

# Byomdannelse

Case-studium af byomdannelsen af  
Kvægtorvet i Hjørring.

Analysen af dette samt supplerende  
byomdannelsesprojekter danner grundlag  
for en diskussion af virkemidlerne til  
byomdannelse samt en modeldannelse for  
tilgangen til realisering af byomdannelse.



# Byomdannelse

Case-studium af byomdannelsen af Kvægtorvet i Hjørring.

Analysen af dette samt supplerende byomdannelsesprojekter danner grundlag for en diskussion af virkemidlerne til byomdannelse samt en modeldannelse for tilgangen til realisering af byomdannelse.

Aalborg Universitet  
Institut for Samfundsudvikling og Planlægning  
Fibigerstræde 11-13  
9220 Aalborg Øst

Landinspektøruddannelsen

Rapporten er udarbejdet på landinspektøruddannelsens 10. semester  
Af Line Træholt Hvingel  
Afleveret Januar 2005

Vejleder Kristian Bransager, Sven Allan Jensen ApS, Aalborg

Oplagsantal: 4

Forsideillustration : Foto af omdannet silo på Kvægtorvet i Hjørring

## Forord

Det har været et spændende forløb at arbejde med dette projekt, hvor mange engagerede og inspirerende personer har bidraget med deres erfaringer. Jeg vil gerne starte med at takke Andreas Duus, Hjørring Kommune, Johnny Jensen, Hjørring Boligselskab, Svend Jakobsen, Hjørring Kommune, Søren Pedersen, HP-Gruppen, samt Allan Vest, Hjørring Kirkegård, som gavmildt og åbenhjertigt har øst ud af deres erfaringer.

Sigtet med dette projekt er at klarlægge, hvordan et konkret byomdannelsesprojekt realiseres. Teoretisk lægges tyngden på de retlige virkemidler, hvor især de seneste revisioner af byfornyelsesloven og planloven sætter nogle nye virkemidler i spil. Selvom projektet hermed som udgangspunkt sætter lovgivningen i fokus, kan det ikke undgås, at de planlægningsmæssige overvejelser også fylder en del, ligesom projektets arbejdsmetoder lægger op til mange iagttagelser og beskrivelser. Det har været en udfordring at få de mange "billeder" ned på papir, og jeg overvejede lige til det sidste, om ikke projektet kom bedre til sin ret ved at være opbygget digitalt. Jeg valgte alligevel det trykte medium for bedre at kunne styre læserens arbejdsgang. Kompromiset er, at der bag i rapporten er indlagt en CD-rom med billeder og oplysninger, som der vil blive henvist til undervejs.

Til sidst vil jeg gerne takke venner og familie, der har lagt bolig og husrum til projektarbejdet.

- og til Frida, Nana og Jan: Bliv bare ved med at larme ...

---

Line Træholt Hvingel, Hjørring, d. 24. januar 2005



<b>1. PROJEKTETS FORM</b>	<b>9</b>
1.1 HVORFOR EMNET BYOMDANNELSE ?	10
1.2 HVORFOR CASESTUDIUM ?	13
1.3 HVORFOR HJØRRING?	14
1.4 PROJEKTETS PROBLEMFORMULERING	18
1.5 HVORDAN UDFORMES CASE-STUDIET ?	19
1.6 PROJEKTETS OPBYGNING	27
<b>2. AT BYOMDANNE</b>	<b>31</b>
2.1 UDVIKLING	31
2.2 ... OG AFVIKLING	33
2.3 NYE MULIGHEDER	34
2.4 EN NY OG ANDERLEDES PLANPROCES	39
2.5 FREMTIDENS UDFORDRINGER	41
<b>3. BARRIERER VED BYOMDANNELSE</b>	<b>45</b>
3.1 PROCESSENS IBOENDE BARRIERER	46
3.2 VIRKEMIDLER TIL REALISERING AF BYOMDANNELSE	47
3.3 MED RYGGEN MOD MUREN ?	68
<b>4. KVÆGTORVET</b>	<b>71</b>
4.1 KVÆGTORVETS HISTORIE	75
4.2 STARTEN PÅ OMDANNELSEN	78
4.3 UDGANGSPUNKTET	80
4.4 PROJEKTET TAGER FORM	82
4.5 RESULTATET AF OMDANNELSEN	122

<b>5. HVORFOR LYKKEDES DET AT BYOMDANNE KVÆGTORVET ?</b>	<b>127</b>
5.1 HVAD KUNNE HAVE GÅET GALT (PROJEKTETS KRITISKE PUNKTER)	131
5.2 DE INVOLVEREDE AKTØRERS POTENTIALER	132
<b>6. ANDRE BYOMDANNELSESPROJEKTER I HJØRRING</b>	<b>137</b>
6.1 MØLLER LEE-GRUNDEN	139
6.2 NESTLÉ	142
6.3 VENDIA	152
6.4 SOGNEGÅRDEN	156
<b>7. KONKLUSION PÅ BYOMDANNELSE PÅ BAGGRUND AF PROJEKTERNE I HJØRRING</b>	<b>157</b>
7.1 DE RETLIGE VIRKEMIDLER TIL BYOMDANNELSE	157
7.2 KOMMUNENS NYE ROLLE	159
7.3 DE GENERELLE UDFORDRINGER FOR BYOMDAN- NELSE I HJØRRING ?	162
<b>8. PERSPEKTIVERING</b>	<b>165</b>
8.1 MULIGHEDERNE FOR BYOMDANNELSE	166
8.2 AKTØRSAMMENSPILLET I BYOMDANNELSES- PROJEKTER	168
8.3 KOMMUNEN, EN AKTIV MEDSPILLER	171
8.4 KOMMUNEN SOM PLANLÆGGENDE MYNDIGHED	173
8.5 KOMMUNEN SOM UDØVENDE MYNDIGHED	177
8.6 UTILSTRÆKKELIGE VIRKEMIDLER TIL BYOM- DANNELSE ?	178
8.7 DET STATSLIGE SYN PÅ BYOMDANNELSE	179
8.8 TILGANG TIL BYOMDANNELSE	180

# 1. Projektets form

Alle muligheder står åbne, når man står foran opstarten af et nyt projektarbejde. Især på afgangspjektet, hvor emnet er frit, så længe det lever op til uddannelsens formålsbeskrivelse.

Afgangspjektet er kulminationen på ni semestre, hvor projektarbejdet på samtlige semestre har været i højsæde. Projektarbejdernes form har været meget forskellige, dikteret af de pågældende semestres tema. 3. semesters projektarbejde om plansystemet inklusiv planlægning og udarbejdelse af en lokalplan for et nyt boligområde har således ikke mange fællestræk med 6. semesters tekniske afreportering af en hovedpunktsmåling.

Projektarbejdet på overbygningen (uddannelsens 8.-10. semester) har dog mange fællestræk. Indholdet er specialiseret i forhold til en valgt retning indenfor landinspektørfaget. Som følge af dette valg bliver arbejdsgangen og projektudarbejdelsen mere ensrettet.

Semester	Titel	Overordnet emne	Metode
8.	Byomdannelse <i>- En diskussion af begrebet dets placering i det samlede plan- og reguleringssystem</i>	Arealanvendelse	Juridisk metode
9.	Problematikken vedrørende anvendelse af helårsboliger til sommerhuse	Fast ejendom	Juridisk metode
10.	Byomdannelse <i>- Hvordan er et konkret byomdannelsesprojekt realiseret ?</i>	Arealanvendelse	Case-studie af byomdannelse i Hjørring



Oversigten på forrige side viser mit projektarbejde på overbygningen. Interessefeltet for projektarbejdet er faldet på den juridiske del af uddannelsen, på bekostning af den tekniske del med opmåling m.v. og planlægningsretningen. Valget får betydning for problemfeltet, men også for arbejdsgangen. Som det fremgår af oversigten er der både på 8. og 9. semester anvendt juridisk metode til at besvare projekternes problemformulering. Juridisk metode er ikke en egentlig metode i den forstand, at den angiver en arbejdsgang for projektet, men den angiver, hvordan retskilderne skal læses og fortolkes. Selvom emnerne er forskellige på de to semestre, bliver arbejdsgangen i projekterne stort set ens.

Indledning - Problemformulering - Metoderedegørelse - Juridisk analyse af lovmrådet - Syntese - Konklusion

Det er behagelig at have en sådan god og veldisponeret opskrift på et projekt. Den kan med lethed vælges som løsning for dette projekt også. Alligevel står der ikke *juridisk metode* i oversigten over mine projekter men *case-studie*. Hvad det nærmere indebærer, vil jeg vende tilbage til.

Mine valg for udformningen og indholdet af dette projekt er foretaget ud fra betragtninger om, hvad jeg synes kunne være spændende. Projektafgrænsninger bør have en rationel, juridisk funderet begrundelse. De rationelle betragtninger er under ingen omstændigheder negligeret, men mine ønsker til projekter har i ligeså høj grad været styrende. Nu er det ikke fornuftigt at lade "formen" være styrende for projektet, men problemformuleringen. Jeg har alligevel valgt at lade "fornemmelsen for projektet" være det styrende, som det vil fremgå at det følgende.

### 1.1 Hvorfor emnet byomdannelse ?

Jeg synes begrebet byomdannelse er utroligt spændende at arbejde med. Det er et forholdsvist nyt begreb, og indholdsmæssigt har definitionen heraf været forholdsvist åbent, indtil den seneste ændring af planloven, der indførte, at byomdannelseområder defineres som *områder, hvor anvendelsen af bebyggelse og ubebyggede arealer til erhvervsformål, havneformål eller lignende aktiviteter skal ændres, således at områderne kan anvendes til boligformål, institutionsformål, centerformål, rekreative formål samt erhvervsformål, der er forenelige med anvendelse til boligformål.*

Begrebet byomdannelse holdt sit indtog i debatten om byplanlægning i forbindelse med udnævnelsen af en *By- og Boligminister* i 1998 under Nyrup-regeringen.

Men hvad var årsagen til begrebets opståen og aktualitet på netop dette tidspunkt ?

Det har altid været naturligt, at tomme bygninger enten blev revet ned eller brugt til andre formål, men pludselig var denne proces noget særligt. Det var ikke længere noget der blot skete ad hoc, men nu skulle alle byer pludselig *byomdanne*, og i en sådan stil, at det ofte synes som om, at selve det at byomdanne blev målet.

Mit arbejde med byomdannelse på 8. semester havde fokus på de virkemidler, der kan anvendes i planlægningen og realiseringen af byomdannelse. Gennem analysearbejdet opnåedes den erkendelse, at byomdannelse er en kompleks og sammensat proces, der indeholder mange elementer fra andre reguleringsområder (f.eks. byfornyelse), og som består af mange integrerede dele (nybyggeri, ombygning etc.). Analysearbejdet på 8. semester viste også at byomdannelse er en proces med mange iboende og udgiftstunge barrierer. Denne erkendelse står i kontrast til de mange "succeshistorier", jeg er stødt på i min empiriindsamling til dette projekt, hvor det ser ud til, at mange byer byomdanner i stor stil. Hvorfor er der denne modsætning ? Gemmer artiklerne på problemerne ved processen eller er byomdannelsesprocessen ikke så kompliceret, som jeg har fået indtryk af ?

Jeg var for nyligt i København, hvor jeg gik en tur på det tidligere B&W-areal, som nu er byomdannet til dels erhverv og dels nyt eksklusivt beboelsesbyggeri. Erhvervs-delen er placeret "i første række" mod Københavns Kanal. Konkret er det Nordea, der anvender lokalerne i byggeriet. I hvert fald de øverste etager. De nederste etager står alle tomme med påklistede "Til Leje"-skilte på vinduerne. Det var meningen, at de nederste etager skulle huse caféer og butikker. Da jeg var i området om aftenen virkede stedet meget livløst og trist. I "næste række" bagved dette byggeri, er der opført nyt, meget dyrt beboelsesbyggeri ud mod Christianshavns Kanal. Flotte materialer, men igen ikke meget liv. Folk forskansede sig bag lås og slå i de store lejligheder med altaner eller i lukkede baggårde.

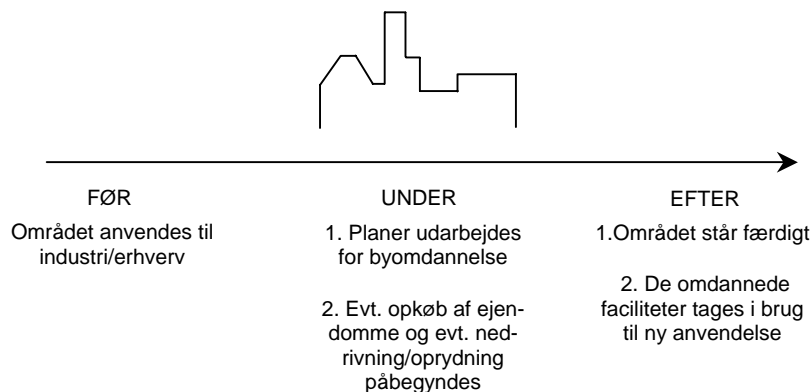
Nu kan det diskuteres om udformningen af bebyggelsen er en udslagsgivende faktor i forhold til "det manglende liv", men som jeg ser det, er det mere

interessant at se nærmere på, hvorfor de tomme lokaler ikke er udlejet i et så prestigefyldt byggeri.

I Aalborg har jeg iagttaget samme forhold, hvor de nederste lokaler beliggende i attraktivt byggeri ud mod Limfjorden ligeledes står tomme.

Hvad skyldes de mange "Til leje"-skilte ?

Jeg ønsker i dette projekt at belyse de fremstillede skismaer gennem analyse af konkrete, realiserede byomdannelsesprojekter. Jeg ser det som nyttigt at opdele analysen i faser i forhold til før, under og efter omdannelsen af området, for derigennem at kunne udpege barrierer og "succeskriterier" for byomdannelsesprojekter. Hvert trin i processen vil udgøre et succeskriterium. Det vil være en succes at gå i gang med byomdanning, det vil være en succes at realisere planerne og det vil være en succes, når projektet tages i brug. Først ved ibrugtagningen viser projektet dets værd i mine øjne. Hermed skal anstrengelserne ved de andre trin ikke negligeres, men jeg synes, at det er en afgørende faktor at fokusere på det faktiske resultat af omdannelsen.

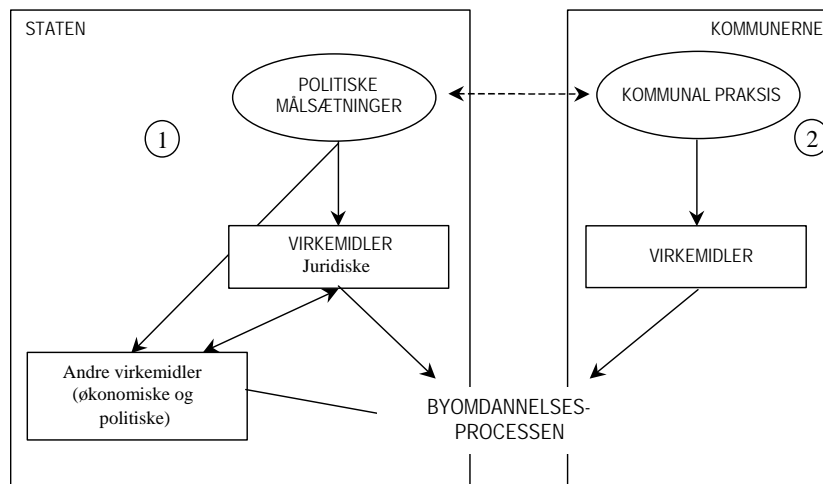


Analysen af de forskellige trin i byomdannelsesprocessen skulle gerne give en indsigt i de problemstillinger, der knytter sig hertil; Hvilke barrierer optræder i de forskellige trin, og hvordan er de overvundet i de konkrete projekter ? Analysen vil også vise, hvilke aktører, der er involveret i processen og med hvilken vægt.

Den samlede analyse skulle også gerne give en forståelse af, hvorfor byomdannelsen som planproces er opstået. Denne forståelse vil danne baggrund for besvarelse af, hvad det er byomdannelsen skal matche for at blive en succes, set i forhold til analysen af projekternes faser ?

## 1.2 Hvorfor casestudium ?

På 8. semester arbejdede jeg ud fra en overordnet problemstilling, der var formuleret som følger. *Kan det passe, at kommunerne ikke er i besiddelse af tilstrækkelige virkemidler til gennemførelse af byomdannelsesprojekter, set i lyset af den politiske bevågenhed samt den faktiske proces ?* Svaret kunne metodisk findes af to veje.



Som figuren lægger op til, kan svaret enten findes ved analyse af de formelle lovgivningsmæssige virkemidler (1), eller via studier af den faktiske kommunale praksis (2). Begge analyser har sine fordele og ulemper. Ved at foretage casestudie af et repræsentativt antal byer vil fordelene være, at man i højere grad, end ved at se på den formelle side af processen, kan få klarlagt, hvilke problemer kommunerne står overfor, og hvilke virkemidler de med fordel har benyttet. Jeg valgte alligevel (1), idet det ved en juridisk analyse af virkemidler i plan- og reguleringssystemet vil være muligt at få klarlagt anvendelsen og rækkevidden af de eksisterende virkemidler, og dermed give mulighed for et mere juridisk kvalificeret svar på spørgsmålet, idet det kan antages, at nogle af de problemer kommunerne står overfor, skyldes usikkerhed eller evt. uvidenhed om de eksisterende virkemidler. Arbejdet på 8. se-

mester tog altså udgangspunkt i den formelle side af byomdannelsesprocessen, og det er derfor oplagt at forfølge den faktiske side af processen i dette projekt. Det spændende ved at forfølge den praktiske side er også, at der ud fra den opnåede viden på 8. semester kan stilles spørgsmål, der bunder i de teser og forestillinger om byomdannelse, der trådte frem af analysen af de retlige virkemidler.

### 1.3 Hvorfor Hjørring?

I forhold til ovenstående betragtninger kan der vælges at analysere et repræsentativt antal byer, for herudaf at kunne udlede nogle generelle ”arbejds-gange” og ”problematikker” i den kommunale praksis med gennemførelse af byomdannelsesprojekter.

Der er to grunde til, at jeg ikke finder det relevant og interessant at forfølge denne analysetilgang.

For det første foreligger der adskillige rapporter, der behandler erfaringsudveksling fra byomdannelsesprojekter. Jeg kan henvise til

”Byudvikling i 8 kommuner”, Erhvervs- og Boligstyrelsen 2003

”Seminar om byudvikling og byomdannelse” – erfaringer og nye muligheder, Miljøministeriet 1999

”Omdannelsen af ældre erhvervsområder”, Center for skov, landskab og planlægning, 2000

”Bypolitik og omdannelse af ældre erhvervsområder”, Seminar, By- og boligministeriet 1999

Der er umiddelbart ingen grund til at lægge en masse ressourcer i arbejde, der allerede er udført.

En anden, og for mig den væsentligste, grund til ikke at analysere flere byer, skal findes i en anden betragtning.

Byomdannelse som begreb dækker sprogligt over skiftet fra en bymæssig anvendelse til en anden. I dag typisk fra industri til boliger, kontorer, institutioner, eventuelt detailhandel. Men det er vanskeligt at tale om byomdannelse.

se som begreb i forhold til plan- og reguleringssystemet. Mit arbejde på 8. semester konkluderede dette, idet byomdannelse er en kompleks proces, med mange integrerede elementer fra andre processer, blandt andet byfornyelse.

Gennem mit arbejde med byomdannelse har jeg desuden iagttaget, at der er mange faktorer, der er afgørende for byomdannelsens karakter;

Min tese er, at byens størrelse for det første vil være en variabel i forhold til byomdannelsens karakter. De regionale "hovedstæder" vil have et højere huslejeniveau, der kan bære økonomien i at byomdanne. Mindre byer vil ikke have den samme efterspørgsel, og dermed et lavere et lavere huslejeniveau, som omdannelsen skal "holde sig indenfor". Selvom barrierer og omkostningerne generelt til byomdannelsen vil være de samme.

I forarbejderne til den seneste revision af planloven undersøgte By- og Boligministeriet samt Miljø- og Energiministeriet omfanget af potentielle byomdannelsesområder. Det blev i undersøgelsen skønnet, at godt halvdelen af det samlede omdannelsespotentiale ligger i Aalborg, Århus, Odense samt Københavns Kommune. Disse byer har en umiddelbar indlysende fordel i kraft af deres størrelse, jf. ovenstående. Derudover vil den kommunale investeringsramme være større og det kan også være lettere for disse byer at profilere sig og dermed skaffe investorer, hvilket er en afgørende faktor i forhold til selve realiseringen af byomdannelsen.

Inddeles byerne ud fra befolkningstallet kan der foretages følgende opdeling

København	35%	af landets befolkning
Aalborg, Århus, Odense	20%	-
70 mindre/mellemstore provinsbyer	20%	-
600 stationsbyer	10%	-
ca. 5000 landsbyer	15%	-

[Kilde: By- og boligministeriet, Fremtidens by, 1999]

Denne inddeling vil kvalificere diskussionen om byomdannelse. Ikke at man vil kunne sige, at der gælder samme vilkår for alle byer i eksempelvis de 70 mindre og mellemstore provinsbyer, men som udgangspunkt vil vilkårene her være mere ens end sammenlignet med København.

Udover byernes størrelse mener jeg, at en anden variabel vil være, om der er tale om et centralt- eller perifert beliggende byområde.

Med hensyn til kompleksiteten af byomdannelsesprocessen og dermed også graden af udsigt til succes kan det være udslagsgivende om, der er tale om et

område indeholdende mange ejendomme eller en enkelt. Mange ejere vil med modsatrettede interesser kunne spænde ben for projektet.

Endelig afhænger den endelige realisering af de økonomiske kræfter. Nogle byer er heldige af have investor i ryggen, andre må mere eller mindre selv finansiere omdannelsen indenfor kommunalt regi. Hvilket igen kan kædes sammen med betragtningerne om byernes størrelse.

Dette er blot et udsnit af de elementer, der tilsammen vil udgøre udgangspunktet for de enkelte byomdannelsesprojekter.

Jeg mener derfor, at det er meget svært at sidestille byomdannelsesprojekter, idet der er så mange variable, der skal være ens, før en sammenligning er reel. Det betyder ikke, at kommuner ikke vil have stor glæde af at udveksle erfaringer, men som en videnskabelig tilgang vil denne metode ikke være umiddelbar anvendelig.

De fremkomne resultater ved en overordnet analyse af flere byer vil sandsynligvis også give en viden som i stor udstrækning er kendt fra blandt andet de ovenstående eksisterende undersøgelser.

Analyse af et enkelt projekt vil give mulighed for dybdegående analyse, som kan supplere disse eksisterende undersøgelser. Analyseresultaterne af arbejdet på 8. semester vil kunne prøves af i forhold til det aktuelle byomdannelsesprojekt.

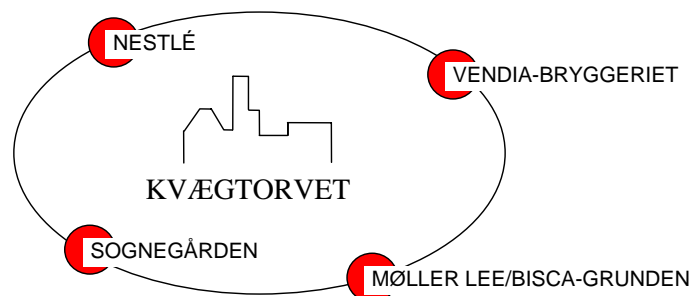
Personligt vil jeg finde det meget givende at arbejde med ét konkret projekt, da det giver mulighed for at søge svar på mange af de ideer og teser, jeg har, ligesom viden fra ét konkret projekt for mig vil være en mere værdifuld indsigt i den praktiske side af byomdannelsesprocessen end erfaringer fra mange projekter kan være.

Hvorfor valget er faldet på Hjørring, skyldes, at jeg synes, der er størst udfordring i at arbejde med byer i kategorien mindre/mellemstore provinsbyer, jævnfør ovenstående. Det kan som udgangspunkt formodes, at efterspørgslen efter byomdannede faciliteter i disse byer alene ikke er tilstrækkelige til at sikre gennemførelse af byomdannelsesprojekter. Det er derfor spændende at analysere, hvordan de realiserede projekter er gennemført.

Hjørring har gennemført byomdannelse af et gammelt kvægtorv, som nu rummer en blandet anvendelse til boliger, offentlig service, IT-erhverv, indkøb og en biograf. Ud fra ovenstående faktorer har byen som udgangspunkt

oddsene imod sig. Der er tale om en mindre by (ca. 25.000 indb.), der er ingen havn - Adgangen til vand er ellers traditionelt en væsentlig grund til at påbegynde en omdannelse af et nedlagt erhvervsareal. Arealet er ikke beliggende i centrum, men i en bydel i kanten af centrum, og alt i alt kan området med rette kaldes et perifert byomdannelsesområde. På trods heraf er arealet altså byomdannet. Hjørring Kommune har tidligere været i gennem byomdannelse af enkelt bygninger og kommunen er p.t. i gang med at planlægge omdannelse af to større områder; Den tidligere Nestlé-fabrik samt to sammenhængende grunde, der tidligere indeholdt en tømmerhandel Møller Lee og en kiksefabrik Bisca.

Byomdannelsen af Kvægtorvet vil være det centrale for analysearbejdet, men de andre omdannelsesprojekter som er af forskellig karakter, på forskellige niveauer i processen og som er forløbet meget forskellige vil udgøre en spændende kontekst, som vil kvalificere konklusionen på analysearbejdet.



Hjørring indeholder dermed mulighed for at studere et byomdannelsesprojekt til bunds, samtidig med at byen også rummer en række andre byomdannelsesprojekter på forskellige stadier, som kan medvirke til at belyse grundlæggende udfordringer til byomdannelsesprocessen.

Udover de udvalgte projekter er der i Hjørring også sket omdannelse af en tidligere kornplads samt en gammel brænderigård. Disse projekter indgik i første omgang også i analysen, men sammenfaldet mellem disse to projekter samt omdannelsen af Vendia-bryggeriet var stort set identiske. I arbejdet med byomdannelsesprojekterne viste det sig desuden, at det var omdannelsen af Nestlé og Møller Lee/Bisca, der kunne bidrage med de væsentligste betragtninger i forhold til projektets problemformulering. De to nævnte projekter er derfor valgt fra i den endelige udgave af denne rapport.



#### 1.4 Projektets problemformulering

Så meget om projektets form og mine ønsker hertil. I sidste ende skal der være et konkret formuleret problem, der kan styre arbejdsgangen i den efterfølgende analyse.

Som tidligere omtalt arbejdede jeg på 8. semester med en retsdogmatiske tilgang til emnet ud fra problemformuleringen *Kan det passe, at kommunerne ikke er i besiddelse af tilstrækkelige virkemidler til gennemførelse af byomdannelsesprojekter, set i lyset af den politiske bevågenhed samt den faktiske proces ?* Problemformuleringen antyder en forudindtaget holdning om, at svaret vil være negativt, – altså at kommunerne i de eksisterende virkemidler vil finde tilstrækkelig retligt grundlag til at gennemføre byomdannelsen med. Man kan jo se det ene byomdannelsesprojekt efter det andet blive gennemført. Konklusionen på arbejdet er da også, at virkemidlerne er tilstrækkelige (set ud fra en minimumsbetragtning). Diskussionen kan dog altid tages, om virkemidlerne er hensigtsmæssige. Arbejdet med emnet på 8. semester understreger desuden, at byomdannelsen ikke er en proces, hvor man kan regulere sig til succes, men hvor man skal planlægge sig til succes. Problemformuleringen i dette projekt skal bygge videre på den viden.

Det er også vigtigt, at projektet får klarlagt om byomdannelsen sker som følge af markedskræfterne alene samt om der er behov for offentlig regulering. Det vil kvalificere forståelsen af selve byomdannelsesprocessen. Det er i forbindelse med diskussionen vigtigt at få klarlagt, hvilke barrierer de offentlige initiativer eventuelt skal rettes imod.

Som der tidligere er redegjort for, er ønsket med dette projekt, med udgangspunkt i et konkret projekt, at få klarlagt dels hvordan en byomdannelsesproces forløber, men også hvordan processen kan sættes i gang og hvordan processen afsluttes.

Trådene samles i følgende overordnede problemformulering:

*Hvorfor lykkedes det at omdanne Kvægtorvet i Hjørring ?  
Hvilke barrierer stødte projektet på, og hvordan blev de overvundet ?*

Valget af *Hvorfor* frem for *Hvordan* skyldes en stræben efter en større forståelse af begrundelserne for succesen i Hjørring. Det er vigtigt som udgangspunkt at få klarlagt, hvordan byomdannelsen har fundet sted, og herunder er det essentielle at få klarlagt de barrierer, der eventuelt måtte optræ-

de. Men denne viden skulle gerne føre et skridt videre i forståelsen af byomdannelse som proces, herunder hvad der karakteriserer byomdannelsesprocessen, og hvad det er byomdannelsen skal matche. For at opnå viden til besvarelse af problemformuleringen, skal analysen fokusere på spørgsmålene:

1. *Hvilke barrierer optræder i forbindelse med byomdannelsesprojektet ?*
2. *Hvordan overvindes barriererne ?*
3. *Hvilke aktører er involveret, og med hvilken vægt ?*
4. *Hvilke reguleringsmæssige- og planlægningsmæssige virkemidler er i spil ved et byomdannelsesprojekt ? Er virkemidlerne tilstrækkelige ?*
5. *Hvilke sammenfald og forskelle er der på dette byomdannelsesprojekt og projekterne for Nestlé – og Møller Lee/Bisca-grunden ?*
6. *Var Kvægtorvet enestående sammenlignet med de andre byomdannelsesprojekter i Hjørring ? Hvad er de generelle udfordringer for byomdannelse i Hjørring ?*

Den opnåede viden skulle gerne munde i en forståelse af de i starten stillede spørgsmål *Hvad er årsagen til begrebets opståen og aktualitet på netop dette tidspunkt ? samt Hvad skyldes de mange "Til leje"-skilte ? (s.11)*

### 1.5 Hvordan udformes case-studiet ?

Ønsket om at tilrettelægge analysen som case-studium har været, om ikke styrende, så i høj grad medvirkende til at forme problemformuleringen. Forskningsmæssigt synes dette metodisk ukorrekt, idet problemformuleringen skal være styrende for metodevalget. Men i dette tilfælde har casestudiet fra starten været en oplagt mulighed.

Casestudium betyder sprogligt studium af *et tilfælde*, og har forskningsmæssigt sin oprindelse i den medicinske og psykologiske forskning, hvor det refererer til en detaljeret analyse af et enkelt tilfælde, som kan forklare udviklingen af sygdomme. I Gyldendals Fremmedordbog defineres begrebet som *Studie- eller undervisningsform, hvor en konkret virkelighedssituation*

*behandles så alsidigt som muligt.* Definitionen afspejler, at metoden i dag er udvidet, så den dækker alle former for observation af ”en konkret virkelighedssituation”. Casestudiet er i dag meget anvendt indenfor sociologien, men alle former for beslutningsprocesser, planlægningsprogrammer, magtanalyser, analyser af indflydelse samt analyser af konflikter og samarbejde omkring konkrete politikker er oplagte emner for et casestudium.

Da jeg netop ønsker at analysere et konkret byomdannelsesprojekt er metoden en passende og velvalgt metode.

Casestudiet som metode er behandlet dybtgående i mange lærebøger. Oftest er metoden anvendt og beskrevet i forhold til sociologiske studier af for eksempel organisationer. Jeg har udvalgt to lærebøger, hvis anvendelse ligger tættere på formålet med anvendelsen af metoden i dette projekt. De to udvalgte lærebøgers udlæg af casestudiet vil kort blive gennemgået i det følgende, og dernæst vil jeg redegøre for min brug af teorien.

Erik Maaløe ”Case-studier”, Akademisk forlag, 1996

Bent Flyvbjerg ”Case studiet som Forskningsmetode”, Inst. 20, AAU, 1988

Maaløe arbejder med følgende operation af faserne i et casestudium [Maaløe, 1996, s.98]

- A. Forstudier til casen, der fører til formulering af en protokol, dvs. program vedr. indhold, form og metode og disses teoretiske forudsætninger.
- B. Adgang til feltet, der fører til udfærdigelse af en undersøgelsesforskrift inkl. spørge-guides, (operationalisering).
- C. Feltarbejde, det være sig arkivstudier, deltagerobservationer, interview eller eksperimenter.
- D. Bearbejdning af rådata trin for trin til a) en beskrivelse og/eller fortælling, b) en test mod en given teori, c) en ny teori, evt. d) en ny teori at holde op imod en anden hidtil kendt teori, evt. på basis af yderligere litteraturstudier.
- E. Syntese og konklusion – udfærdigelse af rapport

Flyvbjergs udgave er [Flyvbjerg, 1988, s. 7]

- A. I første omgang trækkes casestudiet i den induktive retning ved i så stor udstrækning som muligt at lade casen "fortælle sig selv". Man får så at se hvilke begreber, problemstillinger osv., der vokser ud af den.
- B. I anden omgang skal begreber, problemstillinger osv. sammenlignes og ses i sammenhæng med den viden, som eksisterer om magt, indflydelse og strukturel analyse. Denne viden vil være afgørende for hvilke "snit" forskeren efterhånden lægger i case studiet, altså for hvilke problemstillinger han eller hun vurderer som de mest interessante i casen.
- C. Det er ikke givet, at disse problemstillinger er de samme, som vokser frem, da "casen fortalte sig selv". Det kan derfor blive nødvendigt med en anden omgang af dataindsamling til belysning af de nye problemstillinger.

Den vigtigste pointe, der kan trækkes ud af begge beskrivelserne af casestudiet, mener jeg, er betragtningen om, *at begreber, beskrivelse og analyse skal vokse induktivt ud af den studerede case.*

Det vil sige, et rent casestudie lægger vægt på aktøropfattelsen og nedtoner forskerens eget verdensbillede. Analysens udgangspunkt er de begreber og sammenhænge, som er vokset ud af beskrivelsen ved aktørernes egne formuleringer samt ved observationer.

Eller som Maaløe formulerer det

*"Casestudier er mere dybtgående undersøgelser af, hvordan mennesker agerer og interagerer med hinanden indenfor deres egne rammer. Det er dem og ikke som for eksempel eksperimenter, forskeren, som forudskikker rummet, der handles i. Der er mange såvel praktiske som erkendelsesmæssige grunde til at søge kontakt med andre på deres egen hjemmebane. Hvor skulle man ellers kunne forstå dem ud fra deres egne betingelser?"*  
*[Erik Maaløe, 1996]*

Resultatet bliver, at karakteristika for casestudiet er, at de er helhedsprægede (holistiske), induktive og aktørorienterede.

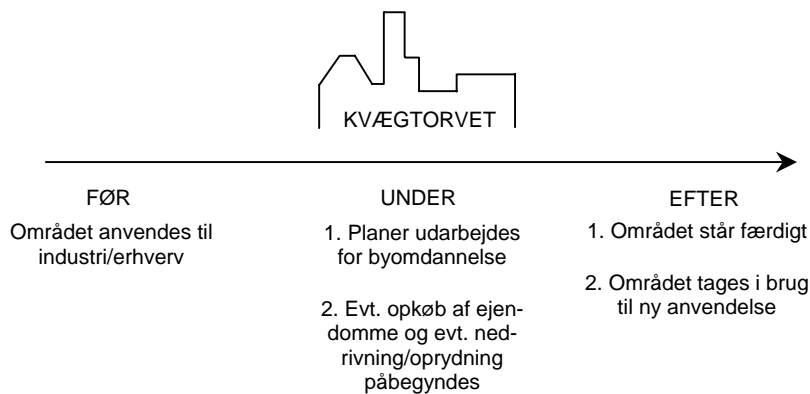
Skæres der ind til benet minder ovenstående fremgangsmåder i høj grad om arbejdsformen i problemorienteret projektarbejde, som er grundstenen i projektarbejdet ved Aalborg Universitet. Med udgangspunkt i et "Know-why"-spørgsmål arbejdes der mod indsigt igennem såkaldte erkendelsesspiraler, hvor hver spiralomgang vil bringe forskeren på et højere niveau med heraf følgende nye spørgsmål. De ovenfor beskrevne arbejdsgange er heller ikke så eksakte, at de beskriver en egentlig fremgangsmåde og den gængse "op-trevlingsmetode", hvor der startes med at studere referater, dokumenter og evt. tages en samtale med den, der "sidder på sagen" for herigennem at kunne få henledt opmærksomheden på andre aktører eller materiale virker som en god og farbar vej frem.

Med ovenstående teorier om casestudier in mente, og med mine tidligere erfaringer med projektarbejde, kan den faktiske fremgangsmåde for dette projekt skal bestemmes.

### **Casestudie af Kvægtorvet**

Som jeg ser det, er tilgangen til udførelse af et casestudium af den praktiske side af en planproces opbygget meget logisk. Mit ønske er at iagttage planprocessen for byomdannelsen af Kvægtorvet samt supplerende at iagttage andre byomdannelsesprojekter i byen. Ud af den opnåede viden, skulle jeg gerne være i stand til at udlede en samlet forståelse for planlægning og realisering af byomdannelse i Hjørring og, på baggrund af min viden fra 8. semester at udlede nogle generelle betragtninger om byomdannelsens vilkår som planlægningsproces.

"Casen" i denne rapport er byomdannelsesprojektet Kvægtorvet i Hjørring. Byomdannelsesprojektet blev påbegyndt i 2002 og afsluttet i 2004. Metodisk vil casen behandles i forhold til en opdeling i tre faser: før, under og efter. Dette vil kvalificerer debatten om eventuelle barrierer, idet barriererne måske generelt kan knyttes til de samme faser. Opdelingen vil også bruges i analysen af omdannelsen af Nestlé og Møller Lee-grunden, hvorved sammenligning projekterne imellem gøres mere målbar.



Viden om Før-scenariet søges gennem byens historiske arkiv, den historiske søgemaskine ([www.noks.dk](http://www.noks.dk)), Internettet, avisartikler samt interviews.

Viden om Under-scenariet søges gennem plandokumenter, referater af møder i udvalg og byråd, tingbogsattester samt interviews.

Viden om Efter-scenariet søges gennem iagttagelser ”i marken” samt interviews.

Overgangen mellem Før og Under vil konkret kunne iagttagelse ved udarbejdelse af prospekter og plandokumenter for området. Overgangen mellem Under og Efter vil kunne iagttages ”i marken”, hvor de udarbejdede planer omsættes til virkelighed gennem en faktisk realisering af byomdannelsen, og endeligt vil der kunne iagttages, om området er taget i brug, samt om der er overensstemmelse mellem den faktisk og den planlagte anvendelse.

Generelt opereres der i planprocesser med aktørerne: planmyndighed, grundejer, investor og borgere. Det må som udgangspunkt formodes, at interviews skal tilrettelægges i forhold til disse aktørgrupper.

Jeg ser planmyndigheden som den oplagte indgangsvinkel til projektet, da interviews med kommunen vil kunne føre til viden, der blandt andet vil kunne bruges til kortlægge de øvrige aktører.

Jeg vælger derfor at interviewe planchef ved Hjørring Kommune, Svend Jakobsen, som den første. Dette indledende interview foretages med henblik på at skabe overblik over processen, eventuelle barrierer samt involverede

aktører. Desuden lægges der i interviewet op til en diskussion af byomdannelse som planproces, ligesom lovændringer i planloven samt kommunens muligheder for at præge byomdannelsen bringes på banen.

Dernæst interviewes Johnny Jensen, Hjørring Boligselskab. Boligselskabet har stået for byggeriet af to almennyttige bebyggelser i området. Den ene af bebyggelserne var det første nye byggeriet i området.

En meget vigtig aktør i forhold til Kvægtorvet er HP-gruppen, idet de står som investor i området. Det lykkedes at få et interview med direktør Søren Pedersen, der fortalte om, hvordan de fik projektet til at hænge sammen.

Endelig afsluttes med et interview med Teknisk Direktør ved Hjørring Kommune, Andreas Duus, hvor detaljerne fra interviewet med planchef samt fra anden empiri forfølges yderligere.

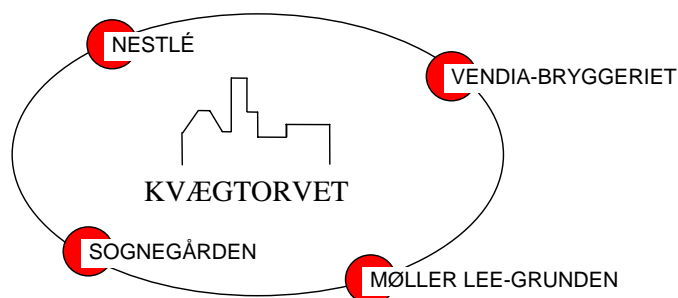
I forhold til de nævnte aktørgrupper, planmyndighed, grundejer, investor og borgere, er det kun borgerne, der ikke belyses gennem interview. Borgernes holdninger kommer til udtryk gennem indsigelser i lokalplanproceduren, og idet der ikke har været særlige indsigelser mod planerne for området, har jeg ladet dette stå som fyldestgørende for denne aktør.

Det er meget vigtigt at slå fast, at det er byomdannelsesprocessen og ikke aktørerne, herunder kommunen, der er i fokus i dette projekt. Interviews vil derfor blive anlagt med en så objektiv og distanceret tilgang til emnet som mulig. Der vil ikke blive brugt båndoptager under interviewene af samme grund. Brugen af båndoptager mener jeg har to ulemper. For det første kan båndoptageren virke meget hæmmende, idet den udspurgte vil være opmærksom på at skulle udtale sig korrekt, så vedkommende ikke siden bliver hængt op på direkte (evt. ukorrekte) citater. Den anden grund er nært sammenhængende hermed. Det er let at hive citater ud af en helhed, og derved kan de fremstå med en helt anden betydning end tilsigtet. Jeg mener ikke, at brugen af båndoptager er af afgørende betydning for projektet, og jeg har derfor valgt at skrive noter under interviewene i stedet.

Noterne er skrevet på dertil forberedte notatark, som er tematisk opbygget, og som siden hen er samlet i en casejournal. Denne vil blive vedlagt vejleders udgave af rapporten.

## Supplerende analyser

Som supplement til selve casen vil der, som beskrevet side 17, inddrages erfaringer fra fire andre byomdannelsesprojekter i Hjørring.



Byomdannelsesprojekterne er af forskellig karakter og i forskellige stadier i planprocessen. Da alle projekterne er beliggende i Hjørring midtby, vil de give en nyttig viden om byomdannelsesprocessens facetter, idet de overordnede rammebetingelser for projekterne er de samme. Disse byomdannelsesprojekter vil ikke indgå med samme vægt som Kvægtorvet, men vil blive inddraget for at kunne underbygget besvarelsen af problemformuleringen.

Analysen af de fire byomdannelsesprojekter vil også tilrettelægges som casestudier. Svend Jakobsen og Andreas Duus har gennem interviewene også udtalt sig om disse projekter, og Allan Vest, fra Hjørring Kirkegård, har telefonisk givet oplysninger om omdannelsen af Sognegården.

## Perspektivering

For at kunne brede erfaringerne fra Hjørring ud, vil jeg inddrage nogle af de erfaringsopsamlinger og forskning, der tidligere er lavet på området.

*"Byudvikling i 8 kommuner", Erhvervs- og Boligstyrelsen 2003  
Erfaringsopsamling fra byfornyelses- og byomdannelsesprojekter i København, Haderslev, Avedøre, Horsens, Slagelse, Assens, Århus og Thisted. Erfaringsopsamlingen udmunder i en metodeudvikling.*



"Bypolitik og omdannelse af ældre erhvervsområder", Seminar, By- og boligministeriet 1999  
*Kommunal erfaringsudveksling samt fremstilling af teser ang. byomdannelse.*

"Konference om byudvikling og byomdannelse" – erfaringer og nye muligheder, Miljøministeriet 2003  
*Erfaringsudveksling mellem planlæggere, investorer, ejerne m.m. samt fremstilling af teser ang. byomdannelse.*

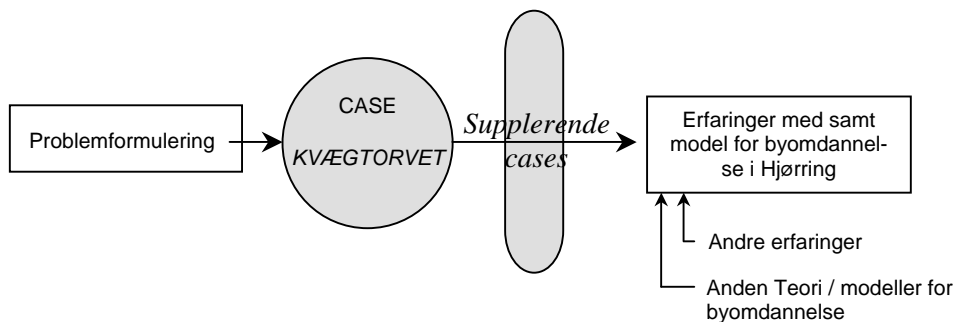
"Klassificering af virksomheder til brug for integration af erhverv med andre byfunktioner", By- og boligministeriet 2000  
*Model til klassificering af virksomheder, som kan bruges, når der skal tages hensyn til, hvor i byen en virksomhed kan placeres. Til vurdering af virksomhedernes miljøbelastning fastlægges en procesprofil (processernes miljøbelastning) og en mobilitetsprofil (trafikale gener).*

"Udenlandske instrumenter og erfaringer med styring af erhvervslokalisering og omdannelse af ældre erhvervsområder", Erhvervs- og Boligstyrelsen 2000  
*Belyser udvalgte udenlandske instrumenter og erfaringer i forbindelse med erhvervslokalisering og omdannelse og ny udnyttelse af ældre erhvervsarealer. Der er valgt eksempler fra Holland, Frankrig, England og Tyskland*

Resultater og påstande fra disse publikationer vil blive diskuteret i forhold til casen. Udvælgelsen af publikationer er sket for at kunne kvalificere besvarelsen af de i starten stillede spørgsmål *Hvad er årsagen til begrebets opståen og aktualitet på netop dette tidspunkt ? samt Hvad skyldes de mange "Til leje"-skilte ?*

### Projektets metodiske opbygning

Oversigtligt vil projektet rumme følgende elementer.



