

Byerne – et godt sted at bo

Rapport om aktørinddragelse i områdeudvikling

Indholdsfortegnelse

<u>INDLEDNING.....</u>	<u>3</u>
INDDRAGELSE AF BYENS AKTØRER I BYUDVIKLINGEN.....	4
OMRÅDEUDVIKLING.....	5
VALG AF CASES.....	6
METODE & PROJEKTDESIGN.....	7
<u>TRAFIK OG BYMILJØPLAN FOR ØSTERBRO.....</u>	<u>8</u>
<u>FOKUSOMRÅDE SYD – BYOMDANNELSE I KØBENHAVNS HAVN.....</u>	<u>12</u>
<u>ALBERTSLUND SYD – HELHEDSORIENTERET BYFORNYELSE.....</u>	<u>16</u>
<u>THRIGESVEJ-OMRÅDET – ET BYOMDANNELSESPROJEKT I HERNING</u>	<u>21</u>
<u>SAMMENFATNING</u>	<u>24</u>
INDDRAGELSE AF AKTØRER	24
PERSPEKTIVER	25
KONKLUSION	26
<u>LITTERATURLISTE MV.....</u>	<u>28</u>

Indledning

Teknologirådets projekt *Byerne - et godt sted at bo* handler om at udvikle nye metoder til at involvere byens aktører i byens udvikling.

Evalueringer af kvarterløft- og byfornyelsesprojekter viser, hvordan inddragelsen i mange tilfælde fører til mere demokratiske og effektive processer. Disse evalueringer kommer også med en række bud på, hvordan borgerne kan inddrages og ansvarliggøres i forhold til byudviklingen.

I forhold til inddragelsen af privatøkonomiske aktører (virksomheder, grundejere, investorer m.fl.) i byudviklingen kniber det mere med erfaringerne. Der er kun få gode råd til, hvordan borgergrupper og privatøkonomiske aktører samarbejder om byudviklingen.

Formålet med denne rapport er at beskrive en række eksempler, hvor forskellige aktørgrupper samarbejder om byudviklingen. Det er vigtigt at gøre opmærksom på, at der ikke er tale om en evaluering, men om en beskrivelse af innovative elementer ved forskellige eksempler på aktørinddragelse.

Rapporten er udarbejdet af Mads Uldall

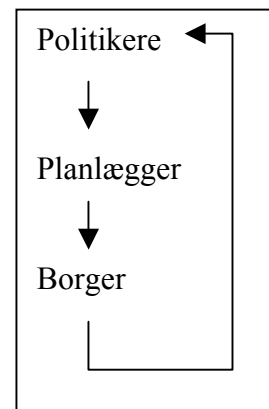
Planlægningsgruppen for *Byerne – et godt sted at bo* består af:

- Maj Green, KL
- Jette Esbjørn Hess, Dansk Byplanlaboratorium
- Thomas Bundgaard Jensen, Albertslund Kommune
- Jesper Kærn, KAB
- Karina Sehested, By & Byg
- Mads Uldall, Dansk Byplanlaboratorium

Inddragelse af byens aktører i byudviklingen

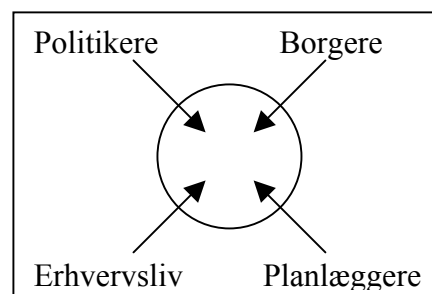
Inddragelse af byens aktører i byudviklingen er en del af en generel tendens til inddragelse af flere aktører i politiske processer. I dette afsnit beskrives kort den traditionelle organisation af beslutningsprocesser og netværksstyring, som de beskrevne cases i forskelligt omfang er udtryk for.

Den traditionelle forståelse af politiske processer tager udgangspunkt i forestillingen om ét centralt beslutningscenter, der er overordnet alle andre. Centralt i forhold til denne forståelse er den parlamentariske styringskæde, hvor borgerne deltager i styringen ved at vælge deres politiske repræsentanter. Politikerne samler de forskellige interesser i samfundet, laver kompromisser, fordeler og prioriterer mellem forskellige interesser. De politiske beslutninger gennemføres af en neutral hierarkisk organiseret administration, der opererer på baggrund af regler og rutiner. Borgerne følger politikernes beslutninger således som de administreres af embedsmændene. Der er en klar rollefordeling mellem politik og administration og mellem offentlig og privat.



Dette ideal bliver i stigende omfang udfordret af undersøgelser af byudviklingen, der viser at styringen ofte finder sted i forskellige former for netværk, hvor offentlige og private aktører træffer beslutninger i fællesskab. Udgangspunktet for netværksstyringen er, at ingen aktører har fuld information og overblik eller tilstrækkelige ressourcer til at løse samfundets problemer alene.

Derfor må både offentlige og private aktører samarbejde og gensidigt acceptere hinanden som ligeværdige samarbejdspartnere. Politikere, planlæggere, borgere og erhvervsliv har alle centrale ressourcer, som er nødvendige i forhold til at løse samfundsmæssige problemer. Beslutningsprocesser inddrager således forskellige aktører og foregår i mere eller mindre åbne netværk.



Netværksstyringen påvirker det klassiske repræsentative demokrati. Politik skabes ikke fra ét centralt beslutningscenter, men gennem en række netværk, hvor politikerne ikke nødvendigvis indtager en særlig autoritativ rolle. Da politikere, planlæggere og byens aktører deltager direkte i udviklingen af mål og midler i disse netværk, opløses den klare skelnen mellem politik og administration. Og når både offentlige og private aktører indgår i netværk, opløses også den klare grænse mellem, hvad der er et offentlig og et privat anliggende.

Operationalisering

Netværksstyring kan ikke ses som en afløser for den parlamentariske styringskæde, men som et supplement. De forskellige styringsformer eksisterer på samme tid og anvendelsen af de forskellige styringsformer anghænger af opgavens karakter. Man kan ikke som udgangspunkt sige at den ene styringsform er bedre end den anden. Valget mellem netværksstyring og traditionel hierarkisk styring er et praktisk valg i forhold til, hvilken styrefrom der virker bedst under bestemte omstændigheder.

Byudvikling vil ofte ske i netværk, idet byudvikling er så kompleks og kræver så store ressourcer, at kommunen ikke kan gennemføre udviklingen alene. Det at byudvikling finder sted i netværk betyder ikke, at den parlamentariske styringskæde træder ud af kraft, blot at den træder i

baggrunden. Man taler i denne forbindelse om netværksstyring i 'skyggen af hierarkiet' dvs. at godt nok er der et lige forhold mellem aktørerne i et netværk, men kommunen er ofte i en position hvor den er en potentielt dominerende aktør, som f.eks. kan ændre rammerne for netværket (tilføje nye aktører, ændre dagsordenen o.l.).

Formålet med denne rapport er at belyse forskellige eksempler på byudvikling, hvor byens aktører spiller en aktiv rolle ved deltagelse i forskellige former for netværk. Det har ikke været formålet, at diskutere relationen og eventuelle konflikter mellem beslutningerne i netværkene og det formelle politiske system.

Områdeudvikling

Der er flere forskellige former for byudvikling. Der er a) forbedringer af eksisterende byområder, b) omdannelse af eksisterende byområder, hvor der i modsætning til forbedringsprojekterne sker en funktionsændring og c) byvækst, dvs. byudvikling på bar mark.

Planlægningen af byudviklingen kan ske gennem en række formelle og lovbestemte processer. De overordnede og mere strategiske rammer for byudviklingen fastlægges i kommuneplaner. De konkrete og juridisk gældende rammer for et afgrænset område fastlægges i lokalplaner.

Byudvikling sker ikke udelukkende inden for rammerne af planloven. Byfornyelsesloven danner grundlag for såvel traditionel byfornyelse (byggningsreovering) som bredere initiativer i form af kvarterløft og helhedsorienteret byfornyelse.

