

OFFENTLIG-PRIVATE PARTNERSKABER I BYOMDANNELSE - ET UDVIKLINGSPROJEKT OM MULIGHEDER OG BARRIERER

NOTATSAMLING

AUGUST 2006

**Offentlig-private partnerskaber i byomdannelse
- Et udviklingsprojekt om muligheder og barrierer**

Notatsamlingen er udarbejdet af
Dansk Byplanlaboratorium for Socialministeriet af:

Charlotte Nordenhof Wernersen
Janus Day Larsen
Mads Uldall
Ellen Højgaard Jensen

© Socialministeriet, 2006

Yderligere information om projektet kan fås hos
Dansk Byplanlaboratorium
Nørregade 36, 1. sal
1165 København K
Tlf. 33 13 72 81

FORORD

Dansk Byplanlaboratorium har med støtte fra Socialministeriet arbejdet med et udviklingsprojekt om offentlig-private partnerskaber. Projektet har løbet over en periode på 2½ år og har fokuseret på muligheder og problemstillinger forbundet med tætte og forpligtigende samarbejder mellem offentlige og private aktører i forbindelse med større byomdannelses- og byudviklingsprojekter. Ud over denne publikation er der i forbindelse med projektet udarbejdet et temanummer af Byplan Nyt om partnerskaber. Dette kan downloades fra Dansk Byplanlaboratoriums hjemmeside og har nummer 1-06.

Som udgangspunkt har projektet fulgt 2 omdannelsesprojekter i Herning og i Roskilde. Flere eksempler er dog inddraget i projektet. Dels for at undersøge mulighederne i flere forskellige typer partnerskaber, og dels fordi projekterne i Roskilde og Herning har stødt på flere problemer og forhindringer, der har forlænget projekterne, og som derfor endnu ikke er nået til et egentligt resultat. Der skal hermed lyde en stor tak til de personer, der har deltaget i projektet og bidraget med eksempler hertil.

Desuden har flere eksperter på området fra ministerier, styrelser, kommuner, private investorer og developerfirmaer været inddraget i projektet i forbindelse med interviews og diverse afholdte arrangementer. Også stor tak for jeres bidrag, der i høj grad har været afgørende for kvaliteten af projektet og de anbefalinger og anvisninger, det er mundet ud i.

Endelig vil vi takke Socialministeriet, ikke blot for deres økonomiske støtte, men også for god faglig sparring og aktiv deltagelse i projektet.

Charlotte Wernersen, projektleder
Dansk Byplanlaboratorium

Ellen Højgaard Jensen, direktør
Dansk Byplanlaboratorium

INDHOLDSFORTEGNELSE

LÆSEVEJLEDNING	3
DEFINITION AF PARTNERSKABER	4
PRIVATØKONOMISKE INTERESSER I PARTNERSKABER	8
BARRIERER FOR OFFENTLIG-PRIVAT SAMARBEJDE	14
SELSKABSDANNELSE MED HJEMMEL I KOMMUNALFULDMAGTEN	19
SELSKABSDANNELSE MED HJEMMEL I LOV 384	24
FORDELE OG ULEMPER VED OFFENTLIG-PRIVAT SELSKABSDANNELSE	28
UDBUD I FORBINDELSE MED OFFENTLIG-PRIVATE PARTNERSKABER	35
DE NORSKE UDBYGNINGSAFTALER	41
PROCESANALYSE SOM STYRINGVÆRKTØJ FOR PARTNERSKABER	47
ORGANISERING AF UFORMELLE PARTNERSKABER	62
PARTNERSKABERS BETYDNING FOR PLANLÆGNING OG DEMOKRATI	68
EKSEMPLER PÅ OFFENTLIG-PRIVATE PARTNERSKABER	74
PUBLIKATIONER	91

LÆSEVEJLEDNING

Notatsamlingen er opbygget af 12 notater samt 8 eksempelbeskrivelser. Notaterne er udarbejdet enkeltvis i takt med projektets udvikling, og kan læses uafhængigt af hinanden. De er generelt opbygget med en teoretisk / abstrakt gennemgang af det pågældende emne og konkretiseret gennem et eller flere eksempler. I nogle tilfælde er eksemplerne beskrevet særskilt, mens de i andre er indarbejdet i beskrivelsen. eksempelsamlingen er tænkt som et appendiks, hvor man kan søge yderligere oplysninger om de enkelte projekter.

De første tre notater forholder sig til, hvad partnerskaber er, hvornår de er en god idé, hvilke interesser der typisk vil være repræsenteret i et partnerskab, samt hvilke barrierer der er forbundet hermed.

Dernæst følger 4 notater om de juridiske aspekter af partnerskaber og offentlig-private selskaber samt en gennemgang af mulighederne i de norske udbygningsaftaler.

Herefter følger to notater om, hvorledes man kan organisere partnerskaber, og hvordan man bedst kan arbejde med den komplekse proces, der knytter sig til offentlig-private partnerskaber.

Slutteligt vurderes det, hvilken betydning offentlig-private partnerskaber kan have for planlægning og demokrati.

God læselyst.

DEFINITION AF PARTNERSKABER

De sidste år har der været megen snak om partnerskaber, partnering, offentlig-private partnerskaber (OPP) og andre nydanske ord for samarbejde mellem offentlige og private aktører. Dette hænger sammen med en opblødning af grænsen mellem den offentlige og den private sektor.

En af grundene til at kommunerne ønsker at samarbejde med privatøkonomiske aktører er, at disse har viden, kompetencer og ressourcer, som kommunen ikke selv har adgang til. Det betyder imidlertid også, at der ofte vil være interesse modsætninger mellem kommune og privatøkonomiske aktører. Forsimpler kan man sige, at virksomheder skal profitmaksimere, mens kommunen skal tilgodese bredere samfundsmæssige interesser. Denne interessekonflikt kan vanskeliggøre samarbejdet og en optimal udnyttelse af parternes viden, kompetencer og ressourcer.

En anden problemstilling er forholdet mellem effektivitet og demokrati i byomdannelsen. Hvordan skal forholdet mellem åbne og lukkede faser i byomdannelsen være? Skal borgerne være med i hele planprocessen, eller skal kommunen i samarbejde med grundejere og investorer udarbejde et planforslag? Og hvad med kvaliteten af byomdannelsen? Hvordan er forholdet mellem demokrati, effektivitet og kvalitet?

Udgangspunktet for udviklingsprojektet er, at partnerskaber kan være en ramme omkring håndtering af interessekonflikter og en mulighed for at skabe en optimal afvejning af demokratiske, økonomiske og kvalitative krav til omdannelsen af ældre erhvervsområder.

Vi har valgt at kalde samarbejdet mellem kommune og privatøkonomiske aktører for et partnerskab velvidende, at der er flere konkurrerende forståelser af dette begreb. Vi har derfor fundet det nødvendigt at indlede projektet med en definition af partnerskaber.

HVAD ER ET PARTNERSKAB?

Der findes ingen fast definition af partnerskaber, og det kan være svært at skelne mellem partnerskaber og mere traditionelt offentlig-privat samarbejde. I det følgende vil vi med udgangspunkt i en række citater fra planlæggere, investorer, grundejere m.fl. sammenstykke følgende definition af partnerskaber:

Et partnerskab er et ligeværdigt, forpligtende og tillidsbaseret samarbejde mellem offentlige og private aktører med forskellige interesser, ressourcer og kompetencer, der med udgangspunkt i en fælles forståelse arbejder på at skabe win-win situationer.

Ligeværdighed betyder ikke nødvendigvis, at aktørerne har eller skal have samme ressourcer eller samme indflydelse, men at aktørerne er gensidigt afhængige af hinandens ressourcer. De involverede partner må derfor opnå en gensidig forståelse og respekt for hinandens interesser og behov, hvis partnerskabet skal kunne realisere både fælles og individuelle mål.

”Man kan godt have et partnerskab uden at have fælles økonomi. Det er imidlertid altid et godt styringsværktøj, at alle har noget økonomisk i klemme – så er alle interesseret i at løse problemer hurtigt. Jo mere ligeværdighed i forhold til beslutningsprocessen man kan skabe, jo bedre.” (Kurt Frederiksen, direktør i NCC)

Et partnerskab skal være forpligtigende, ikke nødvendigvis i form af en juridisk bindende aftale eller kontrakt, men snarere i form af en vilje til at fælles løsninger på fælles problemer, der fungerer til alles bedste.

"I partnerskaber er det meget vigtigt, at parterne er enige om, hvad ånden i samarbejdet er. Det er et spørgsmål om, at man gensidigt forpligter sig til at ville projektet." (Jens Holst Christiansen, afdelingschef i Byfornyelse Danmark)

Forudsætningen for, at man kan arbejde i partnerskabets ånd, som Jens Holst Christiansen udtrykker det, er, at parterne er åbne om deres interesser og opbygger et tillidsbaseret forhold til hinanden. Tillid er på mange måder 'limen', der holder et partnerskab sammen. Tillid er imidlertid ikke noget, man har – tillid er noget, man får gennem samarbejdet, hvis alle parter kan gennemskue hele processen og føler, at deres interesser bliver respekteret.

"Man kan ikke forvente at kunne gøre, som man altid har gjort. På den måde kan man ikke opbygge den tillid, der er helt essentiel for, at et partnerskab kan fungere. Det er umuligt at skrive alting ned, det er derfor nødvendigt, at man opnår en god forståelse for hinandens udgangspunkt og ønsker for projektet." (Morten Anker Bendtsen, Projektleder i DSB Ejendomssalg)

For at oparbejde den nødvendige gensidige tillid i et partnerskab er det helt essentielt, at parterne opnår en fælles forståelse af de andres interesser, ressourcer og kompetencer. Den interaktive proces, et partnerskab udspiller sig i, sigter således ikke kun mod at kombinere ressourcer, men også mod at kombinere aktørernes forskellige opfattelser og forståelser og derigennem skabe nye innovative løsninger og forståelser, der fører til win-win situationer.

"Et partnerskab er et gensidigt forpligtende samarbejde om et bestemt projekt. Med partnerskabet får man adgang til ressourcer og kompetencer, man ikke har "in-house." (Jakob Hjortskov Jensen, planlægger i Roskilde Kommune)

Disse win-win situationer er lige som så mange andre elementer i partnerskaber afhængige af, at der er tillid mellem parterne. Det er nødvendigt, at alle aktører har en fornemmelse af, at de alle bidrager og vinder på en, for alle aktører, rimelig måde.

"Parterne forsøger at skabe en situation, hvor de helt legitime interesseforskelle ikke skaber et modsætningsforhold og spænder ben for et hensigtsmæssigt samarbejde." (Martin Haaning, chefkonsulent i PLS RAMBØLL Management)

Et partnerskab handler således om at kombinere ressourcer og opfattelser på en måde, hvor nye forståelser og innovative løsninger kan opstå og tilføre projektet en værdistigning, der ellers ikke havde fundet sted. Et partnerskab bliver på denne måde mere end summen af parternes egeninteresser og ressourcer, hvorfor parterne er bedre tjent med at arbejde sammen end hver for sig. Det er netop derfor, at partnerskabet i det hele taget kan blive en realitet. Partnerskaber er altså ikke en nul-sumproces, hvor nogle vinder på andres bekostning, men en tilgang til en problemstilling, hvor samarbejde fører til en værdistigning, der kan fordeles mellem parterne.

HVORNÅR ER PARTNERSKABER EN GOD IDÉ?

Ligesom der ikke findes en fast definition på, hvad partnerskaber er, findes der heller ikke en fast formel på, hvornår partnerskaber er en bedre måde at løse en bypolitisk problemstilling på end andre løsningsmodeller. Partnerskaber giver en række nye muligheder, der ikke er tilgængelige for kommunerne via traditionelle planredskaber. Eksempelvis vil det være muligt for en kommune at få større indflydelse på en omdannelse – både i forhold til produkt og proces – hvis den eksempelvis indgår i et selskab med den private grundejer eller investor, end ved ”blot” at udarbejde en lokalplan for området. Denne indflydelse kommer dog ikke gratis. Ved at indgå i et selskab vil kommunen ofte give køb på noget af den beslutningskompetence, den besidder og vil oftest også skulle involvere sig økonomisk i selskabet, hvilket kan være en risikabel affære.

Det er således ikke uproblematisk for en kommune at involvere sig i et offentlig-privat partnerskab, og forskellige partnerskabskonstellationer vil føre forskellige problemstillinger med sig. Det er derfor afgørende, at man er bevidst om de forskellige muligheder og deres forskellige følgevirkninger, når man indgår i et tæt og forpligtigende partnerskab med private aktører og agerer på det private marked. Om en kommune skal indgå i et offentlig-privat partnerskab, må derfor bero på en afvejning af de fordele og ulempe, der er knyttet til den pågældende samarbejdsform. Nogle af de tilfælde, hvor et forpligtigende offentlig-privat samarbejde synes oplagt, er, når:

- ❑ Det muliggør en omdannelse, der ikke ville kunne igangsættes på markedsvilkår.
- ❑ Området, der skal omdannes, er af en sådan vigtighed for byens udvikling, at det synes afgørende, at kommunen opnår mulighed for at påvirke detailplanlægningen i højere grad, end det lader sig gøre via lokal- og kommuneplanlægningen.
- ❑ Omdannelsen vil medføre store følgeudgifter for kommunen i form af infrastrukturomkostninger og lignende, der, hvis kommunen eksempelvis indgår i et selskab med den private investor, kan finansieres af de overskud, der skabes via omdannelsen.

KONKLUSION

Der findes ikke en klar definition på, hvad et partnerskab er, eller hvordan partnerskaber kan bruges i forbindelse med omdannelse af ældre erhvervs- og havneområder. Med udgangspunkt i en række planlæggere, investorer og grundejeres forståelse for de centrale elementer i et partnerskab har vi defineret et partnerskab som:

Et ligeværdigt, forpligtende og tillidsbaseret samarbejde mellem offentlige og private aktører med forskellige interesser, ressourcer og kompetencer, der med udgangspunkt i en fælles forståelse arbejder på at skabe win-win situationer.

Det synes heller ikke ligetil at afgøre præcist, hvornår et offentlig-privat partnerskab er den rigtige løsning for en bypolitisk problemstilling. Partnerskaber kan være en kompliceret og vanskelig affære, hvor der skal tages hensyn til flere forskellige interesser og problemstillinger. Det må derfor konkluderes, at et projekt skal have en vis størrelse og flerhed af problemstillinger, før det synes at være en god idé at realisere det i partnerskab. Når disse forhold er til stede, vil et tæt og formaliseret samarbejde mellem de implicerede parter til gengæld kunne løse en lang række problemer, der kan være svære at overkomme via almindelig planlægning. De implicerede aktører

må derfor i hvert tilfælde overveje de fordele og ulemper, der er forbundet med forskellige løsningsmuligheder og på baggrund heraf vælge den bedst mulige løsning.

Selvom det ikke lader sig gøre at give et entydigt svar på spørgsmålet om, hvad partnerskaber er, og hvornår de er en god idé, er det alligevel muligt at konkludere, at partnerskaber skal indgås på et velovervejet grundlag og, for kommunens vedkommende, et grundlag, der er taget politisk beslutning om.

PRIVATØKONOMISKE INTERESSER I PARTNERSKABER

Når vi taler om partnerskaber i byomdannelse, handler det grundlæggende om, at offentlige og private opgaver varetages i et samspil, der tager højde for helheden. I traditionelle byggesager er fokus oftest på enkeltdelene, fordi der typisk er en klar opdeling og forståelse af, hvilke opgaver den enkelte part forestår. Et partnerskab vil derfor kræve, at de enkelte aktører opnår en gensidig forståelse for hinandens behov og interesser og hvilken merværdi der kan skabes af samarbejdet. For de offentlige aktører handler det om, hvordan den fortjeneste, der er forbundet med en byomdannelse, kan fastholdes i området ved at inddrage private initiale investeringer i projektet.

For at opnå dette er det afgørende at vide, hvilke interesser der søges tilfredsstillet i partnerskabet. Men hvordan opnås der i første omgang overhovedet en aftale om et sådant samarbejde, og hvilke private parter er det realistisk og ønskværdigt at samarbejde med i forbindelse med forskellige typer byomdannelsesprojekter?

Det er hensigten med denne artikel at skabe et billede af, hvilke interesser de forskellige private aktørtyper har i at indgå i partnerskaber. Artiklen vil afdække, at der eksisterer en række forskellige interesser, som skal forsøges tilfredsstillet, for at partnerskabet kan blive en realitet. På denne måde skabes et billede af, hvad der kan lade sig gøre, når en offentlig part drømmer om private investeringer i projekter og opgaver, som den private part ikke har interesse i. Budskabet er blandt andet, at der ikke kan opstilles en entydig model for samarbejdet, men at der skal udarbejdes et unikt koncept baseret på den konkrete sag.

Ved samtaler med forskellige privatøkonomiske aktører forsøger artiklen at afdække det overordnede spørgsmål om interesser samtidig med, at der søges efter forklaringer på andre faktorer, der har betydning for den private parts involvering i offentlig-private partnerskaber. De adspurgte parter er udvalgt på baggrund af deres kendskab til partnerskaber ud fra konkrete eksempler. Det drejer sig om direktør i Københavns Havn Karl-Gustav Jensen (omdannelse af Sluseholmen), projektudvikler i Kay Wilhelmsen Gruppen, Stig Holmboe (omdannelse af HUR-grunden i Københavns Nord-Vestkvarter i forbindelse med Kvarterløft Nord Vest) samt investmentmanager i Lønmodtagernes Dyrtidsfond Hans Jørgen Madsen (udviklingen af et nyt byområde i Kildebjerg-Ry). Endelig indgår bemærkninger fra administrerende direktør i TK Development Frede Clausen som afsluttende kommentar.

ET SPØRGSMÅL OM PENGE

En ramme for forståelse af private aktørers bevæggrunde i forbindelse med byudvikling kan findes i et overordnet formål om at tjene penge. Intentionen er med dette grundlag at danne et overblik over afgørende faktorer for de privatøkonomiske handlinger med fokus på forskellige perspektiver samt forskellige reguleringer og begrænsninger. Det er nuancerne i perspektiverne og de enkelte begrænsninger, der har den afgørende betydning for, hvordan den private aktør vælger at handle, som vi her skal se det uddybet i flere eksempler.

VÆRDISKABELSE

Nøglen til at påvirke private interesser kan findes i begrebet værdiskabelse. Hvis det viser sig, at et projekt skaber en større merværdi end beregnet, vil det være naturligt, at investors villighed til at risikere kapital øges, og dermed øges også muligheden for at tiltrække investeringer til andre opgaver. Værditilvæksten i en byomdannelse skabes i flere etaper, og der er derfor mulighed for at tiltrække privat medfinansiering i flere omgange, især hvis disse etaper kædes sammen. I første omgang afhænger det af afklaring og oprensning af forurening i området. Uklarhed i forhold til forurening skaber usikkerhed for investor om, hvor store udgifter der er forbundet med byggemodning, og dermed hvor meget merværdi investor kan opnå. En tidlig afklaring af dette kan være medvirkende til at nedbringe investors risici og dermed forøge interessen i at investere. For det andet er der ofte en merværdi forbundet med ændringen af plangrundlaget. Får investor mulighed for at påvirke plangrundlaget, vil muligheden for merværdi og dermed mulighed for medinvesteringer stige. Endelig afhænger merværdien af hvor meget grunden stiger som følge af efterspørgslen efter det, der bygges på grunden. Derfor kommer spørgsmålet om værdiskabelse også til at handle om, hvad bygherren vil signalere med sit byggeri, og hvem det henvender sig til.

”De sidste par år har det vigtigste for os været at skabe en identitet omkring byggeriet – i Sluseholmen har det været i form af diversitet.” (Karl-Gustav Jensen, direktør i Københavns Havn)

Den diversitet, som Karl-Gustav Jensen taler om, består blandt andet i, at man med hollandske arkitekters helhedsplaner har forfulgt en idé om varieret byggestil, småerhverv i stueetagen og adgang til vandet med udgravede kanaler. Elementer som koster flere penge end bare at bygge traditionelt – men som også skaber øget værdi til området i form af kvalitet og liv.

”I begyndelsen var det svært at få developerne i Sluseholmen med på idéen, men nu kan de næsten ikke få kanaler nok.” (Karl-Gustav Jensen, direktør i Københavns Havn)

ÆNDRING AF INTERESSER

Indgangen til at forhandle om fordelingen af opgaver i et byomdannelsesprojekt vil ofte være en dialog omkring fastsættelse af præmisser for samarbejdet og valg af eventuel selskabskonstruktion og proces. Allerede her vil det være tydeligt, at der er konfliktfyldte interesser.

”Når man deltager i en proces, hvor der er modsatrettede interesser, så er der nogle meget høje krav til dem, der er med i processen. Man kan ikke efterfølgende sige, at man ikke er tilfreds med resultatet. Det er nemt nok at sætte det op helt ”hard-core” og se på, hvor meget der skal være af forskellige funktioner. Kunsten er at få interesserne til at mødes.” (Stig Holmboe, projektudvikler i Kay Wilhelmsen Gruppen)

Et partnerskab kan antage mange forskellige former. Det, der er afgørende for, at et partnerskab kan lykkes, er, at *projektet bliver prioriteringen*. I forbindelse med omdannelsen af HURs nedlagte garagearealer handlede det grundlæggende om, at Kay Wilhelmsen, de lokale beboere og brugere samt Københavns Kommune skulle blive enige om, hvor stor en del af grunden, der

skulle bygges boliger på, og hvor stor en del, der skulle omdannes til park. Ifølge Stig Holmboe er det afgørende for en projektudvikler at få en idé og tro på, at den er bæredygtig.

Hvis argumentet om muligheden for øget værdiskabelse kan valideres hos den private part, bliver det aktuelt at forhandle om en ændring af opgavevaretagelsen og projektudformningen. I eksemplet fra HT-grunden med Kay Wilhelmsen Gruppen foregik der flere ændringer.

”Det er da klart, at vi er blevet påvirket radikalt i vores ønske om, hvor boligerne var placeret. Det vigtigste er at få sol ind i boligerne og, hvad man kigger ud på fra boligen. Inden processen havde vi placeret boligerne ideelt. Men resultatet blev ikke, at boligerne lå sådan. Alligevel blev det en god løsning.” (Stig Holmboe, projektudvikler i Kay Wilhelmsen Gruppen)

Ændringen af developerens holdning til placeringen af boliger kunne lade sig gøre i dette tilfælde, da det blev klart, at det var nødvendigt med opbakning fra de andre parter, samtidig med at anlægget af en park bibragte projektet en merværdi.

TID OG INVESTERING

Den afgørende faktor for alle investeringer findes i tidsperspektivet og det er samtidig her, at de forskellige private aktører adskiller sig fra hinanden.

I Københavns Havn har man formuleret en strategi for kvalitet og liv i de nye byområder, der udvikles på havnearealerne. En strategi der gør dem til en særdeles attraktiv samarbejdspartner for kommunen, der har samme interesser.

”Vi er en stor grundejer, så projekter kører over lang tid. I ejendomsbranchen betyder en lang horisont, at man må satse på kvalitet. En developer har en meget kort horisont, det er ”hit and run”. Ser man på en pensionskasse, der investerer, så har de samme vision som os, fordi de skal sikre sig et langt forløb.” (Karl-Gustav Jensen, direktør i Københavns Havn.)

Københavns Havn opererer altså med en længere tidshorisont, end developere typisk gør, hvilket har betydning for vægtningen af interesser. Lønmodtagernes Dyrtidsfond (LD) har nogenlunde den samme tidshorisont og agerer på nogenlunde samme måde:

”Det overordnede er jo, at vi skal tjene penge til vores kontohavere – vi mener, at hvis man gør tingene i det rigtige tempo, så får man mest ud af det.” (Hans Jørgen Madsen, investment manager i Lønmodtagernes Dyrtidsfond)

Det lange tidsperspektiv betyder, at kvalitet får en høj prioritering, da den private part i disse tilfælde ofte også optræder som udlejer af byggeriet efterfølgende og derfor har interesse i, at der på længere sigt er efterspørgsel efter bygningerne. For LD's vedkommende har det udmøntet sig i, at den sammen med Ry Kommune er indgået i udviklingsselskabet Kildebjerg-Ry, der står for en hel ny bydel på 155 ha med en blanding af boliger og erhverv omkring en golfbane.

Selvom der er stor forskel på, hvordan tidsperspektivet anskues for at opnå afkast af investeringerne, udgør det ikke en barriere for fornuftige samarbejder imellem Københavns Havn og for eksempel developere.

”Den anden indgangsvinkel, vi vedtog, var, at den ekspertise, der eksisterer rundt om os, skal anvendes i stedet for ansatte en masse, der kunne det samme. Derved kan det private erhvervslivs kompetencer udnyttes og forenes. Københavns Havn bliver en slags katalysator mellem det offentlige og private, hvilket samtidig giver en kombination af det private, kortsigtede perspektiv og det mere langsigtede succeskriterium fra Københavns Havns side, som kommunerne jo også er interesseret i.” (Karl-Gustav Jensen, direktør i Københavns Havn)

CASE BY CASE

Hvis en kommune ønsker at deltage i et partnerskabssamarbejde med en privat part, synes det afgørende, at det aktuelle projekts økonomi passer til det tidsperspektiv, den private part normalt anvender. Derudover nævner Hans Jørgen Madsen flere afgørende forhold:

”Det kommer an på kommunen og god kemi samt et spændende projekt – så der er mange ting, der skal falde på plads, når man skal gå ind i sådan noget. Generelt betyder det utrolig meget, at man kender menneskerne, og man kan komme ind bag ved og finde ud af, hvad de reelt vil med det her. Det er ikke sådan et koncept, vi bare ruller ud. Det er helt afgørende, at viljen er der fra kommunen. Og det er den – det har de vist. De har bakket fint op om de ting, der skal igennem godkendelse mv.” (Hans Jørgen Madsen, investment manager, Lønmodtagernes Dyrtidsfond)

For Hans Jørgen Madsen bliver projektet ved Ry spændende, fordi det er en blanding af boliger og erhverv, unikt samlet omkring en golfbane. Kemien handler om, at Ry Kommune har udvist interesse for at gennemføre projektet, samtidig med at der er gensidig respekt for hinandens styrker. På den måde bliver det for den offentlige part også et spørgsmål om at være villig til at fralægge sig dele af beslutningskompetencen, der ellers normalt befinder sig alene på kommunens side.

I eksemplet fra Kildebjerg-Ry er der opnået et frugtbart partnerskab, som begge parter har fået noget ud af, og de har bidraget med hver deres kompetencer.

”Det her er bedre for kommunen også – de får også del i ”upside”. De har fingeren på pulsen med byudviklingen. De har en direkte interesse, fordi de er medejer – det er det, der driver det. Omvendt så har de lagt hele ansvaret over i a/s’et. Det fungerer godt – det kan jeg mærke.” (Hans Jørgen Madsen, investment manager i Lønmodtagernes Dyrtidsfond)

Projektet omkring Kildebjerg-Ry har betydet, at mange kommuner har kontaktet udviklingselskabet for at høre, hvordan de har båret sig ad. Derfor er der også mange, der er interesseret i at samarbejde med LD om lignende projekter, men som Hans Jørgen Madsen udtaler, så er det *ikke sådan et koncept, vi bare ruller ud*. Derimod skal en række faktorer være opfyldt, og *tiden skal være til det*. Samtidig kan man nemt forestille sig, at flere henvendelser ikke er relevante. LD’s

lange tidshorisont betyder større sårbarhed overfor konjunktursvingninger. Projekter i for eksempel udkantsområder vil ifølge Hans Jørgen Madsen typisk være fritidsbyggeri og andre projekter med kortere tidshorisont, der er mere konjunkturafhængigt. Dermed ikke sagt, at projekter af denne type ikke kan lade sig gøre – det handler om at finde den rette samarbejdspartner. Det er dog ikke noget man bare gør. De private aktørers primære behov er og bliver muligheden for økonomisk gevinst, og det vil alt andet lige være sværere at opnå i områder med ringe investeringspres. Det er derfor afgørende, at en kommune, der indgår i et partnerskab med en privat investor, er realistisk om de muligheder for økonomisk overskud, der er forbundet med en byomdannelse i netop deres område, og forholder krav om private initiale investeringer hertil.

KONKLUSION

Vi kan ikke opstille en overordnet model for, hvordan byomdannelsesprojekter kan realiseres i succesfulde partnerskaber, men set i den privatøkonomiske optik kan det lade sig gøre at opstille nogle råd til kommuner, der ønsker partnerskab.

I enhver situation, hvor der er involveret både offentlige og private aktører, eksisterer der forskelligartede interesser, og det er nødvendigt at opnå en gensidig forståelse og fælles interesse om projektet for at sikre det bedste resultat.

Det vigtigste aspekt i byudviklingsprojekter vil altid være økonomien.

”Der er mange penge involveret – penge der ligger stille og dermed renteudgifter, som man ellers kunne købe kvalitet for.” (Karl-Gustav Jensen, direktør i Københavns Havn.)

Ovenstående citat illustrerer kernen i de interessekonflikter, der opstår mellem den private og offentlige part, når et projekt går i stå på grund af en kompliceret og tidskrævende sagsbehandling. En måde at undgå denne problemstilling på er at have den offentlige part med i en længere del af processen og dermed opnå løsninger, der hurtigere kan behandles af de relevante myndigheder.

Det gælder om at få projektet til at blive prioriteringen, som det er nævnt flere gange i denne artikel. En egentlig selskabskonstruktion er ikke nødvendig for at opnå en fælles prioritering af projektet, men den kan danne en god ramme for praksis i beslutninger.

Derudover bliver det nødvendigt at forstå tidsperspektivet i det pågældende projekt, og en realistisk tidsplan vil kunne tiltrække den rette private part. Hvis projektets implementering foregår i lang tid over 15-20 år, skal projektets karakter naturligvis have denne dimension indbygget og være robust overfor svingninger i økonomien; derved vil det blive interessant for en pensionskasse eller lignende at indgå i partnerskab. I denne sammenhæng vil projektets robusthed og den langsigtede efterspørgsel efter det der bygges afhænge af de kvaliteter, der sættes på. Samtidig vil pensionskasser ofte være udlejer af byggeriet efterfølgende og derfor have yderligere interesse i, at projektet på længere sigt er økonomisk bæredygtigt.

Drejer det sig omvendt om byomdannelsesprojekter og byggeri med en kortere tidshorisont på nogle få år, kan developeren tilbyde sin risikovillige kapital og kompetencer, hvor kendskab til markedet er en vital del.

Værdiskabelse er centralt og altafgørende for, at den private part ønsker at deltage i byomdannelse. Derfor skal der være mulighed for, at den private part kan udnytte værdistigninger samtidig med, at tilvæksten i værdi skal kunne komme området til gode i form af investering i for eksempel infrastruktur eller grønne arealer.

Endelig gælder der følgende råd til den offentlige part, som kan skabe en god kemi og afklare intentionerne med projektet.

1. Den offentlige part skal straks fra starten komme med en klar udmelding
2. Urealistiske krav til den private part om medfinansiering kan være til mere skade end gavn for projektet som helhed.
3. Det, der skal ydes bidrag til, skal være relevant for projektet, og ikke fungere som en ekstra beskatning. (Dette er lovpligtigt)
4. Der skal være tale om projekter med en vis tyngde og størrelse. Projekter i størrelsesordenen 8-10.000 m² kan eksempelvis godt bære meromkostningerne, mens et mindre projekt, som eksempelvis et mindre supermarked, ikke ville kunne bære ekstraomkostninger. Det større projekt vil ligeledes belaste den eksisterende infrastruktur i langt højere grad end en lille "fakta", hvorfor der også er en vis logisk rimelighed i at kræve noget mere af et større projekt.
5. Den offentlige part skal være kreativ, så der er modydelse for det private bidrag i form af attraktiv planlægning.

Ovenstående punkter stammer fra administrerende direktør i TK Development Frede Clausens oplæg fra studietur til Oslo d. 25. april 2005.

BARRIERER FOR OFFENTLIG-PRIVAT SAMARBEJDE

I flere sammenhænge har det vist sig, at der er uklarhed om, hvilke muligheder der ligger i lovgivningen for at etablere offentlig-private partnerskaber, og i særdeleshed offentlig-private byomdannelsesselskaber. Artiklen her sætter fokus på de barrierer, der opleves af forskellige aktører, når de indgår i sådanne samarbejder, samt giver et bud på, hvordan disse forhindringer kan minimeres.

Roskilde Kommune har oplevet en række problemer i deres arbejde med at byomdanne Unicons nedlagte betonfabriksarealer. Kommunen har fra begyndelsen ønsket at etablere et byomdannelsesselskab og har erhvervet grunden med henblik på at indskyde den som værdi i et selskab. Den private part, der skulle indgå i selskabet, forventedes at indskyde tilsvarende sum penge. Motivationen for kommunen har først og fremmest været et ønske om at sikre kvalitet i udviklingen af grunden og at deltage i en større del af processen, end kommunen normalt har mulighed for.

På baggrund af interviews med en planlægger fra Roskilde Kommune opstilles en liste over de overordnede barrierer, set fra kommunens side. Derudover vil interviews med en rådgiver fra Cowi og en projektudvikler fra NCC kunne perspektivere problemstillingerne, tilføje barrierer og give bud på løsninger. NCC har netop været i forhandlinger med Roskilde Kommune om udviklingen af Unicon-Grunden og kan derfor bidrage med relevante problemstillinger i forhold til samarbejdet. Udsagn fra rådgiveren er medtaget for at præsentere yderligere holdninger til muligheder og barrierer for samarbejde. Rådgiveren kan i denne sammenhæng anses som havende en mere neutral rolle.

