

Evaluering af Realdania By og dets partnerskabsmodel

Udarbejdet af Oxford Research A/S

Februar 2013

Indhold

Forord	3
Resumé	4
Kapitel 1. Antagelser om fremme af god byudvikling	7
1.1 Baggrunden for etablering af Realdania By	7
1.2 Realdania Bys fasemodel	8
1.3 Antagelser om fremme af god byudvikling	9
Kapitel 2. Bedre byudvikling gennem partnerskaber	12
2.1 Bedre byudvikling.....	12
2.2 Kommunerne løfter opgaven bedre sammen med Realdania By.....	15
2.3 Partnerskabet skaber økonomisk tryghed	17
Kapitel 3. Samarbejdet i partnerskabet	19
3.1 Fælles vision.....	19
3.2 Image som privat investor	22
3.3 Tålmodighed.....	24
Kapitel 4. Partnerskabets relation til byråd, forvaltning og offentlighed	27
4.1 Byrådet	27
4.2 Forvaltningen.....	31
4.3 Borger- og interessentdialog og deltagelse	34
Kapitel 5. Realdania Bys viden og kompetencer	39
5.1 Systematisk videnudvikling og erfaringsopsamling.....	40
5.2 Erfaring, nytænkning og internationalt udsyn	41
5.3 Politisk forståelse	43
5.4 Økonomi – og salgskompetencer	44
Kapitel 6. Partnerskabet som virkemiddel	46
6.1 Demonstrationsværdi og skalerbarhed	46
6.2 Filantropisk image: Missionsrelateret investor	48
6.3 Bedre evidens for effekten	50
6.4 Videreudvikling af partnerskabsmodellen	51
6.5 Kompetencecenter og sparring	52
Kapitel 7. Metode	54

Forord

Realdania By blev startet som Realdania Arealudvikling i august 2007 med det formål at koncentrere og målrette Realdanias indsats inden for byomdannelse og byudvikling (herafter alene benævnt byudvikling). Her knap fem år senere er det ønsket at foretage en ekstern evaluering af Realdania By med fokus på at afdække, om det er lykkedes at leve op til den mission og det idégrundlag, der lå til grund for Realdania Bys stiftelse. Evalueringen er en brik i arbejdet med en ny og revideret strategi for Realdania By, der skal præsenteres medio 2013.

Der er hen over årsskiftet 2011/2012 foretaget en grundig intern evaluering af Realdania By, som danner videngrundlag for denne eksterne evaluering, ligesom Oxford Researchs evaluering fra 2011 af konkurrencen i FredericiaC indgår. Denne evaluering har derfor i mindre grad fokus på selve konkurrencerne, deltagende hold og rådgivere. Evalueringen har derimod fokus på partnerskabsmodellen og på samspillet mellem Realdania By og de tre kommuner, der samarbejdes med.

Kommissoriet for denne evaluering er i korte træk:

- At give en overordnet vurdering af Realdania Bys antagelser om, hvordan god byudvikling fremmes igennem partnerskaber.
- At afdække, hvordan de forskellige parter, dvs. politikere, embedsværk, lokale organisationer etc. oplever samspillet.
- At afdække kapacitetsopbygning og videnoverførsel, herunder at afdække om kommunerne ville have været i stand til at håndtere processen på egen hånd.
- At vurdere om Realdania By gennem udspil vedr. bl.a. parallelkonkurrence og bæredygtighed samt cash flow som del af konkurrencematerialet har bidraget til at sætte en dagsorden i branchen.
- At vurdere videnopbygning og videnformidling til offentligheden i bred forstand.

Resumé

Evalueringen af Realdania By er foretaget med udgangspunkt i interview med Realdania Bys interessenter i form af politikere, embedsfolk mv. fra partnerskabskommunerne, folk fra foreningslivet i kommunerne samt Realdania Bys egne medarbejdere. Interviewene er gennemført i perioden juli til november 2012.

Det helt overordnede billede er, at Realdania By har et hovedgreb i form af partnerskabsmodellen og en tværfaglig tilgang til bæredygtig byudvikling, som der er bred opbakning til blandt evalueringens respondenter.

Realdania By beskrives som en organisation, der er i stand til at løfte byudvikling og medvirke til at fremme en løsning og visionsplan, som rummer markante og unikke kvaliteter.

Det helt springende punkt i evalueringen er således opfyldt. Realdania By bidrager væsentligt til bedre byudvikling gennem sin partnerskabsmodel og de ressourcer, der tilføres herved.

Den bedre byudvikling er i sagens natur indtil videre alene kommet til udtryk på processiden, idet der endnu ikke er opført nye bygninger i de byområder, som de tre partnerskabsprojekter råder over. Men der er udviklet processer (bl.a. konkurrenceformer) og værktøjer (bl.a. for bæredygtighed) og gennemført en lang række midlertidige aktiviteter på arealerne, ligesom der er fremdrift i alle partnerskaberne i henhold til Realdania Bys procesmodel.

På den måde er evalueringens overordnede konklusion, at Realdania By har medvirket til at realisere Realdanias mission og vision på området.

Realdania Bys værdiskabelse er multifacetteret. For det første tilføres økonomiske midler til byudvikling, der bidrager til at kommunerne tager springet og kaster sig ud mere ambitiøse og derved bedre byudviklingsprojekter.

For det andet tilføres kompetencer, som antager en lang række former fra forståelse af byudvikling, anvendelse og udvikling af værktøjer omkring økonomi og bæredygtighed til den mere organisatoriske og projektmæssige styring. Her er det centralt at fremhæve, at viden og kompetencer har været et centralt ben i Realdania Bys idégrundlag fra starten, og evalueringen viser, at Realdania By i sin levetid har udviklet en udpræget læringskultur i organisationen, der er karakteriseret dels af systematisk videnudvikling efterhånden som projekterne udvikler sig fra den formative fase til salgsfasen, dels af erfaringsopsamling undervejs i hvert projekt og på tværs af projekter.

Det er således evalueringens konklusion på baggrund af fortrolige samtaler med politikere og embedsmænd, at hvis ikke Realdania By var med som partner:

1. Ville byudviklingsprojekterne ikke være kommet i gang. Eller formentlig udskudt.
2. Havde projekternes volumen og helhedstænkning været mindre i omfang.
3. Havde kvaliteten været lavere, da kommunerne ikke selv besidder tilstrækkelig kapacitet til byudvikling i denne skala.

Den store styrke i partnerskabet ligger i evnen til at udvikle og fastholde den langsigtede vision. Her er partnerskabsmodellen optimal, da den fordrer en personlig kontakt og direkte videnoverførsel, samt en fortrolighed, der kan skabe resultater i en kompliceret

politisk virkelighed. Samtidig har man bidraget til at skabe et bredt flertal i byrådet, der ses som et afgørende vilkår for udviklingsplanernes langsigtede realisering.

Det store flertal af byrådsmedlemmer er trygt ved, at byudviklingen er forankret i et selskab, og de føler sig generelt godt informeret om projekterne. Informationen kan dog fortsat styrkes – et forhold, der allerede er opmærksomhed på i partnerskaberne. I relation til de kommunale forvaltninger fremhæver flere embedsmænd, at selskabskonstruktionen både er med til at skabe større fokus og større fleksibilitet og dermed fremdrift i projekterne, end hvis de var forankrede i forvaltningen. Der kan dog være behov for fremadrettet at opsamle og sprede gode eksempler på samarbejdsrelationer mellem forvaltning og partnerskab, da ikke alle kommunale embedsfolk er lige fortrolige med arbejdsdelingen.

I relation til borger- og interessentdialog og deltagelse i partnerskabskommunerne viser evalueringen, at det er lykkedes partnerskaberne at engagere interessenter og borgere i byudviklingsprojekterne, både i processen omkring konkurrence- og udviklingsplan og i de midlertidige aktiviteter. Engagementet kommer både til udtryk gennem et stort kendskab til projekterne og en god forståelse for projekternes betydning for kommunen/byen. Enkelte interessenter ønsker dog en større anerkendelse for den arbejdsindsats, som de har lagt i projekterne. Evalueringsteamet foreslår i den sammenhæng, at Realdania By fremadrettet arbejder med en mere fleksibel deltagelsesmodel, som hviler på præmissen om, at interessenter er en meget heterogen gruppe, og at det kan give mening at give nogle interessenter en mere formel rolle i nogle faser.

Realdania By roses for rollen som en tålmodig investor, der tager sig tid til i fællesskab med deres kommunale partnere at skabe den langsigtede vision, de mange borger- og interessentmøder, samt grundigheden i selve konkurrencen, og som generelt set har en god forståelse for kommunernes særlige væsen. Men enkelte peger på, at den samme tålmodighed synes mindre i den efterfølgende fase, hvor planerne skal realiseres. Det er her et opmærksomhedspunkt, at alle bestyrelsesmedlemmer har et ansvar for at efterleve de beslutninger, bestyrelsen har truffet om tids- og etapeplan samt økonomi. Andre respondenter vurderer samtidig, at Realdania By fremadrettet bør styrke sine kompetencer inden for salg og forretningsmæssig forståelse, hvilket også netop er sket med ansættelse af en salgschef.

Det er interessant at konstatere, at Realdania By af samtlige eksterne respondenter omtales som en privat investor, mens ingen omtaler Realdania By som en filantropisk investor. På den måde tillægges afkastkravet umiddelbart større betydning end bedre byudvikling i omverdenens opfattelse af Realdania By. Privat investor opfattelsen følges dog op af en tydelig forståelse og anerkendelse af, at kvalitet i byudviklingen er afgørende for Realdania, og at Realdania er mere tålmodig end den typiske investor. Men det er investorprofilen, der træder tydeligst frem i respondenternes beskrivelse af Realdania By.

I Realdania Bys egen forstand er det byudvikling først med udgangspunkt i et markedskonformt afkast. Dette understreges af, at der er tale om missionsrelaterede investeringer, der er en del af det filantropiske univers.

Udgangspunktet for senere målinger og vurderinger af Realdania Bys partnerskaber bør forholde sig til det korrekte hierarki for indsatsen. Derfor bør resultaterne i form af bæredygtige og levende byer balanceres med afkastgrader og returløb.

Endvidere er det vores opfattelse, at der er betydelig demonstrationsværdi i partnerskabsprojekterne. Både på organisatorisk niveau og i form af en række nytænkende byudviklingsperspektiver. Dette kan underbygges ved en bedre evidens i resultaterne. Ikke mindst de filantropiske målsætninger bør understøttes fagligt og dokumenteres løbende.

Det er evalueringsteamets opfattelse, at en bedre evidens på opnåelsen af de mere filantropiske aspekter ved investeringerne vil have en række fordele. Det vil tydeliggøre, hvad formålet er med partnerskabsprojekterne. Det vil illustrere forskellene i de tre igangværende projekters udviklingsplaner. Det vil fremme forståelsen af Realdania Bys filantropiske ambition. Det vil lette senere evaluering og fremme intern læring. Endeligt og vigtigst vil det styrke demonstrationsværdien af partnerskabsprojekterne ved at dokumentere effekterne og kommunikere disse.

Samtidig peger vi på, at der er udvidelsesmuligheder i forhold til at videreudvikle partnerskabsmodellerne, bl.a. med modeller for mindre projektformer, og dermed skabe mere rum til rådgivning og kompetencecenterfunktion.

Selve konstruktionen med partnerskabet, der forener offentlige og private aktører, vurderes som værende en model, der har mange fordele, og som kan anvendes bredere, end den gør i dag.

I partnerskabskommunerne er opfattelsen, at fremtiden kommer til at byde på flere kreative modeller, hvor det offentlige kan spille sammen med andre aktører om at realisere markante projekter. Baggrunden er ikke kun et ønske om kapital. Det er også en erkendelse af, at visse samfundsmæssige udfordringer kræver andre ressourcer end dem, der besiddes i dag.

Den samlede konklusion er, at Realdania By har udviklet en model, der rummer store potentialer. I første omgang for helhedsorienteret byudvikling, men også som inspiration for og demonstration af nye måder at forene offentlige, private og civilsamfundsaktører på. Det er endnu for tidligt at træffe endegyldige konklusioner om, hvorvidt denne model virker. Evalueringen kan imidlertid konkludere, at Realdania By efter de første fem år i høj grad har medvirket til at fremme livskvaliteten igennem det byggede miljø. Det være sig både med en række produkter med det sigte at inspirere til bedre byudvikling generelt eller på udvalgte felter (fx inspiration til byudvikling med gode eksempler fra Køge Kyst og FredericiaC samt viden om bymiljøets betydning for virksomheders værdiskabelse); produkter af mere specifik værktøjskarakter (fx procesværktøj og økonominotat samt bæredygtighedsværktøj) og endelig produkter til brug i projekternes salgsfase (fx et omfattende kvalitetsprogram). Realdania By har med disse produkter sikret en grundig forberedelse af byggerierne i de tre partnerskabskommuner, hvoraf de første forventes igangsat i løbet af de kommende to år.

Kapitel 1. Antagelser om fremme af god byudvikling

I dette kapitel beskrives baggrunden for, at Realdania etablerede datterselskabet Realdania By (dengang Realdania Arealudvikling), og Realdania Bys arbejde med byudvikling igennem partnerskaberne præsenteres, herunder de tre indgåede partnerskaber. Derudover beskrives forventningerne til sammenhængen mellem partnerskabernes aktiviteter, resultater og effekter. Formålet med kapitlet er at kridte banen op for de efterfølgende kapitlers evaluering af, om Realdania Bys antagelser om god byudvikling holder, og hvordan de involverede kommuner ser på selve grundkonstruktionen og modellen for samarbejde med Realdania By.

1.1 Baggrunden for etablering af Realdania By

Baggrunden for etableringen af Realdania Arealudvikling i 2007 (herefter anvendes Realdania By) var et ønske om at højne kvaliteten i store byudviklingsprojekter i Danmark. De hidtidige erfaringer fra byudviklingsprojekter havde på daværende tidspunkt indikeret, at traditionelle aktører, bygherrer, investorer, developere og myndigheder kan have svært ved at forene ønskerne om *kvalitet* hhv. *de økonomiske interesser* i byudviklingen. Her var det Realdanias oplevelse, at de kortsigtede økonomiske krav og ønsket om hurtigt at komme i gang med projekterne ofte havde vundet over kravene til byens kvalitet, byens liv og arkitektur, der på det lange sigt er afgørende for at sikre byernes attraktion.¹

Realdania By blev oprettet som et datterselskab under Realdania med det formål at koncentrere og målrette Realdanias indsats inden for byudvikling. Antagelsen bag etableringen var, at Realdania By gennem partnerskaber – fortrinsvis med kommuner – og investeringer i arealer til byudvikling ville kunne medvirke til udvikling og kvalitet i de danske byer og i et vist omfang at bidrage til Realdanias formue.

Den udfordring, som partnerskaberne vil forsøge at løse, beskrives af Realdania By på følgende måde: *"Private bygherrer, developere og investorer synes at have vanskeligheder med at finde kvalitative løsninger og er i sagens natur mere orienteret mod selve opførelses- og udførelsesprocessen og det kortsigtede provenu ved salg af byggeret og byggerier. Offentlige bygherrer er ofte presset af en stram tidsmæssig og økonomisk dagsorden og har måske ikke i alle tilfælde mulighederne for at tilvejebringe de processer og ressourcer, der er nødvendige for at opnå et kvalitativt godt resultat på den lange bane."*²

Realdania Bys svar på den skitserede udfordring er at indgå i et intensiveret samarbejde i et partnerskab med kommuner, hvorigennem den nødvendige økonomi, de rette kompetencer og det langsigtede perspektiv tilvejebringes, således at kvaliteten i byudvikling løftes. Partnerselskaberne sælger byggeretter -ikke færdige bygninger. I partnerskaberne tilrettelægges og forberedes salgene af byggeretter ud fra den vedtagne udviklingsplan for området.

¹ Internt baggrundsnotat om Realdania Arealudvikling A/S, 26. marts 2008

² Ibid.

1.2 Realdania Bys fasemodel

Realdania By har med sine samarbejdspartnere udviklet en fasemodel for partnerskabsprojekternes udvikling. Fasemodellen har til formål at sikre en grundig projektforberedelse og styring undervejs i det 20-30-årige perspektiv, der arbejdes med i projekterne:

Figur 1: Realdania Bys procesmodel for partnerskabsprojekter



Realdania By har i skrivende stund indgået partnerskaber med kommunerne i hhv. Køge, Fredericia og Ringkøbing-Skjern. De tre partnerskabsprojekter beskrives kort nedenfor:

FredericiaC

Selskabet FredericiaC P/S blev etableret i juni 2008 som et partnerselskab, ejet 25 % af Fredericia Kommune og 75 % af Realdania By. Selskabets formål er at byudvikle og byomdanne de nedlagte industriarealer langs havnen i Fredericia – et område på i alt 20 hektar. Visionen for FredericiaC er at skabe en helt ny, levende og bæredygtig bydel, der åbner den gamle fæstningsby til vandet. Den nye bydel, der har direkte adgang til Lillebælt, skal kunne rumme op mod 2.800 nye arbejdspladser og omkring 1.000 boliger.

Status for projektet i efteråret 2012 er, at udviklingsplanen for projektet efter en dialogfase er godkendt i november 2012. Projektet befinder sig dermed pt. i fase 5 og er på vej ind i fase 6. Salgsarbejdet er under forberedelse.

Køge Kyst

Selskabet Køge Kyst P/S blev etableret i januar 2009 som et partnerselskab, ejet 50 % af Køge Kommune og 50 % af Realdania By. Selskabets formål er at udvikle et 24 hektar stort område tæt på Køges historiske bymidte, hhv. Stationsområdet, Søndre Havn og Collstropgrunden. Visionen for Køge Kyst er overordnet set at skabe en enestående, attraktiv og bæredygtig bydel, der styrker Køges rolle som center i Hovedstadsområdet, på Sjælland og i den samlede Øresundsregion. Bl.a. skal byens nuværende detailhandel udvides i området omkring stationen, der skal etableres nye boliger, kulturelle og rekreative funktioner og kontorfaciliteter i havneområdet, og der etableres et moderne, dynamisk og bæredygtigt erhvervmiljø.

Byggeriet af Køge Kyst går i gang frem mod årsskiftet 2013/14 med det første store delprojekt, nemlig et ambitiøst byggeri med butikker, boliger og erhvervslokaler i den cen-

trale del af Stationsområdet samt anlæggelsen af de nye forbindelser på tværs af jernbanen og flytningen af Ivar Huitfeldtsvej ved Køge station. Mens investorer står for selve byggeriet, står Køge Kyst for den omgivende infrastruktur. Projektet er derfor pt. på vej ind i fase 7.

Ringkøbing K

Selskabet Ringkøbing K P/S blev etableret i oktober 2011 som et partnerselskab, ejet 25 % af Ringkøbing-Skjern Kommune og 75 % af Realdania By. Selskabets formål er at udvikle et område på 81 hektar, hvoraf godt halvdelen skal udvikles til en ny, bæredygtig bydel med ca. 1.100 boliger i eksperimenterende, tæt og lav bebyggelsesform, mens den anden halvdel skal udgøre en del af et samlet naturskønt landskabs- og rekreativt område. Det er bl.a. parternes ambition at demonstrere, hvordan en respektfuld fremtidssikret og bæredygtig byudvikling i et kystnært område kan være med til at fastholde og tiltrække beboere i et område udenfor de traditionelle vækstcentre og dermed medvirke til at skabe vækst og styrke området.

Status for projektet i efteråret 2012 er, at Ringkøbing K i august 2012 inviterede en række virksomheder til at sammensætte tre tværfaglige hold, der ønsker at give deres bud på en udviklingsplan for den nye bydel. Tre hold går i gang med arbejdet i starten af november, og forslagene vil blive offentliggjort i marts 2013. Projektet befinder sig dermed i starten af fase 4.

