

FREMTIDENS FORSTÆDER

STRATEGIER FOR REALISERING AF FORSLAGENE

NOVEMBER 2013



Realdania

FREMTIDENS FORSTÆDER ET UDVIKLINGSPROJEKT

Realdania fokuserer i Fremtidens Forstæder på de dele af de større bysamfund, som ligger uden for bymidterne. Der bliver især fokuseret på forstadsområder, som er udbygget efter 2. verdenskrig, hvor byudviklingen for alvor og fart. Forstæderne rummer i denne sammenhæng både fysiske og sociale elementer, som gør det naturligt at arbejde tværgående med forstædernes bebyggelser, trafik, servicefunktioner, arbejdspladser, kultur og sociale liv.

Læs mere på www.forstaden.dk

Tekst: Svend Erik Rolandsen og Mads Henrik Jacobsen, COWI

Layout: Jens V. Nielsen

Realdania, november 2013



Realdania

FREMTIDENS FORSTÆDER

STRATEGIER FOR REALISERING AF FORSLAGENE

INTRODUKTION

Realdania gennemførte i 2011-2013 **SEKS KONKURRENCER** om udvikling af Fremtidens Forstæder. **29 FORSLAG** fra tværfaglige teams i de seks konkurrencer i Fremtidens Forstæder har givet en lang række bud på, hvordan forstæderne kan udvikles i en bæredygtig retning.

En række af forslagene rummer desuden bud på, hvordan visioner og planer for bæredygtig udvikling af forstæderne efterfølgende kan realiseres. Forslagene spænder fra formelle og uformelle organisationsformer, selskabsdannelser og økonomiske modeller til investeringer i midlertidige aktiviteter og såkaldte "kickstartere", der kan sætte gang i en bæredygtig fornyelse af områderne.

Forslagene afspejler, at det er en både spændende og meget krævende proces at realisere visioner og planer for forstadsområder, hvor der er mange interessenter og andre markedsforhold end eksempelvis i bymidterne og centralt beliggende byomdannelsesområder.

DENNE PUBLIKATION giver et kort overblik over forslagenes strategier, og sætte dem ind i en sammenhæng med de erfaringer kommunerne har opsamlet. De mange forskelligartede forslag til, hvordan konkurrenceforslagene kan realiseres, benævnes samlet i det efterfølgende som "forslagets realiseringsstrategi".

"KICKSTART FORSTADEN VERSION 2.0"

Realdania har udvalgt **PROJEKTER** fra syv forskellige kommuner, som modtager støtte til **VIDEREUDVIKLING**, hvor der kan skabes nye veje til bæredygtig fornyelse af forstæderne. Udvikling af eksempelprojekterne vil vise kickstart af forskellig karakter og under forskellige omstændigheder. Projekterne skal udvikles i et samarbejde mellem kommuner, grundejere og investorer og det er håbet at projektet "Kickstart forstaden version 2" kan bidrage til, at nogle af **EKSEMPELPROJEKTERNE REALISERES I PRAKSIS**.

REALDANIA

November 2013

OVERGANGEN FRA KONKURRENCEPROCES TIL REALISERINGSPROCES

Erfaringerne fra konkurrencerne i Fremtidens Forstæder og tidligere byudviklingskonkurrencer viser, at overgangen fra konkurrenceprocessen til den efterfølgende realiseringsproces er vanskelig.

Der er behov for særligt fokus på fem punkter, hvis det momentum og engagement, der ofte er skabt i konkurrencefasen, skal fastholdes:

1. At sikre, at hele byrådet – og ikke blot de politiske medlemmer af dommerkomitéen – får ejerskab til vinderforslaget og får dette "ind under huden".
2. At tilrettelægge et godt samarbejde med vinderteamet, når konkurrencen er slut.
3. At sikre, at interessenter, der blev inddraget før og evt. under konkurrencen, igen kommer på banen i realiseringsfasen.
4. At omsætte vinderforslaget til et plangrundlag, der fastholder vinderforslagets intentioner, men uden at blive for detaljeret. Der kan eventuelt udarbejdes en udviklingsplan, som rummer en klar vision, en strategisk og fysisk plan, en økonomisk plan samt en etape- og tidsplan mv.
5. At arbejde med forslagens realiserbarhed, eventuelt ved brug af økonomiske værktøjer og vurderinger der sikrer, at offentlige investeringer gennemføres så de trækker private investeringer med sig (såkaldte "kickstartere").