UNICON-GRUNDEN

Roskilde Kommune ønsker at udvikle en ny bydel på det 25 ha store område, Unicon-arealet dækker, for at give området et kvalitetsløft, tiltrække nye borgere og koble bydelen med resten af byen.

Som udgangspunkt har Roskilde Kommune undersøgt mulighederne for at indgå i samarbejde med en privat part om dannelsen af et byudviklingsselskab, der kunne bære byggemodningsopgaven. Men i flere forskellige henseender er kommunen stødt på problemer og usikkerhed omkring en farbar vej for samarbejdet. Derfor har Roskilde Kommune valgt ikke at gå videre med idéen om et offentlig-privat byomdannelsesselskab.

KOMMUNENS SYNSPUNKTER

Claus Billehøj har som planlægger i Roskilde Kommune været involveret i forhandlinger og udarbejdelse af modeller for indgåelse i partnerskab. Han nævner tre barrierer, som de væsentligste:

1. Udbudsregler.
2. Deponering af kommunale penge.
3. Der er uklare rammer i lovgrundlag for selskabsdannelse.

Udbudsreglerne bliver et problem i forbindelse med udbud af byggegrunde. Den private part, der deltager i byomdannelsesselskabet, vil være diskvalificeret til at byde på de grunde, som den selv har været med til at byggemodne. Det gør partnerskabet langt mindre interessant for den private part, da der er størst profit at hente i byggefasen.

Den kommunale lånebekendtgørelse kræver, at kommunen deponerer et beløb svarende til det, den private part lægger i selskabet, da dette beløb ellers skulle komme fra kommunen. Claus Billehøj mener, at dette er med til at begrænse kommunens muligheder.

Kommunernes deltagelse i selskaber er reguleret af kommunalfuldmagten, lov 384¹ og udbudsreglerne. Lovgivningen rummer allerede muligheder for etablering af offentlig-private byomdannelsesselskaber. Spørgsmålet er, om disse muligheder er tilstrækkelige og giver kommunerne de rette rammer. Det er således vigtigt at få afklaret lovgrundlaget i udviklingen af en model for offentlig-private byomdannelsesselskaber. (Læs mere om lovgrundlaget for offentlig-private byomdannelsesselskaber i artiklen, Offentlig-private partnerskaber – Nye muligheder i byfornyelsen i Byplannyt 1-06)

RÅDGIVERENS SYNSPUNKTER

Erik Lind Olsen fra Cowi mener grundlæggende, at det godt kan lade sig gøre at skabe de rigtige rammer for kommunen. Men en fælles selskabsdannelse er ifølge ham ikke den bedste løsning. Ved en sådan konstruktion overlades en stor del af beslutningerne til selskabet at løse hen ad vejen. Heri ligger det synspunkt, at konflikterne skal afklares på forhånd, og at parterne sjældent har samme interesser. Det er ifølge Erik Lind Olsen en anelse naivt at tro på, at der kan opnås konsensus, mens processen er i gang. Derfor er hans budskab, at partnerskabet skal bygge på en kontrakt, der udformes fra start, og som kan dække de største udfordringer og spørgsmål i processen. Denne aftale skal ligeledes kunne række ud over en afhængighed af de personer, som er med til at indgå den, da der sandsynligvis vil være nye personer på de forskellige poster, når projektet er færdigt.

Barriererne for et partnerskab bliver ofte frembragt af manglende evne til at tænke igennem, hvad det egentlig er, man vil. Punktvis kan Erik Lind Olsens opfattelse af barriererne sættes således op:

1. Lukkethed omkring forhandlinger med investorer.
2. Planlæggerne kan være for optaget af magtspillet omkring projektet, eller have oparbejdet en stor forkærlighed for projektet.
3. Der er manglende mod til at gå tidligt i udbud og dermed indse, at den bedste løsning kan opnås i samarbejde med privat part.
4. Det kan være svært at finde mål.
5. Staten er ikke interesseret i en masse offentlige investeringer nu, der kan overophede økonomien.

Erik Lind Olsen repræsenterer en rådgivers synspunkter og har derfor både den offentlige og private parts perspektiv for øje, når han siger, at partnerskabets fundament skal bygge på en kontrakt. I denne kontrakt er det vigtigt at gøre sig klart, hvilken vare der så at sige handles med.

¹ Lov om kommuners og amtskommuners samarbejde med aktieselskaber m.v., www.byplanlab.dk/netvaerk/partnerskaber/arkiv/lovgivning/

Den væsentligste vare er i den forstand givet ved den mængde råderum og ansvar, man ønsker. Alle risici koster noget, og det er essentielt at få prissat dem. Herefter er det vigtigt at udforme udbudsmaterialet tidligt i fasen og præcist definere principperne samt være lidt 'firkantet'.

Kontrakten kan ikke indeholde alt, men den kan holde parterne op på principper og de store spørgsmål. Mindre konflikter må løses hen ad vejen. Det er vigtigt at stille spørgsmålet om, hvilke interesser parterne har i de konkrete konflikter.

I forhold til kommunens rolle mener Erik Lind Olsen, at de skal have mere 'is i maven' og være bedre til at forhandle med forskellige private parter for herefter at kunne vælge fra, selvom det betyder, at nogle parter vil blive sure.

Statens regulering af de kommunale anliggender ser Erik Lind Olsen i høj grad som et resultat af Farum-sagen. Dette bevirkede, at staten skærpede kontrollen med kommunerne, hvilket kan siges at være gået ud over kommuner, der gerne vil forsøge sig mere med offentlig-privat samarbejde. Samtidig er Staten ikke interesseret i at stimulere de kommunale investeringer, da der ligger en frygt for overophedning af økonomien.

Der ligger et dilemma i udbudsreglerne, og Erik Lind Olsen mener, at man bør forsøge sig frem ved at tillade nogle projekter lidt friere rammer for at undersøge konsekvenserne af at lempe på reglerne.

DEN PRIVATE AKTØRS SYNSPUNKTER

Mikael Arne Hansen er som projektudvikler for NCC med til de indledende forhandlinger ved nye projekter og dermed med til at afgøre, om NCC kan gå med til projektets præmisser. Det interessante fra hans synspunkt er først og fremmest at finde på en idé til udvikling af en grund. De fleste partnerskaber bygger derimod på, at kommunen har en idé til udvikling af en grund, hvilket betyder mindre gevinst for NCC.

Det er for Mikael Arne Hansen meget interessant at samarbejde med kommunen. Han mener, at NCC kan bibringe noget værdi i et samarbejde pga. deres brede kompetencer. De kan håndtere mange opgaver igennem processen og har en ide om, hvad det er, folk gerne vil købe. I den forbindelse nævner Mikael Arne Hansen, hvordan man for eksempel i udviklingen af Langagergård i Greve har udarbejdet et kvalitetsprogram, der skaber større gennemsigtighed for alle parter. Kommunen opnår dermed høj kvalitet, men får måske lidt mindre for grundene, da udbuddet netop kræver mere af investorerne.

Mikael Arne Hansen ser følgende barrierer for offentlig- privat samarbejde:

1. Det er svært at forhandle med kommunen, hvis projektet går på tværs af forvaltninger.
2. Der er ingen sikkerhed for at kunne bygge på grunden, selvom man har været med i byggemodning.
3. Kommunen kommer til kort, når markedet går op og ned – de er kun i stand til at tage del i opsidet.
4. Det er en begrænsende faktor for investor, at skulle have afkast af den kapital de har bundet.

Partnering er ifølge Mikael Arne Hansen en god måde at organisere et samarbejde på. Det skaber åbenhed omkring økonomien, og der bliver lavet målpriser på, hvad man regner med, projektet ender med at koste. Hvis dele af projektet bliver dyrere, skal det kunne indarbejdes andre steder i projektet. Kommunen og samarbejdspartnerne kender i denne situation dækningsbidraget, som man kommer ud med.

En mulighed, der tales om i forbindelse med partnerskaber, er en lavere grundprisværdi for den private part, der har været med i byggemodningsselskabet. Det er dog ikke muligt i lovgivningen, og Mikael Arne Hansen ser også en fare for, at der er nogen på markedet, som er mere risikovillige, end hvad godt er, hvis grundprisen sættes for lavt. Derfor vil det være hensigtsmæssigt, hvis man kan få parterne til at lægge papirerne på bordet og vise, hvordan man når frem til priserne. Så er det nemmere at sortere dem fra, der ikke er seriøse.

KONKLUSION

En opstilling af de nævnte barrierer illustrerer, hvordan forskellige parter oplever forhindringer i den offentlig-private samarbejdsform og mulighederne for at nedbryde dem. Som det er blevet belyst, gælder det både om at afklare det lovmæssige grundlag samt synliggøre økonomien i projektet og gennemtænke de kommunale forretningsmæssige mål.

Barriere	Beskrivelse	Muligheder for nedbrydelse af barriere
Udbudsregler.	EU dikterer regler om offentligt udbud. Det ses dog ikke som en barriere i alle lande, da det også er et fortolknings-spørgsmål.	Anderledes tolkning af reglerne til danske forhold.
Deponering af kommunale penge.	Er en mekanisme, der skal sikre for-svarlige investeringer fra kommunens side.	Dispensation fra reglen om depo-nering vil give kommunen øget råderum, men staten er ikke interesseret i, at offentlige investe-ringer overopheder økonomien.
Der er uklare rammer i lovgrundlag for selskabsdannelse.	Betyder blandt andet, at den private part ingen sikkerhed har for at kunne bygge på grunden, selvom de har været med i byggemodning.	Konkrete eksempler og klare udmeldinger fra de lovgivende instanser kan skabe klarhed om rammerne.
Lukkethed omkring forhandlinger med investorer.	Forhold vedr. kommunens samarbejds-kultur.	Ændring af samarbejdskulturen kan fx afstedkommes af flere gode erfaringer med offentlig-privat samarbejde i byomdannel-se.
Planlæggerne kan være for optaget af magtspillet omkring projektet, eller have oparbejdet en stor forkærlighed for pro-jektet.		
Der er manglende mod til at gå tidligt i udbud og dermed indse at bedste løsning kan opnås i samarbejde med privat part.		
Det kan være svært at finde fælles mål.	Forhold vedr. forskellige interesser i samarbejdet.	Overvejelser omkring partner-skabskonstruktionen og proces-sen i samarbejdet skal tilpasses de forskellige interesser for at finde fælles mål.

Det er svært at forhandle med kommunen, når projektet går på tværs af forvaltninger.	Kommunens organisation og forretningsmæssige struktur harmonerer ikke med den privatøkonomiske tankegang	Ændret opbygning af kommunens forhandlingsgang og øget åbenhed og samarbejde mellem kommunens forvaltninger
Kommunen kommer til kort, når markedet går op og ned – de er kun i stand til at tage del i ”opsiden”.		Den private part må acceptere kommunens begrænsede muligheder for at påtage sig økonomisk risiko
Det er en begrænsende faktor for investor at skulle have afkast af den kapital de har bundet.	Markedsafhængigheden hos den private investor stiller begrænsninger for, hvad der er økonomisk bæredygtigt at gennemføre.	

Det er ikke sikkert, at de påpegede muligheder for at overkomme barriererne ligger lige for at blive løst. Ej heller er det sikkert, at de mulige løsninger er ønskværdige.

SELSKABSDANNELSE MED HJEMMEL I KOMMUNALFULDMAGTEN

Der er i mange kommuner usikkerhed om, hvilke muligheder kommunen har for at deltage i offentlig-private selskaber i forbindelse med omdannelse af ældre erhvervs- og havneområder, og hvornår en eventuel selskabsdannelse kan være til fordel for kommunen.

Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg anbefalede i deres betænkning fra 2001, at der tilvejebringes et lovgrundlag for etablering af offentlig-private byomdannelsesselskaber. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen vurderede imidlertid i 2002, at kommunerne allerede med Lov 384 havde hjemmel til at indgå i offentlig-private byomdannelsesselskaber.

Det første eksempel, vi har set på et offentlig-privat byomdannelsesselskab i Danmark, er Sluseholmen P/S, som blev etableret af Københavns Kommune og Københavns Havn A/S i 2003. Selskabet er ikke etableret med hjemmel i Lov 384, men med hjemmel i Kommunalfuldmagten. Der er således i dag to steder, kommunerne kan finde hjemmel til etablering af offentlig-private byomdannelsesselskaber.

I dette notat beskrives de muligheder, kommunalfuldmagten giver for etablering af offentlig-private byomdannelsesselskaber.

KOMMUNALFULDMAGTEN

Kommunalfuldmagten er en betegnelse for de kommunale opgaver, der ikke er reguleret ved lov, eller kommunens 'ulovbestemte opgaver'. Kommunalfuldmagten tillader, at kommunerne lovligt kan gøre mere, end det kommunerne direkte pålægges ved lov, så længe kommunerne holder sig inden for planlovens rammer.

Kommunerne har således ret til at tage selvstændige initiativer indenfor grænserne af retsteorien og af domstolenes og de kommunale tilsynsmyndigheders praksis. Det giver sig selv, at kommunerne ikke må gøre noget, der allerede er dømt ulovligt. I forhold til retsteorien skal kommunernes handlinger vurderes i forhold til overordnede principper, eksempelvis princippet om almen-nyttighed. Det vil sige, at kommunens opgaveløsning skal tjene et almennyttigt formål og ikke støtte enkeltpersoner eller virksomheder.

Som udgangspunkt må det kræves, at et offentlig-privat byomdannelsesselskab udelukkende varetager opgaver, som kommunen selv kunne udføre. Motivationen for kommunal deltagelse i et byomdannelsesselskab bør derfor være at opnå større indflydelse på et områdes udvikling, end der gives mulighed for via lokal- og kommuneplanlægningen. Projektet om offentlig-private partnerskaber har vist, at det blandt andet gælder:

- ❑ hvis selskabskonstruktionen muliggør en omdannelse, der ikke ville kunne igangsættes på markedsvilkår.
- ❑ hvis området, der skal omdannes, er af en sådan vigtighed for byens udvikling, at kommunen vurderer det afgørende at opnå mulighed for at påvirke detailplanlægningen i højere grad end normalt.

- hvis en omdannelse vil medføre store følgeudgifter for kommunen i form af infrastruktur-omkostninger og lignende, der, hvis kommunen indgår i et selskab med en privat investor, kan finansieres af det overskud, der skabes via omdannelsen.

Ligeledes gælder det, at selskabet ikke må have et erhvervsøkonomisk formål. Det er således ikke tilladt for kommunerne at indgå i et offentlig-privat selskab i spekulativt øjemed, ligesom det at *risikere* kapital hverken kan eller bør være kommunal praksis.

Betingelsen, om at et selskab ikke må have et erhvervsøkonomisk formål, kan opfyldes ved, at der i vedtægterne indføres en bestemmelse om, at der ikke kan udbetales større udbytte, end hvad der svarer til almindelig forrentning af den investerede kapital. I visse tilfælde hvor risikoen er højere end ved varetagelsen af andre kommunale opgaver, kan der dog tillades et højere afkast. Det vil oftest være tilfældet med byomdannelsesselskaber.

Det er endvidere den fremherskende opfattelse, jf. styrelseslovens § 68, at en kommune ikke må have bestemmende indflydelse i et offentlig-privat selskab. Til gengæld kan kommunen udpege selskabsbestyrelsens medlemmer, såfremt dette er indskrevet i selskabets formålsparagraf, og der ikke er tale om flertallet af medlemmerne. I denne forbindelse er det ikke tilladt kommunen at instruere de udpegede medlemmer i hvordan de skal varetage deres bestyrelsespost.

Kommunerne kan således med hjemmel i kommunalfuldmagten deltage i byomdannelsesselskaber, så længe det drejer sig om ren planlægning og styring af byomdannelsen, og så længe det primære formål ikke er økonomisk gevinst. Styrelseslovens regler for kommunalbestyrelsens varetagelse af en opgave udelukker ikke, at kommunen - uden for de tilfælde, hvor den efter lovgivningen har pligt til at varetage en opgave i kommunalt regi - kan varetage en opgave ved at indgå aftale herom med private aktører, eventuelt i form af deltagelse i et selskab.

BYGGEMODNINGSSKABET SLUSEHOLMEN P/S

Københavns Kommune etablerede i 2003 – sammen med Københavns Havn A/S – Byggemodningsselskabet Sluseholmen P/S med det formål at medvirke til omdannelsen af Sydhavnen gennem køb, byggemodning og videresalg af arealer på Sluseholmen.

Baggrunden for etableringen af et offentlig-privat byggemodningsselskab var Københavns Kommunes ønske om at igangsætte omdannelsen af Sydhavnen på et tidspunkt, hvor grundejere og investorer var skeptiske overfor omdannelsen, og dermed ikke af sig selv tog initiativ til omdannelsen.

Københavns Kommune gik derfor i tæt dialog med potentielle investorer om, hvordan Sluseholmen kunne omdannes, samtidig med at kommunen gennem deltagelsen i byggemodningsselskabet påtog sig en del af risikoen ved omdannelsen.

Byggemodningsselskabet har – foruden igangsættelse af projektet – sikret Københavns Kommune større indflydelse på arkitektur, miljø og ejerformer, end det er muligt gennem kommune- og lokalplanlægningen. Det har også medført en mere helhedsorienteret byomdannelse og en mere optimal håndtering af forurenede jord, en bedre fordeling af udgifter til byggemodning mellem de

enkelte grunde samt nye muligheder for matrikulære ændringer og genplacering af lejere. Dertil kommer, at kommunen får andel i et eventuelt overskud ved byggemodningen af Sluseholmen.

PROCESSEN – TRIN FOR TRIN

Selskabets formål er at medvirke til omdannelsen af Sydhavnen gennem køb, byggemodning og videresalg af arealer på Sluseholmen. En aktionæroverenskomst præciserer, at selskabets opgaver er at købe Københavns Havns arealer på Sluseholmen, forestå oprensning og byggemodning, videresælge arealer og arbejde for udvikling af byggesystemer og reduktion af byggeomkostninger.

Københavns Kommune og Københavns Havn deler risikoen og den mulige gevinst ved opstart af byomdannelsen af Sydhavnen. Begge parter indskyder 50 mio. kr. i byggemodningsselskabet, 10 mio. kr. i aktieselskabet og 40 mio. kr. i ansvarlig lånekapital.

Byggemodningsselskabet varetager byggemodningen på hele området og fordeler udgifterne ligeligt mellem karréerne. Byggemodningen relaterer sig til helheden, hvorfor udgifter til byggemodning fordeles efter en økonomisk fordelingsnøgle baseret på em^2 . Hermed fjernes investorerne incitamentet til ikke at have interesse i at opnå en fornuftig helhedsplan.

Byggemodningsselskabet afholder udgifterne til den overordnede infrastruktur i området, Københavns Kommune betaler for tilslutningen til det overordnede vejnet, og investorerne betaler for en broforbindelse fra Sluseholmen til Teglholmen.

I takt med at selskabet får byggemodnet og solgt grundene, kan selskabet betale indskuddet tilbage til de to parter.

SELSKABSKONSTRUKTION

Byggemodningsselskabet er stiftet som et Partnerskab P/S – en model, Københavns Havn A/S har gode erfaringer med fra blandt andet omdannelsen af DanLink-arealerne i den nordlige del af Københavns havn.

Forskellen mellem et traditionelt aktieselskab og et partnerselskab er, at et partnerselskab ikke er et selvstændigt skatteobjekt. Eventuelt driftsunderskud, afskrivninger på partnerselskabets aktiver, renteudgifter osv. kan således fratrækkes forholdsmæssigt på den enkelte deltagers skateregnskab. Bortset fra disse skattemæssige forskelle følger partnerselskaber reguleringen af aktieselskaber. Valget af partnerselskab medførte, at selskabet ikke kunne etableres med hjemmel i Lov 384, idet denne lov alene tillader selskaber med begrænset ansvar, dvs. aktie- og anpartsselskaber.

Byggemodningsselskabet har en bestyrelse, hvori der sidder 2 embedsmænd fra Københavns Kommune og 2 personer fra Københavns Havn. Bestyrelsesformanden er fra Københavns Kommune. Der skal være enstemmighed i bestyrelsen om væsentlige beslutninger.

Selvom der ikke er tale om et traditionelt aktieselskab har partnerskabet medført en række af de fordele, der generelt er forbundet med at etablere et selskab. Direktør for Københavns Havn Karl-Gustav Jensen mener, det er en god idé at lave et selskab af følgende grunde:

- Et selskab har ét eneste formål, og det er, at selskabet kører godt. Bestyrelsen skal udføre opgaven ifølge aktieselskabsloven og sikre fremdrift i projektet uden at tage stilling til en række andre aspekter, der ikke vedrører projektet, som især kommunerne, men også de private investorer normalt skal bruge tid og ressourcer på. I selskabet mødes både ønsket om kvalitet og de økonomiske interesser, og det bliver således bestyrelsens opgave at få dem til at gå op i en højere enhed og samtidig sikre økonomisk rentabilitet.
- Alle kender dagsordnen, når de sidder ved bordet, og er der, fordi de ser en god idé i projektet.
- Man skal være meget enige om incitamentstrukturen – det er det vigtigste.
- Partnerskaber kan blive til meget store værker, hvis man skal ned i detaljen. Man kan ikke kende alle detaljerne fra starten, og det skal alle være indstillet på.
- Aktionæroverenskomsten i et selskab afløser tonsvis af papirer.

Når det er muligt at etablere byggemodningsselskabet under kommunalfuldmagten, skyldes del to forhold. Dels at selskabet udelukkende varetager traditionelle kommunale opgaver, som planlægning, afhjælpning af forurening, byggemodning, etablering af infrastruktur osv., og dels at Indenrigsministeriet har accepteret, at byggemodningsselskabet kan få et overskud, der rækker ud over den almindelige forrentning af den indskudte kapital.

VURDERING AF SELSKABSKONSTRUKTION

Byggemodningsselskabet Sluseholmen P/S viser, at kommunerne indenfor kommunalfuldmagten kan etablere byomdannelsesselskaber, så længe selskabet beskæftiger sig med 'almindelige kommunale opgaver', og formålet ikke er at tjene penge.

Spørgsmålet om, hvorvidt et offentlig-privat selskab etableret med hjemmel i kommunalfuldmagten må tjene penge, har været genstand for en længere dialog mellem Københavns Kommune og Indenrigsministeriet. Kommuner må som udgangspunkt ikke drive virksomhed med henblik på opnåelse af profit, hvilket vanskeliggør samarbejde med privatøkonomiske aktører, som netop driver virksomhed med henblik på at tjene penge.

Praksis er, at en kommune kun kan deltage i selskaber, der ikke har et erhvervsøkonomisk formål. Det er videre antaget i praksis, at betingelsen indebærer, at vedtægterne skal indeholde en bestemmelse om udbyttebegrænsning. Selskabet må således ikke udbetale større udbytte, end hvad der svarer til almindelig forrentning af den investerede kapital. Indenrigsministeriet har imidlertid udtalt, at der ved fastsættelse af forrentningens størrelse kan tages hensyn til en eventuel betydelig tabsrisiko ved investeringen. Udbyttet kan således, i de tilfælde hvor der er en stor risiko forbundet med en investering, overstige en almindelig forrentning af investeringen.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har videre udtalt, at der i det tilfælde, hvor selskabet ophører, skal ske en fordeling af et eventuelt overskud i overensstemmelse med parternes indskud. Det vil sige, at Københavns Kommune og Københavns Havn A/S må kunne dele et eventuelt opstået overskud i selskabet i tilfælde af dets ophør. Indenrigsministeriet pointerer dog, at opløsningen af selskabet efter oparbejdelse af et overskud ikke må være formålet med etableringen.

KONKLUSION

Det er muligt, at etablere offentlig-private byomdannelsesselskaber med hjemmel i kommunalfuldmagten, så længe følgende betingelser overholdes:

- Kommunen må ikke have bestemmende indflydelse i selskabet, dvs. besidde mere end 50% af aktierne.
- Selskabet skal alene varetage almindelige kommunale opgaver.
- Selskabet må ikke udbetale udbytte, som er større end den normale forrentning af den investerede kapital – dog kan et eventuelt overskud fordeles mellem aktionærerne ved selskabets ophør.

Etableres et offentlig-privat byomdannelsesselskab under kommunalfuldmagten, skal det således være fordi, selskabet giver kommunen bedre mulighed for at styre udviklingen i et omdannelsesområde, end der gives gennem lokalplanlægning og, i tilfældet hvor kommunen er grundejer, salgsvilkårene. Som kommune skal man derfor være meget bevidst om, hvad formålet med den offentlig-private selskabsdannelse er. Kommunerne skal ligeledes være bevidste om, at det ikke er lovligt at opnå mere end, hvad der gives hjemmel til i planloven, gennem privatretlige samarbejder med private aktører, og at det at *risikere* kapital ikke er kommunal praksis. En fondsliggende konstruktion, der giver selskabet mulighed for at udvikle et givent omdannelsesområde over en længere periode, vil derfor være en oplagt selskabskonstruktion for kommuner at indgå i. Om en sådan er tilstrækkelig attraktiv for private investorer, der ofte har behov for en kortere forrentningsperiode på deres investeringer, er dog tvivlsom.

Etablering af offentlig-private selskaber med hjemmel i kommunalfuldmagten giver følgende fordele:

- Der er ikke en grænse for størrelsen af det kommunale indskud i selskaber.
- Der er ingen begrænsninger i forhold til valg af selskabsform.
- Det er muligt for kommunalbestyrelsen at vælge repræsentanter til selskabets bestyrelse uden om generalforsamlingen.

Omvendt er der også en række ulemper ved etablering af selskaber med hjemmel i kommunalfuldmagten:

- Vælges andre selskabsformer end selskaber med begrænset ansvar – dvs. aktieselskabet og anpartsselskaber – øges kommunens risiko, hvilket kan opfattes modstridende med princippet om, at det ikke er kommunal praksis at risikere kapital.
- Når kommunens repræsentanter i selskabets bestyrelse udpeges af kommunalbestyrelsen, kan det være svært at opretholde en klar adskillelse mellem kommunalbestyrelsen og selskabets ledelse. Dette kan skabe usikkerhed om, hvorvidt selskabets bestyrelse varetager selskabets interesser og sikrer at selskabet drives på forretningsmæssige vilkår, eller om det overvejende er kommunens interesser, der varetages.

SELSKABSDANNELSE MED HJEMMEL I LOV 384

I flere kommuner er der usikkerhed om, hvilke muligheder kommunen har for at deltage i offentlig-private selskaber i forbindelse med omdannelse af ældre erhvervsområder. Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg anbefalede i deres betænkning fra 2001, at der tilvejebringes et lovgrundlag for etablering af offentlig-private byomdannelsesselskaber. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen vurderede imidlertid i 2002, at kommunerne allerede med L384 havde hjemmel til at indgå i offentlig-private byomdannelsesselskaber. I dette notat beskrives de muligheder, L384 om kommuners samarbejde med aktieselskaber mv. giver for etablering af offentlig-private byomdannelsesselskaber.

LOV 384 OM KOMMUNERS SAMARBEJDE MED AKTIESELSKABER MV.

Lov 384 af 20. maj 1992 giver hjemmel til kommunal deltagelse i selskaber, der med henblik på salg forarbejder og videreudvikler viden, produkter og tjenesteydelser baseret på kommunal viden. Loven er et resultat af Folketingets beslutning om at udvide kommunernes adgang til at deltage i virksomheder, der udfører opgaver, som ligger uden for kommunalfuldmagtsreglerne.

Det er en betingelse, at selskabets aktiviteter er baseret på kommunal viden, som er oparbejdet ved løsning af kommunale opgaver, men der er ingen begrænsninger i relation til, hvilken kommunal viden der kan udnyttes i selskabsform, og selve begrebet ”kommunal viden” er i praksis fortolket bredt.

Kommunens samlede indskud i L384-selskaber må ikke overstige 10 mio. kr., opgjort efter værdien på tidspunktet for indskuddets foretagelse. Erhvervsministeren kan dog dispensere fra grænsen, hvilket er sket i de 8 tilfælde, hvor en kommune har anmodet herom. Indskud i L384-selskaber kan bestå i såvel kapitalindskud som apportindskud. Hvis kommunens finansielle indskud sker ved apportindskud, finder princippet i aktieselskabslovens § 6 og § 6a anvendelse, hvilket indebærer, at indskuddet skal vurderes af en uvildig vurderingsmand.

Kommunen må ikke gennem sit indskud opnå bestemmende indflydelse i selskaber. Bestemmelsen bliver fortolket i overensstemmelse med aktieselskabslovens § 2 således, at bestemmende indflydelse hverken kan opnås i kraft af aktiebesiddelse, stemmeflertal eller i kraft af en aktionæroverenskomst. Der er ikke noget til hinder for, at flere kommuner tilsammen kan besidde mere end 50 % af aktierne, og dermed bestemmende indflydelse.

Kommunerne kan kun deltage i selskaber med begrænset ansvar, dvs. aktieselskaber, anpartsselskaber samt virksomheder med begrænset ansvar omfattet af lov om erhvervsdrivende virksomheder. Kommunerne hæfter hermed alene med deres indskud for selskabets forpligtelser. Bestemmelsen udelukker, at kommuner deltager i interessentselskaber og partnerselskaber (kommanditaktieselskaber), idet dette ikke er virksomhedsformer med begrænset ansvar.

Selskabets vedtægter må ikke give andre end selskabsorganerne ret til at udpege bestyrelsesmedlemmer. Dette medfører, at kommunen ikke kan indskyde midler i et selskab og samtidig direkte udpege et antal medlemmer i ledelsen uden om generalforsamlingen. Der findes imidlertid flere eksempler på, at parterne i L384-selskaber gennem en aktionæroverenskomst forpligtes til at stemme for hinandens bestyrelseskandidater.

HAVNEUDVIKLINGSSKAB I SØNDERBORG

Sønderborg havn har som Københavns havn mistet sin oprindelige funktion. I modsætning til Københavns havn har der ikke været et voldsomt pres på omdannelsen, og man har haft god tid til at tænke over, hvordan havnen omdannes til en helt ny og spændende bydel.

Statens Kunstfond udarbejdede i 2003 en analyse af den fremtidige udvikling af Sønderborg havn som inspiration for de mange byer, som skal i gang med at omdanne ældre erhvervs- og havnearealer. Planen består af 17 forskellige projekter, som skal sikre en helhedsorienteret omdannelse af havnen. Ét af projekterne er etablering af et hotel i international topkvalitet tegnet af den internationalt anerkendte amerikanske arkitekt Frank Gehry. Hotellet skal - på samme måde som det verdensberømte museum i Bilbao (også tegnet af Frank Gehry) - igangsætte en positiv udvikling af havnen og hele Sønderborg Kommune.

En arbejdsgruppe med lokale investorer, som har været med til at konkretisere Statens Kunstfonds plan, har over for Sønderborg Kommune udtrykt, at Sønderborg Kommunes aktive deltagelse i et havneudviklingsselskab er en forudsætning for realisering af helhedsplanen og hotelprojektet, idet Sønderborg Kommune ejer størstedelen af arealerne i havnen.

Sønderborg Kommune har derfor besluttet at indgå i et offentlig-privat havneudviklings-selskab. Havneudviklingsselskabet har som formål at udarbejde en masterplan for havnens udvikling, herunder udarbejde en række analyser af infrastruktur, miljømæssige forhold, finansieringsmuligheder og planmæssige forhold samt afhjælpe forurening og byggemodne arealer. Sønderborg Kommune indskyder et kontant beløb i selskabet, og selskabet køber efterfølgende kommunens arealer i havnen. Da etableringen af L384-selskaber er betinget af, at der indgår kommunal viden i selskabet, er det Sønderborg Kommune, der mod betaling fra selskabet udarbejder analyser og undersøgelser.

Sammen med masterplanen skal selskabet udarbejde en tids- og handlingsplan og efter offentlig høring og politisk godkendelse gennemføre masterplanen. Selskabet skal sørge for, at de havnearealer, selskabet ejer, bliver solgt og bebygget, og at de infrastrukturelle opgaver på selskabets arealer bliver udført. Sønderborg Kommune er til gengæld forpligtet til at udføre masterplanens infrastrukturelle opgaver, der er beliggende udenfor de havnearealer, kommunen har solgt til selskabet. Selskabet skal også udarbejde en designmanual, som skal indgå i udbudskravene ved videresalg af arealerne til investorer. Som del af udbudsbetingelserne skal selskabet også stille krav om, at selskabet skal godkende investors projekt, før det går til kommunens myndighedsbehandling. Designmanual og godkendelsesproces har til formål at sikre, at området får sin egen identitet og helhed.

VURDERING AF SELSKABSKONSTRUKTION

Sønderborg Kommune har valgt at etablere selskabet som et aktieselskab med hjemmel i L384. Sønderborg Kommune har ikke vurderet, at det er nødvendigt at udbyde muligheden for at deltage i byomdannelsesselskabet, da stiftelse af L384-selskaber ikke er omfattet af tjenesteydelsesdirektivet. Den har i stedet lavet en aftale med en gruppe lokale investorer.