Problemformuleringen lægger op til analyse af en konkret case. Inddragelsen af supplerende cases vil vise om omdannelsen af Kvægtorvet var enestående eller om der er fællestræk med de fire andre byomdannelseprojekter i Hjørring. Gennem analysen vil der kunne dannes en syntese, der opstiller en tese

om byomdannelse (model). Denne model kan sammenholdes og diskuteres i forhold til andre teorier og modeller for byomdannelse samt andre erfaringer (fra den ovenfor angivne litteratur).

## 1.6 Projektets opbygning

Projektets problemformulering samt den metodiske tilgang til besvarelse heraf fører konkret til følgende opbygning af projektet:

Indledning	1 Projektets form
Baggrund	2 At byomdanne 3 Barrierer ved byomdannelse
Analyse	4 Kvægtorvet 5 Konklusion på Kvægtorvet 6 Andre byomdannelsesprojekter i Hjørring
Syntese	7 Konklusion på byomdannelse i Hjørring
Afrunding	8 Perspektivering

Kapitel 2 og 3 har til formål at danne baggrund for en forståelse af begrebet byomdannelse samt de eksisterende virkemidler hertil.

I kapitel 2 diskuteres begrebet byomdannelse. Begrebet Byomdannelse blev i 2003 indført i lovgivningen ved revisionen af plan- og byfornyelsesloven. Det har på den anden side altid været naturligt, at tomme bygninger enten blev revet ned eller brugt til andre formål. Den retslige ophøjelse af begrebet tillægger processen særlig opmærksomhed, ligesom det får betydningen for de juridiske muligheder for at fremme byomdannelse. Kapitlet indledes med en historiske gennemgang af by- samt boligudviklingen for at skabe forståelsen for denne begrebsliggørelse af det at byomdanne. Hvor ikke andet er angivet med kildehenvisning bygger den historiske redegørelse på oplysninger fra *Gyldendals og Politikens Danmarkshistorie, bind 12* samt *I en Mellemtid* af Jesper Bo Jensen. Den historiske redegørelse følges op af en diskussion af begrebet byomdannelse, for at skabe en indholdsmæssig forståelse herfor samt en forståelse for, hvad byomdannelse som planlægningsproces skal matche.

Kapitel 3 konkretiserer forståelsen af begrebet i forhold til det samlede plan- og reguleringssystem. Georg Metz bruger i en artikel udtrykket med *ryggen mod muren* om byomdannelse. Udtrykket vil stå som indgang til kapitlet, hvor gennemgang af byomdannelsesprocessens overordnede iboende barrierer samt de eksisterende virkemidler hertil vil vise, om dette udtrykket er en dækkende beskrivelse. Gennemgangen af virkemidlerne opdeles i de politiske, de retlige og de økonomiske virkemidler. Metoden stammer fra mit 8. semester projekt, hvor virkemidlerne også er behandlet. På grund af de seneste lovrevisioner indenfor dette emneområde, er analysen af de juridiske virkemidler revideret siden sidste projekt. Gennemgangen af de politiske og økonomiske virkemidler bygger på viden fra undervisning, hvor ikke andet er angivet ved kilder.

Med den opnåede viden om byomdannelse generelt som ballast, konkretiseres analysen ved casestudier af byomdannelsesprojekterne i Hjørring.

I kapitel 4 analyseres byomdannelsesprojektet Kvægtorvet. Kapitlet indledes med en præsentation af Hjørring generelt. Dernæst følger en historisk redegørelse for anvendelsen af Kvægtorvet samt analyse af optakten til omdannelse, udgangspunktet for omdannelse, realiseringen af planerne og endeligt resultatet af omdannelsen.

Konklusionen af analysearbejdet er anbragt særskilt i kapitel 5. I kapitlet opstilles de fundne resultater i forhold til figuren side 24, med en opdeling i før-under-efter. Kapitlet danner baggrund for besvarelse af problemformuleringens hovedspørgsmål.

I kapitel 6 gennemgås de øvrige byomdannelseprojekter i Hjørring.

Resultaterne i kapitel 6 sammenholdes med fremstillingen i kapitel 5 af analyseresultaterne af Kvægtorvet. Den fremkomne syntese dannelse herved er placeret i kapitel 7, der danner baggrund for besvarelse af problemformuleringens underspørgsmål.

Kapitel 8 virker som en perspektivering, hvor de i analysen fremkomne erfaringer og teser udbredes til en mere generelt forståelse af byomdannelse gennem inddragelse af følgende erfaringer og forskning.

"Byudvikling i 8 kommuner", Erhvervs- og Boligstyrelsen 2003

*Erfaringsopsamling fra byfornyelses- og byomdannelseprojekter i København, Haderslev, Avedøre, Horsens, Slagelse, Assens, Århus og Thisted. Erfaringsopsamlingen udmunder i en metodeudvikling.*

"Bypolitik og omdannelse af ældre erhvervsområder", Seminar, By- og boligministeriet 1999  
*Kommunal erfaringsudveksling samt fremstilling af teser ang. byomdannelse.*

"Konference om byudvikling og byomdannelse" – erfaringer og nye muligheder, Miljøministeriet 2003  
*Erfaringsudveksling mellem planlæggere, investorer, ejerne m.m. samt fremstilling af teser ang. byomdannelse.*

"Klassificering af virksomheder til brug for integration af erhverv med andre byfunktioner", By- og boligministeriet 2000  
*Model til klassificering af virksomheder, som kan bruges, når der skal tages hensyn til, hvor i byen en virksomhed kan placeres. Til vurdering af virksomhedernes miljøbelastning fastlægges en procesprofil (processernes miljøbelastning) og en mobilitetsprofil (trafikale gener).*

"Udenlandske instrumenter og erfaringer med styring af erhvervslokalisering og omdannelse af ældre erhvervsområder", Erhvervs- og Boligstyrelsen 2000  
*Belyser udvalgte udenlandske instrumenter og erfaringer i forbindelse med erhvervslokalisering og omdannelse og ny udnyttelse af ældre erhvervsarealer. Der er valgt eksempler fra Holland, Frankrig, England og Tyskland*

Diskussion af erfaringerne fra Hjørring sammenholdt med andre erfaringer og modeller vil udbrede analysens resultater til en generel forståelse/model for tilgangen til byomdannelse.



## 2. At byomdanne

Begrebet byomdannelse er forholdsvist nyt. Ordet indgår endnu ikke i dansk retskrivningsordbog, og i forhold til planjuraen er begrebet først sidste år blev introduceret i lovgivningen. Da jeg skrev mit 8. semesterprojekt handlede det derfor om at klarlægge, hvilke love der kunne anvendes til at fremme byomdannelsesprocessen. Analysen byggede således på en juridisk fortolkning af om byomdannelse kunne reguleres gennem de relevante love, for eksempel om der eksplicit kunne planlægges for byomdannelse i kommune- og lokalplaner og med hvilken retslig rækkevidde, samt om det var muligt at fremme byomdannelse gennem økonomiske virkemidler

Sidste år blev *byomdannelse* som begreb indført i planloven og byfornyelsesloven. Det har altid været naturligt, at tomme bygninger enten blev revet ned eller brugt til andre formål, men pludselig var denne proces noget særligt, og den retslige ophøjelse af begrebet får naturligvis en betydning for de juridiske muligheder for at fremme byomdannelse. Dette vil der blive redegjort nærmere for i næste kapitel. I dette kapitel vil der i første omgang dvæles lidt ved, hvorfor der er sket denne begrebsdannelse af det at byomdanne.

### 2.1 Udvikling

Industrialiseringen og efterkrigstidens velfærdstigninger er de vigtigste fikspunkter i forståelsen af byomdannelsesprocessens aktualitet.

Industrialiseringen, der i Danmark har sit gennembrud ved århundredeskiftet, betyder dels en mekanisering af arbejdet, men også et nyt behov for arbejdskraft i byerne. Mange store fabrikker anlægges i byerne, og udgør i stigende grad en del af byens identitet. Bybefolkningen i Danmark vokser i første halvdel af det 19. århundrede fra at udgøre halvdelen til at udgøre to tredjedele af landets indbyggere.

Der var stor boligmangel i byerne i 50'erne. Afslutningen på anden verdenskrig bragte store børneflokkede med sig, og familierne søgte ind til byerne på grund af den stadige mekanisering af landbruget. Man skulle være gift eller vente barn for at få anvist en bolig i København eller en af de øvrige større byer. Den typiske byfamilie boede i en lejlighed med en stue og et soveværelse samt en lille gang og et køkken. Hvis man havde god plads, var der også et børneværelse, hvor børnene sov sammen. Ellers sov alle i soveværelset. Moderne installationer som toiletet var ved at blive etableret i lejlighederne, men der var stadig mange, der boede i boliger med lokum i gården.

Den bedrestillede del af bybefolkningen levede i noget større boliger. Murmestervillaen fra 30'erne havde vundet indpas i mange byer, og kvarterer med fritliggende huse var ved at blive mere almindelige. Fra 50'erne opstod også statslånsbusene.

Den rige del af befolkningen boede i 50'erne stadig i store huse eller store lejligheder – palævillaer eller herskabslejligheder. Der skulle gerne være stue, spisestue og havestue. Et kontor eller rygeværelse til husets herre var også ganske normalt. Flere toiletter og mindst et badeværelse var normen i villaerne. Dertil kom forældrenes soveværelse og flere børneværelse, som til tider var placeret i samme afdeling som tjenestefolkens værelser.

I starten af 60'erne begyndte situationen at ændre sig. Indkomsterne voksede og tidligere tiders knaphed blev afløst af en stigende forbrugsfest. Det afspejlede sig hurtigt i boligforbruget. Det gennemsnitlige boligforbrug steg fra 37 m<sup>2</sup> i 1960 til 45 m<sup>2</sup> i 1970. For en familie på to voksne og tre børn svarer det til 40 m<sup>2</sup> mere i boligen – en ret stor udvidelse. I begyndelsen af 70'erne var det ikke usædvanligt at se et hus i halvanden plan opført med et samlet areal på 160-200 m<sup>2</sup>. Gæstetoilet og badeværelse var nu en selvfølge, og køkken-alrummet var ved at vinde indpas. Stuen var stadig stor, og der var soveværelse og eget værelse til børnene.

Fra begyndelsen af 60'erne blev der bygget rigtigt meget. Der blev bygget mange parcelhuse. Der blev også bygget mange almennyttige boliger med lejligheder i flere etager, og det er fra den tid, vi har de store montagebyggerier, der opstod som følge af industrialiseringen af byggeriet.

Med velfærdstigningen holdt bilen sit indtog som hvermandseje, og det blev i løbet af 60'erne muligt for almindelige mennesker at bosætte sig i udkanten af byerne i de nye kvarterer, der siden hen fik tilnavnet sovebyer. Bilen og

de nye parcelhuskvarterer ændrede byens struktur, så der opstod en skarp opdeling i boligområder, industriområder og handelsområder.

Oliekrisen i 70'erne dæmpede forbruget, men bevægelsen fra lejligheder til parcelhuse fortsatte op gennem 70'erne og 80'erne.

Tiden frem til i dag har været karakteriseret af afviklingen af boligmanglen. Der blev bygget knapt under 25.000 boliger om året i begyndelsen af 60'erne, lidt over 50.000 boliger om året i 70'erne og stadig op mod 25.000 boliger om året i 80'erne. Det blev til omkring en million nye boliger på 30 år. Boligmanglen er stort set afviklet og boligstandarden er kraftigt forbedret. Samtidig er der langt mere plads i nutidens boliger, og den enkelte dansker har udvidet sit boligforbrug med næsten 50% i løbet af 40 år.

## 2.2 ... og afvikling

I løbet af 1980'erne voksede udviklingen af ny computerteknologi frem og afløste på mange fronter industrialiseringens muligheder.

Kombineret med en stigende internationalisering gennem 60'erne og 70'erne betød denne udvikling effektivisering og afvikling af mange af de traditionelle produktionsmåder.

Udviklingen betød, at flere af de store fabrikker lukkede eller valgte at flytte produktionen til udlandet. Dette medfører, at mange byer står med nogle forladte og nedslidte områder, der visuelt virker som "en torn i øjet". De fremvoksende miljøkrav fremmer også fraflytningen, idet virksomheder med en central placering vælger at flytte til mere hensigtsmæssige lokaliseringer i dertil planlagte erhvervsområder, for lettere at kunne opfylde miljølovgivningen.

Med hensyn til aktiviteten på havnene er det i dag sådant, at de 18 største havne dækker 95% af den samlede havneomsætning, mens de øvrige 45 kun dækker 5% [Noter fra konference om byudvikling og byomdannelse, 30.1.2004, Miljøministeriet]. Så selvom mange byer stadigvæk synes, at de har en vigtig erhvervshavn, må man se i øjnene, at erhvervsudviklingen ændrer sig.

De tomme og forsømte områder fylder visuelt meget i gadebilledet. Nogle bygninger har umiddelbart kunne anvendes til andre formål, men langt de fleste områder kræver en større indsats, da der er tale om store områder med



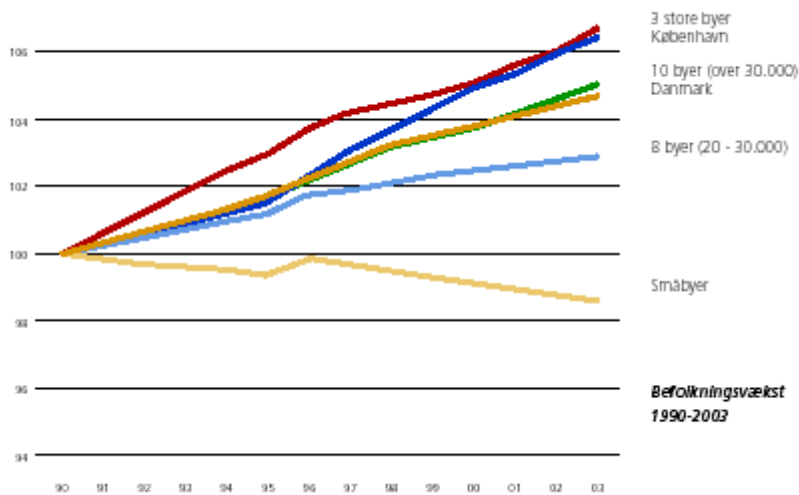
større fabrikskomplekser. Det er en bekostelig affære, som også ofte blive besværliggjort af en tilhørende jordforurening.

### 2.3 Nye muligheder

En anden strømning i tiden viser sig at kunne være svaret på problemet med de forladte områder. Erhvervsudviklingen har i de senere år været præget af en hurtigt ekspansion indenfor IT- og servicevirksomheder. Denne type virksomheder efterspørger andre krav end de traditionelle produktionsvirksomheder. IT- og servicevirksomheder har ikke de samme behov for at placere sig med let adgang til det overordnede vejnet, og der er ingen miljømæssige grunde til at disse virksomheder skal placeres i specielle erhvervsområder. En afgørende faktor for denne type virksomheder er evnen til at tiltrække kvalificeret arbejdskraft, ligesom det er blevet vigtigt at kunne profilere sig overfor potentielle kunder. Mange af denne type virksomheder foretrækker derfor en central og udformningsmæssig attraktiv placering, og lægger derfor ofte høj vægt på omgivelsernes visuelle og funktionelle karakter.

Overfor denne "virkelighed" er omdannelse en mulig løsning. De gamle industri- og havneområder ligger ofte centralt. Omdannelsen vil skabe mulighed for nyt, attraktivt byggeriet, som selvom det rummer alle nybyggeriets bekvemmeligheder, alligevel også har en historie, som kan blive en del af virksomhedens profil. Omdannelsen vil også give mulighed for planlægning af en blandet anvendelse, som vil kunne imødegå medarbejdernes ønsker for en attraktiv arbejdsplads.

Udviklingen på boligområdet ligger også fint i tråd med denne mulighed for omdannelse. Danskerne søger i stadig højere grad mod storbyerne. Følgende oversigt viser denne tendens meget tydeligt.



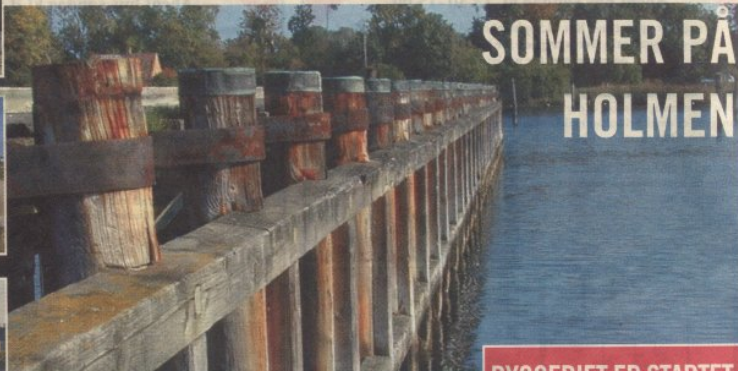
[Den regionale vækststrategi, regeringen, maj 2003]

Jesper Bo Jensen, forskningschef og leder af Institutet for Fremtidsforskning i Århus, har i en afhandling behandlet dette emne.

*Den store by er blevet et trækplaster, så man gerne flytter længere ind i byen end tidligere. Det betyder, at byhuse, ejerlejligheder af en rimelig størrelse og ældre villaer tæt på bykernen er blevet uhyre populære i løbet af 90'erne. Disse boliger har fået et prisløft, der er markant. Tendensen hænger bl.a. sammen med de mange børnefamilier fra 90'erne, der gerne har ville bibeholde en kontakt med byen og alligevel flytte til noget mere familievenligt med have eller lignende. Den er også blevet forstærket af de seniorer, der efter børnenes fraflytning fra parcelhuset er søgt ind mod byen igen. Samlet har tendensen været båret af en vis romantisering af det lidt dunkle og spændende liv i byen [Jensen, 2001, side 77].*

Der er ingen tvivl om, at kommunerne har grebet trenden med at indrette boliger på ældre erhvervsområder. Avisernes boligtillæg bugner af artikler om og husannoncer for disse boliger.

# ATMOSFÆREFYLDT SOMMER PÅ HOLMEN



**BYGGERIET ER STARTET  
- MERE END 60% SOLGT**

**Kom og oplev den  
maritime stemning  
allerede nu på søndag**

Fiadens maritime præg samt kanalerne gør Holmen til noget særligt, og der er ikke mange steder i Danmark, der kan prale af så stemningsfyldt et lokalmiljø.

Siden 1995, hvor dette hengemte stykke af Kongens København for alvor åbnede dørene, har vi fået glæde af Holmens charmerende miljø og maritime atmosfære, de sorte kanonbådsskure, de røde kraner og de gamle pakhuse. En grøn lomme, der har åbnet sig i byen, med udsigt til Amalienborg og adgang til badevand. Holmen er for alle, der nyder roen og samtidig nyder byens mangfoldige udbud. Det bliver en pragtfuld sommer her...

Og oplev samtidig de 44 nye, attraktive lejligheder på Frederiksholm

**Rummelige boliger: 80-127 m<sup>2</sup>**  
Penthouse med privat tagterrasse i Fælles taghave i Egen altan eller gårdhave  
Priser fra 2.295.000,-  
Ved udbetaling 400.000 i MdL brutto/netto fra ca. 13.421/12.516  
\* F1 rentetilpasningslån med afdragsfrimed i 10 år.

► Forventet indflytning efteråret 2005

**ÅBENT HUS HVER SØNDAG  
FRA KL. 13.30 - 14.30**

HJØRNET AF GALIONSVEJ OG  
DANNESKJOLD-SAMSØES ALLE



## KØRSELSVEJNING

Fra Amagersiden: Kør ad Klivermarksvej og Forlandet. Kør herefter ad Refshøvej, Kongebrovej og Nyholm, som går over i Danneskiølds Samsøes Allé.

Fra Christianshavnsiden: Kør ad Prinsessegade til Danneskiøld Samsøes Allé. Før Frederiksholmsbroen, er der etableret en gangbro, hvor det er muligt at komme over til vores prøvepavilloner.

BYGGERIET ER STARTET

**PRISEKEMPEL**  
94m<sup>2</sup> i Model Interiør  
kr. 2.295.000,-  
Ved udbetaling 400.000  
MdL brutto/netto  
5.972/6.749,-\*

se din nye bolig på  
[www.frederiksholm.com](http://www.frederiksholm.com)  
eller kontakt ►

Ejendomsmægler Niels Hald A/S  
**DanBolig**  
TÅRSRÆJSE MED NØDDE  
Torvegade 52, 1400 København K  
Telefon: 3283 0000 Telefax: 3283 0001  
Email: cbristolshavn@danbolig.dk

PROJEKTUDVIKLER:  
DEVELOPMENT  
**KEOPS**  
ET GODT FUNDAMENT  
Keops Development A/S  
Bistruphave 3, 3460 Birkerød  
4582 7979, www.keops.dk

Byplannyt bragte i 2003 en oversigt over 14 udvalgte kommuners byomdannelsesaktiviteter. Oversigten er indsat på næste side. Ud af de 14 adspurgte kommuner var kun to kommuner ikke interesserede i at foretage byomdannelsen på, i dette tilfælde, havnefronten. To andre kommuner var endnu ikke så langt med planlægningen, at de kunne give detaljerede oplysninger om omdannelsen.

Det interessante i forhold til ovenstående diskussion er, at 7 ud af de resterende 10 kommuner bygger store lejligheder i *den dyre ende*. Som sigter mod målgruppen "*de 50- til 60-årige parcelhusejere*" og de "*velfungerende bosættere*". Denne betragtning afspejles også meget godt i den ovenstående husannonces prisleje, hvor den mindste bolig på 80 m<sup>2</sup> koster 2.295.000,- kr.

Undersøgelsen og husannoncen understøtter Jesper Bo Jensens udsagn, idet han mener, at seniorer, hvor børnene er flyttet hjemmefra, er en af målgrupperne, der kunne være interesserede i at flytte ind til byen.

Det tegnede billede er altså, at boligdelen af de byomdannede områder ofte er dyre lejligheder, gerne med et kendt arkitektfirma bag, så man kan sige, at man bor i en *Henning Larsen* eller en *Smidt, Hammer & Lassen*.

Med hensyn til erhvervsdelen er billedet, at man sigter mod IT- og servicevirksomheder, der er villige til at betale for en god beliggenhed og den gode historie i form af arkitekturen og den tidligere anvendelse. Erhvervsdelen stiller også krav til omgivelserne, idet der i forhold til medarbejderne kræves gode oplevelser, det være sig i form af den æstetiske udformning og anvendelsen, f.eks. caféer og restauranter.

	Planer om boliger? Hvor mange i alt	Målgrupper	Områdets fremtidige karakter	Organisering	Status
Frederikssund	Ja 75 lejeboliger, ca. 265 ejerboliger.	I den dyre ende. 50-65 årige parcelhusejere.	Hovedsagelig boliger. Gerne butikker, erhverv og service, men det er svært.	Kommunen sælger ved udbud (pris og kvalitet). Kommunen bygge-modner off. arealer uden fjordudsigt).	Anlæg og byggeri færdigt. undt. boliger på Sydkajen. Udlejningsboliger går strygende, ejerboliger nogenlunde med enkelte undtagelser.
Holbæk	Ja 350 boliger over de næste 5 år.		2/3 boliger. 1/3 erhverv.		1. etape – Fjordstokkene – med 50 eksklusive ejerlejligheder tegnet af Schmidt, Hammer og Lassen under opførelse. Ca. halvdelen solgt.
Vordingborg	Ja Mulighed for op til 300 boliger. Ikke krav til boligtype i lokalplanen. 1. etape består af 2 punkthuse med 28 ejerboliger.	Håber på familier fra Hovedstadsområdet.	Der ønskes et blandet bolig-, erhvervs- og kulturområde.	Kommunen ejer arealerne og udbyder dem til interesserede.	Byggeri påbegyndes inden for en måned. 6 af de 28 boliger er solgt.
Korsør	Ja 250 boliger i Korsør Havn som andels- eller ejerboliger i op til 5 etager. Hålskov Færgehavn med 200 boliger samt 50-60 husbåde. Tidligere er opført bebyggelsen Havnearkaderne med butikker og 56 boliger.	Lokale, som udskifter store villaejer, samt velfungerende bosættere fra andre kommuner.	Overvejende boligområder på ejerbasis. Mindre del som mondant blandet bolig/erhvervsområde.	Partnerskab med private developere. Kvalitetsstyring via kommunen som grundsælger.	Byggestart 1. etape i Korsør årsskiftet 2003/2004 med 30 boliger. Salget går foreløbig langsomt. Forventes øget, når 1. etape er færdig. Bygherrer til senere etaper står klar.
Nyborg	Ja Ca. 1.000 boliger på de gamle DSB-arealer og i Vesterhavnen.	Der sætts på forskellige boligtyper og forskellige befolkningsgrupper.	Der sætts på en bydel med bymæssig bebyggelse, der skaber sammenhæng mellem by og havnearealer.	Boligerne opføres af private bygherrer og boligselskaber.	Der er indtil videre truffet aftaler om opførelse af i alt 229 havneboliger med både leje-, andels- og ejerboliger. Flere af byggerierne er under opførelse. Ca. 100 boliger er pt. solgt/udlejet.
Bogense	Ja Østre Mole: 12 erhvervsjendomme med mulighed for beboelse til.	Der sætts på velbjærgede erhvervsfolk, gerne med erhverv tilknyttet turist erhverv.	Et blandet bolig- og erhvervsområde med en „Nyhavn“-promenade for byens borgere og gæster.	Området er udviklet af en privat erhvervsforening i samarbejde med kommunen.	Kun 1 grund tilbage. Vejanlæg og havnetorv skal færdiggøres.
Svendborg	Uafklaret				Debatoplæg dec. 2003. Evt. anlæg og byggeri tidligst 2005-2006.
Rudkøbing	Ja 45 etageboliger, heraf 30 almene seniorboliger, resten som private udlejnings-, andels- eller ejerboliger.	Selvhjulpne indbyggere uden for Langeland (med god økonomi).	Blandet anvendelse med boliger, erhverv og off. formål. Stadig færgehavn og måske lidt trafikhavn.	Aktuelt samarbejde med det lokale boligselskab og med privat developer.	30 lejeboliger under opførelse. Indflytning oktober 2003. 15 boliger påbegyndes i 2003. 50% af de almene boliger er udlejet, heraf halvdelen til udenoms borgere.
Graasten	Ja I alt ca. 167 boliger fordelt på 13 ejerboliger i tæt-lavt, ca. 100 boliger i 3 etager med blandet ejerform og 54 lejeboliger i 4-6 etager.	Der sætts på en god blanding af alle befolkningskategorier.	Det langsigtede mål er et mondant boligområde med kultur og oplevelser.	Området udvikles af private developere og boligselskaber.	Byggeriet af de 100 blandede boliger er påbegyndt. Salg/udlejning går rimeligt.
Sønderborg	Ja I alt 240-280 boliger med blandede ejerformer – herunder almenyttigt byggeri – i op til 4 etager.	Der forventes et blandet område med et stort islet af seniorer.	Det langsigtede mål er et godt mix af boliger, erhverv, kultur og uddannelse. Den tætte tilknytning til bymidte, musikhus, universitet m.v. gør dette realistisk.	Området udvikles primært af private developere. Boligerne opføres af private og af boligselskaber.	Indtil nu er opført 63 boliger, og 30 er under opførelse. Der er god efterspørgsel, især efter de almenyttige lejeboliger. Det kniber lidt med ejerboligerne. Et projekt med ejerboliger i et gammelt pakhus har måttet opgives og erstattes af et andelsboligprojekt.
Haderslev	Ja 500-700 blandede boliger.	Der sætts bredt på alle befolkningsgrupper både fra kommunen og udefra – et „helt“ byområde.	Der sætts på så mange byaktiviteter som muligt.	Ikke besluttet. Formentlig en form for partnering.	Indbudt havnekonkurrence blandt 7 prækvalificerede. Vundet okt. 2003 af C.F. Møllers Tegnestue.
Kolding	Nej. Det er besluttet ikke at etablere boliger på havnen.				
Esbjerg	Nej. Det er besluttet ikke at etablere boliger på havnen.				
Vejle	Planlægning sat i gang. Plan forventes sommeren 2004. Erhvervshavn skal opretholdes.				

## 2.4 En ny og anderledes planproces

Erhvervs- og boligudviklingen udgør således tilsammen årsagen og behovet for byomdannelse.

Aktualiteten af byomdannelsen som plan- og reguleringsproces harmonerer også godt med de statslige målsætninger om hensyn til miljøet i form af bæredygtighed og ressourcebegrænsning, som er et politisk varmt emne.

Konkret bliver Byomdannelse som begreb introduceret i forbindelse med oprettelse af By & Boligministeriet i 1998. I den første redegørelse fra ministeriet konstateres, at *der især i mange større byers centrale områder findes en række ældre erhvervsområder, f.eks. havneområder, som har mistet deres attraktion for nye virksomheder, og som derfor bør fornyes [Bypolitisk redegørelse R13 afgivet af daværende by- og boligministerer Jytte Andersen til folketinget].*

Tråden bliver ført videre i den næste bypolitiske redegørelse i 2001, hvor der fremføres en række konkrete tiltag, der skal fremme byomdannelse, blandt andet afsættes der under Byudviklingsfonden midler, som kan belyse problemstillinger knyttet til byomdannelsesprocessen.

Miljøministeriet varetager den overordnede landsplanlægning, og har også betragtninger om byomdannelse med i sine udmeldinger. I 2000 behandler ministeriet emnet i den udsendte landsplanredegørelse *Lokalidentitet og nye udfordringer* samt i regionplanudmeldingen, der vil ligge til grund for regeringens behandling af amternes forslag til regionplan, der skal udarbejdes i 2001. Miljøministeriet har en anden indgangsvinkel til behandling af emnet. Byomdannelse optræder som en middel til at begrænse udlæg af nye byområder, hvilket er ønskeligt for at spare på arealressourcerne af hensyn til landbrugs- og naturinteresser. Omdannelse af de nedslidte erhvervsområder ses også som et middel til at reducere transportarbejdet og dermed bidrage til en bæredygtig byudvikling.

Til at vurdere den igangværende erhvervsudvikling og fremtidige erhvervs karakter og lokaliseringens ønsker, samt for at afdække eksisterende barrierer, nedsættes et Erhvervs- og Bypolitisk udvalg, der får betydning for de fremtidige retlige rammer for byomdannelsesprocessen.

Erhvervs- og Bypolitisk udvalg kommer med en række betragtninger og forslag til lovforslag. Disse kan opdeles i syv kategorier omhandlende: byomdannelsesområder og – selskaber, finansiering af infrastruktur, støjhen-

syn, blanding af funktioner og ejerformer, arealeftersyn i kommunerne, lokaliseringsstrategier samt etablering af et bedre videns grundlag. Emnerne er udtømmende behandlet i Betænkning nr. 1397 fra Erhvervs- og Bypolitisk udvalg (januar 2001).

Udvalgets betænkning fører til en revision af planloven, hvor det nu bliver muligt at udpege "særlige byomdannelsesområder" samt at indarbejde disse i kommuneplanens rækkefølgebestemmelser samt en revidering af byfornyelsesloven, der nu yder refusion til forberedelsen af byomdannelse, herunder undersøgelse af omfanget af jordforurening, kortlægning af ejer- og erhvervsforhold i området, udarbejdelse af handlingsplaner for den fremtidige udnyttelse af området samt forberedelse af det organisatoriske grundlag for gennemførelsen af omdannelsen. Udvalgets arbejde fører desuden til udarbejdelse af en vejledning fra Miljøstyrelsen *Ekstern støj i byomdannelsesområder*, der supplerer vejledningen *Ekstern støj fra virksomheder*, der siden 1984 har dannet grundlag for mange kommuners planlægning. Støjhensyne indarbejdes også i den seneste revision af planloven.

Derudover udarbejder udvalget et notat om *Klassificering af virksomheder til brug for integration af erhverv med andre byfunktioner*, der opstiller profiler for virksomhederne i forhold til miljøbelastning skabt ved fremstillingsprocessen og de trafikale gener. Gennem profilerne kan virksomhederne klassificeres og klassificeringen bruges til at vurdere i hvilke byområder og hvor i områderne virksomheder kan lokaliseres under størst mulig hensyntagen til omgivelser og miljø. Notatet kan af kommunerne bruges som redskab i deres kommunale planlægning.

De af udvalgets betragtninger, der ikke er videreført i lovgivningen, drejer sig om retten til at pålægge investorerne til at bidrage til infrastruktur, retten til at oprette byomdannelsesselskaber, som inden for de udpegede byomdannelsesområder kan gennemføre revitaliseringen af de ledigblevne arealer samt en forenkling af boliglovgivningen, så det bliver lettere at blande boliger og erhverv i samme bygning, for eksempel ved at almene boligorganisationer kan udleje erhvervsareal.

Politisk har man altså valgt at gribe byomdannelse som en mulighed for at konkretisere de statslige målsætninger om bæredygtighed, og har tillagt processen så meget vægt, at der sidste år er foretaget lovændringer, der indarbejder begrebet byomdannelse i dansk lovgivning.

## 2.5 Fremtidens udfordringer

Den indholdsmæssigt definition af begrebet byomdannelse, der hidtil har været forholdsvist åbent, blev hermed konkretiseret, idet den seneste ændring af planloven indførte, at byomdannelsesområder defineres som *områder, hvor anvendelsen af bebyggelse og ubebyggede arealer til erhvervsformål, havneformål eller lignende aktiviteter skal ændres, således at områderne kan anvendes til boligformål, institutionsformål, centerformål, rekreative formål samt erhvervsformål, der er forenelige med anvendelse til boligformål.*

Det er svært at karakterisere byomdannelsesprocessen som planproces, idet der er tale om en diffus proces, der rummer mange elementer fra andre reguleringsområder (f.eks. byfornyelse) og som består af mange integrerede dele (nybyggeri, ombygning etc.). Det er lettere at forholde sig til byfornyelse, som grundlæggende handler om en indsats mod bygningers fysiske tilstand. Byomdannelse kan ikke på samme måde ses som en "isoleret" proces, og regulering af byomdannelse kan derfor heller ikke ske på samme måde.

Den største udfordring, der knytter sig til byomdannelsesprocessen, er netop denne nytænkning af planlægning og ikke mindst realiseringen heraf.

Byomdannelse er et opgør med den traditionelle funktionalistiske opdeling i bolig og erhverv. Byomdannelse er et opgør med den traditionelle tankegang om, at kommune og den private sektor er to adskilte størrelser, der fungerer som henholdsvis planlægger og developer.

Endelig er den fremtidige udfordring, hvordan der byomdannes med succes.

Byomdannelsesprocessen nyder p.t. så meget opmærksomhed, at det synes som om byomdannelse er målet og ikke vejen til succes. Men der er mange faldgruber, der ignoreres, hvis der kun fokuseres på det at byomdanne og ikke hvad der er målet med byomdannelsen.

Blandt andet kan anføres det faktum, at udviklingen i kontorbyggeri har været faldende siden 11.9.2000. "IT-boblen er bristet", lyder udsagnet. Lovprisningen af IT-virksomhederne kan derfor ikke mere alene forventes at løfte byomdannelsesprojekter.

By & Boligministeriet udskrev i 1999 en prisopgave med arbejdstitlen "Byen år 2000". Resultatet er mange spændende bidrag med tanker om bypolitiske problemstillinger. Henrik Mahncke, stud.scient.pol., har en interessant



iagttagelse i sin artikel "Byen i global konkurrence". Hans tanker ligger meget fint i tråd med fremstillingen i dette kapitel, hvor der skitseres en udvikling, der går fra produktion af varer til produktion af viden, og som for byplanlægningen får den konsekvens, at det nu handler om at tiltrække højt uddannet arbejdskraften i stedet for at tiltrække kapital. I artiklen skriver Henrik Mahncke;

*Det store problem er, at det at tiltrække kapital og det at tiltrække højt uddannet arbejdskraft kan være to vanskelige mål at forene. Det man har kunne se fra mange amerikanske storbyer er at kampen for kapital og investeringer har resulteret i hvad man kan kalde "Manhattanization" af den indre by og etablering af store tomme finansdistrikter. De højtragende skyskrabere som signalerer finansiel vækst og rigdom har haft en negativ påvirkning af de omkringliggende bykvarterer, fjernet den direkte sollys, gjort huslejepriserne skyhøje, sat pres på infrastrukturen og skabt voksende trafikale problemer. Manhattanization er en trussel imod livskvaliteten i den indre by og dermed imod det som skal gøre byen interessant, tiltrækkende og attraktiv for byens nuværende og kommende beboere. Den tomhed og livsforladthed der karakteriserer langt de fleste finansdistrikter efter arbejdstid kombineret med at boligkvarterer i byen ødelægges af kontorkomplekser, skaber en udvikling der rummer en stor risiko for byen på langt sigt. Det at implementere en pro-vækst holdning i bypolitikken, og derved gøre alt for at tiltrække erhvervsinvesteringer på kort sigt, kan blive et kæmpe tilbageskridt i en globaliseret verden med fri arbejdskraftsbevægelse. Når arbejdskraften bliver mobil så sætter det pres på byen, som tvinges til at skulle præsentere sig som en kulturel, intellektuel og underholdende metropol for at tiltrække de kvalificerede og uddannede befolkningsgrupper. Denne udvikling reflekteres i en værdiændring hos befolkningen, såvel som i en forandring af det sociale liv hvor arbejde og fritid bliver koblet tættere sammen. Det betyder at folk vil flokkes i de storbyer der optræder mest tiltrækkende for både arbejde og fritid*

*[Byen år 2000, By & Boligministeriet, side 14]*

Pointen er i denne sammenhæng, at man gennem byplanlægningen skal være meget opmærksom på de langvarige mål, og ikke blindt følge strømningerne i tiden lige nu. Umiddelbart ser jeg derfor en fare i, at man satser så ensidigt på den samme form for byomdannelse, jf. undersøgelsen i Byplannyt. Det teoretiske vidensgrundlag tillader ikke en afklaring af dette spørgsmål, men analysen af byomdannelse i praksis kaster forhåbentligt lys herover.

Der er flere tegn på, at der finder en udvikling sted i retning af en differentiering af funktionerne i regionen der omgiver storbyen. Fabrikkerne flytter ud af bykernen, nye virksomheder placeres med kun hovedkontoret inde i byen, og en voksende underholdningsindustri, i sin bredeste definition, overtager den indre by. De omkringliggende mindre byer og landområder har mulig-

hed for at profitere af denne udvikling hvis de sætter sig i stand til at tiltrække virksomheder der passer til de karakteristika som området besidder. Nogle omkringliggende mindre byer kan gøre sig til centrum for traditionel industri, andre kan specialisere sig på områder som transport (hvis de har en gunstig geografisk placering), andre igen kan tilbyde store, billige landarealer til pladskrævende produktion osv.

Fra statsligt hold optræder betragtninger om denne udvikling blandt andet i landsplanredegørelsen fra 2003;

*Man kan ikke længere anskue hver enkelt kommune som en selvstående enhed. Der er tendens til, at lokale arbejdsmarkedsområder smelter sammen. Der er flere kommuner, der i højere grad er blevet bosætningskommuner og dermed opland til større byer. Der skal bygges bro mellem yderområderne og de større byer, og byerne må tage et medansvar for, at væksten også flyttes til yderområderne. Dette må kommunerne tage hensyn til i deres planlægning og strategier og samarbejde på tværs af grænserne.*

*[Et Danmark i balance, 2003, side 14]*

Jeg har prioriteret ikke at foretage feltstudier af kommunernes og amternes planlægning i dette projekt, men jeg har kendskab til Nordjylland Amts arbejde med den kommende regionplan. I amtet har man arbejdet under arbejdstitlen RUBIN (Regional Udvikling af By- og Infrastruktur i Nordjylland). Amtet arbejder meget bevidst ud fra ovenstående betragtninger, hvor der fokuseres på byernes særkende og styrker, og der ses på regionen som en samlet enhed. På et borgermøde i Hjørring om kommuneplanstrategien gik diskussionen i forlængelse af RUBIN-arbejdet, hvad Hjørrings rolle var og hvordan denne kunne fremelskes, for eksempel som den ”grønne” boligby, der kan tilbyde gode naturgrunde, som alternativt til Aalborgs storbyliv.

Et opgør mod tidligere tiders funktionalistiske planlægning, der gennemsyrede plansystemet fra top til bund. Således udlagde regionplanen traditionelt regioncentre, egnscentre, kommuncentre og landscentre, der inden for denne opdeling skulle have et ligelig udbud indenfor ”funktionerne” bolig, arbejde, offentlig service, rekreation og fritid. I kommuneplanen videreførtes den funktionalistiske tankegang idet hver bydel skulle have et vist udbud af hver af funktionerne.

Målet med byomdannelse skal tænkes ind i denne tankegang, således at de byer, der byomdanner, ikke går efter det samme mål, men går efter et mål, der passer ind i byens fremtidige rolle og behov.

### 3. Barrierer ved byomdannelse

*Med ryggen mod havet.* Denne overskrift bruger Georg Metz i en artikel i Byplannyt om omdannelsen af havnearealer i København. Det er en god indgangsvinkel til forståelsen af byomdannelse som planproces, idet formuleringen rummer en dobbeltydighed, der er meget karakteristisk for planprocessen.

Med ryggen mod havet eller med ryggen mod muren ? Og hvorfor med RYGGEN mod havet, når havkig i dag er så populært ?

Konkret er formuleringen en historisk konstatering af, at byer traditionelt har lagt afstand til havnen. Havnen var en livsnerve i forhold til handel og trafik, men den var også hjemsted for fulde sømænd og anden leben. Det bedre borgerskab kunne ikke drømme om at bosætte sig her, men søgte mod de mondæne kvarterer, som regel beliggende i byernes udkant eller udenfor byerne. Byen vendte så at sige ryg mod havnen. Analoge betragtninger kan anvendes om mange af de industriområder, der i disse år er under omdannelse.

Denne historiske forudsætning indikerer en af de barrierer, som byomdannelse skal forholde sig til. Geografisk vil der være en "afstand" mellem byomdannelsesområdet og bymidten. Byomdannelsesprocessen skal derfor forholde sig til ikke blot selve området, men også hvilken funktion området skal have i forhold til de omgivende bydele, og hvordan byomdannelsesområdet bindes sammen hermed.

I forhold til "liv" i området er det vigtigt at forholde sig til, hvordan områdets funktion planlægges.

*Bassinerne forekommer i deres aflivede tilstand uden mening og understreger med det mørke bundløse vand mellem husene og de altid forladte kajer*

*den glemte funktion. Kvarteret med de høje huslejer råber til himlen i denne tomhed. Her færdes man kun som fottudse, hvis det er strengt nødvendigt; der er langt til nødhjælp, såfremt nogen bliver voldelig. Aller helst tager man turen derud i bil og i hvert fald ikke for oplevelsen af andet end forladthed og så selvfølgelig for nybyggeriets skyld, men også kun i momenter for dettes egen skyld. [ByplanNyt nr. 6, 2003]*

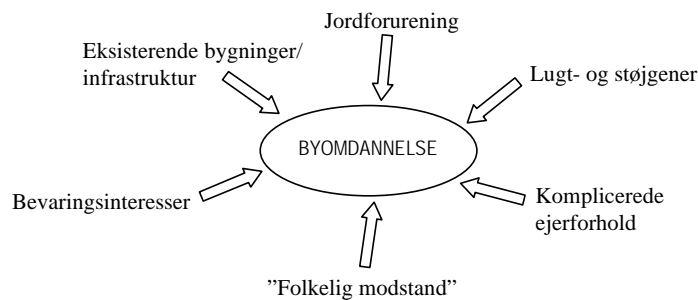
Georg Metz forstår at understrege en pointe! Helt så galt, mener jeg nu ikke det er, men jeg er enig i, at det er essentielt at have resultatet af omdannelsen for øje igennem hele processen, for at skabe et godt resultat med liv i det byomdannede område.