Erfaringerne viser at byens aktørers interesse for at deltage i byudviklingen som regel øges i forhold til, hvor konkret og nærværende byudviklingen er for aktørerne.

Disse erfaringer er bl.a. høstet i forbindelse med byplanlægning, hvor det kan være vanskeligt at etablere et bredt samarbejde mellem byens aktører om kommuneplanlægningen. Til gengæld er der ofte stor opmærksomhed om lokalplaners tilblivelse, men her oplever mange, at der er begrænsede muligheder for at præge beslutningerne. Det er der bl.a. fordi lokalplanen er et instrument til regulering af et afgrænset områdes specifikke anvendelse og fremtræden.

I forhold til traditionel byplanlægning kan områdeudvikling tage udgangspunkt i en områdeplan f.eks. en såkaldt rammelokalplan, der fastlægger de overordnede fysiske retningslinier for et områdes udvikling eller en plan eller strategi, der sideløbende med planlovens regulering udgør en fælles referenceramme mellem kommunen og relevante og berørte aktører i drøftelser om områdes udvikling.

En områdeplan kan være et signal til potentielle investorer om, hvilke interesser byrådet har i forhold til et områdes udvikling. En områdeplan kan også udtrykke borgernes ønsker til, hvordan deres område skal udvikles, hvilket kan være udgangspunktet for fremtidige kommunale investeringer.

Hvor traditionelle planer regulerer fysiske forhold sætter den 'bypolitiske områdeudvikling' fokus på et områdes økonomiske, sociale, kulturelle og demokratiske udvikling.

Kvarterløftsområderne og helhedsorienteret byfornyelse er ikke reguleret af planloven, men af byfornyelsesloven. Her gælder en række bestemmelser om organisation og inddragelse af byens aktører mv. Tanken bag kvarterløft og den helhedsorienterede byfornyelse er, at aktørerne i kraft af deres lokalkendskab kan bidrage med en forståelse af - og viden om problemerne, som kvalificerer løsningerne og kan hjælpe med til at realisere disse.

Engagementet er ofte stort i den helhedsorienterede byfornyelse og kvarterløftsprojekterne – ikke mindst fordi problemstillingerne er meget konkrete og nærværende for ejere og beboere. Sat på spidsen kan man sige, at der skal opnås enighed om anvendelsen af et offentligt tilskud – og parterne er tildelt forskellige rettigheder i den sammenhæng. Det kommer der mange spændende processer ud af.

Et centralt element i områdeudvikling, hvad enten der er tale om traditionelle eller bredere bypolitiske projekter, er, at man tager de centrale diskussioner om et områdets fremtidige udvikling på et tidligt tidspunkt. Målet er, at kommunen i dialog med berørte og relevante aktører udvikler en fælles forståelse af problemer og løsninger og udvikler holdbare planer, som parterne har ejerskab i forhold til og bakker op omkring. Et andet mål er at udvikle samarbejdsformer, som forbedre samarbejdet mellem byens aktører og muliggør en forsat byudvikling.

Valg af cases

Casene er udvalgt med ønsket om, at undersøge forskellige aktørgruppers deltagelse i områdeudvikling.

Der skelnes mellem 3 forskellige grupper af aktører 1) Almindelige borgere, 2) foreninger og organisationer: handelsstandsforeninger, lokalråd, boligorganisationer mv. og 3) privatøkonomiske aktører: investorer, developere og grundejere.

Trafik- og Bymiljøplanen for Østerbro er valgt, fordi en række forskellige foreninger dels har medvirket til en afklaring af problemstillingerne i området, dels har medvirket til at skabe en bred folkelig debat om trafik- og bymiljøet på Østerbro.

Fokusområde Syd i Københavns havn er valgt, fordi Kvarterløftssekretariatet for Kgs. Enghave i dialog med kommunen og grundejere har konkretiseret et ideoplæg til omdannelsen af havnearealerne og fordi Københavns Kommune og Københavns Havn A/S har dannet et fælles Byggemodningsselskab, som skal sikre en kvalitativ omdannelse af Fokusområde Syd.

Albertslund Syd, et område med helhedsorienteret byfornyelse, er valgt, fordi der har været et tæt samarbejde mellem kommune og boligorganisationer. Samarbejdet har været organiseret i en række beslutningsfora på forskellige niveauer, som er blevet løbende udviklet gennem processen.

Thrigesvej-området i Herning er valgt, fordi borgere, virksomheder og grundejere i fællesskab har udarbejdet retningslinier for omdannelsen af et ældre nedslidt industriområde til et boligområde.

Metode & projektdesign

De 4 cases er beskrevet med udgangspunkt i et interview med den ansvarlige planlægger/projektleder og gennemlæsning af planer, evalueringer og andet materiale. De ansvarlige planlæggere/projektledere har haft mulighed for at kommentere beskrivelserne.

Alle 4 cases er beskrevet efter samme model. Indledningsvis skitseres baggrunden for områdeudviklingen kort. Herefter præsenteres de centrale aktører og samarbejdsrelationerne beskrives. I beskrivelsen af samarbejdsrelationer fokuseres på den eller de samarbejdsrelationer, der er væsentligst i forhold til overvejelserne omkring inddragelse af aktører i byens udvikling. Alle casebeskrivelser afsluttes med 3 spørgsmål til projektlederen:

- Hvorfor har man valgt at lade beslutningerne omkring et området udvikling ske i et netværk?
- Hvilke konsekvenser har det haft?
- Hvordan vil man på baggrund af de indhøstede erfaringer involvere byens aktører i fremtidige processer?

Det har ikke været muligt at gennemføre en tilbundsgående analyse af, hvilke typer af problemer de forskellige former for områdeudvikling forsøger at løse eller planernes karakter. Derfor er det ikke muligt at konkludere på hvilke typer af processer, der er egnede til bestemte problemstillinger.

Denne rapport beskriver således alene illustrative eksempler på inddragelse af byens aktører i byens udvikling og giver ikke noget bud på hvilke demokratiske konsekvenser o.l. som netværksorganiseringen medfører.

Trafik og Bymiljøplan for Østerbro

Baggrund

I slutningen af 1990'erne begyndte Københavns Kommunes Vej & Parkafdeling, at lave Trafik- og Bymiljøplaner for kommunens bydele. Indtil videre er der udarbejdet planer for Amager, Vesterbro, Femkanten, Kgs. Enghave og Nordvest kvarteret. Der er sket en løbende metodeudvikling således at borgerinddragelsen tilpasses lokale forhold og beboernes ønsker i de forskellige områder.

Det overordnede formål med en Trafik- og Bymiljøplan er, at skabe en overordnet ramme for udviklingen af de offentlige arealer, dvs. vejene, pladserne og de grønne og blå områder. En Trafik- og Bymiljøplan er ikke en juridisk bindende plan, men er et planlægningsredskab, som i mange henseender bruges på lige fod med andre overordnede planer, f.eks. kommuneplanen.

Projektet

I januar 2002 indledte man processen med, at formulere en Trafik- og Bymiljøplan for Østerbro på baggrund af et ønske fra Ryvang lokalråd og Indre Østerbro Bydel om at lave en samlet trafikplan for Østerbro.

Planlægningsprocessen er opdelt i 2 faser. En idefase, hvor foreninger og organisationer (Følgegruppen) spiller en central rolle i forhold til afdækning af problemstillinger i området og en dialogfase, hvor almindelige beboere deltager mere direkte i debatten. I idefasen indsamles borgernes og brugeres (af skoler mv.) oplevelser af trafik og bymiljø og skitsen til en plan udarbejdes. I dialogfasen gennemføres en bredere dialog med beboerne i området om planforslaget.

Plantype	Strukturplan for offentlige områder
Størrelse	48.000 boliger
Centrale aktører	Foreninger og organisationer
Tid	Til næste plan

Dialogen finder dels sted som en række aftenmøder om centrale temaer, men også en speciel hjemmeside, hvor alle analyser mv. som er blevet udarbejdet i forbindelse med planforslaget er tilgængelige osv.

Mellem fase 1 og 2 og efter fase 2 er der en politisk behandling i Bygge- og Teknikudvalget. Trafik- og Bymiljøplanen for Østerbro forventes endeligt vedtaget ultimo 2003.