Nedenstående forslag fra konkurrencerne giver konkrete bud på, hvordan nogle af de fem opmærksomhedspunkter kan håndteres.

REALISERINGSSTRATEGIENS TEMAER

På tværs af de 29 forslag fra konkurrencerne er der mange lighedstræk, når det gælder forslag til realiseringsstrategier. Forslagene kan grupperes i fem temaer:

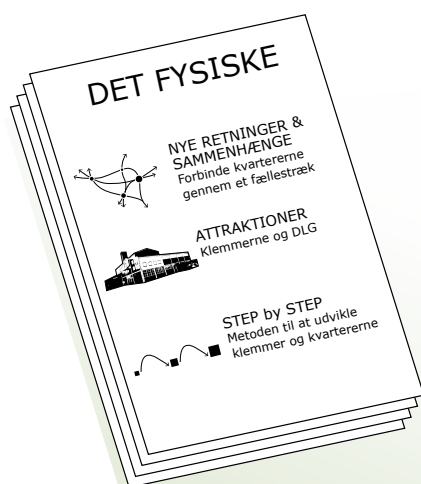
- › Strategier for realisering – generelt
- › Kortlægning af områdets interessenter
- › Organisering af områdets interessenter
- › Økonomiske modeller og incitamenter
- › Fysiske tiltag – midlertidige aktiviteter og kickstartprojekter

STRATEGIER FOR REALISERING – GENERELT

Mange konkurrenceforslag rummer en generel strategi for projektets realisering. I en række forslag er det centralt at der etableres en sekretariatsfunktion, til at håndterer realiseringen af planerne. Nogle anbefaler, at sekretariatet etableres som en uafhængig enhed initieret af interessenterne i området, mens andre foreslår en organisation, der drives af kommunen, men som inddrager nøgleinteressenter. Der lægges vægt på, at sekretariatet organiserer og inddrager interessenter i kvalificering af strategien.

Fælles for flere af konkurrenceforslagene til omdannelse af erhvervsområder er, at det foreslås, at der udarbejdes en målrettet erhvervsstrategi, som kan være med til at skabe synergi mellem områdets virksomheder, og derved skabe merværdi for området som helhed. Der peges på, at erhvervsstrategiprocessen bør inddrage virksomheder, iværksættere og konsulenter, der kan bidrage til at kvalificere strategiens indhold. Enkelte foreslår også, at erhvervsstrategien søger at fremme dannelsen af erhvervsklynger med en række virksomheder indenfor samme branche, for derigennem at fremme erhvervsvækst og subsidiært områdets attraktivitet.

Andre lægger i strategien vægt på at arbejde med opgradering af de fælles arealer, eksempelvis ved at finde modeller for, hvordan de enkelte grundejere kan motiveres til at investere i forbedringer af grønne områder.



EKSEMPEL NYKØBING-FALSTER RESSOURCEATLAS

Ressourceatlas

Team Elkiær + Ebbeskov mfl. foreslår i konkurrencen om Ydre Østerbro i Nykøbing Falster at arbejde med et "ressourceatlas", hvor der indledningsvist udpeges en række vigtige interessenter i området som samarbejdspartnere. Eksempelvis erhvervsorganisationer, lokale sports- og idrætsforeninger, det lokale frivillighedscenter, sekretariatet for den lokale områdefornyelse, udvalgte grundejere og administrationen i boligkvartererne m.fl.

Der lægges vægt på, at ejerskabet ikke opnås med et enkelt oplæg eller en enestående projektbeskrivelse, men er noget der først manifesterer sig, når historien er fortalt og genfortalt og har spredt sig, så den lever videre i andre sammenhænge. Teamet foreslår derfor, at der parallelt med fysiske tiltag arbejdes videre med at skabe kontakt til interessenter, som man ikke på forhånd kendte til. Der peges på, at det er vigtigt at afsætte ressourcer til at opretholde den gensidige "historiefortælling" over tid, da nye interessenter og brugere vil vise sig senere i processen, ligesom de allerede kendte som regel vender tilbage med input, idéer og engagement længere fremme i forløbet.