De potentielle byomdannelsesarealer vil i mange tilfælde ud over at ligge "isoleret", også være forladte og forfaldne områder. *Tomme industribygninger, ruiner og et paradys for rotter. Ikke et sted, man færdedes alene, når det var mørkt [Boligselskabernes Landsforening, Boligen nr. 4, 2002].*

Det kræver en visionær investor at begynde den økonomisk krævende proces, byomdannelse, mod disse odds.

*Med ryggen mod muren ?*

### 3.1 Processens iboende barrierer



Byomdannelse er for det første en udgiftstung proces. Dette skyldes, at man med de brugte arealer har eksisterende bygninger og infrastruktur, som enten skal fjernes eller renoveres/ombygges for at kunne anvendes. Dertil kommer, at arealer, der tidligere har været anvendt til industri, kan kræve en omfattende jordrensning, før de kan anvendes til bolig og erhverv. Jordrensning er et af de centrale problemer i byomdannelsesprocessen. Hvem skal stå for udgifterne hertil? Skal developere/ejere (initiativtagere) bære udgiftsbyrden?

Eller må kommunen i sidste ende dække tabet, for at kunne få realiseret byomdannelsen?

En anden central problemstilling er, hvordan bolig og erhverv kan integreres uden, at eventuelle støj- og lugtgenerne vil ødelægge projektet. Vil lovgivningen på området i dag spænde ben for integrationen af bolig og erhverv? Er ændring af støjgrænsen en forudsætning for realisering af byomdannelsesprojekter?

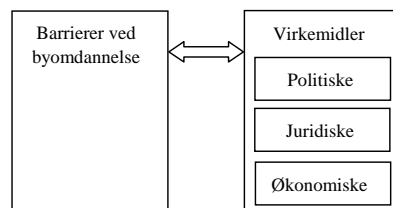
Komplicerede ejerforhold vil kunne besværliggøre processen. Desuden kan der i forbindelse med havnearealer være tale om brug af umatrikulerede arealer, som kræver udstykning før brug.

Endelig vil konkrete projekter kunne støde på folkelig modstand. Modstanden kan bunde i uvilje mod ændring af det eksisterende miljø (eksempelvis modstand mod, at et af byens ”åndehuller” bruges til yderligere fortætning af centrale bydele) eller have baggrund i personlige interesser (ofte, hvis projektet vil berøve nogle en eksisterende havudsigt). Der kan også være tale om, at projektet indebærer nedrivning eller forandring af bygninger, som af lokalbefolkningen anses for bevaringsværdige, og som derfor skaber modvilje mod projektet.

Alle de beskrevne problemer udgør barrierer for realiseringen af byomdannelsen.

### 3.2 Virkemidler til realisering af byomdannelsen

Jeg har valgt at dele analysen af virkemidlerne til byomdannelsen op i tre hovedgrupper: *de politiske* -, *de juridiske* og *de økonomiske virkemidler*.



## De politiske virkemidler

De *politiske virkemidler* er ikke egentlige, håndgribelige virkemidler, men udspringer af og er en manifestation af de politiske interesser. Kommunen har en dobbeltrolle, idet den både virker som planmyndighed, der skal være tro mod de overordnede målsætninger for den fremtidige planlægning, men på den anden side også fungerer som en selvstændig enhed med egne politiske (og økonomiske) interesser. De politiske virkemidler kan bruges til at føre de politiske interesser ud i livet, og handler dermed om bestemte måder at gribe planlægningen og implementeringen af projekter an.

Forudsætningen for anvendelse af politiske virkemidler er, at der er formuleret en politisk strategi, der ønskes ført ud i livet (formuleret enten på eller udenfor dagsordenen). Kommunen har med de politiske virkemidler forskellige måder at påvirke implementeringen af politikken på.

De kan vælge at *agere politisk* for at opnå konsensus om projektet, som dernæst kan gennemføres. Dette kan gøres gennem forhandlinger (med grundjerne), ved offentlighed (hvorved de kan forsøge at undgå ”rasende borgere, der ikke er blevet hørt”) eller andre tiltag af samme karakter.

De kan også påvirke implementeringen gennem *styringsgrundlaget*. Styringsgrundlaget udgøres af sektorplanlægningen, den økonomiske planlægning samt den fysiske planlægning.

Er styringsgrundlaget ikke koordineret, bliver den fysiske planlægning reduceret til ”luftkasteller”, idet der ikke er afsat de økonomiske ressourcer til den i planerne ønskede udvikling. Et koordineret styringsgrundlag, hvor der følges op på planer på tværs af sektorerne og i den økonomiske planlægning vil derfor betyde gode realiseringsmuligheder.

I dag anvendes begrebet ”målstyring” som et koordineringsredskab. Ved målstyring afsætter kommunen ud fra de politiske målsætninger rammebetløb, som i forvaltningen skal bruges til at følge op på målsætningerne. Det er ud fra målsætningerne og bevillingen op til den enkelte forvaltningsenhed at udarbejde en handlingsplan, der sikrer de ønskede resultater. Målsætningerne går ofte på tværs af de traditionelle kommunale forvaltningsenheder, hvorfor det forudsættes, at alle enheder følger op på kommunens mål. For eksempel skal skoleplanlægningen forholde sig til planer om øget udbud af familieboliger i midtbyen.

I forhold til byomdannelse vil udnyttelse af de politiske virkemidler i form af et koordineret styringsgrundlag være en mulighed. Kommunen kan for eksempel vælge at udnytte sektorplanlægningen og den økonomiske planlægning til at flytte nogle af de kommunale aktiviteter ud i det nye område, og således "starte" ibrugtagelsen af området, og dermed følge op på den fysiske planlægning. Aalborg Kommune har for eksempel valgt at flytte Teknisk Forvaltning til et tidligere industriområde i Nørresundby ud fra disse betragtninger. Kommunen vil også med udflytningen kunne være et positivt forbillede for kommunens ønsker for områdets udseende. Der kan være tale om såvel amtskommunale som primærkommunale aktiviteter, for eksempel uddannelsesinstitutioner. I Aalborg har man i forbindelse med planer om et musikhus, som en del af omdannelsen af havnearealerne, valgt at lade musikkonservatoriet og universitetsuddannelsen Arkitektur & Design få lokaler sammen med Aalborg Symfoniorkester i musikhuset. Ved at gøre dette kanaliseres investeringer til et udvalgt område, så de kan medfinansiere projektet. De politiske virkemidler afgrænser sig altså ikke kun til primærkommunalt niveau, idet de andre planaktører også vil kunne påvirke realiseringen af byomdannelse.

Den sidste mulighed kommunen politisk har for at fremme konkrete byomdannelsesprojekter, er ved at *udnytte de juridiske og økonomiske virkemidler taktisk*. Lovgivningen stiller nogle virkemidler til rådighed, der kan udnyttes både restriktiv (forbud/påbud) eller fremmende (tilladelse/belønning), og kommunen har selv en økonomisk beholdning, den kan råde over, og dermed udnytte i forbindelse med realisering af projekter. Både de økonomiske og juridiske virkemidler er dog underlagt rammer, der vil sætte begrænsninger for kommunens udnyttelse af virkemidlerne. De efterfølgende analyser vil klarlægge rækkevidden af henholdsvis de økonomiske og juridiske virkemidler, hvorefter der vil kunne samles op, hvilke muligheder virkemidlerne rummer.

### **De økonomiske virkemidler**

De *økonomiske* virkemidler spiller sammen med de politiske virkemidler ved at være dikteret af den kommunale politik, men forskellen består i, at de økonomiske virkemidler i højere grad end de politiske spiller sammen med lovgivningen og forvaltningsretten, som sætter rammer for den kommunale håndtering af de økonomiske virkemidler.



De økonomiske virkemidler, som kommunen kan anvende til at fremme byomdannelsesprojekter med, er :

- Aktiv jordpolitik (Grundkøb/-salg på det frie marked)
- Indførelse af klausuler i skøder ved salg af kommunale ejendomme
- Ekspropriation
- Offentlige investeringer
- Etablering af udviklingselskaber/fonde

Kommunalfuldmagten, som er en række kommunalt retlige retsgrundsætninger, er det væsentligste at iagttage i forbindelse med anvendelse af virkemidlerne, idet denne sætter rammer for, hvilke opgaver kommunen uden lovgivningsmagts bemyndigelse kan tage op. Derfor vil denne behandles først.

Kommunalbestyrelsen har, såfremt der ikke er et lovmæssigt krav, ret til på egen hånd at stille ydelser til rådighed for sine borgere med de begrænsninger, der følger af almindelige retsgrundsætninger. I kommunalfuldmagten indfortolkes et generelt forbud mod, at kommunerne eller kommunale fællesskaber uden lovhjemmel forrykker grænsen mellem den offentlige og private sektor eller påvirker konkurrencen i den private sektor. [Efter Espersen, 1993, s. 127-129].

Kommunalfuldmagten er afledt af de almindelige retsgrundsætninger. Afledningen er sket, idet de kommunale retsgrundsætninger har et andet retsideal end de almindelige retsgrundsætninger, nemlig den kommunale interesse [Tophøj Sørensen, forelæsning, 9. juni 2001].

Men hvad skal der forstås ved ”kommunal interesse”? Umiddelbart kan kommunen jo altid påstå, at en konkret økonomisk handling bunder i en kommunal interesse. Som begreb er den kommunale interesse defineret enten ud fra *tradition* eller ud fra selve *formålet* [Tophøj Sørensen, forelæsning, 9. juni 2001]. Traditionen er den tungest vejende parameter. For eksempel er der tradition for, at kommunen stiller forsyningsvirksomhed og infrastruktur til rådighed for borgerne. Disse økonomiske dispositioner er ikke alle lovhjemlede, men traditionen sikrer kommunerne ret til at bevilge penge til sådanne formål. Formålet drejer sig om, hvilket formål, der vil være kvalificerede at forfølge. Som rettesnor herfor kan der gennem praksis opstilles tre holdepunkter. For det første vil formål, som staten ved en analo-

gibetragtning vil kunne forventes at støtte (f.eks. kunstmuseum) være kvalificerede formål. Derudover vil formål, som der er *tradition* for at støtte (f.eks. idræts- og foreningsliv) være at betragte som kvalificeret, og endelig vil interesser, der er undergivet kommunalbestyrelsens administration ved lovregler naturligvis være legale.

Udover, at de økonomiske dispositioner skal bunde i en kommunal interesse, skal dispositionerne selvfølgelig bevillingsmæssigt hjemles ved at blive behandlet i kommunens budgetlægning. Det er også et krav, at dispositionen vedrører den pågældende kommune (ikke andre kommuner). Endelig må dispositionen ikke stride mod lovgivningsmagtens beslutninger.

Konkret er der i den administrative praksis ud fra disse betragtninger opstillet følgende kommunalretlige retsgrundsætninger [Tophøj Sørensen, forelæsning, 9. juni 2001]:

#### 1. Almenkriteriet

Som udgangspunkt skal opgaven varetage et fælles behov og interesse hos kommunen som helhed. Den enkelte borger eller erhvervsvirksomhed må altså ikke favoriseres på fællesskabets bekostning. Det er således fundamentalt at undgå favoritisme, forskelsbehandling, vilkårlighed og magtfordrejning. Tilskud til foreninger vil være legalt, selv om der er tale om en afgrænset gruppe af mennesker, idet alle umiddelbart har adgang til at deltage i heri. Foreninger med bestemte politiske eller religiøse formål vil dog falde udenfor almenkriteriet.

#### 2. Lokalitetskriteriet

Lokalitetskriteriet afgrænser geografisk kommunens opgaver og interesseområder udadtil i forhold til andre kommuner og staten

#### 3. Intensitetskriteriet

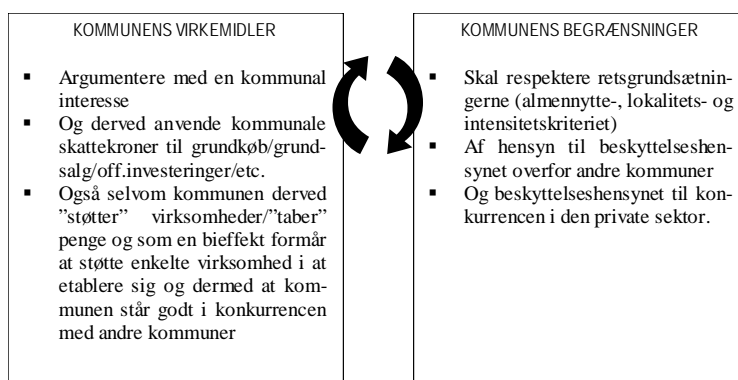
Intensitetskriteriet går på graden af indgreb i den faste ejendom (~ ejendomsrettens ukrænkelighed), der kan tillades, før der kræves lovhjemmel. Grænsedragningen er afhængig af *den kommunale interesse*.

Det er værd at bemærke, at idet rammerne sættes af den administrative praksis, er de ikke statiske. Som kontrolinstans for kommunernes økonomiske dispositioner er der for hver amtskreds nedsat et tilsynsråd bestående af en statsamtmand, der er rådets formand, samt fire andre medlemmer, der væl-

ges af amtsrådet blandt dets medlemmer [Lov om kommunernes styrelse, Lov nr. 223 af 31. maj 1968, §48]. Kontrolinstansen er altså et politisk (og ikke et juridisk, uvildigt organ), hvorfor rådets afgørelser kan forandres over tid dels som følge af den politiske sammensætning, dels som følge af samfundsudviklingen. Bent Christensen skriver i sin afhandling ”Forvaltningsret. Opgaver. Hjemmel. Organisation.” fra 1994, at der på den tid blev udøvet et vis politisk pres for at udvide de grænser, den hidtidige praksis havde sat. Jeg har ikke kendskab til situationen i dag, men kommunerne må i forbindelse med brug af de økonomiske virkemidler ”have en finger på pulsen” for at afgøre, hvor langt virkemidlerne rækker.

Med hensyn til grænsen mellem den offentlige og private sektor, må der ikke tages opgaver op, der kan rykke denne grænse. Kommunen må derfor ikke optræde som en konkurrent til det private erhvervsliv eller yde direkte støtte til enkelte erhvervsvirksomheder. Kommunen har ret til at optræde som producent, så længe der er tale om produktion til eget behov (forsyningsvirksomhed). Er der ved produktionen eventuelle biprodukter, må disse afsættes, men forsyningsydelse skal som hovedregel hvile i sig selv. Kommunens rolle som ”erhvervsvirksomhed” illustreres fint ved et eksempel fra Christensen tidligere omtalte afhandling [Christensen, 1994, side 294], hvor det anføres, at en kommune lovligt kan opføre og eje en restaurant i et kommunalt musikhus, men kommunen må af hensyn til konkurrencen til det private erhvervsliv ikke drive den.

Betragtningerne om kommunalfuldmagten kan opsamles i følgende figur.



Ifølge administrativ praksis antages det generelt, at byplanmæssige og miljømæssige interesser samt interesser i infrastruktur er *kommunale interesser*, idet kommunen i forvejen administrerer plan-, miljø- og store dele af infrastrukturlovgivningen [Tophøj Sørensen, Kursus, 9/2/2001]. Byomdannelse vil falde ind under en byplanmæssig interesse, og der vil således være grundlag for økonomisk at kunne støtte projektet, - spørgsmålet er i hvilket omfang.

Som anført er en af de store barrierer ved byomdannelse omkostningerne til forureningsbekæmpelse (jordoprensning). Som analysen af de retlige virkemidler vil vise, vil kommunen med hjemmel i Lov om forurennet jord have mulighed for at pålægge forureneren at stå for udgifterne, men som det også antydes indledningsvis kan det godt være i kommunens interesse at påtage sig udgifterne for at sikre realisering af byomdannelsesprojektet. Det forudsættes her, at det er forureneren, der som ejer ønsker at foretage byomdannelsen. Er der tale om en ejer, der ikke har kendskab til forureningen, har kommunen ifølge loven pligt til at stå for oprensningen. Men er det lovligt indenfor kommunalfuldmagtens rammer, at kommunen frivilligt påtager sig udgiften? Bendt Berg skriver i "Almindelig forvaltningsret", at der ikke må foretages økonomiske dispositioner for et område, der kan karakteriseres som udtømmende reguleret i lovgivningen. Der er på området prøvet en sag [Indenrigsministeriet, 2.k.kt.j.nr. 1984/112/1500-3], hvor et amt ønskede at opkøbe nogle dambrug med det formål at mindske forureningen af en nærliggende sø. Opkøbet af dambrugene kendes ikke-lovligt, idet det ikke var tilstrækkeligt klart i hvilket omfang, formålet kunne opnås ved erstatningsfrie indgreb efter miljøbeskyttelsesloven. Ud fra en analogifortolkning vil det derfor ikke umiddelbart være lovligt for kommunen at foretage jordoprensningen, idet de på baggrund af Lov om forurennet jord kan regulere processen erstatningsfrit. Som førnævnt kan kommunefuldmagtens rækkevidde over tid ændre sig, så praksis i dag er ikke nødvendigvis lig situationen i 1984, men umiddelbart tror jeg, at man vil bistå dommen, idet grundtanken med erstatningsfri regulering er så grundlæggende et træk ved regulering af arealanvendelse.

Hvis en grundejer, som driver virksomhed på et givet areal, ikke er initiativtager til byomdannelse, og ikke ønsker at flytte sin fabrik, idet han herved vil komme til at stå for oprydningen, kan kommunen måske alligevel hjælpe. Kommunen kan indgå aftale om køb til en lav pris, hvori det er aftalen at kommunen for differencen mellem markedsprisen og salgsprisen skal foretage jordoprensningen. Forureneren sælger altså med tab, der dækker den ved lov påkrævede oprensning. Kommunen kan dernæst sælge virksomhe-

den en ny grund billigt, hvorved der vil være et økonomisk incitament for virksomheden til at flytte. Udgangspunktet for kommunens handel med jord er, at kommunen ikke må sælge under markedspris *med mindre* salget kan begrundes i en saglig kommunal interesse (jf. ovenstående). Er virksomheden i den situation, at den står overfor udvidelse, vil nye arealer (mere plads) kunne virke yderligere fordelagtigt. Kommunen vil på den måde, ved at yde anden økonomisk støtte, indirekte stå for udgifterne til jordoprensning, og vil kunne fremme byomdannelse ved at kunne "levere" et område, der er parat til konkrete projekter. Og idet kommunen i denne situation vil have ejerråden over ejendommen, vil den have optimal mulighed for at få gennemført et ønsket projekt.

Med hensyn til økonomisk støtte i form af anden "byggemodning" stod man i Aalborg kommune i forbindelse med omdannelse af havnefronten med en situation, hvor det på et tidspunkt i processen viste sig, at der var behov for yderligere fundering af arealerne, hvilket ville fordyre processen væsentligt. Kommunen valgte at tage tabet på sig for at kunne realisere projektet. I dette tilfælde vurderer jeg "investeringen" til at være lovlig. For det første er det i den kommunale interesse at få projektet realiseret (byplanmæssig interesse), for det andet er fundering ikke ligesom jordoprensning behandlet i anden lovgivning, hvorfor det ikke strider mod kommunalfuldmagten.

Med hensyn til at realisere projektet ved at investere i byggeriet, har kommunaltilsynet gennem årene accepteret, at kommunen må opføre boliger til ældre og unge under uddannelse, selvom dette egentligt er reguleret gennem boligstøttelovgivningen. Reglen om, at kommunerne ikke må foretage økonomiske dispositioner for områder, der er udtømmende behandlet i lovgivning, er altså udvidet her. Kommunen kan derfor aktivt fremme realiseringen af konkrete projekter ved at stå for opførelsen af dele af byggeriet.

Principielt er økonomisk støtte til erhverv ud fra kommunalfuldmagten udelukket, hvorfor kommunen ikke direkte må fremme byomdannelse ved at yde tilskud til interesserede erhvervsvirksomheder. Det har dog længe været antaget, at kommuner i konkurrence med private kan bidrage til samfundets jordforsyning både til erhvervsbyggeri og boligbyggeri, hvorfor kommunen lovligt kan opkøbe, byggemodne og sælge ejendomme, og dermed gøre ejendommen attraktiv for potentielle købere.

Kommunen kan altså benytte *jordopkøb (eller "aktiv jordpolitik")* som virkemiddel til fremme af byomdannelsesprojekterne. Der er lovkrav om, at salget af kommunalt ejede ejendomme skal ske til markedspris og efter of-

fentlig udbud, jf. §68 i Lov om kommunernes styrelse, Lov nr. 223 af 31. maj 1968. Kommunen kan derfor ikke umiddelbart udnytte grundsalget til at købe en ejendom og videresælge den igen billigt til en virksomhed. Som førnævnt vil det dog være muligt at sælge under markedspris, hvis der kan findes en begrundelse i *de kommunal interesser*. Indirekte vil byggemodningen (og som i Aalborg piloteringen) som sagt også være et økonomiske tilskud til erhvervsvirksomhederne.

I forbindelse med kommunens aktive jordpolitik, har kommunen supplerende et virkemiddel, der kan være med til at sikre realisering af ønskede projekter. Resultatet af en aktiv jordpolitik er, at kommunen opnår ejerråden over en eller flere ejendomme og derfor ved salg har mulighed for at pålægge ejendommene klausuler. Det vil sige, at kommunen kan opstille privatretlige betingelse for salget, for eksempel at grunden skal være bebygget indenfor et vist antal år. Virkemidlet vil brugt på denne måde virke fremmende for realiseringen af byomdannelse.

Kommunen kan også bruge *skødeklausuler* som et styringsmiddel frem for et realiseringsvirkemiddel ved at indføre klausuler om, at ejendommen ikke må videresælges med fortjeneste (eller at kommunen beslaglægger en eventuel fortjeneste). Dermed sikres, at investorer ikke køber en grund som led i økonomisk spekulation, men for at realisere det ønskede projekt.

Planlovens §47 giver kommunen *kompetence til at ekspropriere* fast ejendom, når ekspropriationen vil være nødvendig for at sikre gennemførelse af en byudvikling i overensstemmelse med kommuneplanen (dvs. ekspropriere på baggrund af rækkefølgebestemmelsen) eller for virkeliggørelse af en lokalplan (dvs. ekspropriere på baggrund af en lokalplan).

Kravet til ekspropriation for eksempel i forbindelse med et byomdannelsesprojekt er en lovlige lokalplan samt krav om nødvendighed og aktualitet, hvorved det sikres, at der kun eksproprieres, hvis der ikke kan opnås afståelse på en mindre indgribende måde, og at ekspropriationen ikke omfatter et større område end nødvendigt og endeligt at der ikke eksproprieres på baggrund af en lokalplan blot for at have jorden til rådighed, hvis projektet skulle blive aktuelt [Boeck, 1994, side 273-277].

Indgrebet vil være planlovens eneste reelle realiseringsvirkemiddel, idet man ved ekspropriation kan opnå råderet over den pågældende ejendom, og dermed opnår mulighed for at udføre den ønskede udvikling. Kommunen har

også mulighed at ekspropriere til formål for private, hvis de kan og vil realisere kommunens intentioner.

Ekspropriationsmuligheden vil dermed være et stærkt virkemiddel i forhold til byomdannelse, idet det vil kunne medvirke til at sikre realiseringen af konkrete projekter. Som omtalt senere under byfornyelsesloven er der også i denne lov lovhjemmel til at ekspropriere bygninger til sikring af planens gennemførelse.

Endeligt har kommunerne og amtskommunerne efter Lovbekendtgørelse om kommuners og amtskommuners samarbejde med aktieselskaber m.v. (LBK nr. 608 af 28. juni 1996 ) mulighed for at *deltage finansielt og ledelsesmæssigt i selskaber*, der med henblik på salg forarbejder og videreudvikler viden samt produkter og tjenesteydelser byggende på kommunal viden, som er oparbejdet i kommunen eller amtskommunen i forbindelse med løsning af kommunale eller amtskommunale opgaver.

Kommuner vil med baggrund i loven kunne danne egentlige byomdannelses-selskaber, der kan indgå i byomdannelsesprojekter med viden samt økonomiske midler, og være med til at udforme løsninger på konkrete projekter.

Normalt gælder et krav om offentlig udbud ved salg af kommunalt ejede ejendomme ifølge lov om kommunernes styrelse (§68). Formålet med kravet er at sikre, at offentligheden får kendskab til, at kommunale ejendomme er udbudt til salg, og at alle derved på lige fod får mulighed for at komme i betragtning som købere af en kommunal ejendom. Muligheden for købstilbud fra en bredere kreds vil også kunne føre til, at der opnås de for kommunen bedste købstilbud. Desuden vil kommunen kunne sikre sig imod kritik af, at der ved et ejendomssalg skulle være sket en usaglig begunstigelse af køber.

Reglerne om udbud ved salg gælder dog ikke i tilfælde, hvor et interessentskab, der ikke er godkendt som et kommunalt fællesskab, sælger fast ejendom, uanset om nogle eller alle deltagere i interessentskabet er kommuner, jf. vejledning [Vejl. nr. 60 af 28.06.2004]. Reglerne gælder desuden ikke for andre selskaber eller juridiske personer i øvrigt, uanset om disse har kommunal deltagelse, ifølge vejledningen til loven. Et byomdannelsesselskab vil derfor ikke være underlagt reglerne om udbud ved salg.

Den borgerlige regering, der nu har siddet i snart tre år, har ønsket at fremme det offentliges medvirken i partnerskaber med den private sektor. I januar 2004 udsendte regeringen en handlingsplan udarbejdet af Finansministeriet,

Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Trafikministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet om Offentlig-Private Partnerskaber (OPP). Handlingsplanen indledes med følgende citater;

*Regeringen ønsker en effektiv offentlig sektor, der kan levere service af høj kvalitet på den mest omkostningseffektive måde. En bevidst brug af konkurrence og nye former for offentlig-privat samarbejde kan være med til at sikre, at den offentlige opgaveløsning er organiseret hensigtsmæssigt og effektivt, herunder at der er den rette arbejdsdeling mellem det offentlige og den private sektor. En god arbejdsdeling betyder, at det offentlige og private supplerer hinanden med deres respektive kompetencer. En god offentlig-privat arbejdsdeling er vigtig, da den kan være med til at sikre øget innovation og effektivitet i de offentlige ydelser.*

*Offentlig-Privat Partnerskab (OPP) er et instrument til at løse en offentlig opgave i et samarbejde mellem det offentlige og private aktører. OPP kan ses som en form for udlicitering, der bl.a. er kendetegnet ved, at finansiering, design, etablering og drift sammentænkes i udbuddet af projektet, og at projektet igangsættes på baggrund af en systematisk, økonomisk funderet deling af risici mellem den offentlige og private part. Dertil kommer, at en væsentlig del af investeringerne er private, og at der opereres med en løbende betaling for opgaven – ofte over en længere årrække, fx 30 år.*

*[Regeringen, 2004, side 10]*

Konkret vil et offentlig-privat samarbejde om byomdannelse ligge i fin tråd med regeringens ønsker, og begrebet indgår faktisk også i handlingsplanen.

***Byomdannelse og byfornyelsesprojekter** kan også være væsentlige indsatsområder for OPP. Omdannelse af et helt byområde er kendetegnet ved et stort kapitalbehov samt behov for en koordineret indsats (fx i form af en helhedsplan for området), der sikrer synergieffekter. OPP's fordele ligger i, at der kan åbnes op for nye ideer til en effektiv og hensigtsmæssig udnyttelse af arealer og bygninger gennem inddragelse af private kompetencer.*

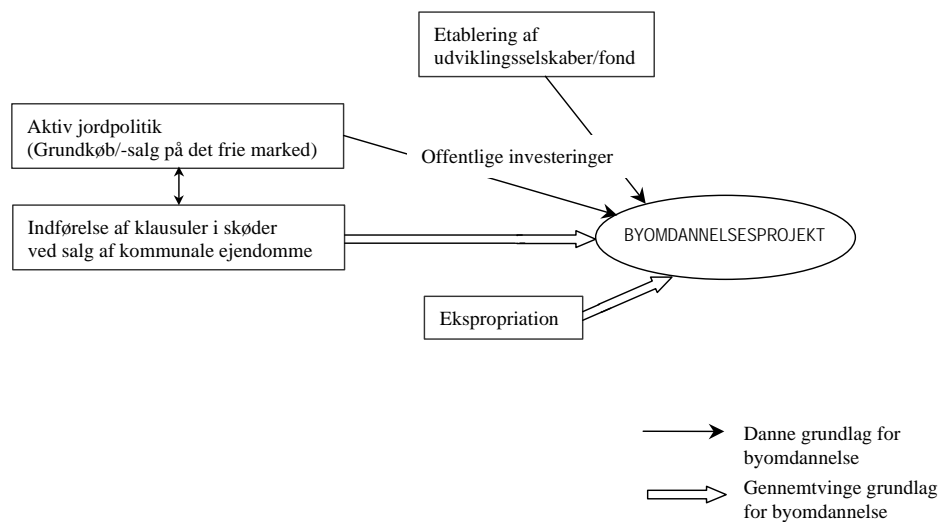
*[Regeringen, 2004, side 14]*

Handleplanen følges op af følgende virkemidler til at fremme brugen af OPP.



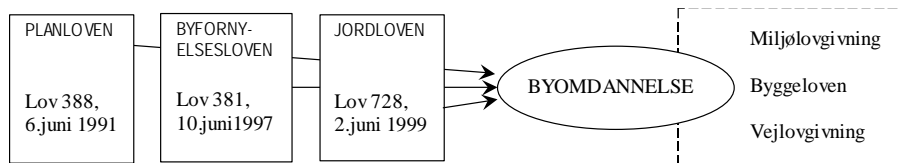
- Regeringen har etableret to puljer på i alt 200 mio. kr. for 2003 og 2004. Puljerne er afsat til amter og kommuner, der kan søge om dispensation fra låneponeringsreglerne, når de igangsætter et OPP-projekt.
- Der er blevet udviklet en første generation af en såkaldt Public Sector Comparator (PSC) og en Public Private Comparator (PPC). Begge kan bruges som værktøjer til at vurdere det økonomiske rationale ved at anvende OPP.
- På det statslige byggeområde udvikles der OPP-vejledninger og -retningslinjer, bl.a. i form af en standardkontrakt. Det kan forbedre grundlaget for, at OPP kan overvejes som løftestang ved større statslige byggeinvesteringer, jf. „Staten som bygherre“ (2003).

Kommunen har nogle meget stærke realiseringsmidler i form af de økonomiske virkemidler. De økonomiske virkemidler vil derfor kunne løse nogle af de problemer, der ikke kan løses gennem plan- og reguleringssystemet.



## De juridiske virkemidler

De *juridiske virkemidler* er at finde i planloven, byfornyelsesloven og jordloven.



Miljølovgivningen, byggelovgivningen og vejlovgivningen indeholder detaljbestemmelser, der skal iagttages i forbindelse med planlægningen og realisering af en byomdannelse, men lovene indeholder ingen virkemidler til realisering og vil derfor ikke blive behandlet yderligere i analysen.

## Planloven

Planloven blev revideret i 2003.

**Før revisionen** indeholdt loven ikke begrebet byomdannelse, men den indeholdt alligevel nogle nyttige virkemidler til planlægning og realisering heraf. Byomdannelse faldt indenfor rammerne for både kommuneplanens og lokalplanens mulige indhold, hvorigennem det var muligt at optage bestemmelser om områdets anvendelser, bebyggelsens omfang, udformning og anvendelse, samt udformning, anvendelse og vedligeholdelse af ubebyggede arealer, jf. lovens §15, stk.2. Med hensyn til støj angiver samme paragraf, at der kan optages bestemmelser om isolering af eksisterende bebyggelse mod støj. I bekendtgørelse om supplerende regler i medfør af lov om planlægning (bkg. 428, 2.6.1999) anføres, at lokalplaner der udlægger støjbelastede arealer til støjfølsom anvendelse skal fastsætte bestemmelser om etablering af afskærmningsforanstaltninger m.v. Dermed skærpes planlovens *mulighed* for at isolere eksisterende bygninger mod støj, til at blive et *krav* i den situation, hvor der er tale om støjbelastede arealer, der udlægges til støjfølsom anvendelse. Dette er netop karakteristisk for byomdannelsesområder.

**Revisionen af planloven** har fremmet kommunens virkemidler til at planlægge for byomdannelse. Byomdannelse som retligt begreb er nu indført i lovens kapitel 4 om kommuneplanlægning og kapitel 5 om lokalplanlægning.

Kapitel 4 stiller krav til indholdet af en *kommuneplan*. Det er således lovpligtigt, at der i kommuneplanen fastlægges en hovedstruktur for hele kommunen samt rammer for lokalplanernes indhold for de enkelte dele af kommunen, jf. §11. Hovedstrukturen angiver de overordnede mål for udvikling og arealanvendelse i kommunen, herunder udbygning med boliger og arbejdspladser, trafikbetjening, serviceforsyning, kolonihaveområder og andre rekreative områder, mens rammerne for indholdet af lokalplaner fastsættes for de enkelte dele af kommunen med hensyn til ti angivne programpunkter, blandt andet skal rammerne fastlægge fordelingen af bebyggelsen efter art og anvendelsesformål, byfornyelse i eksisterende bysamfund samt forsyningen med offentlig og privat service.

Byomdannelse indgår i punkt 4 og 10, hvoraf det fremgår, at rammerne for indholdet af lokalplaner fastsættes for de enkelte dele af kommunen med hensyn til byomdannelsesområder, hvor anvendelsen af bebyggelse og ubebyggede arealer til erhvervsformål, havneformål eller lignende aktiviteter skal ændres til boligformål, institutionsformål, centerformål, rekreative formål eller erhvervsformål, der er forenelige med anvendelse til boligformål, ligesom rammerne skal fastlægge rækkefølgen for bebyggelse og ændret anvendelse af nye arealer til byformål, de i nr. 4 nævnte byomdannelsesområder og sommerhusområder.

Er der rækkefølgebestemmelser i kommuneplanens rammer kan kommunalbestyrelsen nægte at tilvejebringe en lokalplan i strid med rækkefølgen, selvom grundejeren ønsker at bebygge og anvende sin ejendom på en måde, der i øvrigt er i overensstemmelse med kommuneplanen. Er der tale om et byggeri eller en ændret anvendelse, som ikke kræver tilvejebringelse af en lokalplan, kan kommunalbestyrelsen benytte bestemmelsen i planlovens § 12, stk. 3. Den giver kommunalbestyrelsen mulighed for at nedlægge forbud mod en bebyggelse eller ændret anvendelse i strid med bestemmelser i kommuneplanens rammedel.

Definitionen af et byomdannelsesområde præciseres i § 11, stk. 5, nr. 4, idet et byomdannelsesområde skal afgrænses således, at det kun omfatter et område, hvor anvendelsen til miljøbelastende erhvervsformål, havneformål eller lignende aktiviteter i den langt overvejende del af området er ophørt eller under afvikling.

Kapitel 5 indeholder retningslinjer for det mulige indhold af *lokalplaner*. Som det fremgår af forrige side indeholder en del af retningslinjerne muligheder, der kan udnyttes i forbindelse med planlægning af et byomdannelses-

sområde. Med revisionen af planloven er der sket en betydningsfuld ændring, idet bestemmelserne om støj fra den føromtalt bekendtgørelse nu er indarbejdet i planloven. Således må en lokalplan kun, jf. §15a, udlægge støjbelastede arealer til støjfølsom anvendelse, hvis planen med bestemmelser om etablering af afskærmningsforanstaltninger m.v. kan sikre den fremtidige anvendelse mod støjgener. Byomdannelsesområder kan undtages fra reglen, hvis kommunalbestyrelsen har sikkerhed for, at støjbelastningen er bragt til ophør i løbet af en periode, der ikke væsentligt overstiger 8 år, efter at den endeligt vedtagne lokalplan er offentliggjort. Disse bestemmelser er en del af Erhvervs- og Bypolitisk Udvalgs arbejde med problemstillinger knyttet til byomdannelse og skulle lette byomdannelsesprocessen, idet støjkravene er en af de barrierer, som besværliggør byomdannelse.

Anvendes overgangsbestemmelserne for støj, skal der i kommuneplanens redegørelsesdel, jf. planlovens §16, stk. 7, angives, hvordan det sikres, at støjbelastningen bringes til ophør. Det kan f.eks. være oplysning om, at en støjende virksomhed ophører, fordi virksomheden lukker eller flytter til et andet område. Det kan også være oplysning om, at en virksomhed har uudnyttede muligheder for at reducere støjen, og at det er teknisk og økonomisk realistisk at udnytte disse muligheder, således at der senere kan meddeles påbud om støjdæmpning eller en revision af vilkårene for virksomhedens miljøgodkendelse. En redegørelse, der forudsætter gennemførelse af støjdæmpende foranstaltninger på eksisterende virksomheder, skal indeholde nærmere oplysninger om grundlaget for vurderingen af de enkelte virksomheder, og oplysningerne skal så vidt muligt være tilvejebragt i dialog med virksomhederne.

Redegørelsen er en del af kravene til tilvejebringelsen af lokalplanen, og der vil derfor kunne klages til Naturklagenævnet over en manglende eller mangelfuld redegørelse [Lovbemærkninger, 5.12.2002].

Vurderingen af støj hænger sammen med miljølovgivningen, hvor den er en del af miljøgodkendelsen af de såkaldte listevirksomheder, det vil sige virksomheder, der jf. miljøbeskyttelsesloven [LBK nr. 753 af 25/08/2001] og Bekendtgørelse om godkendelse af listevirksomhed [BEK nr. 943 af 16/09/2004], skal have en godkendelse før anlæggelse eller væsentlige ændringer. Vejledende grænser for støj findes i en vejledning fra Miljøstyrelsen fra 1984 "Ekstern støj fra virksomheder". Denne er suppleret af en ny vejledning, "Ekstern støj i byomdannelsesområder" fra 2003. Den nye vejledning behandler problemstillinger knyttet til byomdannelse, og opstiller en række vejledende støjgrænser i overgangsperioden og den række vejledende

støjgrænser for området efter omdannelsen. Derudover behandler vejledningen forhold omkring lugt, støj, lavfrekvent støj og vibrationer samt trafikstøj.

Det bør bemærkes, at det forhold, at byomdannelsesområdet er udpeget i kommuneplanen, ikke bevirker en ændring af vilkårene for virksomhederne i området. Der kan ikke ud fra miljøbeskyttelsesloven meddeles ændrede støjvilkår i miljøgodkendelsen eller påbud om støjdæmpning til virksomheder, der ikke er godkendelsespligtige med henvisning til, at den planlagte anvendelse af området nu er ændret. Kommuneplanen gør det alene muligt, at kommunalbestyrelsen kan modsætte sig etablering af nye miljøbelastende virksomheder eller ændret anvendelse, som er i strid med kommuneplanens rammer.

Med revisionen af planloven er hensigten at imødegå den barriere, der ligger i støjhensynene ved blandingen af erhverv og boliger. Det pointeres flere gange i lovbemærkningerne, at der skal tages hensyn til de tilbageværende erhvervsvirksomheder, idet det ikke er meningen, at alle havneområder skal omdannes til boligområder, eller at velfungerende erhvervsvirksomheder skal fordrives, fordi der kommer boliger i nærheden. Ved at indføre overgangsbestemmelser for byomdannelsesområder håber man at gøre dette muligt.

I sammenhæng med revisionen af planloven er byfornyelsesloven revideret. Her sigter man mod at imødegå nogle af de andre, af de i indledningen skitserede, barrierer.

### **Byfornyelsesloven**

Oprindeligt har byfornyelsesloven baggrund i saneringsbehov, især af de hurtigt opførte ejendomme fra starten af 1900-tallet. Sygdomsepidemier førte i 1930'erne til udarbejdelse af den første saneringslov, der kunne gribe ind overfor usunde boliger. Efterhånden, som man fik kontrol med de usunde boliger, drejede fokus i slutningen af 60'erne over på en indsats mod tidsvarende boliger, og i forbindelse hermed skete der et bevidst skift fra "sanering" til "byfornyelse". Begrebet byfornyelse har udviklet sig yderligere, idet fokus er flyttet fra den enkelte bolig til fornyelse af hele kvarterer og bydele, i form af "helhedsorienteret byfornyelse" eller nu "områdefornyelse". Den sidste revision af byfornyelsesloven er sket i 2003, hvor begrebet blev udvidet til også at omfatte byudvikling, så loven nu hedder Lov om byfornyelse og udvikling af byer [Lov nr. 1234 af 27/12/2003].

Loven sigter grundlæggende på samme mål som de tidligere udgaver. Det er imidlertid regeringens opfattelse, at situationen på boligmarkedet nødvendiggør en anden strategi for den fremtidige byfornyelsesindsats, hvor der sættes fokus på det private initiativ og den private medfinansiering af byfornyelsen. Det betyder samtidig en ændring af det offentlige rolle fra at være den, som planlægger og gennemfører byfornyelsen til at være den, som igangsætter og koordinerer byudviklings- og byomdannelsesprocesser, der gennemføres i et samspil mellem offentlig og privat finansiering [Lovbemærkninger, 13.11.2003].

I forhold til byomdannelse vil lovens formål om:

... at igangsætte udvikling og omdannelse af problemramte byer og byområder, der gør dem attraktive for bosætning og privat investering,

... at styrke grundlaget for private investeringer i problemramte byområder gennem en koordineret og integreret indsats, som skal rette sig mod hele området gennem boligsociale og områdemæssige foranstaltninger og gennem istandsættelse af boliger og bygninger samt etablering og forbedring af friarealer, og

... at skabe velfungerende boliger og boligområder beliggende uden for de i nr. 2 nævnte byområder gennem istandsættelse og ombygning af boliger, der er væsentligt nedslidte, samt etablering og forbedring af friarealer.

gøre loven relevant at analysere, for at afdække hvilke muligheder loven rummer for at fremme realisering af byomdannelsesprojekter.

Formålsangivelser knytter sig til begreberne ”områdefornyelse” og ”bygningfornyelse”.

*Områdefornyelse* handler om at rette op på nedslidte byområder eller nyere boligområder med store sociale problemer, således, at de igen bliver attraktive at bo i. I den områdebaserede byfornyelsesindsats sker en integration af områdefornyelse og bygningfornyelse. Det vil sige, at indsatsen skal omfatte såvel en områdemæssig indsats af fysisk, kulturel og social karakter som en indsats for at forbedre beboelsesbygningerne og deres friarealer i det omfang, der er behov for det.

*Bygningsforbedring* handler om, at gennemføres en fornyelse af de mest nedslidte og utidssvarende beboelsesejendomme, selvom de måtte ligge uden for de prioriterede indsatsområder. Med henblik på en målretning af støtten

foreslås det, at støtte fremover kun kan ydes til private udlejningsboliger, som har installationsmangler, eller som er opført før 1950, og er væsentligt nedslidt. Byggeri opført i perioden 1950-70, vil således ikke længere være omfattet af lovens støttemuligheder, med mindre det har installationsmæssige mangler. Der bør ikke i ejendomme opført efter 1950, kunne være opstået vedligeholdelsesmæssige mangler af en sådan karakter, at der er tale om et egentligt vedligeholdelseefterslæb.

*Byomdannelse* er blevet tilføjet som et indsatsområde for områdefornyelse i denne revision af byfornyelsesloven med den begrundelse, at der også i denne type område, selvom de konkrete problemer og behov vil være forskellige fra de andre byfornyelsesområder, vil være tale om en negativ udvikling, som markedet ikke kan vende alene, [Lovbemærkninger, 13.11.2003]. Det pointeres dog, at den offentlige støtte til erhvervs- og havneområder alene skal fremskynde og understøtte en omdannelse, som gennemføres på markedsmæssige vilkår.

I forhold til byomdannelse kan økonomi- og erhvervsministeren meddele tilsagn om refusion til kommunalbestyrelsens udgifter til følgende indsatser:

1. Undersøgelse af omfanget af jordforurening og af de skønnede udgifter til udbedringen heraf.
2. Kortlægning af ejerforhold og erhvervsforhold i området.
3. Udarbejdelse af handlingsplaner for den fremtidige udnyttelse af området.
4. Forberedelse af det organisatoriske grundlag for gennemførelsen af omdannelsen

Hermed imødegås en række af de barrierer, der er forbundet med omdannelse af de ældre erhvervs- og havneområder. Det drejer sig om, at arealerne måske ikke frigøres fuldstændigt og samtidigt, og at tilbageblevne virksomheder kan være en miljøbelastning for nyt boligbyggeri. Det drejer sig endvidere om manglende afklaring af jordforurening, komplekse ejerforhold og usikkerhed om de fremtidige anvendelsesmuligheder.