Berørte og relevante aktører

- Bygge- og Teknikudvalget
- Københavns Kommune (Vej & Park, Plan & Arkitektur, Økonomiforvaltningens 8. kt. og Miljøkontrollen)
- Hovedstadens Udviklingsråd
- Københavns Politi
- DSB
- Banestyrelsen
- Københavns Havn A/S
- Dansk Naturfredningsforening
- Lokale foreninger og organisationer
- Beboere

Samarbejdsrelationer

Følgegruppen er et centralt element i Trafik- og Bymiljøplanlægningen for Østerbro, idet de foreninger og organisationer, der indgår i følgegruppen, har et indgående kendskab til lokalområdet og de oplevede problemer.

Hvem

Følgegruppen består af repræsentanter fra: Lokalråd, handelsforeninger, trafik- og miljøgrupper, ældreråd, lokalhistorisk forening, skolenetværk på Østerbro, kulturnetværk på Østerbro i alt 15 organisationer og foreninger. De deltagende organisationer og foreninger er udvalgt af Københavns Kommune i samråd med Ryvang lokalråd og Indre Østerbro Bydel.

Hvordan

Følgegruppen har mødtes 11 gange fra januar 2002 til april 2003 samt én gang i en fælles weekendworkshop med repræsentanter fra Københavns Kommune (Arbejdsgruppen).

Præmisserne for Følgegruppens arbejde er: 1) at de ikke må give problemer videre til nabobydele, 2) at resultatet skal tage hensyn til de forskellige interesser i bydelen 3) at planen skal holde sig inden for rammerne af den overordnede planlægning og 4) der er ikke afsat midler til realiseringen af planen, men planen fungerer som et redskab for forvaltningen.¹

Følgegruppen og arbejdsgruppen arbejder tæt sammen, således at forvaltningen foretager analyser og udredningsarbejder på baggrund af drøftelser på Følgegruppens møder. Arbejdsgruppen deltager i alle Følgegruppens møder.

Følgegruppen har i samarbejde med arbejdsgruppen afholdt en række offentlige arrangementer, hvor borgernes oplevelser af trafikken og bymiljøet er blevet diskuteret og ideer er blevet opsamlet. Blandt andet er der blevet afholdt en 'Trafik- og Bymiljø Bazar', hvor borgerne har haft mulighed for i mindre grupper at diskutere forskellige emner.

Følgegruppen har desuden medvirket til afholdelse af byvandring, cykeltur til Københavns nye pladser og grønne områder, en sejltur i havnen med fokus på den kommende byudvikling i Nordhavnen og et arrangement om den historiske byudvikling.

Hvorfor

Det er et politisk ønske i Københavns Kommune, at de lokale organisationer spiller en aktiv rolle i planlægningsprocesser. Dels fordi de har et lokalkendskab, som kan kvalificere planen dels fordi de kan udbrede debatten og skabe opbakning om planerne.

¹ Vægtningen af de forskellige præmisser ikke de samme for alle Trafik- og Bymiljø planer, men varierer ift. rammebetingelserne for planerne.

Arbejdsgruppen er ansvarlig for udarbejdelse af faglige oplæg til Følgegruppens møder og samles op på de beslutninger, der træffes. Dette sker i tæt dialog med Følgegruppen.

Hvem

Arbejdsgruppen består af Vej & Park, Plan & Arkitektur, Økonomiforvaltningens 8. kontor og Miljøkontrollen.

Hvordan

Arbejdsgruppen er ansvarlig for udarbejdelsen af planen. Samarbejdet med Følgegruppen er en måde at sikre kvaliteten af – og ejerskabet til planen.

Kommentarer

Dannelse af en følgegruppe og det tætte samarbejde mellem følgegruppen og arbejdsgruppen er, foruden ideen om at udarbejde en strukturplan for de offentlige områder, en slags beredskabsplan, det innovative ved Trafik- og Bymiljøplanerne.

Følgegruppen til Trafik- og Bymiljøplanen for Østerbro består udelukkende af repræsentanter for organisationer og foreninger. I nogle af de andre Trafik- og Bymiljøplaner har følgegrupperne også bestået af 'almindelige beboere', udvalgt således at de afspejler området mht. køn, alder, etnisk oprindelse mv.

Baggrunden for at begrænse Følgegruppen til 15 organisationer og foreninger skyldes en vurdering af, at Trafik- og Bymiljøplanen for Østerbro er for abstrakt til at det ville være meningsfyldt at involvere 'almindelige borgere' direkte i processen. I stedet har man valgt at lade følgegruppens medlemmer virke som formidlere af planprocessen. Følgegruppen er således ansvarlig for 6 ud af de 8 borgerrettede aktiviteter, der er i forbindelse med høringen af Trafik- og Bymiljøplanen.

Der er ikke på forhånd afsat penge til realiseringen af Trafik- og Bymiljøplanerne, men planerne har stor indflydelse på hvordan forvaltningen prioriterer anlægs- og driftsudgifter. Planen er et godt redskab i forhandlinger med f.eks. entreprenører, der skal reetablere en kørebane efter nedgravning af kabler. Her kan der f.eks. være mulighed for at entreprenøren reetablerer overfladen som en cykelsti i overensstemmelse med en Trafik- og Bymiljøplan.

3 spørgsmål til projektlederen

Lotte Bech, Københavns Kommune, Plan & Arkitektur

Hvorfor har I valgt at inddrage aktører?

Formålet med udarbejdelse af Trafik- og Bymiljøplanerne er, at kvalificere Vej & Parks anvendelse af anlægs- og driftsmidler således at fremtidige investeringer i forbedringer af trafikale eller bymiljømæssige forhold giver den størst mulige nytte for beboerne i området. Det er vigtigt for en plans holdbarhed, at der er lokal opbakning. Opbakningen forudsætter åbenhed, tillid og en gensidig respekt. Vi forsøger at finde samarbejdsformer, der fremmer denne målsætning.

Hvilke konsekvenser har det haft?

Konsekvensen af dialogprocessen er en bred opbakning omkring planen. Det betyder et bedre grundlag for den politiske beslutningsproces og et godt udgangspunkt for, at der lokalt kan arbejdes med realiseringen af del-projekter, f.eks. de projekter der realiseres med hel- eller delvis privat finansiering. Det fremmer kort sagt et lokalt ejerskab til planen. En af konsekvenserne af planprocessen med følgegruppen har været, at de lokale organisationer har fået et meget fint samarbejde. Tidligere modsætningsforhold mellem grupper eller nabobydele minimeres når de arbejder konkret sammen.

Hvordan vil I gøre næste gang?

Vi vil arbejde videre på erfaringerne fra Østerbro, hvor de lokale organisationer spiller en meget stor rolle i udbredelsen af debatten om planen. Måske kan man næste gang komme endnu bredere ud, til f.eks. de unge, som hidtil har været dårligt repræsenteret på debatmøder.

Fokusområde Syd – byomdannelse i Københavns havn

Baggrund

Efter mange års debat om omdannelsen af de ældre erhvervs- og havnearealer i Københavns havn indledte Københavns Kommune i 1999 et samarbejde med Københavns Havn A/S, Miljø- og Energiministeriet og Freja Ejendomme om formulering af retningslinier for byggeri i Københavns havn. Formålet var, at sikre en fremtidig omdannelse af havnearenaerne til et bymiljø af en høj kvalitet. Københavns havn blev opdelt i 11 delområder og 3 af disse områder udpeget som særlige fokusområder. Den hollandske tegnestue Soeters van Eldonk ved Sjoerd Soeters blev bedt om at udarbejde et ideoplæg til omdannelsen af den sydlige del af Københavns havn.

Projektet

Ideoplægget, som indeholder ca. 5.000 boliger, 70.000 m² erhverv og 45.000 m² offentlige/rekreative bygninger, blev præsenteret på en udstilling på Københavns Arkitektskole efteråret 2000. Næsten 10.000 personer så udstillingen. Sideløbende med udstillingen blev ideoplæggene gjort til genstand for en række faglige arrangementer. Også i pressen var der stor opmærksomhed omkring ideoplæggene.