Sønderborg Kommunes indskud i selskabet holder sig under grænsen på 10 mio. kr., idet kommunen ikke indskyder kommunens arealer i Sønderborg havn, men alene et kontant beløb. Havneudviklingsselskabet køber efterfølgende arealerne af Sønderborg Kommune til en pris, der knytter sig til arealernes fremtidige anvendelse i følge masterplanen. Kommunen forpligter sig til at bruge indtægterne fra grundsalg til infrastrukturelle opgaver, som er omfattet af masterplanen, og som ligger uden for Havneudviklingsselskabets arealer. Sønderborg Kommune har i denne forbindelse ansøgt Statsamtet Sønderjylland i forhold til at undlade et udbud af arealerne i henhold til § 68 i styrelsesloven.

Sønderborg Kommune har vurderet, at forudsætningen for etablering af et L384-selskab er, at det er kommunen, der skal udarbejde undersøgelser og analyser for selskabet. Præcist hvor grænsen går for, hvor megen kommunal viden der skal indgå i et L384-selskab er usikkert. Spørgsmålet er, om det ikke vil være tilstrækkeligt, at kommunen gennem sin indflydelse i selskabets bestyrelse bidrager med kommunal viden. Dette forudsætter imidlertid, at der faktisk er kommunal deltagelse i bestyrelsen. Da bestyrelsen udpeges på selskabets generalforsamling, kan det ikke forudsættes, at kommunen gennem en eventuel deltagelse kan bidrage med kommunal viden i bestyrelsen. Det må derfor konkluderes, at en forudsætning for etablering af L384-selskaber er, at selskabet forpligtes til at købe ydelser af kommunen.

KONKLUSION

Det er muligt at etablere offentlig-private byomdannelsesselskaber med hjemmel i Lov 384, så længe følgende betingelser overholdes:

- Der vælges en selskabsform med begrænset ansvar.
- Kommunen må ikke have bestemmende indflydelse i selskabet, dvs. at kommunen skal have mindre end 50 % af aktierne.
- Selskabets bestyrelse skal vælges på generalforsamlingen, og bestyrelsesmedlemmer må ikke modtage instruktioner fra kommunalbestyrelsen.
- Kommunens samlede indskud i L384-selskaber må ikke overstige 10 mio. kr. (det er dog muligt at få dispensation fra denne grænse).

Etablering af offentlig-private selskaber med hjemmel i L384 giver følgende fordele:

- Der er klare retningslinjer for selskabet, herunder udpegelse af medlemmer til bestyrelsen og fokus på forretningsmæssig drift.
- Stiftelsen af L384-selskaber anses ikke som en tjenesteydelse og er derfor ikke omfattet af tjenesteydelsesdirektivet. Kommuner kan således principielt selv vælge, hvem kommunen ønsker at etablere et byomdannelsesselskab med.
- De køb af varer og tjenesteydelser, som et L384-selskab foretager, er ikke omfattet af udbudsreglerne, da selskabet ikke anses for at være en offentlig myndighed. Selskabet kan omvendt ikke løse opgaver for kommunen uden offentlig udbud.
- L384-selskaber er endelig ikke omfattet af reglerne om offentlighed i forvaltningen, hvilket kan lette arbejdet med investorer, som ikke vil have åbenhed om deres økonomi.

REVIDERING AF L384

L384 er i skrivende stund ved at blive revideret og forventes at blive erstattet af L176 med ikrafttrædelse den 1.1.2007. L176 introducerer en række ændringer for muligheden for offentlig-privat selskabsdannelse, der vil blive beskrevet i det følgende.

Grænsen for det kommunale indskud i selskabet på 10 millioner ophæves. Dette skyldes blandt andet, at Erhvervs- og Selskabsstyrelsen i alle ansøgninger om dispensation fra denne grænse har givet tilsagn. Dette må vurderes at lette selskabsdannelse, idet byomdannelsesselskaber oftest vil have behov for større kapacitet, end hvad der er givet mulighed for i L384.

Der indføres krav om, at den private deltagelse skal udgøre mindst 25%. Denne betingelse er indført for at sikre markedsførelse af den kommunale know how ud fra devisen om, at hvis de private aktører ser en god forretning i at deltage, må det forventes, at kommercialiseringen af produktet er bæredygtigt. I forhold til byomdannelsesselskaber har dette krav ikke den store betydning, idet kommunen i forvejen ikke må have aktiemajoritet i selskabet. Det betyder imidlertid, at det ikke vil være muligt, at flere kommuner alene kan gå sammen i et byomdannelsesselskab med hjemmel i L176.

Selskabernes indberetningspligt udvides. Det bliver med L176 offentlig-private selskaber pålagt at foretage indberetning til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen en gang om året. Styrelsen får ligeledes mulighed for at pålægge et selskab sanktioner og i yderste konsekvens at opløse det, såfremt det ikke lever op til kravene i L176.

De opgaver, selskabet skal varetage, må ikke tidligere have været udliciteret. Dette skyldes at kommunerne ikke må agere på det private marked. Undtagelser fra denne regel er, hvis udliciteringen er mislykkedes eller har udgjort en meget lille del af selskabets samlede opgaver.

Maximalt 25% af selskabets samlede produktion må sælges til "andre". Det vil sige private aktører samt staten og regionerne, såfremt de ikke har indgået i selskabet. Den resterende del skal sælges til andre kommuner. Denne regel skal ligeledes sikre, at kommunerne ikke agerer på det private marked. Det må dog vurderes, at hvis byomdannelsesselskaber ikke undtages denne regel, vil det ikke være muligt at oprette sådanne med hjemmel i L176. Byomdannelsesselskaber vil nemlig oftest afsætte hele eller meget store dele af det byggemodnede område til private entreprenører, der skal varetage den endelige realiseringsfase i forbindelse med omdannelsen. Erhvervs- og selskabsstyrelsen er pt. ved at udarbejde bekendtgørelsen til L176, der vil give hjemmel til at visse typer selskaber generelt undtages fra dette krav. Dansk Byplanlaboratorium har gjort styrelsen opmærksom på, at byomdannelsesselskaber bør omfattes heraf.

Der er ligeledes en række krav fra L 384, der fortsat vil være gældende i L176, det gælder fortsat at:

- Selskabets opgaver skal bygge på kommunal viden.
- Kommunen kun kan have begrænset ansvar og må derfor ikke have bestemmende indflydelse.
- Selskabets bestyrelse skal vælges på generalforsamling af aktionærerne.

FORDELE OG ULEMPER VED OFFENTLIG-PRIVAT SELSKABSDANNELSE

De sidste år har der været megen debat om mulighederne for at etablere offentlig-private byomdannelsesselskaber. Diskussionen har gået på, hvor kommunerne kan finde hjemmel til at indgå i disse selskaber, og ikke på hvilke fordele og ulemper, der er ved selskabsdannelse. Især to forhold afgør om en omdannelse er attraktiv for investorer og kan ske på markedsvilkår, eller om kommunen skal have en proaktiv tilgang til processen, eksempelvis ved at etablere et byomdannelsesselskab. For det første er det afgørende, hvor komplekse ejerformerne i området er. Dette forhold knytter sig til, hvor mange grundejere der potentielt ville kunne blokere for eller besværliggøre udviklingen. For det andet er det afgørende, hvor attraktivt beliggende det pågældende omdannelsesområde er. Et lidet attraktivt beliggende omdannelsesområde med mange grundejere med forskellige behov vil være langt sværere at skabe en succesfuld omdannelse i, end et attraktivt beliggende område med kun en enkelt grundejer. Disse forhold er derfor også afgørende for, hvilke fordele og ulemper der kan være knyttet til en given omdannelse.

Dette notat diskuterer de fordele og ulemper, der kan være forbundet med etablering af offentlig-private byomdannelsesselskaber. Ambitionen har været at lave en udtømmende oversigt, men oversigten vil givetvis kunne suppleres – ikke mindst i takt med at flere kommuner vælger at etablere selskaber. Notatet er udarbejdet på baggrund af de diskussioner, Dansk Byplanlaboratorium har haft med kommuner, grundejere og investorer i forbindelse med projektet Partnerskaber i byomdannelse (2004-2006).

Nogle forhold vedrørende offentlig-private byomdannelsesselskaber rummer både muligheder og problemer. Disse forhold behandles under begge overskrifter. I notatet tages der udgangspunkt i et offentlig-privat selskab etableret med hjemmel i Lov 384 om kommuners deltagelse i aktieselskaber mv.

FORDELE VED OFFENTLIG-PRIVATE BYOMDANNELSESELSKABER

1. *Når kommunen aktivt medvirker til byggemodningen og påtager sig en del af risikoen ved omdannelsen, bliver det mere attraktivt for investorer at investere i byomdannelse.*

Investorer er ofte nervøse ved at investere i omdannelsen af ældre erhvervsarealer. Der er store økonomiske usikkerheder forbundet med afhjælpning af forurening og byggemodning. Hvis kommunen tidligt i omdannelsesprocessen medvirker til en kortlægning af forureningen i området, vil det reducere investors risiko ved at investere i området. Kommunen kan også – for at reducere investors risiko yderligere – lave en aftale med investor om, at kommunen vil finansiere udgifterne til afhjælpning af forurening over en vis beløbsgrænse.

Kommunen kan alene eller i samarbejde med privatøkonomiske aktører byggemodne området og efterfølgende sælge de byggemodnede arealer til investor. Dette vil reducere usikkerheden i forhold til planprocessen og dermed den 'politiske usikkerhed'. Investor vil så alene skulle forholde sig til den markedsmæssige risiko, som investor oftest vil have større erfaring med.

I forhold til investors usikkerhed i forhold til udbygningen af den fysiske og sociale infrastruktur kan kommunen og investor indgå en forpligtende aftale om udbygningen – eventuelt med privat infrastrukturbidrag.

- 2. Mange kommuner har et begrænset økonomisk råderum. Inddragelse af private investeringer i byggemodning kan fremskynde byomdannelsen.*

Der er betydelige udgifter forbundet med omdannelse af ældre erhvervsområder. Afklaring og afhjælpning af forurening, byggemodning, etablering af infrastruktur osv. koster mange penge, som skal tages fra andre politikområder.

Etablering af et offentlig-privat selskab, hvor investor investerer i de indledende faser af byomdannelsen mod at få en andel af selskabets aktiver, gør det muligt at isolere byomdannelsen fra de årlige politisk-økonomiske prioriteringer.

En anden mulighed er de såkaldte infrastrukturbidrag, hvor investorerne indgår frivillige, privatretslige aftaler med en kommune om at bidrage til udviklingen af infrastrukturen i et ældre erhvervsområde for at fremskynde omdannelsen og derved få mulighed for at realisere projekter. Infrastrukturbidrag har været anvendt i forbindelse med byomdannelse i Norge igennem en årække og de seneste år i forbindelse med udviklingen af Københavns havn.

- 3. Der vil i mange byomdannelsesområder være mulighed for væsentlige værdistigninger. Etablering af et byomdannelsesselskab kan sikre, at værdistigningen fastholdes i området i form af investeringer i infrastruktur o.l.*

Omdannelsen af ældre erhvervsområder kan være forbundet med store usikkerheder (særligt i områder, hvor der ikke tidligere har fundet omdannelse sted), og værdien af de lediggjorte erhvervsarealer er derfor lav. Hvis en kommune kan fjerne eller reducere disse usikkerheder, vil grundværdien stige.

Investorer er vant til at håndtere og prissætte risiko. Hvis kommunen gennem en kortlægning af forureningen i området, en afklaring af de planlægningsmæssige forhold eller på anden måde reducerer risikoen, vil området blive mere attraktivt at investere i.

Hvis kommunen ejer en del af området, kan en del af værdistigningen fastholdes i området i form af investeringer i infrastruktur o.l.

- 4. Hvis der er et tillidsfuldt forhold mellem kommune og investor, er det muligt at komme frem til fleksible løsninger, der stiller alle parter bedre.*

Jo bedre parterne kender og stoler på hinanden, jo lettere vil det være at samarbejde om omdannelsen af ældre erhvervsarealer. Tilliden kan understøttes ved forskellige aftaler eller kontrakter, der sætter spillereglerne for samarbejdet, og den kan dermed skabe fælles forståelse for, hvordan samarbejdet skal tilrettelægges, og i hvilken retning det skal udvikles i. Her er det vigtigt, at sådanne aftaler ikke begrænser mulighederne for en effektiv omdannelsesproces.

Et konkret eksempel på en ordning, som sikrer fleksibilitet og tillid, er oprettelse af en miljøfond. I forbindelse med omdannelse af Sojakagefabrikken i Københavns Havn var Københavns Kommune usikre på, om DS Industri ville udvikle de mest attraktive dele af den meget forurenede grund, men undlade at afhjælpe forureningen på de mest forurenede arealer. Ved at placere alle pengene fra grundsalget i en miljøfond, der kun kunne anvendes til byggemodning, oprensning og markedsføring, sikrede Københavns Kommune sig, at hele området blev udviklet. Samtidig

fik DS Industri mulighed for at udvikle de mest attraktive områder først, hvilket fremmede efterspørgslen efter de mindre attraktive grunde.

5. *Hvis en kommune ejer en grund og ønsker at fremme et bestemt projekt på grunden, kan kommunen ved oprettelse af et L384-selskab indskyde grunden som apportindskud i selskabet og undgå et offentligt udbud.*

Selve etableringen af et L384-selskab og kommunalt apportindskud af en grund heri er ikke i sig selv udbudspligtigt. Når selskabet skal videresælge den byggemodnede grund, kan der imidlertid være krav om, at dette sker i udbud. Ved et indskud af en kommunalt ejet grund i et L384-selskab bør kommunen derfor tage en dialog med tilsynsmyndighederne om problemstillingen.

Et konkret eksempel er omdannelsen af Sønderborg havn, hvor Sønderborg Kommune har solgt arealer i et havneudviklingsselskab uden forudgående udbud. På arealet skal blandt andet opføres et internationalt hotel tegnet af den amerikanske arkitekt Frank Gehry.

Det er tanken, at hotellet skal sætte gang i den samme udvikling, der er sket i Bilbao, efter at Frank Gehry skabte det verdensberømte Guggenheimmuseum.

6. *Etablering af et offentlig-privat byomdannelsesselskab kan sikre en effektiv omdannelse på forretningsmæssige vilkår.*

En kommune er en politisk organisation, hvor der kan være mange potentielt konfliktende og skiftende målsætninger. Hvis en kommune ønsker, at byomdannelsen skal finde sted på forretningsmæssige vilkår, kan det være hensigtsmæssigt at etablere et byomdannelsesselskab, hvor beslutningerne tages i armslængde af det politiske niveau. Hermed sikres også stabilitet og kontinuitet uafhængigt af kommunalvalg og skiftende politiske vinde.

Selskabets ledelse kan netop fokusere på en effektiv omdannelse og behøver ikke bruge kræfter på forhold, som ikke er centrale i forhold til omdannelsen, som tilfældet er med kommunalbestyrelsen, der skal prioritere mellem forskellige problemstillinger. Selskabet har derved mulighed for at agere hurtigt på nye muligheder, eksempelvis opkøbe yderligere grunde, der har betydning for en hensigtsmæssig udvikling af området.

Når en byomdannelse varetages af et selskab, skal potentielle investorer ikke løbe mellem forskellige kommunale forvaltninger og kan heller ikke kortslutte systemet ved at gå direkte til det politiske niveau. I stedet kan investor samarbejde med byomdannelsesselskabet, som har kompetencen til at gå i dialog med investoren om udformningen af et projekt.

7. *Tidlig inddragelse af investors viden og erfaringer kan medvirke til en reduktion af byggemodningsomkostningerne.*

Afhjælpning af forurening og andre byggemodningsudgifter afhænger af den fremtidige anvendelse. De dele af et ældre erhvervsområde, der skal anvendes til boliger, skal oprensnes fuldstændigt, mens omdannelse til serviceerhverv stiller mindre krav til afhjælpning af forurening.

Investor har ofte erfaringer fra lignede problemstillinger eller er - i kraft af større utålmodighed - villig til at investere i den fornødne ekspertviden.

En reduktion af byggemodningsomkostningerne betyder, at det kan blive attraktivt for investor at investere i omdannelsen, selvom omdannelsen ikke ville kunne ske på almindelige markedsvilkår grundet en ikke-attraktiv beliggenhed eller meget komplekse ejerformer. Hvis det allerede er lønsomt for investor at medvirke til omdannelsen, bør det overvejes, hvordan kommunen fastholder gevinsten ved en reduktion af byggemodningsomkostningerne i området – evt. gennem et infrastrukturbidrag el.lign.

8. Samarbejde med grundejerne sikrer en helhedsorienteret og mere fleksibel omdannelse.

Ældre erhvervsområder består ofte af mange mindre matrikler. De forskellige grundejere har forskellige interesser og tidsperspektiver. De grundejere, som driver en lønsom forretning i området, og som måske har investeret betydelige midler i et produktionsapparat, er ikke interesserede i en omdannelse. Investorer, som har opkøbt arealer i området, er interesserede i en hurtig omdannelsesproces. Endelig er der i ældre erhvervsområder grundejere, som har oplevet, at deres grund er blevet mere værd end deres virksomhed. Denne gruppe kan være den sværeste at have med at gøre, idet de ikke bidrager til udviklingen, men blot afventer at udviklingen driver grundværdien yderligere i vejret. Disse virksomheder er endvidere ofte meget nedslidte og giver en dårligt indtryk – som påvirker hele området og vanskeliggør omdannelsen.

Et samarbejde mellem grundejerne i et byomdannelsesområde kan sikre en fleksibel omdannelse, der tager hensyn til de stadig aktive virksomheder i området. En masterplan kan sikre, at omdannelsen starter, hvor der ikke længere er aktive virksomheder og, indenfor den 8-årige periode hvor der kan dispenseres for støjkrav o. lign., bevæger sig gennem området.

Grundejerne kan også samarbejde ved at pulje deres små matrikler til større grunde, hvilket gør det lettere for investor at realisere et projekt. Ved at pulje små matrikler bliver det muligt at lave en helhedsvurdering af, hvor forskellige funktioner bør placeres i området med hensyn til forurening, infrastruktur osv.

Et offentlig-privat byomdannelsesselskab kan lette arbejdet med at samle de små matrikler og sikre, at én uvillig grundejer ikke kan blokere for en omdannelse. Dette kan enten ske, ved at selskabet køber grundene af de grundejere, som ikke ønsker at deltage i byomdannelsesselskabet, eller ved at byomdannelsesselskabet indstiller til kommunen at ekspropriere grunden og skyde den ind i byomdannelsesselskabet.

9. Et offentlig-privat byomdannelsesselskab giver kommunen bedre mulighed for at sikre den arkitektoniske kvalitet og fastlægge ejerforhold, end kommunen har gennem planlægningen.

En kommune kan gennem kommune- og lokalplaner fastlægge, hvilke funktioner der må være i et givent område. Kommunen kan også fastlægge bebyggelsesprocent, maksimal højde, hvilke materialer der må anvendes osv.

Investor kan indenfor disse rammer udforme et projekt, som kommunen kun har begrænset mulighed for at komme med indsigelser til, hvis det overholder retningslinjerne i kommune- og lokalplan.

Hvis kommunen investerer i byomdannelsen og etablerer et offentlig-privat byomdannelsesselskab, får kommunen direkte mulighed for at påvirke projektet, herunder arkitektur, hvilke ejer-

former der skal være, hvilke miljømæssige normer byggeriet skal opfylde osv. og stille det som krav til de investorer, som ønsker at opføre nybyggeri. Medejerskabet giver således kommunen bedre muligheder for at skabe attraktive og levende byområder.

ULEMPER VED OFFENTLIG-PRIVATE BYOMDANNELSESSELSKABER

- 1. Kommunen kan, hvis den er grundejer og gennemfører byggemodningen alene, høste hele den forventede værdistigning ved byggemodningen.*

Der kan som tidligere beskrevet være betydelige værdistigninger ved byggemodning osv. af byomdannelsesområder. Et centralt spørgsmål i denne forbindelse er, hvorfor kommunen skal vælge at dele denne gevinst med private aktører.

Større kommuner, der ejer et ældre erhvervs- eller havneområde, og som råder over alle de nødvendige kompetencer og har de nødvendige midler til rådighed, kan med fordel afklare og afhjælpe forurening, etablere den nødvendige infrastruktur osv. og efterfølgende udbyde området til højstbydende.

Dette er måske den væsentligste indvending mod kommuners deltagelse i byomdannelsesselskaber.

Ved etablering af et 100% kommunalt ejet byomdannelsesselskab – som fungerer helt efter samme retningslinjer som et offentlig-privat selskab, dvs. med uafhængig bestyrelse, økonomi osv. – vil selskabet kunne afhjælpe den politiske og planlægningsmæssige usikkerhed og under de rette markedsmæssige forhold tjene godt på omdannelsen af området.

- 2. Det kan være vanskeligt at værdisætte kommunens arealer i tilfælde af apportindskud (indskud af andre værdier end kontanter) i et L384-selskab.*

Byomdannelsesområder kan være vanskelige at værdisætte, da den fremtidige anvendelse i mange tilfælde vil være uafklaret på tidspunktet for apportindskud. Prisen på en grund afhænger i høj grad af den fremtidige anvendelse og hvor meget, der må bygges på grunden.

Anvendelse og bebyggelsesprocent fastlægges i kommune- og lokalplaner, og kommunen kan ikke ved et indskud forudsætte en senere fastlæggelse af anvendelsen, idet dette vil være i strid med borgernes mulighed for at blive hørt og påvirke, hvordan området skal udvikles.

Et andet problem opstår i det tilfælde, hvor der ikke har været handlet lignende grunde i kommunen i en længere periode. Byomdannelsesområder er ikke en hyldevare, og det er svært at finde en uafhængig vurderingsmand med tilstrækkeligt lokalkendskab til at fastlægge en rigtig pris.

Et tredje problem er i de tilfælde, hvor der ikke er sket en fuldstændig kortlægning af forureningen i området. Den usikkerhed, der er i forbindelse med den fremtidige afhjælpning af forurening, kan gøre det vanskeligt at værdisætte grunden.

Disse forhold vil ikke være noget større problem i de tilfælde, hvor kommunen vælger at udbyde samarbejdet, og der er flere interesserede investorer, idet konkurrencen mellem investorerne vil sikre den rigtige pris.

I mindre byer vil det dog sandsynligvis være én bestemt investor, som ønsker at samarbejde med kommunen om udvikling af et område, og der vil således ikke være mulighed for at afprøve prisen i konkurrence med andre investorer.

Problemet med prissætningen af et apportindskud er, at kommunen ikke i modstrid med konkurrencereglerne må indskyde arealer i et selskab, uden at der er tale om en forretningsmæssig investering.

3. Der eksisterer ikke et marked for deltagelse i byomdannelsesselskaber og dermed ingen konkurrence mellem investorer.

Der findes pt. ingen selskaber, som har specialiseret sig i byggemodning af ældre erhvervsarealer. Developere, entreprenører og andre investorer har alle opførelsen af nybyggeri som deres kernekompetence, og det er usikkert, om de ønsker at deltage i et udbud af muligheden for at deltage i et offentlig-privat byomdannelsesselskab.

Det er derfor vanskeligt at udbyde deltagelsen i et byomdannelsesselskab og vanskeligt at konkurrenceprøve værdien på et apportindskud af en kommunalt ejet grund.

I det omfang, der kommer klarhed om kommunernes muligheder for at deltage i offentlig-private byomdannelsesselskaber, og flere kommuner vælger at udbyde deltagelsen i disse selskaber, kan der opstå et marked. Problemet er imidlertid, at byomdannelse er en meget kompleks proces, og at der ikke er mange byomdannelsesområder i spil – og at nogle af disse bliver gennemført på traditionel vis. Det vil derfor være vanskeligt at forestille sig en 3-5 ligeværdige private byomdannelsesselskaber, som vil konkurrere om muligheden for at deltage i offentlig-private byomdannelsesselskaber.

4. Kommunens repræsentanter i selskabets bestyrelse kan være fristet til at tjene kommunens mere end selskabets interesser.

De sidste 10 års diskussioner af statslige repræsentanter i bestyrelsen for statslige aktieselskaber viser, at det ikke er uproblematisk at operere i gråzonen mellem offentlig og privat. Resultatet af forskellige udredninger er en klar udmelding af, at når staten vælger at etablere et aktieselskab, skal dette fungere som et hvilket som helst andet selskab. Dette indebærer, at selskabet skal agere på forretningsmæssige vilkår, og at bestyrelsesmedlemmer ikke må modtage instruktioner fra politikere, men skal handle i selskabets interesse.

Omvendt er det anerkendt, at bestyrelsesmedlemmer i et begrænset omfang kan orientere ministeren, hvis der er sager under opsejling som kan skabe politisk debat.

Omdannelse af ældre erhvervsområder kan være et meget politisk følsomt emne, og embedsmænd og kommunalbestyrelsesmedlemmer, som sidder i bestyrelsen for byomdannelsesselskaber, kan have svært ved at fastholde, at de ikke kan repræsentere kommunalbestyrelsen eller orientere denne løbende.

I denne forbindelse er det vigtigt at understrege, at bestyrelsesmedlemmer vælges på selskabets generalforsamlinger og bør vælges på baggrund af deres kompetencer og ikke deres tilknytning til kommunen. Samtidig vil det dog være en fordel, hvis en eller flere bestyrelsesmedlemmer kender det politisk-administrative system, ved hvilke sager der kan skabe politisk uro og hjælper selskabet med at styre uden om disse eller, hvis det ikke kan lade sig gøre, håndterer sagerne hensigtsmæssigt.

5. *Der kan ske en uheldig sammenblanding af kommunens rolle som planmyndighed og som interessent i et byomdannelsesselskab.*

Når kommunen får økonomiske interesser i udviklingen af et område, kan man risikere, at kommunen ved udarbejdelse af planer o. lign. ikke udelukkende handler ud fra planlægningsmæssige kriterier, men også tager hensyn til, hvad der er i kommunens økonomiske interesse. Planlæggerne kan have en uheldig dobbeltrolle som planmyndighed og interessent i et offentlig-privat byomdannelsesselskab.

Dette kan selvfølgelig være et problem, men det er trods alt ikke anderledes end de mange kommunale udstykninger, der gennemføres hvert år.

6. *Etablering af et offentlig-privat byomdannelsesselskab vanskeliggør direkte politisk indflydelse på selskabets drift.*

Det kan være en fordel, at et byomdannelsesselskab fungerer på forretningsmæssige vilkår, men det kræver, at de politiske rammer om selskabets virke er så præcise, at det ikke er nødvendigt med politisk indflydelse på selskabets daglige drift – og at politikerne er indforstået med dette.

Ved etablering af et offentlig-privat byomdannelsesselskab får kommunen samme rettigheder som andre aktionærer og har således ikke mulighed for at instruere de politikere eller embedsmænd, der sidder i selskabets bestyrelse. Kommunalbestyrelsen har ingen mulighed for at inddrage selskabets aktiver i den politiske budgetproces. Kommunalbestyrelsen kan således ikke pålægge selskabets ledelse at sælge delarealer for at få midler til forbedringer af den kommunale service.

7. *Etablering af et offentlig-privat byomdannelsesselskab indskrænker mulighederne for demokratisk kontrol.*

Et tillidsfuldt og effektivt samarbejde mellem offentlige og private aktører kræver en vis lukkethed om samarbejdet. Åbenhed over for nye aktører og personudskiftninger gør det sværere at finde fælles målsætninger og fælles løsninger på fælles problemer. Denne lukkethed sikrer effektivitet, men kan begrænse idéudviklingen i samarbejdet. Tendensen til lukkethed i offentlig-privat samarbejde kræver, at kommunen repræsenterer de, der ikke deltager i samarbejdet, eksempelvis ressourcetsvage borgere.

I selskaber etableret med hjemmel i L384 vil mulighederne for demokratisk kontrol og almindelige borgeres muligheder for at påvirke selskabets drift være yderligere begrænset, idet L384 selskaber ikke er omfattet af kravet om offentlighed i forvaltningen.

UDBUD I FORBINDELSE MED OFFENTLIG-PRIVATE PARTNERSKABER

Omdannelse af ældre erhvervsområder er en langstrakt og kompliceret proces, som groft kan opdeles i to faser.

1. Udtænkning af visioner, planlægningsarbejde og investeringer i byggermodning, afhjælpning af forurening, etablering af infrastruktur osv.
2. Efterfølgende anlægsinvesteringer i boliger, kontorer, offentlige funktioner osv.

Oftest vil kommunen være ansvarlig for første fase, mens de privatøkonomiske aktører først indtræder i anden fase. Den stigende opmærksomhed på fordelene ved en tidlig inddragelse af privatøkonomiske aktørers viden og ressourcer gør dog denne arbejdsdeling utilfredsstillende. Således hedder det eksempelvis i Socialministeriets og Erhvervs- og Byggestyrelsens rapport om udenlandske erfaringer med OPP i byomdannelse at *"Inddragelse af private aktørers viden og kompetencer i alle projektets faser kan medføre en optimering af områdets anvendelse under hensyntagen til de markedsmæssige muligheder."* (Socialministeriets og Erhvervs- og Byggestyrelsen, 2005 side 7).

Ifølge EU's udbudsdirektiv af 31. marts 2004 skal offentlige kontrakter om bl.a. bygge- og anlægsarbejder tildeles efter udbud, når der indgås gensidigt bebyrdende aftaler mellem offentlige myndigheder og økonomiske aktører. Det betyder, at mulighederne for samarbejde mellem en kommune og privatøkonomiske aktører i forbindelse med omdannelse af ældre erhvervsområder kompliceres af udbudsreglerne i de tilfælde, hvor kommunen er grundejer, fordi kommunen er forpligtet til at købe ydelser forbundet med udviklingen heraf af den økonomiske part, der giver det bedste tilbud.

EF-traktatens ligebehandlingsprincip indebærer, at ordregiver ikke, på en måde der kan udelukke konkurrence i forbindelse med et udbud, må søge eller modtage rådgivning fra en virksomhed, der kan have en udbudsmæssig interesse i den pågældende udbudsforretning.

Der findes dog flere udbudsformer, der på forskellig vis kan imødekomme de problemstillinger, forskellige udbudsvilkår knytter sig til. For den offentlige sektor vil det som hovedregel være *offentligt udbud* eller *begrænset udbud*, der skal anvendes. Det skyldes, at disse udbudsformer giver tilbudsgiverne den største sikkerhed mod forskelsbehandling, da konkurrencevilkårene normalt ikke kan ændres, når udbudsmaterialet er offentliggjort. Der er imidlertid indført en ny udbudsform med den seneste revidering af udbudsdirektivet, nemlig den *konkurrenceprægede udbudsdialog*. Denne udbudsform er en hybrid mellem *udbud efter forhandling* og *begrænset udbud*, hvor ordregiver har mulighed for at drøfte løsningen af en opgave med de potentielle tilbudsgivere i en fleksibel udbudsprocedure. Denne udbudsform kan anvendes ved indgåelse af særligt komplekse kontrakter, hvilket blandt andet kan være tilfældet ved planlægning og gennemførelse af OPP-projekter.

OFFENTLIGT UDBUD

Med offentligt udbud sikres den størst mulige konkurrence om udbuddet, idet det er muligt for enhver at byde på opgaven, og ordren tildeles på baggrund af på forhånd fastsatte kvantitative tildelingskriterier. Det vil sige, at ordregiver på forhånd skal kunne identificere alle de opgaver,

der skal løses i forbindelse med varetagelsen af opgaven, og ikke mindst hvordan de skal løses. Det kan være svært i en byomdannelsesproces, hvor kommunen ønsker at udvikle løsningen af opgaven *sammen med* den private investor.

En anden væsentlig problemstilling, der er forbundet med det almindelige offentlige udbud, er, at der er betydelige omkostninger forbundet med at udarbejde et tilbud, der rummer en hel byomdannelse. Det kan betyde, at potentielle tilbudsgivere på forhånd trækker sig fra opgaven, da omkostningerne ved at udarbejde et tilbud ikke matcher sandsynligheden for at få tildelt opgaven. Dette vil især være gældende i områder med stort investeringspres, hvor mange økonomiske aktører vil være interesseret i en given opgave. Det vil især være de bedst etablerede tilbudsgivere, der ikke føler sig nødsaget til at byde på opgaver, hvor de vurderer, at forholdet mellem risiko og udgifter ikke hænger sammen. Det er derfor i både ordre- og tilbudsgivers interesse, at mængden af bud holdes på et niveau, der afbalancerer risici og omkostninger for tilbudsgiver.

Disse to problemstillinger kan imødekommes ved at benytte enten *begrænset udbud* eller *konkurrencepræget dialog*. Begge udmærker sig i denne sammenhæng ved at opdele udbuddet i to faser: En prækvalifikation og en egentlig udbudsfase.

BEGRÆNSET UDBUD

Ved begrænset udbud kan ordregiver begrænse antallet af tilbudsgivere via en prækvalifikation. På baggrund heraf vælger ordregiver et begrænset antal tilbudsgivere, der skal udarbejde et egentligt tilbud. Ved at benytte det begrænsede udbud sikrer ordregiver sig således, at de bedst kvalificerede tilbudsgivere ikke afholder sig fra byde på en given opgave, fordi forholdet mellem omkostninger og risici ikke er sammenhængende. Dermed bliver konkurrencen om budet størst mulig, selvom kun et mindre antal leverandører får mulighed for at byde på opgaven.

Det afgørende i det begrænsede udbud ligger i, at der skal være reel forskel på første og anden fase. I prækvalifikationen skal de interesserede virksomheder udelukkende vurderes efter kriterierne for udvælgelse. Det vil sige kriterier, der relaterer sig til virksomhedernes økonomiske og tekniske formåen. Her gælder det ligeledes, at antallet af prækvalificerede skal være tilstrækkeligt stort til at sikre reel konkurrence, hvilket i udbudsdirektivet er vurderet til mindst fem tilbudsgivere. Det har dog ingen konsekvenser, at færre end fem af de prækvalificerede faktisk afgiver et tilbud i anden fase.