Kommunen kan endvidere efter gældende regler under visse betingelser træffe beslutning om at *ombygge privat erhverv til boliger*. Den gældende lov giver kommunen visse muligheder for at træffe beslutning om at ombygge og istandsætte bygninger, der helt eller delvis indeholder privat erhverv,

hvor erhvervet opretholdes. Efter gældende regler kan kommunen under visse omstændigheder træffe beslutning om at yde støtte til *nedrivning af bygninger*, der helt eller delvis anvendes til beboelse samt nedrivning af privat erhverv. Støtten kan gives, uanset ejendommens status som udlejningsejendom, ejendom ejet af en andelsboligforening eller ejerlejlighedsejendom. Støtte kan efter gældende regler ydes, når nedrivningen er begrundet i bygningens fysiske tilstand eller i hensyn til at skaffe rimelige opholdsarealer. Endvidere kan privat erhverv nedrives, når bygningens fysiske tilstand er til gene for den umiddelbart tilgrænsende beboelse. Den gældende byfornyelseslov indeholder også mulighed for at etablere *fælles friarealanlæg* for en eller flere ejendomme.

Disse elementer fra bygningsfornyelsen vil også kunne komme i spil i byomdannelsesområder.

Med de nye muligheder i byfornyelsesloven til planlægning og realisering af byomdannelse er det hensigten, at kommunen skal overveje, om det er fordelagtigt at spille en mere aktiv rolle i byomdannelsen f.eks. ved at indgå i et byomdannelsesselskab, som byggemodner området. Kommunen kan i den forbindelse planlægge, hvem der skal være deltagere i selskabet, indskudenes størrelse mv. Samtidig kan kommunen forberede et eventuelt udbudsgrundlag, som kan danne grundlag for investorernes tilbud om at indgå i et byomdannelsesselskab.

De hidtidige byomdannelsesprojekter er ofte organiseret på den måde, at omdannelsesarealerne er solgt til en investor, som gennemfører byggemodningen og byggeriet. Kommunen har indflydelse på udviklingen gennem lokalplanlægningen og eventuelt gennem opstilling af vilkår i forbindelse med grundsalg. Med byfornyelsesloven har kommunalbestyrelsen mulighed for at overveje og forberede det organisatoriske grundlag for omdannelsen.

### **Jordloven**

Lov om forurennet jord [Lov nr. 370 af 2. juni 1999] blev oprindeligt fremsat som lovforslag for at tilvejebringe grundlag for en sammenhængende og styrket indsats mod jordforurening med det formål at sikre vandforsyningen og befolkningens sundhed. Loven erstatter den tidligere affaldsdepotlov, værditabslov og dele af miljøbeskyttelsesloven

I forhold til byomdannelse inddrages jordloven, idet loven ifølge formålsparagraffens stk. 2 sigter mod forebyggelse af sundhedsmæssige problemer ved



anvendelse af forurenede arealer, hvilket ofte vil være tilfældet ved omdannelse af ældre industriarealer.

Udgangspunktet for jordloven er

... at indsatsen overfor jordforureninger fremover skal rettes mod at forhindre fremtidig jordforurening

... at overvåge den forurening der sker, at hindre spredning af jordforurening der giver yderligere miljøproblemer

... at gennemføre en målrettet og effektiv adskillelse af mennesker og grundvand fra eksisterende forurening.

Dette gøres ved kortlægning af de forurenede grunde ud fra 2-kategorier, alt efter hvad man ved om forureningen. Kortlægningen sammenholdes med de øvrige arealinteresser for at kunne vurdere, hvorvidt forureningen vil have skadelig virkning på grundvandet (områder med særlige drikkevandsinteresser eller indvindingsopland for et alment vandforsyningsanlæg) eller mennesker (boligareal/institutioner/off. legepladser). Den offentlige indsats overfor forureningen prioriteres ud fra disse oplysninger.

Bekæmpelse af forurening bygger på et "forureneren betaler-principet", hvilket betyder, at myndighederne (amtsrådet) kan stille krav til ejeren af en forurennet grund.

Retsvirkningerne indtræder, jf. lovens §8, når en ejendom kortlægges som forurennet. Ønskes ejendommen efter kortlægning anvendt til et af følgende formål, kræves tilladelse: bolig, børneinstitution eller offentlig legeplads samt rekreativt område, alment tilgængeligt område, kolonihave, sommerhusgrund eller anden institution.

I forbindelse med ansøgning om tilladelse kan amtsrådets dels stille krav om, at ejeren foretager forureningsundersøgelser og evt. dokumenterer, at anvendelsen vil være miljø- og sundhedsmæssigt forsvarligt. Hvis ikke sidstnævnte kan dokumenteres, kan amtsrådet knytte betingelser til tilladelsen. I lov-bemærkningerne angives dog, at kravene differentieres afhængigt af det konkrete projekt og den forureningstilstand, der findes på ejendommen. Der må ikke stilles skrapere krav end til et projekt i den offentlige indsats, som svarer til den af ansøgeren planlagte arealanvendelse.

I lovbemærkningerne angives, at der i forbindelse med ændring af en bestående anvendelse til boligformål, for eksempel vil kunne stilles vilkår om bygningens placering på grunden eller krav om at fjerne den forurenede jord inden byggeriets opførelse. De vilkår, som amtsrådet fastsætter, kan være af længerevarende karakter. Der kan eksempelvis blive tale om etablering eller bevaring og vedligeholdelse af særlige membraner, ventilation under bygninger og lignende.

Foretages oprydningen ved at udskifte den forurenede jord, skal der hos amtsrådet søges tilladelse til at fjerne den forurenede jord.

Amtsrådet kan desuden generelt påbyde foranstaltninger foretaget på kortlagte alment tilgængelige udendørs arealer.

Har man erhvervet en ejendom og intet vidst om ejendommens forurening er der mulighed for (hvis man lever op til visse krav) via en værditabsordning at få det offentlige til at overtage oprydningens byrden.

Lov om forurenede jord vil set fra en kommunal synsvinkel kunne udnyttes i forbindelse med byomdannelse, idet omkostningerne ved imødekommelse af forurening på ejendommen vil kunne pålægges ejeren (forurenere). Er der tale om byomdannelse, hvor en investor(bygherre) har erhvervet en grund, der senere viser sig at være forurenede, vil myndighederne ikke kunne pålægge investoren at afholde udgifterne, hvis grunden er købt i god tro.

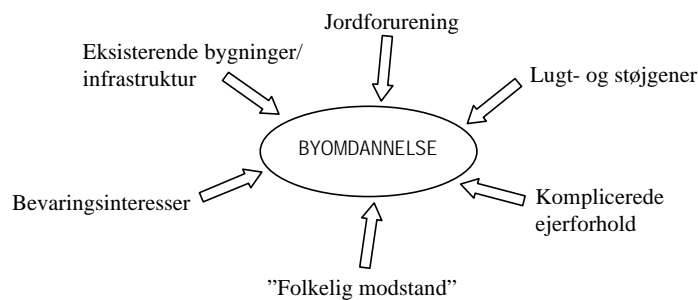
Set fra kommunens synsvinkel vil jordloven altså indeholde virkemidler, der kan benyttes i forbindelse med realisering af byomdannelse. Men man kan ikke sige, at virkemidlet sikrer byomdannelse. For det er umiddelbart ikke særlig attraktivt for investorer at sætte penge i en ejendom, hvor de udover selve grundprisen kan risikere at få store udgifter til forureningsforanstaltninger. Kommunerne kan derfor være tvunget til selv at stå for jordoprensningen, som en del af byggemodningen, for at tiltrække investorer. I analysen af de økonomiske virkemidler klarlægges, hvilke muligheder kommunerne besiddelse i forbindelse "investeringer" som denne.

Et andet aspekt ved loven er, at den ved at stille skrappe krav til overgang fra en anvendelse til en anden mere følsom anvendelse virker hæmmende på lysten til at byomdanne, når det drejer sig om et forurenede areal. Hvis loven havde været udformet i form af "belønning" ved oprydning af forurenede jord, ville loven kunne have tilskyndet til byomdannelse. Loven, som den er nu, vil derfor ikke virke fremmende på byomdannelsesprocessen, men indehol-

der nogle retlige virkemidler, som kommunen vil kunne benytte sig af, hvis de har brug for at pålægge ejeren (forureneren) at stå for oprydningen.

### 3.3 Med ryggen mod muren ?

Som omtalt blev der i 1999 nedsat et Erhvervs- og Bypolitisk udvalg under By & Boligministeriet til at afdække, hvordan byerne kan blive en attraktiv ramme for fremtidens erhvervsudvikling. Arbejdet førte i 2001 til offentliggørelse af en betænkning, der satte fokus på byomdannelse. Betænkningen fremsatte problemstillinger knyttet til byomdannelse og opstillede en række forslag til virkemidler, der kan imødegå de iboende barrierer. I indledningen har jeg i en figur opstillet de barrierer, jeg finder, er essentielle i forbindelse med byomdannelse.



Den reviderede planloven og byfornyelseslov bygger i høj grad på betænkningen fra Erhvervs- og Bypolitisk udvalg, og med revisionerne har man forsøgt at imødegå mange af de skitserede barrierer.

Planloven anvendes hovedsageligt forud for en proces i forbindelse med planlægningen af arealanvendelsen. De nye lovændringer tillader, at der konkret planlægges for byomdannelse i kommune- og lokalplaner. Det har den retlige betydning, at kommunen kan forhindre andre projekter i området, men idet hverken kommune- eller lokalplaner indeholder en handlepligt, rummer planloven ingen virkemidler til realisering. Brugen af kommuneplanens rækkefølgebestemmelser kan dog have den effekt, udover at investorer kan få et overblik over, hvilke områder der tænkes byomdannet og i hvilken rækkefølge, at det kan virke fremmende for realiseringen af byomdannelse, idet man kan forestille sig, at efterspørgslen øges ved at sætte begrænsninger på udbuddet.

De nye bestemmelser om støj sigter mod at imødegå den problemstilling der opstår ved blanding af bolig og erhverv. Den nye og mere støjfølsomme boliganvendelse kan medføre, at virksomhederne bliver udsat for et pres om at dæmpe støjen. Hvis man behandler støjkonflikterne efter retningslinierne i Miljøstyrelsens vejledning 5/1984 "Ekstern støj fra virksomheder", vil det i nogle konkrete tilfælde kunne medføre urimelige krav til virksomhederne. Overgangsbestemmelser skulle gøre processen mere smidig, idet støjreduktionen kan tænkes ind i virksomhedens løbende udgifter.

Byfornyelsesloven kan med de nye lovændringer anvendes som indgang realiseringsdelen af byomdannelseprocessen, idet den giver økonomiske støtte til forundersøgelser af blandt andet omfanget af jordforurening samt kortlægning af ejerforhold og erhvervsforhold i området. Desuden kan loven støtte udarbejdelse af handlingsplaner for den fremtidige udnyttelse af området samt forberedelse af det organisatoriske grundlag for gennemførelsen af omdannelsen.

Med hensyn til selve realiseringen kan jordloven anvendes, idet den indeholder bestemmelser angående udgifter til oprydning af jordforurening. Den virker dog ikke fremmede for byomdannelse, idet oprydningskravene indtræder ved overgangen fra en anvendelse til en anden mere følsom anvendelse.

Ud over de juridiske virkemidler kan kommunen benytte sig af de økonomiske og politiske virkemidler til at realisere byomdannelse. Anvendelsen er meget afhængig af kommunes temperament. En progressiv kommune kan spille på alle tangenter og optræde som initiativrig developer, en mindre entusiastisk kommune kan overlade realiseringen til andre, men alligevel yde en vist støtte økonomisk og især politisk. Fra statslig hold ses gerne, at kommunerne i højere grad optræder aktivt i realiseringsdelen af byomdannelseprocessen. Byfornyelseslovens ændringer, men også den statslige støtte til offentlig-private partnerskaber ses som udtryk herpå.

Da jeg arbejdede med byomdannelse på 8. semester anvendte jeg indledningsvist nogle citater, blandt andet nedenstående, der efterlyste mere handlekraftige retlige virkemidler.

*Den boligorienterede byfornyelse i Danmark er sat i system. Det samme gælder ikke omdannelsen af erhvervsarealer. Der findes ikke en statslig politik for området, der findes ikke en samlet "pakke" af virkemidler, og der findes ingen vejledning til kommunerne om "hvordan man gør". De må prø-*

*ve sig frem. I en kommune, som var midt i processen, sagde man: Nu har vi erfaringerne, men vi ville have givet meget for at kunne trække på andres erfaringer, da vi startede.*

*[Møller-Jensen m.fl., BYPLAN 3/98, side 110].*

Der findes stadig ingen ”vejledning” om, hvordan man byomdanner, men der findes nu en statslig politik for området, ligesom der findes juridiske virkemidler rettet mod byomdannelse.

*Med ryggen mod muren* er en god illustration af, hvordan kommunerne måske har følt/føler sig overfor at skulle planlægge for og realisere byomdannelse, idet det er en anderledes planproces, der er langt mere kompliceret at gå til end traditionelt planlægning.

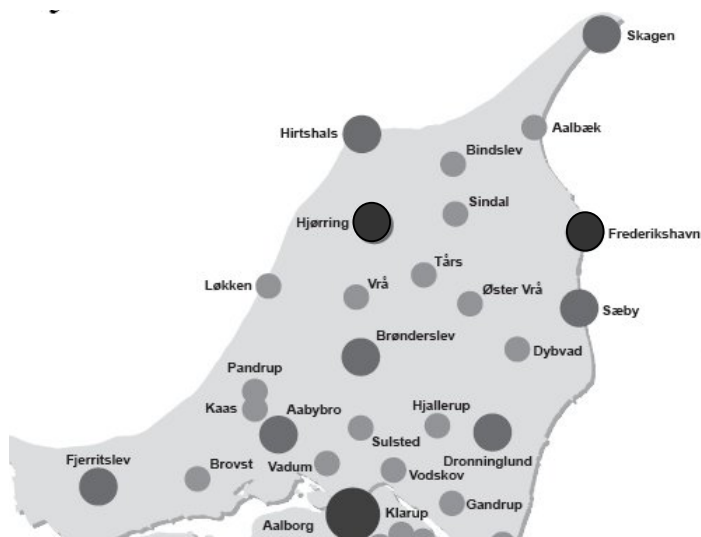
*Med ryggen mod muren* er også et godt billede af, hvordan mange byomdannelsesområder geografisk er isoleret fra de omgivende by, og hvordan byomdannelsen skal åbne området med omgivelserne for at sikre et succesfuldt resultat.

*Med ryggen mod muren* kan også være billedet af det resultatet, der fås hvis ikke omdannelsen formår at skabe stemning og liv i området.

Med baggrund i dette kapitels teoretiske redegørelse for vilkårene for byomdannelse samt tankerne fra dette og forrige kapitel om begrebet byomdannelse vil det næste kapitels analyse af et faktisk realiseret byomdannelsesprojekt kunne kvalificere resultaterne.

## 4. Kvægtorvet

Hjørring er en kommune med ca. 35.400 indbyggere, hvoraf de ca. 25.000 bor i Hjørring by. Hjørring udgør sammen med Frederikshavn de største byer i Vendsyssel.



*Efter [RUBIN, Nordjyske byers oprindelse og historie, side 9]*

I det nordlige Vendsyssel har Hjørringområdet, samt til dels Sæby, gennem de sidste 20 år stået for den regionalt betydende befolkningsfremgang, i modsætning til egnscentrene Hirtshals, Skagen og ikke mindst Frederikshavn. Dette gælder også på erhvervsområdet, hvor de to byer (bortset fra Pandrup) har stået for Vendsyssels største fremgang [RUBIN, Nordjysk Udvikling 1980-2002, side 7].

Erhvervssituationen i Hjørring er karakteriseret ved, at der er flere arbejdspladser end arbejdskraft [RUBIN, Nordjysk Udvikling 1980-2002, side 43], og at byen dermed skaber en pendling fra oplandet til byen. Der tegner sig et billede af en voksende pendling fra Hjørring til blandt andet Brønderslev men hovedsageligt med en betydelig og kraftig stigende Aalborg-relation [RUBIN, Nordjysk Udvikling 1980-2002, side 10].

Hjørring er en af de få byer i Vendsyssel, som formår at tiltrække unge. I byen ligger seminarium og sygeplejeskole, og muligheden for mellemlange uddannelser er til stede.

Byen kan karakteriseres, som en by af høj kvalitet med et højt service- og kulturudbud [Bykvalitet i de nordjyske byer, side 4].

I forhold til byens fremtidige rolle ser amtet byen som en fremtidig bolig- og erhvervsby.

By	Officielle mål	Interviewpersoners bud på mål
Hjørring	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bosætning</li> <li>• Erhvervsudvikling</li> <li>• Særlig vægt på videnserhverv</li> <li>• Kultur og fritid</li> <li>• Turisme</li> <li>• Handel</li> <li>• Center for oplandet</li> <li>• Natur</li> <li>• Midtby, bymiljø mv.</li> <li>• Foreningsliv, netværk mv.</li> <li>• Uddannelse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bosætning</li> <li>• Erhvervsudvikling</li> <li>• Særlig vægt på videnserhverv</li> <li>• Kultur og fritid</li> <li>• Turisme</li> <li>• Handel</li> <li>• Center for oplandet</li> <li>• Natur</li> <li>• Midtby, bymiljø mv.</li> <li>• Foreningsliv, netværk mv.</li> <li>• Uddannelse</li> </ul>

I ovenstående figur fra RUBIN [Bykvalitet og bosætning i de nordjyske byer, side 35] er bolig og erhverv også angivet som de officielle (kommunale) mål sammen med handel og center for oplandet. Det er interessant at se en nøglepersoners bud på (fremtidige) mål. De officielle mål er her suppleret af mål om kultur og fritid, natur og foreningsliv og netværk.

Hjørring arbejder med en branding-strategi, hvor byen markedsføres gennem følgende karakteristika:

*Lune Original Mini-metropol Mangfoldig Nærhed Naturlig*

I brandingmaterialet for Hjørring er angivet

*Hjørring er om ikke hovedstad, så et særdeles vigtigt centrum i Vendsyssel.*

*For trafik, for handel, for erhverv, for service, for uddannelse og for kulturoplevelser. Siden middelalderen har Hjørring tiltrukket mennesker, der ønsker at handle, blive serviceret og underholdt. Og rollen som kraftcenter og oplevelsesmagnet bliver forstærket i disse år. Aldrig har Hjørring haft så meget at byde på som metropol for et stort opland.*

Ønskerne for Hjørrings profil kan sættes i relief i forhold til en karakteristik givet af Jørn Duus af byen.

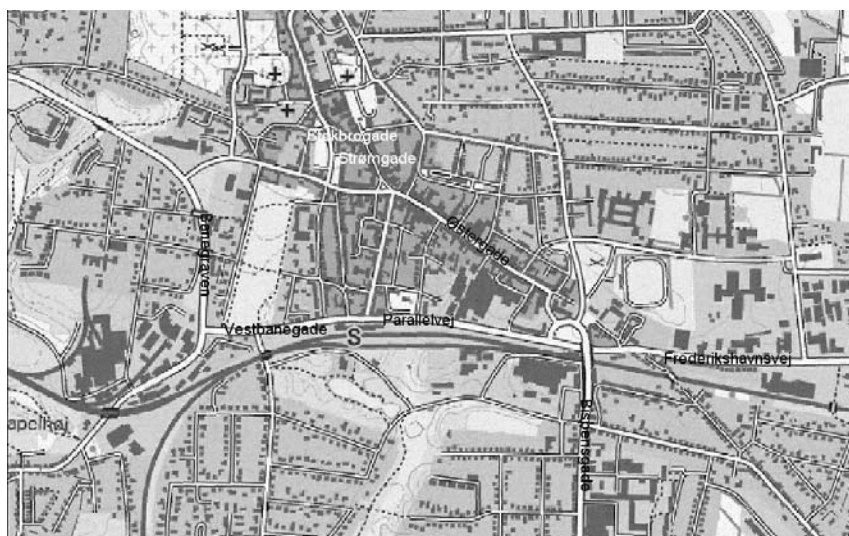
*Hjørring er noget anderledes, men heller ikke den ved rigtigt, hvorfor den er til. Flere industriarbejdspladser? Mere service? Turisme? Kultur? Eller det hele? Byen er der bare og har naturligvis de faciliteter en sådan by skal have. Den lever - af gode grunde - på det omgivende landlige livs præmisser. Det er en behagelig by at gå rundt i, der er hvad der skal være, men den er stærkt præget af, at hjemmeliv spiller en større rolle for befolkningen end udeliv. Modsat storbyen.*

*Jørn Duus [Nordjylland i konkurrence, side 39]*



Hjørring er grundlagt som middelalderlig købstad i ca. 1100.

Hjørring ligger midt i sit opland og byplanen opbygges af tre hovedgader som fra nord, sydvest og sydøst mødes i bymidten. Af dem var den nordre af størst betydning.



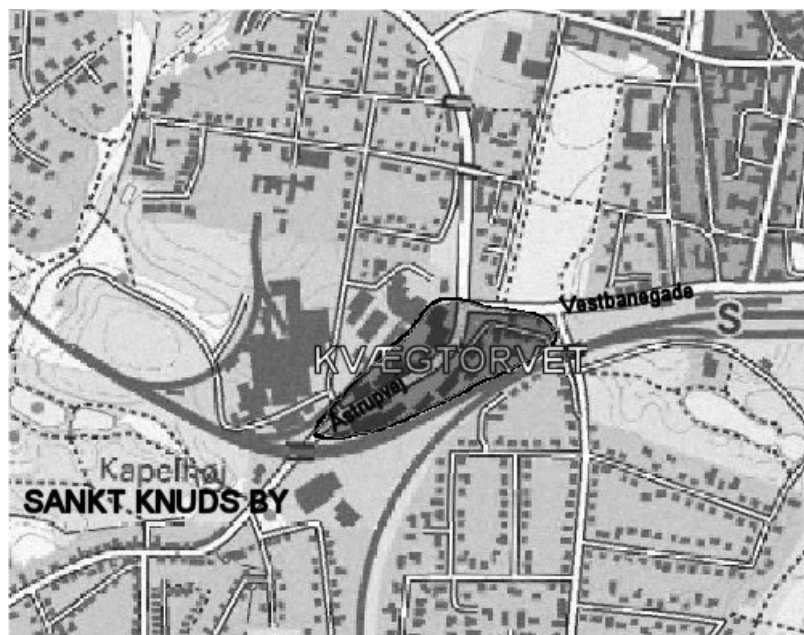
*Kortgrundlag: Hjørring Kommune*

Hjørrings byplan er formentlig oprindelig i sine hovedtræk, men afviger på nogle områder markant fra de øvrige danske middelalderbyer. En koncentration og fordeling af middelalderlige kirker, som her, findes ikke andre steder i Danmark, og Strømgades usædvanlige spaltning i korsgaden Stokbrogade til Torvet og en fortsættelse op mod 1000- eller 1100-årenes Skt. Olai kirke tyder på, at byen og kirken er vokset op ved siden af hinanden. Efter godt 150 år med stagnation og tilbagegang tog Hjørring atter til at vokse ganske langsomt hen mod overgangen til 1800-årene. Vejene til bymidten fra øst angives i 1824 som Østergade, Søndergade og Nygade, mens Strømgade beskrives som 'mådelig bebygget og kun lidet befærdet med vogne, da den er hjadsket formedest en bæk, der løber igennem den'. Ved Strømmens rør-lægning i 1827 blev Strømgade brolagt fra Stokbroen, og ved anlægget af chausséen til Aalborg og Frederikshavn 1845-1849 nåede bebyggelsen til Springvandspladsen. Anlægget i 1844-1846 af en chaussé til udskibningspladsen Løkken medførte ingen bebyggelsesudvikling langs denne vej, i stedet bredte byen sig langs Østergade til chausséerne og efter anlægget af

jernbanen med station syd for byen ned i gaderne Dronningensgade, Kongsgade og Jernbanegade. I 1900-årene har byen bredt sig i alle retninger omkring den gamle bymidte. I 1966 førtes Strømgade nord om Sct. Olai kirke over Nørrebro til Skagensvej og Hirtshalsvej, så bebyggelsen omkring Sct. Olaistræde og Bassingade gik til, og der blev i samme periode foretaget massive nedrivninger ved Springvandspladsen og i Nygade. Strømgade omlagdes i 1992 til gågade.

#### 4.1 Kvægtorvets historie

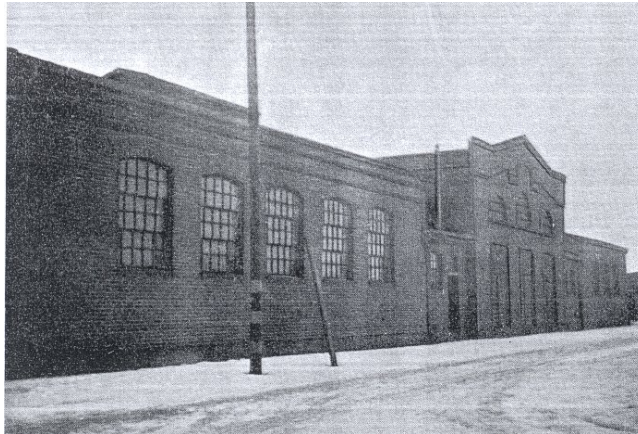
Kvægtorvet er i dag en moderne og livlig del af Hjørring beliggende i den sydvestlige del af byen mellem bydelen Sct. Knudsby og selve Hjørring midtby.



*Kortgrundlag: Hjørring Kommune*

Sct. Knudsby er en ældre bydel fra begyndelsen af 1900-tallet. Bydelen er præget af arbejderboliger, muremestervillaer og enkelte ejendomme opført i forbindelse med en nu nedlagt jernbane. Bydelen opstod som en forstad til Hjørring, og har været beliggende ”ude på landet” i forhold til selve Hjørring by.

I 1912 anlagdes et kommunalt kvægslagteri lige i udkanten af Hjørring på området. I det offentlige slagtehus slagtedes ikke blot til byens eget forbrug, men også til eksport, hvorfor adgangen til jernbanen var væsentlig, og udslagsgivende for placeringen.



På næsten samme tid i 1913 blev Hjørring Vestbanegård bygget som ”hovedstation” til Hjørring-Løkken-Åbybrobanen og Hjørring-Hørbybanen. Bygningen er tegnet af arkitekten Sylvius Knutzen, København, og er med den meget enkle og velproportionerede bygning med de store røde mur- og tagplader og kraftige hvide gesimser og hvid hjørnekvadring meget typiske for de midt- og vendsysselske stationsbygninger.



I 1919 kom glukosefabrikken, den senere mælkekondenseringsfabrik Nestlé til, som den tredje meget markante bygning (og anvendelse) på stedet.

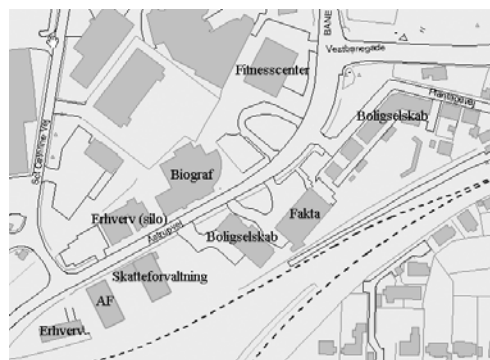
Følgende kortudsnit fra 1942 viser, at området mellem Sct. Knudsby og Hjørring efterhånden var blevet udfyldt af industri, som nu også omfattede en asfaltfabrik og et kornlager.



Med tiden blev flere af virksomhederne nedlagt og området fremstod forladt og forsømt. Slagtehuset, asfaltfabrikken og Vestbanegården blev nedlagt, og de forladte bygningerne undergik et kraftigt forfald.

Nestlé-fabrikken havde stadig gang i produktionen, men med den lidt perifer beliggenhed i forhold til selve Kvægtorvet, var området stort set forladt. Den eneste tilbageværende virksomhed var Aage Holts kornlager, senere Nordland Specialfoder.

I dag er området omdannet fra industriområde til bolig- og erhvervsområde.



Kortgrundlag: Hjørring Kommune

Der er en virksomhed tilbage, Chriscoating, der fremstiller overfladebeskyttelser. Virksomheden har et lager i bygningen i det sydvestligste hjørne af området. Ellers er området blevet fyldt med nye virksomheder og funktioner. Den gamle kornsilo er omdannet til erhvervskontorer, og det tidligere slagtehus er omdannet til en dagligvarebutik, Fakta. Den tidligere Vestbanegård er indrettet til fitnesscenter, men under så kraftig ombygning og nedrivning, at det ikke umiddelbart er til at genkende den gamle bygning. Anvendelsen af resten af området er sket ved nybygning.

## 4.2 Starten på omdannelsen

Andreas Duus, teknisk direktør ved Hjørring Kommune, fortæller, at da han blev ansat for 8 år siden, lagde han mærke til området og tænkte, at det skulle opryddes og istandsættes. Han anså ikke opgaven for speciel vanskelig, men det viste sig at være svært at sælge ideen til investorerne. Så han har flere gange stået ude på stedet med en flok investorer, og forsøgt at overbevise dem om stedets potentiale.

Kommunen er meget interesseret i at få stedet gjort attraktivt, men ønsker ikke at stå som hovedmand bag omdannelsen. De er til gengæld meget villige til at hjælpe med fra sidelinjen og til at foretage eventuelle følgeinvesteringer i området.

Kommunen mærkede ikke det store pres fra borgernes side for at få området omdannet. Ind imellem efterlyses der dog handling. Blandt andet i forbindelse med kommuneplanrevision i 1994. Sct. Knudsbys Grundejer- og borgerforening sender en opfordring til kommunen om at ruge bygningerne ned eller få dem totalrenoveret [Vendssysels Tidende, 26.6.1994, s.4]. Foreningen mener, at forholdene i området skrider mod flere paragraffer i miljølovgivningen, ligesom området visuelt er en torn i øjet på de mange turister, der passerer området. Borgmesteren afviser at gribe ind ved ekspropriation og henstiller til, at det er ejerne af bygningerne, der skal bringe orden i sagerne. Kommunen er vidende om problematikken og i kommuneplanen fra 1994 anføres i hovedstrukturen, at *"Ved det gamle slagteri ved Åstrupvej/Plantagevej vil byrådet være indstillet på, at der i den kommende planperiode kan ske et anvendelseskift fra erhvervsformål til f.eks. boligformål"*. Formuleringen afspejler en velvilje, men ikke en aktiv indsats i forhold til omdannelsen. I rammerne for området er der *målsætninger* om forskønnelse af adgangsvejen til Sct. Knudsby samt igen, at området kan overføres til f.eks. boligformål, men i selve rammebestemmelserne er området stadig udlagt til erhvervsformål [Kommuneplan 1996-2005, s.77].

Pudsigt nok var det gennem samme artikel, at Søren Pedersen, direktør for HP-gruppen, første gang stiftede bekendtskab med området og dets problematikker. Søren Pedersen blev kontaktet af en bekendt, der på daværende tidspunkt boede i Sct. Knudsby, som spurgte, om det ikke lige var en opgave for HP-gruppen.

HP-gruppen er et familieforetagende, startet i 1953 af Henning Pedersen, Søren Pedersens far. Oprindeligt var firmaet et traditionelt tømrer-/snedker firma, men firmaet har udviklet sig gennem tiden til også at rumme entrepriser og entreprenørarbejder. Søren Pedersen overtog ledelsen efter sin far i 1998.

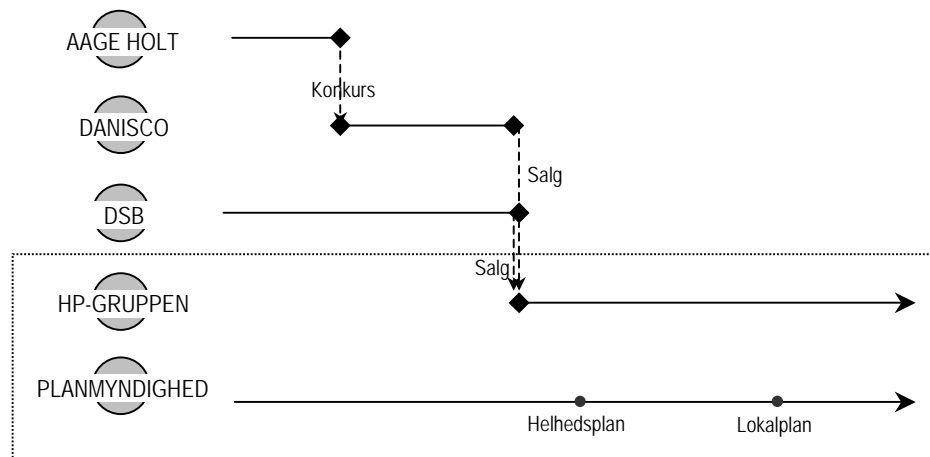
I 1994 var HP-gruppen i gang med deres første store "omdannelsesprojekt". I udkanten af Hjørring Midtby lå et afgrænset område med en meget blandet anvendelse, som HP-gruppen var med til at omdanne til et stort byggeri til ældreboliger. Området gik i folkemunde under betegnelsen "Lille Calcutta" på grund af den brogede anvendelse og ejerskab. Opgaven var en udfordring for HP-gruppen, og de havde ikke lyst til at involvere sig i flere projekter på daværende tidspunkt.

På Kvægtorvet kæmpede kommunen stadig for at finde investorer. På området var den tilbageværende foderstoffabrik en barriere for et skift i anvendelsen af området. Fabrikken var visuelt meget dominerende i området med siloen og transportbånd over vejen til bygninger ved jernbanen. Fabrikken var flere gange ramt af ildebrande, og jeg har gentagne gange gennem dette forløb hørt udtalelsen *Kunne den da bare være brændt helt ned ....* Men fabrikken "overlevede" hver gang, og ejeren var ikke interesseret i at flytte.

I 1998 afholdt Hjørring Kommune en arkitektkonkurrence for Korngrunden, beliggende nord for Kvægtorvet. I en frokostpause sad kommunens repræsentanter og arkitekter fra dommerpanelet og snakkede og kom til at tale om omdannelsen af siloer til boliger og kontorer, som der på det sidste var set flere vellykkede eksempler på. Arkitekterne spurgte, om kommunen ikke tilfældigvis "lå inde" med en gammel silo. Og jo, det gjorde man jo faktisk! Kommunen fik yderligere blod på tanden, da de nu kunne se nogle, endog meget attraktive alternativer, til området.

Tiden arbejdede for kommunen, idet foderstoffabrikken siden hen gik konkurs. Danisco overtog konkursboet, og henvendte sig til kommunen med forslag om en handel. Kommunen var som førnævnt ikke interesseret i at stå som grundejer, og tog derfor kontakt til HP-gruppen.

HP-gruppen var ved henvendelsen færdig med projektet med ældreboligerne. Opgaven var blevet løst med succes, og de havde mod på mere af samme karakter. Søren Pedersen havde stadig det gamle avisudklip til at ligge, så denne gang var interessen vakt. Med HP-gruppen som økonomisk investor og developer og med kommunen som tæt samarbejdspartner startede omdannelsen af Kvægtorvet.



### 4.3 Udgangspunktet

HP-gruppen står for køb, omdannelse og salg af ejendommene på Kvægtorvet. Kommunen er sparringspartner i processen, og spiller en stor rolle som koordinator for planlægningen af området samt rådgiver. Desuden tilbyder kommunen, at Hjørring Erhvervsråd kan investere i de omdannede faciliteter i siloen, således at HP-gruppen har en vis sikkerhed i afsætningen af de omdannede arealer.

Ejerforholdene på Kvægtorvet var ikke så komplicerede at gå til. DSB og Danisco ejede størstedelen af arealet, og var villige til at sælge. En mindre del af arealet var ejet af en sjællandsk privatinvestor.

Det var mere problematisk at blive enige om prisen, hvilket jeg vender tilbage til.

Idet der var blevet bejdset korn på området, stod det fra starten klart, at der skulle kalkuleres med en forventet forurening.

Med hensyn til bygningsmassen var der enighed om at bevare siloen og en del af det gamle slagtehus, som karakteristika for Kvægtorvet. Resten af bygningerne skulle rives ned. Vestbanegården kunne have udgjort en fin del af de oprindelige bygninger, men med den nuværende fremtræden anses bygningen ikke for bevarelsesværdig.



*Resterne af den tidligere Vestbanegård,  
set fra Plantagevej*

Den fremtidige anvendelse af Kvægtorvet skulle tage højde for støj og vibrationer fra jernbanen, ligesom Nestlé-fabrikken udsendte en vis mængde støv, lugt og støj.

Fælles for hele området var en anden væsentlig barriere: stedets omdømme.

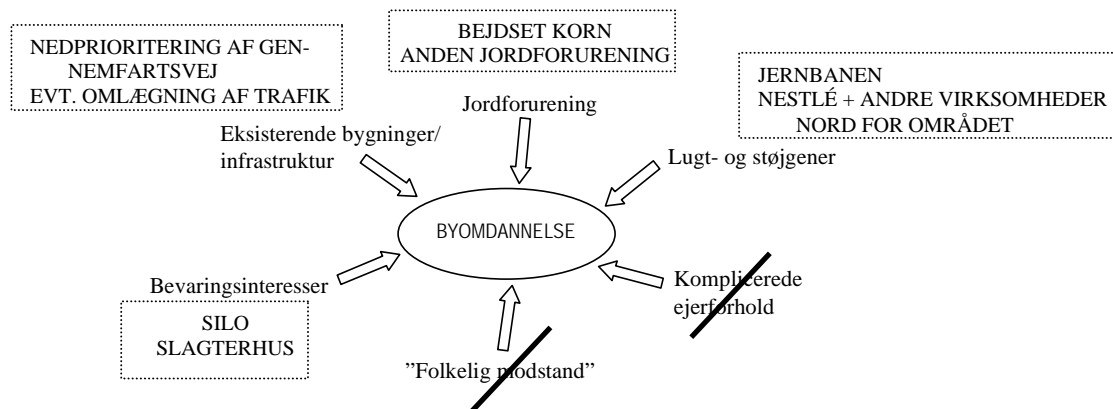
*I masser af år var Kvægtorvet, der ligger op ad Svanelunden og et stenkast fra banegården i Hjørring, en skamplet på byen. Forladte virksomheder, ruiner og et sandt paradys for rotter. Det var ikke et område, man bevægede sig ind i alene, når det var mørkt [Boligselskabernes Landsforening, Boligen nr. 4, 2002].*

Historierne går om ejendomsmæglerne, der tog den lange omvej for at undgå at køre igennem området, hvis de skulle vise huse frem i Sct. Knudsby. Det kræver nogle investorer med en godt portion optimisme at involvere sig i



området, men den kræver også en indsats i forhold til de kommende brugere af området.

Med udgangspunkt i figuren fra afsnit 3.1 kan udgangssituationen for omdannelse af området opstilles.



Med hensyn til infrastrukturen er der fra kommunens side fra starten overvejelser om en omlægning af trafikken. Åstrupvejen, der løber gennem området, forsyner Sct. Knudsby, erhvervsvirksomhederne i området samt boligkvarterne vest for Kvægtorvet trafikalt. Kommunen vil gerne nedprioritere vejen til en sivevej med en anden belægning end nu, og hvor torv, beplantning og de bløde trafikanter skal udgøre det trafikale rum. Der redegøres nærmere for dette senere, men det er fra starten et mål at skabe en mere "afslappet" stemning på stedet med torv osv.

#### 4.4 Projektet tager form

Tidsmæssigt og med hensyn til involverede aktører kan omdannelsen opdeles i to dele.

Området omkring Plantagevej (jf. kortet s. 77) blev omdannet af Hjørring Boligselskab. HP-gruppen var godt nok ejere af noget af dette areal, men solgte arealet til Hjørring Boligselskab. Lokalplanen for området blev vedtaget i 1999, og omdannelsen realiseret umiddelbart efter.

HP-gruppen står for omdannelsen af selve Kvægtorvet, beliggende langs Åstrupvej. Lokalplanerne for dette område er vedtaget i henholdsvis 2000 og 2001.

### **Plantagevej**

Hjørring Boligselskab, der står for omdannelsen af området omkring Plantagevej, er et almennyttigt boligselskab med 34 afdelinger i Hjørring og opland. Et almennyttigt boligselskab er et halvoffentligt foretagende, hvilket er en af årsagerne til, at boligselskabet går ind i dette projekt, hvilket jeg vil vende tilbage til lidt senere.

Et boligselskab er organiseret med et repræsentantskab, som øverste myndighed. Repræsentantskabet består af boligorganisationens bestyrelse samt 1 repræsentant fra hver afdeling. Bestyrelsen består af 7 medlemmer, hvoraf de to er valgte blandt byrådets medlemmer. Bestyrelsen har den overordnede ledelse af boligorganisationen og dets afdelinger, og kan som leder af den daglige drift ansætte en forretningsfører.

Boligorganisationens afdelinger er nederste trin i det organisatoriske hierarki. En afdeling i en boligorganisation er økonomisk uafhængig af andre afdelinger og af boligorganisationen. Hvert byggeforetagende skal udgøre en særlig afdeling af boligorganisationen. Den enkelte afdeling skal have skøde på ejendommen.

Samspillet med det offentlige betyder, at kommunen skal godkende de fleste af boligorganisationernes beslutninger. Herunder for det første selve retten til at udøve almen boligvirksomhed, erhvervelse af ejendom, udstedelse af pantebreve samt boligforeningens regnskaber.

Samspillet betyder også, at kommunen har anvisningsret til ¼ af selskabets boliger. Hjørring har ikke behov for denne anvisningsret og har derfor frasagt sig retten bortset fra i forhold til ældreboliger. Her benytter kommunen sig af retten i forhold til et geografisk afgrænset antal boliger.

For boligorganisationen betyder samspillet økonomisk støtte samt særlige statslån, der favoriserer boligorganisationen i forhold til private bygherres finansieringsmuligheder.

Finansieringen af nyopførelse af almennyttig byggeri sker ved realkreditlån til 91 pct. af anlægssummen, den kommunale grundkapital er sat til 7 pct. og de

sidste 2 pct. udgøres af beboernes indskud. Ved byggeri før 15. juni 2001 udgjorde den kommunale grundkapital 14 pct.

Realkreditlånet finansieres som statslige rentetilpasningslån, hvor staten betaler ca. 2 pct. p.a. Og boligorganisationen betaler p.t. 3,63 pct. p.a. (loven sætter krav om, at andelen minimum udgør 3,4 pct.).

Almene boligorganisationer har mulighed for at opbygge en arbejdskapital i form af en såkaldt dispositionsfond. Kommunalbestyrelsen kan fastsætte et maksimum for denne arbejdskapitalen. Dispositionsfonden kan anvendes til f.eks. imødegåelse af tab ved boligorganisationens eller dens afdelingers drift, men også blandt andet til finansiering af nyt boligbyggeri, som er det relevante i denne sammenhæng. Har boligorganisationen likvide midler, kan økonomi- og erhvervsministeren give bestyrelsen pålæg om at anvende dem efter de herom gældende bestemmelser. Efterkommes et sådant pålæg ikke, kan økonomi- og erhvervsministeren forlange, at midlerne indsættes på en konto i Landsbyggefonden.

Finansiering af nybyggeri kan også ske ved, at økonomi- og erhvervsministeren tillader, at boligorganisationen optager lån med pant forud for statslån eller statsgaranterede lån i boligorganisationens ældre afdelinger med henblik på finansiering af nyt byggeri. Sådanne lån kan dog i den enkelte afdeling ikke optages med større beløb end forskellen mellem restgælden i ejendommen og ejendommens værdi efter reglerne i lov om vurdering af landets faste ejendomme med fradrag af et beløb svarende til beboernes indskud.

Udstedelse af pantebreve, herunder i forbindelse med konvertering eller omprioritering, i en ejendom, der tilhører en almen boligorganisation, kan kun ske med kommunalbestyrelsens godkendelse. Undtaget herfra er dog pantebreve til Landsbyggefonden samt pantebreve, der udstedes i forbindelse med, blandt andet ejendoms erhvervelse, optagelse af byggelån samt endelig prioritering af nyopførte ejendomme.

Landsbyggefonden er en selvejende institution, der har til formål at fremme det almene byggeris selvfinansiering. Fonden ledes af en bestyrelse på 9 medlemmer. Formanden for bestyrelsen og 4 andre medlemmer vælges af Boligselskabernes Landsforening. Af bestyrelsens øvrige 4 medlemmer vælger Lejernes Landsorganisation i Danmark to medlemmer, som skal være boligtagere i alment byggeri, Kommunernes Landsforening vælger et medlem, og Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune vælger i fællesskab et medlem. Fondens midler tilvejebringes ved indbetalinger fra de al-

mene boligorganisationer, selvejende institutioner, kommuner og amtskommuner. Boligorganisationen har ingen råderet over pengene i Landsbyggefonden, men den har fortrinsret til tilskud på indtil 75 pct. af de beløb, som boligorganisationens byggefond efter den 1. januar 1980 har indbetalt til Landsbyggefonden.