1.3 Antagelser om fremme af god byudvikling

Realdania By har med udgangspunkt i procesmodellen i figur 1 ovenfor opstillet en række grundlæggende antagelser om, hvordan god byudvikling skabes:

- Fase 1 og 2: Realdania By går kun ind i partnerskabsprojekter hvis, hvis Realdania By er med fra start, og hvis **foreløbige vurderinger og forundersøgelser** af tekniske, juridiske og markeds-mæssige forhold viser, at
 - projekterne har en volumen, som begrunder et selvstændigt organisatorisk set up,
 - projekterne ikke eller kun svært kan gennemføres af kommunen alene finansielt og kompetencemæssigt,
 - projekterne har en demonstrationsværdi, og
 - projekterne ikke vurderes at kunne gennemføres af en ren markedsaktør
- Fase 3: God byudvikling fremmes via **partnerskaber**, fordi byudviklingsprojekter med stor volumen og lang tidshorisont sikrer politisk forankring i byrådet via kommunen som medejer. Det sikrer ligeledes dedikerede ledelsesressourcer i form af en bestyrelse og en direktør med sekretariat samt et rum for drøftelse af projektets præmisser, udfordringer og tilrettelæggelse osv.
- Fase 4: **Konkurrencen eller parallelopdraget** er tværfagligt, fordi byudviklingsprojekter er så komplekse, at en faglighed ikke med succes kan mestre udfordringerne alene.
- Fase 5: **Udviklingsplanen** omhandler både en fysisk plan, en etape- og tidsplan, en økonomisk plan og en strategi for et samlede projektområde, jf. figur 2.

Udviklingsplanen kan dermed ikke betegnes som en detaljeret masterplan, fordi Realdania By er af den klare opfattelse, at løsningerne ikke kan fastlægges detaljeret up front. Udviklingsplanen er dels et grundlag for bygge- og anlægsaktiviteter, dels et styringsværktøj for de konkrete beslutninger og handlinger, som skal iværksættes. Endelig er udviklingsplanen et redskab til at kommunikere projektets intentioner og indhold til omverdenen.

Figur 2: Elementer i udviklingsplaner i Realdania Bys partnerskaber



- Fase 6: **Salget** skal sikre, at udviklingsplanen og visionerne om kvalitet realiseres. Salget er derfor ikke bare et simpelt bytte af byggeretter for penge, men et salg af byggeretter koblet til et kvalitetsprogram, som konkretiserer den oprindelige vision og udviklingsplan. Med henblik på at fastholde visionen og kvalitetsmålsætningerne har Realdania By i samarbejde med Køge Kyst og FredericiaC udviklet et salgsmateriale, der tager højde herfor. Salgsmaterialet består af et kvalitetsprogram, en generisk salgskontrakt, en generel investor-præsentation og et prospekt. De fire dokumenter skal tilsammen sikre både en god proces med investorer og developere og samtidig sikkerhed og udmøntning af visionen og målene om kvalitet og bæredygtighed mv.

Det er endvidere centralt for de partnerskabsprojekter, som Realdania By går ind i, at de indeholder nogle større samfundsmæssige problemstillinger, som byudviklingen skal bidrage med at løse, og hvorfra der er demonstrationsværdi at hente for andre kommuner mv. I både FredericiaC og Køge Kyst handler det f.eks. om omstillingen fra industriområder til nye bæredygtige og blandede byområder med både boliger og erhverv. I Ringkøbing K er der fokus på, hvordan der kan skabes attraktiv byudvikling i et område uden for de traditionelle vækstcentre. Desuden satses der i særlig grad i Køge Kyst på at skabe kultur og byliv – her skal kulturen være drivkraft for byudviklingen.

Med demonstrationsværdi menes samtidig, at byudvikling i halvstore kommuner ikke kun skal kunne lade sig gøre via et partnerskab med Realdania By, men at projekterne vil have større chance for succes, hvis de gennemføres i en koalition af finansielt, fagligt og kompetencemæssigt kapable spillere, der har det som primært fokus at lave byudvikling.

Der er således både tale om demonstrationsværdi inden for "det store demonstrationsprojekt", nemlig partnerskabet og hele projektforløbet, men også af mindre dele af projektet – de såkaldte "delprodukter".

I Realdania Bys interne evaluering fra januar 2012 opsummeres det på følgende måde:

- *“Partnerskabsprojekterne viser en ny vej inden for offentligt privat partnerskab OPP”*
- *Parallelkonkurrencen er en kvalificerende procesmodel.*
- *Midlertidige aktiviteter er et relevant og nyttigt værktøj i byudvikling.*
- *Inddragelsen af borgere, erhvervsliv og andre interessenter finder nye veje og sikrer ejerskab.*
- *Bæredygtighed er konceptuelt udfoldet og operationaliseret.*
- *Den økonomiske dimension, herunder bestræbelserne på at undgå økonomisk urealistiske projekter har betydelig demonstrationsværdi og udfordrer branchen.*
- *Udviklingsplanen som styringsværktøj er kommet for at blive.*
- *Driverne i byudviklingen er udfoldet og kvalificerer byudviklingsprocessen.*
- *Salgsmodellen forventes også at føre til produkter af demonstrativ værdi, herunder bl.a. koblingen mellem salgskontrakt og kvalitetsprogrammet gældende for en hel bydel og med leveranceforpligtelser for såvel partnerskabet som investor.”³*

I lyset af dette ønske om at skabe demonstrationsværdi af partnerskabsprojekterne, indgår viden og kompetencer som et centralt ben i Realdania Bys tænkning. Det gælder dels viden i forhold til at skabe bedre byudvikling, dels mere projektspecifik viden omkring konkurrencer, fasemodeller og salg.

³ Realdania By (2012): Intern evaluering, side 24f.

Kapitel 2. Bedre byudvikling gennem partnerskaber

I kapitlet vurderes det om Realdanias antagelser om, at god byudvikling fremmes i en partnerskabskonstruktion, holder.

Realdania Bys indtræden i et partnerskab har karakter af en filantropisk investering. En filantropisk investering kan defineres ved, at den befinder sig imellem en investering på rene markedsbetingelser og en filantropisk donation. Projekterne sigter på at give et afkast, men tålmodigheden er større end hos den rene markedsaktør. Tilsvarende vil hensynet til kvaliteten og andre elementer i den version, som ligger til grund for partnerselskabet, blive vægtet relativt gunstigt.

Hvordan ser de involverede parter på konstruktionen og på samarbejdet med Realdania By? Hvad er det, Realdania By bidrager med i processen, og ville kommunerne være i stand til at håndtere processen på egen hånd?

Kapitlet viser klart, at partnerskaberne mellem kommunerne og Realdania By efter kommunernes vurdering bidrager til at skabe bedre byudvikling. Alle respondenter anerkender, at Realdania By er en spiller, der sætter kvalitet meget højt og arbejder både omhyggeligt og systematisk. Derudover er alle tre partnerskabsprojekter også gennemsyret af de faktorer, som Realdania By lægger vægt på i en fremsynet byudvikling – byliv, bæredygtighed og dialog, og de kommunale respondenter bifalder dette. Endvidere sikres det helhedsorienterede og tværfaglige perspektiv bedst i et partnerskab, eftersom byudvikling uden en fælles vision og udviklingsplan vurderes at ville blive mere trinvis og fragmenteret. Endelig erkender stort set alle evalueringens respondenter, at kommunerne ville have vanskeligt ved at håndtere en lignende proces på egen hånd. Økonomi spiller en stor rolle, men også den kompetence og tryghed, det skaber at indgå i et samarbejde med Realdania By, fremhæves af mange. Tryghed både internt og i forhold til potentielle investorer.

2.1 Bedre byudvikling

På baggrund af Realdanias nuværende strategi må det være et krav, at Realdania By bidrager til bedre byudvikling. Men hvad ligger der i "bedre byudvikling"?

Det fremgår af Realdania Bys hjemmeside, at kvaliteten i byudvikling...

*"... skal forstås bredt som den bykvalitet, som beboere og brugere oplever som resultatet af en veltilrettelagt byudvikling, hvor byliv, miljø, arkitektur, kultur, fritidsaktiviteter, social og sundhedsmæssig bæredygtighed, økonomisk bæredygtighed og meget andet spiller sammen i en moderne og bæredygtig bybygning."*⁴

Det fremhæves, at god byudvikling ikke kan sættes på en færdig formel, men tager udgangspunkt i byen selv og byens særlige kendetegn eller situation. Derudover tager god byudvikling udgangspunkt i **bevidste og langsigtede visioner og strategier for den enkelte by**, fordi byen har et mål om at flytte sig fra et sted til et andet, eller fordi byen

⁴ Realdania Bys hjemmeside: http://realdaniaby.dk/omOs/Kvalitet_i_byudvikling/Pages/Kvalitetibyudvikling.aspx

ønsker at udnytte allerede eksisterende kvaliteter bedre. Det er ligeledes afgørende, at byudviklingen tager højde for det aktuelle marked.

Endelig lægger Realdania By vægt på en række faktorer, som det generelt er vigtigt at tage højde for, når man vil skabe fremsynet byudvikling. Det drejer sig om **byliv**, fx i form af byrum, hvor der er plads til aktivitet og bevægelse, og hvor der er blandede byfunktioner med både boliger, erhverv, butikker og kultur, **bæredygtighed** både i form af klima- og miljømæssig bæredygtighed, social- og sundhedsmæssig bæredygtighed og økonomisk bæredygtighed samt **dialog** med de mennesker, der skal bo, arbejde, tilbringe fritid eller være nabo til det nye byområde.

Det er en gennemgående tilbagemelding fra evalueringens respondenter, at Realdania By bidrager med at løfte barren i byudvikling qua deres fokus på kvalitet, systematik og på omhyggelighed.

"Kommuner, der er mindre end Aarhus og København, får mulighed for at hæve overliggere med hjælp for Realdania By. Realdania By samler viden. De er systematiske og har en idealisme omkring kvalitet. Kommunen ville ikke kunne gøre det selv."(embedsmand)

"Hvis du havde spurgt mig for et år siden, ville jeg lægge vægt på, at Realdania By er ekstremt omhyggelig. Vi kan ikke komme videre, med mindre stenen i skoen rykkes af vejen. 1½ års forlovelsesproces er lang tid. Jeg synes – også i dag – at detaljeringsgraden og omhyggeligheden var lige lovlig stor, for jeg havde også mange andre arbejdsopgaver. Men siden offentliggørelsen ses det også, at omhyggeligheden har været en styrke. Tærsklen bliver hævet, og vi er blevet mere bevidste om, hvad det kræver at skabe byudvikling. Vidensniveauet er steget enormt for os i forvaltningen. Barren skal sættes højt, og det fordrer omhyggelighed."(embedsmand)

Derudover fremhæver mange af respondenterne vigtigheden af, at Realdania By har en mere kreativ og strategisk tilgang til byudvikling end kommunernes egne planafdelinger, der af flere omtales som meget traditionelt tænkende og myndighedsorienterede. Realdania By har ressourcerne til at følge internationale strømninger og tendenser inden for byudvikling og kan i den sammenhæng give det udefrakommende blik på, hvordan man kan løse kompleks byudvikling:

"Vi har brug for kompetencerne udefra. Jeg tror ikke, at vores egne byplanlæggere vil tænke så nyt, kreativt og anderledes. Vi plejer ikke at bruge eksterne arkitekter."(politiker)

"Gevinsten ligger i at få åbnet hele tankesættet om byudvikling. Der er bestemte kommunale måder at gøre tingene på. Bl.a. fastlåste forestillinger om, hvordan man angriber sådanne udviklingsopgaver, ofte styret af planloven. Den skal selvfølgelig overholdes, men det er ikke nok, og det er ikke det, der skaber den interessante byudvikling. Der magter Realdania By at løfte blikket."(interessent)

Når det kommer til de tre konkrete faktorer, byliv, bæredygtighed og dialog, som Realdania By selv fremhæver som centrale elementer i bedre byudvikling, er de færreste respondenter fra partnerskabskommunerne specifikke. De giver ikke udtryk for at have et konkret kendskab til de modeller og værktøjer, som Realdania By arbejder med. Dette skyldes formentlig altovervejende, at respondenterne alle er fra ledelses- eller politikerlaget og dermed ikke sidder med fingrene nede i modellerne. Ikke desto mindre er de trygge ved det arbejde, de præsenteres for.

"Jeg har ikke været nede i metodikkerne, men min oplevelse fra møder er, at der er rigtig godt styr på det. Vi får en faglig kompetent servicering. Økonomiopfølgning og

afrapporteringer hen over året, bl.a. justeringer, har været professionelt arbejde af høj kvalitet. Man føler sig tryk.”(embedsmand)

Byliv, bæredygtighed og dialog kommer dog alligevel til udtryk, når respondenterne beskriver deres forventninger til de nye bydele og herunder den værdi, som Realdania By indtil videre har tilført de tre byudviklingsprojekter.

Når det handler om "byliv" og "bæredygtighed" fremhæves især den blandede bebyggelse, mangfoldighed og kulturlivet:

"Realdania Bys kvalitetstilgang er helt central. Jeg tror personligt på, at nogle af de nye bydele vil vise nye former. De vil blande virksomheder og boliger i samme område – uden en masse skorstene. Det bliver som den gamle gård på landet. Man kan bo på 2. sal og have virksomhed i stuen. Gå på arbejde. Her vil være institutioner og måske en skole.”(politiker)

"Partnerskabet har lagt sig meget op af de forudsætninger, som byrådet i sin tid havde stillet op. Vi gik ind med ønsker om bl.a. bæredygtighed, og at der skulle være aktive arealer med mulighed for motion og livsstil. Det synes jeg, at man har holdt fast i.”(politiker)

"Jeg vil håbe, at man kan sige, at vi har fået en ny bydel af høj kvalitet, både hvad angår byggematerialer, arkitektonisk og med plads til forskellighed. Vi skal ikke skabe et rigmandskvarter. Dette er en by, hvor der er plads til alle.”(embedsmand)

"Projektet har en god ligevægt i det kommercielle og stor vægt på kultur og oplevelser. Det er nogle spændende boligområder – både med ejer- og lejeboliger. Man kommer hele vejen rundt.”(politiker)

"Det er afgørende for projektet, at det både er økonomisk, socialt, sundhedsmæssigt og miljømæssigt bæredygtigt. Vi har også gjort meget ud af at fortælle borgerne, at der både vil blive opført ejer, leje, andel og socialt boligbyggeri.”(politiker)

"Realdania By er gode til at holde fanen højt, når det handler om, at kulturen skal være driver. De fastholder dette fokus og sikrer, at kulturstrategien følges.”(embedsmand)

I forhold til "dialog" er det gennemgående, at borger- og interessentdeltagelse er essentielt element i alle tre partnerskabskommuner, og det er tydeligt, at Realdania Bys tilgang til dialog og deltagelse gennemsyner projekterne og er blevet positivt modtaget af både politikere og embedsfolk i kommunerne.

"Min forventning til borger- og interessentinddragelsen er, at det bliver lykkeligt. Succeskriteriet er, at inddragelsesprocessen både skal være af fagligt høj kvalitet, og at områdets tænkning kommer med, så det ikke bare bliver et københavnerprojekt, der tager kulturen med, men også rykker befolkningen.”(embedsmand)

"Vi har haft rigtig meget held med involvering af borgere og interessenter i projektet gennem workshops og midlertidige aktiviteter. Det er ikke en iboende ting af et selskab at sikre denne del, og mange selskaber forsømmer det. Men dette aspekt har især Realdania By været stor fortaler for, og de har givet positiv respons og skabt et ualmindeligt højt kendskabsniveau i byen og god grundstemning.”(interessent)

Realdania By har en tilgang til byudvikling, hvor der tages udgangspunkt i byen selv og byens særlige kendetegn eller situation. Kvalitet er det prædikat, der ofte hæftes på Realdania By, men det er derudover tydeligt, at forhold som byliv, bæredygtighed og dialog også er faktorer, som partnerskabskommunerne har taget til sig og både synes at bifulde og at have store forventninger til. Der er med andre ord ingen tvivl om, at partnerskabskommunerne vurderer, at Realdania By bidrager til bedre byudvikling.

Et aspekt af bedre byudvikling, som også fremhæves af respondenter fra partnerskabskommunerne er, at partnerskabsprojekterne medvirker til at sikre et **helhedsperspektiv og en sammenhæng** i området. Kommunerne vurderes at have vanskeligt ved at sikre en så helhedsorienteret indsats alene med de redskaber, de i øjeblikket råder over, både i forhold til planlovgivning og i forhold til økonomi. Hertil kommer, at den fælles vision, udviklingsplan, salgsmodel og Realdania Bys rolle i partnerskabet er med til sikre, at alle dele af forvaltningen spiller på samme hold og vedvarende husker det tværfaglige perspektiv, også når salget går i gang og investorerne melder deres ankomst. Både kultur, bæredygtighed, parkeringspladser og detailhandel skal tilgodeses.

"Det ville blive en mere trinvis og mindre helhedsorienteret omdannelse uden Realdania By. Kommunen ville kunne etablere et plangrundlag, og grundene ville kunne udbydes med krav mv., men helhedsorienteringen ville være mindre."(interessent)

"Kommunen kan alene håndtere mindre byområder – men det ville ikke være blevet kvalitativt ligeså godt. Måske ville kommunen bare have solgt det hele til en investor. Der er tænkt over det nu, og der er skabt balance i forhold til, hvilke typer bygninger og arealer der oprettes."(politiker)

"Udviklingsplanen spiller en stor rolle i partnerskabet, og det har ved flere lejligheder været Realdania Bys rolle at løfte en pegefinger og tale om bæredygtighed osv. Det tekniske udvalg og forvaltningen har været meget interesserede i parkeringspladser. Borgmesteren i det kulturelle. De var aldrig kommet i gang uden partnerskabet, tror jeg."(interessent)

"Byudviklingsprojektet er et flagskibsprojekt, fordi det er så stort og kompliceret. Jeg har svært ved at se, hvordan kommunen skulle sikre helhedsorienteringen via lokalplaner og planloven, hvis arealerne henlå i privat eje. Et alternativ ville være selv at eje og udvikle arealerne, men kommunen havde ikke pengene til at opkøbe de attraktivt beliggende arealer."(interessent)

Et partnerskab med Realdania By sikrer med andre ord, at byudviklingen sker ud fra en fælles og forankret vision samt et tværfagligt perspektiv i alle faser. Her ses det særligt, at den fælles vision, udviklingsplanen og salgsmodellen fungerer som et godt og detaljeret fundament og værktøj for byens udvikling, der kontinuerligt kan anvendes af begge partnerskabets parter til at holde hinanden fast på helhedstænkningen såvel som enkelt-elementer i planen.

2.2 Kommunerne løfter opgaven bedre sammen med Realdania By

Udover at bidrage til den kvalitetsmæssige og helhedsorienterede dimension af byudviklingen, er der **den volumenmæssige og økonomiske dimension**, som er mindst lige så central for partnerskabskommunerne, når de bliver spurgt om, hvorfor de gerne ville have Realdania By med i deres byudviklingsprojekt. Langt de fleste respondenter, vi har talt med, vurderer, at kommunerne vil have vanskeligt ved at løfte opgaven selv.

Der er således tale om store sammenhængende områder, og kommunerne anser det for umuligt, at de ville have haft mulighed for at tiltrække en investor, der ville sikre en sammenhængende udvikling af området.

"Der er tale om et ganske stort areal, og kommunen ville ikke kunne byudvikle et så stort område alene. Vi havde brug for kapital udefra. For det andet er Realdania en

aktør med erfaringer og kvalitetsmærke. Det sætter en vis standard. Det var attraktivt for kommunen. Vi har ikke erfaringer i den målestok. For det tredje er der så de personlige relationer, som vi ikke har i forhold til at kunne rekruttere de rigtige folk.” (embedsmand)

”Vi ville ikke kunne løfte et byudviklingsprojekt i denne skala selv og til en så høj kvalitet. Det skyldes især, at plankontorerne i kommunerne er små. Mange politikere har en fireårig horisont, og projekterne indebærer et stort politisk ansvar. Lånoptagning osv. er risikofyldt. Casen er god nok, men man kan brænde nallerne.” (embedsmand)

”Initialudgifterne for kommunen er meget store for sådanne projekter her. Kommunen får en mulighed for at geare deres egne midler og løber ikke en kæmpe finansiel risiko.” (interessent)

Desuden vurderer flere af embedsmændene, at Realdania By besidder en autoritet i forhold til såvel byrådspolitikerne som de statslige myndigheder, der vurderes at skabe en større lydhørhed og troværdighed.

”I kommunen havde vi en interesse i at arbejde sammen med nogen, der havde en faglig dimension. Nogle udefra, der stiller høje krav. Dette er også en fordel ift. byrådet, som lytter mere, når der kommer en part udefra, end hvis det ”bare” er embedsfolkene. Det er en god strategi fra Realdania Bys side, at de stiller krav til, hvordan det skal ende.” (embedsmand)

”Realdania By giver autoritet, når det kommer til forhandling med de statslige myndigheder, bl.a. i forhold til kystnær bebyggelse.” (embedsmand)

Internt i Realdania By er det også opfattelsen, at Realdania By kun går ind i projekter, som kommunerne ikke selv ville kunne løfte. Det er netop det filantropiske i investeringen.