De prækvalificerede leverandører skal skriftligt opfordres til at byde i anden fase. Disse bud skal tildeles efter principperne om *det økonomisk mest fordelagtige bud*, hvor på forhånd fastsætte økonomiske og kvalitative kriterier tilsammen gør det muligt for ordregiver at fastslå, hvilket tilbud der er økonomisk mest fordelagtigt. Her lægges der særligt vægt på forholdet mellem kvalitet og pris.

Principperne bag *det økonomisk mest fordelagtige bud* gør det muligt at indarbejde rum for variation i løsningsforslaget i udbudsmaterialet. En mulighed der ikke findes i det tildelingskriterium, der er knyttet til det almindelige offentlige udbud, nemlig *kriteriet om laveste pris*.

Ved at anvende *det økonomisk mest fordelagtige bud* som tildelingskriterium bliver det nemlig muligt for ordregiver at tilknytte en række underkriterier til tildelingen af opgaven. Disse krite-

rier kan vedrøre både produkt, tjenesteydelse, bygge- og anlægsarbejde samt proces. Udbudsdirektivet nævner blandt andet kvalitet, æstetik, miljøegenskaber, færdiggørelsestid, driftsomkostninger og rentabilitet som eksempler på lovlige underkriterier. Der kan dog også fastsættes andre – end de i udbudsdirektivet opstillede – kriterier under forudsætning af, at de er knyttet til kontraktgenstanden og egnede til, at ordregiver kan sammenligne tilbuddene objektivt. Ligeledes gælder det for underkriterierne, at de skal formuleres, så de reelt får et indhold og giver mening for tilbudsgivere. Ved anvendelse af eksempelvis kvalitet som underkriterium skal det blandt andet præciseres, hvad der forstås ved kvalitet i den konkrete sammenhæng. Ikke-økonomiske underkriterier kan således anvendes som tildelingskriterier, såfremt de er endeligt og entydigt beskrevet, så det står fuldstændig klart for tilbudsgiver, hvad der lægges vægt på. Dette giver ordregiver mulighed for at opfylde den berørte almenheds behov i forhold af eksempelvis social eller miljømæssig karakter, selvom de ikke er økonomisk rentable.

Endelig skal det fremgå af udbudsmaterialet, hvordan de enkelte underkriterier er vægtet i forhold til hinanden. Summen af de vægtede kriterier skal være 100%. Denne vægtning skal være med til at sikre ligebehandlingen af tilbudsgivere og gøre tildelingen mere gennemsigtig. Kan kriterierne ikke på forhånd vægtes, *skal* de opstilles i prioriteret rækkefølge. Denne mulighed skal dog opfattes som en undtagelse fra de almindeligt gældende regler.

KONKURRENCEPRÆGET DIALOG

Den konkurrenceprægede dialog er en ny udbudsform, der trådte i kraft den 1. januar 2005. Denne udbudsform imødekommer netop de komplekse forhold, der er forbundet med en byomdannelse, idet de enkelte tilbud kan skabes i en dialog mellem ordre- og tilbudsgiver.

Udover en prækvalifikation er *den konkurrenceprægede dialog* inddelt i 2 faser. En dialogfase, hvor ordregiver kan drøfte alle aspekter af kontrakten med den enkelte leverandør, og en tilbuds-givende fase, hvor der alene kan ske en teknisk afklaring og præcisering af uklare elementer ved tilbuddet.

Den konkurrenceprægede dialog er en udbudsform, der kan anvendes, når man ikke på forhånd kan fastlægge projektets økonomiske og juridiske forhold, og/eller hvis det ikke er muligt at præcisere de tekniske vilkår for opgaveløsningen. Denne udbudsform er derfor særligt velegnet, når en kommune ønsker at samarbejde med private investorer om en længerevarende og uforudsigelig omdannelsesproces.

Den konkurrenceprægede dialog indledes ligesom det *begrænsede udbud* med en prækvalifikation, hvorefter mindst tre private tilbudsgivere vælges. Herefter indledes en individuel dialog mellem ordregiver og de valgte leverandører. Formålet med denne dialog er at indkredse og fastlægge, hvordan udbyders behov kan opfyldes, på samme måde, som det kendes fra *udbud efter forhandling*.²

Dialogen mellem ordregiver og de valgte leverandører skal føres individuelt og baseres på den enkelte leverandørs løsningsforslag. Det er således ikke lovligt for ordregiver – uden samtykke

² *Udbud efter forhandling* er en udbudsform, der kan anvendes i særtilfælde, hvor der eksempelvis ikke er leverandører, der har budt på et offentligt udbud, eller hvor de indkomne tilbud ikke imødekommer de opstillede kriterier. Udbudsformen kan kun benyttes, når man er i en af de situationer, der udtrykkeligt er nævnt i direktivet.

fra leverandøren – at videregive dennes løsningsforslag eller dele heraf til de andre deltagende leverandører. Ordregiver kan dog betale en tilbudsgiver for dennes løsningsforslag eller dele heraf for at bruge det som en generel løsning hos alle leverandører. I dette tilfælde skal alle tilbudsgivere have samme information om den konceptdel, der skal indarbejdes som en del af løsningen.

Ordregiver kan vælge at lade dialogfasen opdele i flere faser, således at nogle leverandører udskilles undervejs. Denne udskillelse skal ske på baggrund af de fastsatte tildelingskriterier og forudsætter, at flere end 3 tilbudsgivere prækvalificeres, da der skal være mindst tre tilbudsgivere, der får mulighed for at afgive et tilbud på den konkrete opgave.

Dialogfasen afsluttes, når ordregiver har indkredset den eller de løsninger, der kan opfylde behovet. Herefter indtræder den tilbudsgivende fase, hvor udvælgelsen gennemføres som et almindeligt *begrænset udbud* på baggrund af principperne for det *økonomisk mest fordelagtige bud*. Her opfordres de deltagende leverandører til at afgive deres endelige tilbud på baggrund af de løsninger, der er forelagt og præciseret under dialogen med ordregiver. Dette er et ”best and final offer”, hvor konkurrencestyrelsen vurderer, at den enkelte tilbudsgiver skal give tilbud på eget løsningsforslag, da ordregiver som tidligere nævnt ikke må videregive oplysninger om de enkelte løsningsforslag. Efter tilbuddene er afgivet, må der ikke ændres ved grundlæggende elementer i tilbuddet. Dog er det muligt at få præciseret eventuelle uklarheder ved tilbuddet og gennemføre mindre tilpasninger heraf, såfremt disse ikke skaber konkurrenceforvridning eller forskelsbehandling.

Den konkurrenceprægede dialog giver således en kommune mulighed for enten at vælge en samarbejdspartner ved indgåelse af kontrakt, en privat part til en offentlig-privat selskabsdannelse eller en privat part, der alene skal varetage opgaverne i forbindelse med realiseringen af et byomdannelsesprojekt. *Den konkurrenceprægede dialog* giver kommunen mulighed for at have en proaktiv tilgang til byomdannelsesprojekter, der ikke eksisterer i de almindelige udbudsformer, og kan blandt andet:

- ❑ Sikre realiseringen af en ønsket omdannelse.
- ❑ Inddrage private initiale investeringer i infrastruktur, byggemodning og lignende.
- ❑ Give kommunen større politisk indflydelse på detailudviklingen af området og omdannelsesprocessen, end hvad der traditionelt er muligt gennem salgsvilkår og lokalplanlægning.
- ❑ Inddrage privat viden og innovation i visionsudviklingen af området og selve omdannelsesprocessen.

ROSKILDE KOMMUNES BETÆNKELIGHEDER

I forbindelse med afviklingen af Unicons betonfabrik i Roskilde har Roskilde Kommune købt Unicons grunde med henblik på at skabe en langsigtet byudvikling i området. Kommunen er således eneste grundejer i området og har, i forbindelse med igangsættelsen af den ønskede udvikling, overvejet en selskabskonstruktion for at tilføre området:

- ❑ Private initiale investeringer i infrastruktur, byggemodning og lignende.

- ❑ Større politisk indflydelse på detailudviklingen af området, end hvad der traditionelt er muligt.
- ❑ Privat viden og innovation i visionsudviklingen af området og selve omdannelsesprocessen.

Det har dog ikke været muligt for Roskilde Kommune at finde en model, der på en og samme tid kunne sikre alle målsætninger og give kommunen sikkerhed for, at den private part ikke kunne overtage styringen af områdets udvikling. Dertil kommer, at Roskilde Kommune har været usikre på, om og hvordan en eventuel investor, der deltager i den udgiftstunge udviklings- og byggemodningsfase, også får mulighed for at varetage den indtægtsgivende bygge- og salgsfase. Baggrunden for, at kommunen har en sådan interesse, ligger i, at der ved at samarbejde med de(n) samme aktør(er) i hele processen skabes mulighed for, at den fortjeneste, omdannelsen kan føre til, fastholdes i området og kan være med til at finansiere de store initiale omkostninger, der er forbundet hermed.

Roskilde Kommune kan ved at anvende *den konkurrenceprægede dialog* sikre, at private investeringer og viden kan implementeres i både byggemodningen og infrastrukturudbygningen samtidig med, at den politiske indflydelse på detailudviklingen fastholdes. Det skyldes, at *den konkurrenceprægede dialog* muliggør, at kommunen bibeholder sit ejerskab til grunden gennem hele byggemodnings- og planlægningsfasen. Samtidig får den investor, der vinder budet, sikkerhed for at kunne deltage i både den omkostningstunge planlægnings- og byggemodningsfase samt den indtægtsgivende realiseringsfase. *Den konkurrenceprægede dialog* giver således en række af de samme fordele, som en selskabsdannelse ville kunne, uden at kommunen skal afgive sin beslutningskompetence.

For de kommunale aktører giver den konkurrenceprægede dialog:

- ❑ Sikkerhed for politisk kontrol med omdannelsen.
- ❑ Mulighed for større indflydelse på detailplanlægningen, end der kan opnås gennem lokal- og kommuneplanlægning.
- ❑ Mulighed for private investeringer i byggemodningsfasen i forbindelse med etablering af infrastruktur, oprensning af forurening o. lign.
- ❑ Mulighed for at inddrage private aktørers ekspertise i planlægningsfasen og tilrettelæggelsen af samarbejdet.
- ❑ Mulighed for at vælge den mest konkurrencedygtige samarbejdspartner.
- ❑ Mulighed for at sikre fremdrift og kontinuitet i projektet.

For de private aktører giver den konkurrenceprægede dialog:

- ❑ Sikkerhed for at kunne deltage i hele omdannelsesprocessen.
- ❑ Sikkerhed for politiske beslutninger om projektet og kommunal fokus herpå og dermed mulighed for hurtigere og mere effektiv sagsbehandling end normalt.
- ❑ Sikkerhed for afklaring af proces og produkt på et tidligt tidspunkt, hvilket kan være medvirkende til at minimere de risici, der er forbundet med projektet.
- ❑ Mulighed for at påvirke plangrundlaget på et tidligt tidspunkt.
- ❑ Mulighed for at påvirke tilrettelæggelsen af den proces en omdannelse skal realiseres i.

Dette notat er skrevet på baggrund af Konkurrencestyrelsens vejledning til udbudsdirektiverne af 20. december 2004, samt en workshop om muligheder og barrierer for offentlig-privat samarbejde i Roskilde, hvor blandt andre Marianne K. Larsen, chefjurist i konkurrencestyrelsen og Martin Holgaard, der på det tidspunkt var planchef i Roskilde Kommune, deltog.

RIGSARKIVET UDBYDES SOM KONKURRENCEPRÆGET DIALOG

Rigsarkivet er blevet udbudt som konkurrencepræget dialog. Dialogprocessen forventes at vare et halvt år. Endnu er kun det beskrivende dokument fra udbyder udarbejdet. Det kan ses på slots- og ejendomsstyrelsens hjemmeside.

DE NORSKE UDBYGNINGSAFTALER

I Norge har det længe været muligt for kommunerne at pålægge de private investorer og bygherrer at forestå forskellige opgaver i forbindelse med en byomdannelse. Det drejer sig primært om den infrastruktur af både teknisk og social karakter, der bliver behov for, når der udbygges et nyt boligområde. I Norge er det udbygningsaftalerne, der skaber rammerne om de privat-offentlige aftaler, og grænserne for, hvor langt kommunerne kan gå i deres krav til de private bygherrer, synes meget frie.

I Danmark går mange diskussioner om partnerskaber og aftalevilkår mellem private og offentlige aktører netop på, hvordan der kan skabes friere rammer for at indgå aftaler med de private investorer, developere og bygherrer om at varetage flere kommunale opgaver i forbindelse med byomdannelses- og byudviklingsprojekter. Det kan derfor være en god start at undersøge om de muligheder der findes i de norske udbygningsaftaler kan tilpasses danske forhold. Selvom de norske myndigheder pt. overvejer om de norske rammer er for frie, og derfor overvejer en indskærpelse af reglerne.

PRINCIPPET BAG DE NORSKE UDBYGNINGSAFTALER

Udbygningsaftaler er et begreb, der bruges om flere forskellige typer aftaler indgået i forskellige situationer. I vid forstand omfatter begrebet alle aftaler indgået mellem en developer, investor og/eller bygherre samt en kommune om regulering og udbygning af et område. Aftalerne kan både gælde intentionen med projektet, projektet som helhed eller detaljer i gennemførelsen.

I Norge har udbygningsaftalerne længe været anvendt som en almindelig del af projektaftaler og traditionelt været anvendt til at gennemføre kommunale krav om teknisk infrastruktur, det vil sige veje, vand og afløb. Disse forhold har været reguleret gennem plan- og bygningsloven både i forhold til krav og omkostningsfordeling. Derudover har udbygningsaftalerne været brugt som supplement til reguleringsplaner, for at kunne detaljere planerne yderligere med hensyn til boligtyper, boligsammensætning og så videre. På de områder, hvor der indgås aftaler, giver udbygningsregler således også mulighed for en grad af detailstyring, der ikke er mulig i de almindelige kommunale planer.

ANVENDELSE AF UDBYGNINGSAFTALER I NORGE

I de seneste år er udbygningsaftalerne blevet brugt i en helt anden udstrækning. Her er de anvendt til at dække kommunale udgifter til "social infrastruktur" i og udenfor omdannelsesområdet i form af børnehaver, sygehuse, skoler og lignende. Disse krav om tilvejebringelse af social infrastruktur har dog ikke nødvendigvis hjemmel i den lovgivning, der regulerer og sætter rammerne for udgiftsfordelingen, som det er tilfældet med de traditionelle udbygningsaftaler om teknisk infrastruktur. Den norske lovgivning om denne pålægger i princippet kommunerne at varetage tilvejebringelsen af social infrastruktur, men siger ikke noget om finansiering og omkostningsfordeling. De norske kommuner står derfor i høj grad uden forankring i lovgivningen, når de pålægger investorer og developere at bekoste social infrastruktur i forbindelse med et byomdannelses- eller byudviklingsprojekt. Spørgsmålet er derfor, om en sådan forankring er

nødvendig, eller om det står kommunerne frit at bruge aftaleinstrumentet for at finansiere tiltag, der tidligere har været betragtet som en kommunal genydelse for borgernes skattebetaling.

Den nye form for udbygningsaftaler er fortrinsvist blevet anvendt i forbindelse med udbygningen af nye by- og boligområder. En del af baggrunden for udviklingen i udbygningsaftalerne handler således om kommunernes dårlige økonomi. Mange kommuner - særligt kommuner med stort udbygningspres - har fundet det vanskeligt at tage imod nye indbyggere, med de krav til blandt andet skole- og institutionspladser befolkningstilvæksten kræver. Kommunerne har derfor set sig nødsaget til enten at begrænse udbygningstakten, f.eks. ved hjælp af rækkefølgeplanlægning, eller ved at stille krav til bygherrerne om deltagelse i finansieringen af disse omkostninger. Den private finansiering er således nødvendig, fordi byvæksten sker i et tempo, der er hurtigere end kommunerne lægger op til og kan følge med i. Udbygningsaftalerne bliver hermed en slags forceringsbidrag.

KONSEKVENSERNE AF UDBYGNINGSAFTALERNE

Udbygningsaftalerne om blandt andet social infrastruktur sker ved, at kommunen og den private bygherre indgår i en frivillig aftale. For kommunerne kan udbygningsaftalerne fungere som garant for, at de kommunale planer bliver gennemført og som et virkemiddel til at sikre styring og kontrol med udviklingen. Udbygningsaftalerne får således et dobbelt sigte i kraft af, at de både fungerer som et virkemiddel, der giver tryghed for, at planerne bliver gennemført og kontrol og styring med udviklingen, samtidig med at de er et økonomisk bidrag til de kommunale opgaver.

Under forudsætning af frivillighed ved indgåelsen af aftaler og balancerede aftalevilkår kan udbygningsaftalerne også være en fordel for bygherrer og developere. Kommunens forudsætninger bliver afklaret på et tidligt tidspunkt, forudsigeligheden bliver større, og et nyt boligområde kan eksempelvis tilføres sociale tilbud eller bygnings- og områdemæssige kvaliteter, der gør området mere attraktivt for boligkøbere. Mange bygherrer accepterer derfor, at de må gøre en større indsats for et boligområdes helhed, under forudsætning af at aftaleindgåelsen og planbehandlingen er forudsigelig, og at aftalevilkårene er rimelige, saglige og balancerede. I en undersøgelse fra Norges Landbrugshøjskole giver flere private aktører imidlertid udtryk for, at tvang fra kommunens side også er en af grundene til, at udbygningsaftalerne indgås.

PROBLEMET MED DE NORSKE UDBYGNINGSAFTALER

Et af de væsentligste debatpunkter, der er opstået i kølvandet af den udvidede brug af udbygningsaftaler, har været problematikken om dobbeltbeskatning på købere af nyopførte boliger. Når kommunerne pålægger en bygherre at stå for social infrastruktur, bliver disse udgifter lagt oveni boligpriserne, og det bliver således i sidste ende køberne af de nyopførte boliger, der kommer til at betale for udførelsen af de kommunale opgaver, hvilket kan opfattes som dobbeltbeskatning.

Et eksempel på en sådan dobbeltbeskatning er en situation, hvor en børnefamilie med børn i den skolepligtige alder køber en brugt bolig og en tilsvarende familie køber en ny bolig i den samme kommune. Familien der køber den nye bolig betaler gennem udbygningsaftalerne for opførelsen af en ny skole, der i princippet er kommunens ansvar at tilvejebringe. Familien i den brugte boli-

ger betaler imidlertid ikke til den nye skole, selvom den belaster skolen og de kommunale tjenesteydelser på samme vis. Det er dog de private entreprenører, der fastsætter boligernes pris efter markedsvilkår, og derfor ikke sikkert at priserne ville være lavere, selvom de private aktører ikke blev pålagt infrastrukturbidrag gennem udbygningsaftalerne.

Balancerede og saglige aftalevilkår har været et centralt tema i den senere tids debat om udbygningsaftalerne i Norge. Her er der især sat fokus på, hvilke rammer og aftalevilkår der er rimelige og bør gælde generelt, når der indgås aftaler mellem kommunerne og de private bygherrer, således at der ikke pålægges ejere af nye boliger urimelige omkostninger i forbindelse med boligkøb. Omkostninger de i princippet har været med til at finansiere via beskattningen.

DET NORSKE KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT FORESLÅR LOVGIVNING

Der har hidtil kun været få eksempler på, at der er stillet krav, der kan betragtes som urimelige i forbindelse med brugen af udbygningsaftaler. Der kan dog identificeres en stigende interesse i at bruge udbygningsaftalerne til at pålægge bygherrer – og i sidste ende boligkøbere – krav, der ligger ud over det, der kan accepteres af de centrale myndigheder. Det norske Kommunal- og Regionaldepartement foreslår derfor, at der skal lovgives på området. En lovgivning vil kunne forhindre, at der ikke stilles urimelige krav om medfinansiering og skabe klarere rammer for brugen af udbygningsaftalerne, så både kommuner, private bygherrer og developere samt boligkøbere ved, hvad de skal forholde sig til.

Det har været afgørende for Kommunal- og Regionaldepartementet at foretage forskellige boligpolitiske afvejninger i deres lovforslag om udbygningsaftaler. En alt for liberal praksis vil kunne medføre en urimelig omkostningsoverførsel på bygherrer og boligkøbere. Et forbud vil derimod betyde, at nye og ønskede boligprojekter ikke kan gennemføres, fordi den pågældende kommune ikke er i stand til at tilbyde den nødvendige infrastruktur, og dermed bliver nødsaget til at bruge sin myndighedsudøvelse til at forhindre udbygningen. Et forbud mod udbygningsaftalerne vil dermed også få boligpriserne til at stige, fordi der ikke vil kunne bygges tilstrækkeligt mange boliger. Hensigten med en lovgivning er derfor at finde en gylden middelvej, der kan balancere boligpriserne bedst muligt.

FORUDSIGELIGHED, ÅBENHED, GENSIDIGHED OG FREMRYKNING

Kommunal- og Regionaldepartementets lovforslag sigter på at skabe forudsigelighed, åbenhed, gensidig gevinst og mulighed for fremrykning af projekter i indgåelsen af udbygningsaftaler.

Et af de største problemer med udbygningsaftalerne, som de bliver praktiseret i dag, er manglen på *forudsigelighed* for bygherre og developere. De kan, som det er i dag, blive påført krav fra kommunen om udbygning undervejs i byggeriet, hvor de reelt ikke har noget andet valg end at godtage aftalen. Hvis de ikke accepterer kommunens aftalevilkår, kan kommunen stoppe byggeriet med store tab til følge for bygherrerne. Det er derfor indarbejdet i lovforslaget, at der skal være klare retningslinjer om, at forudsætningerne for aftalerne skal være fastlagt på et tidligt tidspunkt. Mange private aktører fremhæver netop dette aspekt som et af de vigtigste for at undgå uheldige virkninger af udbygningsaftalerne. Samtidig vil en tidlig afklaring af en aftales forudsætninger bidrage til, at kommunerne udvikler en mere helhedsorienteret og gennemtænkt

strategi for brugen af udbygningsaftalerne, fordi de på et tidligt tidspunkt tvinges til at overveje, hvilke behov og ønsker der er forbundet med hele udviklingen af et nyt boligområde.

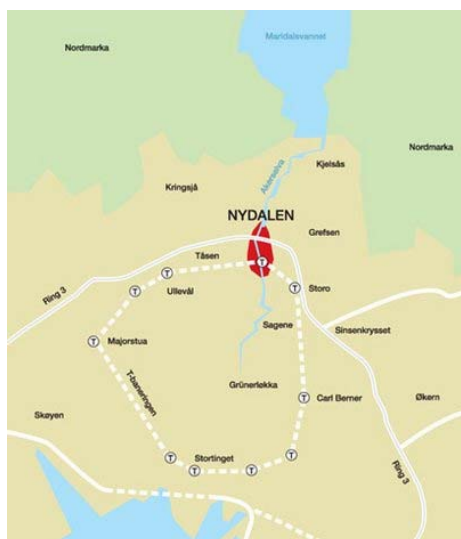
Kommunal- og Regionaldepartementets lovpakke skaber desuden mere *åbenhed* omkring udbygningsaftalerne for kommunens indbyggere og andre berørte parter. Med lovforslaget er der nemlig lagt op til at udbygningsaftalerne skal i offentlig høring med 30 dages frist for kommentarer.

Et tredje vigtigt princip i forslaget er, at jo mere en kommune vil opnå gennem udbygningsaftaler, des mere må den selv forpligte sig til at bidrage til projektet, enten i form af penge, arbejde, ejendomme, tilrettelægning eller offentlige prioriteringer i tillæg til forvaltningsvedtagelser. *Gensidighed* bliver således et nøgleord i udbygningsaftalerne og sikrer, at en udbygningsaftale skaber gevinst for begge parter, og ikke kun er et ensidigt pålæg fra kommunen. Især i dette tredje forhold er der sket en stramning i forhold til dagens praksis.

Fremrykning af elementerne i udbygningsaftaler kan være med til smidiggøre aftalesystemet på en måde, der muliggør realiseringen af boligprojekter, der ellers ikke er mulige at gennemføre på grund af eksempelvis manglende social og teknisk infrastruktur. Oftest opføres de elementer, der indgår i udbygningsaftalen, først når det egentlige projekt står færdigt, hvormed de nye borgere presser den eksisterende infrastruktur og de eksisterende servicetilbud. Når kommunen og de private bygherrer aftaler, at eksempelvis en skole, børnehave eller broforbindelse skal stå færdig samtidig med udbygningsområdet, og ikke 5-10 år senere, undgår kommunen dette pres på den eksisterende infrastruktur, og boligprojektet bliver dermed en mulighed. Kan der arbejdes med fremrykning af elementer i en udbygningsaftale, vil det kunne skabe en vind-vind situation for alle parter, i og med at kommunen får den nye infrastruktur på et tidligere tidspunkt og dermed kan få nye skatteborgere til kommunen, at bygherrerne får lov at bygge projektet og kan tjene penge herpå, samt at borgerne hurtigere får en plads på en nærliggende skole eller børnehave til deres børn.

ANVENDELSE AF DE NORSKE UDBYGNINGSAFTALER I NYDALEN, OSLO

I Norge har udbygningsaftalerne givet de offentlige og private aktører gode muligheder for at etablere og organisere samarbejder om større byomdannelsesprojekter. Nydalen er et sådant ek-



sempel, hvor en privat investor har taget initiativ til at skabe udvikling i et nedslidt og forladt industriområde og har gjort det til et område i vækst med stor tiltrækningskraft på erhverv indenfor it-, medie- og vidensindustri. Her er udbygningsaftalerne anvendt i flere sammenhænge og har medført betydelige private investeringer i både teknisk og social infrastruktur. En stor del af de offentlige midler er fundet ved at forlænge bompengesystemet i Oslo endnu en årrække.

Nydalen var frem til anden verdenskrig et blomstrende industriområde med 1.800 arbejdspladser indenfor jern- og sømproduktion samt væveri. Fra midten af 1900-tallet begyndte de fleste virksomheder at flytte produktionen ud af

Nydalen og efterlod området mere eller mindre tomt. På det tidspunkt var Nydalen en skamlet på Oslokortet med en høj grad af støj og jordforurening fra både tidligere og tilbageværende produktionsvirksomheder. Denne status har området fortsat haft frem til begyndelsen af 1990'erne, hvor Avantor A/S opkøbte store dele af området og igangsatte en udvikling, der forventes færdig i 2010.³

Avantors storstilede projekt består af en ud- og ombygning på 500.000 etagemeter til 10-12 milliarder norske kr. Området skal være et blandet erhvervs- og boligområde, hvor 18.000 mennesker vil bo, arbejde og studere.

Nydalen var som industriområde lukket for offentligheden og var på trods af sin beliggenhed kun ca. 4 km fra Oslo centrum meget langt væk i folks bevidsthed, både mentalt og tidsmæssigt. Den nye T-bane, der har station i hjertet af Nydalen, vil sænke rejsetiden fra Nydalen til Oslo centrum fra ½ time til bare 11 minutter, og med 16 afgangene i timen bliver Nydalen en integreret del af det centrale Oslo.

T-banen er et af de elementer, der er skabt i samarbejdet mellem de private og offentlige aktører i en udbygningsaftale. Den er finansieret efter en fordeling, hvor Oslo Kommune har afholdt udgifter til bygning og drift, mens Avantor har bekostet grundene, byggemodning og afvikling af lejekontrakter. Grundarbejdet på station og torvebyggeriet har været i fælles entreprise. Der har ligeledes været offentlig-privat samarbejde om finansiering af et større vejanlæg og etablering af parkeringsmuligheder, hvor 2/3 af prisen er betalt af Oslo Kommune og 1/3 er finansieret af Avantor. Avantor har derudover stillet grund til rådighed for vejbyggeriet og bekoster byggemodning, ligesom de også har bekostet opførelsen af 2 daginstitutioner i området.

Der har således været tale om et betydeligt infrastrukturbidrag fra Avantors side, hvilket de langt hen ad vejen har været indforstået med. Dog havde Avantor gerne set, at de to daginstitutioner blev forbeholdt områdets beboere og ansatte.

PLANARBEJDET SOM EN DEL AF UDBYGNINGSAFTALERNE

Nydalen bliver præget af høj kvalitet og den nyeste teknologi på flere områder, og det er blandt andet disse satsninger, der har gjort Nydalen så attraktiv for både virksomheder og private. Avantors investering i Nydalen og udvikling af området er uden tvivl til stor gavn for både byen og kommunen, men medaljen har også en bagside. En bagside der primært knytter sig til planlægningen og arkitekturen i Oslos nye bydel.

Det er Avantor, der har udført og bekostet det meste af planarbejdet. Dette indebærer blandt andet en udbygningsplan, der giver plads til, at kommende generationer også skal kunne sætte deres præg på området. Derfor har kun fire byggerier status som særligt bevaringsværdige (vurderet af Avantor selv) med en meget høj bygningskvalitet. Det drejer sig om den 50.000 m² store handelshøjskole, T-banestationen, boligkomplekset Solsiden og signalbygningen på torvet. Det resterende Nydalen forventes ikke at have en meget lang levetid, hvilket den overordnede planlægning af området samt arkitekturen og kvaliteten også bærer præg af. Avantor har således fået

³ Avantor er et privat byudviklingsselskab, der arbejder med projektudvikling og realisering. De opererer primært i Oslo. Se deres hjemmeside på www.avantor.no for mere information.

lov at bygge en hel bydel i en kvalitet, de ikke forventer holder mere end 20-30 år, mod at Oslo Kommune kommer af med en af de største skampletter på bykortet. Prisen for, at Avantor har skabt denne udvikling, har således været, at de også i meget høj grad har defineret området og dets udtryk.

Det viser sig således, at selvom de norske udbygningsaftaler giver gode muligheder for at organisere og etablere offentlig-privat samarbejde, er det ikke kun af det gode. Det er ikke gratis at få de private investorer til at (med)finansiere offentlige anlægsudgifter, og er kravene i udbudsreglerne for høje, må de omkostninger, der er forbundet hermed, hentes på andre områder, eksempelvis kvalitet. Det er derfor afgørende, at man som kommune, allerede før udviklingen og samarbejdet sættes i gang, gør sig bevidst om, hvilke krav og ønsker man har til et omdannelsesområde, og i hvor høj grad man er villig til at gå på kompromis med disse for at få skabt en udvikling.

PROCESANALYSE SOM STYRINGVÆRKTØJ FOR PARTNERSKABER

En procesanalyse er en analyse af, hvilke aktører der berøres af planlægningen, og hvilke aktører der har ressourcer, som er nødvendige for realiseringen af planlægningen. Analysen skal afdække, hvem der skal involveres i processen, hvornår og hvordan. En procesanalyse er også en analyse af projektets karakter og en politisk beslutning om, hvilke problemstillinger processen skal forholde sig til – en politisk ønskeliste til planlæggeren og planlægningen.

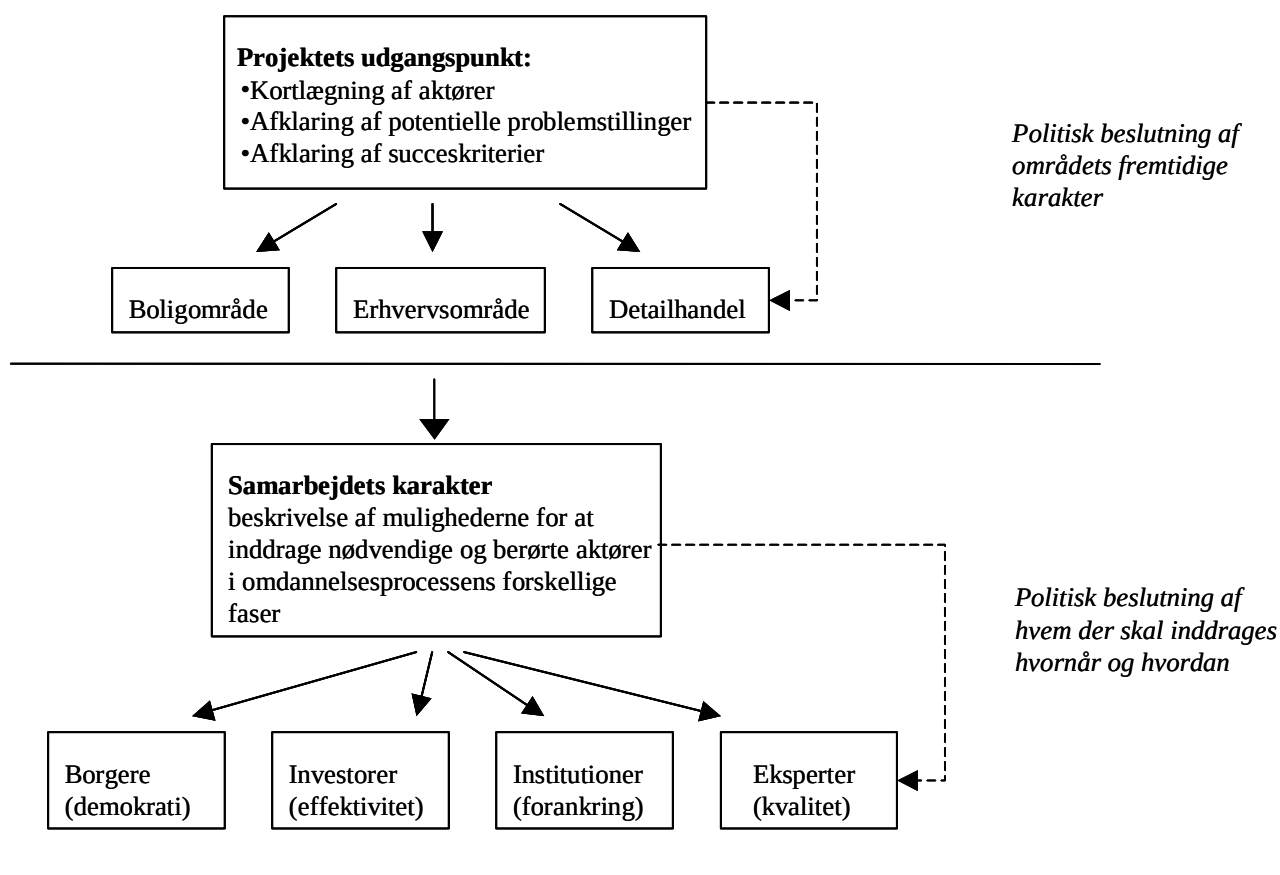
”Valg af processer er ligeså politisk som alt andet. Jeg er fascineret af idéen om at gøre procesanalyse til et politisk anliggende, for dermed bliver politikerne deres demokratiske ansvar bevidst.” (Niels Østergård, Landsplanafdelingen)

EN PROCESANALYSE SKAL:

- Skabe klare rammer for en uforudsigelig proces. I stedet for at definere resultatet skal man fokusere på at skabe rammer for dialog. Den skal således skabe klarhed, demokratisk gennemsigtighed og klare konkurrenceforhold.
- Afklare hvori opgaven består, hvilke aktører der er interessenter, og hvornår og hvordan de skal inddrages. Herunder hvornår der er tale om lukkede beslutninger af f.eks. driftsøkonomisk karakter, og hvornår der er tale om åbne beslutninger, hvor offentligheden inddrages i beslutningsprocessen og hvordan de forskellige processer hænger sammen.
- Give bedre mulighed for at tilrettelægge planlægningsprocessen, således at der skabes sammenhæng mellem overordnede visioner, konkrete planforslag og realisering af planerne.