KORTLÆGNING AF OMRÅDETS INTERESSETER

I mange af forslagene peges der på, at den lokale forankring er en vigtig forudsætning for succes, og kortlægning af interessenter nævnes i den forbindelse som et vigtigt element. Der peges i flere forslag på, at interessenter som eksempelvis regionen, kommunen, uddannelsesinstitutioner, forskningsorganer fra den offentlige sektor, samt beboere, grundejere, naboer, developere og investorer af forskellig karakter skal kortlægges med henblik på en organisering, der matcher de individuelle interesser. Kortlægning af interessenter bør også foretages, selvom der allerede inden konkurrencen har været gennemført en interessentinddragelsesproces, da der i et større byomdannelsesområde løbende kommer nye interessenter på banen.

ORGANISERING AF OMRÅDETS INTERESSETER

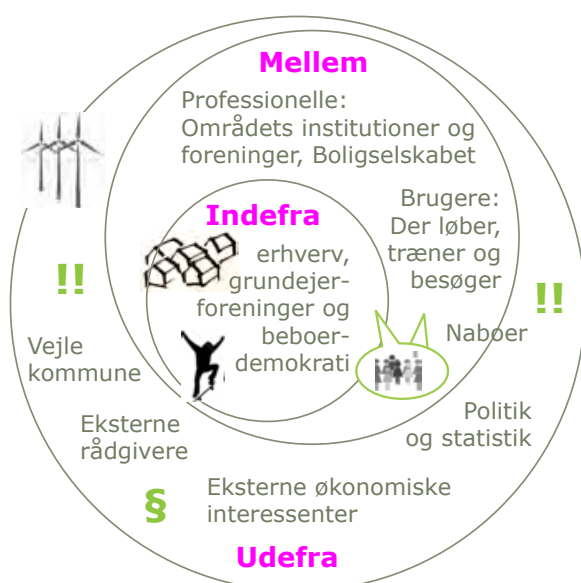
Med baggrund i kortlægningen af områdets interessenter præsenteres der i mange af projektforslagene ideer til hvordan realiseringsprocessen kan organiseres, så interessenterne bringes i spil. Typisk peges der på, at der bør etableres et sekretariat, som skal igangsætte en mental byomdannelse ved at facilitere events og projekter i forbindelse med realiseringen, men som også skal videreudvikle plangrundlag og varetage projektets interesser på overordnet niveau.

Der peges på mange forskellige opgaver, som bør løftes af et sekretariat:

- Kortlægning og fremadrettet inddragelse af områdets interessenter.
- Facilitering af events, happenings, workshops og lignende som fremmer et ejerskab til omdannelse hos projektets forskellige interessenter.
- Udarbejdelse af udviklingsplaner og strategier samt konkrete planforslag.
- Søgning af fondsmidler, forhandlinger med grundejere og offentlige interessenter med henblik på at skabe et økonomisk grundlag for igangsætning af realiseringsprocessen.

EKSEMPEL VEJLE

GRUPPERING AF INTERESSETER



Opdeling af interessenterne i tre niveauer

I konkurrencen om Søndermarken i Vejle har Team Bureau B+B stedenbouw en landschapsarchitectuur foreslået en opdeling af interessenter i tre forskellige grupper, for på den måde at håndtere kommunikation og opgaver på forskellige niveauer:

"Beslutningsniveauet". Her inddrages beslutnings- og bevillingsmyndigheder, hvorfor der på dette niveau nedsættes en styregruppe til at sætte rammerne for projektet på baggrund af de midler mv., der er til rådighed.