”Vi går ikke ind i projekter, som kommunen selv kan løfte. Fx Nordhavn – her er Københavns Kommune gået sammen med Havnen. Hvis en kommune selv skal kunne løfte et stort byudviklingsprojekt, skal den påtage sig aktørroller, som er bredere og mere faciliterende, end dem kommuner normalt varetager. Der skal kastes dynamik ind.” (medarbejder, Realdania By)

Men selv om de færreste respondenter vurderer, at kommunerne selv vil kunne løfte opgaven, fremhæver flere også den gensidige berigelse, som Realdania By og en kommune giver hinanden i et partnerskab. Realdania By kommer med et vigtigt kapitalindskud til partnerselskabet, og de kommer med byfaglig viden og inspiration, men samtidig bidrager kommunen både med vigtige kompetencer qua deres myndighedsrolle, og den tilfører projektet den demokratiske forankring. Det vurderes af flere at give en næsten ideel model i komplekse byudviklingsprojekter.

”Vi er stærke i Realdania, fordi vi qua vores erfaring med byudvikling har mulighed for at sætte et stort fingeraftryk. Men kommunen har en myndighedsrolle, og vi kan ikke få noget igennem, uden at de beslutter det. Visionerne afspejler jo også et demokratisk ønske. Balancen i partnerskabet er vigtig.” (medarbejder, Realdania By)

”Overordnet vil jeg gerne sige, at partnerskabet er en helt ideel model for byudvikling. Realdania By står for fastholdelse af faglighed og økonomisk vægt. Kommunen står for den politiske vilje, inkl. kapitalindskud.” (interessent)

Evalueringsteknisk arbejdes ofte med begrebet den kontrafaktiske situation.⁵ Her rummer det spørgsmålet om, hvad der ville være sket, hvis Realdania By *ikke* var gået ind i de tre partnerskabsprojekter. Evalueringens konklusion er:

1. Byudviklingsprojekterne ville ikke være kommet i gang. Eller formentlig udskudt.
2. Projekternes volumen og helhedstænkning havde været i mindre omfang.
3. Kvaliteten havde været lavere, da kommunerne ikke selv besidder tilstrækkelig kapacitet til byudvikling i denne skala.

2.3 Partnerskabet skaber økonomisk tryghed

Som det fremgik ovenfor har Realdania Bys indtræden i et partnerskab karakter af en filantropisk investering. Projekterne sigter således på at give et afkast, men tålmodigheden er større end hos den rene markedsaktør, ligesom hensynet til kvaliteten er stort. Dette dobbelte hensyn skal bl.a. sikres af føromtalt salgsmode, der indeholder et kvalitetsprogram, en salgskontrakt og et prospekt.

Sidste led i ligningen må på den baggrund være, om byudviklingsprojekterne kan forenes med de økonomiske interesser. Realdania By går alene ind i byudvikling gennem arealudvikling, hvor *"der er tale om økonomisk sunde og realiserbare udviklingsprojekter, der efterfølgende kan omsættes i salg af byggeret til relevante developere, investorer, private og/eller offentlige bygherrer, og dermed også medvirke til vedligeholdelsen af Realdanias formue."*⁶

I relation til Realdania Bys økonomiske interesser bemærkes det indledningsvist, at denne evaluering er foretaget på et tidspunkt, hvor bl.a. salgsmode og de dertilhørende værktøjer kun har været anvendt ved et stort salg i Køge Kyst. Det er på den baggrund vanskeligt for hovedparten af de interviewede respondenter at forholde sig konkret til værktøjerne og deres virkning. Dette har særligt betydning for respondenternes vurderinger af, hvilken betydning Realdania Bys tilstedeværelse i partnerskaberne vil have, når det kommer til salgsfasen og de dertilhørende forhandlinger med investorer. Respondenternes vurderinger skal derfor læses i dette lys.

Hernæst gælder det først og fremmest, at hverken kommuner eller Realdania By ønsker at gå ind i projekter, som de risikerer at tabe penge på. Her fremhæver flere respondenter, at partnerskabskonstruktionen er medvirkende til, at både de og investorerne bliver mere trygge i forhold til projektets troværdighed og realiserbarhed.

Det kommer for det første til udtryk ved den troværdighed, det giver, at Realdania By har valgt at gå ind i et projekt, men også Realdania Bys kontakter og relationer på det private ejendomsmarked vurderes at være værdifulde:

"Uden Realdania By ville kommunen have vanskeligt ved at servere en troværdig udviklingsplan. Investorerne skal tro på den." (interessent)

⁵ Dette knytter sig til effektmålingsmetoder, ofte fra det medicinske område, men anvendes i stigende grad på det sociale område. Når en person fx har deltaget i en beskæftigelsesindsats, er det vigtigt at vide, hvad den kontrafaktiske situation ville have været, dvs. hvad der ville være sket, hvis samme person ikke havde deltaget i den pågældende indsats.

⁶ Internt baggrundsnotat om Realdania Arealudvikling A/S, 26. marts 2008

"Realdania Bys kontakter ind i det private investeringsmarked giver en enorm tyngde. Det giver psykologisk en god betydning. Realdania By har så mange projekter rundt omkring i Danmark, at de godt ved, at det rygtes, hvis der er nogle developere rundt omkring, som er noget skidt. Forhandlingen foregår også lidt mere kontant med Realdania By ved bordenden."(embedsmand)

"Ser man på sammensætningen af investorer her i kommunen, mangler der nationale og internationale aktører. Der er lokale og regionale investorer, men de er ikke fyldt med penge. Vi mangler de store, der kan hjælpe til. Her er der ikke nogen tvivl om, at Realdania By har et bagland. Spørgsmålet er, om det bliver balanceret i tilstrækkelig grad af den lokale partner – kommunen?"(interessent)

"Vi kunne ikke stille en halv mia. kr. selv og heller ikke modstå balladen i byen. Pengene fra Realdania By gjorde os potente."(embedsmand)

En anden respondent forventer omvendt ikke, at Realdania Bys tilstedeværelse vil få den store betydning for investorerne i selve salgssituationen. Vedkommende forventer, at det i sidste ende er udviklingsplanen og rammevilkårene, der har betydning for, om markedet bider på:

"Jeg forventer ikke, at partnerskaberne kommer til at betyde så meget på salgsmøderne, hvis planen ellers er i orden, og der er tænkt på alt, parkering osv. Vi kan ikke garantere noget som helst, og det kan Realdania By heller ikke. Man kan styre efter planen, men det er markedsvilkår, og man kan ikke tillade sig andet. Kvalitet er et væsentligt parameter. Netto er der ikke den store forskel. Realdania By ved, at hvis man ikke sørger for sagsbehandling, fleksibilitet osv. så sker der ikke noget. Og her er forbindelsen til kommunen central."(interessent)

En anden ting er, at et partnerskab med Realdania By er medvirkende til, at politikere og embedsfolk i kommunerne betrygges i, at projektet bliver en succes – herunder ikke mindst at det er muligt at sælge grundene:

"Jeg er helt tryk ved, at vi kan sælge grundene. De ligger perfekt, og selve visionen om den nye bydel er rigtig god. Det, jeg er mest spændt på, er, hvordan vores lokalbefolkning vil tage imod det. Er det dem, der vil flytte ind? Er det folk fra vores landsbyer, eller er det helt ude fra? Det bliver spændende."(embedsmand)

"Projektet bliver en succes. Også rent økonomisk. Vi er en by i vækst, projektet er rigtig godt, vi har den rigtige tænkning, og med Realdania Bys medvirken viser vi investorerne, at vi mener det alvorligt. Det er ikke salgsprocessen, der bekymrer mig. Det er mere mit utålmodige sind. Jeg vil gerne i gang og vise borgerne i kommunen, hvad der er på vej."(politiker)

Der er ingen tvivl om, at Realdania Bys økonomiske bidrag til byudviklingsprojekterne i det tre partnerskabskommuner har afgørende betydning for kommunernes store tiltro til projekternes realisering. Men samtidig er det tydeligt, at kommunerne ser Realdania By som en partner, der kan hjælpe dem med både at tiltrække "de rigtige" investorer og med at holde de mere tvivlsomme fra porten. Det bidrager positivt til den kommunale tryghed og optimisme.

Kapitel 3. Samarbejdet i partnerskabet

I dette kapitel fokuseres på samarbejdet i partnerskabet og partnerskabets værdi. Formålet er at give en vurdering af, hvordan de involverede parter ser på selve grundkonstruktionen "partnerskabet".

Det er interessant at konstatere, at Realdania By af samtlige eksterne respondenter omtales som en privat investor, mens ingen omtaler Realdania By som en filantropisk investor. På den måde kommer afkastkravet altså før bedre byudvikling i omverdenens opfattelse af Realdania By. Der er en forståelse og anerkendelse af, at kvalitet i byudviklingen er afgørende for Realdania, men det er investorprofilen, der træder tydeligst frem i respondenternes beskrivelse af Realdania By.

Den store styrke i partnerskabet ligger i evnen til at udvikle og fastholde den langsigtede vision. Her er partnerskabsmodellen optimal, da den fordrer en personlig kontakt og direkte videnoverførsel, samt en fortrolighed, der kan skabe resultater i en kompliceret politisk virkelighed. Samtidig har man formået at skabe et bredt flertal i byrådet, der ses som et afgørende vilkår for udviklingsplanernes langsigtede realisering.

Realdania By roses i den forbindelse for rollen som en tålmodig investor, der tager sig tid til at skabe den langsigtede vision, de mange borger- og interessentmøder, samt grundigheden i selve konkurrencen. Men enkelte peger på, at den samme tålmodighed synes mindre i den efterfølgende fase, hvor planerne skal realiseres.

3.1 Fælles vision

Et af partnerskabets forcer er, at det er med til at fastholde en langsigtet vision, der også bakkes bredt op i i byrådet.

Mange af evalueringens respondenter fremhæver således, at den politiske demokratiske "fireårs cyklus" er den helt store udfordring i moderne strategisk byudvikling. Det er svært for kommunerne at skabe et fælles grundlag for meget langsigtede investeringer. Og det er svært at overbevise potentielle investorer om, at planerne realiseres.

"Vi oppe imod investorernes mistro mod politiske kasteller. Her har vi behov for en solid partner med et helt andet image. Realdania (By) er vel den bedste til det formål, måske sammen med et par af vores store pensionskasser." (politiker)

Der er således både en politisk og en investormæssig styrke i partnerskabsmodellen, der forebygger politiske kursskifter og derigennem øger markedets forventninger til, at hele planen realiseres.

Et centralt element heri er, at der er god tid til at blive enige om visionen og udviklingsplanen. Kommunerne, herunder både politikere, interessenter og borgere, skal kunne se sig selv i planen og dermed ikke føle, at det er noget, Realdania By kommer udefra og pådutter dem. I Køge var det ifølge politikerne fx godt, at der lå en gammel plan i skuffen, som kommunen blot ikke følte, at de ville kunne løfte alene.

"Jeg tror vi fik den brede opbakning lidt foræret. Vi havde snakket og snakket om den vision og lavet gamle planer, der skulle op af skuffen." (politiker)

I Fredericia og Ringkøbing er der ikke tale om gamle planer, men her er der også stor opbakning i dag.

Til gengæld peger flere på, at den brede politiske opbakning er noget, man kommer til at kæmpe for fremover. I økonomiske krisetider kan nogle politikere blive usikre. Der kan også være politikere, der mener, at andre områder i kommunen skal tilgodeses i forhold til investeringer fx på socialområdet eller inden for erhvervsudvikling.

Det erkendes da også internt i Realdania By, at en udfordring kan være, at der vil være politikere, som ikke kan se, hvad der er i det for dem lige nu. Politikerne vil gerne fremstå visionære og fremsynede, men resultaterne tikker ikke nødvendigvis ind i deres tid. Der kan dog også sagtens være positive historier for politikere i de tidlige faser, fx i form af de midlertidige aktiviteter.

Men der er en række forhold, der må anerkendes som vilkår i en langsigtet byudviklingsproces. Med vilkår menes forhold, der ikke kan forhindres, men hvis ulemper bør forebygges:

1. Der kan ske meget store ændringer i et byråd efter et enkelt valg. I Køge blev fx 18 nye byrådsmedlemmer valgt (ud af 27 pladser) ved kommunalvalget i 2009. Dette kan ændre vilkårene for hele det politiske arbejde, ikke mindst den strategiske byudvikling.
2. Udskiftninger i magtbalancen ændrer også baglandsarbejdet med at opretholde en opbakning blandt byens interessenter og vælgerforeninger.
3. Endeligt er der også udskiftninger blandt centrale embedsfolk, der skal håndteres og informeres.

Det er derfor også vurderingen fra flere sider, at det forudsætter et stærkt embedsapparat, når der er mange udskiftninger i byrådet. Samtidig er partnerskabskonstruktionen med politisk repræsentation i partnerskabsbestyrelsen inklusiv oppositionen med til at sikre konsensus og kontinuitet. Her skabes en forankring, der skal kunne tåle politiske udskiftninger. Men der er enighed om, at de kommende kommunalvalg vil teste partnerskabet.

"Jeg tror ikke det bliver aktuelt her i kommunen, som jo har et stabilt politisk klima. Men i andre "kommunale svingstater", hvor magten kan skifte, og hvor der er stor udskiftning i byrådet, kommer Realdania Bys model på prøve. Men jeg tror helt klart, den består den test."(politiker)

"Det er nemmere at holde byrådet i hånden under et politisk stormvejr, når kapitalen er der, og planen er fastlagt. Men vi skal sikre opbakningen efter hvert eneste kommunalvalg."(embedsmand)

For Realdania By er det derfor blevet et centralt princip, at et bredt byråd står bag processen:

"Vi vælger altid at få bredden i byrådet. Det skaber ro og kontinuitet, at der er et medlem fra begge sider i salen i bestyrelsen. Det ved de også godt i kommunerne – de vælger selv, hvem der skal sidde i bestyrelsen."(medarbejder, Realdania By)

Det er netop partnerskabets styrke, at det er med til at fastholde en politisk version. Partnerskabet kan vise sig at være netop den model, der kan holde til store politiske udsving, ændringer i økonomien eller lignende udefrakommende forhold, der påvirker det udgangspunkt, som partnerskabet blev etableret under.

Men samtidig er det at fastholde en bred opbakning i hele byrådet den primære udfordring ifølge et stort antal interviewede i evalueringen.

"Den slags projekter rummer jo potentialet for en del politisk drilleri. Derfor bør Realdania By eller rettere partnerskabet gå meget langt for at sikre, at det sker på en ordentlig måde med respekt for de folkevalgte og arbejdet i administrationen. Hvis de gør det, så lykkes projektet." (politiker)

En faktor, der modvirker de politiske drillerier, er, at der i den slags projekter kan opstå et tidspunkt, hvor man er så langt i et projekt, at der ingen vej er tilbage. Dette gælder i princippet begge veje, men der er ifølge de politiske kilder mest på spil lokalt. Her peger de folkevalgte på, at de har investeret mange kræfter i projekterne, og at de personligt forbindes med projekterne i de lokale medier og hos befolkningen.

"Jeg føler jeg er blevet projektets ansigt. Det forpligter jo." (politiker)

Ingen filantropiske fonde besidder magt i klassisk forstand. Men de omfattende investeringer skaber en form for 'point of no return', der besidder en anden form for disciplinerende effekt. Det er evaluators opfattelse, at dette er en reel magt, vurderet på samtaler med kommunale embedsmænd. Men det er også vores opfattelse, at det er en magt, man skal være meget forsigtig med at anvende.

"Jeg føler nogle gange Realdania By truer lidt. Det er ikke godt for partnerskabet. Vi skal hjælpe hinanden og ikke spille et spil om, hvem der giver sig i sidste ende. Her er vi politisk sårbare." (politiker)

Det er evaluators opfattelse, at det er fordrende for partnerskabet, at der en gensidig opbakning til projektet, som begge parter har investeret betydeligt heri.

Enkelte har endvidere peget på den demokratiske udfordring i, at man forpligter sig på en udviklingsplan, der i princippet binder et byråd i 30 år frem. Det handler bl.a. om de begrænsninger omkring alternative visioner og byudviklingsplaner, det rummer. Her opleves, at Realdania By er skeptiske over for konkurrerende projekter.

"De har et princip om, at 70 pct. af alle boliger i de næste 30 år skal ligge inden for projektets areal. Det kan jo betyde, at vi kommer til at skulle sige nej til andre investorer. Det er i teorien et problem, for det at sige nej har vi svært ved her på egen." (politiker)

Ovenstående citat stammer fra en respondent, der dog samtidig understreger, at vedkommende er overbevidst om, at Realdania By vil vise forståelse, hvis der om ti år kommer et spændende projekt fra en anden investor. Det er altså mere en teoretisk pointe end en konkret frygt. Og frykten deles ikke af alle:

"Jeg tror ikke, at der er problemer i forhold til, at man binder fremtidige byråd i et partnerskab. Der er mange andre forhold, hvor man gør det samme. Kontrakter. Energiforsyning. Byplanlægning. Det er i mine øjne helt uproblematisk. Samtidige politikere her i kommunen står bag." (politiker)

"Vi vil primært byudvikle på det pågældende areal. Der er muligvis et enkelt andet sted, der kan blive aktuelt, mens vores erhvervsudvikling jo ligger ved motorvejen. Jeg ryster ikke på hånden som politiker over at tage den beslutning, der rækker langt ind i fremtiden. Beslutningen er den eneste rigtige vej for vores kommune. Jeg vil gå så langt som at sige, man kan ikke være i opposition til dette byudviklingsprojekt. Det kan ikke lade sig gøre." (politiker)

Eksempler fra alle de nuværende tre partnerskabskommuner illustrerer, at kommunens og Realdania Bys fælles engagement i et partnerskab er med til at prioritere rækkefølgen i andre arealudviklingsprojekter i kommunen. Al erfaring viser dog samtidig, at sådanne prioriterede rækkefølger er vigtige for at sikre fokus og sammenhæng i en kommunes fysiske udvikling.

Det er evaluators vurdering, at en prioriteret rækkefølge i en kommune på den ene side kan være en afgørende forudsætning for vellykket byudvikling, men at en sådan prioritering på den anden side også kan blive en potentiel udfordring for den langsigtede politiske opbakning til partnerskabet.

3.2 Image som privat investor

En interessant iagttagelse ved at gennemføre interviews med politikere, embedsmænd og interessenter er, at SAMTLIGE respondenter i alle tre casebyer har omtalt Realdania By som en "privat investor", mens INGEN har omtalt Realdania By som en filantropisk virksomhed eller fond. Denne opfattelse er ledsaget af en forståelse og anerkendelse af, at kvalitet i byudviklingen er afgørende for Realdania By, men det er investorprofilen, der træder tydeligst frem i respondenternes beskrivelse af Realdania By.

Det er en meget tydelig tilkendegivelse af Realdania Bys opfattelse i omverdenen.

"Realdania By har en 100 pct. kommerciel tilgang til byudvikling, og vi ved, at det er en præmis, at de skal tjene penge på projektet, inden de forlader byen." (embedsmand)

"Ret beset går Realdania By ind som cool business i byudviklingsprojektet her. De laver en investering i opkøb af grunde, og så fungerer det efterfølgende som et privat udviklingselskab." (embedsmand)

"Realdania By er et afsindigt seriøst selskab, men filantropisk er måske så meget sagt. De skal have en forretning ud af det. Men det giver os nogle muligheder, som jeg ikke kan se løst på andre måder." (politiker)

"Det, at Realdania By er interesseret i at engagere sig i lange planer, gør, at de adskiller sig fra de andre private investorer. Ellers er de som alle andre, der vil have en god business case." (politiker)

Dette billede har en række markante styrker, som også understøtter de mere filantropiske ambitioner:

1. Der er en klar opfattelse hos politikerne af, at kravet om afkast gør det nemmere at afsætte de kommunale midler til projektet. Realdania tilfører midler til realiseringen, men endnu vigtigere: samarbejdet øger sandsynligheden for et afkast markant og letter dermed den politiske beslutning.
2. Det øger omkostningsbevidstheden og skarpheden i projektet. En mere filantropisk profil *kunne* føre til en forventning om, at "der kan komme flere penge, hvis det skulle være nødvendigt".
3. Der er en stor kommunal læringsproces forbundet med at arbejde med private investorer. Flere respondenter fra både embedsværk og politisk niveau i de tre kommuner fremhæver, at det er en god introduktion til innovative offentlig-private samspil, at det er Realdania By, der er part.