Landsbyggefondens midler kan udover selve byggeriet anvendes til erhvervelse af byggegrunde med senere bebyggelse for øje, dækning af projekteringsudgifter til byggeri og erhvervelse af ejendomme med henblik på gennemførelse af byfornyelse og boligforbedring.

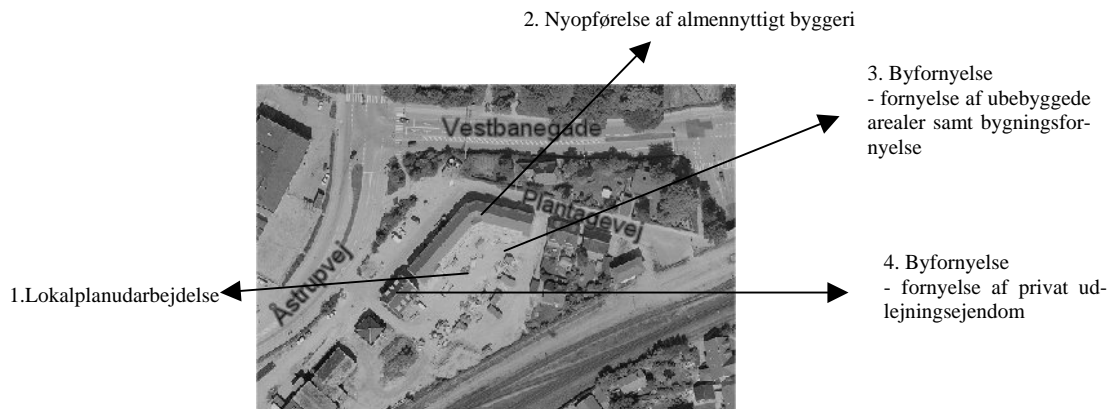
Hjørring Boligselskab og kommunen har et samarbejde, hvor der årligt afholdes møder om det fremtidige behov for boliger, behov for nybyggeri samt kommunens byplanstrategier.

Kommunalbestyrelsens fordeling af støtte til almene boliger skal ske på baggrund af en samlet vurdering af situationen på det lokale boligmarked og behovet for nyt støttet boligbyggeri i kommunen. Hvert år skal kommunalbestyrelsen derfor foretage en opgørelse af antallet af ledige almene boliger, boliger i selvejende ungdomsboliginstitutioner og ældreboliger tilhørende selvejende institutioner og pensionskasser, der er opført med offentlig støtte, og som påfører de pågældende bebyggelser et lejetab.

Det var på et sådant møde, at ideen om omdannelse af området på Plantagevej kom i stand. Kommunen orienterede om planerne for Kvægtorvet, og boligselskabet ser det, ifølge Johnny Jensen, forretningsfører for boligforeningen, som deres pligt at understøtte kommunen i deres virke ved at placere nybyggeri dér, hvor det kan hjælpe kommunen med at udføre deres ønsker.

Hjørring Boligselskab går derfor ind som initiativtager, investor og grundejer til omdannelsen af området.

I omdannelsen af området indgår der flere elementer, som vil blive gennemgået i det følgende



Kortgrundlag: Hjørring Kommune

## 1. Udarbejdelse af lokalplan

Lokalplan 133.2 for et område til boligformål ved Plantagevej, Hjørring sendes i høring i sommeren 1999. Lokalplanen udlægger området til boligformål. Dette strider mod kommuneplanens ramme, men stemmer overens med kommuneplanens målsætninger om, at området mellem Åstrupvej og jernbanen kan overføres til andre formål. Der udarbejdes derfor et tillæg til kommuneplanen, som vedtages uden indsigelser (tillæg nr. 24).

Lokalplanen udlægger lokalplanområdet til boligformål. Ved angivelse af byggefelter stilles i lokalplanen krav om en lukket randbebyggelse, der deler området i to områder. Det tætte og bymæssige uden for byggeriets facade og det åbne og grønne bag byggeriet. Derudover stilles krav til bebyggelsen omfang og udseende ligesom der stilles krav til udseende af det ubebyggede grønne areal. Med hensyn til støj stilles der krav om, at de vejledende støjgrænser både ude og inde overholdes i forhold til støjen fra jernbanen. Kan de vejledende støjgrænser ikke overholdes, skal støjen nedbringes ved støj-dæmpende foranstaltninger f.eks. beplantningsplante eller støjvold.

Hjørring Privatbaner gør indsigelse mod lokalplanen for at sikre sig, at en skitseret sti sikres med passende hegning mod banen, og at støjgrænserne ikke fastlåser selskabets muligheder for en mere intensiv brug af banen. Den omtalte sti tages ud af lokalplanforslaget, der da på daværende tidspunkt ikke var taget endelig stilling til anvendelsen af Kvægtorv, sydvest for om-

handlende lokalplanområde. Ellers giver indsigelserne ikke grund til ændringer i lokalplanforslaget.

Naboen i ejendommen, Plantagevej 4, gør indsigelser mod lokalplanen, idet han har foretaget en del forbedringer af ejendommen og er ikke interesseret i at sælge den. Desuden ønsker han ikke, at huset rives ned. En lokalplan indeholder ingen handlepligt, og hidtidig anvendelse vil kunne fortsætte efter planens vedtagelse. Ejerens nuværende brug af denne ejendom vil derfor ikke blive påvirket af planen og giver derfor heller ikke grund til ændringer i lokalplanforslaget.

Lokalplanforslaget vedtages derfor endeligt i oktober 1999.

## **2. Byfornyelse**

Under offentlighedsperioden for lokalplanforslaget udarbejdes et forslag til byfornyelse af arealet omfattet af lokalplanen. Det skal bemærkes, at der er vedtaget en revideret byfornyelseslov i 2004, og at der i det følgende refereres til den "gamle" byfornyelseslov fra 1994, der var gældende på tidspunktet for planlægningen af byfornyelse for dette område [LBK nr. 820 af 15/09/1994].

Forslaget omfatter området med ejendommene

- Plantagevej 2 (del af nedlagt slagteri med 1 bolig) - boligen bevares og ombygges til 2 almene boliger, bygning mellem boligen og slagteriet nedrives for at give plads til nye friarealer.
- Plantagevej 4 (6 boliger) - bevares, får andel i nye friarealer.
- Plantagevej 6 (nedlagt salatfabrik) - nedrives dels for at give plads til nye friarealer, dels for at give plads til nye almene boliger.
- Plantagevej 8 (2 boliger) - nedrives for at give plads til nye almene boliger, nuværende have indgår i nyt friareal.
- Plantagevej 10 (VVS værksted) - nedrives dels for at give plads til nye friarealer, dels for at give plads til nye almene boliger.
- Åstrupvej 5/tidligere Plantagevej 12 (nedlagt salatfabrik) - nedrives dels for at give plads til nye friarealer, dels for at give plads til nye almene boliger.
- Plantagevej 14 (1 bolig) - bevares, får andel i nye friarealer.
- Plantagevej 16 (1 bolig) - bevares, får andel i nye friarealer.
- Plantagevej 18 (1 bolig) - bevares, får andel i nye friarealer.

- Del af Plantagevej (grønt område og p-plads) - indgår i nye friarealer/p-pladser.

Vurderingen er, at bygningerne på Plantagevej 2 og 6 og Åstrupvej 5, som står tomme, er meget dårligt vedligeholdt. Erhvervsbygningerne på Plantagevej 10 er kun delvis udnyttede og ikke velholdte. Bygningernes placering på i hvert fald Plantagevej 6 og 10 og Åstrupvej 5 er til hinder for en forbedring af adgangen til lys, luft, opholds- og friarealer for den eksisterende tilgrænsende boligbebyggelse, og deres nuværende tilstand vurderes at være til gene for boligbebyggelsen. Der er ikke foretaget en nærmere vurdering af tilstanden af Plantagevej 8.

Dette byfornyelsesprogram er udarbejdet af Boplan Octocon A/S, og fremlægges byrådet august 1999. Ifølge byfornyelsesloven §9 skal kommunalbestyrelsen mindst 8 uger inden den offentliggør forslag til byfornyelse orientere de ejere og lejere, der inden for det pågældende område forventes at ville blive berørt af forslaget. Orienteringen skal indeholde oplysning om, at kommunalbestyrelsen påtænker at udarbejde forslag til byfornyelse samt oplysning om, at der kan fremsættes forslag inden for en af kommunalbestyrelsen fastsat passende frist. Dernæst skal forslaget offentliggøres. I starten af november sendes forslag om byfornyelse til de berørte parter. Der er desuden besluttet at antage et byfornyelsesselskab *Håndværkernes Byfornyelsesselskab*, som er udvalgt af teknisk forvaltning, til at bistå med rådgivning og bistand bygningsfornyelsens gennemførelse.

De forventede udgifter til bygningsfornyelsen er:

• Tab ved køb af Plantagevej 2, 6, 8 og 10 og Åstrupvej 5 og salg af ryddet grund	2.900.000 kr.
• Udgifter til nedrivning	600.000 kr.
• Udgifter til retablering af friarealer af hensyn til de eksisterende boliger på Plantagevej 2, 4, 14, 16 og 18	400.000 kr.
• Omkostninger til køb og salg af ejendomme på 50.000 kr., til flytning og genhusning af lejere på 50.000 kr., og rådgivning og bistand fra et byfornyelsesselskab på 4% af 4.000.000 kr. = 160.000 kr., i alt	260.000 kr.

*I alt 4.160.000 kr.*

Der kommer ingen indsigelser mod byfornyelsesprogrammet.

Proceduren er, at byfornyelsesprogrammet dernæst vedtages endeligt af byrådet. I den konkrete byfornyelsessag sker der det, at beslutningen om køb af ejendommene Åstrupvej 8 og 10, som ejes af en privatperson, ikke tåler opsættelse. Borgmesteren vælger derfor med hjemmel i den kommunale styrelseslovs § 31, stk. 1 på byrådets vegne at godkende byfornyelsesprogrammet. Beslutningen underbygges af, at der på baggrund af sagens hidtidige behandling i Udvalget for Teknik og Miljø og Byrådet ikke er tvivl om, at både Udvalget for Teknik og Miljø og Byrådet vil godkende beslutningen.

Borgmesteren godkender derfor byfornyelsesprogrammet i overstående udformning i slutningen af januar 2000.

Byfornyelsesprogrammet er forud for godkendelsen indberettet til By- og Boligministeriet, der giver tilsagn om støtte til de forventede udgifter til byfornyelsen af det fastlagte rammebeløb til byfornyelse i 1999.

Kommunen skal selv finansiere 50 pct. af udgifterne til byfornyelsen. For de tre af posterne vælger kommunen af finansiere udgifterne kontant (i alt 1.780.000 kr.) via teknik og miljøes anlægsbudget for 2000. Kun udgiften på 600.000,- kr. (kommunens andel er 50 pct. heraf) vælges finansieres ved et 30-årigt realkreditlån, hvor ydelsen skønnes til max. 9 pct. p.a., hvilket svarer til en udgift på 27.000 kr./år, der betales af økonomiudvalgets driftsbudget.

Efter skødet for køb af Plantagevej 6 og Åstrupvej 5 fra HP Huse & Totalbyg A/S er købesummen 2.000.000 kr. kontant med overtagelse 1. januar 2000.

Efter skødet for køb af Plantagevej 8 og 10 fra Karl Johan Sørensen er købesummen 1.700.000 kr. med overtagelse 1. februar 2000.

Teknisk Forvaltning har endvidere modtaget brev af 2. december 1999 fra Boplan Octocon a/s om købstilbud til Hjørring Boligselskab for de ryddede arealer til opførelse af nye almene boliger. Købesummen er fastsat til 600 kr. pr. m<sup>2</sup> bruttoetageareal for nybyggeriet på arealet, i alt 1.692 m<sup>2</sup> á 600 kr. = 1.015.200 kr.

Købs- og salgspriser ligger inden for den økonomiske ramme af de forventede bygningsfornyelsesudgifter. Det samlede tab ved køb og salg bliver på 2.684.800 kr.



Teknisk Forvaltning har bedt Håndværkernes Byfornyelsesselskab om at vurdere køb- og salgsvilkårene, herunder i hvilket omfang der skal tages forbehold om eventuel forurening af ejendommene. Teknisk Forvaltning har ikke oplysninger om forurening af ejendommene. Håndværkernes Byfornyelsesselskab har ikke bemærkninger til køb- og salgsvilkårene, bortset fra at der skal tages forbehold om genforhandling af købsprisen, hvis det viser sig at grundene er forurenede.

Som nævnt skal Byrådet godkende bygningsfornyelsesbeslutningen endeligt med bevilling til kommunens andel af de refusionsberettigede udgifter, og byrådet skal godkende aftalerne om køb og salg af ejendomme og arealer endeligt.

Teknisk Forvaltning anbefaler, at der gives bevilling til de samlede forventede refusionsberettigede udgifter, inkl. udgifter til etablering af friarealer og omkostninger.

Tidspunktet for behandling af sagen i Byrådet den 26. januar 2000 var begrundet i den forventede tidsplan for nedrivningen og opførelsen af de nye almene boliger. Ifølge Håndværkernes Byfornyelsesselskab skulle det af hensyn til tidsplanen være tidligt nok at behandle sagen i Byrådet den 16. februar 2000. Teknisk Forvaltning aftalte derfor med byfornyelsesselskabet at udskyde behandlingen, for at give dem bedre tid til at vurdere køb- og salgsvilkårene. Det viste sig som førnævnt imidlertid, at ejeren af Plantagevej 8 og 10 har behov for en endelig godkendelse af købet af ejendommene inden 31. januar 2000 af hensyn til opsigelse af lån i ejendommene og fraflytningen af ejendommene.

På byrådsmødet i maj 2000 kommer byfornyelsesprogrammet på bordet igen. Dette skyldes, at der i starten af måneden var udbudt licitation på nedrivningen af de fire i byfornyelsesprogrammet omhandlende bygninger.

På grundlag af licitationsresultatet har rådgiverne ved nedrivningen udarbejdet et økonomisk overslag på 1.609.446 kr. inkl. moms for de samlede udgifter ved nedbrydningen, inkl. håndværkerudgifter, teknikerhonorar, udlæg og honorar til Håndværkernes Byfornyelsesselskab.

Den oprindelige nedrivningsudgift på 600.000 kr. var skønnet af Boplan Octocon i deres oplæg til bygningsfornyelsen og Hjørring Boligselskabs efterfølgende opførelse af almene boliger på det ryddede areal. Skønnet er sket ud fra deres erfaring fra andre tilsvarende sager.

For at nedrivningen kan gennemføres betyder det, at der skal gives yderligere tilsagn om støtte til bygningsfornyelsen i form af fuld ydelsesstøtte til en forøgelse af det 30-årige realkreditlån til finansiering af nedrivningsudgifterne med 1.009.446 kr. Med en skønnet låneydelse på højst 9% bliver Hjørring Kommunes ekstra årlige udgift på ca. 45.525 kr., som skal medtages i driftsbudgettet fra og med 2001, idet lånet forventes at blive optaget omkring årsskiftet.

Byrådets godkender det ændrede budget.

Byfornyelsen gennemføres altså med følgende elementer, der alle er støtteberettigede gennem byfornyelsesloven: bygningsforbedring, friarealforbedring, nedrivning, flytning & genhusning, rådgivning & bistand fra byfornylingsselskab.



*Den tidligere direktørbolig, Plantagevej 2, der efter byfornyelsen rummer to lejligheder*

### 3. Udarbejdelse af budget for anlægssummen af nybyggeriet

Byfornyelsen skal suppleres af nybyggeri i form af en randbebyggelse langs Plantagevej.

Byggeriet, som Hjørring Boligselskab ønsker at opføre, indeholder 11 familieboliger, 12 ungdomsboliger og 6 ældreboliger. Boplan Octocon A/S, Aalborg, har udarbejdet et budgetforslag for byggeriet, som forelægges byrådet i november 1999.

For familieboligerne anføres en forventet anskaffelsessum pr. m<sup>2</sup> på 11.925,51 kr.

For ungdomsboligerne anføres en forventet anskaffelsessum på 238.541,66 kr. (svarende til 11927,08 kr. pr. m<sup>2</sup>).

For ældreboligerne anføres en forventet anskaffelsessum på 799.166,66 kr. (svarende til 11753,73 kr. pr. m<sup>2</sup>).

Anskaffelsessum for hele byggeriet kommer til at udgøre:

Grundudgifter	5.484.000,-
Håndværkerudgifter	13.374.000,-
Omkostninger	3.027.000,-
Gebyrer	322.000,-
I alt	22.207.000,-

Ved nyopførsel af alment nybyggeri er der udarbejdet vejledende rammebe- løb, der angiver et gennemsnitlig prisniveau for de tre boliganvendelser. I forhold til disse ser regnskabet for byggeriet på Plantagevej ud som følger:

Familieboliger 980 m <sup>2</sup> x 9.400	9.212.000,-
Ungdomsboliger 24 tilskudsenheder x 298.020,-	7.152.480,-
Ældreboliger 6 x 665.130,-	3.990.780,-
Elevatortillæg 2 x 114.980,-	229.960,-
I alt	20.585.220,-

Byggeriet giver en samlet overskridelse af det vejledende rammebeløb med kr. 1.618.780,-.

Byråd vedtog regnskabet med følgende bemærkninger:

- at anskaffelsessummen på kr. 22.207.000,- godkendes
- at der meddeles tilsagn om kommunalt indskud på 14% af anskaffelsessummen eller i alt kr. 3.108.980,-  
Beløbet finansieres af konto 824 (Indskud i Landsbyggefonden),
- at der i henhold til lov om boligbyggeri meddeles garanti for et kontantlån med en løbetid på 30 år,
- at de beregnede huslejer og indskud godkendes,
- at skema C ved byggeriets færdiggørelse ikke godkendes med et højere beløb end den nu godkendte anskaffelsessum ved skema A,
- at Hjørring Kommunes tilsagn gives under forbehold at By- og Boligministeriets godkendelse,
- at grundprisen fastlægges til kr. 2.108.980,-,
- at udgiften til friarealer ved nybyggeriet afholdes inden for projektet, samt
- at kommunens nettoudgift på kr. 1 mio. finansieres af kassebeholdningen.

Betragtningerne fra side 84, ses her konkretiseret i forhold til et aktuelt byggeprojekt. Kommunen finansierer de 14 pct. af nybyggeriet. Pengene hentes fra Landsbyggefonden. Desuden meddeles garanti for et kontantlån. Garantien betyder, at kommunen står inde for den del af lånet, der går ud

en betyder, at kommunen står inde for den del af lånet, der går ud over 65 pct. af ejendommens værdi, jf. lovens §127. Garantien har også en betydning for den almene boligorganisationers mulighed for at optage lån til finansiering af grundkøb. Dette kræver nemlig tilsagn om garanti fra en kommune eller anden lige så sikker garanti, f.eks. fra et pengeinstitut eller forsikrings-selskab, således at erhvervelsen ikke kan påføre organisationen eller dens boligtagere tab, jf. §29. Kommunen har mulighed for på statens vegne at give tilsagn om ydelsesstøtte til nybyggeri af almene boliger, jf. §115. Kommunen har i dette tilfælde ikke benyttet sig af denne ret, men lader kommunens tilsagn om støtte afhænge af en statslig godkendelse.

Men hensyn til udgiften til friarealer bemærker kommunen, at disse afholdes indenfor projektet. Der er dog her en nær sammenhæng med byfornyelsen af området, idet der i den planlagte byfornyelse indgår midler til friarealerne.

Kommunen stiller krav om, at byggeriets færdiggørelse ikke godkendes med et højere beløb end den nu godkendte anskaffelsessum. I denne forbindelse opereres med begreberne Skema A og Skema C. Processen ved byggeri af alment nyttig boligbyggeri er, at der tre gange i forløbet sendes et budget til godkendelse i byrådet. Overstående budget, det såkaldte skema A, er indsendt før byggeriets start. Skema B behandles på et byrådsmøde i september 2000. Budgettet har ændret sig, så udgiftsposterne nu er som følger:

Grundudgifter	5.484.000,-	5.921.000,-
Håndværkerudgifter	13.374.000,-	14.036.000,-
Omkostninger	3.027.000,-	2.710.000,-
Gebyrer	322.000,-	333.000,-
I alt	22.207.000,-	23.000.000,-

De ændrede priser skyldes et tillæg på 500.000,- kr. for at få byggeriet opført som fuldmuret byggeri, hvilket er et ønske fra boligselskabet. Desuden er anskaffelsessummen reguleret med 293.000,- kr. svarende til en stigning i byggeomkostningsindekset på 2% af de oprindelige håndværkerudgifter, idet

byggeriet først forventes afleveret den 1. oktober 2001 – 2 år efter godkendelse af skema A.

Prisstigningerne får umiddelbart betydning for kommunens tilskud, idet kommunens bidrag på 14 pct. vil stige med 111.000,- kr. Boligselskabet er villig til at tillægge beløbet prisen for kommunens salg af et areal til byggeriet, og dermed vil prisstigningen ikke belaste kommunens økonomi. Der gøres i øvrigt opmærksomt på, at den forøgede anlægsudgift ikke får indflydelse på huslejerne, som fastholdes på skema A niveau ved at reducere driftsudgifterne. Driftsbesparselsen er gennemført som følge af den højere byggekvalitet, der opnås ved et fuldmuret byggeri.

Byrådets godkender ændringerne i budgettet.

I det endelige budget for byggeriet, skema C, er tallene følgende:

	<b>Skema A</b>	<b>Skema B</b>	<b>Skema C</b>
Grundudgifter	5.484.000,-	5.921.000,-	5.865.000,-
Håndværkerudgifter	13.374.000,-	14.036.000,-	14.144.000,-
Omkostninger	3.027.000,-	2.710.000,-	2.851.000,-
Gebyrer	322.000,-	333.000,-	333.000,-
Fradrag for stiftelsesprovision			-193.000,-
<b>I alt</b>	22.207.000,-	23.000.000,-	23.000.000,-

Håndværkerudgifterne og posten Omkostninger er steget. Det er lykket at holde den totale omkostning ved byggeriet status quo, idet grundudgifterne ikke var så høje som først beregnet, ligesom der er foretaget et fradrag ved stiftelsesprovision.

De beregnede huslejer og indskud er steget som følge af budgetændringerne. Byrådet vælger at godkende stigningerne, og godkender udgifterne beregnet i skema C.



*Det nyopførte almennyttige boligbyggeri på Plantagevej 6-8*

#### **4. Byfornyelse af privat udlejningsejendom**

Ejendommen på Plantagevej 4, der grænser op til de nybyggede almennyttige boliger, vælger at søge om byfornyelsesmidler til istandsættelse af ejendommen, der anvendes til privat udlejning.

Bygningsfornyelse af private udlejningsboliger kræver, at der er tale om bygninger som mangler installationer i form af tidssvarende opvarmning, wc eller bad i boligen, eller som er opført før 1950 og er væsentligt nedslidt.

Ejendommen opfylder disse kriterier og der udarbejdes sammen med en arkitekt et fornyelsesprogram for ejendommen.

Budgettet for byfornyelse lyder på:

	Budget iht. licitation	Alternativ budget	Heraf værdiforøgende
Tag	378.683	378.683	0
Facader	37.125	37.125	0
Vinduer	266.788	204.388	102.194
Udvendige døre	20.000	20.000	0
Køkken	31.942	31.942	0
Varmeanlæg	61.533	77.188	38.594
Afløb	20.373	20.373	0
Kloak	17.985	17.985	0
Øvrige Håndværkerudgifter	92.171	63.371	63.371
<b>Håndværkerudgifter ialt</b>	<b>926.600</b>	<b>851.055</b>	<b>204.159</b>
Uforudseelige udgifter	110.000	42.900	10.291
<b>Andre håndværkerudgifter ialt</b>	<b>110.000</b>	<b>42.900</b>	<b>10.291</b>
Udgifter til teknisk rådgivning	155.490	134.093	32.168
<b>Administrationsudgifter ialt</b>	<b>155.490</b>	<b>134.093</b>	<b>32.168</b>
<b>Sum af momspligtige udgifter</b>	<b>1.192</b>	<b>1.028.048</b>	<b>246.618</b>
<b>Moms</b>	<b>298.023</b>	<b>257.012</b>	<b>61.654</b>
<b>Byggelånsrenter</b>	<b>30.000</b>	<b>30.000</b>	<b>7.197</b>
<b>Sum af udgifter til ejendommen</b>	<b>1.520.113</b>	<b>1.315.060</b>	<b>315.469</b>
<b>Forventet bidrag til låneomkostninger</b>			<b>10.726</b>
Værdiforøgende rammebelastende udgifter			326.195
Tabsgivende udgifter			999.591
<b>Rammebelastende udgifter</b>			<b>1.325.786</b>

Ved finansieringen af byfornyelsen skelnes mellem *forbedringer* og *vedligeholdelse* (ombygningstab) samt *refusionsberettigede udgifter*. Begreberne defineres gennem lejelovgivningen:

*Vedligeholdelse* dækker over et krav om, at alle indretninger til afløb og til forsyning med lys, gas, vand, varme og kulde skal holdes i god og brugbar stand, ligesom istandsættelse som følge af slide og ælde kræves så ofte som det er påkrævet under hensyn til ejendommens og det lejedes karakter, herunder blandt andet fornyelse af tapet, maling og hvidtning. Der er desuden



krav om, at udlejeren i hvert regnskabsår skal afsætte et i lov angivet beløb pr. m<sup>2</sup> bruttoareal på en vedligeholdelseskonto for lejligheden.

*Forbedringsarbejder* dækker over arbejder, der rækker ud over vedligeholdelseskravet. Foretager en udlejer forbedringer kan han forlange lejen forhøjet med et beløb, der modsvarer forøgelsen af det lejedes værdi under iagttagelse af visse betingelser herfor. Ligesom for vedligeholdelse er udlejer forpligtet til at indsætte et fastsat beløb på en forbedringskonto i Grundejernes Investeringsfond.

I forhold til bygningsforbedring skal forbedringer dækkes af lejeforhøjelse samt forbedringstilskud fra staten, mens vedligeholdelse dækkes fuldt ud af kommunen og staten, dog skal eventuelle indestående på ejendommens vedligeholdelseskonto fratrækkes inden kommunens støtte.

Forbedringsarbejderne udgør en udgift på 326.195 kr. Lejerne skal betale 5% af denne post gennem en årlig lejeforhøjelse. Udgifterne svarer til en forhøjelse af huslejen på 665 kr./m<sup>3</sup>, hvilket svarer til den forventede maksimale leje ved bygningsfornyelse i 2004, hvor projektet gennemføres [Referat af byrådsmøde, 28.01.2004]. Ejeren står for de 3 pct. af udgifterne til forbedringsarbejderne og staten refunderer den resterende difference af udgifterne til afbetaling af lånet til ejeren.

Ombygningstabet på næsten 1 million dækkes ligeligt mellem kommune og stat. Kommunen finansierer sin halvdel ved et 20-årigt annuitetslån.

Ved realisering af byfornyelsen af den private udlejningsejendom kan byomdannelsen af området ved Plantagevej, karakteriseres som realiseret.



*Den byfornyeede private udlejningsejendom,  
Plantagevej 4*

## Kvægtorvet

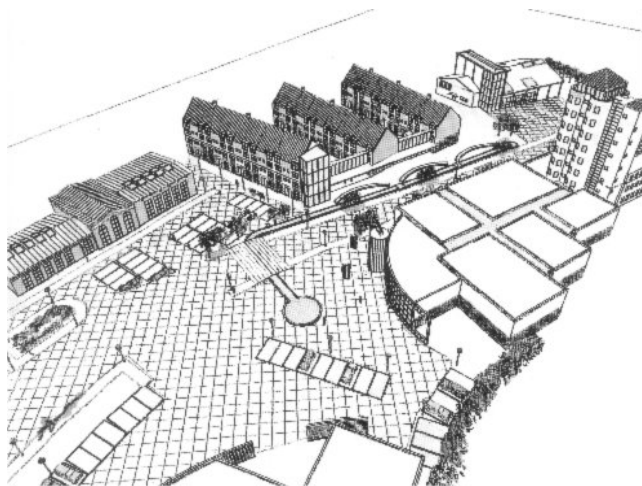
I de vedtagne lokalplaner for området anføres, at *Bebyggelsesplanen i denne lokalplan er planlagt som del af en helhedsplan for byomdannelse af områderne omkring Åstrupvej*. Jeg har ikke kunne finde helhedsplanen som et fysisk dokument i det kommunale regi, men lokalplanernes indhold afspejler en god sammenhæng og kan dermed tilsammen siges at udgøre en helhedsplan, men der findes også en flot oversigtsplan udarbejdet af HP-gruppen, som oplæg til omdannelsen af området.

HP-gruppens publikation har ingen retlig værdi, men er et udtryk for bygherres visioner og planer for området.

Publikationen er meget flot opsat med fokus på både selve Kvægtorvet samt på Hjørring by. Publikationen har dermed både funktion af en art masterplan for området, men er også målrettet mod investorer, der ikke har kendskab til Hjørring og derfor har brug for at få sat projektet ind i denne ramme.

Det er tydeligt, at der er et tæt samarbejde mellem kommunen og bygherre, og at der er enighed om målet med byomdannelsen. Lokalplanerne lægger meget tæt op af de skitserede muligheder i planen udarbejdet af HP-gruppen, og kommunens engagement i omdannelsen er også omtalt i publikationen.

Publikationen er et godt udgangspunkt for analysen af realiseringen af omdannelsen af Kvægtorvet, idet planen er et udtryk for HP-gruppens ønsker til omdannelsen, og det fysisk realiserede projekt, vil kunne sættes i forhold hertil.



*Ideskitse af Kvægtorvet, tegnet af Bjerg Arkitektur A/S*

Den ovenstående illustration, udarbejdet af arkitektfirmaet Kjeld Bjerg, viser visionerne for området. Overordnet er visionen ifølge materialet, at *området bliver byens omdrejningspunkt og "fyrtårn" for byens IT-udvikling "mikset" med kulturtilbud, boliger, indkøbsmuligheder, fitness og liberale erhverv indenfor mangeartede brancher [Kvægtorvet, HP-gruppen, side 5].*

Det gamle slagteri i øverste venstre hjørne påtænkes renoveret og udbygget til et samlet etageareal på ca. 1.125 m<sup>2</sup> i to etager. Bygningen er disponeret til at kunne rumme kontorer for en IT-virksomhed eller anden tilsvarende virksomhedstype.

Ved siden af slagteriet er der planer om tre bygninger med et samlet etageareal på 4.400 m<sup>2</sup> vinkelret på Åstrupvej. Ud mod Åstrupvej er bygningerne forbundet af en arkade, der kan rumme butikker samt restaurant/café med ude-servering. Hjørnet ud mod slagteriet og biografen er reserveret til at rumme en ny frokost- og familierestaurant, der kan servicere de 100.000-140.000 besøgende, der ventes i det nye biografcenter samt ansatte i områdets virksomheder. De øverste etager af bygningerne indrettes som lejligheder.

Bag disse bygninger ses den gamle betonhal, der var en del af det tidligere korntørreri. Her påtænkes etablering af "Sundhedens hus" med fitness-center, squashbaner, behandlingscentre samt Hjørring Kommunes sundhedskoordinator.

På den anden side af Åstrupvej ses kornsiloen, som påtænkes ombygget til et højteknologisk kontorbyggeri med et samlet etageareal på 2.200 m<sup>2</sup>. Ved siden af siloen er planlagt et 3-etages kontorhus, som har forbindelse med siloen i stueetagen.

Ved siden af Siloen er der planer om et nyt biografcenter med fire sale udstyret med den nyeste teknologi indenfor lyd og billeder. Biografen udstyres desuden med AV-udstyr, således at der åbnes mulighed for at afholde konferencer, produktpræsentationer og lignende arrangementer.

Endeligt er der modsat biografens facade planer om at opføre en dagligvarebutik. Eventuelt ved sammenbygning med den eksisterende bygning, den gamle Vestbanegård.

Omdannelsen er projekteret til en samlet pris til i alt 120 mio. kr. eksklusiv moms, svarende til en pris på 10.500 kr./m<sup>2</sup>. Denne pris indeholder omkostninger til køb af grunde og nedrivning, miljøgodkendelse, projektudvikling,

myndighedsgodkendelser, rådgivere, bygning og renovering af udenomsareal.

### Lokalplanerne for området

Kvægtorvet er omfattet af fire lokalplaner:



LP 111.2 *For del af centerfordelinggade Løkkensvej Banegrav Vestbanegade med tilslutningsanlæg, juni 1978*

LP 112.3 *Område til lettere erhvervsformål ved Åstrupvej, april 2000*

LP 112.4 *Område til centerformål ved Åstrupvej i Hjørring, oktober 2001*

LP 133.2 *For et område til boligformål ved Plantagevej, oktober 1999*

Den sidstnævnte lokalplan er gennemgået i afsnittet om realiseringen af omdannelsen af Plantagevej. De resterende gennemgås efterfølgende.

Lokalplan 111.2 er en ældre lokalplan, der i sin tid blev vedtaget i forbindelse med omlægningen af trafikken, der tidligere gik gennem byens centrum,

til dette nye ringvejssystem. Lokalplanen er umiddelbart ingen betydning for projektet på Kvægtorvet, men bør observeres, idet lokalplanen udlægger areal til offentlige formål i form af vejlanlæg m.v., og angiver, at området skal friholdes for bebyggelse. Ved vedtagelse af de nye lokalplaner for området, aflyses en del af denne lokalplan.

Lokalplan 112.3, 112.4 og 133.2 er alle udarbejdet i forbindelse med ønsket om omdannelse af Kvægtorvet.

Lokalplanen for boligkvarteret ved Åstrupvej udarbejdes og vedtages først.

Af de resterende lokalplaner, udarbejdes og vedtages **Lokalplan 112.3** først.

Lokalplanens formål er:

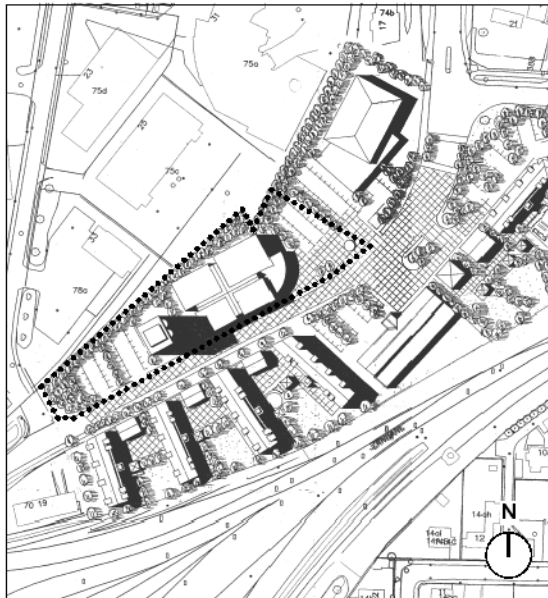
- at give mulighed for opførelse af biografcenter ved Åstrupvej,
- at sikre at området langs Åstrupvej får en bymæssig karakter og
- at sikre at betingelserne for fortsat virksomhedsdrift i den resterende del af kommuneplanens rammeområde 1.9.E ikke forringes ved etablering af ny bebyggelse indenfor lokalplanområdet.

Denne formålsbeskrivelse ligger i fin tråd med de ministerielle udmeldinger om byomdannelse, hvor det pointeres, at byomdannelse ikke må ske på bekostning af, men i samvirke med eksisterende virksomheder.

Området omfattet af lokalplanen udlægges til lettere erhvervsformål.

Det stilles i lokalplanen krav til bebyggelsens omfang, placering og udseende. Målet er, at bebyggelsen skal danne en væg mod Åstrupvej samt harmonere med byggeriet omfattet af lokalplanerne 112.4 og 133.2.

Som bilag er der indsat denne illustrationstegning fra helhedsplanen for området. Der bør ses bort fra den stiplede streg, da denne ikke repræsenterer lokalplanområdet. Som det ses af illustrationen er der god overensstemmelse med materialet udarbejdet af HP-gruppen. Der er dog et par ændringer i forhold hertil. De bliver omtalt i næste afsnit.



Lokalplanforslaget afføder fem indsigelser. Nordjyllands Amt ønsker en undersøgelse, der skal vise, at der ikke er betydelige miljømæssige problemer for boligerne og at virksomhedernes driftsbetingelser i den resterende del af rammeområde 1.9 E ikke forringes væsentligt. Kommunen dokumenterer dette, og indsigelsen frafalder. Nestlé Danmark A/S og Hjørring Frysehus gør indsigelser mod, at en realisering af lokalplanforslagets boligdel vil kunne påvirke virksomhedens daglige drift og fremtidige udvidelsesmuligheder i området. Efter Miljøkemi's undersøgelse finder Hjørring Kommune ikke, at et nyt boligbyggeri vil medføre nye miljøkrav til Nestlé's nuværende produktion. Hjørring Kommune vurderer endvidere, at Nestlé's udvidelsesplaner ikke begrænses eller som et minimum alene begrænses marginalt som følge af et nyt boligbyggeri ved Åstrupvej ud over de begrænsninger, virksomheden allerede er underkastet. Det er en forudsætning, at boligbebyggelsen syd for Åstrupvej flyttes mod nord/øst i forhold til den viste udbygningsplan. Det vil desuden være nødvendigt at foretage en støj-

dæmpning ved Hjørring Frysehus. Det er aftalt, at virksomheden tager kontakt med bygherren for at få løst dette problem. Med hensyn til eventuelt støj fra postvæsenet skønnes denne at kunne afhjælpes ved en afskærmning.

De sidste to indsigelser er af mere privat karakter og har mere form af forslag end indsigelser og giver ikke grund til ændringer i lokalplanforslaget.

Lokalplanen vedtages herefter endeligt.

**Lokalplan 112.4** omfatter den sidste del af Kvægtorvet.

Lokalplanens formål er at

- at fastlægge områdets anvendelse til centerformål som liberale erhverv, boliger, detailhandel, kultur- og fritidsformål samt offentlige formål.
- at fastlægge byggefelter og byggeregulerende bestemmelser for at sikre områdets karakter og helhedspræg.
- at sikre parkerings- og opholdsarealer inden for området.
- at sikre etablering af træbeplantning mm, som bidrager til at tydeliggøre og stramme op om Åstrupvejs sydvestlige forløb og adgangsvejene til området.

Lokalplanen bygger på følgende ideskitse over byomdannelsen af Kvægtorvet.



Ide-skitsen er ikke helt sammenfaldende med illustrationsskitserne bragt i lokalplanen for biografområdet. Dette har ingen afgørende betydning. Dels er skitserne ikke bindende, dels kan en lokalplan ikke tvinge nogen til at foretage sig noget bestemt. Den eksisterende lovlige anvendelse af en ejendom kan altså fortsætte som hidtil.

Når lokalplanen derfor angivet i indledningen, at der *Midt i bydelen anlægges der et torv med en kunstnerisk udsmykning samt vandkunst, hvis videre vandforløb løber i kanaler langs den sydlige del af Åstrupvej. Kanalerne grænser op til en overdækning, som er afslutning på fire husblokke. Under overdækningen åbnes der mulighed for etablering af detailhandelsformål med begrænset butiksareal. Resten af det overdækkede areal indgår som friarealer for området*, så er det et udtryk for kommunens ønsker og ideer til området. Det er kun bestemmelser påført i lokalplanens del III – Lokalplanens bestemmelser, der vil være retligt bindende for fremtidige dispositioner i området. Her er tråd for de øvrige lokalplaner for området fulgt fint op.

Lokalplanen opererer med fem delarealer, som fremgår af figuren, side 101.

Delareal I må anvendes til liberalt erhverv, detailhandel og boligformål. Dog må et eventuelt facadebyggeri langs Åstrupvej ikke anvendes til boligformål. Om detailhandel gælder der, at dette kun må etableres i stueetageniveau og kun i enheder på maksimalt 200 m<sup>2</sup>.

Delområde II må anvendes til liberale erhverv, offentlige formål samt kultur- og fritidsformål.

Delområde III, der indeholder den gamle silo, må kun anvendes til liberale erhverv, detailhandel og offentlig formål. For detailhandel gælder samme bestemmelser som for delområde I.

Delområde IV må kun anvendes til liberale erhverv og detailhandel.

Delområde V, der indeholder den gamle vestbanegård, må kun anvendes til liberale erhverv, detailhandel, kultur- og fritidsformål samt offentlige formål.

Med hensyn til etableringen af boliger har støjmålinger vist, at en afstand på 25 meter fra midten af jernbanesporene sikrer, at de vejledende støjgrænser kan overholdes.

I områderne for det gamle slagteri, den gamle vestbanegård samt arealet syd for denne må det samlede bruttoetageareal til detailhandel maksimalt udgøre 3.700 m<sup>2</sup> heraf maksimalt 2.000 m<sup>2</sup> til dagligvarebutikker. Resterende areal, herunder areal som ikke anvendes til dagligvarebutikker, kan anvendes til udvalgsvarebutikker. Der kan ikke etableres udvalgsvarebutikker større end 1.500 m<sup>2</sup>.



Med hensyn til bebyggelsen omfang, placering og ydre fremtræden samt vejforholdene fastlægger lokalplanen bestemmelser, der sikrer formålet om at sikre områdets karakter og helhedspræg samt at stramme op om Åstrupvejs sydvestlige forløb og adgangsvejene til området.

Med hensyn til trafikafviklingen er der i indledningen til lokalplanen skitseret en løsning med anlæggelse af en rundkørsel.



Såfremt etableringen virkeliggøres vil der blive mulighed for at forbinde Åstrupvej med Sct. Catrine Vej som vist på skitsen. Derved åbnes der mulighed for at afvikle en del af den eksisterende trafik (ÅDT ca. 4.100) på Åstrupvej, herunder tung trafik til virksomhederne nord for lokalplanområdet. Som følge heraf vil trafikstøjen endvidere begrænses inden for lokalplanområdet.

Løsningsforslaget er ikke en del af denne lokalplan men er medtaget som en oplysning i forhold til lokalplanens forhold til den øvrige planlægning for området.

Lokalplanforslaget afføder seks indsigelser.

Nestlé Danmark har de samme indsigelser, som mod den forrige lokalplan, hvor det antages, at den ændrede anvendelse til bymæssige formål og især boligformål er en trussel mod fabrikkens introduktion af nye produkter i forhold til de miljømæssige grænseværdier for støv, støj og lugt. Indsigelsen resulterer ikke i ændringsforslag. Nestlé gør derudover indsigelse imod indsnævringen og den nye belægning på Åstrupvej, som ikke er foreneligt med den trafik, som fabrikken genererer dagen rundt, året rundt. Dette indsigelsespunkt deles af Hjørring Frysehus. Kommunen medgiver, at så længe den tunge trafik ikke kan ledes væk fra Åstrupvej, kan lokalplanen ikke realiseres med henblik på indsnævring af Åstrupvej, men det giver ikke anledning til ændringer i lokalplanen.

Nordjyllands Amt gør indsigelse mod, at lokalplanen åbner mulighed for at etablere detailhandel udenfor afgrænsningen af bydelscenteret Åstrupvej - i forhold til afgrænsningen heraf i Regionplantillæg nr. 66 om detailhandel. Indsigelsen frafaldes, idet kommunen præciserer formuleringen omkring detailhandel i lokalplanen.

Foreningen for Bygnings- og Landskabskultur, Hjørring Dyrehospital samt Hjørring Frysehus gør indsigelser mod de fremtidige trafikale planer for området samt udformningen af friarealerne i lokalplanområdet. Indsigelserne er ikke retlige spørgsmål, der giver anledning til ændringer.

Endeligt gør en grundejer indsigelser mod flere bestemmelser for det delområde, der omfatter hans ejendom, men idet bestemmelserne ikke rummer handlepligt, og ejeren derfor ikke er forpligtet til at efterkomme kommunens ønsker for området, afvises indsigelserne.

Lokalplanen vedtages derefter endeligt.

Samlet for de tre lokalplaner for Kvægtorvet kan det siges, at de er meget ambitiøst udarbejdede. Den indledende beskrivelse i lokalplanerne tegner et meget detaljeret billede af, hvordan området planlægges at se ud. Brugen af præsens i ordvalget bevirker, at det for menigmand kan være lidt forvirrende, at der for eksempel står, at *midt i bydelen anlægges der et torv med en kunstnerisk udsmykning* samt det angives om en vandkunst, at *kanalerne grænser op til en overdækning, som er afslutning på fire husblokke*. De skitserede elementer er jo ikke etablerede endnu, og udarbejdelsen af lokalplanen sikrer ikke realisering, så selvom der står, at der anlægges et torv, så kræver det altså, at der kommer en investorer, der er interesserede i at føre disse tanker ud i livet.