Det var dog ikke umiddelbart muligt at realisere ideoplægget. Ideoplægget var for det første et oplæg til diskussion og ikke et planforslag. For det andet var der stadig virksomheder på de arealer, som skulle omdannes.

Plantype	Ideoplæg
Størrelse	ca. 5.000 boliger
Centrale aktører	Grundejere og investorer
Tid	2001 – 2015

For at konkretisere ideoplægget og forberede første etape af omdannelsen har der i foråret 2002 været afholdt en række workshops med deltagelse af Københavns Kommune, Københavns Havn A/S, Kvarterløftssekretariatet for Kongens Enghave og Sjoerd Soeters. Formålet med workshoppen har været at konkretisere ideoplægget og diskutere den første fase af omdannelsen.

Sideløbende med workshopperne har Københavns Kommune arbejdet med at formulere rammerne for et Byggemodningsselskab i samarbejde med Københavns Havn A/S med henblik på at bygge modne Fokusområde syd. Byggemodningsselskabet forventes etableret medio 2003.

Berørte og relevante aktører

- Politiske udvalg og forvaltninger i Københavns Kommune
- Kvarterløft Kgs. Enghave
- Sjoerd Soeters
- Københavns Havn A/S
- Byggemodningsselskab (ejet ligeligt af Københavns Havn A/S og Københavns Kommune)
- Grundejere
- Havnerelaterede virksomheder i området
- Virksomheder på Frederikskajen
- Bådklub
- Gruppe af 4 investorer
- Arealudviklingsrådet

Samarbejdsrelationer

Workshops med deltagelse af relevante og berørte aktører har været et central element i forhold til konkretiseringen af Soeters ideoplæg.

Hvem

Deltagerne i workshopperne var: Økonomiforvaltningen, Bygge- & Teknikforvaltningen, Kultur- & Fritidsforvaltningen, Uddannelses & Ungdomsforvaltningen, Miljø- & Forsyningsforvaltningen, Københavns Havn A/S, Kvarterløftssekretariatet for Kgs. Enghave og Sjoerd Soeters.

Hvordan

Der har været afholdt 5 heldags workshops. På workshopperne har der været diskuteret emner som arkitektur, byggemodning, miljø, offentlig service, sammenhæng med resten af byen osv.

Repræsentanten for kvarterløft Kgs. Enghave har dels repræsenteret Kgs. Enghaves interesser, dels fungeret som forbindelsesled til borgere, foreninger o.l. i forbindelse med diskussion af udviklingen.

Hvorfor

Soeters ideoplæg fra 2000 var netop et ideoplæg, som skulle konkretiseres efterfølgende. Ved at afholde workshops med en bred kreds af deltagere er ideoplægget blevet konkretiseret og der er blevet sikret et bredt ejerskab til planen blandt de deltagende parter.

Byggemodningsselskabet mellem Københavns Kommune og Københavns Havn A/S er, når det bliver etableret, det eneste af sin slags i Danmark.

Hvem

Byggemodningsselskaber påtænkes etableret som et Kommanditaktieselskab (Partnerselskab) og med et komplementar selskab Sluseholmen A/S. Byggemodningsselskabet får en bestyrelse bestående af 2 repræsentanter for Københavns Kommune (heraf formand) og 2 repræsentanter for Københavns Havn A/S.

Der ansættes en direktør, som vil kunne trække på administrative ressourcer fra Københavns Kommune og Københavns Havn A/S.

Da Københavns Kommune begyndte overvejelserne omkring etablering af et fælles Byggemodningsselskab undersøgte man mulighederne for dannelse af en speciel kommunal enhed, som kunne repræsentere kommunens interesser. Denne 'task force' skulle bestå af en medarbejder fra Økonomiforvaltningen, Bygge- og Teknikforvaltningen og Miljøforvaltningen med en leder udenfor det kommunale system. Task forcen skulle koordinere de forskellige forvaltningers interesser og handlinger og sikre Københavns Kommunes interesser i udviklingen af Københavns havn. Ideen blev dog aldrig gennemført, idet den var i konflikt med styrelsesvedtægterne for Københavns Kommune.

Hvordan

Byggemodningsselskabet er endnu ikke etableret og fungerer pt. mere som et samarbejdsgrundlag mellem Københavns Kommune og Københavns Havn A/S end som et selskab med bestyrelse og direktion. Byggemodningsselskabet er det tætteste, vi kommer på et egentlig offentlig-privat partnerskab i Danmark forstået således, at de to parter ligeligt deler risiko og fortjeneste ved projektet.

En konkret udløber af etableringen af Byggemodningsselskabet vil blive indgåelsen af en aftale mellem Byggemodningsselskabet og de 4 investorer, som står for den første fase. Aftalen fastlægger, at der skal være variation i arkitektur, blandede ejerformer og miljørigtig byggeri. Dette er forhold, der ikke kan reguleres i en lokalplan.

Der er allerede indgået aftaler mellem grundejere og investorer i området om finansiering af en bro og opgradering af en vej, omkostninger som normalt afholdes af kommunen. Tanken er, at investor skal medvirke til at afholde de omkostninger et byggeri indebærer i form af opgradering af den omkringliggende infrastruktur o.l.

Hvorfor

Formålet er at sikre en effektiv omdannelse af Fokusområde Syd med fokus på arkitektonisk kvalitet, boligmæssig variation og miljørigtigt byggeri. Ved at Københavns Kommune påtager sig større økonomisk risiko, får de mulighed for at fastlægge mere detaljerede og kvalitative rammer for byomdannelsen, end det er muligt i en lokalplan.

Kommentarer

Indledningsvis blev der sikret enighed mellem de centrale offentlige aktører Københavns Kommune, Københavns Havn A/S, Miljø- og Energiministeriet og Freja Ejendomme. Dette kombineret med den store offentlighed har givet projektet stor legitimitet.

Udstillingen og debatoplægget 'By ved vand' har gjort det muligt – også for almindelige mennesker - at forholde sig til den kommende byomdannelse.

De 5 workshops, hvor de centrale interesser i byomdannelsen har været repræsenteret, har været en god måde at konkretisere ideoplægget og muliggjort en sammenhæng mellem en overordnet vision og konkrete fysiske, sociale og økonomiske hensyn.

3 spørgsmål til projektlederen

Claus Ravn, Københavns Kommune, Økonomiforvaltningen

Hvorfor valgte I at lave et ideoplæg for Fokusområde Syd, arbejde i workshops og etablere et byggemodningsselskab?

Baggrunden for at lave idéoplæggene udsprang af den inspiration fra havneomdannelse i andre havnebyer, som kommunen og havnen fik undervejs i arbejdet. "Vi valgte at inddele havnen i 10 delområder. Tre af disse blev udpeget til fokusområder, som der særligt blev arbejdet videre med. I

fokusområderne i hhv. nord- og sydhavnen valgte havnen og kommunen at lave idéoplæg til helhedsplaner. Vi ville angribe omdannelsen af havnen på en måde, der er kommunikerbar.”

”Vi valgte efterfølgende at kvalificere og konkretisere ideoplægget for Sydhavnen gennem en række workshops for at samle interesser og fagligheder. Målet var at nå til et produkt på en mere konstruktiv måde end bare ved at lave høringer fra f.eks. os til Miljøkontrollen – det er ikke særligt produktivt. Det var ønsket om at få en mere konstruktiv proces.”

”Etableringen af en fælles byggemodningsselskab sker for at sikre en større sikkerhed for realisering af omdannelsen, men også for at sikre nogle kvalitative forhold ift. arkitektur, miljø og ejerformer. Vi tager en del af risikoen, hvilket er et udtryk for vores politiske engagement i at realisere planerne.”

Hvilke konsekvenser har det haft ift en mere traditionel planlægningsproces?

”I forhold til ideoplæggene får man en plan som gør det lettere at få interessenterne, politikere og borgere i tale. Vi får et produkt, der er mere konkret.”