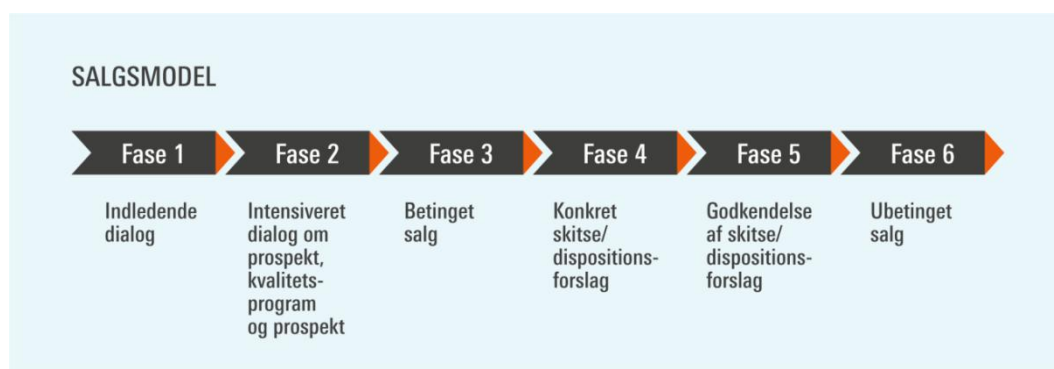
Realdania Bys investorprofil kommer således – set fra de nære interessenters side – allerede til udtryk i den formative fase, hvor samarbejdet etableres, visionsplanen udvikles, konkurrencen gennemføres, og projektet realiseres. Her understøtter Realdania Bys profil projektet på bedste vis.

Projekterne i Køge og Fredericia befinder sig imidlertid ikke længere i de formative faser, men har bevæget sig over mod salgsfasen. De færreste respondenter har mulighed for at forholde sig til den rolle eller profil, som Realdania By antager den i forbindelse. Der er således alene pågået forhandlinger om salg i Køge Kyst partnerskabet.

For at illustrere Realdania Bys arbejde med at balancere den private investorprofil med en mere filantropisk profil præsenteres derfor i det følgende den salgsmode, som er udviklet i et samarbejde mellem Realdania By, Køge Kyst og FredericiaC. Salgsmodellen skal sikre sammenhæng mellem salg af byggeretter og projekternes visioner og kvalitetsmålsætninger.

I figur 3 nedenfor er salgsmode skitseret. Processen indebærer kort fortalt, at en indledende dialog med en investor følges af en intensiveret dialog om prospekt, kvalitetsprogram og kontrakt, hvorefter der følger et betinget salg. Efter det betingede salg udarbejdes et konkret skitse- og dispositionsforslag, som efter godkendelse fører til et ubetinget salg.

Figur 3: Realdania Bys salgsmode



Salgsprocessen, der som nævnt alene er i gang i Køge Kyst, er foregået efter salgsmode, og en af de investorer, som har været i dialog med partnerskabet i Køge, vurderer, at der i forhandlingerne har været en god balance mellem hensynet til salg og til kvalitet:

“Det har været en professionel proces. Vi har måttet snakke os tilrette om fælles holdninger. Der var nogle ting i oplægget, som vi ikke kunne leve med kommercielt set, og som skulle laves om. Der var tale om en bearbejdningsproces, og på baggrund af denne proces formede vi aftalen. Denne proces sikrede, at vi havde en god gensidig forståelse, inden vi gik i gang med salgsaftalen. Der var en fin lydhørhed hos partnerskabet. Nogle krav stod de fast på. Andre ting kunne der kigges på. Særligt i de tilfælde, hvor vi kom med nogle dokumenterbare forhold vedrørende brugernes/lejernes behov, som de anerkendte. Det har skabt en fin balance mellem deres projekt og model ud fra arkitektur og skabelse af liv og vores simple brugerkrav.” (interessent)

Med forbehold for det spinkle datagrundlag synes det med andre ord at være lykkedes Realdania By at balancere mellem rollerne som privat investor og filantrop eller fond i “pilotprojektet”, partnerskabet i Køge.

Når det kommer til de afkastkrav, som kan forventes af projekterne, vurderer medarbejdere i Realdania By, at disse også er en fordel i forhold til demonstrationsværdien:

“Ideen er, at så skulle nabokommunerne også gerne kunne se, at det kan betale sig at investere i byudvikling. Ved at gå sammen med Realdania By sker der en risikodeling, og det gør kommunerne mere modige. Men afkastkravene gør samtidig, at det ikke bare er noget, alle andre kommuner vil sige “det er nemt nok” til.” (medarbejder, Realdania By)

Det er samlet set evaluators vurdering, at i tillæg til Realdania Bys investorprofil bredt set er en forståelse og anerkendelse af, at kvalitet i byudviklingen er afgørende for Realdania

By. Det fremgår også tydeligt, at Realdania By i sit arbejde med en salgsmodel har fokus på både kvalitet og demonstrationsværdi i salgsfasen. Det er dog samtidig et opmærksomhedspunkt, at investorprofilen træder så tydeligt frem i respondenternes beskrivelse af Realdania By. Vi vil i den forbindelse pege på, at det fremadrettet er vigtigt, at der i offentligheden er en forståelse af, at Realdania By er en filantropisk investor, der er villig til at påtage sig meget stor risiko for at skabe bedre byer.

Endelig kan dette image eller opfattelse også skade billedet af at være en tålmodig investor, hvilket behandles i næste afsnit.

3.3 Tålmodighed

Realdania By er en langsigtet investor. Det er ofte et kendetegn ved fonde, pensionskasser eller offentlige investeringsselskaber. Det fremhæves af de fleste interviewede som en stor kvalitet i tilgangen. Man kan her skelne mellem to faser. Den formative frem til konkurrencen er gennemført og den implementerende, hvor der skal sælges grunde og startes byggeri.

Det er særligt roen i de formative faser, hvor visionen udmøntes, og hvor konkurrencen forløber, der fremhæves som Realdania Bys store styrke.

"Realdania By har god forståelse for, hvor tåen klemmer her i byen. De respekterer historien, er lyttende og kan godt forstå de bymæssige bekymringspunkter, vi har haft. Det var vigtigt for os, at det ikke bliver to bydele. De har god forståelse, når vi sender politiske signaler." (embedsmand)

"I vores kommune er det slående, hvordan stemningen er vendt på de fire år, hvor vi har været i gang der. På det møde, vi lige har haft, hvor udviklingsplanen blev præsenteret, stod der 330 mennesker og klappede af os. Der var ingen brok. Det var der i høj grad for fire år siden. Det viser, at Realdania By i forhold til befolkningen og politikerne nogen gange skal forholde sig cool. Sige "ro på" og "ting tager tid". Vi skal huske, at vi er inde og røre ved noget fundamentalt – byens kultur og historie." (politiker)

"Vi har med byens torv været vant til at se hvor langsigtet en kvalitet, det giver, når man har en god byplanlægning. Vi er en 750 år gammel by, og det præger os. Derfor har vi været meget glade for, at Realdania (By) ikke presser for meget på, men tager sig god tid. Det skal de huske også i salgsfasen." (politiker)

Et karakteristikum ved de igangværende projekter er således, at der fra kommunalpolitisk side udvises en stor tålmodighed i forhold til at skabe byudvikling. Denne tålmodighed kommer ifølge flere respondenter på prøve, når man samarbejder i partnerskaber og når frem til det afgørende øjeblik, hvor der skal sælges grunde, og visionen skal blive til virkelighed.

"Jeg håber også, at man kan se, at vi i partnerskabet har kunnet holde hinanden op på, at det skal være ordentlig kvalitet. Om det så tager fem år at få solgt. Her hjælper det at være to parter. Her vil Realdania By formentlig være med til at holde kommunen og politikerne fast. Embedsmændene vil nok være lettere at holde fast på visionen." (embedsmand)

Ofte beskyldes den politiske side for at ville have hurtige resultater, som kan anvendes i en valgkamp eller tjene som politiske meritter. Men det er ikke tilfældet her. Det er netop rollen som tålmodig investor med sans for kvalitet og helhed, der fremhæves ved Realdania By.

"Det er en fordel at have Realdania By med, fordi de har tid til at vente. En privat investor ville blive presset af sin bestyrelse. "Sker der snart noget?" Realdania By er interesseret i at få byen med. Med dem er vi ikke afhængige af kapitalindsprøjtninger hvert år." (politiker)

Det afgørende for flere respondenter er, at Realdania By fastholder den store tålmodighed, som kendetegner selskabet – også i de kritiske faser i forløbet, som flere partnerskaber nu står over for.

"Jeg har en klar opfattelse af, at vi nu er i en fase, hvor Realdania By for alt i verden vil have gang i salget og vise resultater. Det er uheldigt, og vi kan ikke bakke op om den slags." (politiker)

Indtil videre er billedet således, at Realdania By indtil nu har optrådt som en tålmodig investor. Enkelte respondenter opfordrer Realdania By til at fortsætte den tålmodige fremgangsmåde også i salgsfasen.

Omvendt betoner medarbejdere i Realdania By, at også partnerskabsbestyrelserne har en central rolle i forhold til spørgsmålet om tålmodighed eller utålmodighed. Her opfordres også *bestyrelsesmedlemmerne* til at tage ansvar for den proces, som bestyrelsen for et partnerskab har lagt til grund for projektets økonomi og realiseringstempo.

"Det er vigtigt at huske, at tidsplanen og den dermed forbundne projektøkonomi er godkendt i bestyrelsen, som dermed også bør tage ansvar for processen. Hvis det går for langsomt eller for hurtigt, er det en bestyrelsesdiskussion. Den falder på medlemmernes eget bord, og det er op til hvert enkelt medlem at tage det op ved bestyrelsesmøderne." (medarbejder, Realdania By)

Hvorvidt der er elementer af begyndende utålmodighed hos nogen af parterne er efter evaluators vurdering endnu for tidligt at sige. Vi har for få cases, og de er ikke langt nok i processerne.

Det er dog relevant at fremhæve, at denne evaluering viser, at der generelt har været stor tilfredshed med partnerskabernes delresultater *efter* de forskellige faser i projekterne. Undervejs har der været stor debat og også enkelte steder utilfredshed, men det har vist sig at ende positivt ud. Derfor må vi i evalueringsfaglig forstand være forsigtige med at konkludere på igangværende faser.

Det er dog evaluators opfattelse, at risikoen i salgsfasen er, at den solide og brede opbakning til visionen i byrådene kan forsvinde, bl.a. hvis der opstår for stor uenighed om delelementer i relation til byudviklingen, eller hvis andre udviklingsprojekter i kommunen bliver et genstandsfelt for partnerskabsprojektet.

I den sammenhæng spiller salgsmodellen en central rolle med sit fokus på fastholdelse af vision og kvalitetsmålsætninger i projekterne. Det er ligeledes en vigtig pointe, at alle større salg drøftes og godkendes af ejerne i bestyrelsen. Bestyrelsesmedlemmerne har derfor en central rolle i forhold til tempo og resultater i salgsfasen og sammenhængen til projektøkonomien.

Pointen er dog – uagtet salgsmodellen og bestyrelsens ansvar – at der fra politisk side lægges et stort arbejde i at informere og aktivere baglandet, altså vælgerforeninger, interessenter mv. Dette er afgørende for den langsigtede opbakning til byudviklingsprocessen. Det er på den baggrund evaluators opfattelse, at tålmodighed i alle faser er et centralt opmærksomhedspunkt for Realdania By. Der er en anerkendelse af, at der skal forhandles med investorer. Sådan vil det være uanset partnerskabet, og det er en del af den kommunalpolitiske hverdag.

Men det vigtige er her at have et tæt samspil med den brede del af byrådet og sikre, at der ikke i forhandlingen opstår situationer, der udvikler sig til at dele af byrådet, dvs. oppositionen, bakker ud. Det er endnu ikke sket. Men her er en sprække i partnerskabsmodellen. Og risikoen er til stede i Køge. Det samme er pt. ikke tilfældet i Fredericia og Ringkøbing.

Kapitel 4. Partnerskabets relation til byråd, forvaltning og offentlighed

Partnerskabet er ikke et isoleret fænomen i kommunerne, og i dette kapitel sættes der fokus på, hvordan byrådsmedlemmer, forvaltning og den øvrige offentlighed oplever partnerskabet.

Kapitlet konkluderer, at de byrådspolitikere, der ikke sidder med i partnerskabsbestyrelserne i stort omfang mener, at kommunens partnerskab med Realdania By er med til at sikre en kvalitetsdimension i byudviklingen, samtidig med at partnerskabskonstruktionen ses som en garant for, at projektet bliver til noget.

Samme politikere har forskellige opfattelser af, hvorvidt byrådet skal informeres mere af partnerskabet. Det skinner dog igennem, at ikke alle byrådspolitikere har lige stor forståelse for, hvilke spilleregler et partnerselskab er underlagt, og det er konsulentteamets vurdering, at mere information til byrådet dels vil kunne medvirke til at afmystificere partnerskabskonstruktionen, dels vil efterkomme visse byrådsmedlemmers konkrete ønske om mere viden om projektet og dets fremdrift.

Embedsværket i de tre partnerskabskommuner er altovervejende tilfreds med samarbejdet med partnerskabet, som både bidrager med kompetencer til forvaltningen, og samtidig er med til at sikre en smidighed i projektet. Projekterne trækker imidlertid også store vekslers på topledelsen i lange perioder, og det bør gøres klart for alle kommende partnerskabskommuner. Det er samtidig et opmærksomhedspunkt, at der ses visse kommunale forskelle i den forvaltningsmæssige opbakning til partnerskaberne. Her er det evaluators vurdering, at den administrative ledelse spiller en central rolle i forhold til at skabe det fornødne ejerskab til projektet i resten af forvaltningen såvel som blandt byrådspolitikerne. Det gælder ikke mindst på længere sigt, når byrådspolitikerne skiftes ud og erstattes af politikere med få personlige aktier i projektet.

I relation til borger- og interessentdialog og – deltagelse viser evalueringen, at det er lykkedes partnerskaberne at engagere interessenter og borgere i byudviklingsprojekterne, både i processen omkring konkurrence- og udviklingsplanen og i de midlertidige aktiviteter. Interessenterne har et stort kendskab til, forståelse for og engagement i forhold til byudviklingsprojekterne qua partnerskabernes store åbenhed i projektets forskellige faser.

Samtidig er der også enkelte kritikere blandt de interessenter, vi har talt med. Det skyldes altovervejende skuffelse over manglende anerkendelse for den arbejdsindsats, som interessenterne har lagt i projektet. Bl.a. for at imødekomme dette foreslår evaluator, at Realdania By i sit fremadrettede arbejde med borger- og interessentdeltagelse arbejder med en fleksibel deltagelsesmodel. Modellen skal hvile på en præmis om, at interessenter er en meget heterogen gruppe, og at det derfor giver mening at give nogle interessenter en mere formel rolle i nogle faser.

4.1 Byrådet

Relationen til byrådet er central for partnerskaberne. Der sidder i hver af partnerskabsbestyrelserne to eller tre byrådsmedlemmer. Det øvrige byråd orienteres løbende om pro-

jektet af borgmester og øvrige bestyrelsesmedlemmer, når der sker noget nyt i projektet, ligesom byrådene fra tid til anden inviteres til møder med partnerskabet mv. Det følger af selskabslovens § 132, at medlemmer af en selskabsbestyrelse har tavshedspligt og kan straffes, hvis de ubeføjet røber, hvad de under udøvelsen af deres hverv har fået kundskab om. Det følger videre af bestemmelsen, at bestyrelsen skal beslutte, hvorvidt der skal ske orientering eller i øvrigt gives oplysning om et anliggende i fortrolighed til andre, herunder byrådet.⁷

Når man taler med de byrådsmedlemmer, som ikke sidder med i partnerskabsbestyrelserne, er den altovervejende tilbagemelding, at der er stor **tryghed** ved samarbejdet med partnerskaberne, ligesom der af flere gives ros til deres evne til at udvise **lederskab** og træffe beslutninger.

"Realdania har et godt ry, og jeg har ikke hørt noget negativt om virksomheden. Det er også vigtigt, at man kan sige til de kritiske borgere, at opgaven ikke ville være blevet løst uden en partner, og en partner med mange penge."(politiker)

"Man er i partnerskabet god til at finde den rette balance mellem at lytte til alle og sige: "Nu tager vi denne retning og arbejder videre". Der er altid nogen, der synes, at der skal mere eller mindre til. Men jeg synes også, man må sætte en grænse – ellers kommer man aldrig videre. [...] Partnerskabet skaber en større sikkerhed for projektets gennemførelse. Hvis det ikke var der, frygter jeg, at man ville begynde at slække på kravene, sætte grundpriserne ned osv. Med Realdania By har vi fået en partner, der har råd til at sige, at hvis det tager ti år mere, så er det også fint. Bare det bliver, som vi gerne vil have."(politiker)

"Det giver en tryghed at arbejde sammen med en så stor kapacitet. Det er svært for kommunen at gøre alene. Det er godt at have en partner med, både i forhold til viden, netværk og penge. Desuden giver det en sikkerhed for, at det, der bliver besluttet, også bliver gennemført. Især nu her i en krisetid."(politiker)

"Politikerne er trygge ved samarbejdet. Man kan stole på Realdania By. Det handler ikke om profit, men om udvikling af høj kvalitet. [...] Jeg tror aldrig, projektet ville være blevet til noget, hvis kommunen skulle håndtere det på egen hånd. Det ville leve i perioder og ligge dødt i andre perioder afhængigt af konstellationen i det siddende byråd. Desuden ville projektet være endnu mere langstrakt. Med partnerskabet er det langt mere forpligtende for kommunen."(politiker)

Der er grundlæggende en erkendelse af, at Realdania Bys tilstedeværelse i partnerskabet på den ene side borger for projektets kvalitet frem for alt, men på den anden side også sikrer den nødvendige fremdrift og gennemførelse i forhold til, hvis kommunen selv skulle have gennemført det.

Der er blandt politikerne, der ikke sidder med i partnerskabsbestyrelserne, forskellige opfattelser af, om byrådet skal **informeres** mere af partnerskabet, eller om det nuværende niveau er passende.

"Man skal passe på med at overvurdere det faktum, at der sidder politikere i en bestyrelse. Det tager mange bestyrelser fejl af. Det betyder ikke, at byrådet automatisk bliver informeret om bestyrelsesarbejdet. Det er der ofte for travlt til. Vi har i byrådet forsøgt at sige, at vi skulle have en orientering fra Realdania By engang imellem. Det kunne Realdania By blive bedre til at gøre. Vi bliver orienteret – men det ville være gavnligt, hvis det var mere kontinuerligt."(politiker)

⁷ Selskabslovens § 132, på Retsinformation, se <https://www.retsinformation.dk/Forms/r0710.aspx?id=135933>

"Partnerskabskonstruktionen har ifølge nogle af vores byrådsmedlemmer den konsekvens, at det bliver en hemmelighedsfabrik. De kan ikke forstå, at de ikke får nogen referater fra møderne. Jeg siger, at hver gang der sker noget nyt, så bliver I orienteret. Det gælder også i forhold til vores øvrige bestyrelsesposter i andre selskaber hvor der heller ikke er åbne referater. Information er et af Realdania Bys svage punkter – men spørgsmålet er, om det er Realdania Bys problem, eller om det er kommunernes. Har vi måske en organisation, der er for vant til at få for meget information? Fordelen er fortrolighed, og det kan skabe større troværdighed om aktiviteterne. Vi kan love hinanden, at der ikke kommer noget ud fra møderne."(politiker)

"Man synes jo altid, at der kunne informeres mere, men jeg synes, partnerskabet er gode til at informere. Nogle gange er det op til en selv at spørge ind, men så kommer de også og fortæller."(politiker)

"Jeg synes, vi bliver godt orienteret. Hvis vi mangler information, kan vi sige det til Realdania By, og så kommer de med det samme. Der er ikke noget lukket land der."(politiker)

"Når der har været politiske spørgsmål om nogle ting, vi ikke kunne forstå politisk, har man fra Realdania Bys side været lydøre over for ændringer og for at udskyde beslutninger."(politiker)

"De er flinke og gode til at komme og fortælle os, hvordan det går. Der er jeg egentlig meget godt tilfreds. Jeg er i opposition, så jeg forventer ikke mere, end jeg får."(politiker)

Flertallet af byrådsmedlemmer tilkendegiver, at de får den information, de har behov for – om ikke før, så når de selv beder om den. Der ses dog samtidig et generelt ønske om, at informationen fra partnerskabet skete lidt mere systematisk og efter en fast kadence. Som det fremgår, efterlyses der først og fremmest information fra partnerskabet, men der er også et eksplicit ønske om Realdania By lejlighedsvis stiller op og bringer sin faglige viden og kompetencer i spil.