Procesanalysen skal give politikerne en større forståelse for – og overblik – over planlægningsprocessen og mulighed for et aktivt valg mellem forskellige procesforløb. Den politiske beslutning skal gøre det synligt for alle interessenter, hvornår og hvordan de kan få indflydelse på planlægningen, hvad der er fastlagt på forhånd, og hvor der er reel mulighed for indflydelse. Samtidig giver en politisk beslutning projektet en legitimitet, der kan få projektet til at fremstå mere sikkert at investere i for private aktører.

Aktørinddragelsen afhænger af områdets nuværende karakter, ønsker til områdets fremtidige karakter, problemstillinger i forhold til omdannelsen, og af hvordan politikerne ønsker at forholde sig til disse problemstillinger. De tre forhold er tæt forbundne, og en procesanalyse skal være robust nok til at håndtere konsekvenserne af ændrede politiske præferencer til for eksempel områdets fremtidige karakter. En tegning kan illustrere problemstillingen.



En procesanalyse kan således med fordel i deles op i følgende delanalyser:

1. **BESKRIVELSE AF PROJEKTETS UD GANGSPUNKT** fungerer som grundlaget for den første af de to politiske beslutninger, en procesanalyse lægger op til. Nemlig afgørelsen af områdets fremtidige karakter. Denne beskrivelse omfatter en kortlægning af berørte og nødvendige aktører, en beskrivelse af det eksisterende område, problemstillinger knyttet til projektet og aktører der er afgørende for at de kan løses, samt mål og succeskriterier for omdannelsens produkt og proces.
2. **AFDÆKNING AF MULIGHEDERNE FOR AT REALISERE EN OMDANNELSE I SAMARBEJDE MED FORSKELLIGE AKTØRER** skal ligge til grund for den politiske beslutning om, hvilke aktører der skal inddrages hvornår og hvordan. Denne beslutning om samarbejdets karakter skal tage udgangspunkt i, hvilke krav der stilles til effektivitet, kvalitet, lokal forankring og demokrati. Nogle aktørtyper vil tilføje projektet flere og forskellige kvaliteter. Dette gælder blandt andet investorer og lokale institutioner.

Hver analyse fungerer som udgangspunkt for den næste, og tilsammen danner de grundlaget for de politiske beslutninger, der skal tages om et områdes fremtidige karakter og tilblivelse. En procesanalyse er således et komplekst redskab, der rummer mange elementer, men som også repræsenterer et godt overblik over området og dets potentialer.

AFKLARING AF UDGANGSPUNKTET

Første trin i en procesanalyse er en afklaring og beskrivelse af udgangspunktet for den pågældende omdannelse. Beskrivelsen skal først og fremmest indeholde en kortlægning af aktørerne i området, samt en afdækning af de miljømæssige forhold, den infrastruktur og det offentlige serviceniveau der er i området. Hertil kommer en række stedsspecifikke forhold, der kan have betydning for, hvilken omdannelse der kan sættes i gang. Det kunne eksempelvis være, at der skal tages særligt naturbeskyttende hensyn til de omkringliggende områder, eller at der er mangel på specifikke funktioner i byen, der med fordel kunne placeres i det pågældende område. Dertil kommer en analyse af de problemstillinger, man kan forvente vil knytte sig til en given omdannelse, og de kriterier der er, for at omdannelsen kan opfattes som en succes.

I dette notat vil vi sætte fokus på de analyser, der danner grundlaget for den politiske beslutning om et omdannelsesområdes fremtidige karakter. Analyserne skal ruste politikerne til at tage en velovervejet og saglig beslutning om områdets fremtid og give dem mulighed for at træffe aktive valg og fravalg om både proces og produkt.

INTERESSENTANALYSE

Inddragelse af borgere og andre aktører i den fysiske planlægning sker ikke kun af demokratiske hensyn. Der er i disse år en stigende erkendelse blandt politikere og planlæggere af, at det offentlige ikke kan gennemføre ønskede forandringsprocesser alene. Inddragelse af borgere, investorer, grundejere m.fl. tilfører omdannelsen flere ressourcer og nye perspektiver. Både i forhold til planlægning og realisering.

”Når borgere og andre parter skal involveres i planlægningen, er det fordi de visioner, vi alle efterlyser, først skabes i dialogen mellem planmyndighed og de andre aktører. De nye og anderledes ideer skabes først i det øjeblik, planmyndigheden går i dialog på tværs af forskellige aktører og forskellige interesser.” (Nicolai Steinø, Aalborg Universitet)

Når en kommune vælger at samarbejde med private aktører – det være sig borgere, investorer, eksperter eller andre aktører, der har interesse i et omdannelsesområde – er det vigtigt at holde sig for øje, at de forskellige aktørtyper tilfører projektet forskellige kvaliteter. Ved bevidst at overveje hvilke kvaliteter, en omdannelsesproces skal leve op til, er det således muligt at træffe aktive valg om, hvilke aktører der skal involveres på baggrund af analyser af, hvilke konsekvenser inddragelse af nogle aktører frem for andre har.

I forbindelse med større byomdannelsesprojekter kan det derfor være hensigtsmæssigt at kortlægge, hvilke aktører der påvirkes af omdannelsen, og hvilke aktører der har ressourcer i form af ejerskab til grunde, kapital, beslutningskompetence og lignende, som er nødvendige for realisering af planerne.

BERØRTE OG NØDVENDIGE AKTØRER

Alle borgere har og skal fortsat have mulighed for at påvirke planlægningsprocesser. Det er imidlertid ikke det samme som, at alle aktører har, eller skal have, den samme indflydelse. Der

findes forskellige ressourcer, der betyder, at nogle aktører har større indflydelse på planlægningsprocesser end andre:

- Som følge af deres ejerskab til en grund eller en kontraktlig ret til anvendelsen af en grund har grundejere og virksomheder en særlig indflydelse på planlægningen.
- Foreninger, institutioner, offentlige myndigheder m.fl. har som følge af deres repræsentativitet stor legitimitet og evt. beslutningskompetence. Desuden kan lokale institutioner være medhjælpende til at skabe lokal forankring af den ønskede udvikling.
- Investorer og developere har på grund af deres mulighed for at skabe en udvikling stor indflydelse.

Ovenstående aktører har ofte større indflydelse end brugere og beboere i området, der deltager i den offentlige debat om den fremtidige anvendelse af et ældre erhvervsområde.

Det er ikke altid klart, hvilke konkrete aktører der er nødvendige i en omdannelsesproces. For at skabe overblik over, hvilke aktørers aktive medvirken der er nødvendig for realiseringen af omdannelsen, og hvilke aktører der kunne tænkes at påvirke omdannelsen, kan kommunen udarbejde en kortlægning af disse aktører. For alle aktører bør det i den forbindelse overvejes, hvilke interesser aktøren har i omdannelse, hvilke ressourcer aktøren råder over / har adgang til, og hvilke muligheder aktøren har for at påvirke planlægningen (strategier).

Nedenstående skema viser, hvordan en kortlægning kunne se ud.

Aktør	Interesser	Ressourcer	Strategier
Grundejer 1	Tilfreds med nuværende situation	Kan forsinke omdannelsen	Ikke samarbejde/ passivitet
Grundejer 2	Ønsker udvikling	Kontakt med investorer	Samle interessenter – investere penge og energi i processen
Virksomhed 1	Tilfreds med nuværende situation	Kan forsinke omdannelsen	Fastholde rettigheder i kontrakter o. lign.
Virksomhed 2	Udvide virksomheden på anden lokalitet	Kan fremme omdannelsen – hvis de hjælpes til at finde en bedre placering.	Afskrivning af produktionsapparat
Investor 1	Flere almene boliger	Kapital/ekspertise	At få etableret boliger
Investor 2	Profit	Kapital/ekspertise	Maksimere overskud
Regional myndighed	Planlægning, miljø	Mulighed for at stille krav til miljøforhold	Regelorientering
Lokalråd/ borgerforening	Forbedring af lokalt miljø	Mulighed for at påvirke politikere	Debat i pressen
Politiker 1	Vækst	Beslutningskompetence	Effektiv omdannelse
Politiker 2	Tilgodese lokalmiljø	Adgang til pressen	Rekreative områder
Kulturforvaltningen	Plads til kultur	Adgang og kendskab til ressourcer	Fokus på kultur

I praksis vil der være flere aktører og mulighed for en mere udførlig beskrivelse af aktørernes interesser, ressourcer og strategier.

Der vil ofte være flere af kommunens forvaltninger, der er involveret i en større omdannelsesproces. De forskellige forvaltninger, deres roller og indbyrdes ansvarsfordeling bør derfor indar-

bejdes i aktøranalysen. I denne forbindelse må man overveje, hvordan kommunikationen i kommunen skal foregå både internt og eksternt i forhold til de samarbejdspartnere, man ønsker at involvere. En enslydig og koordineret indsats fra kommunens forskellige forvaltninger er vigtig både af hensyn til at skabe det bedste og mest effektive samarbejde indadtil samt udadtil give et indtryk af en kommune, der ved hvad den vil og er let og overskuelig at arbejde sammen med.

Denne type kortlægning vil uden tvivl indeholde en række følsomme og personlige oplysninger og potentielle konflikter. Derfor kan det være svært at anvende skemaet på politisk niveau, som det er skitseret ovenfor. Den detaljerede kortlægning af de lokale aktører vil derfor først og fremmest være et internt dokument, planlæggerne kan bruge i koordineringen og planlægningen af arbejdet med området. Et dokument der gør det muligt for kommunen at være på forkant med de konflikter og problemstillinger, der umiddelbart eksisterer i området. De problemstillinger, der knytter sig til forskellige aktørers interesser og strategier, kan medtages på det politiske niveau som problemstillinger, der relaterer sig til indholdet i konflikterne uden at gå i dybden med, hvilke aktører de forskellige interesser knytter sig til.

PROBLEMSTILLINGER

Det er almindeligt at foretage analyser af forureningen, den offentlige service, infrastrukturen og andre stedspecifikke forhold, når man igangsætter en omdannelse af et byområde. Disse forhold bør ligesom aktøranalysen indgå i den samlede beskrivelse af et områdes udgangspunkt og være med til at danne grundlag for beslutningerne om, hvordan områdets fremtidige karakter skal være. Uventede problemstillinger kan ændre forudsætningerne for en omdannelse og dermed det endelige produkt af omdannelsen. Når en omdannelse sker i et tæt samarbejde mellem flere forskellige aktører, kan sådanne overraskelser være ekstra ubehagelige, i og med de ændrer forudsætningerne for de aftaler, der allerede er diskuteret og vedtaget.

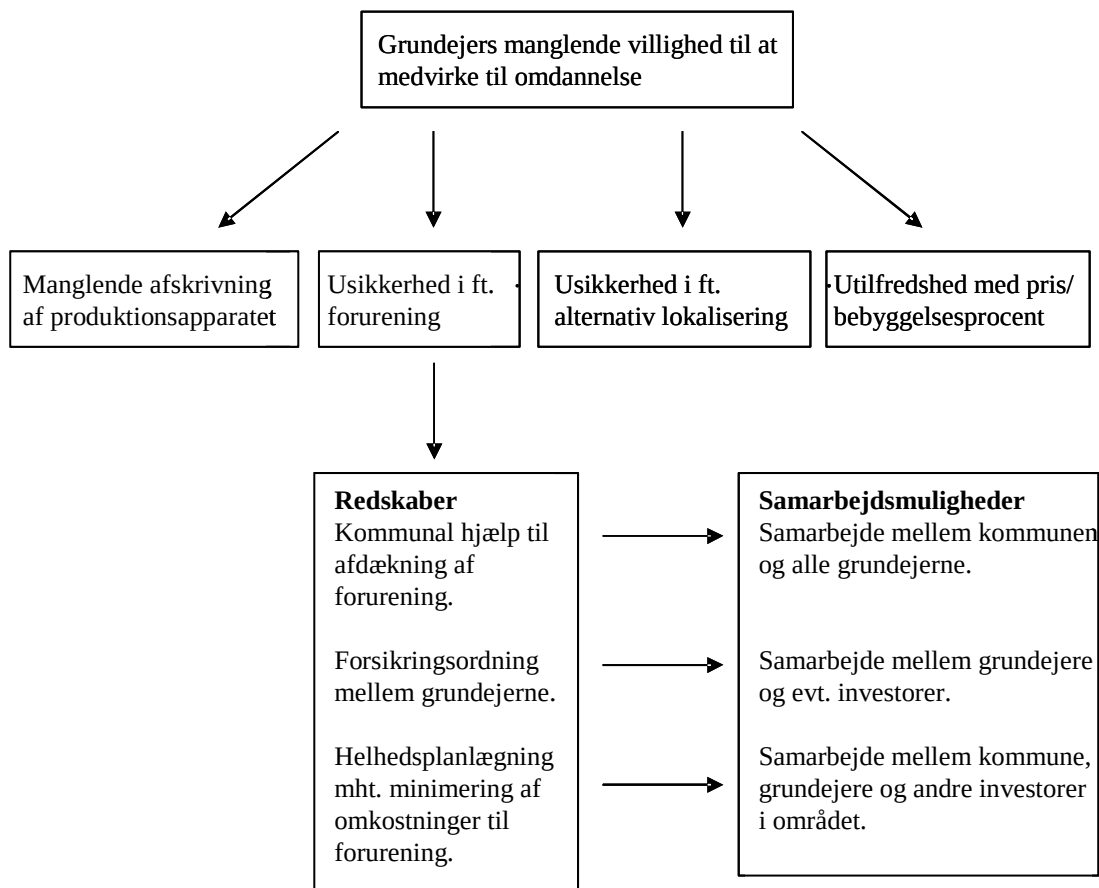
Når man vælger at udføre en omdannelse i et partnerskab, risikerer man at blive præsenteret for problemer, man ikke almindeligvis skal forholde sig til. Til gengæld er der også mulighed for at opnå en række fordele, der ellers ikke ville være tilgængelige, hvis en kommune, developer eller grundejer skulle udføre omdannelsesprojektet alene. Det kan derfor være en fordel på forhånd at overveje, hvilke problemstillinger partnerskabet vil blive stillet overfor og på forhånd aftale, hvordan de bør løses, således at projektet ikke stranded på grund af uenigheder, der ikke kan findes en løsning på. Det vil dog aldrig være muligt at opstille en fuldstændig liste over problemstillinger i forbindelse med en omdannelsesproces, men mange af disse projekter har en del fælles træk, der gør det muligt at tage nogle principbeslutninger, der vil lette det forestående samarbejde. De væsentligste af disse grundlæggende problemstillinger er:

- Manglende fysisk infrastruktur (veje, kloakering osv.) i området.
- Manglende fysisk infrastruktur i naboområder.
- Manglende offentligt service.
- Grundejeres manglende samarbejdsvilje
- Miljøgener (støj, støv, lugt mv.) fra virksomheder i området eller naboområder.
- Manglende lyst til at investere i området.
- Manglende eller dårligt plangrundlag
- Urealistiske forventninger fra borgere og andre med interesse i området.

- Interessekonflikter i lokalområdet

Der er ingen af ovenstående problemer, som let lader sig løse. I de fleste tilfælde kræver det et tæt og forpligtende samarbejde mellem flere aktører at finde en tilfredsstillende løsning. Det kan i denne forbindelse være en god ide med en analyse af problemstillingerne.

Et eksempel på en sådan analyse kan se således ud:



Ovenstående figur viser, at der vil være flere forskellige løsninger på det samme problem og at disse forskellige løsninger lægger op til forskellige samarbejdsmuligheder. På baggrund af disse problemanalyser vil det således være muligt at vurdere, hvilke samarbejdsformer der er mest hensigtsmæssige i forbindelse med de forskellige opgaver, partnerskabet skal varetage. Ved at være på forkant med de kommende problemstillinger bliver det således muligt at skabe den mest optimale partnerskabskonstellation.

FORUDSÆTNINGER FOR SUCCES

Forudsætningen for en succesfuld omdannelse af et ældre erhvervsområde er, at der findes en tilfredsstillende løsning på problemstillingerne i området.

Nogle problemer ligger inden for det 'normale' kommunale arbejdsområde, mens andre oftest varetages af privatøkonomiske aktører. Det er for eksempel kommunen som analyserer behovet for offentlig service, mens det oftest er grundejere og investorer, som finder en rimelig overdragelsespris. Nogle gange er det imidlertid nødvendigt eller fordelagtigt at etablere et samarbejde på tværs af de traditionelle grænser mellem offentlige og private opgaver.

Hvis en interesseret investor har problemer med at forhandle en rimelig overdragelsespris med en grundejer, kan kommunen med fordel fungere som mægler mellem de 2 parter. Måske skyldes grundejernes manglende lyst til at sælge usikkerhed omkring alternativ placering af deres virksomhed eller usikkerhed om virksomhedens fremtidsmuligheder. Her kan kommunen og erhvervsrådet hjælpe virksomheden med at afklare situationen.

Hvis en grundejer er i en strategisk position til at presse prisen urimeligt - for eksempel ved at være den sidste der sælger i et område - og således blokerer for en hensigtsmæssig byudvikling, har kommunen mulighed for at ekspropriere til byudviklingsformål. De færreste kommunalbestyrelser bruger dette instrument, men grundejernes opmærksomhed på denne mulighed kan fremme forhandlingsvilligheden.

Det kan således være en fordel, at man på baggrund af føromtalt kortlægning af de aktører, der kan påvirke eller påvirkes af en omdannelse, udarbejder en række fælles succeskriterier. Når alle parter er åbne om deres ønsker og ærlige om de minimumskrav, de har for at kunne deltage i et omdannelsesprojekt, vil man på et tidligt tidspunkt kunne vurdere, om der er basis for et samarbejde. Er det ikke muligt at nå frem til en række fælles succeskriterier, vil det være omsonst at forsøge at skabe den ønskede omdannelse i et partnerskab med disse parter og derfor være meningsløst at bruge yderligere tid og ressourcer herpå.

Der findes flere forskellige udgaver af sådanne fælles prioriteringslister og hensigtserklæringer. Uanset hvad de kaldes, og hvordan de udformes, har de tre afgørende fællestræk. De sikrer, at der er konsensus i partnerskabet om den strategi, der lægges for omdannelsen, at parternes idéer og intentioner afstemmes til hinanden, og at der opstilles nogle retningslinjer for samarbejdet, som alle er enige om.

Det at man på et tidligt tidspunkt bliver enige om, hvilke succeskriterier der arbejdes hen imod, kan ligeledes være med til at skabe den gensidige tillid, der er så afgørende for et velfungerende partnerskab.

HERNING KOMMUNES ERFARINGER MED AT ANALYSERE UDGANGSPUNKTET

Herning Kommune har i forbindelse med omdannelsen af to gamle industriområder - først Thrigesvej og senere også Tingvej - arbejdet uformelt med at gå i dialog med ejere og lejere i potentielle omdannelsesområder på et meget tidligt tidspunkt i processen. Omdrejningspunktet for det samarbejde, de har opbygget med områdets aktører, har de kaldt 'Idéforum'. Idéforum er sammensat af en gruppe grundejere, virksomheder, investorer og borgere fra det pågældende omdannelsesområde og de omkringliggende boligområder. De udarbejder i samarbejde med byplanlæggere i Herning Kommune en helhedsplan for området.

KORTLÆGNING AF BERØRTE OG NØDVENDIGE AKTØRER

Herning Kommune har benyttet sig af forskellige regulerende redskaber som miljøgodkendelser og -redegørelser samt byggesagsbehandling til at igangsætte dialogen. Via disse ansøgninger og redegørelser får kommunen indblik i virksomhedernes planer for fremtiden og tager på denne baggrund initiativ til dialog med den pågældende virksomhed om, hvilke muligheder og begrænsninger der er for deres ønsker i forhold til kommunens planer for området. De grund- og virksomhedsejere, der ikke selv henvender sig til kommunen, bliver inviteret til et møde om en eventuel omdannelses konsekvenser for dem, senest inden den politiske behandling af lokalplanen.

”På den måde kommer både vi (Herning Kommune) og virksomhederne på forkant med udviklingen i det pågældende område. Virksomhederne får en god fornemmelse af den forventede udvikling og bliver bedre rustet til at foretage de mest hensigtsmæssige investeringer. Vi får til gengæld et billede af, hvilke virksomheder og grundejere, der har interesse i at indgå i samarbejde med os om områdets udvikling.” (Hans Eghøj, Herning Kommune)

I denne forbindelse har dialogen med områdets aktører sigtet på at skabe en gensidig forståelse mellem kommunen og grundejere/virksomheder. Samtalerne mellem grund- og virksomhedsejere og Herning Kommune har ikke resulteret i en egentlig oversigt, men anvendes som intern viden i planafdelingen, når området skal planlægges, og samarbejdet med de lokale aktører organiseres. Denne viden har desuden vist sig at være til stor hjælp for kommunens planafdeling, når de skal rådgive kommunens politikere om, hvordan og ikke mindst i hvilket tempo et område skal omdannes.

En af de helt store fordele ved at afholde møder med aktørerne i området er, ifølge planlægger Hans Eghøj, at grund- og virksomhedsejerne får mulighed for at diskutere deres planer og ønsker med kommunen i fortrolighed. Det er Herning Kommunes oplevelse, at der her kommer mange ting frem, der ikke bliver ytret på de borgermøder, kommunen holder, fordi nogle grundejere her er meget tilbageholdende. Måske fordi en grundejer ved, at hans ønsker er modstridende med naboens, eller at de af konkurrencemæssige årsager er fortrolige. Samtalerne med de enkelte grundejere giver således kommunen en indsigt i grundejernernes fremtidsplaner og ønsker for området, der ellers ikke ville være tilgængelig for dem. Dertil kommer, at Herning Kommune har oplevet, at møderne med hver enkelt grund- og virksomhedsejer har virket tillidsskabende og på mange måder lettet det fremtidige samarbejde.

OMRÅDETS NUVÆRENDE KARAKTER OG PROBLEMSTILLINGER

Tingvejområdet er et erhvervsområde fra 1960'erne med mindre produktionsvirksomheder og enkelte boliger fordelt på næsten 40 matrikler. Nogle grundejere i området har rettet henvendelse til Herning Kommune, fordi de har problemer med at sælge deres grunde i forbindelse med udflytning til bedre egnede erhvervsområder eller ved ophør af deres virksomhed, mens andre har velfungerende virksomheder i området. Herning Kommune ønsker at omdanne området til et blandet bolig- og detailhandelsområde, der også kan rumme en udvidelse af CEU-Herning, der er nabo til omdannelsesområdet, hvilket indebærer en næsten total omdannelse af området.

Omdannelsen rummer en række problemstillinger, der betyder, at et tæt samarbejde med områdets grundejere og andre berørte aktører er afgørende for en succesrig omdannelse. Herning Kommune har været bekendt med følgende problemstillinger forud for projektets igangsættelse:

- Flere grunde i området skønnes at have forureningsgrad 3 eller 4, og der er en del uafklaret forurening i området.
- Nogle af bygningerne i området er nedslidte og bruges til andre formål, end de oprindeligt er tiltænkt, f.eks. lager. En del huser virksomheder, der ønsker at flytte på grund af manglende udvidelsesmuligheder og lignende, men som har svært ved at afhænde deres grund på grund af manglende interesse for det eksisterende plangrundlag og usikkerhed om forureningsgrader og områdets fremtidige anvendelse.
- Andre bygninger er godt vedligeholdte og huser velfungerende virksomheder, som måske har store beløb bundet i et produktionsapparat, og derfor vanskeligt kan flyttes.
- De grund- og virksomhedsejere, der ønsker at blive i området, er interesserede i en langsom og sammelig proces, mens de, der ønsker at forlade området er interesserede i en hurtig proces.
- Det eksisterende CEU, der er nabo til området, skal udvides og ønsker at lokalisere sig i områdets nordlige del.
- Der er enkelte parcelhuse i området, hvor ejerne ønsker at blive i området.
- Der ligger et forholdsvist nyt fjernvarmeanlæg midt i området, der ikke kan flyttes.
- Området er dårligt forbundet med de nærliggende grønne og rekreative områder.
- Flere virksomheder og grundejere har været i området meget længe, hvorfor nogle af dem – af sentimentale eller andre personlige årsager – kan være imod en omdannelse.

FORUDSÆTNINGER FOR SUCCESFULD OMDANNELSE

Det har været afgørende for Herning Kommune at igangsætte en omdannelsesproces, der kunne være bred opbakning til i lokalområdet. Både hos de aktører, der ønsker at blive i området, og de, der ønsker at flytte. Herning Kommune har derfor været bevidst om, at der måtte findes fælles succeskriterier for omdannelsen, som både kommunen og områdets grund- og virksomhedsejere kan støtte op om. En bred opbakning til omdannelsen hos de mange grundejere i området er ikke alene en ideologisk forudsætning, men også afgørende for at sikre disses samarbejdsvillighed, og dermed for gennemførelsen af projektet. Herning kommune har via Idéforum skabt et forum, hvor kommunen og de lokale aktører har kunnet afstemme deres ønsker og behov i forbindelse med områdets udvikling. Sammen med den tætte kontakt til områdets grund- og virksomhedsejere har Herning Kommune skabt fælles fodslag i et område med mange flersidede problemstillinger og modsatrettede behov og ønsker.

Herning Kommune har ligeledes været bevidst om, at de store usikkerheder omkring forureningen i området kunne blive et problem i et fremtidigt samarbejde mellem kommunen og de lokale aktører, der skal udarbejde en helhedsplan for området. Herning Kommune har derfor forud for samarbejdets igangsættelse bekostet en omfattende forureningsundersøgelse, der skal ligge til grund for udarbejdelsen af en helhedsplan for området. Herning Kommune har ligeledes overvejet forskellige muligheder for, hvordan et eventuelt offentlig-privat partnerskab kan sikre, at omdannelsen af de mest forurenede grunde realiseres, så de ikke ender som ar i det nyomdannede område, eller som en opgave kommunen alene må påtage sig på sigt.

Endelig er det afgørende for realiseringen af omdannelsen at få tiltrukket private investorer, der ønsker at investere i opførelsen af privat byggeri, da det ikke er kommunens intention, at der skal bygges almenlystige boliger eller kommunalt byggeri i området. I første omgang satses der på at udbygningen af CEU, som der allerede er fundet private investorer til, kan skabe fokus på området, og være medvirkende til at skabe interesse for det øvrige område.

SAMARBEJDETS KARAKTER

Når beslutningen om et områdes fremtidige karakter er taget, er næste skridt i procesanalysen at afgøre, hvordan det fremtidige arbejde skal tilrettelægges, og hvilke aktører der skal involveres i hvilke delprojekter og med hvilken opgavefordeling. Forud for denne beslutning er det nødvendigt at udarbejde analyser om, hvordan forskellige samarbejdskonstellationer kan indfri forskellige succeskriterier. Disse analyser skal lægge op til en politisk beslutning om, hvem der skal inddrages i en given omdannelsesproces, hvornår og hvordan.

Der er ikke to planlægningsprocesser, der er ens. Alligevel kan det være fornuftigt at skelne mellem forskellige projekttyper, som deler forskellige karakteristika.

Samarbejdets karakter afhænger blandt andet af forholdet mellem områdets nuværende og fremtidige anvendelse. En forskønnelse af et ældre erhvervsområde med indpasning af nye virksomheder er helt anderledes end en fuldstændig omdannelse til et boligområde. Der er ligeledes stor forskel på at danne partnerskab mellem én kommune og én grundejer og etablere samarbejder i områder med flere forskellige grundejere, der har forskellige ønsker og behov. Partnerskaber skal derfor tilrettelægges, så det både er i overensstemmelse med det mål, man har for omdannelsen, og de aktører, der skal være med til at skabe den.

I diskussionen af partnerskaber skelnes ofte mellem 'bløde' partnerskaber (kvarterløft, områdefornyelse, helhedsorienteret og traditionel byfornyelse) og 'hårde' partnerskaber (omdannelse af ældre erhvervsområder og byudvikling på bar mark).⁴ De to partnerskabstyper tilfører projektet forskellige kvaliteter og værdier, som skitseret i nedenstående tabel. Når man vælger at udføre en byomdannelse i et partnerskab, er det derfor vigtigt, at man på forhånd gør sig klart, hvilke kvaliteter der er afgørende for partnerskabets succes, og på baggrund heraf tilrettelægger en proces, der kan indfri disse forventninger. Valget af samarbejdsform må derfor bero på analyser af berørte og nødvendige aktører, problemstillinger knyttet til omdannelsen samt de forudsætninger for succes, de forskellige aktører har.

Kommunen, borgere og privatøkonomiske aktører har forskellige roller afhængigt af, hvilken type partnerskab der er tale om.

	Eksempler	Aktører	Konflikthåndtering	Kommunens rolle	Værdi
Bløde partnerskaber	Kvarterløft, byfornyelse	Borgere, virksomheder	Konsensus	Facilitator	Demokrati
Hårde partnerskaber	Omdannelse af ældre erhvervsområder	Investor, grundejer, developer	Afvejning af interesser	Partner	Effektivitet
OPP	Infrastruktur-anlæg	Entreprenør	Incitamentsstruktur	Udbyder	Effektivitet

Ved omdannelse af ældre erhvervsområder, der er dette projekts fokus, vil der i mange tilfælde være behov for at etablere et samarbejde med de grundejere, der er i området, og eventuelle investorer, der er interesseret i området. Da mange grundejere vil skulle forlade området, eller omlægge deres virksomhed vil de oftest have brug for at få frigivet den værdi, de har bundet i deres grunde. Effektivitet vil derfor være et vigtigt succeskriterium, ligesom både investorer og grund-

⁴ OPP (offentlig-private partnerskaber) er en særlig afart af 'hårde' partnerskaber med fokus på opførelse og drift af offentlige bygninger.

ejer kan have behov for, at der er begrænset åbenhed i projektet. I forbindelse med omdannelse af ældre erhvervsområder vil det derfor oftest være den hårde partnerskabsform, der skaber den største succes i forhold til aktørernes målsætninger.

Det betyder imidlertid ikke, at der ikke kan være elementer fra de 'bløde' partnerskaber, som har betydning for tilrettelæggelsen af planlægningsprocessen, og som man med fordel kan anvende i denne type projekter. Den bløde samarbejdstanke vil kunne anvendes som supplement til det tætte partnerskab med henblik på at skabe demokrati og konsensus mellem partnerskabet og lokalområdet. Man skal dog være bevidst om, at det kan være en tidskrævende og konfliktfyldt proces at inddrage lokalsamfundet, og at der derfor skal være enighed og forståelse for denne ekstra omkostning i det tætte partnerskab mellem nøgleaktørerne. Flere byfornyelsesprojekter er ligeledes begyndt at inddrage private investorer i delprojekter og giver således de bløde partnerskabstilgange et "hårdt" islæt. Hermed inddrages både lokale aktører og private investeringer i samme projekt, hvilket således er med til at løfte den samlede byfornyelsesindsats.

FASER I EN BYOMDANNELSE

En byomdannelsesproces kan opdeles i forskellige faser med forskellige mål og med inddragelse af forskellige aktører. Overordnet kan man skelne mellem 4 faser: idé, konkretisering, planlægning og realisering.