”Workshopperne har ført til nogle bedre måder at samarbejde på mellem forvaltningerne og Københavns Havn A/S. Der har også været problemer. Det er svært at arbejde i workshops, hvis deltagerne ikke har et tilstrækkeligt mandat med hjemmefra.”

Hvordan vil I gøre næste gang?

”Det er meget vigtigt at man tager de rette personer i ed på de rigtige tidspunkter. Vi har i langt højere grad i det efterfølgende forløb derfor trukket forvaltningsledelserne tættere ind i processen. Vi har etableret en styregruppe på direktionsniveau fra forvaltningerne og Københavns Havn A/S. Vi har måttet anerkende, at der er nogle hierarkier i nogle af forvaltningerne, som gør tværgående projektarbejde vanskeligt, hvorfor det er nødvendigt at bevæge sig op i niveauerne.”

Albertslund Syd – Helhedsorienteret byfornyelse

Baggrund

I midten af 1990'erne var der en begyndende social og fysisk forslumning i Albertslund Syd – en bydel planlagt efter 1960'ernes byplanidealer om en funktionsopdelt by. Albertslund Syd er et rent alment boligområde med ca. 2.200 boliger og ca. 6.000 beboere. De 2.200 boliger er fordelt på 6 selvstændige afdelinger som igen administreres af 2 boligorganisationer.

I 1997 besluttede byrådet i Albertslund at igangsætte en langsigtet indsats i området. Startskuddet blev afholdelsen af et fremtidsværksted med deltagelse af beboere og repræsentanter fra boligorganisationerne om bydelens problemer og visioner for den fremtidige udvikling. Fremtidsværkstedet blev fulgt op af et fællesmøde med deltagelse af beboere, boligorganisationer og kommunen. Temaet var Albertslunds Syds udviklingsperspektiver frem mod år 2020.

Projektet

Fællesmødet førte til et ønske om helhedsorienteret byfornyelse i Albertslund Syd. En Styregruppe bestående af bestyrelsesformændene og direktørerne for de to boligorganisationer i området, borgmesteren, miljø- og plandirektøren og projektlederen blev etableret.

For at koordinere de forskellige aktiviteter og skabe sammenhæng mellem arbejdsgrupperne og det politisk-administrative system, dvs. boligorganisationer og kommunen, blev der etableret en Gennemførelsesgruppe, som blandt andet har som formål at udarbejde beslutningsgrundlaget for Styregruppen og byrådet.

Plantype	Helhedsorienteret byfornyelse
Størrelse	2.200 boliger
Centrale aktører	Boligorganisationer og beboere
Tid	1998 – 2005, 2007

For de af delprojekterne, hvor boligorganisationerne er involveret, blev der etableret projektgrupper med deltagelse af beboere, boligorganisationer og projektlederen.

For at koordinere de forskellige grupper i 'beslutningsnetværket' blev der etableret en embedsmandsgruppe som sekretariat for styregruppen og gennemførelsesgruppen.

Den helhedsorienterede byfornyelse er således organiseret i mange forskellige beslutningsfora. Paraplyen for de forskellige fora er Syd2020 (den daglige betegnelse for den helhedsorienterede byfornyelse i Albertslund Syd). Syd2020 har et sekretariat med en projektleder og projektmedarbejder.

Syd2020 er i slutningen af 2002, efter at 5 ud af de 6 delprojekter i område 1 er succesfuldt realiseret, blevet udvidet med et område 2. Med byfornyelsesprogrammet for område 2 bevæger Syd2020 sig fra primært at have været tekniske/fysiske/byøkologiske projekter til også at omfatte projekter inden for det boligsociale område, børneområdet og kultur/fritidsområdet.

Samtidig med udvidelsen af Syd2020 er der sket flere organisatoriske ændringer. Der er blevet oprettet en tværgående administrativ følgegruppe, og der er sket ændringer i Gennemførelsesgruppen og projektgrupperne.

I beskrivelsen af forskellige grupper tages udgangspunkt i den aktuelle situation. Erfaringerne med samarbejdet mellem grupperne sker med udgangspunkt i den 'gamle' organisering da der endnu ikke er indhentet de store erfaringer med den nye organisering.

Under punktet 'Kommentarer' beskrives baggrunden for organisationsændringerne.

Berørte og relevante aktører

- Borgmesteren
- Politiske udvalg og alle forvaltninger
- Ledelse og administration i de to boligorganisationer
- Beboervalgte repræsentanter fra 6 selvstændige afdelingsbestyrelser
- Arbejdsgrupper bestående af beboere og græsrodder
- Agenda 21 Center og andre organisationer
- Syd2020 sekretariat og projektleder

Samarbejdsrelationer

Styregruppen sikrer forankring af projektet og delprojekterne i den øverste politiske og administrative ledelse i kommunen og boligorganisationerne.

Hvem

Bestyrelsesformænd og direktørerne for de 2 boligorganisationer, borgmesteren, miljø- og plandirektøren og projektlederen for Syd2020. I alt 7 personer.

Hvordan

Styregruppen godkender byfornyelsesprogrammer, kommissorier for projektgrupperne samt oplæg til gennemførelse af delprojekter.

Hvorfor

Formålet med etablering af en styregruppe er at sikre et ejerskab blandt de centrale beslutningstagere i kommunen og boligorganisationerne. Styregruppen er ansvarlig for løbende ideudvikling i forhold til nye mål og samarbejdsflader mellem parterne.

Gennemførelsesgruppen spiller en central rolle i koordineringen af de mange forskellige aktiviteter. Den sikrer sammenhæng mellem arbejdsgruppernes arbejde og beslutningsprocesserne i kommunen og boligselskaberne.

Hvem

Gennemførelsesgruppen består af 8 repræsentanter for beboerdemokratiet, 8 beboere udpeget på beboermøder, formændene for Teknisk udvalg, Miljø- og Planudvalget og Børneudvalget, direktørerne for boligselskaberne, miljø- og plandirektøren og projektlederen for Syd2020 i alt 23 personer.

Hvordan

Gennemførelsesgruppen har fulgt og løbende drøftet projektets og delprojekternes status og fremdrift. Gennemførelsesgruppen har sikret, at relevante beslutningstemaer er blevet formuleret som grundlag for styregruppens beslutninger.

Hvorfor

Formålet med at etablere en Gennemførelsesgruppe er, at give de forskellige beslutningstagere reel indflydelse på projekternes udformning, for således at styrke parternes ejerskab til projektet og lette realiseringen.

Embedsmandsgruppen spiller en central rolle, idet den koordinerer de forskellige beslutningsfora og –processer.

Hvem

De 2 direktører for boligorganisationerne, miljø- og plandirektøren samt projektleder og medarbejder fra Syd2020.

Hvordan

Embedsmandsgruppen har fungeret som sekretariat for styregruppen og gennemførelsesgruppen.

Hvorfor

Embedsmandsgruppen har været ansvarlig for at 'tingene fungerer' og for at sikre helhedens interesser i de forskellige sammenhænge samt at kvalitetssikre projektgruppernes oplæg før de forelægges for gennemførelsesgruppen.

Projektgruppernes sammensætning varierer fra projekt til projekt, men fastlægges i det kommissorium, der udarbejdes og godkendes for igangsættelse af alle projekter.

Hvem

4 beboerdemokrater, 2 ansatte i boligorganisationerne, 2 beboere, 2-4 forenings-/institutionsrepræsentanter, projektlederen eller medarbejderen for Syd2020 og en ekstern konsulent. I alt ca. 13 personer.

Hvordan

Hver projektgruppe har et kommissorium, som fastlægger projektgruppens mål og retningslinier for indhold. Projektgruppen er forpligtet til at komme med oplæg til succeskriterier, tidsplan, sammenhæng med andre projekter, information, økonomi og forankring og fremtidig organisering.

Projektgrupperne fungerer uden indblanding fra forvaltningens side. Der stilles konsulentbistand til rådighed for grupperne. På denne måde får projektgrupperne mulighed for at formulere egne forslag, som måske kan afvige fra forvaltningens ideer, men som kan vise sig at lede til nye og bedre løsninger.²

Syd2020 sekretariatet fungerer som formand for projektgrupperne og sørger for koordination og løbende dialog med sektorforvaltningerne.