Nogle af evalueringens interessenter mener da også, at svaret på udfordringen er at etablere nogle tydeligere og mere kontinuerlige informationsstrømme til byrådet ud fra devisen: hellere for meget end for lidt information.

"Det faktum, at partnerskabet forløber over de 5-6 valgperioder, er interessant. Mit svar på de udfordringer, det kan give, er at fastholde dialogen i en bred kreds. Byrådet er en helt oplagt spiller."(interessent)

"De 27, der sidder i byrådet, agerer meget forskelligt i forhold til den mere strategiske tilgang, som et partnerskab efterlader byrådet med. Nogen synes, det er meget fint. Bl.a. de tre, der sidder i bestyrelsen, på tværs af partiskel. Også andre byrådspolitikere er ret involveret, bl.a. formanden for kulturudvalget. Men man kan også finde skeptikere og nogen, der ved meget lidt. Og det synes vi er et problem i partnerskabet. Vi har derfor lagt os i selen. Fremover vil vi mødes to gange om året og sende kvartalsvis skriftlig information til alle byrådsmedlemmer. Jeg tror, det er den grundlæggende forudsætning for at gøre noget ved dette."(interessent)

Det er evaluators indtryk, at der i alle tre partnerskaber er en erkendelse af, at informationen til byrådet er yderst central og et område, der kan og vil blive styrket den kommende tid. Det bemærkes i relation hertil, at partnerskaberne faktisk angiver, at det har været en udfordring at få de kommunale administrative og politiske ledelser til at tage imod tilbud om besøg af partnerskaberne ved relevante lejligheder.

Flere respondenter peger på, at der kan gives en interessant **governance-vinkel** på partnerskabets relation til byrådet. I en tid, hvor kommunerne er blevet større, og flere

opgaver skal løses i kommunalt regi, er der nogle respondenter, der bifalder, at en opgave som en kompleks byudviklingsproces lægges over i et selskab.

"Klassisk styring af byplanlægning i en kommune handler meget om detailstyring: farven på huset, sprosser på vinduerne osv. Selskabskonstruktionen sikrer en højere grad af armslængde fra byrådets side. Beslutninger flyttes ind i bestyrelsen. Det giver en anden kontekst end i et teknik- og miljøudvalg. I vores aktuelle situation har vi indgået samarbejde med en developer. Heri er der mange detaljer, både tekniske og arkitektoniske. Jeg kan mærke, at graden af indblanding og fokus på detaljer er mindre, end den traditionelt er i det kommunale system. Interessen går mere på projektets overordnede linjer, men også på intentionerne i udviklingsplanen. Diskussionen bliver flyttet i en mere strategisk retning. Det er en kompetenceudvikling. (interessent)

"Jeg synes, det er fint, at sådanne beslutninger er lagt ud i et forum uden de politiske trakasserier. Hermed indkapsles beslutningerne. Der er trods demokratisk sindelag også en interesse i, at nogen træffer nogle beslutninger. Man kan kalde det en udvækst på et repræsentativt demokrati. Jeg er dog ikke nervøs for, at man outsourcer sådanne beslutninger. Men her er det centralt, at der er et bredt flertal. Og det er vigtigt med en tung bestyrelse."(interessent)

Enkelte andre respondenter finder det derimod problematisk, at beslutninger flyttes til et selskab, hvor der er mindre gennemsigtighed i form af aktindsigt, udbudsregler mv.

"Den eneste anke, jeg har, er at Realdania By er et meget lukket foretagende. Normalt er en kommune meget gennemsigtig. Ligeså snart man indgår et partnerskab, mister man denne gennemsigtighed. [...] Der er for mig at se rigelige muligheder for at holde forretningshemmeligheder hemmelige, selv om man har aktindsigt. Det har vi masser af erfaring med. Jeg mener, at Realdania By er gået for langt i forhold til lukkethed."(politiker)

"Det er meget lukket dernede. Hvorfor kan jeg ikke se alle akter? Jeg har jo tavshedspligt. Man kan nemt få en mistanke om, at der foregår noget, som ikke er til det bedste for kommunens borgere."(politiker)

Det er imidlertid evaluators opfattelse, at flertallet af byrådspolitikere er tilfredse med den arbejdsdeling, som partnerskabet skaber i forhold til det konkrete byudviklingsprojekt. Nogle politikere anfører i den sammenhæng, at man jo også på andre områder lægger beslutninger og kompetencer over i selskaber. Fx i lufthavnen, el- eller vandværker,

Et medlem af partnerskabsbestyrelsen betoner samtidig en central fordel ved den fortrolighed, som kan skabes i bestyrelsen. Også mellem politiske modstandere:

"Fortroligheden skaber en større troværdighed om aktiviteterne. Vi kan love hinanden, at der ikke kommer noget ud fra møderne. Jeg kan ærligt fortælle om sager, der er eller bliver politisk kontroversielle, og mine politiske modstandere har tavshedspligt og kan ikke gå til mediernes eller partifællers med deres viden."(politiker)

Fortroligheden i bestyrelsen er medvirkende til at skabe ro og stabilitet om projektet, og det er evaluators vurdering, at denne fortrolighed er central i forhold til projektets fremdrift og troværdighed. Det er i den forbindelse en central pointe, at samme fortrolighed også kendes fra andre selskaber, som kommunen er en del af, hvor der gælder generelle forretningshensyn. Hertil kommer ikke mindst selskabslovens tavshedspligt.

Den lukkethed og fortrolighed gælder dog langt fra i alle faser af projektet, og bestyrelsen beslutter også jævnligt – og meget ofte om de mest fundamentale forhold, at lukket-

heden viger til fordel for nødvendige konsultationer med baglandet, herunder også byrådet.

Det er evaluators vurdering, at det i partnerskabsbestyrelserne må anerkendes som et generelt arbejdsvilkår, at mange byrådsmedlemmer fortsat har få erfaringer med den type konstruktion, som partnerselskaberne udgør. De har derfor svært ved at forstå eller acceptere det faktum, at der gælder andre spilleregler for selskaberne end for den offentlige forvaltning.

Det må forventes at tage tid at udbrede kendskabet til offentlig-private konstruktioner og partnerskaber, og heri kan Realdania Bys partnerskaber spille en vigtig rolle, fx gennem mere kontinuerlig og systematisk information til byrådene om, hvad der sker i projekterne, men også om de vilkår, som selskaberne er underlagt.

Endelig er det i samme åndedrag centralt for partnerskaberne at betone den åbenhed, som man både i nogle af faserne og i flere andre sammenhænge arbejder ud fra, fx via borgerarrangementerne, løbende orienteringer gennem pressemeddelelser og konkurrenceforløbet.

4.2 Forvaltningen

At indgå i et partnerskabsprojekt sætter kommunen under et stort pres, og topembedsfolkene i kommunen kommer til at bruge meget tid på projektet, ikke mindst i de indledende faser. Det har haft nogle omkostninger i bl.a. Fredericia Kommune med et stort arbejdsmæssigt efterslæb i andre sager.

"I tre år har andre områder været underprioriteret i teknik- og miljøforvaltningen. Det har nogle konsekvenser. Vores kommune kan rumme det. Men der er en pris at betale. De færreste har sagt til sig selv, at det er sådan, det bliver. Det skal gøres helt klart fra starten."(embedsmand)

"Projektet har haft en enormt stor prioritet, og andet er blevet nedprioriteret."(embedsmand)

De fleste embedsfolk er imidlertid enige om, at det er spændende at indgå i et partnerskab med Realdania By. Det tvinger forvaltningen til at tænke i nye baner, både fagligt og organisatorisk. Enhedsforvaltningen er på mange måder mere påkrævet.

"Denne måde at organisere det på giver en klar opgave, som ikke er til at ændre på. Den skal løses. Hvis den ligger i den normale struktur, er det ikke sikkert, at det ville gå så meget på tværs. Her ville man blive nødt til at lægge opgaven i en bestemt forvaltning. Partnerskabsforvaltningen styrker "enhedsforvaltningen", men erstatter ikke behovet for intern koordinering."(medarbejder, Realdania By)

"Ikke alle planafdelinger i kommunerne er klar til den måde, som Realdania By arbejder på – den er mere businesslike, end vi er vant til. Planafdelinger kan være meget myndighedstunge. Jeg er ikke sikker på, at det er noget, som Realdania By ser, at de skal hjælpe kommunerne med. Vi har taget vores dygtigste planmedarbejder og sat ham op i tid. Alt går gennem ham, og det fungerer rigtig godt. Jeg synes generelt, det er svært at kritisere Realdania By for at være for merkantil og businesslike. Det tilfører jo netop også noget til kommunen."(embedsmand)

"Det er et udfordring at sikre ejerskab til projektet i forvaltningen. Det er ikke alle medarbejdere, der kan forstå, hvorfor nogle opgaver ligger i partnerskabet, og

der kan være tvivl om, hvordan vi skal agere. Det skal jeg bruge en del energi på at forklare mine medarbejdere.”(embedsmand)

Det er evaluators vurdering, at partnerskabernes samarbejde med de tre forvaltninger generelt set fungerer godt. Det er imidlertid også vores indtryk, at der er lokale forskelle i tilgangen til samarbejdet. En respondent mener bl.a., at det kan bunde i forskellig forvaltningskultur i kommunerne samt kommunikationslinjerne i relation til partnerskabet. Der er samtidig evaluators vurdering, at forhold som anciennitet blandt den administrative topledelse samt det administrative lederskab og opbakning til projektet spiller en rolle i forhold til at skabe det fornødne ejerskab til projektet i forvaltning såvel som blandt politikerne.

En anbefaling i forhold til fremadrettede partnerskabsprojekter synes i den sammenhæng at være, at man i den kommunale forvaltning arbejder med en model, hvor der skabes én tydelig organisatorisk indgang for partnerskabet i form af en medarbejder, der er dedikeret til opgaven. Der er tegn på, at denne model fungerer godt i forhold til at sikre kommunal forankring såvel som en effektiv og systematisk informationskanal hos den kommunale partner.

Eftersom der er få partnerskabsmodeller at trække erfaringer fra, kan det dog være vanskeligt på nuværende tidspunkt at give et bud på den ideelle organisering af et samarbejde mellem forvaltningen og partnerskabet. Det er dog et opmærksomhedspunkt i denne evaluering, at samarbejdet alt andet lige synes at glide smidigere i Fredericia og Ringkøbing end i Køge. Realdania By kan overveje at opsamle og dokumentere viden om samarbejdsstrukturer og forankring, efterhånden som antallet af partnerskaber øges. Embedsværkets ejerskab til projektet er således af central betydning – ikke mindst når projektet når ud i tredje og fjerde valgperiode, og der ikke længere er mange af de byrådspolitikere tilbage, der var med til at indgå partnerskabet.

Både embedsmænd og politikere fremhæver, at selskabskonstruktionen giver nogle **frihedsgrader** i forhold til, hvis projektet var forankret i den almindelige kommunale forvaltning. De fleste vælger at se fordelene frem for ulemperne ved dette. Her er det igen governance-vinklen, der dominerer. Mulighederne for at skabe en mere fleksibel og smidig byudvikling styrkes i en partnerskabskonstruktion, fordi det giver kommunen en armslængde til projektet.

”Det er nødvendigt med en top down løsning, når der skal træffes store beslutninger. Hvis vi skulle have kørt sådan en sag her helt almindeligt, så var projektet aldrig blevet til virkelighed. I partnerskabet kan man sikre ro og stabilitet. Hvis projektet havde været i det offentlige rum, kunne vi være blevet væltet af spørgsmål og aktindsigter. Det er demokratiets vanskeligheder, når man skal skabe udvikling. Der er nogle helt andre åbenhedskriterier for en kommune end et selskab.” (embedsmand)

”Det er fint med en selvstændig organisation og en kæmpe fordel for kommunen, at funktionen ligger, hvor den gør. Den har sit eget kontor, egne kompetencer og egen drivkraft. Havde det været en almindelig afdeling på rådhuset, ville det være vanskeligere at kunne gøre de samme ting.” (embedsmand)

”Selskabet giver nogle større frihedsgrader, end hvis det var kommunalt. Det giver en anden fleksibilitet. Ordentlighed og systematik rammer selvfølgelig også os, men det giver kommunen en armslængde i forhold til, hvad der måtte ske på den økonomiske side. Kommunen har indflydelse og indsigt, men det er egen organisering.”(politiker)

Selskabskonstruktionen giver med andre ord nogle frihedsgrader til forvaltningen, som letter tidsforbruget, bl.a. på sager om aktindsigt og andre borgerhenvendelser. Dette

forhold ændrer imidlertid ikke ved, at samtlige embedsfolk fortsat betoner, at alt går rigtigt for sig. Og at åbenheden samtidig kommer til udtryk på andre måder via den brede interessent- og borgerdeltagelse, som også kendetegner alle tre partnerskabsprojekter.

Endelig er partnerskabet med til at tilføre vigtige **kompetencer til medarbejderne** i den enkelte kommunes forvaltning, som de kan tage med sig i andre sammenhænge.

"Det er vigtigt også at huske, at der i partnerskabsprojekterne etableres en viden og nogle kompetencer ude i partnerskaberne eller kommunerne, fx blandt de medarbejdere der arbejder med kultur, midlertidige aktiviteter mv. Det er dem, der har "hands on" i det daglige, og de får en erfaring, som man ikke kan få på afstand fra Jarmers Plads."(medarbejder, Realdania By)

Dette anerkendes også i kommunerne, hvis kompetencer får et generelt løft, som også kan anvendes fremadrettet i andre projekter:

"Realdania Bys støttefunktioner, som partnerskabet trækker på, bl.a. inden for markedsføring og kommunikation, har et højt niveau, som vi også kan tage ved lære af."(embedsmand)

En række embedsmænd har fremhævet dét, de oplever som hemmelighedskræmmeri i forbindelse med samarbejdet med Realdania By. Det betyder bl.a., at al post til bestyrelsen og de tilfornede sendes uden om det kommunale postsystem, fordi selskabet er underlagt selskabslovens bestemmelser om fortrolighed.

"Processen op til indgåelsen af partnerskabet var fortrolig. Det var kun borgmesteren, kommunaldirektøren og under ti medarbejdere, der var involveret i starten."(embedsmand)

Oplevelsen af fortrolighed skaber nogle særlige udfordringer i forhold til projekter, der ikke bliver realiseret, fordi kommunen ikke efterfølgende har mulighed for at melde klart ud om processen og nyttiggøre den viden, som forundersøgelser mv. har givet kommunen.

"Det var frustrerende for kommunen, at Realdania By ikke ville være med. Realdania By var meget svært tilgængelig i den periode, der fulgte. Vi gik og ventede i næsten et halvt år. Måske havde de svært ved at trække stikket. Der var lavet tre års arbejde for mange hundrede tusinder kroner. Den viden, der lå i projektet, var vanskelig at bruge pga. hemmeligheden med projektet. Byrådet var orienteret om processen, og formanden for Kultur- og Planudvalget var med. Det var imidlertid en svær proces at styre. Jeg forstod ikke helt, hvorfor det skulle være så hemmeligt. Spørgsmålet er, om man ikke på samme tid kan have offentlighed og fortrolighed."(embedsmand fra en kommune, hvor der ikke blev etableret et partnerskab)

Andre anerkender, at fortrolighed er et grundvilkår i større processer, og at partnerskaberne ikke er væsentligt anderledes end andre offentlige selskaber eller offentlig-privat samarbejder.

"Det er præget af lidt hemmelighedskræmmeri, men vi er vant til det. Vi forsøger at involvere udvalgte i byrådet og centrale embedsmænd så tidligt som muligt i processen. Men der er faktisk ikke stor forskel på partnerskabsmodellen og så at sidde i det lokale vandværk!"(politiker)

Det er evaluators vurdering, at fortrolighed er et vilkår, som ikke kan fraviges. Men som flere respondenter peger på, så er der to forhold, der kan hjælpe forvaltningen og byrådet. For det første ønskes tidlig og grundig information omkring fortrolighedsprincipperne

– og gerne med reference til den praksis, der er i de igangværende projekter. Det peger flere på, vil være en hjælp.

For det andet tydeligere aftaler omkring informationsbehovet til fx byrådsmedlemmer, det politiske bagland og de dele af forvaltningen, som sidder længere væk fra selve projektet. Her er den almindelige kommunale praksis ikke tilstrækkelig. Derfor kan Realdania By med fordel stille krav/anbefale, at der tages yderligere skridt. Et eksempel på dette er et "nyhedsbrev om Køge Kyst", der løbende sendes til byrådsmedlemmerne. Dette er ikke normal praksis, men det er vurderet nødvendigt.

4.3 Borger- og interessentdialog og deltagelse

Der lægges i alle partnerskabsaftaler stor vægt på borger- og interessentdialog og deltagelse (herefter benævnt borger- og interessentdeltagelse). De centrale formål med dialogen og deltagelsen er:

- At skabe ejerskab til projektet med henblik på at få positive og engagerede ambassadører
- At skabe aktivitet og liv i den nye bydel ved udvikling af midlertidige aktiviteter i projektområdet
- At bidrage til udviklingen af civilsamfundet ved at engagere borgere og interessenter til
 - At inkludere nye borgere og virksomheder i lokalsamfundets eksisterende netværk og foreninger og
 - At tage initiativ til udviklingen af nye tilbud (f.eks. service) til byens borgere baseret på et personligt og frivilligt engagement.⁸

Det er i disse dimensioner af et byudviklingsprojekt, at borger- og interessentdeltagelse ifølge Realdania By er mest værdiskabende.

"Tanken med deltagelsen er ikke, at interessenter og borgere skal spørges, om huset skal være firkantet eller trekantet, men at der skabes forståelse, ejerskab og opbakning om projektet." (medarbejder, Realdania By)

Dialogen knytter sig til mere overordnede spørgsmål såsom, hvad den nye bydel skal kunne, hvordan man ønsker at bo, arbejde og leve i byen, men også til mere konkrete forslag til bydelens udvikling. Et centralt element er desuden de midlertidige aktiviteter, som muliggør en aktiv borger- og interessentdeltagelse i projektet.

Ifølge Realdania By knytter borger- og interessentdeltagelsen sig til følgende tre overlappende dimensioner af byudviklingsprojekterne:

- Den fysiske dimension (hvordan skal byen se ud?)
- Den strategiske dimension (hvad skal drive byudviklingen, og hvordan skaber vi liv i byen?)
- Den midlertidige dimension (hvad skal arealerne bruges til undervejs i byudviklingen, og hvad giver det af fingerpeg ift. mere permanente løsninger?)⁹

⁸ Internt notat fra Realdania By: "Realdania Bys tilgang til borger- og interessentinddragelse i byudviklingsprojekter", 25. april 2012

⁹ Ibid.

Borger- og interessentdialogen og -deltagelsen har i Køge og Fredericia bl.a. bestået af følgende elementer:

- Et midtvejsseminar i forbindelse med konkurrenceprocessen
- Udstilling af konkurrenceforslagene
- Lancering af udviklingsplanerne på et borgermøde
- Muligheder for at afgive skriftlige kommentarer til udviklingsplanerne
- Bilaterale såvel som mere omfattende møder med interessenter
- Midlertidige aktiviteter

Der er med andre ord tale om flere muligheder for lokal deltagelse og dialog, end der almindeligvis er i kommunerne i forbindelse med udarbejdelse af en lokalplan.

I denne del af evalueringen har konsulentteamet alene interviewet interessenter fra Fredericia og Køge, idet der i partnerskabsprojektet i Ringkøbing i skrivende stund endnu har været begrænset dialog med borgere og interessenter.