Idéfasen starter, når kommunen eller en investor bliver opmærksom på mulighederne for omdannelse af et ældre erhvervsareal. Idéfasen kan være mere eller mindre åben, afhængig af om det er kommunen eller en investor, som er initiativtager til omdannelsen.

Målet med idéfasen bør være at udarbejde en fælles vision for omdannelsen, der forpligter partnerne i det videre samarbejde, og som kan virke som styring af konkretiserings- og realiseringsfasen. Her bør interessekonflikter synliggøres og håndteres konstruktivt, en fælles forståelse for problemer og mulige løsninger etableres, og en realistisk forståelse for de forskellige interessenters muligheder for at deltage i processen skabes.

Konkretiseringsfasen bør skabe sammenhæng mellem en åben visionsorienteret proces og en mere lukket og handlingsorienteret proces ved at konkretisere og operationalisere visionerne i en helhedsplan for området. Helhedsplanen bør tage afsæt i en analyse af områdets udgangspunkt samt en vurdering af økonomien i omdannelsen, trafikale forhold osv.

Hvis helhedsplanen skal forpligte de aktører, der skal medvirke til realiseringen af planen, er det nødvendigt, at disse deltager i konkretiseringsfasen. Samtidig kræver konkretiseringsfasen en vis forståelse for problemstillingerne i forbindelse med byomdannelse, hvorfor der med fordel kan være en vis begrænsning på, hvem der deltager i denne fase.

Det er af stor vigtighed for en succesfuld omdannelse, at der sættes fokus på en helhedsforståelse af området, og at der bliver skabt interesse for at realisere visionen, frem for at de enkelte partnere fokuserer snævert på egne interesser.

I *planlægningsfasen* sker den videre konkretisering af rammerne for omdannelsen i takt med udviklingen af området. I denne del af omdannelsesprocessen skal helhedsplanen implementeres i lokalplaner i takt med gennemførelsen af konkrete projekter. I nogle tilfælde udarbejdes en

rammelokalplan for området suppleret med projektlokalplaner, i andre tilfælde udarbejdes lokalplaner med udgangspunkt i helhedsplanen.

I planlægningsfasen har alle aktører mulighed for at blive hørt i forbindelse med den lovpligtige høring af lokalplaner, kommuneplantillæg osv.

I selve *realiseringsfasen* vil det oftest alene være investoren, der gennemfører byggeriet. Kommunen kan ikke længere være en partner i udviklingen, men må indtage rollen som kontrollerende myndighed i forhold til overholdelse af bestemmelserne i lokalplanen.

Såfremt kommunen har været ejer af den grund, der omdannes, har kommunen mulighed for at påvirke arkitektur, ejerformer mv. gennem salgsaftalen. Forhold som ikke kan reguleres gennem en lokalplan.

FORHOLDET MELLEM EFFEKTIVITET, KVALITET OG DEMOKRATI

Forskellige aktører bidrager med forskellige kvaliteter i et partnerskab og det er derfor afgørende, at man på forhånd har gjort sig klart, hvilke der er afgørende for at omdannelsesprocessen opfattes som succesfuld. En lidt grov inddeling af de potentielle partnere, en kommune har i forbindelse med omdannelsen af et ældre erhvervsområde, kan se således ud:

Investorer/developere	Borgere/nabovirksomheder	Ekspert
Effektivitet	Demokrati	Specialviden
Økonomi	Forankring i lokalområdet	Generel behovsvurdering
Kontakt til brugerfladen	Legitimitet	Innovation

Inddragelsen af de forskellige aktørtyper tilfører således omdannelsesprojektet forskellige værdier, og det er derfor i høj grad en politisk beslutning, hvilke aktører kommunen skal samarbejde med i forbindelse med et omdannelsesprojekt. Formålet med samarbejdet er således afgørende for valget af partnerskabsmodel, men mange kommuner vil ofte være interesseret i at tilføje alle eller flere kvaliteter til en omdannelsesproces.

Det kan imidlertid af to grunde være svært at tiltrække privatøkonomiske aktører til partnerskaber, hvor processen er tilrettelagt som en åben proces med fokus på borgerinddragelse. For det første vil der i et partnerskab, hvor private aktører medfinansierer projektet, være behov for, at nogle økonomiske forhandlinger foregår bag lukkede døre og krav om, at de, der er med til at finansiere projektet, også tager de afgørende beslutninger om især økonomi og realisering. Beslutninger der nødvendigvis præger både proces og produkt, og den form for og grad af demokrati der kan skabes i et partnerskab. For det andet er det mere tidskrævende og konfliktfyldt at arbejde med åbne partnerskaber, hvori der indgår mange forskellige aktørtyper, der arbejder ud fra flere forskellige rationaler, end i lukkede partnerskaber med få aktører. For de privatøkonomiske aktører, der baserer deres handling på et rationale om profitmaksimering og satsning på sikre investeringer, er tid lig penge, og åbne partnerskaber derfor langt mindre attraktive at indgå i end lukkede.

Der er derfor et dilemma mellem effektivitet og demokrati i partnerskaber, man skal være bevidst om. Vægtningen mellem demokrati og effektivitet bliver derfor i høj grad et politisk spørgsmål om, hvilken proces partnerskabet skal igennem for at fastlægge og realisere sine mål.

En måde at komme uden om valget mellem de forskellige kvaliteter, aktørerne hver især repræsenterer, er som før nævnt at faseopdele projektet og etablere forskellige samarbejdskonstellationer i de forskellige faser. Hermed bliver det muligt at lægge vægt på borgerinddragelse og demokrati gennem en åben proces i idéfasen, mens lukkede processer i planlægnings- og realiseringsfasen kan sikre effektivitet og økonomisk samarbejde. En sådan faseopdeling kræver dog stadig, at de private investorer kan acceptere den forlængelse af de indledende faser, som en borgerinddragelse repræsenterer, og at både de og kommunen forpligtiger sig til at lytte til og – ikke mindst – implementere de idéer, den åbne proces fører frem til. Formår de ikke det, vil borgerinddragelsen have den modsatte effekt, nemlig skuffede og vrede borgere, der kan skabe en negativ stemning om projektet, kommunen og investorerne. En måde at organisere et samarbejde, der i projektets forskellige faser opfylder forskellige målsætninger, kunne se sådan ud:

Faser Elementer	Idé (ideoplæg, visionsseminar og lignende)	Konkretisering (kommune-, område- og lokalplaner)	Realisering (projektplaner)
Mål	Fælles vision	Plan og økonomi	Effektivitet og kvalitet
Aktører	Alle interesserede	Interessenter	Økonomiske partnere
Organisering	Åben organisation	Forpligtigende samarbejde	Ligeværdigt, lukket samarbejde
Offentlighed	Åben for de aktive/udvalgte	Høringsproces	Ingen

Sideløbende med denne samarbejdsproces er de almindelige og lovpligtige høringskrav. Denne proces kan virke unaturlig i det procesforløb, der her er skitseret, idet høringsperioden først ligger i konkretiseringsfasen, umiddelbart før realisering. Det vil sige, at alle beslutninger om områdets fremtidige anvendelse, udformning og ikke mindst finansiering er taget, når muligheden for at komme med indsigelser mod lokalplanen er til stede. Det betyder, at politikernes incitament til at ændre planerne på dette tidspunkt vil være meget lille og betydningen af høringerne ditto. Ikke desto mindre er høringerne lovpligtige og skal gennemføres. En høring vil imidlertid kunne give politikerne mandat til samarbejdet og sikre, at der ikke er markant modstand mod projektet hos lokalbefolkningen – eller i hvert fald at kommunen er bevidst om denne modstand. Det er derfor vigtigt, at høringen også tænkes ind i processen.

HERNING KOMMUNES ERFARINGER MED INDDRAGE FORSKELLIGE AKTØRER

En omdannelse, hvor Herning Kommune skal kæmpe sig fra grund til grund, vil være meget vanskelig og ressourcekrævende. En sådan proces vil ikke give mulighed for at lave en overordnet planlægning af området, herunder en samlet løsning på forureningsproblemerne i området. En organisering af grundejerne og et tæt samarbejde mellem dem og Herning Kommune er således afgørende for en succesfuld omdannelse. Herning Kommunes strategi for samarbejdet bygger derfor på en række analyser af områdets problemstillinger og overvejelser om, hvordan kommunen forventer, at disse problemstillinger kan løses.

SAMARBEJDETS KARAKTER

Herning Kommune har i forbindelse med omdannelsen af Tingvej benyttet sig af flere samarbejdsstrategier for at igangsætte og skabe en god proces. Indledningsvist er der arbejdet med et meget uformelt samarbejde mellem kommunen og de enkelte grund- og virksomhedsejere.

Kommunen har benyttet sig af forskellige ansøgninger om miljøgodkendelser o. lign. til at igangsætte en dialog om områdets fremtidige anvendelse med områdets aktører. Her har et godt og tæt samarbejde mellem de kommunale forvaltninger, der har kontakt til virksomhederne, og planafdelingen været afgørende for, at kommunen har kunnet igangsætte en meget tidlig dialog. Denne meget tidlige dialog mellem kommunen og de lokale aktører har givet grund- og virksomhedsejerne viden om kommunens fremtidige planer med området, der kan være gavnlig for dem i forhold til deres fremtidige virksomhedsstrategi.

Herning Kommune har oplevet, at den gode interne kommunikation har været medvirkende til, at kommunen fremstår som én enhed, hvor Hernings borgere og virksomhedsejere får den samme historie om et givent omdannelsesområde, uanset hvilken afdeling de henvender sig til. Det har sammen med den tidlige dialog med grund- og virksomhedsejere fået kommunen til at fremstå som en seriøs og troværdig samarbejdspartner, hvilket er af afgørende betydning, når private og offentlige aktører skal arbejde sammen om så store projekter. Det kræver dog ikke kun et godt samarbejdsklima på tværs af de kommunale forvaltninger, men også at kommunen har en bevidst og udtalt strategi for en given omdannelse, som der holdes fast i, også selvom den første investor, der melder sig på banen, måske har andre interesser.

I den mere formelle del af omdannelsesprocessen har Herning Kommune forud for udarbejdelsen af en ny lokalplan for området valgt at nedsætte et Idéforum med direkte berørte og nødvendige aktører i området. Dette Idéforum skal indenfor rammerne af et politisk vedtaget kommissorium fremkomme med forslag til målsætninger for byområdets fremtidige indhold og funktioner, der blandt andet skal forholde sig til områdets fysiske, økonomiske og kulturelle sammenhæng med den øvrige by. I den forbindelse har Idéforum haft mulighed for at 'indkalde' forskellige eksperter til at belyse problemstillinger som eksempelvis forholdet mellem bebyggelsestæthed og økonomi, håndtering af jordforurening mv. De målsætninger, Idéforum formulerer, bliver 'oversat' til en helhedsplan for området, som efterfølgende har udgjort den overordnede ramme for områdets omdannelse og lokalplanlægning. Som noget nyt vil Herning Kommune herefter lægge op til et samarbejde mellem grundejerne og evt. kommunen om oprensning af de forurenede grunde i en eller flere miljøfonde, i stil med den ØK oprettede i forbindelse med omdannelsen af den nedlagte Sojakagefabrik i Københavns Havn. En sådan miljøfond vil sikre, at ingen grundejere bliver klemte i omdannelsesprocessen og derfor vil blokere for dens realisering ved at modarbejde omdannelsesprocessen.

Herning Kommunen har således lagt op til en proces, der indledningsvis er åben for de nødvendige og berørte aktører. Denne indledende fase skal sikre lokaldemokratisk forankring og bred opbakning til omdannelsen, der vurderes afgørende for en succesfuld omdannelse af et område med mange forskellige og til tider modsatrettede ønsker og behov. Når helhedsplanen for området er på plads, og realiseringen skal sættes i gang, forventes behovet for effektivitet at spille en mere afgørende rolle. Det samarbejde mellem grundejerne som Herning Kommune vil lægge op til, er derfor tiltænkt en mere lukket karakter, hvor kun de grundejere, der har økonomi i samarbejdet, deltager. Herning Kommune har således lagt op til en proces, der i forskellige faser dækker omdannelsesprocessens forskellige behov.

KONKLUSION

De synes afgørende, at kommuner forud for en kompliceret omdannelsesproces kortlægger, hvilke aktører der berøres heraf – eller har mulighed for at påvirke realiseringen heraf. Uden denne kortlægning kan det være svært at lave en hensigtsmæssig inddragelse af aktører i byomdannelsen. Det er dog afgørende, at denne kortlægning udarbejdes og anvendes på en måde, de lokale aktører er indforstået med, så den ikke fremstiller personrelaterede konflikter og problemstillinger. Fremstilles disse åbent i en politisk beslutningsproces, kan det være svært at opnå den gensidige tillid og fortrolighed mellem kommunen og områdets grund- og virksomhedsejere, redskabet potentielt indeholder.

Ved at lave en grundig beskrivelse af de forhold, der gør sig gældende for et potentielt omdannelsesområde, er det muligt både at få politikerne til at tage en saglig og velovervejet beslutning om et områdes fremtid og skabe et samarbejde, der kan arbejde ud fra de bedst mulige præmisser. Det bliver således muligt at lave en plan, der ikke skal ændres, når det første spadestik er taget, til stor ærgrelse for de, der har brugt tid og kræfter på at involvere sig i processen.

Selvom mange stedsspecifikke forhold kan have betydning for en omdannelse, er det ligeledes vigtigt at holde sig for øje, at man hverken kan eller skal beskrive alt ned til mindste detalje. Analysen skal udarbejdes til det formål, den er tiltænkt, nemlig at kunne give politikerne det fornødne overblik over området og dets potentialer til, at de kan tage en saglig funderet afgørelse om områdets fremtid og få sat processen i gang.

Forskellige typer samarbejde (hårde og bløde) vil kunne indfri forskellige succeskriterier, og det er derfor afgørende, at valget af samarbejdsform sker på baggrund af velovervejede behov og ønsker. Det betyder imidlertid ikke, at et behov for effektivitet og lukkethed om finansiering udelukker inddragelse af lokalområdet i forbindelse med afklaringen af områdets fremtidige anvendelse. Det er således muligt at sikre forskellige behov og succeskriterier ved at arbejde med forskellige grader af åbenhed i projektets forskellige faser. Det kræver dog en proaktiv tilgang og velovervejet og klar strategi fra kommunens side, som de involverede aktører er indforstået med.

Procesanalysen har fem afgørende fordele, nemlig:

- At den ruster politikerne til at tage stilling til området fremtidige karakter
- At den giver politikerne en større forståelse for, hvad det er, de sætter i gang
- At den giver forvaltningen et udgangspunkt for at etablere samarbejder med de berørte og nødvendige aktører på de tidspunkter i processen, der er mest gunstige
- At den skaber et udgangspunkt for samarbejde, der ruster aktørerne til at tage beslutninger, der realistisk set kan føres ud i livet
- At den skaber et åbent og tillidsfuldt samarbejds-klima mellem kommunen og de lokale aktører

ORGANISERING AF UFORMELLE PARTNERSKABER

Når offentlig-private partnerskaber ikke er formelt organiseret via en kontrakt eller selskabsdannelse, eller endnu ikke er nået så langt i sin proces at denne formalisering har fundet sted, kan det være svært at vide sig sikker på, at alle parter arbejder for det samme mål og er lige engageret i projektet. Som nævnt i afsnittet om procesanalyser kan det være en fordel tidligt at udarbejde en række fælles succeskriterier, der tager afsæt i de forskellige aktørers ønsker og behov. Hermed vil man på et tidligt tidspunkt kunne vurdere, om der overhovedet er basis for et samarbejde, og hvilke problemstillinger man skal være særligt opmærksomme på.

Der findes flere forskellige måder at opstille og arbejde med fælles prioriteringslister og hensigtserklæringer. Fælles for dem er at:

- De sikrer, at der er konsensus i partnerskabet om den strategi, der lægges for omdannelsen
- Parternes idéer og intentioner afstemmes til hinanden
- Der opstilles nogle retningslinjer for samarbejdet, som alle er enige om.

I forbindelse med projektets afdækning af danske eksempler på offentlig-private partnerskaber er vi stødt på flere forskellige måder at organisere mere eller mindre formelle samarbejder på. I det følgende vil tre af disse metoder til at skabe fælles vision og samarbejdsstrategi blive gennemgået.

KOMMISSORIUM SOM UDGANGSPUNKT FOR AT OPNÅ KONSENSUS

DSB Ejendomssalg er grundejer af en række udtjente og nedslidte banearealer, der i stor stil omdannes til nye bolig- og erhvervsområder. I den forbindelse har DSB Ejendomssalg samarbejdet med både kommuner og private investorer. Her har de erfaret, at en af de mest afgørende faktorer for et partnerskabs succes er, at der skabes en tillidsfuld dialog mellem parterne og en vision for området, som alle står inde for:

”Det dumme og det værste, man kan gøre, er, at spille en masse krudt og penge på planlægning, og senere opleve at der ikke er nogen tilslutning til den færdige plan” (Morten Bendtsen, DSB Ejendomssalg)

For DSB Ejendomssalg har udarbejdelsen af et kommissorium været et vigtigt redskab i samarbejdet med kommuner og investorer. I et kommissorium bliver parterne enige om, og formulerer:

- Hvad parterne hver især lægger vægt på.
- Hvordan man når til enighed og får skabt en fælles vision.
- Hvordan man organiserer sig for at opnå og realisere denne vision.
- Hvordan den økonomiske og praktiske arbejdsdeling skal være.

For at nå frem til et sådant kommissorium må man:

”... til en vis grad nedbryde den helt traditionelle rollefordeling, hvor kommunen er den kontrollerende myndighed... Man kan ikke forvente at kunne gøre, som man altid har gjort. På den måde kan man ikke få opbygget den åbenhed og tillid, der er helt essentiel, for, at partnerskab kan fungere. Det er umuligt at skrive alting ned, det er derfor nødvendigt, at man opnår en god forståelse for hinandens udgangspunkt og ønsker for projektet... Noget af det vigtigste er, at de parter, der er i en sag, så tidligt som muligt lægger deres forventninger frem og man får afstemt dem efter hinanden.”
(Morten Bendtsen, DSB Ejendomssalg)

Desuden er det ikke kun internt i partnerskabet, der skal være enighed og tillid. Politisk opbakning og forståelse for projektet er ifølge Morten Bendtsen afgørende, for at de kommunale embedsmænd, der deltager i samarbejdet, reelt kan arbejde for realiseringen af kommissoriet. Ligesom god kommunikation til de kommende brugere, ejere og lejere kan sikre, at der er overensstemmelse mellem partnerskabets vision og behovet hos ”produktets” aftagere.

Kommissoriet bør derfor godkendes af det relevante politiske udvalg eller, i visse situationer, kommunalbestyrelsen, for at man kan være sikker på, at der er politisk ejerskab til projektet og dermed også politisk opbakning. Den embedsmand, der tegner kommunen, skal ligeledes have politisk opbakning, men ifølge Morten Bendtsen skal man dog ikke forvente, at det giver ham ”carde blanc” til at agere på kommunens vegne:

”Man kan jo ikke sætte planlovgivningen ud af kraft, men jo større råderum kommunens repræsentant har, des lettere vil forhandlingerne i partnerskabet løbe, og samtidig giver det større tillid til kommunen, at deres embedsmænd kan forhandle på kommunens vegne.” (Morten Bendtsen, DSB Ejendomssalg)

I forhold til områdets kommende brugere har DSB Ejendomssalg i visse kommuner set eksempler på, at der i forbindelse med udarbejdelsen af en helhedsplan er dannet en følgegruppe af repræsentanter fra forskellige interesseorganisationer (beboerforeninger, handelsstanden samt forskellige sportslige og kulturelle foreninger) og andre berørte aktører. Disse følgegrupper har fulgt arbejdet med helhedsplanen, og har haft mulighed for at kommentere den og komme med nye idéer, men er ikke direkte med i udarbejdelsen.

”Det er her vigtigt, at fastholde at det er i kommunens regi og med kommunen for bordenden at følgegruppearbejdet foregår. De øvrige parter kan selvfølgelig bidrage med analyser o. lign.” (Morten Bendtsen, DSB Ejendomssalg)

Det er i denne sammenhæng vigtigt at gøre det klart for følgegruppen, hvilken rolle de spiller, og hvilken reel indflydelse de har, for ikke at skabe falske forventninger. Skuffelse og falske forhåbninger kan skabe en negativ stemning om projektet, og dermed være mere ødelæggende end gavnlig. Når disse ting er på plads, kan det ifølge Morten Bendtsen være gavnligt for både lokalområdet, grundejere, investorer og kommune, at der skabes forståelse for og opbakning til projektet. Ligesom samarbejde med de lokale kan føre nye innovative løsninger med sig.

VVM-REDEGØRELSE SOM UDGANGSPUNKT FOR SAMARBEJDE OG DIALOG

Der skal ofte udarbejdes en VVM-redegørelse i forbindelse med større projekter. Disse opfattes af mange private aktører som en ekstraomkostning og kan være ensbetydende med forsinkelser og dermed også fordyrelser af projektet. Det er derfor ikke altid, at påbud om at udarbejde VVM-redegørelser bliver modtaget lige positivt af developere og bygherrer.

TK Development har gennem deres arbejde med at integrere VVM-redegørelsen i planlægningsarbejdet ved omdannelsen af Sønder Frihavn i København oplevet, at en VVM-redegørelse rent faktisk kan være en god investering. Jens Krusaa udtrykker det således:

”Når man udarbejder en VVM, kommer myndighed, udvikler og samarbejdspartnere så tæt på hinanden, at de lige præcis får en fornemmelse af, hvad alle har af intentioner, så der ikke er nogle skjulte dagsordner. Det er jo ikke det, der er meningen med en VVM, men det er en af de positive afledte effekter.” (Jens Krusaa, TK Development)

Ifølge Jens Krusaa er det vigtigt, at aktørerne i et partnerskab tør vise, hvad de vil, for at man kan skabe et godt samarbejde eller partnerskab. Og det er netop det, der bliver belyst gennem en VVM-redegørelse eller screeningsproces.

For Jens Krusaa handler det om at udnytte det samarbejde og den dialog, der er indarbejdet i både VVM-redegørelser og screeninger. Via VVM-processen udarbejdes der helhedsorienterede analyser af projektet og det kommer her gennem politisk behandling og flere offentlighedsfaser. Man er derfor allerede nået langt i forhold til at skabe en udviklingsplan, og mange diskussioner med myndighederne om karakter og udformning er allerede taget på forhånd:

”Når man skriver VVM’en, skal der udveksles viden og oplysninger mellem parterne, og man skal i dialog med myndighederne om, hvordan de vil have VVM’en formuleret. Når man får svar på disse punkter, får man implicit svar på, hvad de vil være med til, og så kan man begynde at tolke, hvilken vej man skal gå, for at man i fællesskab kan få lavet en VVM-rapport og dermed en udviklingsplan, alle kan leve med.” (Jens Krusaa, TK Development)

Også landsplanafdelingens rapport om VVM-redegørelser viser, at VVM-processen kan være en konstruktiv tilgang til et tæt samarbejde mellem de involverede aktører:

”... VVM-redegørelserne og den egentlige VVM-proces vurderes også at være konstruktive. VVM-værktøjet skaber en frugtbar dialog med bygherren, rådgivere og andre interessenter, og giver politikerne et beslutningsgrundlag af en høj kvalitet.” (Muligheder i byomdannelsen, Landsplannyt nr. 42 – Marts 2003)

I rapporten vurderes det, at der er en række fordele forbundet med at udarbejde en VVM-redegørelse eller screening, hvis man bruger dem rigtigt og sørger for at indarbejde VVM-arbejdet i starten af et projektforsløb. Disse fordele er blandt andet:

- Opstart af tæt samarbejde mellem myndighed, udvikler og samarbejdspartner
- Gensidig forståelse der kan fungere som grundlag for samarbejde

- Helhedsorienteret beskrivelse af sagen
- Forståelse af de miljømæssige muligheder og begrænsninger i området
- Offentlighedsfaser, hvor der skabes kontakt og dialog til lokalbefolkningen

MILJØANSØGNINGER O. LIGN SOM AFSÆT TIL EN PROAKTIV KOMMUNAL TILGANG

Når et område skal omdannes fra én anvendelse til en anden, har det ofte været under overvejelse længe inden, der laves lokalplan for området. De kommunale planlæggere har derfor på et tidligt tidspunkt en fornemmelse af, hvad der skal ske i området, som berørte grundejere, virksomheder og andre aktører ofte ikke har indsigt i.

Planlæggerne har derfor en unik mulighed for at styre et områdes udvikling i den retning, kommunen på sigt ønsker for området. Kommunen kan aktivt udnytte regulerende redskaber, som miljøgodkendelser og -redegørelser, jordforureningsloven og byggesagsbehandling, til at indlede dialog med de virksomheder og grundejere, der bliver berørte af planerne. Ved eksempelvis ansøgninger om udvidelse får kommunen en fornemmelse af de eksisterende virksomheders ønsker og planer, som kan være grundlaget for dialogen mellem kommunen og virksomhederne.

Hans Eghøj, der er planlægger i Herning Kommune udtrykker det således:

”Det kan være svært at nægte at give tilladelse til eksempelvis en udvidelse, så længe der ikke er en lokalplan, der forhindrer det, men det kan være en god idé at fortælle virksomhederne om de planer, kommunen har for området, når de ansøger. På den måde undgår virksomhederne at investere i noget, der kommer i modstrid med en evt. ny lokalplan, fordi både vi (kommunen) og virksomhederne kommer på forkant med udviklingen i det pågældende område, når vi går i dialog om den.” (Hans Eghøj, Herning Kommune)

Ansøgninger og redegørelser fra virksomhed til kommune kan således fungere som udgangspunkt for dialog om udviklingen af området, meget tidligt i omdannelsesprocessen. Denne dialog kan eventuelt udmunde i konkrete handlingsplaner for de enkelte virksomheder, der kan give overblik over, hvad virksomhederne kan få hjælp til, og hvilke muligheder der er for at samarbejde eller indgå i partnerskab med kommunen i forbindelse med realiseringen af en omdannelse.

En tidlig udmelding fra kommunen og dialog mellem parterne om områdets fremtid kan ligeledes være med til at skabe tillid mellem parterne. En tillid der er baseret på gensidig forståelse af hinandens ressourcer og ønsker. Det er netop tillid, dialog og gensidig forståelse, der er hele kimen til et godt partnerskab. Når der tidligt etableres en dialog mellem de private aktører og kommunen, får virksomhederne indsigt i den forventede udvikling og bliver dermed bedre rustet til at foretage de mest hensigtsmæssige investeringer. Desuden kan de, allerede inden planlægningen kommer i gang, være med til at diskutere den kommende udvikling med kommunen. Man indleder på denne måde meget tidligt et uformelt samarbejde, der på sigt kan være grobund for et tættere samarbejde.

For at disse metoder kan fungere som udgangspunkt for dialog og partnerskab, er det en forudsætning, at der er et godt samarbejde og en god kommunikation internt i kommunen. Ansøgnin-

ger og henvendelser fra virksomhed til kommune sker til forskellige afdelinger, der alle må være bevidste om de planer, der er for området.

I Herning Kommune har de i planlægningen eksempelvis stor gavn af det tætte samarbejde mellem miljø- og planafdelingerne.

”... men det er også fordi vores miljøafdeling er så aktiv. De er ofte ude og besøge virksomhederne, og derved kommer de i dialog med dem. Vi andre kan så sende nogle ting med, de skal informere om eller diskutere med virksomhederne i et bestemt område, og vi kan omvendt læne os op ad de informationer, miljøafdelingens folk har med tilbage.” (Hans Eghøj, Herning Kommune)

En anden tilgang til at styre udviklingen og indlede samarbejde og dialog med virksomhederne, inden der formelt er taget initiativ til det, er ved brug af formøder. Her kan kommunen orientere de berørte ejere, lejere og brugere i området om kommunens ønsker til udviklingen.

Marius Reese, der er planchef i Herning Kommune, har opstillet 9 forudsætninger for en positiv realiseringsproces, Herning Kommune har haft stor succes med at følge i det videre forløb:

1. ”Ingen politisk vaklen” – Der skal være klare tilkendegivelser om, hvilken udvikling der skal gennemføres, og alle aftaler skal være klare og gennemskuelige.
2. Afsæt de fornødne økonomiske ressourcer, der hvor kommunen er fødselshjælper (eksempelvis opkøb af ejendomme og infrastruktur).
3. ”Hold fast i planen, når den er besluttet”.
4. Udnyt Planlovens nye muligheder for byomdannelse.
5. Grundigt planlægningsforarbejde, man kan aldrig vide for meget om eksempelvis forureningsproblemer og efterspørgslen på forskellige funktioner i området.
6. Omfattende inddragelse af alle relevante interessenter (eksempelvis virksomheder, beboere og grundejere).
7. Tilstrækkelige og kompetente personaleressourcer i kommunen til at gennemføre processen.
8. Åben dialog og troværdighed. Det kan til tider virke barsk og afskrækkende over for virksomheder at melde kommunens hensigter rent ud, men det sparer en masse fejlinvesteringer og utilfredshed på sigt.
9. Tidsplaner og aftaler skal overholdes i hele processen. Det er vigtigt, kommunen bevarer sin troværdighed.

KONKLUSION

Fælles hensigtserklæring handler om, hvordan man kan skabe en fælles ”sag”, som de implicerede parter sammen kan arbejde for realiseringen af. Er det ikke muligt at skabe en sådan fælles sag, der tager hensyn til de forskellige interesser og behov, der er repræsenteret i projektet, vil det være omsonst at bruge tid og ressourcer på at forsøge at skabe et partnerskab med netop de aktører. Det er derfor afgørende, at en hensigtserklæring udarbejdes så tidligt som muligt, så der ikke bruges en masse energi på et projekt, der alligevel ikke kan lade sig gøre.

De tre eksempler på, hvordan man tidligt kan afklare forskellige behov, ønsker og problemstillinger, er set fra forskellige aktørtypers synspunkt, nemlig en grundejer, en investor og en kommune. Fælles for de tre tilgange er, at den fælles hensigtserklæring skal skabe gensidig forståelse og tillid, samt afgøre om et partnerskab overhovedet er aktuelt i det pågældende område med de tilstedeværende aktører. For både grundejeren (DSB Ejendomssalg) og investoren (TK Development) ligger der desuden implicit i tanken bag en fælles hensigtserklæring et behov for politiske beslutninger om projektet, der kan give de kommunale embedsmænd en grad af handlefrihed uden at sætte planloven ud af spil. Hensigtserklæringen handler således også om at give samarbejdet vis beslutningskompetence og fremdrift.

PARTNERSKABERS BETYDNING FOR PLANLÆGNING OG DEMOKRATI

Offentlig-private partnerskaber kan både tilføre ekstra ressourcer til omdannelsesprojekter og være fremmede for realiseringen af den kommunale vision for området, hvis kommunen spiller sine kort rigtigt. Partnerskaber er dog endnu ikke så udbredte, at de er blevet institutionaliseret i danske kommuners behandling af byomdannelsesområder eller i den danske lovgivning på området. Det betyder, at kommunerne ikke altid indgår i offentlig-private partnerskaber på et velovervejet grundlag, og at der derfor ikke altid er klare rammer for, hvornår og hvordan sådanne etableres. Det betyder, at der vil mangle klarhed om, hvordan de kommunale embedsmænd skal forholde sig til det at deltage i partnerskaber, hvilken beslutningskompetence de har, samt hvordan partnerskaber kan påvirke den kommunale beslutningsproces.

Når private aktører (private investorer, developere, grundejere, borgere og andre berørte parter) er med til at definere og udforme planer og strategier, kan der således ske en underminering af den traditionelle planlægning og det repræsentative demokrati. Det skyldes blandt andet, at kommunalbestyrelsen går fra at være det sted, hvor politiske beslutninger tages til at være det sted, hvor politikker udviklet i forskellige netværk og partnerskaber konfirmeres. Politikerne vedtager således stadig de overordnede rammer for byernes udvikling, men påvirkes i deres beslutningsproces af forskellige partnerskaber og netværk. De kan derfor ikke betragtes som suveræne og uafhængige beslutningstagere, ligesom de kommunale planlæggere, der indgår i samarbejdskonstellationerne, ikke længere er neutrale embedsmænd, som ellers er tanken bag det danske plansystem.

Det betyder imidlertid ikke, at det repræsentative demokrati forsvinder, eller at den overordnede og sammenhængende planlægning umuliggøres. Når planlægningen påvirkes af de netværk og partnerskaber, der udspiller sig på den bypolitiske scene, må der skabes en demokratisk og planmæssig pendant til disse, der kan sikre, at kvalitetene i det danske plansystem bevares. Demokratiet må derfor både indlejres repræsentativt i den overordnede hierarkiske styring og direkte i de enkelte samarbejdskonstellationer, og netværksplanlægningen må underlægges overordnede planmæssige rammer. Partnerskaber skal så at sige fungere i skyggen af det politiske hierarki for ikke at skabe utilsigtede konsekvenser for demokrati og planlægning.

Dette notat er baseret på to konkrete omdannelsesprojekter, der på forskellig vis har arbejdet med inddragelse af både økonomiske og berørte aktører. Det ene er omdannelsen af Schweizer-pladsen i Slagelse midtby, hvor borgere, erhvervsdrivende og andre interesserede har været med i idéfasen i en større områdefornyelse af midtbyen, hvori Schweizerpladsen indgår. Selve Schweizer-pladsen er omdannet i et samarbejde mellem ejendomsudvikleren Nordicom og Slagelse Kommune. Det andet er omdannelsen af Glud- og Marstrandgrunden i Københavns Nord-Vest kvarter, hvor Kvarterløft Nord-Vest og lokale borgere er gået sammen med den private developer Søtoftegård om udviklingen af et kombineret bolig- og parkområde. Begge cases har vist, at sådanne samarbejdsprocesser stiller store krav til kommunen, hvis både den overordnede planlægning og den demokratiske forankring skal forblive intakt.