Hvorfor

Formålet med projektgrupperne og deres 'frie' forhold til det kommunale system er ønsket om at styrke den lokale forankring af projekterne og give de lokale aktører mulighed for at finde frem til en fælles holdning som de i enighed kan præsentere for kommunen. Således skabes der et ligeværdigt forhold mellem kommunen og de lokale aktører.

Kommentarer

Den helhedsorienterede byfornyelse i Albertslund Syd har specielle betingelser i kraft af det tætte samarbejde mellem kommune og boligorganisationer. To forskellige formelle beslutningsgange (kommunernes politiske beslutningsproces og boligorganisationernes beboerdemokrati) skal mødes i projektorganisationen. Mange skal høres undervejs og mange skal informeres.³

De 4 samarbejdsfora, der er beskrevet har alle som mål at sikre samarbejdet mellem Albertslund Kommune og boligorganisationerne. Med en nylig ændring af organiseringen af Syd2020 er fokus på samarbejdet mellem kommune og boligorganisationer (beboerdemokratiet) blevet styrket.

For nyligt har man i Albertslund Kommune besluttet at etablere en administrativ følgegruppe sammensat af repræsentanter fra de forskellige forvaltninger.⁴ Denne gruppe mødes efter behov og drøfter problemstillinger, opgaver, ideer og aktiviteter med relation til Albertslund Syd. Organisatorisk placeres denne gruppe under chefgruppen med projektlederen for Syd2020 som formand. Chefgruppen, som består af administrative ledere, har også fået en mere central rolle i forbindelse med reorganiseringen af Syd2020, idet chefgruppen er ansvarlig for at sikre forankringen af Syd samarbejdet i forvaltningerne.

Erfaringen fra Albertslund Syd er, at den helhedsorienterede byfornyelse kræver en kompleks projektorganisering, hvor styring ikke kun er noget der sker *i* netværk, men også *mellem* en række forskellige netværk.

² Det er sket, at forvaltningen har fremsat ændringsforslag til projektgruppernes løsninger. Omvendt har der f.eks. også været et tilfælde, hvor forvaltningen har bedt projektgrupperne udarbejde grundlaget for en lokalplan.

³ Som nævnt i indledningen er der faktisk tale om 9 demokratier: Kommunen, de 2 boligorganisationer og de 6 afdelinger.

⁴ Etableringen af en tværfaglig administrativ gruppe skyldes dels at byfornyelsesprogrammet for område 2 i modsætning til område 1 omfatter projekter inden for det boligsociale område, børneområdet og kultur/fritidsområdet dels at der gennem længere tid havde været et behov for at sikre koordinationen af de kommunale interesser i den helhedsorienterede byfornyelse.

3 spørgsmål til projektlederen

Thomas Bundgaard Jensen, Albertslund Kommune

Hvorfor har I valgt at inddrage aktører?

”Politikerne var klar over at hvis man skulle løfte Albertslund Syd så var det en forudsætning at styrke beboerengagementet i bydelen. Så opgaven har været at skabe et større medansvar blandt beboerne. Formålet med den helhedsorienterede byfornyelse er ikke primært at renovere bydelen rent fysisk, formålet er faktisk processen.”

Hvilke konsekvenser har det haft?

”Der er en målbar øget aktivitet i beboerdemokratiet. Der er beboere, som gennem arbejdsgrupper har engageret sig i beboerdemokratiet.”

”Processen har også været meget effektiv. Hvis man havde lavet en almindelig lokalplan ville der med en vis sandsynlighed ikke være sket noget. Ifølge direktørerne for boligselskaberne ville den planlagte renovering af rækkehusene ikke være nær så omfattende, hvis processen havde været som den plejer. Vi havde et helhedsorienteret byfornyelsesprojekt uden midler til renovering af bebyggelserne. Nu har beboerne i 2 af de 6 boligafdelinger i området igangsat projekteringen af renoveringsprojekter til ca. 100 mio kr.”

Hvordan vil I gøre næste gang?

”Vi er ved at lave en ny kommuneplanstrategi og de meldinger jeg får fra vores direktør er, at processen skal tage udgangspunkt i vores erfaringer. Udgangspunktet er, at kommunen ikke selv har råd til at lave alle de forbedringer, der skal til. Så hvis der skal ske noget, så skal det laves i et samarbejde med lokalområderne. Det er det vi gør i Albertslund Syd og det er det vi i vid udstrækning vil gøre fremover i Albertslund Kommune.”

”Det er i denne forbindelse centralt, at man får et overblik over hvilke aktører er bestemmer, hvilke aktører der berøres af byudviklingen og hvilke interesser aktørerne har. Det er også vigtigt at man klarlægger opgavens karakter, hvilke aktiviteter man vil have igennem osv. Det vil sige, at du skal lave nogle analyser, sætte folk sammen, finde ud af hvordan du koordinerer mellem netværkene og kommunalbestyrelsen osv.”

Thrigesvej-området – et byomdannelsesprojekt i Herning

Baggrund

Industriområdet ved Thrigesvej er Hernings ældste egentlige industriområde. Beliggenheden mellem et boligområde og Knudmosen har medført, at virksomhederne ikke har haft udvidelsesmuligheder siden området blev fuldt udbygget i 1960'erne. Den omkringliggende boligbebyggelse har også medført at miljøkravene til virksomhederne i området er blevet skærpet løbende. Resultatet har været, at mange virksomheder har valgt at forlade området.

I forbindelse med udarbejdelse af Hernings Kommuneplan 1993-2004 blev det derfor besluttet, at der skulle ske en etapevis omdannelse af det nedslidte erhvervsområde.

Projektet

På baggrund af kommuneplanen igangsatte Herning Kommune i sommeren 1995 et planlægningsprojekt, der skulle føre til en etapevis omdannelse af området til et bæredygtigt boligområde (omdannelsen skulle fungere som et demonstrationsprojekt for miljørigtig projektering og fungere som et udstillingsvindue for Green City Denmark).

Formålet med planlægningsprojektet var at tilvejebringe planer og strategier for omdannelsen af området og styrke områdets integration i byen økonomisk, fysisk og socialt/kulturelt.

Plantype	Masterplan
Størrelse	600 boliger
Centrale aktører	Grundejere, borgere og virksomheder
Tid	1997 – 2005

I denne forbindelse blev der sammensat et Ideforum bestående af repræsentanter for områdets beboere, virksomheds- og grundejere samt potentielle investorer. Til varetagelse af den praktiske tilrettelæggelse af møderne blev der nedsat en arbejdsgruppe bestående af en repræsentant for de forskellige grupper af interessenter i området samt Herning Kommune. Gennem en række møder har Ideforum opstillet en række hovedmålsætninger for områdets omdannelse. Disse målsætninger har dannet udgangspunkt for udarbejdelsen af en masterplan for området. Masterplanen udgør det overordnede fælles grundlag, som kvarterets omdannelse skal respektere, og som det efterfølgende lokalplanarbejde skal tage udgangspunkt i.

Berørte og relevante aktører

- Byråd
- Kommunen (økonomi- og planlægningssekretariatet, byplanafdeling, byggesagskontoret, vejafdeling, miljøafdeling, parkafdeling)
- Beboere fra det nærliggende parcelhusområde
- Virksomheder
- Grundejere
- Potentielle investorer
- Miljøministeriet
- Ringkøbing Amt

Samarbejdsrelationer

Ideforum med repræsentanter fra alle grupper af interessenter i området har spillet en meget central rolle i omdannelsen af Thrigesvej-området.

Hvem

Ideforum bestod af 28 personer fordelt på 13 beboere, 8 virksomheds- og grundejere og 7 repræsentanter for potentielle investorer. Disse personer havde tilkendegivet, at de gerne ville deltage aktivt i planlægningsarbejdet på et orienteringsmøde om Thrigevej-områdets udvikling. Herning Kommune var repræsenteret med 2 personer fra Teknisk Forvaltning og en fra Økonomi- og Planlægningssekretariatet. Herudover deltog repræsentanter for Rambøll og tegnestuen Blå Port som konsulenter.