Det bemærkes indledningsvist, at der er stor opbakning til byudviklingsprojekterne blandt samtlige af de interessenter, vi har talt med. Interessenterne fremhæver bl.a., at det skaber tryghed, at projektet er forankret i et partnerskab, som *"ikke er underkastet næste kommunalvalgs udfald."* Flere interessenter glæder sig også over, at det netop er Realdania By, der er partner i projektet, hvilket gør projektet til, hvad nogen kalder "et nationalt projekt". Det fremhæves også, at det har været givende for projekterne, at man har kunnet tiltrække så dygtige tilbudsgivere i konkurrencefasen.

Spørger man specifikt til de lokale interessenters oplevelse af **dialog- og deltagelsesprocessen i forbindelse med konkurrence og udviklingsplan**, får man nogle forholdsvis blandede tilbagemeldinger.

Nogle interessenter er positive:

"Jeg deltog i møder i forbindelse med arkitektkonkurrencen. Både i rundbords snakke og i møder med de forskellige konsortier. Det var fantastisk at være med til. Jeg samlede efterfølgende det op, jeg synes var godt fra de forskellige firmaer, og sendte til partnerskabet. Udover dette har jeg deltaget i de øvrige borgermøder. Jeg synes, at inddragelsesprocessen har været forbilledlig. Vi synes, der er blevet lyttet til det, vi sagde."(interessent)

"Partnerskabet har været meget inddragende i processen, uden at man på noget tidspunkt har lovet noget, og uden at der er lagt noget frem. Det er håndteret og kørt professionelt. [...] Man skal ikke være bange for at have nogle med, der er eksperter, så længe man er så inddragende og udadvendt i sin måde at køre proces på, som man har været her."(interessent)

En af interessenterne fremhæver desuden, at det er blevet oplevet som en god anerkendelse af vedkommendes organisation, at den fik betaling for den rådgivning, som den gav til de konkurrerende teams i forbindelse med byudviklingskonkurrencen.

"Det er et stort arbejde for en lille organisation som vores. Derfor er det rart med et økonomisk honorar for vores indsats. Vi lagde også mange kræfter i indspillet til dommerkomiteen, men her fik vi desværre ingen godtgørelse for de mange timer, vi brugte på det. Det kunne de godt overveje fremadrettet."(interessent)

Men der er samtidig også interessenter, der ikke vurderer, at den tid, de har anvendt på projektet, har stået mål med det, de har fået ud af at deltage.

"Det har været spændende og lærerigt, og vi kan også godt se nogle af vores input i projektet indtil videre. Men jeg synes vi har brugt rigtig mange kræfter i forhold til den indflydelse vi har fået. Vi mangler især, at partnerskabet forholder sig til vores

ideer på det infrastrukturelle område, ligesom vi mangler en stillingtagen til vores bekymringer om manglende sammenhæng mellem den eksisterende bymidte og det nye byområde. Det er os, der lever her til hverdag og ser de her ting.”(interessent)

”Det har været proforma inddragelse. Jeg er blevet inviteret derned, fordi man siger, at man vil have borgerinddragelse. Men man har ikke hørt efter, og vi har ikke fået nogen tilbagemelding på det bidrag, vi er kommet med. [...] Der er ikke i tilstrækkelig grad taget højde for vores lokalkendskab til nærklima, historie mv.”(interessent)

Det er særligt den manglende tilbagemelding og ”forholden sig til” interessenternes input, som skuffer de pågældende respondenter, idet man i deres organisationer føler, at man har brugt mange timer på at bidrage konstruktivt til processen.

Pointen er i den sammenhæng, at skuffelsen ikke i udgangspunktet går på, ”at farven på huset ikke blev den, vi foreslog”. Skuffelsen synes mere at handle om den manglende konstruktive feedback på de input, som er givet.

Det er evaluators vurdering, at det er svært at lave en model for borger- og interessentdeltagelse, der tilfredsstillende alle, og hvor der ikke er nogen, der bliver skuffede over resultatet. Samtidig vurderer vi dog, at det fremadrettet er et opmærksomhedspunkt for partnerskaberne at styrke den tilbagemelding, der gives til de interessenter, der har bidraget til processen.

I forhold til **de midlertidige aktiviteter**, som er en vægtig dimension i borger- og interessentdeltagelsen, er der generelt positive tilbagemeldinger. De fleste interessenter roser intentionerne med aktiviteterne og finder det prisværdigt, at partnerskaberne har prioriteret, at arealerne bliver anvendt aktivt og ikke henligger øde og tomme i den lange periode frem mod byggemodning og byggeri.

I Fredericia er der særligt stor ros til det urbane haveprojekt ”grow your city”. Med dette projekt er der i området opsat mobile højbede, krukke og bokse, hvori borgerne kan dyrke og eksperimentere med planter og træer. Også partnerskabets dialog med skoleelever i projektet ”Børnenes drømmeby” fremhæves.

”Med ”grow your city” har man fundet en model for borgerinddragelse, der føles naturlig. Og det er ikke en event, der kun varer en dag eller en weekend.”(interessent)

Men der er også midlertidige aktiviteter i Fredericia, som ikke vurderes at have nået den nødvendige flyvehøjde:

”Det eneste sted hvor jeg kan se, at man har fejlet, er med de midlertidige aktiviteter på det store område. Man kunne have skabt bedre muligheder for idræt og træning, fx med en belyst løbebane til vinterperioderne eller med flere markedsaktiviteter. I det hele taget en bevidsthed omkring økologi og bæredygtighed, [...] Det er som om, man har stillet nogle ting op og så regnet med, at folk ville tage dem i brug af sig selv. Det er så stort et område, og det er svært at finde ud af det. Skaterområdet dernede fungerer godt – men man kunne godt have lavet miljøerne tættere på hinanden.”(interessent)

”De midlertidige aktiviteter er et show. Lidt et show for deres egen skyld. Der er nok nogen, der bruger dem dernede. Men jeg synes ikke, det virker som et samlingssted.”(interessent)

I Køge er der blandt de interviewede interessenter stor tilfredshed med de midlertidige aktiviteter.

”Det har været godt, at der er sket noget i området fra starten, og særligt at kulturen har fået en så fremtrædende rolle.”(interessent)

"Jeg vil fremhæve Jens Hansens Folkeuniversitet, hvor man har forsøgt at skabe en faglig formidling inden for byudvikling, og det har været både spændende og velvalgt."(interessent)

Der spores dog samtidig en begyndende utålmodighed i forhold til at etablere "noget" af mere permanent karakter blandt interessenterne i Køge:

"Vi har været rigtig glade for kulturaktiviteterne, men nu glæder vi os til at se byggeriet i gang. Nu trænger vi til at se gravemaskiner frem for kultur."(interessent)

Det er samlet set evaluators vurdering, at partnerskaberne overordnet set er lykket godt med at engagere interessenter og borgere i byudviklingsprojekterne – både i processen omkring konkurrencen og udviklingsplanen såvel som i de midlertidige aktiviteter.

De interessenter, vi har talt med, har fokuseret på både den fysiske, strategiske og midlertidige dimension af borger- og interessentdeltagelse, og det er tydeligt, at der er stort lokalt kendskab til og engagement i forhold til projekterne. Interessenterne har forståelse for projekterne, og det er tydeligt, at dette bl.a. skyldes den åbenhed, der har været i partnerskaberne i konkurrence- og udviklingsplanfaserne.

Samtidig er det evident, at projekterne er inde at røre ved byernes identitet og historie, og det er derfor svært at undgå, at der er kritiske røster og utålmodighed at spore i tilbagemeldingerne. Dette vurderes ikke mindst at være tilfældet, når interviewene netop er gennemført på et tidspunkt mellem fase 5 og 6, hvor *"ventetiden kan forekomme at være lidt lang"*(interessent).

Men det erkendes også internt i partnerskaberne, at interessent- og borgerdeltagelse er en svær disciplin. Mange interessenter har – uanset Realdania Bys dialog- og deltagelsesorienterede tilgang til borger- og interessentdeltagelse – fortsat en forventning om, at de også får lejlighed til at bidrage med konkrete ideer og tanker til den fysiske dimension af projektet, som de er vant til i forbindelse med høringsvar mv. til kommunen.

Særligt de mere traditionelle interesseorganisationer vil skulle vænne sig til den nye form for dialog og deltagelse.

"Vi inddrager normalt borgere lidt maskinelt. Der er vi nået længere i dette projekt. Vi lytter mere. Vi tager ikke imod alle råd, men vi holder møder med virksomheder, enkeltpersoner, interessegrupper osv. Der er en anden åben tilgang og en anden ånd i det nu. Men jeg tror også, vi kan komme længere og bruge folk endnu mere. Jeg er meget optaget af, hvordan man blander blod på nye måder."(politiker)

"Borgerinddragelse er en meget vanskelig disciplin. Et borgermøde er ingen ungdomsfest, og når der på et tidspunkt begynder at ske noget, så kommer det folkelige oprør. Så bliver der bygget, hvor der før var parkeringspladser, og så bliver der spist en smule af folks baghaver. I Aarhus kostede Aarhus Å projektet rådmanden hans post, men se, hvor glade borgerne efterfølgende blev for det. Man skal ikke forestille sig, at en byudviklingsproces er uproblematisk, men der er som oftest tale om almindelige vanskeligheder med almindelige børn."(interessent)

Der er i Realdania By stort fokus på, hvordan partnerskabsprojekterne fremadrettet kan arbejde med borger- og interessentdeltagelse. Et nyt projekt, som er startet op i foråret 2012, har netop til formål at dokumentere og diskutere værdien af borger- og interessentdeltagelse i byudvikling i partnerskabsprojekterne. Samtidig har et andet projekt, der kører sideløbende med dette, til formål at udbrede Realdania Bys erfaringer med midlertidige aktiviteter i byudvikling.

Det er evaluators vurdering, at de to videns- og kompetenceudviklende projekter har stor relevans set i lyset af de tilbagemeldinger, som denne evaluering interessenter har givet.

I relation hertil viser tilbagemeldingerne bl.a., at partnerskaberne kan overveje modeller for en styrket dialog med og tilbagemelding til de interessenter, som har bidraget med input til vision, konkurrence og udviklingsplan. Det handler i sidste ende om måder, hvorpå det sikres, at interessenterne føler, at de får anerkendelse for den arbejdsindsats, som de – ofte – frivillige organisationer har lagt i projektet.

Her er det desuden en væsentlig pointe, at partnerskabernes interessenter er en meget heterogen gruppe, der hver især besidder med forskellige kompetencer. Nogle interessenter er forholdsvis traditionelle og "myndighedsorienterede" interesseorganisationer, andre er mere strategisk orienterede, og andre igen alene har en mere "social og happening" orienteret tilgang til deltagelsen.

Der kan derfor være behov for, at der i partnerskaberne anlægges en mere fleksibel tilgang til interessenterne, hvor nogle grupper inddrages mere end andre, eller hvor nogle grupper særligt inddrages i nogle faser og andre grupper i andre faser. Den fleksible tilgang kan også indebære, at nogle interessenter honoreres for deres rådgivning, bidrag og input, som det bl.a. skete i Køge Kyst i konkurrencefasen. De pågældende interessenter får hermed en mere formel rolle, og det er konsulentteamets vurdering, at partnerskaberne med en sådan model vil kunne imødekomme nogle interessenters ønsker om en større anerkendelse for deres arbejdsindsats. Hvis der vælges en fleksibel dialog- og deltagelsesmodel, vil det være væsentligt at lægge præmisserne for modellen eksplicit frem, således at der ikke opstår tvivl om, hvorfor nogle interessenter inddrages og/eller får betaling, mens andre ikke gør.

Afslutningsvis bemærkes det, at medarbejdere i Realdania By har oplyst, at det er tanken at anvende en mere fleksibel og fokuseret dialog- og deltagelsesmodel i Ringkøbing K end tilfældet var i Køge og Fredericia. Tanken er, at man i nogle sammenhænge inddrager "de unge", i andre tilfælde "tilflyttere" osv.

Kapitel 5. Realdania Bys viden og kompetencer

Som det fremgik af kapitel 2 var det en gennemgående tilbagemelding fra evalueringens respondenter, at Realdania By bidrager med en faglig viden, en omhyggelighed og et kvalitativt fokus, der løfter barren i byudvikling. Selv om de penge, Realdania By byder ind med, er vigtige, fremgår det tydeligt, at Realdania Bys viden og kompetencer også har afgørende betydning for, at man i kommunerne er så positivt stemte over for projektet og for Realdania By som samarbejdspartner.

Viden og kompetencer har været et centralt ben i Realdania Bys idégrundlag helt fra starten. Det gælder både viden i forhold til udvikling af bedre byudvikling og mere projektspecifik viden omkring konkurrencer, fasemodeller og salg. Realdania Bys interne evaluering anfører bl.a., at

”De første års erfaringer har i direkte sammenhæng med de igangværende projekter genereret relevant erfaring og viden om følgende:

- *Fasemodeller for projektgennemførelse*
- *Konkurrenceformer*
- *Dialogprocesser og interessentinddragelse*
- *Partnerskabskonstruktioner*
- *Værktøjer til fokusering af bæredygtighed og energi,*
- *Værktøj til styring af projektøkonomien, cash flow mv.¹⁰*

Man kan opdele det materiale, som Realdania By har udviklet, i følgende tre typer, som uddybes i det følgende afsnit:

- **Produkter med det sigte at inspirere til bedre byudvikling generelt eller på udvalgte felter**
- **Produkter af mere specifik værktøjskarakter**
- **Produkter til brug i projekternes salgsfase**

Det hører med til dette billede, at Realdania By med sine fem år på bagen er en ny virksomhed og fortsat under opbygning.

Kapitlet sætter spot på den viden og de kompetencer, som evalueringen peger på, at Realdania By bidrager med i partnerskaberne. I den sammenhæng fremhæves det også, inden for hvilke områder Realdania By fremadrettet kan arbejde med at styrke kompetencerne. Både kapacitetsopbygning og videnovertagelse internt i Realdania By og eksternt på tværs af partnerskaberne belyses.

Kapitlet viser, at Realdania Bys helt store styrke er den byfaglige viden, der er opdateret, international, tværfaglig og nytænkende. Der er desuden et stort fokus blandt medarbejderne på, at virksomheden fortsat er ny, og at der både er behov for bestandigt at overveje, om de eksisterende modeller og værktøjer kan forbedres. Og der er på samme tid behov for at systematisere og professionalisere indsatsen samt skabe generiske greb og principper for fx projektøkonomi og byudvikling i det hele taget. Men samtidig er der

¹⁰ Realdania By (2012): Intern evaluering, side 13

også er en åbenhed for at optage nye tilgange til byudvikling, senest anvendt i Ringkøbing K. Selv om evalueringens respondenter altovervejende roser Realdania By for stor professionalisme og gode samarbejdsevner, peger evalueringsteamet på, at politisk forståelse og økonomi- og salgskompetencer er de områder, som Realdania By fremadrettet skal have størst opmærksomhed på.

5.1 Systematisk videnudvikling og erfaringsopsamling

En gennemgang af det materiale, som Realdania By har udarbejdet selv - eller fået kompetente andre kræfter til at udarbejde - og udgivet igennem tiden viser, at der er udviklet en udpræget læringskultur i organisationen. Udgangspunktet var en overvejelse fra start omkring vidensbehovet for udvikling af partnerskaber. Det har ført til en række undersøgelser, analyser, værktøjer, der kan opdeles i tre hovedgrupper:

Produkter til inspiration generelt ift. byudvikling eller på udvalgte felter:

- "Forsynings- og infrastruktur-teknologier for bæredygtig udvikling", inspirationskatalog, udgivet i samarbejde med By & Havn og Carlsberg Group i januar 2011.
- "Inspiration til byudvikling", formidling fra Køge Kyst og FredericiaC, udgivet i februar 2012.
- "Bymiljøets betydning for virksomheders værdiskabelse", udarbejdet af Gehl Architects med støtte fra Realdania By, august 2012.

Produkter af mere specifik værktøjskarakter:

- "Fremtidens By", analyse og onlineværktøj, udgivet med bistand fra ReD Associates og Rambøll Management, 2010.
- "Procesværktøj og økonominotat", udarbejdet for FredericiaC, januar 2011.
- "Bæredygtighedsværktøj", version 1.0 (anvendt i Køge Kyst, 2010) og version 1.1 (anvendt i FredericiaC, 2011)
- "Værktøj til bæredygtig byudvikling", vejledning udarbejdet af Realdania By, november 2012

Produkter til brug for salgsfasen (lanceret i 2011 i Køge Kyst hhv. 2012 i FredericiaC)

- Et kvalitetsprogram, hvor køber af byggeretter i dialog med partnerskabet som sælger skal besvare en række spørgsmål om, hvordan mål for bl.a. variation i arkitekturen, klimatilpasning og aktivt byliv vil blive opfyldt
- En investorrettet præsentation og brochure om projektområderne generelt, herunder bl.a. projekt- og etapeplan, trafikale forbindelser, den erhvervsmæssige kontekst osv.
- Prospekter for de enkelte etaper, som bygger videre på udviklingsplanerne for det samlede projektområde og konkretiserer disse. Udarbejdet i samarbejde med

Dertil kommer en generisk salgskontrakt, som kobler salg af byggeretter til målene defineret i kvalitetsprogrammet. Den generiske salgskontrakt er ikke offentliggjort, men danner udgangspunkt for forhandlinger med investorer og developere.

Kendetegnende for partnerskabsdokumenterne er ønsket om at samle op på erfaringerne fra de gennemførte faser og formidle disse. Løbende er nye temaer kommet til, som indgår i planer for kommende vidensprojekter. Det drejer sig bl.a. om:

- "Det midlertidige" i byudvikling som fænomen og mulighed
- Udvikling af borger- og interessent dialog
- Parkering – analyser og fremtidens parkeringsløsninger.

Fælles for dette er en systematik i, at de problemer og udfordringer, der opstår i forbindelse med byudviklingsprojekterne underkastes analyser og erfaringsopsamling samt ekstern formidling.

Samtidig har Realdania By et stærkt værktøj til formidling af viden og værktøjer til fagmiljøerne i form af de konkurrencer, der afholdes i partnerskabsprojekterne. Her har bl.a. bæredygtighedsværktøjet og økonominotatet været anvendt af de mange virksomheder, der indgik i forskellige teams i Køge Kyst og FredericiaC konkurrencerne. Det er en meget direkte måde at formidle syn på byudvikling, principper om tværfaglighed, konkrete værktøjer mv. Evalueringen af konkurrencen i FredericiaC viste, at der er opbakning fra branchen til at tænke i nye konkurrenceformer og processer samt en anerkendelse af at Realdania By har lyttet til ønsker om forenkling af processerne, bl.a. i form af revidering af bæredygtighedsværktøjet fra version 1.0 til version 2.0.¹¹

Endelig er den nyudviklede salgsmode udtryk for, at Realdania By løbende udvikler en systematisk viden og dertilhørende værktøjer, efterhånden som partnerskabsprojekterne er nået frem til salgssituationen i procesmodellen.

Det er evaluators vurdering, at Realdania By er kommet langt med at udvikle en lærende kultur, og at der arbejdes grundigt med at samle op på erfaringerne undervejs, som tages med fra projekt til projekt. Det ses bl.a. af udviklingen af konkurrenceprocessen, der er evalueret efter hver afholdt konkurrence, og som løbende justeres i henhold til den feedback, der modtages.

5.2 Erfaring, nytænkning og internationalt udsyn

Der er ingen tvivl om, at Realdania Bys spidskompetence ifølge evalueringens respondenter er **den arkitekturfaglige og byfaglige viden og erfaring**. Dette vel at mærke ikke kun forstået som den mere fagligt-tekniske viden, men også viden om tilgange og processer, herunder bl.a. strategiudvikling, partnerskabskonstruktioner, gennemførelse af tværfaglige konkurrencer samt fremme af bæredygtighed ift. miljø, social/sundhed og økonomi.

Realdania By får ros for evnen til at tænke nyt og til at udfordre eksisterende tankegange i kommunerne. Flere respondenter roser i den sammenhæng Realdania By for med sit igangsatte masterclass forløb i strategisk byledelse, hvor flere af respondenterne deltager, at være med til at højne kommunernes generelle viden og kompetencer på området.¹²

¹¹ Oxford Research (2011): "Evaluering af tværfaglig parallelkonkurrence om byudvikling i FredericiaC".