Det er fint at være visionær og vise borgere samt brugere områdets potentiale, men for klarhedens skyld kunne kommunen have valgt at samle visionerne i helhedsplanen, i stil med HP-gruppens, og så holde lokalplanen mere stringent. Jeg tror, at det er vigtigt at betragte lokalplanen som et instrument som ikke kun skal muliggøre et aktuelt byggeønske, men også forhindre det uønskede. Lokalplanens manglende handlepligt bevirker, at lokalplanen ikke automatisk sikrer drømmene for området, og heraf følger, at det vigtigste er at sikre sig mod det modsatte.

Brugen af byggefelter giver en god styring i forhold til kommunens ønsker for området, ligesom et krav om, at der skal plantes et træ for hver 3. anlagt p-plads medvirker til at sikre ønskerne for området. Kommunen har ikke i planerne stillet krav om bevaring af gamle bygninger. Bygherre kan altså formelt vælge at lade det hele opføre ved nybyggeri.

## Realisering af planerne

Som omtalt tidligere opkøber HP-gruppen ejendommen af tre ejere; DSB., Danisco og en privat ejer fra Sjælland.

Søren Pedersen fortæller, at opstartsfasen med køb af ejendommen var en af de tunge processer i forløbet. Danisco har selv rettet henvendelse til kommunen, da de er interesserede i at sælge deres ejendom, som ikke mere er anvendelige for koncernen. Alligevel har de måske "lugtet guld" pga. planerne for området, og starter med at forlange 5,5 mio. kr. for ejendommen. Den endelige pris ender under 1/3. Ligeledes forholder det sig med den private ejer. Udgangspunktet for forhandlingerne er her en pris på 3.5 mio. Den endelige pris ligger på cirka halvdelen. Søren Pedersen fortæller, at det var svært at forhandle med en privat investor, idet han ikke ligesom større koncerner har en firmakapital, som salget skal ses i forhold til, men vil se en nedgang i salgsprisen som et direkte, personligt tab.

Søren Pedersen fortæller, at de i HP-gruppen var meget påpasselige med ikke at få noget i pressen om de forestående planer for omdannelsen *for* ejendomshandlen var på plads, netop for at undgå at sælgerne af ejendommene skulle få dollartegn i øjnene.

HP-gruppen havde ikke på forhånd indgået aftaler med lejere og brugere, så der var ikke sikkerhed for den økonomiske risiko ved projektet.

Der var dog samarbejdspartnere på banen, som tegnede sig for en vis del af den økonomiske byrde.

Kommunen tilbød at aftage en del af kontorfaciliteterne i den omdannede kornsilo til Hjørring Erhvervscenter, ligesom Vækstcenter Nord, som er et center for IT-iværksættere nedsat af en fond oprettet af Hjørring Kommune, EUC Nord, Spar Nord Fonden, Hirtshals Kommunes Initiativfond, Vendsyssel Udviklingsråd og Hjørring Erhvervsråd, stod parat til at flytte ind i siloen.

Hjørring Boligselskab (og indirekte kommunen) stod også parat i kulissen til at hjælpe med realiseringen af de projekterede lejligheder.



*Bolig Boligselskabs lejligheder på Kvægtorvet,  
set fra Faktas parkerings plads*

Endelig spillede kommunen en stor rolle i forbindelse med biografcentret.



*Det nye biografcenter med den  
omdannede silo i baggrunden*

Hjørring havde tidligere en biograf, der lå placeret i midtbyen. Biografen lukkede på et tidspunkt, men der var på ejendommen tinglyst en meget speciel servitut, der foreskrev, at der skulle vises film i den pågældende bygning, ligesom det med småt var anmærket, at det ikke måtte være film af ulødig karakter. Servitutten er en såkaldt tilstandsservitut, der defineres ved, at den påtaleberettigede har ret til at kræve en bestemt tilstand opretholdt på ejendommen. Almindeligvis kunne en tilstandsservitut stille krav om, at en beplantning ikke overstiger en vis højde, men denne servitut er altså stiftet med henblik på at sikre en biografdrift. En investor havde købt ejendommen efter biografens lukning med henblik på åbning af en tøjbutik. Den nye anvendelse er i strid med servitutten, som derfor skal aflyses, før den nye ejers ønsker om anvendelse kan realiseres.

Afløsning af en tilstandsservitut kan ske ved aftale mellem ejeren af den såkaldt tjenende ejendom, som servitutten omfatter, og påtaleberettigede, eller hvis der ved vedtagelse af en lokalplan er uoverensstemmelse mellem servitutten og lokalplanens bestemmelser. I dette tilfælde vil den første mulighed være løsningen.

Kommunen er den påtaleberettigede part i sagen. I det konkrete tilfælde går sagen hen og bliver politisk, og der opstår uenighed i byrådet om afløsningen af servitutten.

Resultatet bliver en politisk forhandling, hvor servitutten bliver afløst mod muligheden for etablering af biografen i nye lokaler, på Kvægtorvet samt tilsagn om, at kommunen yder et økonomisk tilskud til biografen i form af en billetsalgsgaranti.

Kommunen udnytter her mulighederne i kommunalfuldmagten, omtalt side 50 i dette projekt. Ifølge kommunalfuldmagten har kommunen mulighed for at give økonomisk støtte til formål med kommunal interesse. Den kommunale interesse kan her være interessen i at opretholde et kulturelt udbud for kommunens borgere. Den økonomiske støtte overholder dermed også betragtninger om almenkriteriet, hvor investeringen som udgangspunkt skal varetage et fælles behov og interesse hos kommunen som helhed. Det vil sige den enkelte borger eller erhvervsvirksomhed må altså ikke favoriseres på fællesskabets bekostning. Selvom der vil være tale om tilskud til en afgrænset gruppe (biografgængerne, og indirekte også biografefjerne !) vil alle umiddelbart have adgang til at deltage, og dermed overholdes betragtningerne om almenkriteriet.

Udover disse omkostninger er kommunen villig til at foretage følgeinvesteringer i form af vejoplægning/renovering og investering i de grønne omgivelser.

Selvom det er HP-gruppen, der alene står som developer med det økonomiske ansvar, yder Hjørring Kommune altså en stor økonomisk indsats.

Søren Pedersen fortæller, at tilgangen til realiseringen hele tiden er at regne baglæns, og sætte udgifter i forhold til byggerettigheder, så det sikres at udgifterne dækkes.

Med hensyn til udgifter tegner oprensning af forurening sig for en meget stor post. Der er en omfattende jordforurening fra dels det tidligere benzindepot, men også idet der har været bejdet korn på ejendommen. Den gamle silo er så forurenet, at betonet må skrælles af lagvis, indtil grænseværdierne overholdes. Denne udgift var ikke inkluderet i de første beregninger af prisen for omdannelsen.

Mens arbejdet med byggemodning af ejendommene foregår, arbejdes der på at få lejere/ejere ind i projektet.

Der forhandles med en IT-virksomhed om indflytning i kontorfaciliteter i det gamle slagteri. Forhandlingerne glipper, og adskillige detailhandelskæder står som interesserede købere. Fakta løber med handlen og åbner sin anden butik i Hjørring i det gamle slagteri.



*Fakta med den karakteristiske facade,  
der stammer fra det gamle slagteri*

Der arbejdes længe med ideen om en restaurant i bygningen ud mod slagteriet. Der er mange restauratører/kokke, der finder ideen interessant, men der er ingen, der er villige til at eje ejendommen, og ideen opgives.

Med hensyn til fitness kunne det være en mulighed at flytte det nuværende fitnesscenter i den gamle Vestbanegård til de nye planlagte lokaler. Men da det ikke umiddelbart lykkes, og idet der står andre investorer parate til at investere i området, ændres planerne om Sundhedens hus.

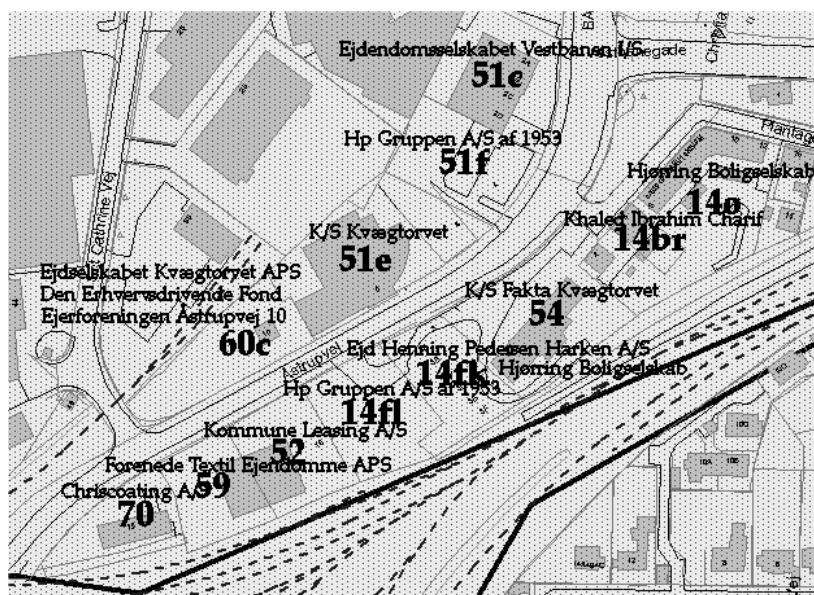
Arbejdsformidlingen og et fælleskommunalt skattecenter for Hjørring, Hirtshals og Sindal er interesserede i at få lokaler i området. Resultatet bliver, at den gamle betonhal, der kunne have været anvendt til fitness nedrives og der bygges to nye kontorbygningerne til disse formål.



*Forrest Arbejdsformidlingens bygning. Bagved anes skatteforvaltningen og boligforeningens lejligheder på Plantagevej*

## Ejerforhold

Efter realisering af planerne, ser ejerforholdene for området ud som i nedenstående figur.



Hjørring Boligselskab ejer tre ejendomme i området, beliggende på matr.nr. 14ø og 14fk. På sidstnævnte matrikel står aktieselskabet Henning Pedersen Harken A/S også opført som ejer. Dette skyldes, at stueetagen i denne ejendom er købt af aktieselskabet med henblik på planerne om etablering af en restaurant. Et aktieselskab er et selskab som ledes af en direktion samt en bestyrelse, og hvor ingen af aktionærerne hæfter personligt for selskabets forpligtelser. For at starte et aktieselskab skal der indskydes mindst 500.000 kr., som ikke kan trækkes ud af selskabet af aktionærerne, og som dermed står som en garanti. Dettets selskab er stiftet af Henning Pedersen, som oprindeligt startede HP-gruppen, men som han i dag har overdraget til sønnen. Selskabsformen er et fornuftigt valg i denne situation, hvor man har ønsket at investere penge i fast ejendom, og hvor forudsætningen om indskudskapitalen er til stede, idet investeringen ikke vil rumme en personlig risiko for tab.

Planerne med restaurant i bygningen blev ikke realiseret, så i dag indeholder stueetagen lejligheder. Stueetagen anvendes dermed til privat udlejning og resten af etagerne anvendes til almennyttig udlejning. Aktieselskabet satte



ikke penge i ejendommen med henblik på udlejning til beboelse, og der derfor været åbnet op for et muligt salg til Hjørring Boligselskab. Men det er ikke helt uproblematisk med en eventuel overtagelse. Johnny Jensen forklarer, at de økonomiske udgifter til overtagelse af en eksisterende ejendom ikke er nær så favorable som udgifterne til nybyggeri. Omkostningerne ved at overtage lejlighederne i stueetagen vil derfor blive markant dyrere end anlægsudgifterne for de resterende etager, hvorfor boligselskabet ikke umiddelbart er interesseret i købet.

Efter at have været ejer af hele området, står HP-gruppen A/S nu kun som ejer af to ejendomme, 14fl og 51f, jf. oversigten på forrige side. Den første ejendom er beliggende i området udlagt til liberalt erhverv, detailhandel og boligformål. Anvendes ejendommen til detailhandel må dette kun etableres i stueetageniveau og kun i enheder på maksimalt 200 m<sup>2</sup>. Byggeri til liberalt erhverv eller beboelse må opføres i op til 2.5 etage. Den anden ejendom er beliggende i området udlagt til liberalt erhverv og detailhandel. Årsagen til at ejendommene ikke er bebyggede eller solgt endnu, har jeg ikke kendskab til, men jeg formoder, at denne skal findes i sammenhængen med de øvrige forandringer af området. Den skitserede mulige løsning med etablering af en ny vej som adgangsvej til Nestlé-området vil ligge tæt på ejendom nr. 2, og måske afventes der derfor et trafikpolitisk udspil. Den første ejendom ligger måske lidt i bero pga. den generelle stigning i antallet af ledige almennyttige boliger. Måske kan Nestlé-omdannelsen medføre en synergi-effekt, så interessen for erhverv eller private boliger er til stede.

Biografen og Fakta er begge ejet af kommanditselskaber. Kommanditselskabet er en selskabsform, hvor en eller flere af deltagerne hæfter personligt, uden begrænsning og solidarisk for virksomhedens forpligtelser, mens én eller flere deltagere (betegnet kommanditisterne) "kun" hæfter begrænset. Det vil sige, at selskabet er startet op af en eller flere personer i stil med et interessentskab I/S, hvor hver person hæfter med hele sin personlige formue. For at skaffe kapital er der solgt anparter til kommanditister, der investerer penge i ejendommen.

Salget af anparter kan ske gennem et investeringsfirma. For biografens vedkommende administreres salget af Gaardsholt & Partnere A/S, der udbyder investeringsejendomme til privatpersoner. Jeg har på internettet fundet en beskrivelse af biografen (<http://www.gaardsholt.dk/>), jf. næste side.

### K/S Kvægtorvet

**Beliggenhed:** Aastrupvej 8, 9800 Hjørring  
**Etageareal:** 1.650 kvm.  
**Lejer:** Hjørring Biocenter A/S

**Beskrivelse:** Ejendommen er godt beliggende med facaden ud mod Frederikshavnsvej, der efter motorvejen er blevet færdig, er Hjørrings hovedindfaldsvej. Blot 5 minutters gang fra ejendommen ligger Hjørring Station.



Ejendommen er opført i 2001 og der er sikret gode parkeringsforhold.

Lejers 15 års uopsigelighed og en kommunal billetgaranti giver investorerne maksimal sikkerhed.

Gaardsholt & Partnere A/S henvender sig til *højtlønnede privatpersoner, der har lyst til at spare op*, jf. hjemmesiden, hvor de også skriver, at *Vi er overbeviste om, at det bedste opsparingsmiddel er fast ejendom, når ejendommen er velbeliggende, har en økonomisk stærk lejer på en lang uopsigelig lejekontrakt og finansieringen er veltilrettelagt*. Som det ses af opslaget om biografen fremhæver de lejers 15 års uopsigelighed samt den kommunale billetgaranti som sikkerhedsfaktorer for investeringen. At beskrivelsesdelen til gengæld ikke passer overhovedet kan godt så tvivl om firmaets troværdighed, men det er en anden sag.

Kommanditselskabsformen er valgt i den situation, hvor man ønsker kontrol over (og mere eller mindre anses som sit eget), men hvor man har brug for noget supplerende kapital. Kompetencefordelingen mellem komplementarerne (personer, der hæfter ubegrænset, personligt) og kommanditisterne aftales normalt i aftalen om stiftelse af kommanditselskabet, men aktieselskabsloven kræver, at de fuldt ansvarlige deltagere i et kommanditselskab skal have såkaldte forvaltningsmæssige og økonomiske beføjelser.

Jeg har ikke fundet det relevant at finde oplysninger om, hvem der har investeret i de to kommanditselskaber, men jeg mener at vide, at bestyreren af biografen samt Nordisk Film Distribution er komplementarer i biografen, hvilket synes logisk og fornuftigt.

De to nyopførte erhvervsejendomme, der rummer AF og det fælleskommunale skattekontor, ejes af henholdsvis Forenede Textil Ejendomme ApS og Kommune Leasing A/S.

Forenede Textilfabrikker er et gammelt og velrenommeret Aalborg foretagende, der er etableret i 1953, men som har rødder tilbage til væverier i slutningen af 1800-tallet. Ud over Forenede Textilfabrikker A/S findes i dag Forenede Textilejendomme ApS og Forenede Textil Holding A/S. Jeg har ikke yderligere oplysninger om disse selskaber, men det er logisk at Forenede Textilejendomme ApS er et datterselskab af den oprindelige virksomhed, hvor et overskud fra fabrikken investeres i fast ejendom.

Et anpartsselskab er kendetegnet ved, at anpartshaverne ikke hæfter for selskabets forpligtelser, samt et krav om at der indskydes mindst kr. 125.000 som anpartskapital. Anpartskapitalen er selskabets formue og kan ikke trækkes ud af selskabet af anpartshaverne. Anpartskapitalen kan indskydes enten kontant eller ved indskud af andre værdier. Et anpartsselskab ledes af en direktion eller en bestyrelse eller både en direktion og en bestyrelse. En direktion kan bestå af en eller flere direktører. En bestyrelse kan bestå af et eller flere bestyrelsesmedlemmer. Formelt behøver der kun at være én stifter, som også kan være selskabets eneste leder.

Denne selskabsform er valgt i dette tilfælde, hvor der står en virksomhed bag, der har den fornødne anpartskapital, og som har oprettet selskabet som investeringsselskab. Den er ikke valgt i forhold til private investorer, hvor for eksempel kommanditselskabsformen er et mere naturligt valg.

Kommune Leasing A/S er et datterselskab af KommuneKredit, og blev stiftet i 1989 af Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen, Kommunedata, Kommunernes Pensionsforsikring og KommuneKredit. Selskabet blev etableret for at sikre kommuner og amter en professionel rådgivning og vejledning i leasingspørgsmål samt give fordelagtige leasingaftaler.

Leasing er et alternativ til leje eller køb af en ejendom. Der findes grundlæggende to former for leasing.

Ved finansiel leasing forstås en leasingaftale hvor alle væsentlige risici og fordele, som er forbundet med ejendomsretten, er overført fra leasingselskabet til leasingtager, typisk aktivetets vedligeholdelse og restværdi.

En operationel leasingaftale svarer til en traditionel lejeaftale. I operationelle leasingaftaler er leasingperioden ofte væsentligt kortere end aktivets levetid. Aktivets anskaffelsessum bliver således ikke fuldt tilbagebetalt over lejeperioden, men må gendules flere gange eller sælges af leasingselskabet. Leasingselskabet har risikoen på restværdien. Ved operationel leasing påhviler vedligeholdelsespligten leasingselskabet, ligesom selskabet må bære risikoen og ansvaret for aktivet som ved almindelige lejeaftaler. Alle disse forhold medfører selvfølgelig en højere leasingafgift til leaser.

Reglerne for kommunal leasing er fastsat i Bekendtgørelse om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier m.v. [BEK nr. 1102 af 12/12/2002]. I bekendtgørelsens §4, stk. 7, at *Indgåelse af aftaler, herunder leje- og leasingaftaler, om benyttelse af ejendomme, lokaler m.v., eller aftale om drift af institutioner, hvis etablering kan sidestilles med en kommunal anlægsopgave*, kan henregnes til den kommunes låntagning.

Generelt tillader lånebekendtgørelsen/vejledningen mulighed for leasingfinansiering af driftsmidler, mens leasingfinansiering af anlæg opfattes som lån og dermed fragår kommunens låneramme. Såfremt der ikke er plads indenfor kommunens låneramme, skal kommunen deponere et beløb, svarende til værdien af det lejede/leasede anlægsaktiv.

Indenrigsministeriet har ikke opstillet regler, der entydigt afgrænser, hvad der opfattes som henholdsvis drifts- og anlægsinvesteringer/aktiver. Almindeligvis hører IT-udstyr, teknisk materiel, biler, skolemøbler, kontormaskiner og inventar, mens ejendomme, som er i fokus i dette projekt, hører under anlægssiden, og derfor som udgangspunkt skal fragår den kommunale låneramme.

Ved leasing af nye ejendomme fremgår det af Kommune Leasings hjemmeside, at Kommune Leasing for så vidt angår de økonomiske forhold normalt vil indtræde i eventuelle indgåede entreprenøraftaler på vegne af kommunen/amtet. Entreprenøraftalen vil blive suppleret med en "Trepartsaftale", der regulerer de juridiske og økonomiske forhold mellem kommunen/amtet, Kommune Leasing og entreprenøren. Indholdet af trepartsaftalen aftales individuelt herunder de praktiske forhold omkring tilsyn med og kontrol af byggeriet. Normalt vil projektering og opførelse af ejendommen ske efter

kommunens anvisning og under kommunens ansvar. Kommunen vil herunder selv stå for projektering, godkendelse og administration af entrepriseaftalen med entreprenøren samt foretage løbende tilsyn m.v. med byggeriet af bygningen. I forbindelse med bygningens opførelse finansierer Kommune Leasing alle udlæg ved byggeriet.

Hvorfor Hjørring Kommune har valgt at lease en ejendom til det fælleskommunale skattekontor frem for at eje ejendomme, har jeg ikke kendskab til. Fordelen ved leasing er, at kommunen ikke binder penge i fast ejendom, men derimod kan friholde den likviditet, som normalt er bundet i ejendommene. Ulempen er, at kommunen ikke kan betragte ejendommen som en investering, men som en ren udgift. Desuden vil leasing af fast ejendom være dyrere end anden finansiel leasing idet der skal tilvejebringes nødvendige dokumenter (skødepapirer og lignende), ligesom eventuelle tinglysningsafgifter samt skatte- og afskrivningsforhold m.v. ofte er mere omkostningskrævende end traditionelle finansielle leasingaftaler

Overfor AF og skattekontoret ligger den tidligere silo, som nu er omdannet til erhvervsfaciliteter, samt en nyopført bygning i tilknytning hertil, som også rummer erhvervsareal.



*Siloen, med biografcentret i baggrunden*

Af tinglysningsbogen fremgår det, at Ejendomsselskabet Kvægtorvet ApS, Den erhvervsdrivende fond samt Ejerforeningen Åstrupvej 10 ejer ejendommen.

Hvem der gemmer sig bag disse selskaber har interviewene kastet lys over.

Bag den erhvervsdrivende fond står Erhvervsrådet i Hjørring, som har indgået en managementaftale med fonden om drift og ledelse af centeret i siloen [Årsberetning 2003, Hjørring Erhvervsråd]. Hjørring Erhvervsråd havde i nogen tid ønsket at etablere et iværksætterhus, hvor små virksomheder gennem favorable tilbud om kontorfaciliteter kunne få støtte gennem etableringsfasen, ligesom Erhvervsrådet ønskede at sætte mere skub udviklingen af informationsteknologi. Erhvervsrådet søgte om støtte gennem Det Digitale Nordjylland, der er et regionalt tre-årigt IT-fyrtårnsprojekt med en bevilling på 170 mio. kr. fra Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling.

Tilskuddet fra Det Digitale Nordjylland – og en underskudsgaranti fra Hjørring Kommune – gjorde det muligt at sætte projektet i gang.

Erhvervsrådet ejer cirka halvdelen af ejendomme, resten ejes af HP-gruppen, der dermed formodes, at stå bag anpartsselskabet Ejendomsselskabet Kvægtorvet ApS.

Den sidste ejendom i området er den gamle Vestbanegård. Ejendommen ejes af Ejendomsselskabet Vestbanen I/S. Dette er et interessentskab, og denne selskabsform er karakteriseret ved at være ejet af to eller flere personer, som hæfter personligt, ubegrænset og solidarisk for alle virksomhedens forpligtelser. Der kræves derfor ingen startkapital til oprettelsen af denne selskabsform. Selskabet lejer ejendommens lokaler ud til et fitnesscenter samt en genbrugsbutik.

*Gennemgangen af ejerforholdene* i området viser for det første, at selvom der er listet en lang række navne som ejere er det reelt HP-gruppen, Hjørring Kommune samt Hjørring Boligselskab, der står som ejere eller brugere af de fleste af ejendommene. De eneste ejendomme, der ikke falder herindunder, er Biografen og Fakta-butikken, der også skiller sig ud ved at være de eneste af ejendommene, der ikke anvendes til kontor eller bolig. Den gamle Vestbanegård skiller sig også ud at være ”i privat eje” i form af et interessantselskab. Idet ejendommen p.t. hverken fremstår velholdt eller med særligt indbringende lejere virker det som om, at ejerne af ejendommen afventer om omdannelsen af området kan vise sig at rumme nye muligheder for anvendelsen af ejendommen.

Gennemgangen af ejerforholdene har også givet anledning til en gennemgang af forskellige selskabsformer. I området optræder interessentskabet, aktieselskabet, kommanditselskabet og anpartsselskabet som ejerform. Der er desuden en privat ejer af en af udlejningsejendommene. Oversigten på næste side viser ligheder og forskelle ved selskabsformerne.

Selskabsformerne kan overordnet deles i to hovedgrupper: én, hvor man hæfter personligt for et eventuelt underskud (enkeltmandsvirksomhederne og interessentskabet) men hvor der til gengæld ikke er krav om kapitalindskud og én, hvor man ikke hæfter og hvor der til gengæld er krav om kapitalindskud (anpartsselskabet og aktieselskabet). Den første hovedgruppe henvender sig til de mere "private" investorer, idet disse selskabstyper er lettere at stifte ligesom man selv har ejerråden over selskabet. Den anden hovedgruppe henvender sig mere til etablerede virksomheder, der ønsker at oprette et selskab, der for eksempel kan investere et overskud i fast ejendom. Den anden hovedgruppe af selskabstyperne er mere vanskelige at stifte, der kræves et kapitalindskud og der er desuden i både anpartsselskabet og aktieselskabet krav om, at der årligt udarbejdes regnskaber, som sendes til godkendelse i Erhvervs- og Selskabsstyrelsen. Til gengæld hæfter deltagerne ikke for et eventuelt tab.

Kommanditselskabet står som en mellemform mellem disse to hovedgrupper af selskaber. Med hensyn til stiftelse og hæftelse minder meget om den første hovedgruppe, og selskabsformen vil også hovedsageligt henvende sig til "private" investorer. Men kommanditselskabet har den fordel, at man kan få tilskud fra kommanditister, hvis man ikke selv har kapital nok til at løfte investeringen. I omdannelsen af Kvægtorvet er der to kommanditselskaber – biografen og Fakta. Som sagt mener jeg, at bestyreren af biografen samt Nordisk Film Distribution er komplementarer i biografen, mens kommanditister er fundet via et investeringsfirma. Med hensyn til Fakta må valget af selskabsform skyldes, at dagligvarekæder ikke ønsker at binde midler i fast ejendom men ønsker at leje sig ind, og idet HP-gruppen ser sig selv som developer og ikke investor har man valgt denne løsningsmodel, hvor det er muligt at sælge ejendommen som investeringsejendom til private investorer. Der er dog den hage ved valget, at der skal være en eller flere, der hæfter personligt for investeringen. Hvem det er i det konkrete tilfælde, har jeg ingen oplysninger om.

ENKELTMANDS-VIRKSOMHED	INTERESSENTSKAB	KOMMANDITSELSKAB	ANPARTSSELSKAB	AKTIESELSKAB
1 ejer	Ejes og drives af to eller flere ejere	Ejes og drives af to eller flere ejere	Ingen ejer. Et anpartsselskab ledes af en direktion eller en bestyrelse	Ingen ejer. Et aktieselskab ledes af en bestyrelse og en direktion.
Hæfter personligt, ubegrænset	Hæfter personligt, ubegrænset og solidarisk	En eller flere af deltagerne (komplementarerne) hæfter personligt, ubegrænset og solidarisk for virksomhedens forpligtelser, mens én eller flere deltagere (betegnet kommanditisterne) "kun" hæfter begrænset	Anpartshaverne hæfter ikke for selskabets forpligtelser	Aktionærerne hæfter ikke for selskabets forpligtelser
Ingen særlige krav til stiftelsen	Ingen særlige krav til stiftelsen, men ofte udformes interessentaften skrifteligt	Ingen særlige krav til stiftelsen, men ofte udformes interessentaften skrifteligt, og heri aftales Forholdet mellem komplementarerne og kommanditisterne normalt. Aktieselskabsloven stiller krav om, at komplementarerne skal have såkaldte forvaltningsmæssige og økonomiske beføjelser.	Stiftelse sker ved, at anpartshaverne underskriver et stiftelsesdokument med oplysninger om, hvem der er stifter, selskabets ledelse og revisor samt selskabets vedtægter	Et aktieselskab stiftes ved en beslutning herom på selskabet konstituerende generalforsamling. Forinden skal der udarbejdes et stiftelsesdokument indeholdende selskabets vedtægter, som skal fremlægges på den konstituerende generalforsamling.
Ingen krav om kapitalindskud	Ingen krav om kapitalindskud	Ingen krav om kapitalindskud	Minimum 125.000 kr.	Minimum 500.000 kr.

[Kilde: KGN Erhverv Danmark ApS]



Mulighederne for økonomisk at organisere forskellige ejerformer og med ejere med forskellige roller gennem faserne i byomdannelsen har stor betydning for gennemførelsen af byomdannelsesprojektet. De forskellige ejerformer medfører samlet set en fleksibilitet, der gør det muligt at rejse den fornødne kapital til realiseringen af omdannelsen.

#### **4.5 Resultatet af omdannelsen**

Bygningsmassen er som godt som etableret.

Der er to byggerettigheder tilbage i området, som ikke er udnyttet endnu. Der var oprindeligt planer om tre parallelle beboelsesejendomme i området overfor biografen. Der er i dag opført en beboelsesejendom, og opførelsen af skatteforvaltningen betyder, at der kun er plads til yderligere én. Opføres ejendommen vil der gå lys og friareal fra den eksisterende beboelseslejlighed, og området vil fremstå meget tæt. Byggeretten her kunne også udnyttes til opførelse af et punkthus i flere etager tilbagetrasket fra vejen, hvilket vil give et lettere helhedsindtryk. Som markedet er for almennyttige boliger lige nu er målgruppen ikke de almennyttige boligorganisationer men private ejere, og byggeriet skal derfor også være så spændende, at det vil kunne appellere til denne målgruppe. Den anden byggerettighed ligger på området mellem biografen og den gamle Vestbanegård. Denne byggerettighed må vurderes som værdifuld, idet den kan udnyttes til erhverv eller detailhandel. Byggerettigheden er formodentlig ikke udnyttet endnu på grund af de uafklarede spørgsmål om en eventuel fremtidig vejoplægning, som kan betyde, at den gamle banegård nedrives.

Det endelige resultat er på flere områder ikke i overensstemmelse med de oprindelige planer for området. Området indeholder ikke et "sundheds-hus", som skitseret i HP-gruppens materiale, ligesom der heller ikke er etableret en restaurant. De oprindelige planer for området var meget visionære, hvorimod den endelige realisering er mere enkel. Planerne for området lagde i høj grad op til en blanding af funktionerne, for eksempel ved at afslutte de tre planlagte beboelsesejendomme med en fælles espernade indeholdende butikker. Ligeledes var der i høj grad lagt op til en integration af brugerne af området og funktionerne heri, således at fitnesscentret og restauranterne var tænkt integreret i hverdagen for de mennesker, der arbejder og bor i området. Resultatet er mere traditionelt i den forstand, at der godt nok er repræsenteret forskellige funktioner i områder (beboelse, erhverv og detailhandel), men funktionerne er adskilt i hvert deres mindre område, og der er ikke nogen overlap mellem brugerne af funktionerne.

Friarealer og de ”torveagtige” omgivelser, der er skitseret i både HP-gruppens materiale og kommunens lokalplaner er endnu ikke etableret. I denne henseende fremgår området halvfærdigt.



Ser man fra samme opstilling i området den modsatte vej, ser billedet ud som følgende.



Tilstanden af den gamle stationsbygning er et trist syn. Som tidligere nævnt kan bygningens tilstand skyldes, at ejerne af ejendommen afventer den endelige realisering af området, for at se om omdannelsen kan vise sig at rumme

nye muligheder for anvendelsen af ejendommen. Jeg vurderer, at de mest sandsynlige muligheder for den fremtidige anvendelse af ejendommen er, at den enten udnyttes sammen med byggeretten mellem denne bygning og biografen til detailhandel eller også vælger kommunen at ekspropriere ejendommen til fordel for den skitserede vejoplægning, hvis denne vælges at virkeliggøres.

”Manglerne” i området hænger derfor alle nært sammen med de fremtidige trafikale planer for området.

Lokalplanerne for Nestlé er netop (nov. 2004) blevet vedtaget. Det betyder, at planerne for omdannelsen af dette industriområde, der støder op til den vestlige del af Kvægtorvet nu kan begynde. Nestlé har tidligere genereret en stor mængde tung trafik, der umuliggjorde planerne om en ny belægning på Åstrupvej. Den tunge trafik er nu reduceret kraftigt, men den tilbageblevne dåsefabrikationsfabrik vil dog stadig medføre tung trafik. Bag Kvægtorvet ligger desuden postcentralen samt Hjørring Frysehus, som medfører tung trafik. Omdannelsen af Nestlé vil betyde en væsentlig forøgelse af den private trafik. Omlæggelsen af trafikken udenom Kvægtorvet vil derfor være en forudsætning for indsnævring samt anlæggelse af belægning i forbindelse med torv.

Ved den østlige indgang til området, altså som tilkørsel fra midtbyen, er Nordjyllands Amt ved at anlægge en rundkørsel. Anlæggelsen af rundkørslen er i overensstemmelse med den skitserede løsning i lokalplanerne for kvægtorvet. Der er gjort plads til et ”ben” over mod Nestlé og boligkvartererne bag Kvægtorvet, men der er ingen officielle planer om at anlægge en vej her.

Med hensyn til ibrugtagelsen af bygningsmassen er der lejere i alle ejendommene, men erhvervsarealerne er ikke fuldt udlejede. Konkret er det siloen og den tilhørende erhvervsbygning, der har været problematisk at udleje.

På Det digitale Nordjyllands hjemmeside anføres som konklusion på projektet Vækstcenter Nord, at *Det store antal kvadratmeter, mere end 1.500, er medvirkende årsag til at det ikke lykkedes for projektgruppen at opfylde ambitionen om, at 90 procent af pladsen skulle være udlejet ved projektet afslutning. Den 31. december var 60 procent af pladsen udlejet - hvilket reelt var flottere end forventet, da ansøgningen til DDN blev afsendt. I projektafsøgningen var der beskrevet et center på kun 800 kvadratmeter, og simpel hovedregning kan hurtigt vise, at 60 procent af 1500 kvadratmeter er mere*

*end 90 procent af 800 kvadratmeter! Yderligere anføres, Dog skal det siges, at timingen med satsning på den snævre it-målgruppe var uheldig. IT-boblen der brast, 11. september og aktiekursernes fald var ikke den bedste cocktail for fremme af lysten til at starte virksomhed med fokus på it. Det har derfor været nødvendigt at revurdere målgruppen for centret. Det er fortsat ambitionen at have fokus på optimal it-anvendelse, men centret tilbyder sig nu til en bred skare af iværksættere og mindre virksomheder.*

Det vil sige, at cirka halvdelen af de lokaler, som erhvervsrådet (Vækstcenter Nord), står tomme. HP-gruppen ejer flere af etagerne i siloen, og deres andel af erhvervsarealet står stort set tomt.

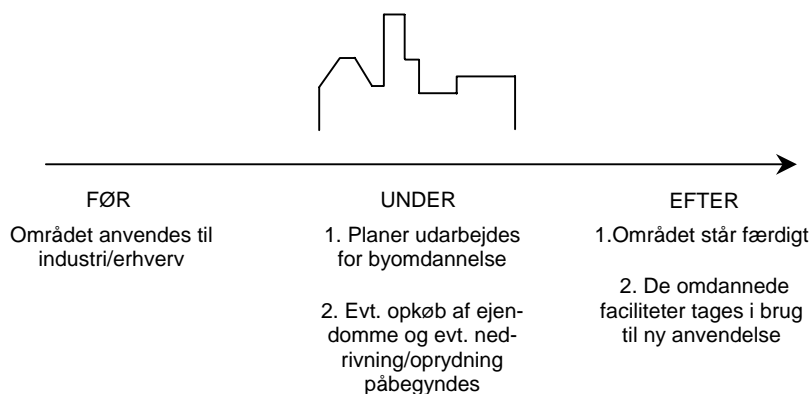
I forhold til graden af succes, må man sige, at det, at omdannelsen står færdig og er taget i brug formelt må betegnes som en succes, men der er nogle detaljer, som kræver opmærksomhed for at omdannelsen fremstår som en fuldendt succes. De tomme lokaler samt udenomsarealerne skal løftes til succes.

I det næste kapitel vil problemformuleringens hovedspørgsmål *Hvorfor lykkedes det at omdanne Kvægtorvet i Hjørring ? Hvilke barrierer stødte projektet på, og hvordan blev de overvundet ?* blive besvaret på baggrund af resultaterne af analysen i dette kapitel.



## 5. Hvorfor lykkedes det at byomdanne Kvægtorvet ?

I kapitel 1 er der opstillet en model, som jeg vil tage udgangspunkt i til besvarelse af, hvorfor det lykkedes at byomdanne Kvægtorvet.



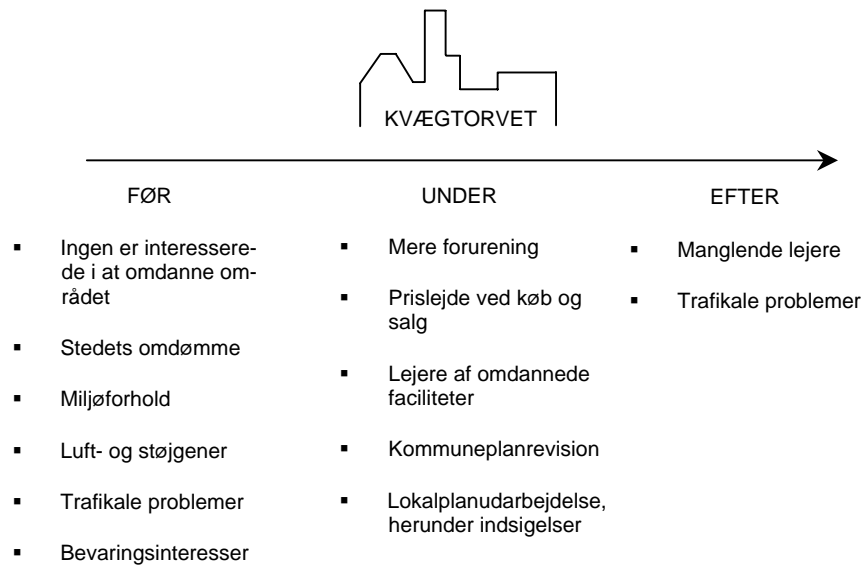
Omdannelsen af Kvægtorvet har som beskrevet i forrige kapitel gennemløbet alle trin i denne model. Det sidste trin kan opdeles i to underkategorier 1) området står færdigt, og 2) området tages i brug.

Ad 1) Selv om der stadig er to ubenyttede byggerettigheder, må området siges at kunne leve op til kriterierne for at stå færdigt.

Ad 2) Der er lejere i alle ejendommene, men erhvervsarealerne er ikke fuldt udlejede. Konkret er det siloen og den tilhørende erhvervsbygning, der har været problematisk at udleje.

Selvom der altså stadig mangler lidt, før projektet kan siges at være en fuld-  
stændig succes, kan modellen betragtes som gennemløbet.

Processen er undervejs stødt på forskellige barrierer og forhindringer. Disse  
kan skematisk opstilles i forhold til modellen.



Før-scenariet strakte sig tidsmæssigt over en lang periode. Kommunen var opmærksomme på det udtjente og forsømte område, og havde en interesse i at omdanne området. Interessen blev yderligere skærpet gennem dialog med arkitekter, der havde erfaring med arbejdet med omdannelse af industriområder, blandt andet siloer. Kommunen forsøgte at få investorer interesseret i planerne, men det var vanskeligt. Dette kan skyldes flere forhold. For det første er byomdannelse endnu en forholdsvis ny og uprøvet proces. Der er således ikke mange erfaringer at læne sig op af, og investorer må forvente et hårdt fodarbejde, ligesom processen vil indebære en økonomisk risiko. En anden faktor kunne være stedets omdømme. Hverken som industriområde eller som forladt og forfaldent område har stedet haft en attraktionsværdi, der ville kunne gøre investorer interesseret i området. Selvom området ligger indkapslet mellem boligkvarterer og grønne områder, havde forfaldet ført til et negativt syn på området som helhed, og omgivelserne alene formodes ikke at inspirere til investeringer.

Kommunen var ikke selv parate til at gå ind i projektet som investorer, men gjorde et stort arbejde for at bane vejen for projektet.

De omtalte barrierer, der optræder som de to første i Før-scenariet, overvindes gennem et samspil af årsager. Den tilbageblevne industri, der længe spændte ben for kommunens ønsker for området, gik konkurs og blev overtaget af Danisco, som var interesseret i at sælge. HP-gruppen, der endte med at igangsætte projektet, havde netop afsluttet deres første opgave af byomdannelsesmæssig karakter og havde mod på at give sig i kast med Kvægtorvet. Hermed blev der åbnet mulighed for at få processen frem til næste trin i modellen.

Der var dog nogle barrierer af mere praktisk karakter, der skulle iagttages og løses, før projektet kunne realiseres.

Det drejede sig om jordforurening fra den tidligere industri, lugt- og støjgener fra den tilbageblevne omgivende industri, jernbanen, der løber langs en ende side af projektområdet, samt en stillingtagen til den trafikale situation i området samt eventuelle bevaringsinteresser.

Jordforurening rummer en økonomisk risiko, og ved omdannelsen af Kvægtorvet viste forureningen sig desværre at være mere omfattende end forventet. Men problemet blev dog løst. Men hensyn til jernbanen frembringer denne ikke mere støj og rystelser end at en fastsat afstand til banen samt eventuelle anlæggelse af støjvolde kunne løse problemet. Nestlé-fabrikken, der ligger nord for området genererer lugt og støj, hvorfor den nordlige del af området ikke kan anvendes til boliger men til erhverv og detailhandel.

Nestlé-fabrikken samt det øvrige erhverv i området medfører en vis mængde tung trafik, som kører gennem projektområdet. Med ønsket om at omdanne Kvægtorvet til erhverv og boliger var det fra starten ønskeligt at reducere denne trafikmængde. Kommunen arbejder med et forslag om en vejoplægning, der vil føre trafikken udenom Kvægtorvet, og dermed løse denne barriere.

Endelig skulle der tages stilling til bevaringsværdige bygninger i området. Kommunen valgte ikke at stille krav om bevarelse af egnede bygninger. Svend Jakobsen kommenterer i interview dette. Holdningen er, at Hjørring ikke har en størrelse og beliggenhed, der berettiger til at stille for skrappe krav herom. For kommunen er det essentielle at få omdannet området, og da dette ikke er let, vil selve realiseringen være succeskriteriet. Kommunen stillede derfor ikke krav herom, men idet omdannelsen skete i tæt dialog med



HP-gruppen drøftedes de forskellige muligheder for bevaring af egnede bygninger i området.

Undervejs stødte projektet ind i nye barrierer.

De tungeste poster var stadig forureningsoprydningen. Dertil kom forhandlingerne mellem HP-gruppen og ejerne af de involverede ejendomme om salgsvilkårene.

Købet af de tre involverede ejendomme var ifølge Søren Pedersen en udfordring. Som tidligere nævnt lugtede ejerne guld, da HP-gruppen henvendte sig, og udgangspunktet var derfor, ifølge Søren Pedersen, et alt for højt prisniveau. Lange forhandlinger fik dog priserne ned i et fornuftigt lejde, der sammen med udgifterne til omdannelsen, kunne få projektet til at hænge sammen økonomisk.

Prisen for byomdannelse endte, ifølge publikationen fra HP-gruppen, på 10.500 kr./m<sup>2</sup>.

Jordforurening viste sig at være mere omfattende end først antaget, hvorfor denne post økonomisk kom til at veje tungt og gøre arbejdet i dette stadie af omdannelsen mere besværligt.

Endelig arbejdede HP-gruppen også på højtryk for at få fat i interesserede brugere til det fremtidige område. Der var ikke indgået aftaler på forhånd, hvilket ellers kunne have betydet en vis økonomisk sikkerhed for projektet. Kommunen var en aktiv sparringspartner og sammen lykkedes det at finde lejere til langt størstedelen af det omdannede og nye byggeri.

Til sidst er der under dette scenariet i modellen anført, at der er brug for en kommuneplanrevision og lokalplanudarbejdelse.