SAMMENHÆNG MELLEM PLANTILGANG & PARTNERSKABERS KONSEKVENSER

Flere kommuner arbejder i dag med en mere eller mindre grad af ”ad hoc-planlægning”, hvor beslutninger og visioner for bestemte områders udvikling tages i samråd med de developere og

investorer, der viser interesse for området. Det vil sige, at kommunen ikke på forhånd har en klar vision for, hvad der skal ske med et givent omdannelsesområde, og hvordan denne udvikling skal realiseres. Det kan for det første skyldes, at kommunerne ressourcemæssigt er hårdt presset. For det andet kan det skyldes, at kommunerne bevidst anlægger en ad hoc-tilgang til planlægningen for at kunne tiltrække investorer med forskellige og for kommunen ukendte ønsker til udviklingen i området, og dermed sikre, at der sker en udvikling frem for én bestemt udvikling.

Ad hoc-planlægning umuliggør imidlertid en overordnet og sammenhængende styring, fordi kommunen ikke ved, hvordan den ønsker, byen skal udvikle sig, når den indgår i partnerskaber med private aktører, der er yderst bevidste om, hvad de ønsker. Dette gælder både investorer, developere, borgere og andre berørte aktører, der indgår i partnerskabet netop for at opnå en bestemt udvikling. De kommunale planlæggere kommer derfor til kort, når partnerskabet skal udvikle en fælles vision og strategi for omdannelsen, fordi planlæggerne ikke har et politisk vedtaget plangrundlag at agere på baggrund af.

”Det er altafgørende, at der er rimelig konsensus politisk... Jeg tror, der er en rigtig god dialog mellem embedsmænd og politikere i Slagelse Kommune, så når man sidder og diskuterer med embedsmændene, ved de godt, hvad politikerne vil. Der er ikke noget værre end en kommune, der ikke ved, hvad den vil, og som konstant slås internt mellem de, der sidder ved magten, og de der er i opposition. Det er håbløst at investere i sådanne kommuner.” (Preben Thomsen, direktør i Nordicom)

De offentlig-private partnerskaber stiller således nye krav til kommunernes ageren både som planmyndighed og som deltager i partnerskabet. Kommunen skal være den, der muliggør samarbejdet, via en overordnet planlægning, der foreskriver rammerne for partnerskabets virke, både i forhold til produkt (omdannelsens udformning) og proces (eksempelvis inddragelse af lokale aktører). Det er ligeledes afgørende, at der foreligger en klar politisk vision, og at der aktivt tages politisk stilling til, hvilke beføjelser kommunale embedsmænd kan deltage i partnerskabet med, for at de kan deltage på lige vilkår med de resterende aktører og dermed aktivt repræsentere kommunen i partnerskabet.

KLARE UDMELDINGER

En ensidig fastholdelse af den traditionelle planlægning vil udhule det repræsentative demokrati, mens en ensidig fokusering på ad hoc-planlægning vil føre til en snæver fokusering på det enkelte område uden at tage højde for helheden. For at sikre en overordnet sammenhæng af byudviklingen er det derfor nødvendigt samtidigt at arbejde med netværksbaseret ad hoc-planlægning og traditionel overordnet planlægning. Den overordnede planlægning skal sikre klare udmeldinger og politiske vedtagne rammer samt en klar og åben rollefordeling. Det er ikke kun i forhold til planlægningen og demokratiet, at der er behov for en sådan klarhed. Også internt i partnerskabet er klarhed om muligheder og begrænsninger afgørende for, at aktørerne er i stand til at fokusere på fælles løsninger på forskellige problemstillinger og derigennem give aktørerne mere end det, de havde kunnet opnå på egen hånd. Også selvom de udmeldinger, kommunen kommer med, ikke forventes at være det, de private og lokale aktører ønsker at høre.

Af tre årsager er det således nødvendigt, at partnerskaber indgås og funderes på baggrund af et politisk vedtaget plangrundlag eller principbeslutning, der klart kommunikeres ud til både partnerskabets deltagere og samfundet. Nemlig:

- At sikre en overordnet og sammenhængende udvikling af byen og dermed indfrielse af politikernes demokratiske ansvar.
- At sikre planlæggerens mulighed for aktiv deltagelse i partnerskabet og dermed mulighed for at stille krav til samarbejdet, der knyttes til godkendelsen af projektet.
- At sikre partnerskabets interne virke og opbyggelsen af et tillidsfuldt forhold mellem aktørerne.

HØRINGSPROCESSEN

Den demokratiske høring af borgerne, der er indlejret i det danske plansystem, vil ligeledes blive påvirket af offentlig-private partnerskaber og andre bypolitiske samarbejder. Det skyldes, at når kommuner og private aktører indgår i partnerskaber om en given omdannelse, ligger muligheden for indflydelse på det tidspunkt, hvor visionerne for det pågældende område diskuteres og fastlægges. Når omdannelsesprocessen når til høringerne, er kommunen så involveret i den aftalte udvikling, at det vil være svært for de lokale aktører at påvirke den besluttede vision og anvendelse i nævneværdig grad.

”Der er ingen tvivl om, at når man har en investor, er man allerede langt i diskussionerne, og man har måske også forpligtiget sig økonomisk, så der kan det være svært at ændre hovedmålsætningerne... Det er sjældent det, der sker, når man har en investor med, der allerede er økonomisk involveret, så har man været igennem alt det der på forhånd.” (Uno Rasmussen, Slagelse Kommune)

Det betyder, at hvis lokale aktører fortsat skal have mulighed for at præge byernes udvikling, skal de høres på en ny og anderledes måde på et tidspunkt, hvor der er mulighed for reel indflydelse.

”Muligheden for indsigelse gennem høringer falder, men projektet er jo klappet af med lokalområdet, og så kommer der temmelig sikkert ikke nogen indsigelser, fordi folk er tilfredse. Hvis der så kommer én alligevel, er det nok lidt sent, fordi så er muligheden for at blive hørt reelt passeret, når høringen kommer. Er det et lokalråd eller en lokal forening, der har nogle indsigelser, så vægter det selvfølgelig tungere.” (Kim Vindbjerg, Københavns Kommune)

MAGTRELATIONER I ET PARTNERSKAB

At involvere borgere og andre berørte aktører i et offentlig-privat partnerskab er dog ikke nødvendigvis ligetil. Åbne partnerskaber, hvor lokale borgere og brugere inddrages i eksempelvis visions- og planlægningsfasen, stiller eksempelvis langt større krav til deltagerne end lukkede partnerskaber men kun økonomisk involverede aktører. Borgerne skal opsøges og overbevises om, at projektets vigtighed er af en størrelse, der er stor nok til at de vil bruge deres sparsomme fritid på at deltage. Investorerne skal overbevises om, at det er afgørende at skabe en lokal foran-

kring, med følgeomkostninger i både tid og ressourcer som konsekvens. Og kommunen skal kunne håndtere den komplekse proces, det er, at involvere både økonomiske og lokale aktører i samme projekt.

Dertil kommer, at et partnerskab ikke nødvendigvis er demokratisk, blot fordi det inkluderer lokale borgere og brugere. Et samarbejde mellem forskellige aktørtyper, der har forskellige og til tider modstridende interesser, vil uundgåeligt være præget af, at aktørerne forsøger at påvirke hinanden og vil derved få realiseret egne ønsker. I hvor høj grad en aktør vil være i stand til at påvirke de beslutninger, partnerskabet tager, afhænger af, hvilke ressourcer den enkelte aktør besidder, og hvilke institutionelle sammenhænge han/hun indgår i.

De offentlige aktører opnår eksempelvis magt gennem den institutionelle og legitime autoritet, der ligger i det repræsentative politiske system, mens de private aktører, som investorer og grundejere, opnår magt gennem partnerskabets økonomiske afhængighed af dem. Disse aktører vil derfor have mere pondus i deres forsøg på at påvirke partnerskabets aktører, end aktører der blot repræsenterer sig selv, og som ikke er økonomisk involveret i partnerskabet. Omdannelsen af Marstrands Have er et godt eksempel herpå. Her formåede developeren, Søtoftegård, at gøre sit behov for, at der blev bygget 17.600 m² boligareal, til en præmis for samarbejdet, der ikke kunne diskuteres. Søtoftegård kunne få held til dette, fordi de eneste, der reelt kunne modsatte sig dette krav, nemlig Københavns Kommune havde valgt at trække sig fra samarbejdet, fordi de ikke følte sig ordentligt rustet til at deltage på de præmisser, samarbejdet fungerede på.

”Det var noget af en bombe, da Søtoftegård kom med udmeldingen om, at de skulle havde mindst 17.600 m². Jeg tror, vi blev lidt forskrækkede over den udmelding, men jeg tænkte, at hvis jeg trækker mig ud, ændrer det jo ikke noget. Jeg kan jo ikke sætte mig så meget i protest, at jeg som borger kan sige, at det her er udelukket. Den magt havde jeg jo ikke. Jeg kunne blive og måske være med til at påvirke det, eller jeg kunne trække mig ud og bare vente og se, hvad de andre så kom frem til.” (Catyaja Asche, borger i Nord-Vest)

Der vil således være en skæv magtbalance i selv det mest åbne partnerskab. Et forhold kommunen som tovholder på projektet må være meget bevidst om, når det skal vurderes, om og hvordan der kan skabes demokrati i et partnerskab, hvis det er et mål, man stræber mod i den proces, der tilrettelægges af partnerskabet.

EFFEKTIVITET ELLER DEMOKRATI?

Det kan imidlertid være svært at tiltrække privatøkonomiske aktører til partnerskaber, der tilrettelægges med en åben proces. For det første vil der i et partnerskab, hvor private aktører medfinansierer projektet, være behov for, at nogle økonomiske forhandlinger foregår bag lukkede døre og være krav om, at de, der er med til at finansiere projektet, også tager de afgørende beslutninger om især økonomi og realisering. Beslutninger, der nødvendigvis præger både proces og produkt. For det andet er det mere tidskrævende og konfliktfyldt at arbejde med åbne partnerskaber, hvori der indgår mange forskellige aktørtyper, der arbejder ud fra flere forskellige rationaler, end i lukkede netværk med få aktører og få rationaler. For de privatøkonomiske aktører, der baserer deres handling på et markedsorienteret rationale, hvor profitmaksimering og satsning på sikre

investeringer, er tid lig penge og åbne partnerskaber derfor langt mindre attraktive at indgå i end lukkede.

Det kan således være svært at afbalancere forholdet mellem effektivitet og demokrati i et partnerskab, der på en gang muliggør demokratisk forankring i lokalområdet og gør partnerskabet tilstrækkelig attraktivt for de privat-økonomiske aktører. Det har imidlertid ikke vist sig at være tilfældet for de to partnerskaber, der er analyseret her. Det skyldes blandt andet, at de to interviewede investorer ser en fordel i at afklare et givent omdannelsesområde med de lokale aktører, og at de er villige til at indgå i samarbejde med lokalområdet, når der foreligger et politisk ønske/krav herom, der knyttes til godkendelsen af visionen. Hermed kan inddragelse af de lokale berørte aktører gøres til en del af konteksten for partnerskabets virke og forudsætning for dets beslutningskompetence. Derigennem får de privat-økonomiske aktører et incitament til at arbejde for den lokale forankring af projektet.

”Det er enormt vigtigt at diskutere en bys udvikling med dens borgere. Vi vil da også langt hen ad vejen hellere tage konflikterne på nogle møder, hvor vi kan sidde over for hinanden og snakke det igennem, end at have den i medierne, der er ikke noget værre end at sådan en konflikt udspiller sig i medierne.” (Preben Thomsen, direktør i Nordicom)

”Truslen for os var i virkeligheden, at man ingenting fik. Og det var i virkeligheden den samme downside for borgerne. Al politik løses jo i virkeligheden ved, at kan man ikke blive enige, er status quo en god ting, der kan man blive i rigtigt mange år. Det var der ingen, der var interesseret i, derfor var vi ligesom tvunget til at finde en løsning med hinanden. (Bent Jensen, Søtoftegård)

For det andet er begge omdannelsesområder beliggende i områder, hvor afkastet af investeringer i byggesektoren - og på boligmarkedet i særdeleshed - er tilstrækkeligt stort til at investorerne kan ”tåle” en vis forlængelse af projektets realiseringstid.

KONKLUSION

Partnerskaber ændrer således konteksten for planlægning og demokrati, men det er samtidig den overordnede planlægning, der skaber konteksten for partnerskaber. Det skyldes, at partnerskaberne *fungerer i skyggen af hierarkiet*. Konsekvenserne af partnerskaber er således ikke en direkte forringelse eller forbedring af hverken demokrati eller planlægning, men er i stedet en række faktorer, som kommunerne skal være bevidste om for at kunne sikre en sammenhængende og overordnet planlægning samt en demokratisk forankring heraf. Det betyder, at kommunerne i langt højere grad end i den traditionelle tilgang til planlægning skal anlægge en proaktiv tilgang til større byudviklingsprojekter. Dette skal ske ved, at kommunen styrer og muliggør partnerskaber gennem overordnede planbestemmelser, der på en gang sikrer den kommunale styring og samtidig skaber plads til, at nye innovative løsninger kan opstå i mødet mellem offentlige og private aktører.

En bevidst strategi og plan gør det dog ikke alene. Partnerskabet må sammensættes af aktører, der forpligtiger sig til det og er villige til at arbejde for realisering af fælles løsninger. Kommunerne kan derfor ikke blot beslutte sig for at etablere et godt partnerskab og derigennem sikre, at der tilføres flere ressourcer til en given byomdannelse, end de selv har mulighed for at bekoste.

De kan arbejde for at give partnerskaber de bedst mulige forudsætninger og samtidig sikre en overordnet og sammenhængende udvikling af byerne ved at have en proaktiv tilgang og en klar politisk vision for de kommunale ønsker til områdets anvendelse og den proces, visionen skal skabes i.

EKSEMPLER PÅ OFFENTLIG-PRIVATE PARTNERSKABER

I det følgende gennemgås de eksempler, der er anvendt i notaterne. Her beskrives projektet og dets tidsperspektiv, områdets størrelse og beliggenhed, de involverede aktører samt udgangspunktet for projektet.

OMDANNELSE AF UNICON-GRUNDEN I ROSKILDE

Efter Unicon stoppede deres betonproduktion i Roskilde, har der været stor interesse omkring omdannelse af de tidligere industriarealer, der med deres centrale placering udgør et stort potentiale for byen.

Roskilde har fra 2000-2004 oplevet en befolkningstilvækst på 0,51%, hvilket er over landsgennemsnittet på 0,25% for samme periode. Set over en længere tidshorisont fra 1976-2004 har befolkningstilvæksten også været positiv på 0,32%, hvilket også er højere end landsgennemsnittet på 0,23%. Roskilde Kommune har de seneste år efterkommet boligforespørgslen ved at udlægge store arealer ved Trekroner til boligformål, og nu ser det også ud til, at en del af Unicon-grunden skal anvendes til boliger.

PLACERING

Unicon-grunden ligger i den sydlige del af Roskilde ud til motorvejen, hvor den hidtil har været isoleret fra omgivelserne.



Roskilde og Unicon-grunden, fra udkast til Plan for en ny bydel, Roskilde Kommune, udført af Niras Konsulenterne.

PROJEKTETS OMFANG

Roskilde Kommune har erhvervet sig den tidligere Unicon-grund med et areal på 25 ha, for 58 mio. kr. Kommunen ønsker at udvikle en ny bydel på området, der kan give området et kvalitetsløft, tiltrække nye borgere og koble bydelen med resten af byen.

PROJEKTBEKRIVELSE

Kommunen har fra begyndelsen overvejet at forsøge en partnerskabskonstruktion, der opretter et byomdannelsesselskab. Her ville kommunen kunne indskyde grunden som værdi i selskabet, mens en privat part kunne indskyde tilsvarende kapital i selskabet. Motivationen for kommunen er først og fremmest et ønske om at sikre kvalitet i udviklingen af grunden og at kunne være med i en stor del af processen.

Overskriften for udviklingen af den nye bydel har ligget i tråd med Roskildes brand som musikby og den nye bydel er i planerne blevet kaldt den musiske bydel. Samtidig med, at der foretages undersøgelser og byggemodning af området har de gamle industrihaller fundet anden midlertidig anvendelse. Roskilde Festivalen har lånt lokaler til opbevaring og kontorer, RUC har lavet arrangementer på området og forskellige iværksættere har udnyttet lokaler som start på deres egen virksomhed.



INVOLVEREDE AKTØRER

Som udgangspunkt har Roskilde Kommune undersøgt mulighederne for at indgå i samarbejde med en privat part om dannelse af et byudviklingsselskab, der kunne bære byggemodningsopgaven. I denne forbindelse har der været indledt forhandlinger med NCC og Søtoftegård. Men i flere forskellige henseender er kommunen stødt på problemer og usikkerhed omkring en farbar vej for samarbejdet. Derfor har Roskilde Kommune valgt ikke at gå videre med idéen om et offentlig-privat byomdannelsesselskab.

Efter det sidste kommunalvalg har situationen dog ændret sig, og det nye sammenlægningsudvalg overvejer for tiden forskellige løsninger.

Da der ikke i første omgang kom et partnerskab på plads, har det, med det nye sammenlægningsudvalg, fået længere udsigter, og den planlagte arkitektkonkurrence for området er udskudt.

For nyligt har Nordicom tilbudt kommunen at indgå i et samarbejde om udviklingen af grunden, der kunne blive til et partnerskab. Men der er endnu ikke taget stilling til tilbuddet fra kommunens side.

Den uvisse skæbne for Unicon-grunden må til dels tilskrives de usikkerheder, der har været omkring mulighederne for overhovedet at indgå et privat-offentligt samarbejde. Det kan blive spændende at se, hvordan den videre udvikling af det unikke område forløber, i takt med at der fra forskellige sider arbejdes med at skabe en større klarhed om, hvordan offentlig-private partnerskaber lader sig gøre i forskellige juridiske foranstaltninger. En omdannelse af Unicon-grunden i offentlig-privat partnerskab eller selskab vil dog som det første kræve en politisk beslutning, hvilket pt. ikke synes at være aktuelt. Det må derfor forventes, at der vil gå en rum tid, før planer om partnerskabsdannelse kan føres ud i livet.

OMDANNELSE AF THRIGESVEJ OG TINGVEJ I HERNING

Herning Kommune har mange års erfaring med at inddrage beboere, grundejere, virksomheder og investorer i planprocessen. Rammerne for samarbejdet har de kaldt Idéforum, og de er pt. ved at gennemføre nummer to af slagsen.

Herning by har siden 1990 haft en befolkningstilvækst på 0,32% om året, hvilket næsten er identisk med landsgennemsnittet på 0,34%. De seneste 5 år har Herning dog oplevet en vækst, der har været dobbelt så høj som landsgennemsnittet, nemlig en tilvækst på 0,50% om året mod resten af landets 0,25%. Herning Kommune må således i dag betragtes som en by med et betydeligt investeringspres.

THRIGESVEJ



Helhedsplan for omdannelsen af Thrigesvejområdet

Omdannelsen af Thrigesvej blev igangsat i 1992, hvor der kun var et moderat investeringspres i byen. De 10 ha, området fylder, er dog utrolig velbeliggende kun få hundrede meter fra Herning station og centrum, omgivet af boliger, Knudmosen og en golfbane. Omdannelsen er en klassisk byomdannelse med et totalt funktionskifte fra industri til boliger i fire etaper. Hidtil er de første to etaper realiseret med almene boliger. Det er Herning Kommunes forhåbning at kunne tiltrække private investorer til de resterende 2 etaper, hvor der skal bygges tættest på de rekreative arealer. Problemet er i denne sammenhæng, at der ikke er tradition for

privat udlejningsbyggeri i Herning, og det kan derfor være svært at tiltrække private investorer. Den stigende befolkningstilvækst, Herning by har oplevet siden årtusindskiftet, kan dog gøre investorerne mere risikovillige, og dermed hjælpe til, at Herning Kommune får indfriet sine forhåbninger.

Omdannelsesområdet var Hernings ældste industriområde og præget af, at det ikke var planlagt, at virksomhederne havde udtømt deres udvidelsesmuligheder i området, og at der var store miljøkonflikter mellem bolig og erhverv, der lå side om side. Omdannelsen blev således igangsat på baggrund af massive klager fra beboerne i området og utallige påbud fra kommunen om at bringe miljøforholdene i orden.

TINGVEJ

Tingvejområdet er et andet af Hernings ældre industriområder. Det er beliggende ca. 2 km fra centrum og kiler sig ned i større boligområde, der ligeledes indeholder Herning CEU og flere rekreative arealer. I det område, der er udpeget til omdannelsesområde, er der ca. 40 ejendomme af forskellige størrelser og sammensætning, herunder også nogle få boliger.

Områdets sydøstlige del er karakteriseret ved, at der er placeret flere butikker og at den fremstår meget aktiv med en positiv fysisk udvikling. Områdets øvrige del er kendetegnet ved mere hånd-

værksprægede virksomheder som autoværksteder, produktionsejendomme, grossister og lignende. Hovedparten af disse ejendomme fremstår nedslidte og er fysisk i en negativ vedligeholdelsesmæssig udvikling. En række af disse grundejere har udtrykt ønske om at afhænde deres grunde og flytte deres virksomhed til et bedre egnet område eller lukke, mens boligejerne og de grund- og virksomhedsejere, der driver en lønsom forretning, ønsker at blive i området.

Der påtænkes en gradvis omdannelse over 10-12 år til et blandet bolig- og erhvervsområde. Første etape bliver omdannelsesområdets nordlige del, med en udvidelse af det eksisterende CEU, der i dag ligger nordøst for området. Den sydøstlige del af omdannelsesområdet, der primært huser velfungerende detailhandel, påtænker Herning Kommune omdannes til center- og erhvervsområde, mens den resterende del på sigt helt skal omdannes til boligområde. Igangsættelse af omdannelsen kræver dog, at der indgås aftaler med grundejerne i området om enten at afhænde deres grunde til private investorer eller at de selv går ind i byggemodningsprocessen. På grund af de meget varierende ønsker og udviklingspotentialer har Herning Kommune dog været tilbageholdende med at presse på omdannelsens gennemførelse, og der er derfor endnu ikke klarhed om, hvordan og hvornår omdannelsen kan realiseres.

IdÉFORUM

I begge områder har Herning Kommune arbejdet med en tidlig inddragelse af lokale aktører i form af grundejere, investorer, beboere og nabovirksomheder. Samarbejdet mellem Herning Kommune og de lokale aktører er formaliseret i et "Idéforum", hvor visioner og ønsker til områdets fremtidige anvendelse og udseende er diskuteret og vedtaget.

Tanken bag Idéforum er, at de lokale aktører og Herning Kommune i fællesskab udarbejder retningslinjer og skitseringer, der kan danne grundlag for en ændring af kommuneplanen og en egentlig lokalplanlægning af området.



Det nuværende Tingvejområde

Den helhedsplan Idéforum i Thrigesvej arbejdede sig frem til, blev næsten direkte omskrevet til en lokalplan for området. Dog måtte kommunen hæve bebyggelsesprocenten, da man fandt, at området var mere forurennet end først antaget. Det skabte en del utilfredshed hos de, der deltog i Idéforum, på trods af en ellers meget god proces, der var stor opbakning til i området. Forud for etableringen af Idéforum i Tingvej har Herning Kommune derfor bekostet en omfattende forureningsundersøgelse for at give Idéforum de bedst mulige arbejdsvilkår. Herning Kommune påtænker ligeledes at etablere et samarbejde mellem grundejerne om oprensning af forureningen og byggemodning af grundene i stil med den forureningsfond, DS Industri oprettede i forbindelse med omdannelsen af Soyakagefabrikken i Havnestaden. Et sådant samarbejde kræver dog at grundejerne og eventuelle investorer også ser muligheder i denne samarbejdsform.

DEN TÆTTE KONTAKT ER AFGØRENDE

Forud for etableringen af Idéforum har Herning Kommune haft en tæt kontakt med omdannelsesområdernes grund- og virksomhedsejere. Her har kommunen anvendt ansøgninger og redegørelser om blandt andet miljøforhold og udbygninger til at holde et vågent øje med, hvad der rører sig i området, længe før kommunen har taget initiativ til at igangsætte omdannelsesprocessen.

Disse redegørelser og ansøgninger har fungeret som udgangspunkt for en dialog mellem kommunen og de lokale aktører om områdets fremtid og de forskellige aktørers behov og interesser. De grund- og virksomhedsejere, der ikke selv har henvendt sig, har kommunen inviteret til en personlig samtale om områdets fremtid. Hermed har alle aktører været på forkant med udviklingen og kunne tilrettelægge sin fremtidsstrategi efter de forventede fremtidige forhold. Det har eksempelvis betydet, at nogle virksomheder har undladt at investere i nye produktionsanlæg og udvidelser, der skal afskrives over en længere årrække og derfor kunne være problematiske i forhold til den forestående omdannelse.

Den meget tidlige kontakt har ligeledes betydet, at der er etableret et godt og tillidsfuldt forhold mellem kommunen og de lokale aktører. At etablere en sådan dialog kræver dog et utrolig godt og tæt samarbejde mellem kommunens forskellige forvaltninger, da ansøgninger og henvendelser fra virksomhed til kommune sker til forskellige afdelinger, som derfor alle må være bevidste om kommunens forestående planer og strategien for informationen herom.

OMDANNELSEN AF SLUSEHOLMEN I KØBENHAVNS INDERHAVN

Københavns Kommune har i en længere årrække arbejdet med forskellige former for offentlig-private samarbejder. Nogle af de mest vidtgående finder man i forbindelse med omdannelsen af Københavns Havn, hvor også investeringspresset er noget af det højeste, København længe har oplevet. Samlet set har Københavns Kommune gennem de sidste 10 år oplevet en befolkningstilvækst på 0,63%, der ligger noget over landsgennemsnittets 0,35%. Siden årtusindskiftet har væksten i København dog været noget mere moderat og på niveau med landsgennemsnittets 0,25%.



Sluseholmens udgangspunkt forud for omdannelsen

SLUSEHOLMEN

Sluseholmen var forud for omdannelsen et næsten udtømt havneområde, hvor kun Louis Poulsen A/S og Aalborg Portland stadig havde aktiv havneindustri. Københavns Havn A/S ejede langt den største del af området og var derfor en afgørende samarbejdspartner for Københavns Kommune, hvis planerne om en byomdannelse skulle kunne realiseres. Københavns Havn var imidlertid usikre på, om en omdannelse af Sluseholmen ville være

økonomisk bæredygtig og derfor tøvende i forhold til at i gang sætte de storstilede planer. Derfor etablerede Københavns Havn og Københavns Kommune et byomdannelsesselskab, hvor de to parter delte risici og fortjeneste lige. Ved etableringen vedtog selskabet den hollandske arkitekt Sjoerd Soeters plan for Københavns Sydhavn fra 2002 som principgrundlag for deres fælles om-dannelsesprojekt.

Sluseholmsselskabet blev etableret som et kommanditaktieselskab med hjemmel i kommunal-fuldmagten. Københavns Kommune og Københavns Havn har som udgangspunkt for selskabets dannelse hver indskudt 50 mio. kr. i byggemodningsselskabet (10 mio. i kapital og 40 mio. i ansvarlig lånekapital) og har efterfølgende købt Københavns Havns arealer på Sluseholmen. Dertil kommer massive følgeinvesteringer i blandt andet tilsluttende infrastruktur i og omkring området. De kommunale investeringer alene forventes i alt at løbe op i en halv milliard kroner, hvori der ikke er medregnet udgifter til udbygningen af infrastruktur eller etablering af havnepromenader og parker.

Sluseholmselskabet varetager ikke selv omdannelsen, men sælger byggeretten på de enkelte delprojekter til 3 investorer, der tilsammen har entreprisen på projektet. De afholder udgifter til både byggemodning og infrastruktur i området, herunder kanalbyggeriet og medfinansiering af broen fra Sluseholmen til Teglværksholmen med 50 kr. pr. nybygget etagemeter.

Når der stilles krav om, at der holdes fast i Sjoerd Soeters visionsplan for området, kan det være svært at henhøre byggemodningen til én bestemt karré. Disse udgifter fordeles derfor efter en økonomisk fordelingsnøgle baseret på m^2 og relateres således til helheden. Dermed fjernes samtidig investorernes eventuelle incitamenter til ikke at ville arbejde for realiseringen af en fornuftig helhedsplan, ved blandt andet at forsøge at undslå sig udgifter til det kostbare kanalbyggeri.

De første af i alt 5.000 nye boliger forventes at kunne ibrugtages i 2006. Herefter vil følge skole, daginstitutioner, kulturelle faciliteter samt detailhandel og andet erhverv. Det er således tanken, at området skal kunne bære sig selv i ft. til både arbejdspladser, servicetilbud og indkøbsmuligheder.

I takt med at selskabet afvikler sine aktiviteter, kan selskabet betale indskuddet tilbage til de to parter. Når aktiviteterne på Sluseholmen er ophørt, kan der ske to ting. Enten kan de likvidere selskabet, eller også kan selskabet videreføres og varetage omdannelsen af andre områder i Sydhavnen.



Sjoerd Soeters kanalby på Sluseholmen

BYGGMODNINGSSKABETS MULIGHEDER

Københavns Kommune er gået ind i selskabet med to motiver som baggrund, nemlig at få indflydelse på projektet og få Københavns Havn A/S interesseret i projektet, således at udviklingen kunne blive en realitet.

"I og med vi har opnået fælles grundejerskab med Københavns Havn A/S gennem byggemodningsselskabet, kan vi få indflydelse på en række aspekter, man normalt ik-

ke kan kontrollere gennem en lokalplan... Der er så mange flere håndtag at tage fat i, hvis man har ejerskab eller medejerskab til de grunde, der skal omdannes.” (Claus Ravn, Københavns Kommune)

Denne indflydelse opnås ved at indskrive selskabets visioner som en del af salgsvilkårene i udbudsmaterialet.

I Københavns Kommune er der eksempelvis bygget en del boliger, hvortil der ikke er bopælspligt, hvilket kan være meget svært at styre lokalplanmæssigt. Det fælles grundejerskab giver i denne sammenhæng Københavns Kommune mulighed for at styre udviklingen og sikre de kvaliteter og visioner, Københavns Kommune sætter højt, på en måde, de aldrig kunne have opnået udelukkende som planmyndighed.

Når en kommune ikke er grundejer i omdannelsesområde, hvis fremtidige kvaliteter, beboersammensætning og helhed er afgørende for byens udvikling og de ønsker, kommunen måtte have, kan det således være en stor fordel at indgå i et byggemodningsselskab med områdets grundejer(e).

Ved at lade et omdannelsesprojekt styre af et byggemodningsselskab opnår man yderligere den fordel, at kommunen og grundejerne på et tidligt tidspunkt må blive enige om en vision for området. En tidlig afklaring af hvad kommunen vil og ikke vil, giver potentielle investorer en større sikkerhed for, hvilke muligheder der er i området, samt et smidigere og mere fleksibelt samarbejde med kommunen, da de overordnede og til tider langsammelige politiske beslutninger allerede er taget, når investorerne involveres i projektet.

OMDANNELSE AF SØNDERBORG HAVN

Som mange andre steder i landet har den tidligere travle trafikhavn i Sønderborg mistet sin oprindelige funktion. Dermed er der åbnet for nye projekter, der kan præge udviklingen af Sønderborg. Men investeringspresset på projekter i havneomdannelsen har ikke været stort, hvilket afspejler Sønderborgs beliggenhed i et udkantsområde. Det betyder dog, at der har været tid til at tænke over, hvordan man ønsker, at omdannelsen kan medføre en positiv udvikling for hele Sønderborg Kommune.

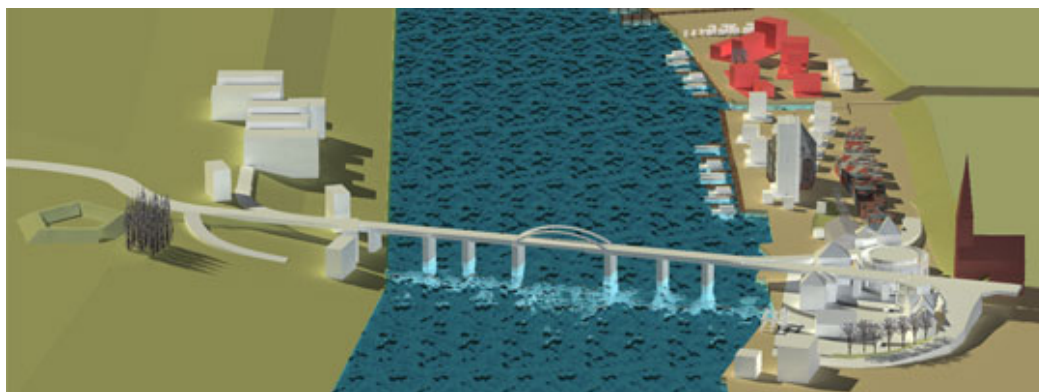


På trods af sin placering har Sønderborg fulgt nogenlunde med landsgennemsnittet for befolkningstilvæksten de sidste knap 30 år. Men fra 2000 til 2004 er udviklingen stagneret og befolkningstilvæksten har nærmet sig nul. Væsentlige potentialer for udviklingen ligger i Danfoss' beliggenhed nær Sønderborg samt afdelingen af Syddansk Universitet i byen.