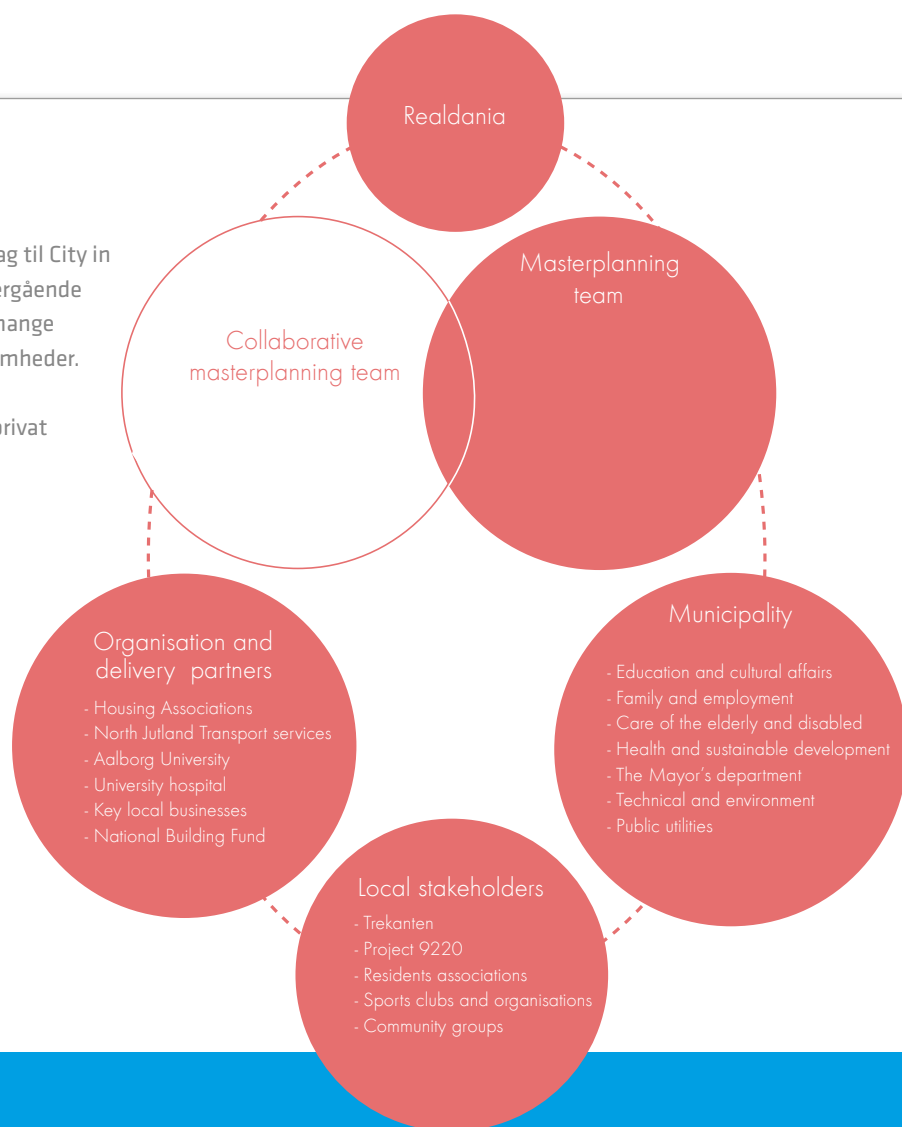
"Projektgruppeniveauet". Dette omfatter Vejle Kommune, rådgivere og eventuelle lokale aktører, og det er på dette niveau, at de mere praktiske opgaver håndteres, herunder projektledelse og projektudvikling, samt koordinering af workshops, events og møder.

"Aktørniveauet". Her inddrages personer fra alle tre niveauer. Opgaven er at sikre den lokale forankring, samt være driver i forhold til de initiativer, der igangsættes ude i området.

Vidensnetværk skal fremme synergi mellem virksomheder

Team Allies and Morrison Urban Practitioners forslag til City in Between i Aalborg Øst rummer etablering af et tværgående vidensnetværk, der skal skabe synergi mellem de mange eksisterende virksomheder i området og nye virksomheder.

Det foreslås at der i tilknytning hertil etableres et privat ejendomsudviklingselskab, der udover at spille en økonomisk rolle ift. områdets realisering, også har ansvar for de mere praktiske dele af realiseringsprocessen, herunder facilitering og koordinering af delprojekter og workshops.



EKSEMPEL AALBORG ØST VIDENSNETVÆRK MELLEM VIRKSOMHEDER

73

EKSEMPEL NYKØBING FALSTER ETABLERING AF UDVIKLINGSSEKRETARIAT

ØsterbroPlus (+) i Nykøbing-Falster

I konkurrencen om Ydre Østerbro i Nykøbing Falster foreslår Team SLA etablering af et sekretariat kaldet ØsterbroPlus (Ø+). Det skal fungere som udviklingssekretariat med kommunen som den professionelle driver og med fremtrædende grundejere som medlemmer. Desuden inddrages kommunen på både administrativt og politisk niveau. Beboere i området, de almene boligorganisationer, erhvervsorganisationer og eventuelle eksterne konsulenter anses også som centrale aktører.