¹² Jf. fx DAC's hjemmeside: <http://www.dac.dk/da/service-sider/nyheder/2011/oktober/strategisk-byledelse-for-kommunale-topchefer/>

"Realdania By kommer med en stor viden inden for arkitektur mv. Det vil vi aldrig have i en kommune som vores."(embedsmand)

"Realdania By er ved at opbygge en stor ekspertise i forhold til byudvikling i partnerskaber."(interessent)

"De følger de internationale strømninger, og fx har de netop sat et udviklingsforløb for strategisk byledelse op med studieture, konferencer etc. Det tilfører kompetencer til kommunerne og giver os et nyt blik på, hvordan vi kan angribe sådanne opgaver."(embedsmand)

Det er endnu for tidligt at vurdere, om den nytænkende byudvikling også bliver vel modtaget af borgerne i partnerskabskommunerne. Selv om alle evalueringens respondenter er positive og har store forventninger til den nye bebyggelse, indikerer nogle udsagn også, at der kan være en lille nervøsitet for, om de lokale indbyggere nu også er med på idéen om tættere byggeri, nye blandede boligformer osv.

"Det bliver spændende, om den nye bebyggelse i området også er det, som borgerne efterspørger. Det kan skabe en kontrovers, for borgere her på egnen er konservative, og mange er reserverede i forhold til det anderledes. Men jeg synes, det er fint, at man prøver at signalere brud på normer."(embedsmand)

I den sammenhæng anerkender respondenterne også, at projektet netop har til formål at tiltrække nye typer af beboere til området, og at nytænkningen derfor er afgørende.

Evalueringen peger videre på, at Realdania By kontinuerligt arbejder med at styrke og videreudvikle de modeller og værktøjer, som kan anvendes ved større byudviklingsprojekter. Der er med andre ord et stort internt fokus på at systematisere, professionalisere og udvikle **generiske modeller, der kan anvendes på tværs af partnerskaberne**. Dette aktualiseres ikke mindst af en større og større projektportefølje.

"Vi er en pionervirksomhed. Vi udvikler os hele tiden. Et set up, som fungerede for tre år siden, er justeret i dag og justeret yderligere i morgen."(medarbejder, Realdania By)

Det er således ikke gjort med, at der er udviklet cash flow-, bæredygtighedsværktøjer eller konkurrenceforløb til projekterne i Køge og Fredericia, som siden er blevet evalueret og justeret. Det er evaluators klare indtryk, at man i Realdania By løbende spørger sig selv, om man kan gøre tingene endnu bedre, næste gang man etablerer et partnerskab. På den måde synes Realdania By at leve op til sit eget ideal om, at *"god byudvikling ikke kan sættes på en færdig formel, men tager udgangspunkt i byen selv og byens særlige kendetegn eller situation"*.¹³

Et godt eksempel på dette er, at der i Ringkøbing K projektet er introduceret en ny tilgang til byudvikling i form af radikal innovation, som politikere og embedsfolk i Ringkøbing-Skjern Kommune indtil videre har taget godt imod.

"Vi prøver at arbejde med radikal innovation i Ringkøbing. Det er et nyt værktøj – en ny måde at tænke udvikling på, og det giver projektet en anden start, end de andre partnerskabsprojekter har fået. Det handler om at stille de rigtige spørgsmål. Fx spørger vi, hvordan nye beboere kommer til at føle sig hjemme i Ringkøbing fra dag ét? Hvordan alle 1100 bygninger bliver kystnære? Kan man give jobgaranti i sommerhalvåret? Vi har i alt stillet ti spørgsmål. Det handler om at ændre mindsettet. At gøre udkantsområder interessante."(interessent)

¹³ Se Realdania Bys hjemmeside:

http://realdaniaby.dk/omOs/Kvalitet_i_byudvikling/Pages/Kvalitetibyudvikling.aspx

Et andet eksempel er, at Realdania By i august 2012 har igangsat et nyt forskningsprojekt, der skal skabe modeller for fremtidens strategiske byudvikling. Projektet gennemføres som et erhvervs ph.d.-projekt i samarbejde med CBS. Projektet skal bl.a. undersøge, hvordan man skaber en strategi for store byudviklingsprojekter, som holder på langt sigt; hvordan man organiserer projekterne mest effektivt; samt hvordan man samarbejder bedst muligt med interessenter og borgere.

Det er evalueringsteamets vurdering, at Realdania By i sin femårige levetid er lykkedes godt med på den ene side at systematisere og professionalisere sit arbejde, samtidig med at virksomheden stadig formår at innovere og tænke nyt, både fortløbende og hver gang der etableres et nyt partnerskab. Evnen til at balancere de to forhold bliver stadig mere afgørende, efterhånden som Realdania By indgår flere partnerskaber.

5.3 Politisk forståelse

Når man som Realdania By bevæger sig ind i partnerskaber, er der behov for andre kompetencer end dem, som Realdanias filantropiske afdeling traditionelt arbejder efter og høster stor ros og anerkendelse for: arkitektfaglig viden, byggestyring, projektledelse osv. En af udfordringerne er bl.a. at forstå kommunernes særlige væsen og at kunne indgå i et samspil med dem.

En interessant med stort kendskab til Realdania By beskriver samspillet således:

“Det, Realdania By har, er en ret lille, men velstyret organisation. Toppedelsen i organisationen er meget kompetent. På den anden side er der det kommunale fabeldyr. Jeg vil kalde det et mangedyret uhyre. Byråd, udvalg og forvaltningsapparat er bundet op på lovgivning, en direktion og sektoropdeling i forvaltningen. At få en helhed ud af det show er noget af en opgave. Det gør, at kommunen er en langsom spiller, og der er mange muligheder for, at bolden bliver hængende et eller andet sted. Realdania By er gode til at flytte bolden og til at bryde porten ind. De bruger meget tid på dialog med topembedsmændene. Realdania By har på den måde en isbryderfunktion, og det processuelle og de løbende samtaler med embedsmændene er meget centralt i samarbejdet.”(interessent)

Med en meget kompleks organisation på den ene side, og en lille professionel organisation på den anden er der potentiale for visse kultursammenstød.

Realdania By roses imidlertid for i det store og hele for at have den nødvendige forståelse for kommunerne og deres virkelighed. Dette tilskrives ikke mindst medarbejdernes forudgående erfaringer og – for flere medarbejders vedkommende – deres kommunale eller statslige baggrund.

“Persongalleriet er alfa omega. Vi har et godt samarbejde med topledelsen i Realdania By, hvis facon har gjort, at vi har kunnet tage mange forebyggende drøftelser. Vi afholder også mange møder uden for bestyrelsen med embedsmændene. Det har været meget tillidsskabende. Også de folk, der sidder i bestyrelsen, er meget behagelige mennesker, der har forståelsen for magtstrukturerne i kommunen osv.”(embedsmand)

“Realdania By er generelt et meget professionelt selskab at samarbejde med. De har en dyb forståelse for kommunerne qua deres medarbejders baggrund. De forstår godt, hvis vi har et politisk problem. Lige nu er det meget personorienteret her i kommunen op til kommunalvalget, og det kan godt skræmme investorer væk. De vilkår kender de til. Det behøver vi ikke at forklare dem.”(politiker)

Flere respondenter vurderer, at Realdania By lærte meget om politisk håndtering af de indledende protester omkring lukningen af skibsværftet i Fredericia, men hvor stemningen i befolkningen siden er vendt og nu er positiv.

"Jeg tror, Realdania By blev lidt skræmt af det, de oplevede i Fredericia. De har lært meget om, hvilke følelser der kan komme i spil. Det kommer nok bl.a. til udtryk i deres store fokus på detaljer."(embedsmand)

Der er imidlertid også respondenter, der minder om, at Realdania By fortsat skal huske, at kommuner ikke kan manøvrere så let som Realdania By:

"Realdania By kan godt være meget pushy i deres tilgang. Vi har andre ting, vi skal tage stilling til. Vi har af og til sagt til dem, at I kører for stærkt frem. Vi er en tunge klods, og det glemmer de nogle gange."(embedsmand)

"Det foregår pænt og venligt, men der er måske et problem i at få kadencerne til at passe sammen. Topledelsen i Realdania By er ofte irriteret over kommunens langsomhed, ændrede kurser osv. [...] Realdania By ved det, de skal vide om de kommunale mekanikker. Men kompetencerne skal vedligeholdes. Og de skal tænke over det i nyansættelser."(interessent)

Det er evaluators vurdering, at Realdania By lykkes godt med at manøvrere i det politiske spil og altovervejende udviser den nødvendige forståelse og tålmodighed. Dette tilskrives ikke mindst dygtige og erfarne medarbejdere med politisk indsigt. Samtidig er det afgørende, at Realdania By fortsat udvikler viden og kompetencer til at indgå i det kommunalpolitiske samarbejde. Det drejer sig bl.a. om at kunne forudsige de politiske udfordringer, der kan opstå. Her vil en tilsvarende systematisk erfaringsopsamling være nyttig som kendetegner konkurrenceforløb, bæredygtighedsværktøjer, byudvikling mv. Centralt i dette står modeller og metoder for at sikre en tilstrækkelig kommunikation på tværs i byrådet, til forvaltningen og eksternt til interessenter, samt sikring af en tilsvarende forankring, opbakning og ejerskabsfølelse hos disse til partnerskabsprojektet.

5.4 Økonomi – og salgskompetencer

Når man indgår i partnerskaber, bliver skærpede kompetencer i forhold til økonomistyring og salg af byggeretter centrale. Dette er ikke mindst tilfældet, efterhånden som partnerskabsprojekterne når frem til salgssituationen i procesmodellen (fase 6).

Dette forhold er fuldt ud anerkendt internt i Realdania By, hvor den interne evaluering anfører, at: *"Økonomistyringen vil fremover blive mere kompleks, i takt med salg og byggeomodning tager fart. Der forventes behov for øget bemanning."*¹⁴

Dette er baggrunden for, at Realdania By i 2012 har udarbejdet en omfattende salgsmodel, der som tidligere omtalt består af både et kvalitetsprogram, en salgskontrakt og et prospekt, som skal sikre udmøntning af visionen og målene om kvalitet og bæredygtighed, jf. figur 3 præsenteret i kapitel 3. Enkelte respondenter peger dog på, at de er usikre på partnerskabernes "hardcore" business kompetencer, særligt når projekterne nærmer sig salgsfasen. Projektdirektørerne i de tre partnerskaber vurderes f.eks. ikke at være rekrutteret på baggrund af deres økonomiske kompetencer. Et byrådsmedlem, der ikke sidder med i partnerskabsbestyrelsen, bemærker:

"Jeg så gerne, at der kom en forretningsmand ind og blev ansat som direktør. En, som havde erfaring med at sælge store grunde, fx fra Skanska eller NCC. Jeg er ved

¹⁴ Realdania By (2012): Intern evaluering, side 21

at miste troen på projektet. De politikere, der sidder i bestyrelsen, har ikke det store begreb om, hvad det vil sige at få en investor til at købe en grund til 50 mio. kr. Jeg kender ikke Realdania Bys medarbejdere, så dem kan jeg ikke udtale mig om. Men den forretningsmæssige tryghed mangler.”(politiker)

Det er i den sammenhæng en udfordring, at salgsområdet er et lukket land med sparsom erfaringsudveksling og muligheder for sparring med andre parter. Her bevæger Realdania By sig ind på et område, der er præget af konkurrence og forretningshemmeligheder og langt fra den filantropiske verden. Realdania By må derfor enten selv indhente den rette viden og kompetencer udefra eller skabe en "next practise" på området.

Det er med andre ord en pointe, at partnerskaberne fremadrettet kan få behov for tilførelse af nye kompetencer inden forretningsmæssig forståelse og erfaring med salg til developere. Dette er blot naturligt med de faser, som partnerskabet i både Køge og Fredericia er på vej ind i.

Evaluator er opmærksom på, at usikkerheden – om de rette kompetencer er til stede – i et vist omfang skyldes, at projekterne indtil videre har vist få resultater i forhold til salg af byggeretter med fastholdelse af kravene til kvalitet, bæredygtighed mv. Det drejer sig igen om at have tålmodighed og is i maven.

Ikke desto mindre er det et opmærksomhedspunkt i forhold til fremadrettet rekruttering til partnerskaberne, at kompetencerne på salgsområdet muligvis kan styrkes. I den sammenhæng bemærkes det, at Realdania By pr. 1. januar 2013 har ansat en salgschef, der skal beskæftige sig med salg af byggeretter og varetage kontakten til potentielle investorer og developere på vegne af partnerskabsprojekterne.

Kapitel 6. Partnerskabet som virkemiddel

Dette kapitel behandler partnerskabsmodellen som virkemiddel og afdækker, hvilke potentialer der kan identificeres heri.

Det er endvidere i dette kapitel, vi behandler en række af de fremtidige udviklingsmuligheder, som de mange respondenter i evalueringen har peget på.

Centralt står, at hovedgrebet i Realdania By er funderet i, hvad der i filantropisk forstand kan betegnes som missionsrelaterede investeringer. Missionsrelaterede investeringer er kendetegnet ved, at fonde investerer i områder, der ligger inden for deres fundats, og hvor man har forventninger markedskonformt afkast, men hvor der i vurderingen af investeringerne indgår betydelige filantropiske elementer.

Som det fremgik af kapitel 3 opfatter Realdania Bys omverden først og fremmest Realdania By som en privat investor, om end denne opfattelse er ledsaget af en forståelse og anerkendelse af, at både kvalitet i byudviklingen og tålmodighed er afgørende for Realdania By. Evalueringsteamet peger derfor på, at Realdania By fremadrettet arbejder på at styrke den filantropiske profil. Det er vurderingen, at der er reminiscenser fra den indledende afklaring af idegrundlaget ved stiftelsen af Realdania By, der spiller ind her.

Endvidere er det vores opfattelse, at der er betydelig demonstrationsværdi i partnerskabsprojekterne. Både på organisatorisk niveau og i form af en række nytænkende byudviklingsperspektiver. Dette kan underbygges ved en bedre evidens i resultaterne. Ikke mindst de filantropiske målsætninger, hvormed der tænkes på de kvalitetsmæssige effekter af projekterne, bør understøttes fagligt og dokumenteres løbende.

Samtidig peger vi på, at der er udvidelsesmuligheder i forhold til at videreudvikle partnerskabsmodellerne, bl.a. med modeller for mindre projektformer, og dermed skabe mere rum til rådgivning og kompetencecenterfunktion.

6.1 Demonstrationsværdi og skalerbarhed

Et vigtigt element i at skabe varig forandring for filantropiske fonde er at kunne gå fra pilotprojekter til en bredere skalering, der kommer flest mulige til nytte. Der er grundlæggende to veje til at opnå dette:

1. Demonstrationsværdi, forstået således at andre aktører kan iagttage, vurdere og anvende hele eller udvalgte dele af et filantropisk projekt (fx et byudviklingsprojekt) til egne formål.
2. Egen skalering, hvor fonden enten selv eller i partnerskab med andre private, offentlige eller civilsamfundsaktører løfter hele eller dele af et pilotprojekt videre.

For Realdania By kan der med fordel skelnes mellem demonstrationsværdien for selve partnerskabsmodellen og for andre områder, som syn på byudvikling, konkrete planlægningsløsninger, konkurrenceformer, dialog- og deltagelsesmodeller eller lignende.

“Der er både en demonstrationsværdi inden for “det store demonstrationsprojekt”, nemlig partnerskabet og hele projektføreløbet, men også af mindre dele i projektet, fx en parkeringskælder eller borgerinddragelse.” (medarbejder, Realdania By)

Der er ingen tvivl blandt de interviewede respondenter om, at partnerskabsmodellen har en stor fremtid, og at Realdania Bys model bliver fulgt med nysgerrighed:

"Det er helt klart noget, vi taler om blandt kollegerne i andre byer. Jeg tror, det bliver en fremtidig model. Sikker med mange forskellige former og udtryk. Det er fint, at Realdania er med til at udvikle dette. Byudvikling er i min optik lige dele proces/organisation og vision/arkitektur/planlægning." (embedsmand)

Samtidig betragtes demonstrationsværdi også som noget, der udvikler sig over tid i kraft af den interne læring. Den kontinuerlige udbredelse af partnerskabsmodellen til nye kommuner giver således anledning til, at Realdania By løbende optimerer processer og modeller fra partnerskabsprojekt til partnerskabsprojekt.

"Man bør se partnerskabsmodellen i et dynamisk perspektiv. Konkurrencen i FredericiaC har kostet relativt meget, fordi det var første gang, man afholdt en sådan, men vores forestilling er, at hvis andre tager samme model, vil det være væsentligt billigere at gennemføre." (medarbejder, Realdania By)

"Der er ikke det hjørne, som ikke bliver forbedret fra gang til gang. Den første del af processen har vi prøvet nogle gange. I Ringkøbing laves der nu et parallelopdrag for at optimere processen. Der er hele tiden fornyende træk. Vi komprimerer processen. Værktøjerne bliver vi også hele tiden skarpere på. Det samme gælder 'midlertidighed' og interessentdeltagelse. Også det organisatoriske, fx besættelse af projektdirektørstillinger." (medarbejder, Realdania By)

Hertil kommer, at det også vurderes som vigtigt internt i Realdania By, at der kommer nye elementer ind i partnerskaberne. Fx anvendes som noget nyt radikal innovation i Ringkøbing. I Køge har kulturen været motor. I Fredericia er midlertidighed et centralt begreb. På den måde ligger demonstrationsværdien som andet end partnerskabsmodellen i form af konkrete anvisninger eller afprøvninger af byudvikling.

Demonstrationsværdien i store byudviklingsprojekter har den naturlige begrænsning, at der er mange stedsspecifikke faktorer, der gør direkte overførbare vanskeligt. Det er således typisk delementer, som omverdenen fremhæver som overførbare.

"Der er elementer fra partnerskabskommunerne, som vil kunne kopieres af andre kommuner. Fx kulturpuljen i Køge, hvor der er afsat et initialbeløb til bl.a. midlertidige kulturaktiviteter i området. Når der så sælges nogle byggeretter, skal en vis andel fra salget tilbage i puljen. Vi har set med denne pulje, at der lægges rigtig mange frivillige arbejdstimer fra borgere, frivillige, foreninger etc. i puljens aktiviteter." (medarbejder, Realdania By)

Dette eksempel og mange lignende erfaringer der allerede er gjort, og som vil blive opsamlet fremover, rummer et stort formidlingspotentiale. Dels som klassisk kommunikation, men også som potentiale for rådgivning og direkte sparring på konkret projektniveau.

Skalerbarhed

Det andet ben i afdækningen af skalerbarheden omhandler mulighederne for ved egen kraft og i samarbejde med andre at udbrede partnerskabsformen til at skabe byudviklingsprocesser, der kan anvendes andre steder.

Alene det faktum, at der er etableret flere partnerskaber og skabt en stor læring undervejs og at processerne til stadighed optimeres og udvikles, viser, at der er skaleringspotentialer for Realdania By.

Det er således evaluators vurdering, at selve partnerskabsmodellen og hovedgrebet på byudvikling er skalerbart. Der er i skrivende stund tre igangværende projekter, og der er i princippet ikke en øvre grænse for, hvor mange nye projekter, der kan igangsættes. Der er dog en række forbehold, der bør fokuseres på.

Karakteristisk for skalerbare modeller for filantropiske projekter er således:

- Projektets resultater skal være **veldokumenterede**. Det skal kort sagt virke.
- Skalering kræver **tålmodighed** og vedholdenhed.

Særligt det første punkt er et væsentligt opmærksomhedspunkt, mens Realdania By som beskrevet får ros for at udvise tålmodighed, særligt i partnerskabsprojekternes formative fase.

Det er endnu for tidligt at træffe endegyldige konklusioner om, hvorvidt hovedgrebet virker. Vi har en række meget tydelige kvalitative udsagn om, at der rent faktisk skabes bedre byudvikling. Det er der stor konsensus om i partnerskaberne og blandt evalueringens respondenter. Det tyder klart på, at modellen er rigtig. Men der er behov for en løbende dokumentation herfor. Det gælder for det første omkring de filantropiske målsætninger (får vi bedre byudvikling om 10-20 år?) og for det andet omkring de økonomiske antagelser (holder beregningerne eller procesresultaterne?). Her er det vigtigt, at Realdania By forstås på den rigtige måde. Som en filantropisk model, der har karakter af en missionsrelateret investering.

6.2 Filantropisk image: Missionsrelateret investor

I et koncernperspektiv arbejder Realdania med gearing som mål for i hvilket omfang, der etableres partnerskaber og eksterne samspil. Men spørgsmålet er, hvordan Realdania By skal opfattes i den sammenhæng?