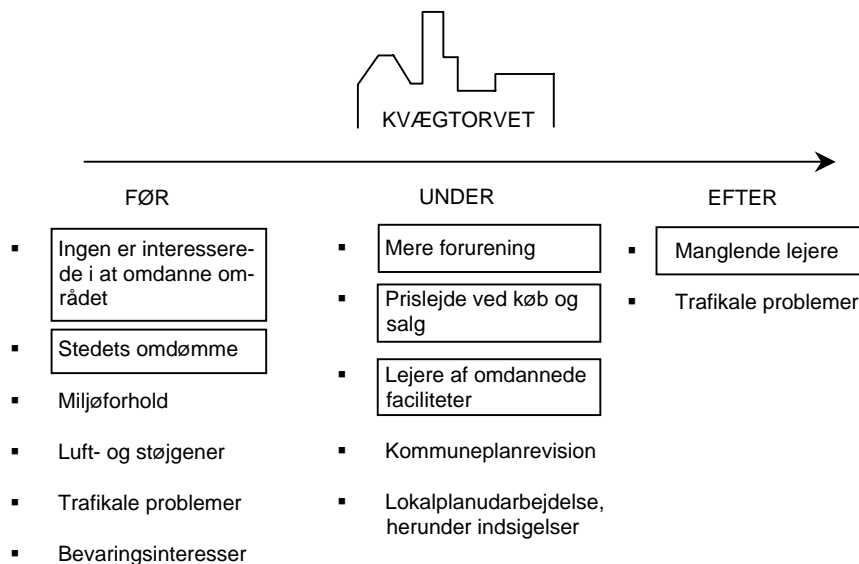
Dette er ikke en barriere af særlig problematisk karakter. Alle større projekter kræver udarbejdelse af lokalplan, og dette aspekt er derfor en forventelig omstændighed for kommunen. Eventuelle indsigelser mod lokalplanen kan dog komme til at udgøre et problem. Der blev udarbejdet tre lokalplaner for området, og alle planerne affødte indsigelser. Ingen af indsigelserne spændte dog ben for projektet, der kunne realiseres i overensstemmelse med HP-gruppen og kommunens ønsker.

Efter realiseringen står projektet tilbage med to uløste barrierer i form af manglende lejere samt endnu uløste spørgsmål angående de trafikale for-

hold. Som nævnt overvejer HP-gruppen at omdanne de tomme erhvervslokaler til boliger. Dette kunne løse problemet. Med hensyn til de trafikale forhold er dette kommunens bord. Kommunen arbejder på en helhedsløsning for området.

### 5.1 Hvad kunne have gået galt (projektets kritiske punkter)

Konkluderende kan der ved hjælp af modellen udpeges de barrierer, der har udgjort de største problemer for omdannelsen af Kvægtorvet.



Det første kritiske punkt er faktisk ikke repræsenteret på modellen. Længe var det største problem for omdannelsen den eksisterende korn- og foderstof-fabrik, der ikke var interesseret i at flytte virksomheden. Problemet blev løst "tilfældigt" ved konkurs. Kommunen har i form af ekspropriation et egnet redskab, der kunne have løst dette problem, hvis ikke tilfældighederne havde klaret problemet. Ekspropriation er dog et drastisk virkemiddel, hvor der gøres indgreb i den private ejendomsret, så det er ikke sikkert, at kommunen vil se virkemidlet som passende.

I opstartsfasen var de kritiske punkter, at det var vanskeligt at få investorerne med på ideen, hvilket blandt andet havde en sammenhæng med stedets omdømme.

Forureningen var også et kritisk punkt, men dette blev først en egentlig barriere undervejs i processen, hvor forureningen viste sig at være mere omfattende end forventet. De kritiske punkter i samme fase, der kunne have spændt ben for projektet, var prislejdret i forbindelse med køb og salg af de involverede ejendomme, samt spørgsmålet om de fremtidige lejere/ejere af de byomdannede facilitet, som ikke var fundet forud for omdannelsen.

De manglende lejere er efter realiseringen stadig et kritisk punkt. Barrieren kan naturligvis ikke spænde ben for selve omdannelsen, men har stor betydning for HP-gruppens slutresultat med byomdannelsen.

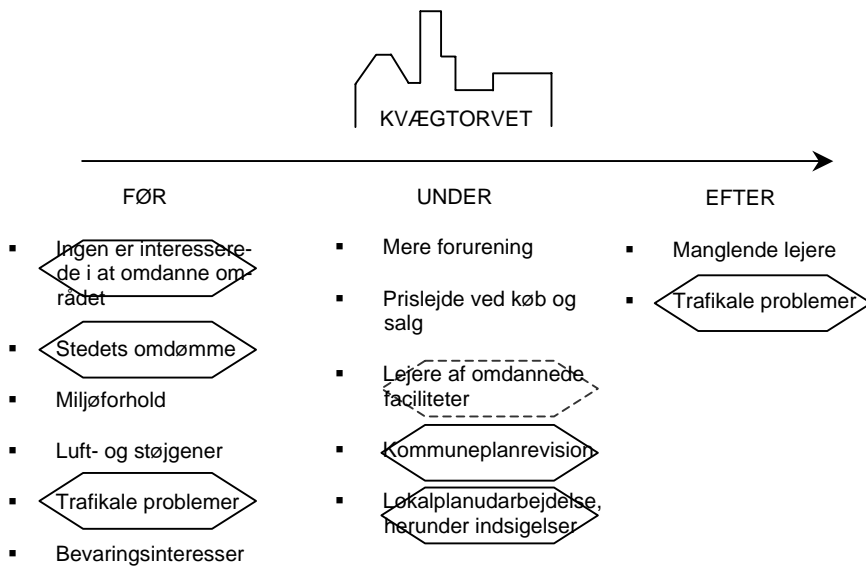
Markeringen af de kritiske punkter tegner et billede af netop denne byomdannelselse.

Sammenholdt med den generelle introduktion til byomdannelselse og af de indeholdte barrierer og virkemidler (kapitel 3), udgør de ikke-markerede barrierer de forventelige barrierer ved et byomdannelsesprojekt. Analysen af Kvægtorvet har dermed underbygget teorien, idet disse altså konkret er repræsenteret i dette byomdannelsesprojekt.

## **5.2 De involverede aktørers potentialer**

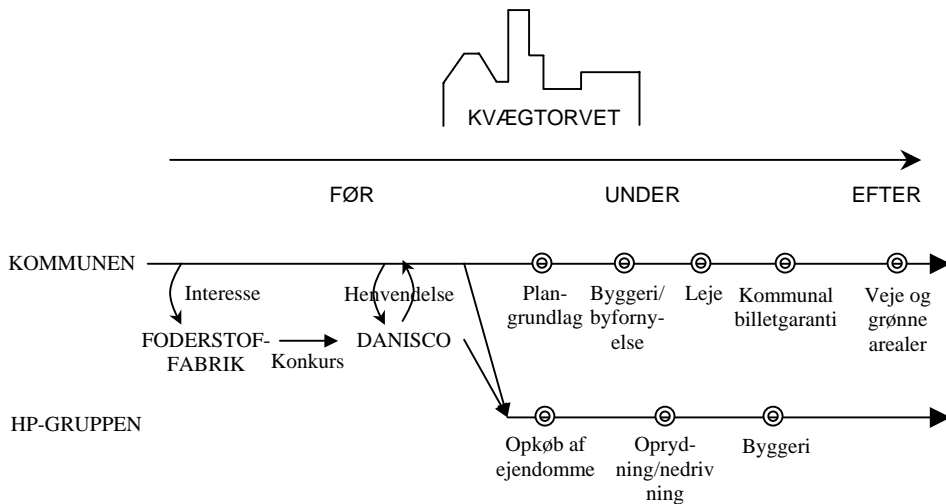
Der har ikke været anvendt mange af de i kapitel 3 skitserede juridiske virkemidler til byomdannelsen. Den seneste revision af planloven var ikke vedtaget ved planlægningen af omdannelsen af Kvægtorvet. De nye bestemmelser for byomdannelselse var derfor endnu ikke en mulighed. Ligeledes gælder for de nye bestemmelser i byfornyelsesloven, der rummer muligheder i forhold til planlægning og forberedelsen af et byomdannelsesprojekt. Jordloven kunne have været brugt i forhold til jordforureningen, men HP-gruppen har påtaget sig den økonomiske byrde hertil. Kommunen har i høj grad benyttet sig af økonomiske virkemidler til at medvirke til realiseringen af omdannelsen af Kvægtorvet. Disse er listet på den nederste figur på næste side.

Sættes barriererne i forhold til de involverede aktører ses et billede, hvor HP-gruppen og kommunen optræder meget ligeligt som problemløser af barriererne.



På modellen er der med kasser markeret de barrierer, hvor kommunen er på banen som aktør. Den stiplede linje markere et engagement fra både kommunen og HP-gruppen.

Forløbet med omdannelsen af Kvægtorvet har et stort præg af partnerskab. HP-gruppen har rollen som bærende kraft for selve realiseringen, men kommunen bærer en stor del af arbejdet med igangsættelsen af projektet, ligesom kommunen undervejs optræder som medvirkende til selve realiseringen.



Kommunens engagement i projektet ender med at være større end forventet fra starten. Af interviewene med både Svend Jakobsen, planchef, og Andreas Duus, teknisk direktør, fremgår det, at kommunen ikke ønsker at stå som bærende kraft bag byomdannelsen, men at de gerne fra sidelinjen vil hjælpe med rådgivning og støtte. Den rolle bliver undervejs udvidet med en række økonomiske følgeinvesteringer. Således har kommunen undervejs været involveret gennem *byfornyelse* (ca. 2½ mio. kr. til området ved Plantagevej, og ca. ½ mio. kr. til privat byfornyelse), *byggeri af alment boligbyggeri* (ca. 3 mio. kr. på Plantagevej og ca. 1 mio. kr. på Kvægtorvet), som *lejere* af kontorfaciliteter til skatteforvaltningen samt gennem *følgeinvesteringer* til veje og grønne arealer. Desuden stiller kommunen garanti for henholdsvis den Erhvervsdrivende Fond i siloen samt billetpriserne i biografen.

Dette kapitels fremlæggelse af processen viser et stort engagement fra de involverede aktører.

HP-gruppen, kommunen og også Hjørring Boligselskab har ydet en stor indsats, der kan siges at gå ud over, hvad der "traditionelt forventes" i forbindelse med realisering af byggeprojekter.

Johnny Jensen siger i interviewet, at det var nyt for dem at skulle anvende byfornyelsesloven så intensivt som ved omdannelsen af Plantagevej, der både rummede byfornyelse af den gamle direktørbolig og af de grønne arealer. Derudover var der lokalplanens krav om en bygning af karré-lignende karakter, der skulle virke som en "væg" mellem områdets gadearealer og områdets rekreative arealer. Boligforeningen var derfor tvunget til at tænke anderledes i tilgangen til opførelsen af bebyggelsen end traditionelt. At anvende direktørboligen til lejligheder, var ikke noget boligforeningen ville have gået ind i normalt. Udtalelserne viser meget godt, hvordan aktørerne var tvunget til at tænke i andre baner.

*De involverede aktørers potentialer i denne byomdannelse er det væsentligste i besvarelsen af, hvorfor det er lykkedes at omdanne Kvægtorvet.*

Det nærmest personlige engagement hos alle aktørerne, den meget visionære tilgang til omdannelsen, den store fleksibilitet og rummelighed, som aktørerne har udvist undervejs, har være kodeordene i forhold til løsningen af de barrierer, processen har indeholdt, og vil dermed være de bærende årsager til at succesen for projektet.

Kommunens tekniske forvaltning fremstår meget visionær og hårdt arbejdende i forhold til at sætte omdannelsen i gang. Politisk manifesterer kom-

munen også sit engagement ved fra starten at tilbyde at leje faciliteter til Erhvervsråd og Vækstcenter Nord, som løftestang til opstartsfasen. Kommunens fleksibilitet og ihærdighed med løsningen af problemer undervejs, fra både forvaltningsmæssig og politisk side, er desuden af afgørende betydning.

HP-gruppen har fra starten påtaget sig en krævende opgave. Som det fremgår af modellerne i dette kapitel udvikler processen sig meget undervejs, og det nødvendige i at være god til at manøvrere undervejs, viser sig at være essentielt. HP-gruppen fremstår ud fra dette kriterium som en meget visionær og kompetent problemløser.

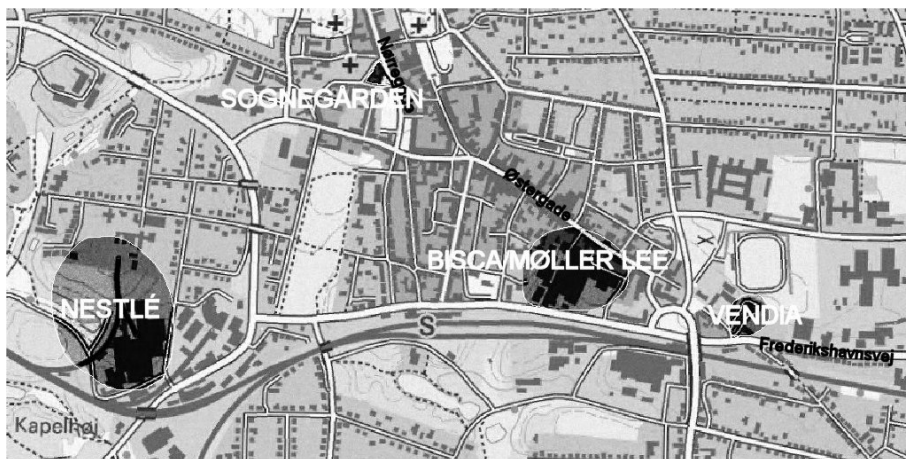
Ved at sammenholde analysen af Kvægtorvet med andre projekter i Hjørring vil det være muligt at vurdere om den formulerede tese er et generelt billede af byomdannelse i Hjørring.

Næste kapitel gennemgår de øvrige byomdannelsesprojekter i Hjørring.



## 6. Andre byomdannelsesprojekter i Hjørring

Jeg har udvalgt fire projekter fra byen, der belyser dels vilkårene for byomdannelse i Hjørring, dels forskellige løsningsmodeller for omdannelsen.



*Kortgrundlag: Hjørring Kommune*

Vendia-bryggeriet og Sognegården er projekter, hvor enkeltejendomme med en eller få bygninger er omdannet fra erhverv til henholdsvis beboelse og Sognegård. Projekterne ligger definitionsmæssigt i grænselandet mellem byfornyelse og byomdannelse. Projekterne indgår ikke med en stor vægt i analysen, men er medbragt som illustrative eksempler på forskellige aktør-sammenspil. Desuden er projekterne gode eksempler på, hvordan man kan tage gamle erhvervsbygninger i brug til nye formål.



Projekterne for Nestlé- samt Møller Lee-grunden kan karakteriseres som byomdannelsesprojekter ud fra planlovens definition og er mere relevante, idet de viser byomdannelsesprojekter i forskellige faser og med forskellige resultater. Disse to projekter vil blive brugt som supplerende sager til den egentlige case, Kvægtorvet.

Dette kapitel vil rumme selve beskrivelsen af projekterne. Betragtninger fra dette kapitel vil blive brugt i næste sammen med konklusionerne fra analysen af omdannelsen af Kvægtorvet til en diskussion af vilkårene for byomdannelse i en by af denne størrelse.

## 6.1 Møller Lee-grunden

På en meget bynær ejendom blev der i 1916 opført en tømmerhandel, Møller Lee. I sin tid lå tømmerhandlen i byens periferi med god adgang til jernbanen, som var en vigtig transportkilde for forretningen. Siden omkredsede byvæksten ejendommen og indskrænkede tømmerhandlens udvidelsesmuligheder. Jernbanen var ikke længere essentiel for virksomheden men derimod motorvejen. Grundet disse omstændigheder valgte virksomheden for et par år siden at flytte til byens erhvervskvarter langs Frederikshavnsvej.

COOP Danmark blev interesserede i grunden og købte den for at opføre et butikscenter indeholdende et Kvickly, se nedenstående prospekt. De eksisterende bygninger blev revet ned, og grunden stod klar til det nye byggeri. Men det er desværre i dag stadig status for ejendommen.



COOP Danmark indgik oprindeligt i et partnerskab med Steen & Strøm som developere og NCC som entreprenør. Et stærkt trekløver, der ellers burde kunne gennemføre realiseringen af butiksplanerne. Planmyndighederne arbejdede på højtryk med udarbejdelse af plangrundlaget. Byggeriet vil udløse er lokalplanpligt, men kræver også en revision af kommune- samt region-

plan. Derudover vil projektet være af en sådan størrelse, at der kræves en VVM-redegørelse, jf. planlovens §6, stk.7.

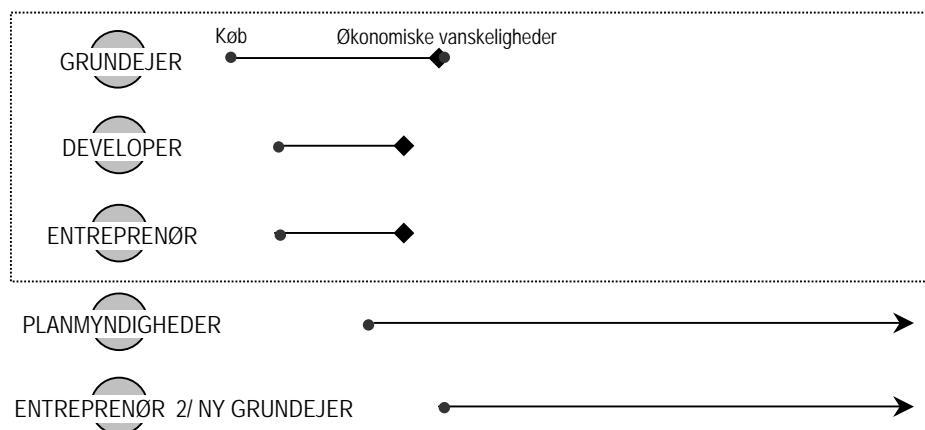
Lokalplanen blev vedtaget i december 2001 og VVM-redegørelsen var parat i januar 2002. Desværre skete der på dette tidspunkt organisatoriske ændringer i COOP, der valgte at udskifte ledelsen i norden på grund af økonomiske vanskeligheder. Økonomien samt ledelsesskiftet medførte, at projektet i Hjørring i en periode lå stille. NCC samt Steen & Strøm valgte med tiden at springe fra projektet.

I foråret 2004 overtager A. Enggård, et entreprenør- og byggefirma fra Aalborg, ejendommen af COOP.

Bisca-fabrikken, der ligger som nabo til Møller Lee-grunden, meldte i november 2004 flytning af produktionen til Stege på Møn. A. Enggårds interesse i Møller Lee-grunden hænger sammen med, at Bisca-grunden nu også er ledig. A. Enggård vil omdanne de to ejendomme til et sammenhængende butikcenter.

Ved præsentationen af Hjørrings nye bycenter, direktør Jørgen Enggaard fra A. Enggaard, på pressemødet på det gamle rådhus, at interessen har været meget stor for at komme ind som lejer af butiksarealer i centret. Centret får mellem 18-20 butikker inklusive et stort Kvickly varehus. Desuden lægges der op til, at Hjørring Bibliotek flytter til det nye bycenter. Det bliver firmaet, Smith, Hammer og Lassen, der skal tegne bycenteret, og der lægges op til at biblioteket skal ligge ud til Østergade samt at der skal skabes et slags bysystem ud mod gaden [Artikler i Nordjyske, den 19.11.2004 og 7.1.2005]

Skematisk kan forløbet opstilles som følger:



Oprindeligt udgør grundejer (COOP), developer (Steen og Strøm) og entreprenør (NCC) ”styregruppen”, der aktivt udformer projektets realisering.

Kommunen er i denne sammenhæng ikke en udøvende aktør, men har mere en rolle på sidelinjen. Kommunen er naturligvis meget interesseret i at få projektet realiseret og er derfor også villig til at foretage følgeinvesteringer, såfremt COOP Danmark gennemfører butiksplanerne. Kommunen har indvilliget i at omdanne Østergade, den forretningsgade, som ejendommen ligger ud til, til en gågade. Adgangsvejen for bilister til centret bliver af parallelvej, der løber bag centret ned mod jernbanen. Kommunen har i forvejen planer om omlægning af trafik samt istandsættelse af denne vej, hvorfor eventuelle ønsker om adgangsforhold ville kunne indarbejdes i planlægningen herfor.

Traditionelt vil en developer gå ind som grundejer for de involverede ejendomme i byomdannelsesprojektet. I dette projekt er COOP ejer af ejendommen, hvilket kommer til at få betydning for projektets realisering. De organisatoriske ændringer i COOP sætter nemlig en stopper for planerne.

Planlægningen af butikscentret lægger beslag på størstedelen af de 17.000 m<sup>3</sup>, som kommunen ifølge regionplanen (2001) har mulighed for at udlægge i midtbyen. Kommunen er meget interesseret i en afklaring af situationen for centret og politisk er der lagt stort pres på, for at få COOP til at træffe en beslutning.

Af en artikel i Nordjyske (19.11.2004) fremgår det, at det var borgmesteren, der bragte A. Enggaard og Kelsen-Bisca sammen til forhandlinger om en eventuel udvidelse af centret med Bisca-grunden.

Resultatet bliver, at A.Enggård overtager projektet som grundejer for de to ejendomme. Kommunen står igen villige overfor at foretage supplerende investeringer i form af etablering af gågade i Østergade samt ved at lade biblioteket flytte ind i de omdannede faciliteter.

## 6.2 Nestlé

I 1919 anlagtes en glukosefabrik i udkanten af Hjørring. I 1923 startes produktion af mælkekondensering i fabriksfacilliterne af L.E.Bruun. Nestlé overtager i 1947 aktierne i dette firma og dermed mælkefabrikken. Fabrikken udvider af flere omgange under Nestlé, men grundet økonomiske omstændigheder må fabrikken i 2002 lukke for sin produktion. Kun en lille delproduktion af emballage er tilbage med en 5 års lejekontrakt.

Nestlé-grunden er på 124.000 m<sup>2</sup>. Selve fabrikken er beliggende på en mindre del af ejendommen. Resten af ejendommen består af et kuperet terræn med to store fyrtræsskove og et vandløb.



Hjørring Kommune så mange muligheder for en fremtidig udvikling af området. Kommunen valgte at indbyde et panel til diskussion af mulighederne for området. Ideer om en forlystelsespark eller et sundhedseksperimentarium var fremme i debatten (Nordjyske Stiftstidende, 20.06.03), men ideerne blev konkretiseret i december 2003 ved udarbejdelse af en masterplan for området.

Masterplanen var ikke retlig bindende, men blev udarbejdet dels for at tiltrække en køber, dels for at kommunen kunne præge de fremtidige planer for området ved at fremlægge deres ideer og forslag. Masterplanen indeholdt desuden en gennemgang af den mulige forurening af området samt en oversigt over bygningsmassen og dens bevaringsværdi.

Om det var masterplanen, der var årsagen til det hurtige salg vides ikke, men faktum er, at der kun gik 14 dage fra ejendommen var udbudt til salg til den var solgt. Det kunne også skyldes den udbudte pris. Ejendommen vurderes til at være 70 mio. kr. værd, men blev sat til salg for 20 mio. kr. Prisnedsættelsen formodes at være Nestlé's måde at forlade byen på en ordentlig måde. Lukningen af fabrikken kostede 200 medarbejderen deres job. Omdannes fabrikken til noget attraktivt, måske nye arbejdspladser, kan firmaet værne om deres renommé.

Prisnedsættelsen betyder, at den fremtidige ejer med de eksisterende lejemål vil kunne sidde i ejendommen gratis i de næste 5 år.

De Forenede Boligselskaber A/S ved advokat Henrik Calum, Aalborg, er den nye ejer af ejendommen. Udmeldingen fra den nye ejer går på planer om en erhvervsdel, Sct. Knuds Erhvervspark, og en boligdel, Sct. Knuds Park. Erhvervsdelen placeres ved den eksisterende bygningsmasse, og boligdelen i det grønne område bag fabriksbygningerne.

Kommunen vælger at følge samme opdeling ved udarbejdelsen af lokalplaner.

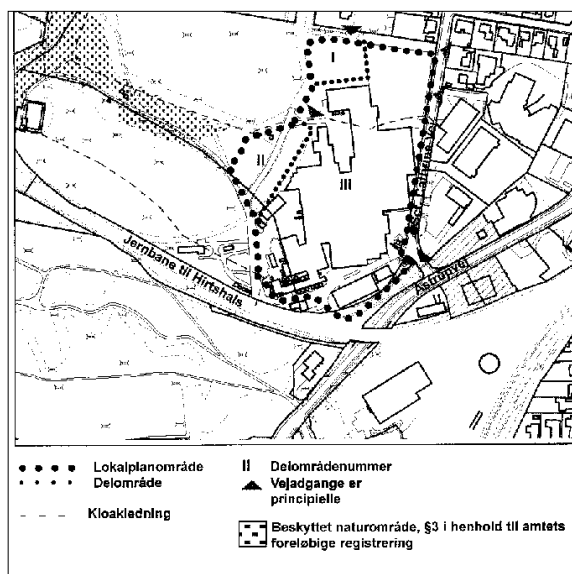
### **Lokalplan nr. 112.5, Nestlé Øst – Område til erhvervs- og institutionsformål samt bolig**

Lokalplanen omfatter et område på ca. 44.000 m<sup>2</sup>. De eksisterende fabriksbygninger ligger på en del af arealet, ca. 18.700 m<sup>2</sup>. Selve bygningsarealet er samlet på ca. 24.600 m<sup>2</sup>.

Lokalplanområdet er derfor domineret af areal udlagt til erhvervsformål, men indeholder også områder til institutionsformål samt boligformål.



Lokalplanen opererer med tre delområder.



Delområde I udgør 2.800 m<sup>2</sup> i lokalplanområdets nordlige del til institutions- og/eller erhvervsformål.

Delområde II udgør et areal på ca. 4.600 m<sup>2</sup> i lokalområdets vestlige del til bolig- og erhvervsformål i op til fem etager.

Delområde III udgør et areal på ca. 36.600 m<sup>2</sup>, hvorpå de eksisterende fabriksbygninger er placeret.

I redegørelsesdelen om forholdet til anden lovgivning gøres der opmærksom på, at der er udarbejdet en rapport om jordforurening. Rapporten konkluderer, at der på ejendommen er *risiko for* forurening af jord og eventuelt grundvand med primært benzin, olieprodukter, PAH'er og tungmetaller. Desuden kan der fra enkelte kilder være sket forurening af jord eller grundvand med chlorerede opløsningsmidler samt med pesticider fra banearealet på DSB's terræn syd for virksomheden. Rapporten anbefaler, at der udarbejdes en orienterende forureningsundersøgelse til klarlæggelse af, om de i rapporten nævnte kilder har givet anledning til forurening af jord og eventuelt grundvand.

Med hensyn til støj viser målinger af støjen fra den eksisterende dåsefabrik, at der vil ske overskridelse af støjgrænserne i området, såfremt lokalplanen gennemføres. I lokalplanens redegørelsesdel angives derfor, at "... det er en forudsætning for lokalplanens gennemførelse, at der foretages en reduktion af den samlede støjemission fra virksomheden, således at støjkravene som defineret i Miljøstyrelsens Vejledning nr. 5, 1984 ... overholdes". Senere i

lokalplanens bestemmelser følger et krav om, at der overfor miljømyndigheden dokumenteres, at støjkravene kan overholdes.

Efter redegørelsesdelen følger de detaljerede anvendelsesbestemmelser, som for hvert delområde angiver bebyggelsens omfang og placering, bebyggelsens ydre fremtræden samt andre forhold vedr. de ubebyggede arealer og grundejerforeninger m.m. Anvendelsesbestemmelserne hænger nært sammen med masterplanen, idet der for så vidt angår materiale valg, bygningshøjder, krav om etagebyggeri samt andre specifikke krav til bebyggelsen, for eksempel at der indenfor delområde III skal være indeholdt opholdsareal incl. eventuelle udvendige terrasser svarende til 50% af boligetage m<sup>2</sup>, er overensstemmelse med masterplanens udformning af området. Kravet om overholdelse af støjgrænserne i Miljøstyrelsen vejledning for ekstern støj fra virksomheder er også angivet i anvendelsesbestemmelserne.

### **Kommentarer til lokalplanen**

Der er valgt at udarbejde to lokalplaner for Nestlé-området. Dette synes fornuftigt ud fra den betragtning, at der er risiko for indsigelser mod den lokalplan, der udlægger et grønt område til boligformål. Ved at udarbejde to lokalplaner sikres det, at der ved eventuelle indsigelser mod boligdelen, kan arbejdes videre med erhvervsdelen, som er den del, der økonomisk skal sikre at projektet kan realiseres.

Da forureningen på grunden formodes at være koncentreret omkring de eksisterende fabriksbygninger vil en hurtigere vedtagelse af lokalplanen for dette område betyde, at der kan gås i gang med forureningsoprydningen.

Selvom lokalplanen fortrinsvis omhandler erhvervsareal, ligger der indenfor lokalplanområdet også et mindre areal til boligformål samt et mindre areal til institutions- eller erhvervsformål. Udlæggende sikrer, at der i lokalplanen tages højde for støj- og lugtgener delområderne imellem.

Det er pudsigt, at lokalplanen er udarbejdet efter planlovens bestemmelser fra før september 2002.

Der er ingen tvivl om, at lokalplanområder hører ind under planlovens definition af byomdannelsesområder, jf. §11, stk. 5, nr. 4.

For lokalplaner, der udlægger støjbelastede arealer til støjfølsom anvendelse, er der ifølge lovens §15a krav om, at planen med bestemmelser om etable-



ring af afskærmningsforanstaltninger m.v., jf. § 15, stk. 2, nr. 12 og 18, kan sikre den fremtidige anvendelse mod støjgener.

Den udarbejdede lokalplan for området indeholder ingen bestemmelser af denne art, men gør gældende, at støjens reduktion er en forudsætning for ibrugtagningen, uden nærmere angivelse af, hvordan disse foranstaltninger vil finde sted. Kommunen benytter sig ikke af planlovens mulighed for en overgangsordning for støj med mulighed for, at der i et byomdannelsesområde i en overgangssituation kan accepteres en mindre, midlertidig overskridelse af Miljøstyrelsens vejledende støjgrænser for nyopførte boliger i perioden, indtil omdannelsen er gennemført.

Forudsætningen for anvendelsen af overgangsordningen for støj er, at området i kommuneplanen udlægges som et byomdannelsesområde. Idet den udarbejdede lokalplan i forvejen har medført en revision af kommuneplanen, ville dette ikke have været en hindring.

Ved ikke at anvende planlovens bestemmelser om byomdannelse er kravene til støj skrappe, idet støjgrænserne er sat lavere end i overgangsbestemmelserne. Umiddelbart har lokalplanens udlæg af arealer til boligformål ingen betydning for den eksisterende produktionsvirksomhed på stedet, idet planerne ikke indeholder en handlepligt. De eksisterende virksomheder er blevet miljøgodkendt, og kommunens ændring af planerne for området kan ikke influere på denne godkendelse. Men den eksisterende produktionsaktivitet betyder, at de nye boliger ikke kan opføres, idet de vil ligge i områder med høj støjbelastning. For at opfylde ønsket om boligbebyggelse skal støjen derfor reduceres. Ved ikke at benytte planlovens nye overgangsbestemmelser for støj skal støjen nedbringes, før boligernes kan opføres.

Set i lyset af, at de eksisterende virksomheder har indgået en femårig lejeaftale, kunne det have været fornuftigt at anvende overgangsbestemmelserne for støj. Så kunne ejeren af ejendommen selv bestemme om, han ville udføre støjreducerede forbedringer eller opsige lejekontrakten ved udløbet heraf.

Nu er situationen lidt speciel, idet der kun er en ejer af hele området. Det er derfor i grundejers interesse at få nedbragt støjen, så boligerne kan opføres. Dog ville overgangsbestemmelsernes otte år have gjort investeringer til de støjreducerede foranstaltninger mere fleksible for grundejer. Havde der været flere ejere, havde ejeren af eksisterende virksomhed umiddelbart ingen interesse i at foretage investeringer, som han ifølge loven ikke er pligtig til at udføre, og den aktuelle udformning af lokalplanen ville ikke kunne håndhæ-

ves overfor virksomhedsejeren, idet planen pålægger ham en handlepligt, og det er der ikke hjemmel til i planloven.

På forespørgsel om valget af denne udformning af lokalplanen svarer kommunen, at det bunder i, at det er meget vigtigt for dem, at støjhensynene er på plads fra begyndelsen. Det hænger sammen med, at kommunens masterplan indeholder tanker om *wellness* i de eksisterende tomme fabriksbygninger. Wellness som begreb bygger på en række fysiske, mentale, følelsesmæssige samt kommunikative oplevelser, der skal give helse og velvære. I denne forbindelse er der ønsker om overnatningsmuligheder, så Hjørring kan tilbyde turister byferie i spændende omgivelser. Skal tanken om wellness kunne føres ud i livet skal der ikke være overskridelse af de vejledende støjgrænser i de næste 8 år.

Kommunens ønsker er forståelige, men lokalplanen indeholder ikke redskaber, der er anvendelige til at sikre dette. Ønskerne er heller ikke i tråd med formålet med planlovens nye bestemmelser, idet der pointeres i lovbemærkningerne, at reglerne er udformet med henblik på at sikre de eksisterende virksomheder mod at blive presset væk af boliger.

Lokalplanerne bærer præg af at være udarbejdet i samarbejde med grundejer, forstået på den måde, at grundejer er indforstået og enige om kravene til støjreduktion. Formelt er lokalplanens bestemmelser ikke hjemlet i planlovens bestemmelser og ville derfor falde ved indsigelse.

Lokalplanforslaget afføder indsigelser, med ingen på baggrund af ovenstående kommentarer. Ingen af indsigelserne er af en sådan karakter at de afføder ændringer, og lokalplanen kan derfor vedtages endelige i oktober 2004.

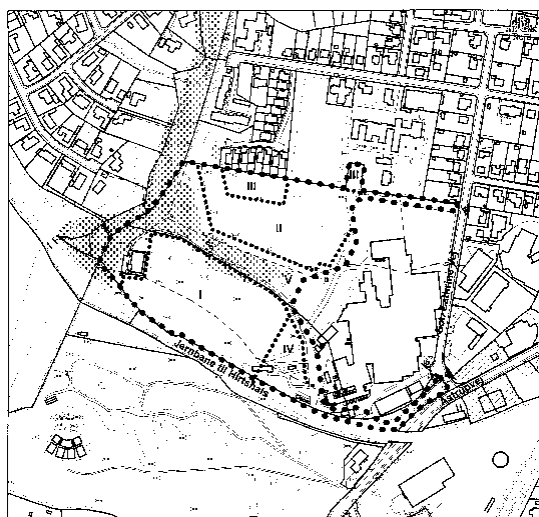
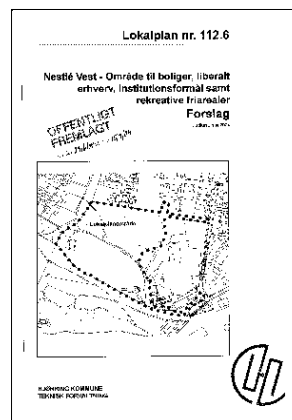
## Lokalplan nr. 112.5, Nestlé Øst – Område til erhvervs- og institutionsformål samt bolig

Lokalplanen omfatter det resterende areal af Nestlé-grunden.

Hoveddelen af arealet udlægges til boligformål, som præciseres som boliger til egentlig helårsbeboelse. Derudover er der et mindre område til såvel institutions-, bolig- og erhvervsformål samt et område til rekreative fællesarealer.

Redegørelsesdelen er identisk med den forrige lokalplans med hensyn til miljøforhold, tekniske forhold etc. Der er således også her krav om, at støjen og lugt fra den eksisterende virksomhed reduceres, inden lokalplanen kan realiseres.

Med hensyn til anvendelsesbestemmelserne for området opererer lokalplanen med fem delområder.



Delområde I og II udgør tilsammen over 40.000 m<sup>2</sup> og er udlagt som boligområder, hvor der må bygges i op til 4 etager. Masterplanen foreslår parcelhuse i den nordligste del af delområde II og klyngehuse i den sydligste del af delområdet. Mens der i område I, der ligger noget lavere er placeret punkthuse i fire etager samt rækkehuse i den sydligste del. Men masterplanen er ikke et retligt dokument, og derfor er bygherre/grundejer ikke bundet heraf. I delområderne I, II og IV gælder krav om åben lav, tæt lav og/eller

etagebyggeri i maksimalt 4 etager og med en maksimum bygningshøjde på 12,5 meter. Bebyggelsesprocenten må ikke overstige 50%. I delområde III skal bebyggelsen opføres som åben lav bebyggelse i maksimalt 1 etage og med en bebyggeshøjde på maksimalt 6 meter. Bebyggelsesprocenten må ikke overstige 25%. Udformningen af anvendelsesbestemmelserne sikrer til en vis grad kommunens ønsker fra masterplanen. Det sidste delområde, delområde V, må ikke bebygges.

### **Kommentarer til lokalplanen**

Kommentarerne til den anden lokalplan, lokalplan nr. 112.5, angående brugen af støjbestemmelser gør sig også gældende for denne lokalplan.

Derudover er der det specielle ved denne lokalplan, at en del af lokalplanområdet af amtet er registreret som beskyttet naturområde (mose) efter naturbeskyttelseslovens §3. Registreringen betyder jævnfør lovens ordlyd, at der ikke må foretages ændringer i tilstanden af det pågældende område, Amtet har tilkendegivet, at der kan dispenseres til forhold til at skabe mindre søer og vandfyldte områder [LP, s.5].

Det beror på en ordlydsfortolkning, hvorvidt ændringer kan foretages i en §3-område. Jeg vurderer, at dispensationen i det konkrete tilfælde vil reguleres lempeligt. Før 1984 var heder, strandenge og strandsumpe i byzone eller sommerhusområder undtaget fra den generelle beskyttelsesordning. Dette princip er med en ændret formulering i det væsentlige videreført og udvidet til også at omfatte de »nye« naturtyper i § 1 i bekendtgørelsen om beskyttede naturtyper m.v. For heder, strandenge og strandsumpe samt ferske enge og overdrev, der den 1. juli 1992 ligger i byzone eller sommerhusområder, gælder beskyttelsesordningen efter lovens § 3, stk. 2 således kun for tilstandsændringer til landbrugsformål [Vejledning til naturbeskyttelsesloven, afsnit 3.2]. Moser er ikke omfattet af denne fortolkning, men der kan analogt forventes en mere lempelig fortolkning af beskyttelseskravet, dels idet området ligger i byzone, dels idet der ifølge lokalplanen ikke ønskes bebyggelse i området, men nærmere en forskønnelse af områdets naturværdier (det kan i hvert fald være kommunens argument).

Omlægelse af mosen til søer og mindre vandfyldte områder vil være et retligt spørgsmål, der kan påklages til Naturklagenævnet.

Lokalplanen har på dette punkt ført til en mindretalsudtagelse fra et byrådsmedlem fra Socialistisk Folkeparti, der anfører, at *Den tætte bebyggelse, der*

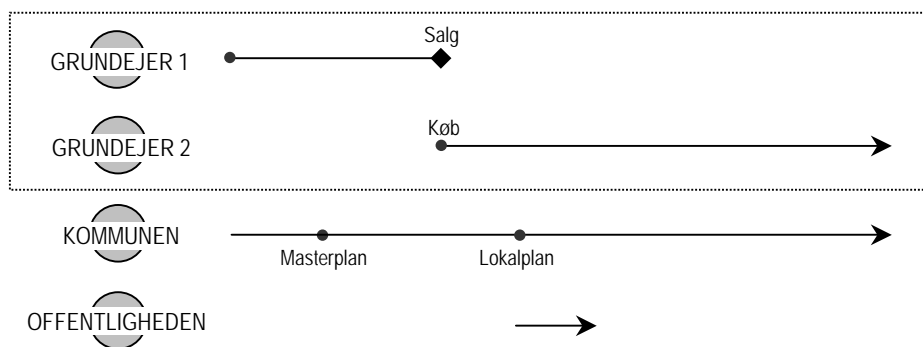
er forudsat i lokalplanen Nestlé ødelægges et smukt og gedigent naturområde tæt på bymidten. Der bør – i forbindelse med amtets fastlæggelse af §3-området (bygningsfrit naturområde) indføres krav, der sikrer det enestående område. Danmarks Naturfredningsforening er også på banen, og arbejder på, at forhindre vedtagelse af lokalplanen.

Naboer og grundejere i området er så meget imod planerne om at bebygge et naturområde, at der indsamles 400 underskrifter mod planerne. Overskriften på underskriftsindsamlingen er "Der skal hermed kraftigt protesteres imod lokalplanforslag nr. 112.6 vedr. Nestlé Vest. Underskrivere på vedlagte underskriftsblade erklærer hermed deres modstand imod den planlagte bebyggelse på naturområdet ved Nestlé Vest, og ønsker istedet området bevaret som rekreativt område og allerhelst fredet". En sådan indsigelse har ingen retlig vægt, idet der er tale om et skønsspørgsmål om, hvorvidt det er en god eller dårlig ide at bebygge området. Kommunen har derfor ingen pligt til at imødekomme indsigelsen. De mange underskrifter kunne dog resultere i et politisk pres for at få planerne ændret.

Det er dog ikke tilfældet. Politikerne står ved planerne, og begge lokalplaner for Nestlé-området vedtages efter indarbejdelse af mindre ændringer på byrådsmøde den 27. oktober 2004.

### Omdannelsen af Nestlé

Omdannelsen af Nestlé er karakteriseret af et stort kommunalt engagement for at få et spændende område ud af de forladte erhvervsarealer.



Selve realiseringen er dog lagt i hænderne på dels den tidligere grundejer, dels den nuværende grundejer, hvorfor kommunen ikke er medtaget i kassen, der markerer ”styregruppen”, der aktivt udformer projektets realisering.

Hjørring Kommunes arbejde er dog en vigtig forudsætning for realiseringsdelen, da kommunen gør et stort arbejde forud for salget af ejendommen. Kommunen udarbejder sammen med et konsulentfirma et oplæg til en masterplan, som danner baggrund for ansøgning om økonomiske støtte gennem Erhvervs- og Boligstyrelsen. Bevilling til økonomien gives, og Hjørring Kommune udarbejder den endelige masterplan for området, der er meget flot og ambitiøs plan.

Før udarbejdelsen af masterplanen indkalder kommunen en udvalgt kreds af idemagere til en rundbordssamtale om Nestlé-områdets fremtid. Nogle af ideerne er indarbejdet i masterplanen, til gengæld har kommunen holdt fast ved ønsket om boligbyggeri, selvom det fremgik af mødet, at boligerne ikke var ønskelige, idet de lagde restriktioner på resten af området [Nordjyske, 20.6.2003].

Kommunen tegner sig meget stærk i deres ageren. De målretter borgerinddragelse ved at indbyde personer med viden og interesse i området, ligesom de i høj grad vælger at basere deres planlægning på egne visioner.

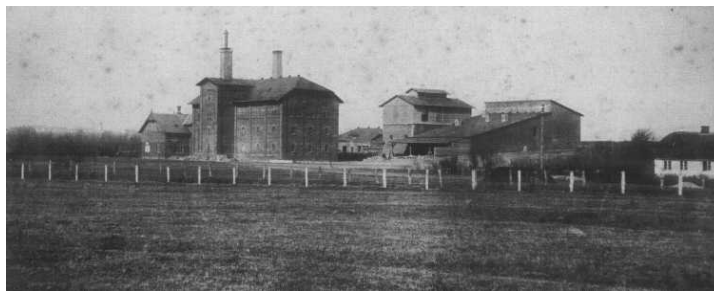
Den brede offentlighed høres gennem de lovpligtige offentlighedsperioder.

Som det også ses af aktørdiagrammet kommer offentligheden netop på banen i offentlighedsperioden. Der er mange negative reaktioner på de udarbejdede lokalplaner, og reaktionerne afføder den føromtalt underskriftindsamling. Lokalpolitikere indkaldes desuden til et morgenmøde samt en gåtur i området, hvor lokalplanen diskuteres. Indsigelserne får ingen betydning i det videre forløb.

Med hensyn til den endelige realisering af planen udtaler Henrik Calum, at den spændende arkitektur og de nye erhvervstyper fra masterplanen er med i planen for området, ligesom den smukke natur giver sig selv. Men de øvrige ting kommer Hjørring-borgerne dog til at kigge langt efter, når projektet om nogle år står færdigt. Henrik Calum mener, at Hjørring Kommunes projekt med Park Vendia har overhalet tankerne om wellness i dette projekt, som heller ikke vil rumme kunst og kultur, som foreslået i masterplanen.

### 6.3 Vendia

Brænderiejer Ths. P. Olesen opførte i 1883 Vendia-bryggeriet. På daværende tidspunkt lå bryggeriet på bar mark øst for Hjørring.



Bryggeriets hovedbygning var en meget markant rødstensbygning, der rakte godt op i landskabet.



Vendia-bryggeriet blev i 1964 overtaget af Ceres, der drev stedet frem til 1989, hvor fabrikken valgte at samle sin produktion i Århus. Virksomheden blev herefter forladt, og bygningerne stod tomme.

Et almennyttig boligselskab var interesseret i at overtage ejendommen og indrette almennyttige ældrelejligheder.