Den primære opgave er at skabe merværdi ved at omdanne en del af området til et attraktivt og velintegreret boligområde i bydelen. Den første opgave er udarbejdelse af en business case for omdannelse af det første delområde i konkurrenceforlaget. Gruppen ledes af de kommunale medarbejdere, der sørger for at afholde møder i gruppen og påtager sig den overvejende del af de opgaver, der udvikles på møderne. Men målet er, at flere og flere medlemmer af gruppen vil påtage sig opgaver og større ansvar, efterhånden som ejerskabet styrkes i gruppen.

Nogle teams tager udgangspunkt i, at kommunen må påtage sig en stor rolle, mens andre teams foreslår en mere interessebåret organisation. Særligt er der i de interessebårne organiseringer foreslået mange forskellige sammensætninger af interessenter, som eksempelvis kommuner, grundejere, beboere, investorer, virksomheder mfl.

Andre teams foreslår etablering af egentlig selskaber eller konsortier, hvor grundejere indskyder deres ejendom i selskabet og får en andel, der modsvarer deres ejendoms værdi.

Forslagene tager dog i varierende grad højde for de grundlæggende, økonomiske drivkræfter i området, herunder grundejernes økonomiske interesser. Nogle forslag synes at undervurdere de bindinger, der ligger i tidligere investeringer foretaget af virksomheder i området, og overvurdere virksomhedernes interesser i at investere i f.eks. fælles, grønne arealer.

ØKONOMISKE MODELLER OG INCITAMENTER

Nogle af konkurrenceforslagene rummer ideer til finansiering af projekterne. Som nævnt foreslår nogle teams, at man organiserer grundejere og investorer i et egentligt selskab eller konsortium, for der igennem at samle kapital til realisering af projektet. Her nævnes flere forskellige konstellationer:

- Grundejere indskyder deres ejendomme i et selskab og tildeles en selskabsandel, der modsvarer deres ejendoms værdi.
- Kommunen etablerer en ejendomspulje og indskyder kommunale ejendomme på lige fod med en række private grundejere.
- Der anvendes mageskifte for at optimere ejerforholdene, så de spiller bedst muligt sammen med omdannelsesprocessen.
- Kommunen eller et konsortium forhandler med private grundejere om at give forbedrede udviklingsmuligheder som belønning for investeringer i fællesarealer.
- Etablering af ejendomslaug.

Udover selskabsdannelser foreslår en række teams, at man bør nytænke planlægningen i forstædernes byomdannelsesområder for herved at kunne skabe bedre rammer for områdernes udvikling. Mange nævner mulighederne for, at grundejere og developere kan få øgede bebyggelsesprocenter i de områder, hvor de ønsker at byudvikle, mod at de til gengæld investerer i fællesarealer. Herved er det hensigten at øge områdets generelle attraktivitet og værdi. Denne tilgang foreslås bl.a. gennemført via lokalplaner og udbygningsaftaler, hvilket dog er pålagt en række restriktioner jf. den gældende planlovgivning. Det er derimod overraskende, at kun ganske få teams i forslagene viser konkrete business cases, investeringsbudgetter eller cashflow-beregninger, som sandsynliggør, at planerne kan realiseres i praksis.