På det første møde i Ideforum blev byplanchefen valg til formand. Som sekretær blev valgt en arkitekt for Byplanafdelingen.

Hvordan

Udgangspunktet for Ideforums arbejde var et politisk vedtaget kommissorium, der fastlagde de overordnede rammer for byomdannelsen samt præciserede, hvilke temaer Ideforum skulle arbejde med. I kommissoriet står der: ”Ideforum skal fremkomme med forslag til målsætninger for byomdannelsesområdets fremtidige indhold og funktioner.” Der opstilles herefter 9 temaer, som Ideforum skal forholde sig til bl.a. trafik, miljø og bolig.

Ideforum havde mulighed for at indkalde faglige eksperter til at belyse specifikke emner. Dette benyttede de sig af 6 gange (Herning Kommune, Rambøll og en ejendomsmægler). Af emner var bl.a. forholdet mellem bebyggelsestæthed og økonomi samt håndtering af jordforurening.

Alle Ideforums møder er blevet afholdt om aftenen med et gennemsnitligt fremmøde på 75-80 % af de samlede antal deltagere i Ideforum. Arbejdet har dels foregået som gruppearbejde og dels i plenum. Arbejdet har tillige omfattet et vist hjemmearbejde for deltagerne.

Arbejdsgruppen har også spillet en central rolle ved at facilitere arbejdet i Ideforum og samle op på diskussionerne i Ideforum.

Hvem

Arbejdsgruppen bestod af formand og sekretær fra Ideforum, dvs. byplanchefen og en arkitekt fra Byplanafdelingen, en repræsentant for beboerne, en repræsentant for virksomheds- og grundejerne og en repræsentant for de potentielle investorer.

Hvordan

Arbejdsgruppens formål var at facilitere arbejdet i Ideforum, herunder at forberede og samle op på møderne. Arbejdsgruppen afholdt et møde mellem hver af Ideforums møder.

Kommentarer

Man har haft gode erfaringer med Ideforum som et ide- og visionsudvalg, der fastlægger målsætningerne for områdets planlægning. Det lykkedes de forskellige interessenter at nå frem til konsensus om retningslinierne for områdets omdannelse. Efter fastlæggelsen af målsætninger for de

8 temaer, udarbejdede Teknisk Forvaltning en masterplan. Denne blev herefter forelagt Ideforum og godkendt.

Masterplanen opdeltede omdannelsen i 4 områder, som skulle omdannes etapevis. Omdannelsen af de første 2 områder har fundet sted og man er ved at igangsætte planlægningen af de 2 sidste faser. I denne forbindelse er man pt. ved at indkalde Ideforum til en ny række møder.

Masterplanen har haft stor betydning for udviklingen af området, idet den fungerer som en fælles reference for de forskellige interessenter og sikrer, at ingen bliver overraskede over indholdet i de lokalplaner, der udarbejdes i takt med omdannelsen af de forskellige etaper.

3 spørgsmål til projektlederen

Hans Egehøj, Herning Kommune

Hvorfor valgte I at nedsætte et Ideforum?

”Det var en politisk vurdering af, at dialog var den rigtige fremgangsmåde. Vi vidste, at der ville komme en masse polemik.”

Hvilke konsekvenser?

”Vi har haft succes med denne form for dialog. Man får et større kendskab til hvad folk i området mener og man lærer hinanden at kende. Aktørerne i området ved hvorfor vi som kommune handler som vi gør og vi forstår også de forskellige aktørers indgangsvinkel og endelig kan der komme nye ting frem som følge af dialogen. Konsekvensen er at vi kan fremlægge sagen som afklaret, så det er lettere for vores politikere at tage stilling til.”

”Vi kunne godt have lavet en almindelig lokalplan uden at involvere byens aktører og fået en 2-300 indsigelser med bunker af papirer, redegørelser, sagsarbejde og advokater. I forhold til Thrigesvej-området er det meget begrænset, hvad vi har haft af indsigelser.”

Hvordan vil I gøre næste gang?

”Vi har siden Thrigesvej-området brugt samme fremgangsmåde i tilsvarende områder dvs. større. byomdannelsesprojekter. Vi vil ikke gøre det i mindre og halvstore lokalplaner. Selvfølgelig tager vi et orienteringsmøde, hvis der er behov for det. Men i et Ideforum kommer man ned i materien og kommer frem til nogle resultater, som alle kan acceptere.”

Sammenfatning

De fire planprocesser er meget forskellige hvad angår størrelse, tidsmæssig udstrækning mv.

	Østerbro	Fokusområde Syd	Albertslund	Herning
Plantype	Strukturplan for de offentlige områder	Ideoplæg	Helhedsorienteret byfornyelse * 2	Masterplan
Størrelse	48.000 boliger	ca. 5.000 boliger	2.200 boliger	ca. 600 boliger
Centrale aktører	Foreninger og organisationer	Grundejere og investorer	Boligorganisationer og beboere	Grundejere, borgere og virksomheder
Tidsmæssig udstrækning	Til næste plan	2001 - 2015	1998 – 2005, 2007	1997 - 2005

Trafik- og Bymiljøplanen for Østerbro dækker det største område med 48.000 boliger. Der er ikke afsat nogle midler til realiseringen af planen og ingen statslige rammer, der skal efterleves.

Fokusområde Syd dækker også over et stort område. De udtjente havnerelaterede virksomheder skal erstattes af en blanding af boliger og erhverv. Omdannelsen forventes at koste ca. 15 mia. over de næste 15 år i private investeringer.

Albertslund Syd er et område på størrelse med Fokusområde Syd. Til gengæld er økonomien noget anderledes. 18,1 mio. er der til de 6 projekter, der udgør den helhedsorienterede byfornyelse i område 1. De 18.1 mio. fordeles mellem kommune, boligorganisationer og staten.

Thrigesvej-området i Herning er det mindste af de 4 områder. Det udtjente erhvervsområde skal erstattes af et bæredygtigt boligområde, som kan virke som udstillingsvindue for Green City Denmark. Pengene til byomdannelsen kommer fra to boligorganisationer.

De 4 områders forskellighed har betydning for, hvordan man kan involvere byens aktører i byudviklingen og hvilke aktører, det vil være relevant at inddrage.

Inddragelse af aktører

Inddragelsen af aktører har været meget forskellig fra case til case. Det har været forskellige aktørgrupper, som har været involveret og involveringen er sket på forskellig vis.

I gennemgangen af de 4 cases og i denne sammenligning fokuseres på det innovative i planprocessen. Når det af nedenstående tabel fremgår, at der ikke har været nogen borgere involveret i processen omkring udarbejdelse af Trafik- og Bymiljøplanen for Østerbro, er dette ikke sandt. Borgerne har blot ikke været med i Følgegruppen, som er udgangspunkt for analysen.

	Østerbro	Fokusområde Syd	Albertslund	Herning
Borgere		Borgerne i Kgs. Enghave er repræsenteret af Kvarterløftssekretariatet for Kgs. Enghave	I projektgrupper og Gennemførelsesgr.	Repræsentanter i Ideforum
Foreninger & organisationer	I Følgegruppen, som arrangør af borgermøder o.l.		I projektgrupper og Gennemførelsesgr.	
Grundejere og investorer	Københavns Havn A/S og Banestyrelsen har medvirket i en referencegruppe	Københavns Havn A/S og potentielle investorer		Repræsentanter i Ideforum
Forvaltningerne	Vej & Park, men også andre forvaltninger	Økonomiforvaltningen, men også andre forvaltninger	Alle forvaltninger	Byplanafdelingen, men også andre afdelinger
Politikere			I Gennemførelsesgr.	
Andre	Konsulenter	Hollandsk arkitekt & proceskonsulent	Projektleder	Konsulenter

Perspektiver

De 4 cases rummer alle innovative elementer, som er interessante i forhold til udvikling af nye redskaber til inddragelse af byens aktører i byudviklingen.