Først og fremmest er det evaluators vurdering, at der bør skelnes mellem filantropiske uddelinger, filantropiske investeringer (missionsrelaterede og program-relaterede investeringer) og rene markedsinvesteringer:

- Filantropiske uddelinger: "Filantropi", Bolius, DAC mv.
- Filantropiske investeringer: Realdania By (missionsrelateret), Realdania Byg (program-relateret)
- Markedsinvesteringer: Investeringsafdelingen i Realdania

Ovenstående er en generel opdeling, idet de forskellige datterselskaber og funktionsområder benytter sig af forskellige former for virkemidler, der i nogen grad låner fra hinanden. Det drejer sig fx om enkelte projekter i Filantropi, der rummer långivning eller projekter i By/Byg af mere uddelingskarakter eller formidling.

Filantropiske investeringer kan opdeles i missionsrelaterede investeringer, der typisk har en forventning om et markedsafkast, men som samtidig ligger inden for fondens mission, og i program-relaterede investeringer, der har en afkastforventning, der er lavere end markedets.¹⁵ På den måde indgår de program-relaterede investeringer som en del af fondens investeringer¹⁶, men det er ikke et krav at der realiseres et afkast lavere end

¹⁵ Rockefeller Philanthropy Advisors (2008): "Mission-Related Investing"

¹⁶ Og indgår derfor i beregningen af de 5 % uddeling, som amerikanske fonde er underlagt ifølge US Tax Code 501 (c)

markedet. Men investeringen skal være designet så afkastforventningen kombineret med risikoen skal være lavere end markedet.

Missionsrelaterede investeringer defineres således:

- Det er projekter, der ligger inden for fundatsen og altså skal understøtte Realdanias mission (i modsætning til rene markedsinvesteringer, hvor der arbejdes ud fra en mere bred investeringsprofil).
- Det er projekter, der i udgangspunktet indeholder en forventning om et markedskonformt finansielt afkast, men hvor de sociale eller filantropiske formål indgår som led i den samlede due diligence i fondens udvælgelse og gennemførelse af investeringsprojekter.¹⁷

Realdania Bys partnerskaber ligger altså i denne kategori. Det er projekter, der klart ligger inden for Realdania Bys egen mission, men også helt entydigt inden for koncernens mission og fundats.

Det er samtidigt projekter, der rummer en forventning om et resultat, der er markedskonformt, men hvor der er betydelige filantropiske elementer i projektudvælgelsen. Af Realdania Bys interne evaluering fremgår, at *"For det første skal afkastprocenten være markedskonform uden et maksimeringskrav som hos en privat investor. [...] For det andet skal likviditeten igennem hele projektforløbet være positiv, hvilket selvfølgelig ikke kun afhænger af indtægter og udgifter, men også den arbejdskapital, som tilføres initialt og undervejs."*¹⁸

Det fremgår endvidere fra 2008, at *"Realdania Arealudvikling i et vist omfang skal bidrage til vedligeholdelse af Realdanias formue. Realdania Arealudvikling har, i kraft af sit formål og sit Realdania ejerskab, mulighed for at tilrettelægge sine investeringer og arealudviklingsindsats langsigtet og uden behov for at honorere krav til kortsigtet afkast på enkeltinvesteringer. Dette giver mulighed for at skabe vilkår omkring byudvikling og byomdannelsesprojekter, der – til forskel fra rene kommercielle operatører – kan sikre kvalitet, nytænkning og værdiskabelse."*¹⁹

I Realdania Bys egen forstand er det balance mellem byudvikling og en sund økonomi. Dette understreges af, at der er tale om missionsrelaterede investeringer, der er en del af det filantropiske univers.

Udgangspunktet for senere målinger og vurderinger af Realdania Bys partnerskaber bør forholde sig til det korrekte hierarki for indsatsen. Derfor bør resultaterne i form af bæredygtige og levende byer balanceres med afkastgrader og returløb.

Det er evalueringsteamets opfattelse, at en stærk profil som 'privat investor' som tidligere beskrevet har en række fordele nu og her. Men på længere sigt vil der være fordele ved, at det er de primære effekter, altså de filantropiske, der træder i forgrunden, mens evt. afkast (eller tab) træder i baggrunden.

¹⁷ Rockefeller Philanthropy Advisors (2008): "Mission-Related Investing, side 66-68.

¹⁸ Realdania By (2012): Intern evaluering, side 18.

¹⁹ Dokument godkendt på bestyrelsesmøde i 2008. Realdania By (2012): Intern evaluering, side 16.

6.3 Bedre evidens for effekten

Som beskrevet er et centralt led i at skabe demonstrationsværdi og muliggøre skalering og udbredelse af det filantropiske arbejde, at projekterne viser vejen. Indsatsen skal virke, og det skal kunne dokumenteres.

Når det gælder afkastgrader og økonomiske resultater er der en betydelig faglig tradition og veludviklede metoder til at opgøre de finansielle resultater. Det er en del af partnerskabsbestyrelsens arbejde at kontrollere og monitorere denne udvikling.

Omvendt gælder de filantropiske målsætninger. Her er vi på mindre sikker grund. Der er ikke en lang forskningstradition eller et metodekatalog at trække på. Der er heller ikke som i økonomien en bredt anerkendt praksis i erhvervslivet at trække på.

"Man kan måle succes på forskellig vis, men det vigtigste er, hvordan omverdenen tager imod de nye kvarterer. Bliver kvartererne omtalt i medierne, fx arkitektfaglige anmeldelser mv., og bliver de opfattet som levende og gode steder at bo i, når man taler med folk på gaden?" (medarbejder, Realdania By)

"Visionspunkterne kan måles et efter et. Det er meget afgørende for at fastholde drivet. Man kan allerede se noget af det – inddragelse, genskabelse af forbindelse til vandet, grønne områder, sport og bevægelse. Vi er i gang." (interessent)

Det er derfor evalueringsteamets opfattelse, at det er vigtigt at gøre sig nogle klare, operationelle overvejelser omkring den filantropiske værdiskabelse i partnerskabsprojekterne.

- Hvordan forstår vi konkret ved "mere bæredygtig by for pengene"?
- Hvilke indikatorer kan vi opstille?

De tre aktuelle partnerskabsprojekter har forskellige perspektiver og mål, hvilket betyder at de må operationaliseres individuelt. På den måde kan vi opstille en række simple mål for, hvordan partnerskabet bidrager til bedre byudvikling.

I Ringkøbing lægges fx stor vægt på projektets evne til at tiltrække og fastholde beboere uden for de traditionelle vækstcentre, mens Køge Kyst rummer en delambition om at udvikle Køge som detailhandels centrum. Det er forskellige ambitioner, men for begge gælder, at de kan operationaliseres klart.

Hermed kan der også opstilles indikatorer og foretages løbende målinger, fx ved projektstart og løbende hvert femte år. Der behøves ikke hentes tal udefra. Ofte vil det blot kræve et indledende monitoreringsdesign og en løbende anvendelse af registerdata eller forskellige surveys. Et godt afsæt til dette arbejde ligger allerede i bæredygtighedsværktøjet, der med sin brede forståelse af bæredygtighed og sine præcise indikatorer rummer denne tænkning.

Der er generelt enighed blandt Realdania Bys egne medarbejdere om fremadrettet at arbejde med at opstille konkrete succeskriterier for partnerskabsprojekterne, så andet end afkastgraden kan inkluderes, når man skal vurdere, om Realdania By har fremmet god byudvikling og livskvalitet i det byggede miljø.

"En måde at evaluere, om der skabes succesfuld byudvikling via Realdania Bys projekter kunne fx være at tage bæredygtighedsværktøjet og måle på parametrene om 20 år. Udviklingsprojekterne skulle gerne vise, at det godt kan betale sig at indtænke livskvalitet, bæredygtighed, arkitektur mv." (medarbejder, Realdania By)

Det er evalueringsteamets opfattelse, at en større operationalisering af de filantropiske mål vil have en række fordele. Dels vil det tydeliggøre, hvad formålet er med partnerskabsprojekterne. Det vil illustrere forskellene i de tre igangværende projekters udvik-

lingsplaner. Det vil fremme forståelsen af Realdania Bys filantropiske ambition. Det vil lette senere evaluering og fremme intern læring. Endeligt og vigtigst vil det styrke demonstrationsværdien af partnerskabsprojekterne ved at dokumentere effekterne og kommunikere disse. Her er der allerede dokumenteret værdifulde erfaringer fra partnerskabsprojekterne i form af inspirationshæfter og publikationer om mere specifikke værktøjer. Denne dokumentation bør fortsættes.

6.4 Videreudvikling af partnerskabsmodellen

Vi kan med fordel skelne mellem partnerskabsmodellen som byudviklingsværktøj og som et generelt middel, der kan løse samfundsmæssige udfordringer.

Selve konstruktionen med partnerskabet, der forener offentlige og private aktører vurderes som værende en model, der har mange fordele, og som kan anvendes bredere end det gør i dag.

"Byudvikling er det oplagte område. Men man kunne vel også tænke sig andre modeller, fx ikonisk byggeri, havne, infrastruktur eller lignende områder, hvor kommuner kunne lave partnerskaber med private. Her tænker jeg ikke på Realdania, men på pensionskasser og venture capital." (embedsmand)

I partnerskabskommunerne er opfattelsen, at fremtiden kommer til at byde på flere kreative modeller, hvor det offentlige kan spille sammen med andre aktører om at realisere markante projekter. Baggrunden er ikke kun et ønske om kapital. Det er også en erkendelse af, at visse samfundsmæssige udfordringer kræver andre ressourcer end dem, der besiddes i dag:

"Vi har fra kommunal side et behov for at kunne trække på den viden, der findes. I dag har vi enormt svært ved at finde de modeller, hvor vi kan forene forskellige faglige miljøer lige fra den private virksomhed, til statslige myndigheder, dygtige fonde og universiteter." (embedsmand)

En række amerikanske fonde arbejder med en model om at skabe "**collective impact**". Det kan oversættes til "forandring i fællesskab", og beskriver en situation, hvor store samfundsmæssige problemstillinger ikke længere kan tackles af én aktør eller på ét domæne. Et eksempel er uddannelsessystemet, hvor der er en stigende anerkendelse af forbindelsen mellem sociale forhold (som et domæne), kulturel baggrund (et andet domæne) og læring (et tredje domæne). Løsningen er partnerskaber mellem offentlige, private og civilsamfundsaktører, ofte delvist støttet af filantropiske midler. Byudvikling, klimatilpasning, erhvervsudvikling er andre områder, der kalder på en bredere tilgang baseret på *collective impact* tænkning.²⁰

Realdania By har visse karakteristika i den retning. Samtidig er tendensen, at der udvikles mange varianter og konstruktioner af forskellige filantropisk funderede fora.²¹

Det er evaluators opfattelse, at der ligger et potentiale for Realdania i at bidrage til at udvikle disse fora. Med fora som Plan 09, Renovering 2010 og lignende projekter har Realdania eksperimenteret med dette område. Typiske har det været i "projektform", altså som kortere samarbejder og udviklingsopgaver.

²⁰ John Kania & Mark Kramer (2011): "Collective Impact", *Stanford Social Innovation Review*

²¹ Her tænkes bl.a. på en oplomstring af "community foundations", bl.a. i USA og Tyskland.

Denne evaluering tyder på, at partnerskabsmodellen har vist, hvordan man kan lave et langsigtet samarbejde, der kan inspirere andre.

6.5 Kompetencecenter og sparring

Et andet udviklingsperspektiv er at arbejde med mellemformer af partnerskabet. Som det er i dag har Realdania By et karakter af at være "enten-eller".

Enten lykkes det at etablere et partnerskab, som kan bære et 15-30 års perspektiv, alternativt lukkes projektet ned efter indledende foranalyser og afdækning.

"Spørgsmålet er, om vi kunne finde andre måder at samarbejde med de kommuner, som vi ikke har partnerskabsmodeller med. Vi har to yderpunkter i dag: partnerskaber eller inspiration ved at vi sender publikationer ud til alle kommuner, som de kan lade sig inspirere af. Det er interessant at undersøge mellemformer." (Medarbejder, Realdania By)

Som citatet peger på, er der meget langt mellem de kommuner, der er med i et partnerskab og de øvrige kommuner, der modtager en publikation til inspiration. Her er der mulighed for på sigt at udvikle forskellige andre former for bistand og samarbejde med kommunerne, fx gennem deltagelse i bestyrelser, følge- og styregrupper eller rådgivende organer.

Samtidig peger flere respondenter både i Realdania By og blandt partnerskabskommunerne på, at der skal et relativt stort projekt målt i økonomi og kvadratmeter til, før Realdania By engagerer sig i projektet.

Det betyder, at der formentligt er en række mindre byudviklingsprojekter, der falder under radaren, men som i filantropisk forstand kan være gode og spændende projekter.

En del af disse ligger i dag andre steder i Realdania, dvs. i Filantropi, hvor der typisk arbejdes med uddelinger som primært virkemiddel, samt en meget stor grad af sparring og rådgivning i projekterne. Det kunne, ifølge medarbejdere i Realdania By, rumme potentialer at kombinere disse tænkninger:

"Jeg tror vi kunne supplere 'den store model' med mere rådgivning og sparring. Lidt som et viden- og kompetencecenter. Mere målrettet. Man kunne også forestille sig, at man kunne være med til at udarbejde udviklingsplanen. Måske skulle vi også bare tilbyde os selv mere over for kommunerne. Men det er svært at finde ressourcer som det er i dag." (medarbejder, Realdania By)

Det er naturligvis også et ressourcespørgsmål. De nuværende partnerskabsmodeller trækker store ressourcer internt i Realdania By. Noget af dette skyldes en stejl læringskurve, og der er således perspektiver i at fremtidige projekter får et mindre ressource-træk ud fra en alt andet lige betragtning. Men det ændrer ikke på, at partnerskabsmodellen, som den er i dag er arbejdskrævende. Særligt i den formative fase.

Derfor kan det være ressourceoptimerende med mellemformer, hvor den store viden, der nu er opbygget efter fem års virke i Realdania By, kan komme i spil.

Det er evalueringsteamets opfattelse, at der i tråd med andre dele af Realdania koncernen er et betydeligt potentiale i at udvide den sparring, der i dag primært tilfalder partnerskabskommunerne.

Endvidere er det vores opfattelse, at det strategisk bør overvejes, om der kan udvikles mellemformer, hvor partnerskabsmodellen (evt. i en "light-version"), kan anvendes til byudvikling i mindre byer eller i mindre omfang.

Kapitel 7. Metode

I dette kapitel samles op på evalueringens metoder og inddragelse af de respondenter. Evalueringen er foretaget af Oxford Research i perioden juli 2012 til januar 2013.

Evalueringens dataindsamling har baseret sig på følgende delelementer:

Desk Research

Evaluatoren har igennem en grundig desk research gjort sig bekendt med Realdania Bys idegrundlag og projekter. Desk researchen har bl.a. fokuseret på følgende centrale dokumenter og hjemmesider:

- Notater og andet baggrundsmateriale fra Realdania Bys stiftelse samt diverse interne projektbeskrivelser, modeller og oplæg
- Intern evaluering af Realdania By af 18. januar 2012
- Realdania Bys hjemmeside www.realdaniaby.dk
- Partnerskabsaftalerne for de tre partnerskaber FredericiaC, Køge Kyst og Ringkøbing K mv.
- "Fremtidens By", analyse og onlineværktøj, udgivet med bistand fra ReD Associates og Rambøll Management
- "Bymiljøets betydning for virksomheders værdiskabelse", udarbejdet af Gehl Architects med støtte fra Realdania By, august 2012
- "Inspiration til byudvikling", formidling fra Køge Kyst og FredericiaC, redaktionel bistand fra Pluss Leadership, februar 2012
- "Forsynings- og infrastruktur-teknologier for bæredygtig udvikling", inspirationskatalog, udgivet i samarbejde med By & Havn og Carlsberg Group, med bistand fra COWI, januar 2011
- "Investér i Køge Kyst", investormateriale udarbejdet med bistand fra Vandkunsten (herunder Kvalitetsprogram og prospekter for de enkelte etaper), i februar 2012
- "Procesværktøj og økonominotat", udarbejdet for FredericiaC, januar 2011
- "Værktøj til bæredygtig byudvikling", vejledning udarbejdet af Realdania By "Bæredygtighedsværktøj", version 1.0 (anvendt i Køge Kyst, 2010) og version 1.1 (anvendt i FredericiaC, 2011)

Kvalitative interview med centrale aktører

Evalueringen baserer sig desuden på en lang række kvalitative interview med de centrale aktører i og omkring partnerskaberne. Interviewene med medarbejdere er gennemført som fokusgruppeinterview, mens alle øvrige interview er gennemført som enten personlige eller telefoniske interview.

Følgende centrale aktører er blevet interviewet i forbindelse med kampagnen:

- Medarbejdere i Realdania By

- Projektdirektører i partnerskaberne
- Bestyrelsesformænd i partnerskaberne
- Bestyrelsesmedlemmer og tilforordnede i partnerskaberne
- Embedsmænd i partnerskabskommunerne
- Tilforordnede i partnerskabskommunerne
- Byrådsmedlemmer fra partnerskabskommunernes økonomiudvalg
- Interessenter i partnerskabskommunerne

Evalueringsteamet har i forbindelse med interviewene lovet alle respondenter fuld anonymitet. Derfor gengives alle citater alene med benævnelsen "interessent", "politiker", "embedsmand" samt kommunens navn eller "medarbejder i Realdania By".

Følgende respondenter er blevet interviewet til evalueringen:

Politikere

Finn Buch Petersen	Økonomiudvalgsmedlem, Køge
Flemming Christensen	Bestyrelsesmedlem, Køge
Hanne Lumby	Økonomiudvalgsmedlem, Fredericia
Iver Enevoldsen	Borgmester, Ringkøbing
Jane Findahl	Økonomiudvalgsmedlem, Fredericia
John Bader	Økonomiudvalgsmedlem, Fredericia
Karsten Birkebæk Sørensen	Bestyrelsesmedlem, Ringkøbing
Lars Ejby Pedersen	Økonomiudvalgsmedlem, Fredericia
Mads Lund	Økonomiudvalgsmedlem, Fredericia
Marie Stærke	Borgmester, Køge
Palle Svendsen	Økonomiudvalgsmedlem, Køge
Thomas Banke	Borgmester, Fredericia
Thomas Kielgast	Økonomiudvalgsmedlem, Køge
Uffe Steiner Jensen	Bestyrelsesmedlem, Fredericia

Embedsmænd

Holger Spangsberg Kristensen	Direktør for teknik og miljø, Fredericia
Lene Lunde	Økonomi- og kulturdirektør, Køge
Mogens Pedersen	Direktør for land, by og kultur, Ringkøbing
Niels Erik Kjærgård	Kommunaldirektør, Ringkøbing
Peter Frost	Kommunaldirektør, Køge
Tim Jeppesen	Kommunaldirektør, Fredericia
Torben Nøhr	Direktør for Teknik- og Miljøforvaltningen, Køge

Interessenter

Bent Hammeken	Formand, Bygningskultur Fredericia
Carsten Koch	Bestyrelsesformand, FredericiaC
Frede Clausen	Administrerende direktør, TK Developmen

Jens Christensen	Projektdirektør, FredericiaC
Jes Møller	Projektdirektør, Køge Kyst
Jørgen Nue Møller	Bestyrelsesformand, Køge Kyst
Jørgen Petersen	Formand, Handelsstandsforeningen, Køge
Knud Erik Serup	Konsulent, Fredericia Erhvervsforening
Niels Henry Andersen	Ejendomsmægler, Domicil Aps., Fredericia Erhvervsforening
Ole Klottrup	Formand, Danmarks Naturfredningsforening, Fredericia lokalafdeling
Søren Adersen	Projektdirektør, Ringkøbing K
Søren Møller	Rektor, Det Danske Musicalakademi, Fredericia
Tommy Olsen	Daglig leder, Det Grønne Hus, Køge
Uffe Steiner Jensen	Bestyrelsesformand, Ringkøbing K

Medarbejdere i Realdania By

Ann Hein	Chefkonsulent, Realdania By
Christian Bang	Økonom, Realdania By
Claus Ravn	Chefkonsulent, Realdania By
Jakob Cold	Souschef, Realdania By
Karsten Hein Svendstrup	Økonom, Realdania By
Mette Lis Andersen	Direktør, Realdania By
Michael Guldager	Kommunikationsmedarbejder, Realdania By
Peder Lind Pedersen	Chefkonsulent, Realdania By