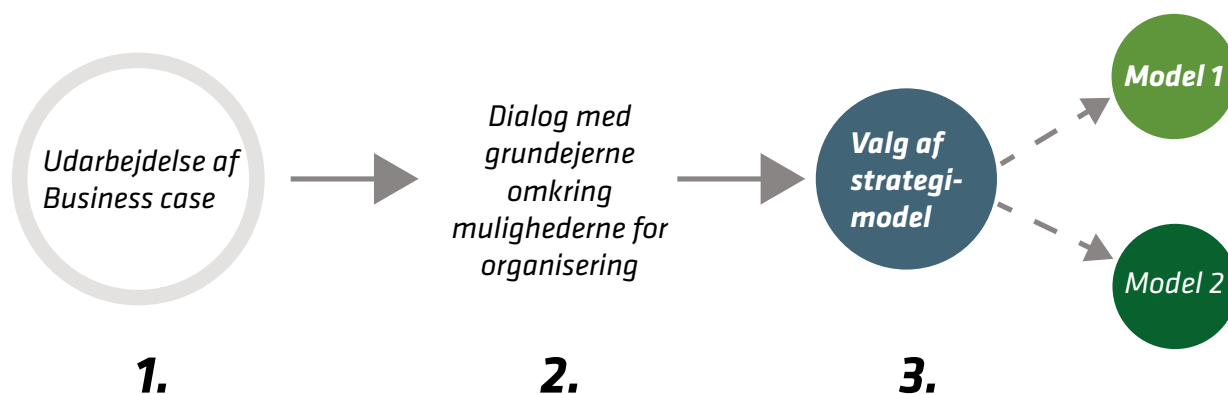
FYSISKE TILTAG – MIDLERTIDIGE AKTIVITETER OG KICKSTARTPROJEKTER

Et gennemgående tema, for mange projektforslag i Fremtidens Forstæder, har været en hurtig igangsætning af realiseringsprocessen ved at skabe midlertidige aktiviteter og "kickstartprojekter", som fastholder engagementet fra konkurrenceprocessen og synliggør den fremtidige omdannelse af området.

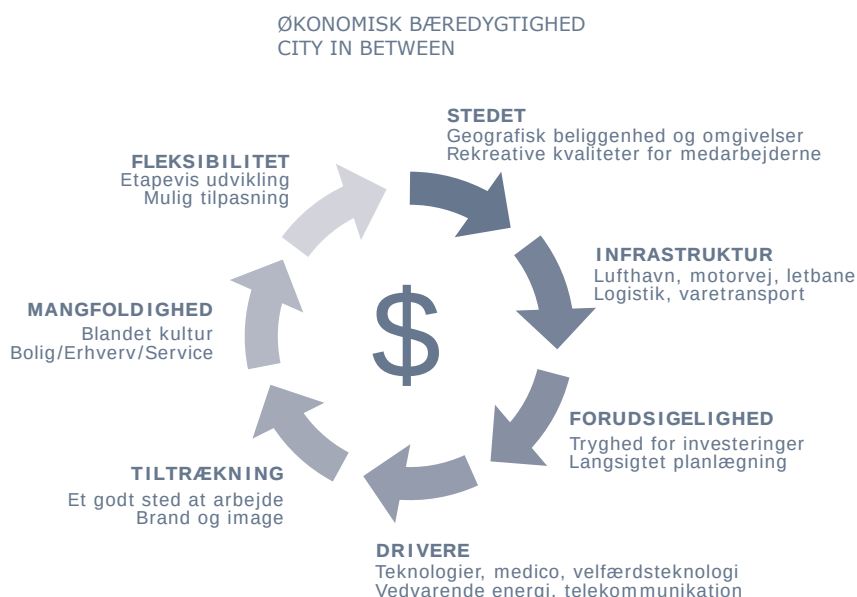
Fokus har dels været på events og midlertidige aktiviteter, som brander området og skaber lokalt ejerskab til omdannelsesprocessen, og dels været på fysiske og arkitektoniske tiltag, der højner områdernes kvalitet og skaber værdi for beboere, grundejere og eventuelle investorer. I mange af forslagene er der fokus på at skabe flere og bedre grønne arealer, ligesom der har været meget fokus på miljømæssig bæredygtighed. Mange af forslagene sætter fokus på klimaudfordringerne og giver forslag til, hvordan nye vandelementer i indretningen af rekreative fællesarealer både kan løse klimaproblemer og skabe nye bykvaliteter, der også øger områdets grundværdier.

To modeller for realisering med udgangspunkt i business case

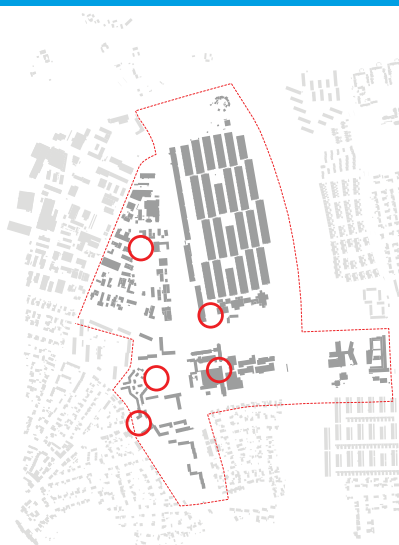
I Team SLAs forslag til konkurrencen i Nykøbing Falster foreslås det, at der opstilles to modeller for realisering, hvoraf den ene vælges afhængig af tilslutningsgraden blandt områdets grundejere. Er tilslutningen blandt grundejerne høj, tages der udgangspunkt i en organiseringsmodel, hvor der etableres et konsortium med et professionelt sekretariat tilknyttet. Grundejerne indskyder deres ejendom i konsortiet og får ejerskab heri, svarende til deres ejendoms aktuelle værdi. Herefter er der mulighed for at frasælge til eksterne investorer for at rejse kapital. Herefter foreslås det, at kommunen skal understøtte konsortiets virke gennem planlægningen. Er tilslutningen blandt grundejerne derimod lav, foreslår man en konstellation, hvor der stilles væsentligt større krav til kommunen, idet sekretariatet kun etableres som en interessegruppe. Kommunen må derfor i dette tilfælde indgå i forhandlinger med de enkelte grundejere om områdets omdannelse.