Trafik- og Bymiljøplanen for Østerbro er som de andre Trafik- og Bymiljøplaner for bydele i København præget af en bottom-up proces, hvor borgere, organisationer og foreninger har stor indflydelse på byens udvikling gennem deres deltagelse i følgegrupper. Følgegrupperne fungerer som en idebank og som forvaltningens sparringspartner i forhold til udformningen af planen og dialogen med en bredere gruppe af borgere.

Følgegruppen for Trafik- og Bymiljøplanen for Østerbro består udelukkende af repræsentanter for foreninger og organisationer. I de Trafik- og Bymiljøprocesser, hvor man har haft mere åbne Følgegrupper, har det vist sig at være vanskeligt at få erhvervslivet, unge og børnefamilier til at deltage.

Fokusområde Syd er noget helt særligt i forhold til områdets størrelse. Københavns Kommune og Københavns Havn A/S har et tæt samarbejde omkring omdannelsen af området senest formaliseret ved etableringen af et fælles Byggemodningsselskab.

Workshopperne er et interessant element i udviklingen af fokusområde Syd, idet de forskellige interesser: kommune, borgere (repræsenteret ved Kvarterløftssekretariatet) og grundejerne (repræsenteret ved Københavns Havn A/S) i fællesskab arbejder på at konkretisere en vision. Sjoerd Soeters har spillet en central rolle som supervisor på workshoppen, hvor han har styret processen med at få de forskellige interesser til at forstå og respektere hinandens interesser i byomdannelsen.

Byggemodningsselskabet er en mulighed for at frigøre omdannelsen af Fokusområde Syd fra det kommunale system, hvilket giver større frihedsgrader til forhandlinger med potentielle investorer.

Forhandlinger mellem Byggemodningselskabet og de 4 investorer om arkitektur, boligtyper mv. kunne, i det omfang de 4 investorer forsætter med udviklingen af resten af Fokusområde Syd, udvikle sig til et 'partnerskabslignende arrangement', hvor parterne i fællesskab arbejder på at finde fælles løsninger på fælles problemer.

Albertslund Syd er kendetegnet ved de mange indbyrdes sammenhængende beslutningsnetværk. Hvor man i de andre eksempler på aktørinddragelse kan sige at styringen sker i netværk er projektorganiseringen i Albertslund så kompleks, at man må sige at styringen i høj grad også sker *mellem* en række forskellige netværk. Der er i alt 9 forskellige demokratiske systemer: kommunen, 2 boligorganisationer og 6 afdelinger med hver deres beslutningsgange osv.

De mange forskellige netværk sikrer sammenhæng mellem de forskellige beslutningsprocesser. Gennemførelsesgruppen er i denne forbindelse interessant, idet den samler alle interessenter i området incl. politikerne, som det ellers normalt er vanskeligt at få til at deltage i denne form for samarbejde.

Det tætte samarbejde i de forskellige beslutningsfora gør, at der udvikles en fælles forståelse af projektets mål og mulighederne for at realisere projektet. Deltagerne har gennem de mange beslutningsfora mulighed for at følge fremdriften i projektet og melde tilbage til deres bagland.

Den seneste udvikling, hvor Syd2020 er udvidet med en organisering af de forskellige sektorforvaltninger og en styrkelse af samarbejdet mellem kommune og boligorganisationer har gjort Syd2020 til et lærerigt eksempel på inddragelse af byens aktører i byens udvikling.

Thrigesvej-området i Herning er tilsyneladende et ganske almindeligt byomdannelsesprojekt. Dannelsen af et Ideforum med deltagelse af borgere, grundejere og virksomheder gør det muligt at håndtere interessekonflikter tidligt i planprocessen og finde fælles løsninger på fælles problemer.

Det er imponerende, at det er lykkedes at skabe konsensus mellem de forskellige interesser i området. Den næsten ligelige sammensætning af de tre aktørtyper: beboer, grundejer og investor i Ideforum gør det muligt at skabe en god dialog mellem de forskellige interesser. Kombinationen af gruppearbejde, hvor grupperne var opdelt således at der var repræsentanter for alle grupper af interessenter i alle grupper, plenumdiskussioner og hjemmearbejde bl.a. i form af diskussion med parternes forskellige baglande, har vist sig at være en succesfuld organisering af processen.

Sammensætning af en arbejdsgruppe bestående af en repræsentant for hver gruppe af interessenter i området sikrer sammenhæng med Ideforums arbejde og skaber legitimitet i forhold til de praktiske beslutninger, der træffes af arbejdsgruppen.

Konklusion

Der er ikke muligt at komme med nogen egentlig konklusion på, hvordan aktørerne har været involveret i byudviklingen i de 4 cases og hvilke konsekvenser det har haft.

På spørgsmålet om hvorfor man i de forskellige cases har valgt at involvere byens aktører i byudviklingen, er det overordnede svar, at man ønsker en mere konstruktiv proces. I de fleste cases er der større fokus på at skabe en god proces frem for at fokusere på projektet/produktet ud fra overvejelsen om, at en god proces fører til et godt projekt.

Dialog mellem de forskellige interesser ses som en måde at håndtere komplekse problemstillinger. Inddragelse af byens aktører styrker beboernes engagement i byudviklingen, skaber et større medansvar og gør det lettere at gennemføre byudviklingen.

I forhold til spørgsmålet om hvilke konsekvenser aktørinddragelsen har haft, svarer planlæggerne/projektlederne, at samarbejdet mellem de forskellige aktører er blevet styrket gennem processen og tidligere modsætningsforhold erstattet af en frugtbart samarbejde. *"man får et større kendskab til hvad folk i området mener og man lærer hinanden at kende"*, som en planlægger udtrykker det.

Flere fremhæver også de positive konsekvenser i forhold til den politiske behandling. Involveringen af byens aktører betyder at planlæggerne/projektlederne i højere grad kan fremlægge sagen som afklaret, så det er lettere for politikkerne at tage stilling og træffe beslutninger.

Endelig fremhæves det at aktørinddragelsen gør processen mere effektiv. Trafik – og Bymiljøplanen for Østerbro kvalificerer vej & Parks anvendelse af anlægs- og driftsmidler, den helhedsorienterede byfornyelse i Albertslund Syd, der som udgangspunkt ikke havde midler til renovering af bebyggelserne, regner nu med at der vil blive brugt et trecifret privatfinansieret millionbeløb på renovering.

På spørgsmålet om hvordan planlæggerne vil gribe processen an næste gang siger de fleste at de vil forsætte med involveringen af byens aktører i byudviklingen. I Albertslund regner man med at tage udgangspunkt i erfaringerne fra den helhedsorienterede byfornyelse, når man nu skal i gang med at udarbejde en kommuneplanstrategi. Projektlederen fra Albertslund siger sammenfattende om erfaringerne fra den helhedsorienterede byfornyelse i Albertslund Syd *"Det centralt, at man får et overblik over hvilke aktører der bestemmer, hvilke aktører der berøres af byudviklingen og hvilke interesser aktørerne har. Det er også vigtigt, at man klarlægger opgavens karakter, hvilke aktiviteter man vil have igennem osv. Det vil sige, at du skal lave nogle analyser, sætte folk sammen, finde ud af hvordan du koordinerer mellem netværkene og kommunalbestyrelsen osv."*

Litteraturliste mv.

Tak til de planlæggere og projektledere, der har hjulpet med at indsamle materialet til denne rapport.

- Claus Ravn, Økonomiforvaltningen, Københavns Kommune
- Hans Egehøj, Byplanafdelingen, Herning Kommune
- Lars Toldbo, Plan & Arkitektur, Københavns Kommune
- Lotte Bech, Plan & Arkitektur, Københavns Kommune
- Thomas Bundgaard Jensen, Syd 2020, Albertslund Kommune

Litteratur om inddragelse af aktører i byudviklingen:

- Byudvikling i 8 kommuner – partnerskaber og borgerinddragelse, Erhvervs- og Boligstyrelsen.
- Håndbog i helhedsorienteret byfornyelse – erfaringer og gode råd, KL og Erhvervs- og Boligstyrelsen.
- Konsensusstyring i kvarterløft, Kommunernes erfaringer med organiseringen af kvarterløft, Lars A. Engberg m.fl.
- Netværksstyring i byer, Karina Sehested.