Det samlede byfornyelsesområde i Sønderborg Havn omfatter 7,8 ha/78.000 kvm. I de kommende 5-10 år vil der blive bygget hotel, kontorer og boliger for skønsvist 500-750 mio. kr.

PROJEKTBESKRIVELSE

Statens Kunstfond udarbejdede i 2003 en plan for den fremtidige udvikling af Sønderborg havn som inspiration for de mange byer, som skal i gang med at omdanne ældre erhvervs- og havnearealer. Planen består af 17 forskellige projekter, som skal sikre en helhedsorienteret omdannelse af havnen. Ét af projekterne er etablering af et hotel i international topkvalitet tegnet af den internationalt anerkendte amerikanske arkitekt Frank Gehry.



INVOLVEREDE AKTØRER

En arbejdsgruppe med lokale investorer, som har været med til at konkretisere Statens Kunstfonds plan, har over for Sønderborg Kommune udtrykt, at Sønderborg Kommunes aktive deltagelse i et havneudviklingsselskab er en forudsætning for realisering af helhedsplanen og hotelprojektet, idet Sønderborg Kommune ejer størstedelen af arealerne i havnen.

Sønderborg Kommune har derfor besluttet at indgå i et offentlig-privat havneudviklings-selskab. Havneudviklingsselskabet har som formål at udarbejde en masterplan for havnens udvikling, herunder udarbejde en række analyser af infrastruktur, miljømæssige forhold, finansieringsmuligheder og planmæssige forhold samt afhjælpe forurening og byggemodne arealer.

Selskabet er etableret under L384, hvilket betyder, at det er en betingelse, at der indgår kommunal viden i selskabet. Sønderborg Kommune udarbejder derfor, mod betaling fra selskabet, analyser og undersøgelser.

Det nye selskab med en kapital på godt 20 mio. kr. skal i de kommende år udvikle Sønderborg Havn for flere hundrede millioner kroner. Bitten og Mads Clausens Fond har besluttet at investere 10,4 mio. kr. i det nye selskab, og Sønderborg Kommune bidrager med 9,9 mio. kr. og sælger havnearealer til selskabet. L384 begrænser netop kommunens indskud til 10 mio. kr.

Sammen med masterplanen skal selskabet udarbejde en tids- og handlingsplan og efter offentlig høring og politisk godkendelse gennemføre masterplanen. Selskabet skal sørge for, at de havne-

arealer, selskabet ejer, bliver solgt og bebygget, og at de infrastrukturelle opgaver på selskabets arealer bliver udført. Sønderborg Kommune er til gengæld forpligtet til at udføre masterplanens infrastrukturelle opgaver, der er beliggende udenfor de havnearealer, kommunen har solgt til selskabet. Selskabet skal udarbejde en designmanual, som skal indgå i udbudskravene ved videre salg af arealerne til investorer. Som del af udbudsbetingelserne skal selskabet også stille krav om, at selskabet skal godkende investors projekt, før det går til kommunens myndighedsbehandling. Designmanual og godkendelsesproces har til formål at sikre, at området får sin egen identitet og helhed.

Der er fundet en investor til opførelse af hotellet, og kommunen håber på, at der hurtigt melder sig flere på banen til de øvrige dele af projektet.

TIDSFAKTOR EN LÆNKE

Valget af partnerskabsmodel under L384 er ifølge Vivian Krøll fra Sønderborg Kommune hovedsageligt motiveret af ønsket om at undgå udbudskravet, som kommunen ellers normalt ville være underlagt. Derudover kan selskabet handle hurtigt og direkte med bygherren i stedet for at skulle igennem teknisk udvalg og byrådet. På den anden side kan ulemperne ved modellen vise sig, hvis kommunen føler de mister styringen med projektet. I denne situation vil kommunen kunne udarbejde lokalplaner, der umuliggør uønsket byggeri – men, som Vivian Krøll udtrykker det, kan det blive en svær beslutning for politikerne, når der skal vælges mellem investeringer i byen og kvalitet i byrummet.

UDVIKLINGEN AF ET NYT BYOMRÅDE I KILDEBJERG-RY

Ry Kommune har i samarbejde med Lønmodtagernes Dyrtidsfond (LD) skabt rammerne for et ambitiøst erhvervs- og boligprojekt i Kildebjerg ved Ry.

PLACERING

Erhvervs- og boligområdet Kildebjerg Ry 30 km vest for Århus bliver med kombinationen af boliger, videnvirksomheder og golfbane landets første af sin art. Ry Kommunes gunstige placering afspejler sig i befolkningstilvæksten, der generelt har ligget over landsgennemsnittet. De sidste ca. 10 år har tilvæksten været omkring 1% om året. I samme periode var landsgennemsnittet 0,35%.



UDVIKLINGEN AF ET NYT BYOMRÅDE

Udviklingsselskabets opgave er at købe, byggemodne og sælge arealerne i Kildebjergområdet, som på sigt er planlagt at skulle omfatte 141 parcelhuse, 560 tæt/lave boliger, 66.000 etagekvadratmeter til erhverv, 10.000 m^2 til offentlige formål og en 18-hullers golfbane. I alt bliver bolig-, erhvervs- og fritidsområdet på 155 hektar.

Efter mere end fire års forberedelse og planlægning er projektet Kildebjerg i Ry nu ved at blive realiseret.

LD og Ry Kommune har i fællesskab stiftet et udviklingsselskab, der har fået navnet "Kildebjerg Ry A/S". Byggemodningsselskabet blev stiftet i marts 2005, og grundsalget er allerede begyndt.

Investmentmanager Hans Jørgen Madsen fra LD fortæller, at der for LD er to primære grunde til at investere i Kildebjerg.

"For det første er Kildebjerg Ry et nyskabende projekt. Det er et spændende total-koncept, hvor man kombinerer tilstedeværelsen af videnerhverv med varieret bolig-bebyggelse med tilhørende kommunale servicefaciliteter og fritidsaktiviteter. For det andet er det vores opfattelse, at Kildebjerg Ry også kan blive en fornuftig investering." (Hans Jørgen Mastrup, Kildebjerg-Ry A/S)

Borgmester Jonna Grønver fra Ry Kommune udtrykker stor tilfredshed med, at det netop er en institutionel investor som LD, der er med i udviklingsselskabet.

"Jeg er glad for, at vi med dannelsen af udviklingsselskabet har sikret os, at planerne for Kildebjerg nu føres ud i livet. Med en institutionel investor som partner er det min opfattelse, at vi har bevaret fokus på erhvervsdelen af projektet, således at den unikke treenighed mellem erhverv, bolig og fritid bevares. Dette er afgørende, for det er netop på det punkt, at Kildebjerg Ry skiller sig ud fra andre udviklingsprojekter af denne karakter." (Borgmester Jonna Grønver)



Byrådet i Ry Kommune har principgodkendt en strukturplan med elementer fra 3 strukturplanforslag som Sven Allan Jensen as har udarbejdet. Godkendelsen indebærer stillingtagen til en række overordnede hovedspørgsmål.

Efter vedtagelse af strukturplanen har Sven Allan Jensen as udarbejdet bebyggelsesplan med en mere detaljeret fastlæggelse af planens elementer og principper.

Bebyggelsesplanen følger op på den overordnede vision og definerer et område med integration

af natur, erhverv, boliger og fritidsfaciliteter. Planen er udarbejdet efter principperne i kommuneplanens hovedstrukturplan, og disponerer området, så der opnås en klar sammenhængende struktur med Ry og omgivelserne.

INVOLVEREDE AKTØRER

Tilsynsrådet i Århus Amt har givet Ry Kommune mulighed for at indgå i selskabet under rammerne i kommunalfuldmagten. Kommunen har indskudt jord til en værdi af 12 millioner kr. og LD har indskudt tilsvarende beløb i selskabet. Dette betyder at aktiefordelingen i selskabet er delt lige mellem Ry Kommune og LD. Dermed tilfredsstilles kravet i kommunalfuldmagten om, at kommunerne ikke må have bestemmende indflydelse.

Selskabets samlede kapital på 24 millioner kr. er ikke nok til at selvfinansiere opkøb og bygge-modning af hele området. Derfor optager selskabet lån, der tilbagebetales i takt med, at grundene sælges fra.

Med LD som medinvestor har Ry Kommune sikret sig en tung medspiller. LD forvalter på vegne af 1,2 mio. medlemmer en formue med en samlet markedsværdi på 57,8 mia. kr. pr. 31. december 2004. Midlerne stammer fra indbetaling fra staten af i alt 7,7 mia. kr. i form af de såkaldte indefrosne dyrtidsportioner fra perioden 1977-1979. Siden 1980 har LD udbetalt næsten 26 mia. kr. til sine medlemmer.

Direktør i selskabet Jens Mastrup nævner som en af selskabskonstruktionens primære fordele, at projektet har fået tilført 'know how' om større projekters gennemførelse og en bedre mulighed for at løfte erhvervsdelen, end hvis kommunen skulle have varetaget opgaven alene. Desuden er der den fordel ved at lægge udviklingen i et særskilt selskab, at selskabet kun skal fokusere på den ene opgave – at gennemføre helhedsplanen.

OMDANNELSE FRA SOYAKAGEFABRIK TIL HAVNESTAD

I 1991 blev Soyakagefabrikken på Islands Brygge nedlagt. På det tidspunkt havde Københavns Kommune i 15 år oplevet en negativ befolkningstilvækst på gennemsnitligt -0,87% om året og havneområdet var inde i en negativ udvikling med en industri, der langsomt men sikkert var på vej til at forsvinde. Københavns Kommune var derfor bekymret for, hvad der ville ske med de stærkt forurenede grunde, DS Industri efterlod sig.

DS INDUSTRI OPRETTER MILJØFOND

Strækscenariet for både kommune og grundejer var at de mindst forurenede grunde ville kunne sælges til investorer, mens DS Industri kunne risikere ikke at kunne komme af med de mest forurenede grunde og gå konkurs med dem. Hermed ville grundene blive Københavns Kommunes problem og DS Industri ville lide tab på lukningen. Løsningen blev at etablere et en miljøfond, der gradvist skulle oprense og byggemodne de forurenede grunde og afhænde dem til private investorer. Indtægterne for grundsalget skulle gå tilbage i miljøfonden for at finansiere den videre oprensning. Miljøfonden blev til i samråd mellem Københavns Kommune og DS Industri og sikrede, at Københavns Kommune ikke ville komme til at hænge på de mest forurenede grunde, samtidig med at DS Industri ikke blev tvunget til at oprense hele området, før grundsalget kunne begynde.



Helhedsplan for Havnestaden af PLH Arkitekter og Københavns Kommune

DS Industris målsætning for udviklingen af deres arealer på Islands Brygge var:

- At skabe en attraktiv og levende bydel med erhverv og boliger
- At skabe fleksibilitet
- At skabe herlighedsværdier
- At forlade byggepladsen hurtigt med et acceptabelt nettoprovenu
- At afhænde *hele* den gamle soyakagefabrik

DS Industri udarbejdede i 1996 i samarbejde med Københavns Kommune og NCC som projektudvikler en udviklingsplan for området med 3 strukturerende elementer, et grønt, et urbant og et blåt. Udviklingsplanen indeholdt også en designguide, der skulle sikre en kvalitativ infrastruktur og spændende arkitektur.

Omdannelse af det 18 ha store område blev igangsat i 1999 og allerede 1½ år efter var alle arealerne oprenset og afhændet til investorer. Det første der blev solgt var en række genanvendelige bygninger og en stribe jord ud mod havneløbet til Københavns Kommune, der ønskede at anlægge en park. Helhedsplanen angav en samlet bebyggelsesprocent på 110, men med Københavns Kommunes parkanlæg kunne denne hæves for det resterende område.

Hermed sikrede DS Industri sig ikke alene initiale indtægter til at igangsætte oprensningen af de resterende arealer, men også at bebyggelsesprocenten i området ville være høj nok til at sikre, at grundsalget kunne finansiere oprensning og udbygning af infrastruktur. Først da alle arealer var oprensede og afmeldt som affaldsdepot likviderede DS Industri miljøfonden og trak overskuddet fra grundsalget ud. Det færdigomdannede område indeholder 1.200 boliger i blandede ejerformer og 2.500 arbejdspladser, og har således bibeholdt sit funktionsblandede præg fra Soyakagefabrikkenes storhedstid. Også flere af de markante siloer er bevaret og omdannet til nogle af Københavns mest eftertragtede boliger omgivet af forskellige blå og grønne elementer.

DS Industri har postet 225 millioner i miljøoprensning og udvikling af infrastruktur som veje, kajanlæg, kloakering, vand og el og i alt er 152.000 tons jord og byggematerialer fjernet, rensat og genbrugt. Der har således været tale om en meget omfattende byggemodning, der dog er gået væsentligt hurtigere og har været væsentlig mere indbringende end DS Industri i første omgang havde turdet håbe på. Det skyldes blandt andet at København har oplevet et stigende investeringspres på især boligmarkedet siden slutningen af 1990'erne – ikke mindst i forbindelse med omdannelserne af de attraktive havnearealer.



Det er dog ikke kun DS Industri, Københavns Kommune og NCC, der har samarbejdet om omdannelsen af den nedlagte Soyakagefabrik. Også borgerne på Islands Bygge og Islands Brygge lokalråd har været involveret i omdannelsesprocessen. DS Industri og lokalrådet har eksempelvis mødtes en gang i kvartalet for at drøfte udviklingen, og DS Industri har informeret om såvel negative som positive følger ud fra et princip om, at fuld åbenhed er afgørende for gensidig forståelse. Denne løbende kontakt har ikke alene skabt en god information om projektet til naboerne. Den har også betydet, at der har været opmærksomhed på de lokale interesser, hvilket har skabt en positiv stemning omkring projektet og en stor gensidig forståelse mellem borgere og projekt-magere.

OMDANNELSE AF SCHWEIZERPLADSEN I SLAGELSE MIDTBY

Slagelse har de seneste 20 år oplevet en stabil og moderat befolkningstilvækst på ca. ½ procent om året, hvilket er noget højere end den generelle befolkningstilvækst i hele landet på 0,23% om året. De seneste år har befolkningstilvæksten i Slagelse dog nærmet sig landsgennemsnit og har i perioden 2000-2004 været på 0,35% om året, mens landsgennemsnittet har ligget på 0,25%. Slagelse har de seneste år profileret sig som bosætningskommune for folk, der arbejder i Hovedstadsområdet, hvilket sammen med den stabile befolkningstilvækst synes at gøre Slagelse attraktiv for investorer. En af strategierne til at gøre Slagelse mere attraktiv som bosætningsby er et storstilet midtbyprojekt, hvor pladser og stræder i Slagelse midtby forskønnes og omlægges. Midtbyprojektet er organiseret som en områdefornyelse, det vil sige, at kommunen får støtte fra Socialministeriet til processen svarende til halvdelen af, hvad kommunen selv betaler. Omlægningen af Schweizerpladsen er ét af de 8 projekter områdefornyelsen består af. Projektet er udviklet i samarbejde mellem Slagelse Kommune og ejendomsudvikleren Nordicom.

OMRÅDEFORNYELSEN

I forbindelse med midtbyprojektet har der været en række borgermøder og workshops med borgere og lokale erhvervsdrivende, der herigennem har kunnet give deres mening til kende om,



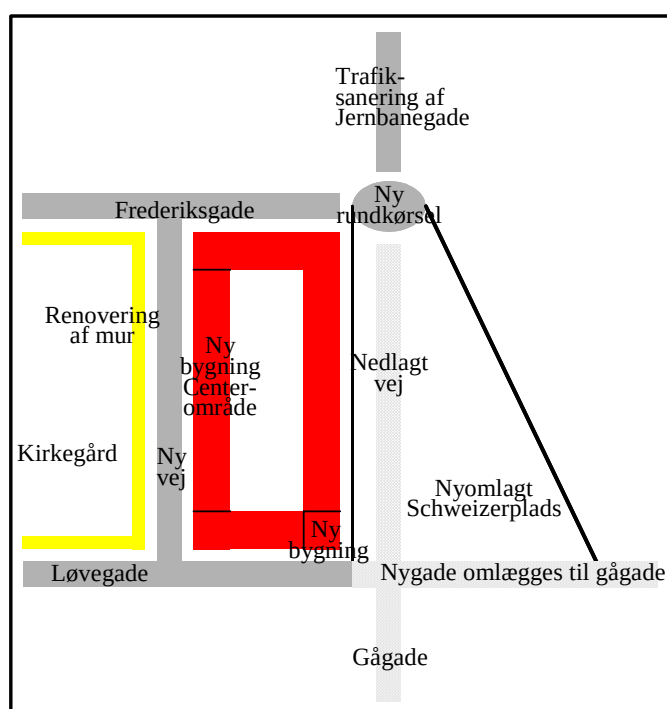
Tegning af Schweizerpladsen af Europlan Arkitekter

hvorledes midtbyen skal udvikles. På baggrund heraf er der udarbejdet en midtbyplan med en prioriteret rækkefølge og økonomi for de enkelte projekter. Slagelse Kommune har investeret 30 millioner kroner i midtbyprojektet (hvoraf 10 millioner kroner gives i støtte fra Socialministeriet), mens de private investeringer ventes at overstige 100 millioner kr. I rækkefølgeplanen for pladsernes omdannelse var Schweizerpladsen og Jernbanegade oprindeligt prioriteret som henholdsvis nr. 2 og 5. Schweizerpladsen blev af kommunen vurderet som et af de tungeste omdannelsesprojekter og det, der potentielt kunne skabe størst protester i forbindelse med omlægningsarbejdet. Det har været vigtigt for kommunen at starte dette storstilede

projekt på en god måde, og de ønskede derfor ikke at gå i gang med Schweizerplads som den første.,

SAMARBEJDET MELLEM NORDICOM OG SLAGELSE KOMMUNE

Nordicom købte sig som udgangspunkt ind i området omkring Schweizerpladsen (alle ejendomme på nær en enkelt på den vestlige side af torvet) med henblik på at bygge en kombineret center- og boligblok med 38 ejerlejligheder og maximalt 4.000 m² center, som skitseret i nedenstående figur. I den forbindelse ønskede Nordicom at etablere et vejgennembrud bag deres erhvervede ejendomme, som også havde været en del af Slagelses kommuneplan i en længere årrække. Nordicom rettede derfor henvendelse til Slagelse Kommune for at få en lokalplan, der muliggjorde deres ønsker. Nordicom var ligeledes interesseret i at få ændret rækkefølgeplanen for midtbyprojektet, så projektet på Schweizerpladsen blev igangsat som det første.



Skitsering af omlægningen af Schweizerpladsen (efter Uno Rasmussens (planlægger i Slagelse Kommune) forklaring)

Samarbejdet mellem Nordicom og Slagelse Kommune om omdannelsen af Schweizerpladsen blev indledt som almindelig forhandlingsplanlægning, hvor de to aktører afstemte deres ønsker og interesser efter hinandens. En del af forhandlingerne gik på, at Slagelse Kommune omprioriterede midtbyplanen, der ellers havde været stor politisk enighed om skulle gennemføres i den valgte rækkefølge, forudsat at Nordicom varetog omlægningsarbejdet med pladsen og finansierede vejgennembruddet bag pladsen. Slagelse Kommune valgte ligeledes at fremrykke trafiksaneringen af Jernbanegade, der ligger i forlængelse af Schweizerpladsen, for at skabe en sammenhængende omdannelsesproces og et mere fuldendt slutresultat.

Slagelse Kommune og Nordicom udarbejdede en styringsaftale som ramme om samarbejdet. Heri forpligtigede Nordicom sig til at udføre omlægningen af pladsen til en på forhånd fastsat pris og til at varetage kommunens udbudspligt for både vejen og pladsen. Nordicom er endt med at betale godt 1 million kroner af pladsens anlægsudgifter, da disse oversteg den aftalte pris. Dertil kommer de 2 millioner kroner, Nordicom har betalt for vejanlægget og som siden er overdraget til Slagelse Kommune.

I forbindelse med den over et år lange omlægningsperiode har Nordicom tillige sænket huslejen for de erhvervsdrivende, der dårligst kunne klare det svigtende kundegrundlag, ligesom de også har renoveret kirkegårdsmuren, der støder op til den nye vej samt bekostet en række mindre renoveringer i de tilstødende områder. Afslutningsvis i projektforløbet er der taget politisk beslutning om at gøre Schweizerpladsen bilfri og den tilstødende Nygade til gågade.

NOGET FOR NOGET PRINCIP

Slagelse Kommune ændrede således rækkefølgen for pladsomdannelserne, fordi Nordicom var villig til at lægge nogle investeringer i området i form af især infrastrukturomkostninger, der ellers normalt ville påhvile kommunen. I det senere forløb, hvor samarbejdet mellem Nordicom og Slagelse Kommune er blevet tættere og formaliseret i gensidigt økonomisk forpligtigende styringsaftale, er de kommunale embedsmænd blevet meget opsatte på at give Nordicom en så hurtig og nem sagsbehandling som muligt. Det har betydet, at beslutninger, der berører andre forvaltninger og derfor normalt tages i samråd med disse, er taget i planafdelingen alene med kommunaldirektørens accept.

”Der er traditionelt lidt problemer med at koordinere på tværs af etageadskillelser (forvaltninger) her i huset. I stedet for at prøve at organisere os formelt ud af det, har vi nok bare sprunget over.” (Erik Jespersen, Slagelse Kommune)

OMDANNELSE AF GLUD- OG MARSTRANDGRUNDEN I KBH.S NORD-VEST KVARTER

Københavns Nord-Vest er et af de Københavnske områder, der senest har mærket bølgen af vækst i København. Området er præget af, at der stadig er en del lettere industri og mange små boliger. Der er i dag mange forandringsprocesser i gang i Nord-Vest og området har i perioden 1998 til 2002 da også oplevet en positiv befolkningstilvækst, der både har ligget noget over landsgennemsnittet og gennemsnittet for København som helhed. Fra perioden 2003 til 2005 er den vækst dog stagneret og har i nogle år været negativ, en tendens der også ses i befolkningstilvæksten for København som helhed.



Marstrands Have i Københavns Nord-Vestkvarter

Kvarterløft Nord-Vest blev sat i gang af Københavns Kommune i 2001 og skal køre frem til 2007. Kvarterløftet udarbejdede som noget af det første ”Trafik og Grøn Plan NV” med fokus på en række indsatsområder, herunder at få anlagt flere grønne områder i kvarteret. I planen er Glud- og Marstrandgrunden, der er ejet af Teknisk Skole og har ligget ubrugt hen i en længere årrække, udpeget til offentligt grønt område.

Københavns Kommune vedtog planen med denne formulering i forordet, der er skrevet af daværende bygge- og teknikborgmester, Søren Pind:

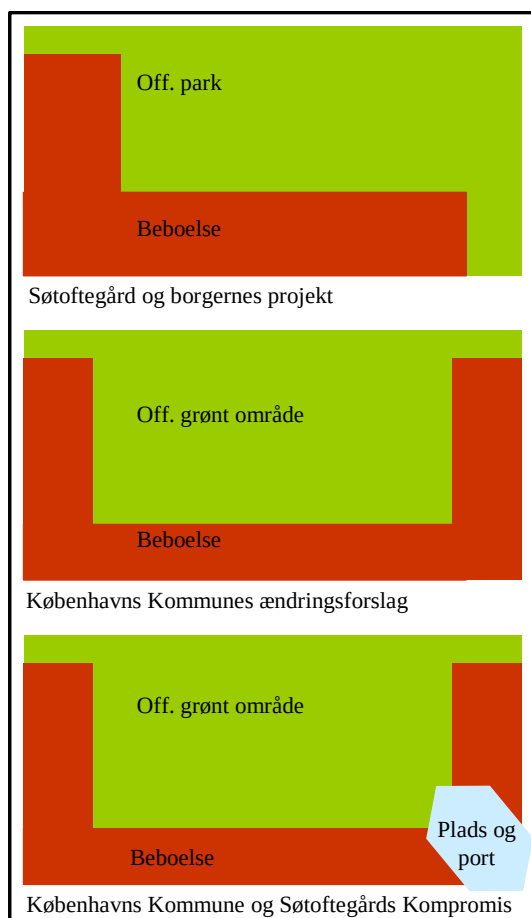
"Der er ikke afsat penge til at føre planen ud i livet... Trafik og Grøn Plan NV er en langsigtet plan, som vil indgå i kommunens løbende planlægning og prioritering. Kommunens politikere har til opgave at varetage hele kommunens interesser. Derfor må de forskellige projektønsker i Nord-Vest "kæmpe med" projektønskerne i resten af byen."
(Københavns Kommune 2003)

Der ligger således allerede i forordet til kvarterplanen, at det ikke er en kommunal plan, men netop en kvarterplan, der ikke er en plan kommunen juridisk set er forpligtet til. Det opfattes snarere som et redskab primært private initiativer kan hente inspiration og støtte i, når forskellige projekter igangsættes.

SAMARBEJDET MELLEM KVARTERLØFT NORD-VEST OG SØTOFTEGÅRD A/S

Omtrent samtidig med, at kvarterløftet udpeger Glud- og Marstrandgrunden til fokusområde for kvarterløftet, indgår developerfirmaet Søtoftegård optionsaftale med Teknisk Skole om at købe grunden, hvis de kan få tilladelse af Københavns Kommune til at bygge boliger på grunden. I forbindelse med behandlingen af Søtoftegårds forespørgsel bliver Bygge- og teknik udvalget gjort opmærksom på de to parter modstridende ønsker, og beder derfor Søtoftegård gå i dialog med kvarterløftsprojektet med henblik på at finde en fælles løsning.

Herefter nedsættes en arbejdsgruppe bestående af repræsentanter fra Søtoftegård, Københavns Kommune og kvarterløftsprojektet samt otte lokale borgere, der har meldt sig til at deltage i projektet gennem kvarterløftet. Kun tre af disse borgere er dog med i hele forløbet. Som udgangspunkt melder Søtoftegård ud, at de kun kan deltage, hvis der bygges 17.600 m² boligareal, hvilket svarer til en bebyggelsesprocent på 85. Borgerne vælger at acceptere denne betingelse for at sikre, at der sker en udvikling på området.



Projektskitser efter Bent Jensens (direktør i Søtoftegård) forklaring

Som udgangspunkt melder Søtoftegård ud, at de kun kan deltage, hvis der bygges 17.600 m² boligareal, hvilket svarer til en bebyggelsesprocent på 85. Borgerne vælger at acceptere denne betingelse for at sikre, at der sker en udvikling på området.

Arbejdsgruppen arbejder ud fra en konsensus-orienteret beslutningsproces. Det vil sige, at der ikke stemmes om de forskellige beslutninger, men arbejdes mod at skabe enighed. Kan de implicerede parter ikke blive enige, må partnerskabet opløses. Repræsentanten fra Københavns Kommune har ikke politisk mandat til at forhandle på kommunens vegne i samarbejdet med borgerne og Søtoftegård og deltager derfor som observatør.

Borgerne og Søtoftegård gik ifølge Kim Vindbjerg fra Københavns Kommune for langt ned i diskussionen om projektets detaljer, til at han kunne deltage i diskussionen og samtidig være i stand til at give en kritisk vurdering af projektet i forbindelse med en politisk indstilling. Det blev derfor hurtigt klart for ham, at Københavns Kommune ikke kunne være repræsenteret under disse betingelser. Søtoftegård og borgerne arbejdede derfor alene videre med projektet og nåede frem til en fælles løsning, der kom-

binerer boliger med et offentligt grønt område, som skitseret øverst i figuren. Der holdes et par åbne borgermøder undervejs i denne proces.

Søtoftegård præsenterer herefter projektforslaget for Københavns Kommunes planafdeling, der vurderer, at projektet ikke har en høj nok faglig kvalitet, til at de kan indstille det til politisk godkendelse. Søtoftegård arbejder derfor videre med projektet med en ny arkitekt efter kommunens anvisninger og kommer frem til et projektforslag, der kan godkendes af kommunen (nederst i figuren), men som de involverede borgere og kvarterløftet ikke er tilfredse med. Både kvarterløftet, borgerne og Søtoftegård mener dog, at de har fået mere ud af samarbejdet, end de ville have kunnet opnå på egen hånd, og udtrykker derfor generel tilfredshed med det.

Herefter er der igangsat en almindelig lokalplanproces, hvor både styregruppen for kvarterløftsprojektet og en række borgere har gjort indsigelse og fået foretræde hos bygge- og teknikudvalget. Lokalplanen blev vedtaget i 2004, hvorefter byggeriet er igangsat. Byggeriet ventes færdig ultimo 2006 og vil rumme 189 andels- og ejerlejligheder i 5 etager, der overvejende bliver i form af familieegnede boliger på mindst 90 m². (Københavns Kommune 2004 og www.sotofte.dk)

PUBLIKATIONER

Bang, Henrik L. et al (2004): Partnering i udførelse – Erfaringer fra LO's hovedsæde i Havnestaden. By og byg, Statens byggeforskningsinstitut, Hørsholm.

Christensen, Rune (2003): Byudvikling i 8 kommuner – partnerskaber og borgerinddragelse. Erhvervs- og Boligstyrelsen, København.

Engberg, Lars A et al (2003): [Demokratisk ledelse i den helhedsorienterede byfornyelse?](#) Erfaringer fra Esbjerg, Nykøbing Falster og Århus. Erhvervs- og Boligstyrelsen, København.

Engberg, Lars A et al (2003): Havnestadsmodellen – Redegørelse for barrierer og nye rammer for samarbejde om alment boligbyggeri. By og byg, Statens byggeforskningsinstitut, Hørsholm.

Engberg, Lars A (2004): [Vejledning til investeringsredegørelse](#) – Hvordan fremmes private investeringer i byfornyelsen? Socialministeriet, København.

Gammelgaard, Frederik (2004): Kommunernes erhvervsvirksomhed. DJØFs forlag, København.

Jensen, Søren Stenderup (1996): Offentlige-private selskaber. Jurist- og økonomiforbundets forlag, København.

Jørgensen, Hans Otto (2004): Kommunal selskabsdannelse. KL's juridiske forum (www.kl.dk).

Klint, Jacob et al (2005): [Partnerskaber i byudvikling – Europæiske erfaringer](#).

Konkurrencestyrelsen (2004): [Konkurrencestyrelsen vejledning til udbudsdirektiverne](#). www.ks.dk

LandsplanNyt (2003): [Muligheder i byomdannelsen](#). LandsplanNyt nr. 42 marts 2003

Lykke Leonardsen (2005): The Case of Marstrandshave – Houses and a Local Park on the Former Plot of Glud and Marstrand – A New Type of PPP from Copenhagen – Casebeskrivelse til Urbact

Mogensen, Inger og Silic, Dario (2004): Kommunalfuldmagtsreglerne i praksis. Nyt Juridisk forlag, København.

Nielsen, Ragnhild Ladegård og Stilling, Ole (2004): Partnerskaber i byudviklingen – af den ”bløde” slags. Stads- og Havneingeniøren 3-2004.

Regeringen (2004): [Handlingsplan for Offentlig-private Partnerskaber \(OPP\)](#). Økonomi- og erhvervsministeriet, København.

Revsbech, Carsten (2005): Kommunernes opgaver. DJØFs forlag, København.

Sehested, Karina (2002): Netværksstyring i byer – Hvad med planlægningen og demokratiet? Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, København.

Sehested, Karina (2004): Bystyring og nye planlægningsformer – Når autoritet møder hierarki. Oplæg til rundbordsdiskussion. KVL og Center for strategi byforskning, København.

Socialministeriet og Erhvervs- og Byggestyrelsen (2005): [Indsamling og analyse af udenlandske erfaringer med OPP i byomdannelsen](#). Udarbejdet af Birch og Krogboe, Grant Thornton og Karin Skousbøll.

Uldall, Mads (2003): [Byerne et godt sted at bo](#) – rapport om aktørinddragelse i områdeudvikling. Dansk Byplanlaboratorium og teknologirådet.

Wernersen, Charlotte (2006): Offentlig-private partnerskaber – konsekvenser for planlægning og demokrati. Speciale ved Geografi, Københavns Universitet.

WWW-ADRESSER

www.byplanlab.dk/netvaerk/partnerskaber.htm

Eksempler og anbefalinger om privat-offentlige partnerskaber og samarbejder samt oplæg og referater fra diverse arrangementer.

www.udbudsportalen.dk

Portalen er udviklet og ejet af KL og Erhvervs- og byggestyrelsen. Portalen tilbyder offentlige udbydere og private leverandører vejledning i viden om og værktøj til udbud af offentlige serviceopgaver

http://www.social.dk/boliger/forsoeg_og_puljer.html

Socialministeriet har en række puljer der kan søges i forbindelse med igangsætning af OPP o. lign

www.sbi.dk

SBI har lavet en række rapporter og notater om offentlig- privat samarbejde, der kan downloades fra deres hjemmeside

<http://www.kl.dk/223221/>

KL's juridiske forum giver praktiske svar på juridiske spørgsmål på det kommunal- og forvaltningsretlige område.

http://www.ebst.dk/erhverv_partner_pil/0/1/0

Erhvervs- og byggestyrelsens pilotprojekter om partnerskaber i forbindelse med driftsopgaver fra Hillerød, København og Dragør kommuner.