**Puljer med ejendomme med forskellige risikoprofiler i forhold til afkast**

Team Schønherud udpeger – i konkurrencen "City in Between" i Aalborg Øst – en række kriterier for en økonomisk bæredygtig byudvikling som ledetråd for indsatsen. Konkret foreslås det, at der søges etableret en række "puljer" i form af ét eller flere investeringsselskaber. Puljerne består af et miks af højt og lavt risikobehæftede aktiver. Hensigten er at reducere risikoen og sikre, at eksempelvis finansieringen af "landmarks", der ikke i sig selv er økonomisk rentable, lettes.



ETAPER



Etape 0

En 4 km. lang løberute etableres gennem Farums kommende / eksisterende byrum og frizoner.

midlertidige aktiviteter og events afholdes i de forskellige byrum.



Etape 1

Bybæk pladsen og de nye boligområder omkring pladsen bygges.

Der etableres stormatrikler i erhvervsområdet

Paltholmvej omlægges til en 3 sporet vej.

Underføringen mellem Farum bycenter og Farum midtpunkt nedlægges og der etableres en bred fodgængerovergang i niveau.

2012

2015

MIDLERTIDIGE OG PERMANENTE FUNKTIONER I OMRAÅDETS BYRUM



En ny løberute der forbinder områdets eksisterende byrum etableres.



Den nye genbrugs plads åbnes i erhvervsområdet

De nye offentlige værksteder i erhvervs området holder åbent-hus hvor man kan være med til at bygge træ skulpture og huler

Street-art festival i den gamle underføring under Paltholmvej



Skateboard og streetsport park etableres i ved Frederiksborgvej



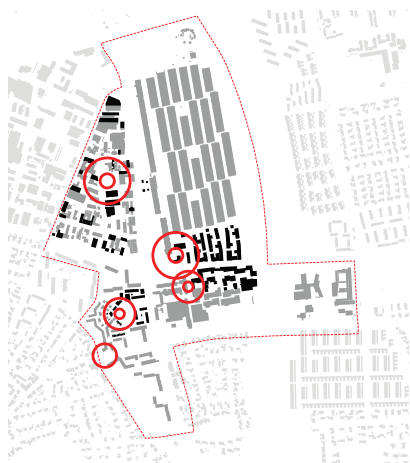
Udendørs film og musik arrangementer afholdes i kumbelhaven



Bazar dage og madmarkeder bliver afholdt i nye bycenter

Kobling mellem etapeplan og midlertidige aktiviteter

Team Vandkunsten foreslår i konkurrencen om Farum i udvikling at koble en etapeopdeling af planen med en række midlertidige og permanente aktiviteter, der skal skabe mere liv i byen, i takt med at planen realiseres.



Etape 2

Farum bycenter udvides med ny P-kælder og randbebyggelse mod nord.

Boliger og små butikker etableres i Kumbelkvarteret mod Frederiksborgvej.

Frederiksborgvej omlægges og de grønne kantzoner udvikles til rekreative grønne rum.



Etape 3

Kumbelkvarteret fortættes med boliger og erhverv.

Der bygges kontor og erhvervs byggeri langs banen i Stations området.

Farum hovedgade samt den sydlige del af Frederiksborggade omlægges.

der bygges omkring krydset mellem Farum Hovedgade og Frederiksborgvej.

2020



Det nye ungehus afholder "Ping-Out" en bordtennis turnering for byens borgere



Der afholdes parkour ved de nye porte i farum midtpunkts blok C.



De grønne områder udnyttes til nyttehaver og lokaler til små lokale forretninger



Byens nye spillested ved Paltholmvej åbner for publikum