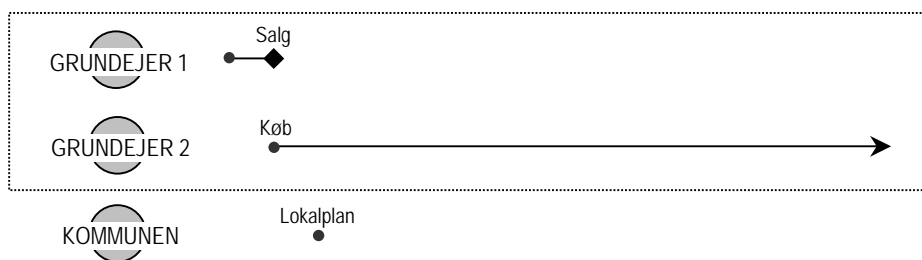
Kommunen udarbejdede en lokalplan for området, som blev vedtaget i 1990. Det var meget vigtigt for kommunen at sikre, at de mest karakteristiske af de gamle bryggeribygninger bibeholdes og istandsættes, hvorfor der i lokalpla-

nen indarbejdes krav herom. Ligeledes er lokalplanen udarbejdet med henblik på at tilpasse nybyggeri i dimensioner og farvevalg, så det matcher det gamle bryghus.

Lokalplanen udlægger området til boligformål, men en del af hovedbygningen kan anvendes til kontorformål, ligesom det kan tillades, at der drives virksomhed i området, såfremt virksomheden drives af den, der bebor den pågældende ejendom.

Projekter falder dermed indenfor planlovens definition af byomdannelse, idet der er tale om en ejendom, hvor anvendelsen af bebyggelse og ubebyggede arealer omdannelse fra erhvervsformål til boligformål og erhvervsformål, der er forenelige med anvendelse til boligformål.

Projektet er meget enkelt, da det kun omhandler en ejendom, og idet der fra starten står en investorer parat. Idet der er tale om et almennyttigt boligselskab er den kommunale økonomi også involveret. Kommunen viser i dette projekt en vilje til at styre omdannelsen gennem plangrundlaget, for at sikre bygningernes historiske værdier.



*Bryggeriet efter omdannelsen til ældreboliger*



## 6.4 Sognegården

Denne sag er ikke en byomdannelsessag, men er taget med, idet den giver et andet billede af aktørsammenspillet samt lokalplanprocessen end de andre behandlede sager.

Den eksisterende sognegård ligger i den gamle del af Hjørring overfor Sct. Cathrine kirke. I bygningen ved siden af sognegården, på hjørnet ned mod Nørregade, holder Hjørring Lærerkreds til på første sal, mens stueetagen indeholder Kaffekoppen – senere en genbrugsbutik.

Sognegården bruges i mange forskellige sammenhænge, og ofte bliver pladsen trang, blandt andet i forbindelse med konfirmandforberedelserne. Der var derfor et ønske om eventuelt at ombygge eller udvide sognegården.

Hjørring Lærerkreds gik imidlertid også med ønsker om mere plads og ansøger derfor kommunen om byggetilladelse til udvidelse. Formanden for menighedsrådet for Sct. Catrinesogn er imod udvidelsen, idet det forhindrer de fremtidige mulighederne for at udvide sognegården. Lærerkredsen er imidlertid villig til at finde en løsning. Løsningen bliver, at menigheden køber ejendommen af Lærerkredsen, som køber en ejendom på Amtstoften af menigheden.

Menigheden afholder en arkitektkonkurrence om en ny sognegård på ejendommene i den gamle bydel. Exners tegnestue fra Århus vinder konkurrencen med et forslag, der indeholder et meget nytænkende nybyggeri, der skal spille op mod de omgivende gamle bygninger.

Dernæst går kommunen i gang med at udarbejde en lokalplan, der kan realisere projektet.

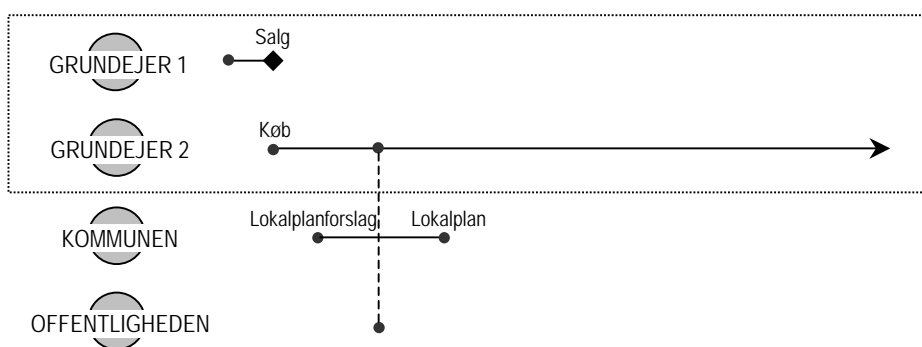
Lokalplanen bygger på det udarbejdede projektforslag for ejendommene, og planerne møder stort modstand i offentlighedsfasen. Borgere og interesseorganisationer er imod det markante byggeri, som de ikke mener hører hjemme i den gamle bydel.

Sagen bliver en varm kartoffel og fylder meget i medierne (se bl.a. indslaget <http://www.tvdkaalborg.dk/lokalrapporten/search/player.asp?telegramID=1168779> ).

Resultatet er, at planerne skrinlægges, og der vælges, af et nyvalgt menighedsråd, at udarbejde nye tegninger for den nye sognegård.

Denne gang vælger man at finde en arkitekt, der er kendt for en byggestil, der vil passe ind i den gamle stil, frem for at afholde konkurrence. Valget falder på Bryggers Tegnestue fra Fjellerad, der har tegnet flere sognegårde i lokalområdet.

Denne sag er som sagt ikke en byomdannelsessag, men aktørsetup'et minder meget om situationen fra Vendiabryggeriet.



Det er grundejer, der er initiativtager samt ansvarlig for gennemførelse af projektet. Kommunen har ingen rolle i realiseringen, men er kun involveret i forbindelse med lokalplanudarbejdelsen. Men i forhold til Vendiaprojektet støder projektet på en voldsom folkelig modstand, som, om ikke politisk, så lokalpolitisk i forhold til menighedsrådet, formår at vælte det oprindelige projekt.

Sagen viser ulempen, for ejerne, ved at afholde arkitektkonkurrence inden lokalplanudarbejdelsen, idet offentlighedsperioden kom til at handle om det konkrete planforslag. Var lokalplanen på plads inden tegningerne af det endelige forslag til bygningsudformningen kom på banen, var udformningen af ejendommen, indenfor lokalplanens rammer naturligvis, et anliggende for menighedsrådet.



## 7. Konklusion på byomdannelse på baggrund af projekterne i Hjørring

Analysen af byomdannelsesprojekterne i Hjørring giver et nuanceret billede af byomdannelsesprocessen.

På 8. semester var jeg meget optaget af de juridiske virkemidler til byomdannelse. Var de tilstrækkelige? Min indgangsvinkel var en betragtning om, at byfornyelse som proces var sat i en meget fast juridisk og økonomisk ramme. Byomdannelse var en nyere proces, som formodentligt skulle takles på lignende vis. Spørgsmålet er om det var tilfældet? Er de juridiske virkemidler vejen frem til succes ved byomdannelse?

### 7.1 De retlige virkemidler til byomdannelse

Selvom revisionen af byfornyelsesloven og planloven er virkningsfulde ændringer set i et teoretisk synspunkt, har disse virkemidler ikke været i spil i de faktisk realiserede byomdannelsesprojekter fra Hjørring.

Svend Jakobsen kommenterer planlovens nye muligheder for at angive rækkefølgen af byomdannelse i kommuneplanen. For en by af Hjørrings størrelse anser han ikke denne mulighed for relevant. For det første er det begrænset, hvor mange potentielle byomdannelsesarealer, der er i byen. For det andet mener han ikke, at byen "har råd til" at sige nej til en initiativtager, der ønsker at omdanne et område.

Af seminaret om byomdannelse fremgår det, at rækkefølgebestemmelser heller ikke vil blive brugt i forbindelse med havneomdannelsen i Ålborg, idet havneområdet er så stort, at det er svært at udpege en egentlig rækkefølge. [Rådmand Henrik Thomsen, Aalborg Kommune, *Noter fra Konference om Byudvikling og byomdannelse - erfaringer og nye muligheder*, 2003].

Reglerne om den tidsbegrænsede overskridelse af støjgrænserne anvendes heller ikke i byomdannelseprojekterne fra Hjørring. Disse virkemidler er ellers efterlyste i den øvrige litteratur om byomdannelse, men i omdannelsen af Nestlé har Hjørring Kommune valgt, at støjgrænserne skal overholdes fra starten, idet kommunen ellers ikke mener, at støjfølsom anvendelse, som for eksempel ønsket om hoteldrift, vil have en reel chance for at blive realiseret.

I opstarten af omdannelsen af Nestlé området søgte Hjørring Kommune økonomiske midler til udarbejdelse af en masterplan. Brugen af statslige virkemidler afgrænses hermed hertil.

Det, der træder frem, af de analyserede byomdannelseprojekter, er, at byomdannelse er en ny og anderledes proces, der kræver en anden planlægning og realisering, end der traditionelt har været brug for i kommunalt regi.

Arbejdsindsatsen og den økonomiske indsats ved byomdannelse gør, at processen ikke løfter sig selv.

Traditionelt er det attraktivt at bygge nyt og at byforny. *Nybyggeri* er en økonomiske rentabel investering, og kommunen kan derfor overlade dette til markeds kræfterne og indtage rollen (lidt tilbagelænet) som planlægger og regulerende myndighed (herunder udstikke tilladelser og forbud). *Byfornyelse* er attraktivt, idet det offentlige hjælper med at istandsætte og modernisere ejendomme. For private ejere betyder dette en øget værdi af ejendommen, og markeds kræfterne vil derfor også virke for denne proces.

*Byomdannelse* vil også betyde en værdiforøgelse af de omhandlende ejendomme, men skiftet i anvendelse betyder en usikker økonomisk indsats, ligesom den økonomiske indsats samlet set er forholdsvis stor. Kommunen kan derfor ikke i stil med de to førnævnte processer indtage en regulerende rolle, men skal indtage en langt mere aktiv rolle, hvis byomdannelse ønskes realiseret.

Denne pointe understøttes af både Svend Jakobsen og Andreas Duus, der også anser dette skift i opfattelsen af kommunens rolle som den afgørende udfordring i de gennemførte projekter.

## 7.2 Kommunens nye rolle

De gennemførte byomdannelsesprojekter i Hjørring tegner et billede af forskellige tilgange til samt vilkårene for byomdannelse i en by af denne størrelse.

Selvom udgangspunktet i alle projekterne har været, at kommunen ikke ønskede at være ”direkte” involveret (herunder som bærende investor), er alle projekter gennemført via forskellige former for partnerskaber mellem det offentlige og det private.



- Kvægtorvet har karakter af partnerskab mellem HP-gruppen og kommunen. Udgangspunktet er en helhedsplan, som er udarbejdet mellem parterne. Offentligheden inddrages kun gennem lovhjemlede høringsperioder.



- Nestlé har kommunen som initiativtager til omdannelsen. Offentligheden høres gennem udvalgt idé-gruppe samt de lovhjemlede høringsperioder. Investor overtager siden projektets realisering.



- Omdannelsen af Vendia-bryggeriet har Hjørring Kommune som initiativtager. Realiseringen foretages af boligselskab, og er dermed også et delvis offentligt foretagende.



- Møller Lee-grunden (/Bisca) har karakter af et developer-projekt, hvor et investeringsfirma er inde som mellemmand, og står for realiseringen.

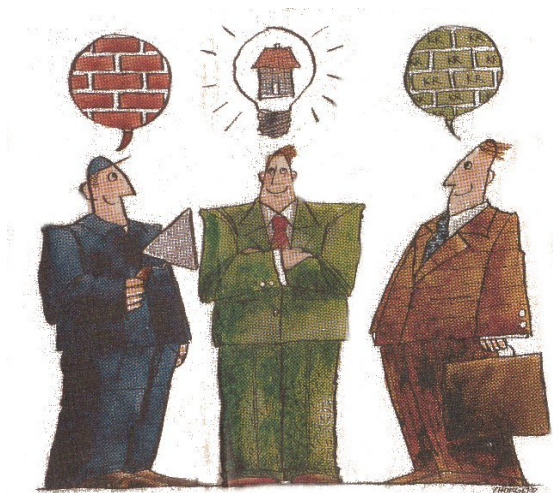
Brugen af developer er en form, hvor et firma fungerer som udvikler af et område samt koordinat mellem lejer og investor. For en developer er formålet med engagementet profit, som investor (og/eller lejer) skal modregne i sin indsats i området.

”De udfylder en funktion i markedet og kan se muligheder, andre ikke kan. De har drevet ting

frem, der er svære uden developer. Det koster noget, men de leverer så et produkt, der svarer til vores investeringskriterier” [Palle Gyldenløve, vicedirektør i Tryg Ejendomme, Jyllands Posten 27.11.2001]. Det er altså developer, der tager risikoen ved omdannelsen, men ofte arbejder developerne med at finde lejere og investorer inden projektet sættes i gang.

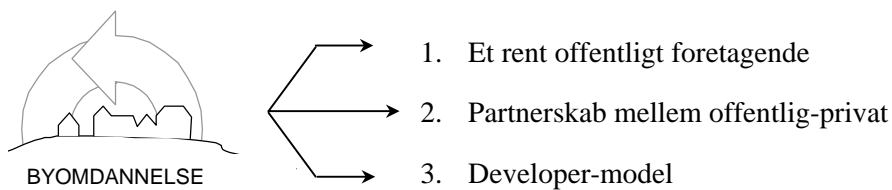
I omdannelsen af Møller Lee- og Bisca-grunden har A. Enggård, et entreprenør- og byggefirma fra Aalborg, opkøbt de to ejendomme med henblik på omdannelse af de tidligere erhvervsarealer til primært detailhandel, kontor og eventuelt boliger.

Omdannelsen af Kvægtorvet har også træk fra denne model for byomdannelsen. Kommunens engagement blev dog gennem projektet så stort, at HP-gruppen ikke kom til at stå alene for omdannelsen. Desuden står HP-gruppen



i dag stadig som ejer af en stor del af området, så selvom de fra starten havde ønske om at sælge det omdannede areal videre (jf. interview med Søren Pedersen) i tråd med developer-modellen er dette ikke sket.

Overordnet kan der udpeges tre spor for realisering af byomdannelse.



Valget af rollen i byomdannelsen har naturligvis betydning for kommunens engagement i forhold til arbejdsbyrden, men det har også betydning for kommunens økonomiske engagement.

Med hensyn til økonomien tegner analysen af byomdannelsesprojekterne et billede af, at projekterne har brug for en løftestang i form af kommunale økonomiske investeringer, der kan være med til at sparke processen i gang.

Ved omdannelsen af Kvægtorvet tilbød kommunen fra starten at gå ind i selve realiseringsdelen ved at opføre almennyttigt byggeri samt ved at gå ind som lejere af de omdannede faciliteter. Derudover har kommunen fra starten tilbudt at forskønne omgivelserne gennem anlæg af torv og anden vejbelægning.

Ved omdannelsen af Møller Lee/Bisca går kommunen ind i realiseringsdelen ved at tilbyde at flytte biblioteket ind i de omdannede faciliteter. Derudover tilbyder kommunen at omlægge Østergade til gågade, så centret får en mere naturlig tilknytning til selve midtbyen.

Ved omdannelsen af Nestlé er der udlagt areal til institutions- og arealformål. Rygterne går om en børnehave. Er der hold i disse rygter, går kommunen igen ind og sikrer en del af realiseringen.

I forhold til problemformuleringens spørgsmål om, hvilke sammenfald og forskelle er der på Kvægtorvet og projekterne for Nestlé- og Møller Lee/Bisca-grunden samt spørgsmålet om, hvorvidt Kvægtorvet var enestående sammenlignet med de andre byomdannelsesprojekter, kan svaret findes i ovenstående betragtninger. Hvert af byomdannelsesprojekterne i Hjørring er unikke på den måde, at de har deres egen unikke oprindelse samt proces-



gennemløb. Alligevel har de grundlæggende fællestræk, der gør det muligt at se projekterne som variationer af den samme proces.

Fællestrækkene er kommunens tilgang til projekterne både før og under byomdannelsen. I forbindelse med opstarten gør kommunen et stort foderarbejde for at få projektet solgt. Det være sig i form af idé-materiale (masterplanen for Nestlé), hurtigt udarbejdelse af plangrundlaget (VVM-redegørelsen for Møller Lee-grunden) men især i form af viljen til at bruge kommunale investeringer i området som løftestang for projektet.

Selvom realiseringsdelen er forløbet forskelligt i de analyserede projekter, tegner der sig alligevel et billede, hvorudfra der kan opstilles en model indeholdende tre overordnede spor, der kan vælges som tilgang til byomdannelse (jf. modellen på forrige side).

Opstilling af modellen leder mig frem til problemformuleringens spørgsmål; Hvad er de generelle udfordringer for byomdannelse i Hjørring ?

### **7.3 De generelle udfordringer for byomdannelse i Hjørring ?**

Det er ikke sikkert, at Hjørring Kommune kommer til at stå med flere byomdannelsesprojekter. Ses der bort fra dette faktum, ser jeg en af de største udfordringer for kommunen, at de skal blive bedre til at vælge rolle i byomdannelsen. En bevidstliggørelse i forhold til ovenstående betragtninger, vil klæde kommunen bedre på til at arbejde for en løsningsmodel, der passer med deres ønskede indsats. Satses der for eksempel på et minimalt kommunalt engagement i realiseringsdelen, kan kommunen bevidst arbejde på at sælge projektet til en developer ved at lægge flere kræfter i forarbejdet.

Til løsning af denne opgave kommer brugen af de nye retlige virkemidler til byomdannelse i spil. Kommunen har ikke gjort brug af de retlige virkemidler, der findes til byomdannelse. Det vil derfor også være en relevant udfordring, at kommunen sætter sig for at blive bedre til at udnytte disse.

Kommunen har ikke i de analyserede byomdannelsesprojekter haft egentlige mål for resultatet af omdannelsen. Som nævnt hænger dette blandt andet sammen med kommunens vilkår for byomdannelse, hvoraf det fremgår af interviewene, at kommunen ikke anser sig som værende i en situation, hvor man kan stille for mange krav. Betragtningen er jeg enig i, men jeg tror alligevel, at det på sigt vil være yderst givtigt for kommunen at tænke omdannelsen ind i tanker om byens fremtidige funktion.

I amtet arbejder man p.t. med den forestående revision af regionplanen under arbejdstitlen RUBIN (Regional Udvikling af By- og Infrastruktur i Nordjylland). Amtet arbejder meget bevidst ud fra betragtninger om, at der skal fokuseres på byernes særkende og styrker, og der skal ses på regionen som en samlet enhed. På et borgermøde i Hjørring om kommuneplanstrategien gik diskussionen, i forlængelse af RUBIN-arbejdet, om hvad Hjørrings rolle var, og hvordan denne kunne fremelskes. For eksempel som den ”grønne” mini metropol, der kan tilbyde gode naturgrunde og kultur, som alternativt til Aalborgs storbyliv.

Byomdannelseprojekterne er en enestående mulighed for at underbygge ønskerne for byens fremtidige funktion. Målet med byomdannelse skal tænkes ind i denne tankegang, således at de byer, der byomdanner, ikke går efter det samme mål, men går efter et mål, der passer ind i byens fremtidige rolle og behov.

Omdannelsen af Kvægtorvet viser også faren ved for ensidigt at satse på tidens tendens lige her og nu. Satsningen på IT-virksomheden, som de fremtidige brugere til området, viste sig at være fejlagtig.

De store planer om wellness blev ikke til noget, hverken på Kvægtorvet eller Nestlé-grunden. Det kan altså nås den erkendelse, at byens størrelse og givne rammer sagtens kan bære at byomdanne, men ikke formår at sætte en dagsorden for målene herfor.

Det faktum, at der kan byomdannes i Hjørring, og med rette med succes set i forhold til antallet af realiserede byomdannelseprojekter, understreger min indledende betragtning om, at det essentielle i forhold til diskussionen af vilkårene for byomdannelse ikke er de retlige virkemidlers effektivitet, men i ligeså høj grad aktørernes tilgang til at *ville byomdanne*. Perspektiveringen, i næste kapitel, udbreder denne tese i forhold til andre erfaringer med og forskning om byomdannelse.



## 8. Perspektivering

Analysen af omdannelsen af Kvægtorvet i Hjørring samt analysen af de fire andre eksempler på byomdannelse fra byen tegner et billede af forskellige metodiske tilgange til byomdannelsesprocessen. Analysen giver også et billede af, hvilke barrierer samt virkemidler til overvindelse heraf, der er i spil i et byomdannelsesprojekt.

Erfaringerne fra analysen vil i dette kapitel udbredes ved at inddrage erfaringsopsamlinger og forskning, der tidligere er lavet på området:

"Byudvikling i 8 kommuner", Erhvervs- og Boligstyrelsen 2003  
*Erfaringsopsamling fra byfornyelses- og byomdannelsesprojekter i København, Haderslev, Avedøre, Horsens, Slagelse, Assens, Århus og Thisted. Erfaringsopsamlingen udmunder i en metodeudvikling.*

"Bypolitik og omdannelse af ældre erhvervsområder", Seminar, By- og boligministeriet 1999  
*Kommunal erfaringsudveksling samt fremstilling af teser ang. byomdannelse.*

"Konference om byudvikling og byomdannelse" – erfaringer og nye muligheder, Miljøministeriet 2003  
*Erfaringsudveksling mellem planlæggere, investorer, ejerne m.m. samt fremstilling af teser ang. byomdannelse.*

"Klassificering af virksomheder til brug for integration af erhverv med andre byfunktioner", By- og boligministeriet 2000  
*Model til klassificering af virksomheder, som kan bruges, når der skal tages hensyn til, hvor i byen en virksomhed kan placeres. Til vurdering af virksomhedernes miljøbelastning fastlægges en procesprofil (processernes miljøbelastning) og en mobilitetsprofil (trafikale gener).*

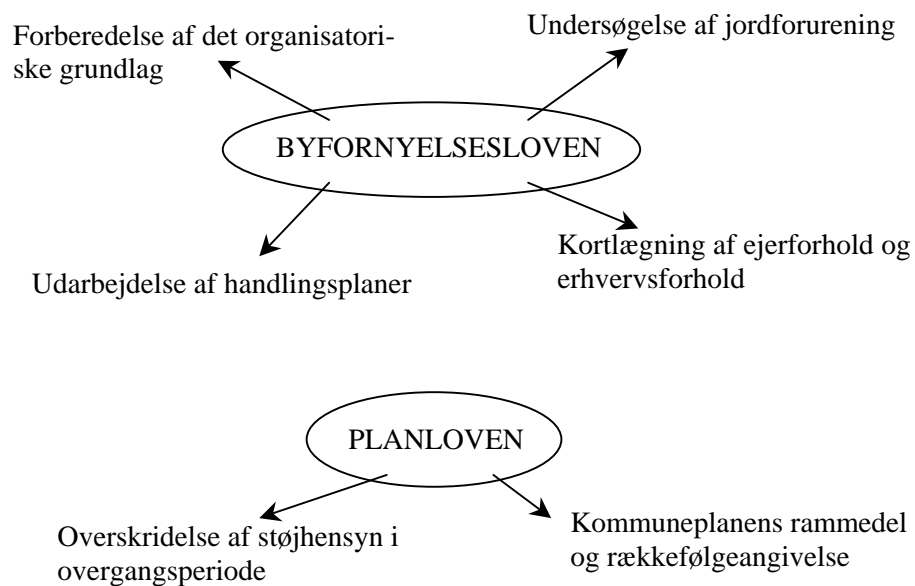
"Udenlandske instrumenter og erfaringer med styring af erhvervslokalisering og omdannelse af ældre erhvervsområder", Erhvervs- og Boligstyrelsen 2000  
*Belyser udvalgte udenlandske instrumenter og erfaringer i forbindelse med erhvervslokalisering og omdannelse og ny udnyttelse af ældre erhvervsarealer. Der er valgt eksempler fra Holland, Frankrig, England og Tyskland*

## 8.1 Mulighederne for byomdannelse

Som redegjort for i kapitel 2 opstår byomdannelse i et spændingsfelt i samfundsudviklingen som resultat af dels en faktisk udvikling dels et fremtidigt behov. Overgangen fra industrialisering til teknologisamfund skaber de forladte industriområder, og efterspørgslen efter bynære kontorfaciliteter og boliger kan være afløseren for områdets tidligere funktion.

De tomme og forsømte områder fylder både visuelt og fysisk meget i gadebilledet. Nogle bygninger har umiddelbart kunne anvendes til andre formål, men langt de fleste områder kræver en større indsats, da der er tale om store områder med større fabrikskomplekser. Det er en bekostelig affære, som også ofte blive besværliggjort af en tilhørende jordforurening.

Fra statslig hold har man været opmærksomme på udviklingen med de tomme industriområder, og der er stillet en række juridiske og økonomiske virkemidler til rådighed til byomdannelse.



Virkemidlerne har ikke været anvendt i de analyserede byomdannelsesprojekter fra Hjørring, men sat ind i den rette kontekst og forståelse ser jeg virkemidler som værdifulde.

Virkemidlerne skal, efter min opfattelse, ikke ses som bærende eller så proaktive, at de kan starte byomdannelsen, men de er gode støtteværktøjer undervejs i et byomdannelsesprojekt.

*Byfornyelseslovens virkemidler* kan anvendes i opstarten af et byomdannelsesforløb. Ved at der gennem loven ydes økonomiske støtte til forudgående undersøgelser og forberedelser lettes opstartsfasen. Kommunen har med virkemidlerne bedre ressourcer til selv at tage hul på denne fase. For en kommune som Hjørring kan virkemidlerne med fordel bruges til at lave en omfattende foranalyse, der kan indgå som en del af en samlet salgspakke, der kan bruges til at sælge ideen til potentielle investorer. I stil med masterplanen for Nestlé, men med en udvidet mulighed for at dokumentere andre praktiske forhold for eksempel om jordforurening.

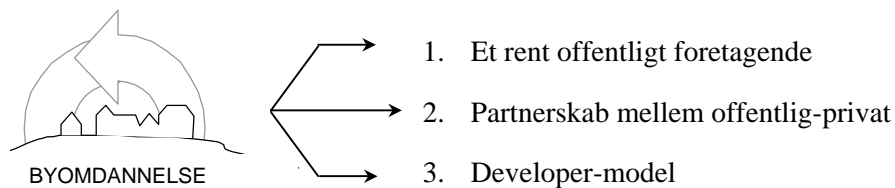
*Planlovens virkemidler* er brugbare dels til planlægningen af byomdannelse. Der kan i kommuneplanens rammedel angives rækkefølgen for byomdannelse på lige vilkår med den hidtidige angivelse af inddragelsen af nye byzonearealer. Dels til realiseringsdelen, hvor de midlertidige overskridelser af støjgrænserne smidiggør processen.

Hertil kommer støttepuljen fra Erhvervs- og økonomiministeriet, der gennem en handlingsplan for Offentlige-private partnerskaber, støtter kompetence og erfaringsudviklingen af samarbejde mellem det offentlige og det private om byomdannelse.

Min tese er, at det ikke er virkemidlernes utilstrækkelighed, der vanskeliggør byomdannelse. Virkemidler er tilstede, og kan som skitseret ovenfor anvendes særdeles konstruktivt igennem processen. Det essentielle er aktørernes vilje til at realisere byomdannelse.

## 8.2 Aktørsammenspillet i byomdannelseprojekter

I forrige kapitel opstilles en model for kommunens tilgang til byomdannelse:



Erfaringsopsamlingen *Byudvikling i otte kommuner*, [Erhvervs- og Boligstyrelsen, 2003] er relevant at bringe på banen her.

I erfaringsopsamlingen analyseres otte forskellige byfornyelses- og byomdannelseprojekter. Af analysen fremsættes en tese om to mulige spor:

1. Procesorienteret borgerinddragelsesspor
2. Partnerskabs- og forhandlingsspor

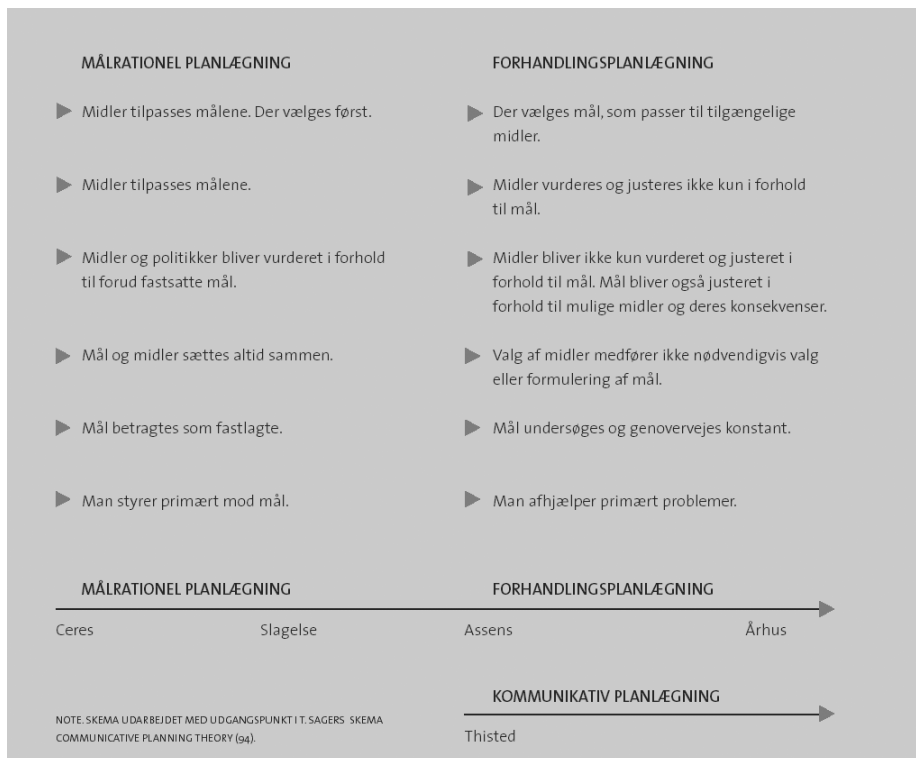
I det procesorienterede spor forsøger man at skabe rammerne for en afdækning af ønsker, forventninger, muligheder og behov i området. Det vil typisk være arbejdsgangen i byfornyelsesprojekter.

Partnerskabs- og forhandlingsspor vil være karakteriseret ved et tæt samarbejde mellem kommunen og enkelte partnere om projektet. Det ses typisk i byomdannelseprojekter.

De to spor er grundlæggende forskellige, og der er ifølge erfaringsopsamlingen en tendens til at partnerskab og borgerinddragelse udelukker hinanden.

Analysen af byomdannelseprojekter i dette projekt understøtter denne tese, idet alle projekterne følger et partnerskabs- og forhandlingsspor. Det er en interessant pointe, at arbejdsgangen i byfornyelses- og byomdannelseprojekterne er så grundlæggende forskellige. Borgerinddragelsen har traditionel været et kerneområde i den fysiske planlægning, men byomdannelseprojekterne udfordrer altså denne tilgang.

Erfaringsopsamlingen udfolder på baggrund af analyse af fem byomdannelsesprojekter den metodisk tilgang til partnerskabs- og forhandlingssporet.



Som det fremgår af figuren er den afgørende forskel om midlerne tilpasses målene, eller om målene tilpasses midlerne.

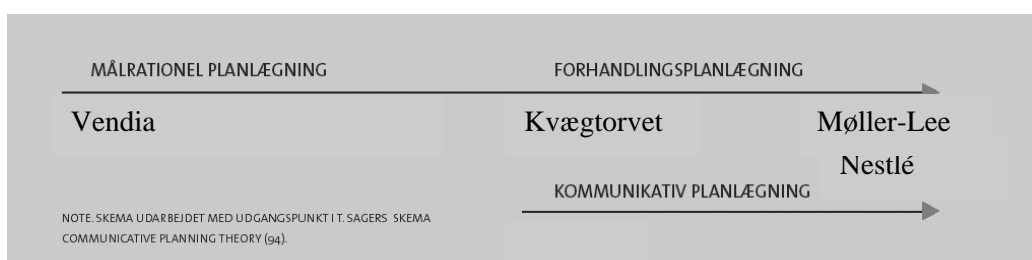
I den målrational planlægning styrer man mod nogle fra starten fastsatte mål. Midlerne vælges undervejs med henblik på at opfylde de fastsatte mål.

I forhandlingsplanlægning bliver midlerne ikke vurderet og justeret i forhold til mål, men der vælges mål, der passer til de tilgængelige midler. Forhandlingsplanlægningen er suppleret med kommunikativ planlægning for at tage højde for de projekter, der bygger på høj grad af borgerinddragelse.



Tesen er som nævnt baseret på analyse af fem byomdannelsesprojekter, der er anført på figuren i forhold til valg af den metodiske tilgang. Nogle af disse rammer sporene i en ren form, andre er en blandingsform af heraf.

Sættes byomdannelsesprojekterne i Hjørring i forhold til denne modeldannelse, tegnes følgende billede.



I omdannelsen af Vendia-bryggeriet har kommunen nogle klare mål om bevaring af bygninger samt anvendelse, som realiseres gennem omdannelsen. Kommunen står selv som projektudvikler og delvis bygherre (via et alment boligselskab). Målene for Vendia-bryggeriet optræder kun i en detaljeret udarbejdet lokalplan. Udover den lovpligtige høring i forbindelse hermed er der ikke sket nogen målrettet borgerinddragelse.

Omdannelsen af Nestlé og Møller Lee er eksempler på rene forhandlingsplanlægningsmodeller. Områderne optræder ikke med forudbestemte målsætninger i nogle af kommunens retlig bindende plandokumenter, men er formet af investors ønsker. I forbindelse med omdannelsen af Nestlé har kommunen dog udarbejdet en masterplan med projektforslag for området, men de retligt bindende planer, lokalplaner, udarbejdes i samarbejde med investor. Som optakt til udarbejdelsen af masterplanen indbydes en udvalgt skare til paneldiskussion om områdets anvendelsesmuligheder, og metoden gør herved tilnærmelser til elementer fra den kommunikative planlægning, men idet formålet ikke er en bred folkelig forankring af projektet, men mere et supplement til kommunens arbejde med masterplanen, mener jeg ikke, at kriterierne for kommunikativ planlægning opfyldes.

Kvægtorvet er ligeledes et udtryk for klassisk forhandlingsplanlægning. Kommunen optræder i første omgang som planmyndighed og får opfyldt en række planmål omkring bevaring, stiforbindelser mv. Som følge af områdets investerings svage status er investeringspresset ikke overvældende, og det

efterfølgende forløb viser, at offentligt økonomisk engagement er nødvendigt, ligesom det er nødvendigt at tilpasse målene efter de tilgængelige midler.

Af de opstillede modeller kan udledes en række betragtninger, dels om hvilke rolle kommunen udfylder i byomdannelse, men også om hvilke virkemidler, der er relevante, eventuelt mangelfulde.

### 8.3 Kommunen, en aktiv medspiller

Kommunens rolle ses i byomdannelsesprojekter at blive udvidet fra en traditionelt planlæggende og regulerende rolle til at være en udøvende partner i processen.

Som *indgang til byomdannelse* kan der som kommunale opgaver først og fremmest peges på områderegistrering, opstilling af overordnede planmål, sikring og tilrettelæggelse af borgerinddragelsen, opstilling af kravspecifikationer for de enkelte områder mht. arkitektur, byrum og byinventar samt integration i forhold til de eksisterende byområder og funktionel sammensætning.

*Realiseringsdelen* af byomdannelsesprocessen peger på behovet for offentligt finansielt engagement. I erfaringsopsamlingen opfordres til en øget opmærksomhed på prioriteret investeringsstrategi, herunder evt. en aktiv jordpolitik, byggemodning samt investeringer i bymiljø. Analysen af byomdannelse i Hjørring viser gode erfaringer med at bruge de kommunale investeringer som løftestang, for eksempel ved at flytte kommunale kontorer/institutioner til området.

Byomdannelsen af især investeringsvage områder medfører desuden en løbende indsats hvor en række forhold skal håndteres. Som eksempler kan nævnes: Oprensning, afklaring af ejerstrukturer, markedsføring, forhandling med interessenter og investorer, tilrettelæggelse af rækkefølge, grundsalg, integration af bolig og erhverv mv.

For ikke at blande kommunens roller som planmyndighed og udøvende projektudvikler sammen kan den løbende opgavevaretagelse i mange tilfælde med fordel lægges over i et selvstændigt selskab.

Ofte fokuseres der i diskussionen af virkemidler til byomdannelse ikke på kommunens nye rolle. Diskussion går ofte på, at kommunerne mangler virkemidler til at styre byomdannelsen med, jf. følgende citat.

*Den boligorienterede byfornyelse i Danmark er sat i system. Det samme gælder ikke omdannelsen af erhvervsarealer. Der findes ikke en statslig politik for området, der findes ikke en samlet "pakke" af virkemidler, og der findes ingen vejledning til kommunerne om "hvordan man gør".*

*[Møller-Jensen m.fl., BYPLAN 3/98, side 110].*

For at diskussionen af virkemidler bliver relevant, mener jeg, at man skal forholde sig til, hvilken rolle man ønsker at de offentlige myndigheder skal have i forbindelse med byomdannelse. Jeg har for at kvalificere debatten i det efterfølgende delt diskussionen af mulighederne for byomdannelse op i forhold til kommunens virkemidler som planlæggende myndighed og virkemidlerne som udøvende myndighed.

#### 8.4 Kommunen som planlæggende myndighed

I kapitel 3 gennemgås kommunens virkemidler til at planlægge for en ønsket byomdannelse.

Kommunens muligheder for at planlægge for byomdannelse afgrænses til planlovens §11, der hjemler at byomdannelsesområder indgår i kommuneplanens rækkefølgebestemmelse. Kommunen har således det styringsredskab, at de kan nægte at tilvejebringe en lokalplan, der strider mod denne rækkefølgeangivelse.

Planlovens traditionelle styrereds kab er (blandt andet PL§§12 og 14) er også rettet imod en ønsket arealanvendelse, således at kommunen gennem nedlæggelse af forbud og gennem lokalplanudarbejdelse kan forhindre andre projekter end det ønskede for det omhandlede område.

Den seneste revision af byfornyelsesloven har åbnet mulighed for at søge økonomisk tilskud til de indledende undersøgelser af jordforurening, ejerforhold samt forberedelsen af handlingsplaner og organisatoriske forhold. Disse vil først komme i spil ved opstarten af selve realiseringsdelen af byomdannelsesprocessen.

I andre lande er der valgt andre planlægningsredskaber som kunne være relevante at diskutere i forhold til de danske. Beskrivelsen af disse bygger på redegørelsen *Udenlandske instrumenter og erfaringer med styring af erhvervslokalisering og omdannelse af ældre erhvervsområder*, [Erhvervs- og Boligstyrelse 2000]

I Frankrig operer man med et såkaldt ZAC-instrument (kan oversættes til aftalt planlægningsområde), som udgangspunkt for byomdannelse. Ønsker en kommune at byomdanne et areal, kræver det godkendelse af et uafhængigt (offentligt) nævn samt godkendelse af de offentlige investeringer af en ovenstående myndighed. Godkendelse kræver, at der udarbejdes en speciel type lokalplan med en grov bebyggelsesplan, i stil med en dansk lokalplan, indeholdende byggeriets omfang og placering på arealet, bygningsanvendelser og udseende. I modsætning til de danske lokalplaner skal denne type lokalplan suppleres af en tids- og finansieringsplan. Lokalplanens udarbejdelse foretages af uafhængige offentlige forvaltningsinstanser, hvoraf den ene er ansvarlig for den arkitektoniske og designmæssige udformning af projektet, mens den anden står for de juridiske aspekter. I processen indgår ligesom i Danmark offentlige høringer i forbindelse med planudarbejdelsen.

Ved planens vedtagelse overgår byomdannelsesprojektet til et udviklingsselskab af offentlig-privat karakter (min. 50% kommunalt ejet). Udviklingsselskabet har en developerrolle, og står for byggemodning af arealet, infrastrukturen samt eventuelt opførelse af visse bygninger. I forbindelse hermed er selskabet tillagt ekspropriationskompetence. Som udgangspunkt skal udviklingsselskabet hvile i sig selv.

Erfaringsmæssigt løber finansieringen af byomdannelse rundt, ofte vil jordsalget til især erhverv endda også kunne medfinansiere områdets sociale boligbyggeri. Den private interesse i at indgå i udviklingsselskaber er på grund af lavkonjunkturer faldende, hvorfor det kan blive nødvendigt at staten eller regionerne går ind og udfylder denne rolle.

Realisering af byomdannelse har i Frankrig en tidsramme på 7-15 år.

Den franske model indeholder langt hen af vejen de samme virkemidler som de danske. Fra politisk side har man implementeringsmæssigt valgt at sætte processen i nogle mere faste rammer. Således vil enhver lokalplan for et byomdannelsesområde medføre oprettelse af et udviklingsselskab. Denne model for planlægning af byomdannelse signalerer en politisk vilje til at satse på byomdannelse, idet der økonomisk også følges op på planlægnin-

gen. Modellens ulempe er dog, at byomdannelsen, ved ikke at være underlagt markedets udbud og især efterspørgsel, ikke er garanteret succes i form af brugere/lejere til de byomdannede faciliteter.

Der arbejdes i de franske byomdannelsesprojekter meget med at gøre området attraktivt for investorer gennem udformning. Alle byomdannelsesområder bygges derfor op som attraktive parkområder og for at gøre projekterne arkitektonisk spændende, udskrives der som regel arkitektkonkurrencer i forbindelse med området og de enkelte bygningers endelige udformning.

Da de danske byomdannelsesområder ofte har en attraktiv placering kan alene det, at byomdannelsen gennemføres, også ofte være ensbetydende med, at der vil være investorer til det byomdannede område.

Planlægningsredskaber fra Holland kan også bidrage med erfaringer, der kan bruges i diskussion af virkemidler til planlægning af byomdannelsen.

I Holland er målet en blandet arealanvendelse gennem fleksibilitet og rummelighed i planredskaberne.

Nøgleordene i de hollandske virkemidler er lokaliseringen af erhverv og industri. Udgangspunktet for lokaliseringspolitikken er en inddeling af byens arealer i A, B og C-områder. A-områderne har en høj tilgængelighed med kollektiv trafik og cykel, B-områderne har en høj tilgængelighed med både kollektiv trafik og bil, og C-områderne har en høj tilgængelighed med bil. Til områdeinddelingen er knyttet krav om, hvor mange p-pladser, der må anlægges pr. ansatte. Inddelingen er ikke statisk, idet områder kan opgraderes ved at fremme tilgængeligheden til kollektiv trafik. Inddelingen opererer også med R-områder, som er områder, der hverken har høj tilgængelighed med kollektiv trafik eller bil. For disse områder arbejdes der mod en afvikling af eksisterende erhverv, der flyttes til egnede områder. For at kunne matche virksomhederne til områder fastlægges virksomhedens mobilitetsprofiler ud fra kriterier som arbejdsplads- og besøgsintensiteten samt de ansattes daglige afhængighed af bil i tjenesten og endelig virksomhedens afhængighed af at kunne få gods leveret via vej.

Denne lokaliseringspolitik udfordrer den traditionelle danske funktionelle udlægning af områdeanvendelser. Lokaliseringspolitikken åbner op for en mere blandet arealanvendelse, idet det er transportkravene, der er kriteriet.

Udover at åbne op for en blandet arealanvendelse, som er målet for byomdannelsen i Danmark, vil lokaliseringspolitikken også kunne afhjælpe følgeproblemer, som ofte opstår i kølvandet på byomdannelsen. I Aalborg har

problemer, som ofte opstår i kølvandet på byomdannelse. I Aalborg har man for eksempel efter byomdannelse af havnearealerne stået med store trafikale problemer efter anlæggelse af en handelsskole i et tætby-kvarter.

Erhvervs- og bypolitisk udvalg har i 2000 udgivet et notat om *Klassificering af virksomheder til brug for integration af erhverv med andre byfunktioner*. Notatet tager udgangspunkt i en betragtning om, at ændringer i erhvervsstrukturen og mere og mere fokus på miljøforhold har medført, at mange flere virksomheder i dag vil kunne placeres i byer og områder nær boliger.

Til brug for fastlæggelse af, hvilke typer virksomheder, det vil være muligt at integrere i miljøfølsomme byområder tages der udgangspunkt i virksomhederne og deres miljøbelastning karakteriseret ved en *procesprofil*, som er udtryk for den miljøbelastning virksomhedens processer skaber, og ved en *mobilitetsprofil*, som er udtryk for de trafikale gener, virksomheden skaber.

Ved at inddele mobilitetsprofilen i tre niveauer (lav – middel- høj) kan denne sammenholdt med procesprofilen matche den pågældende virksomhed med et egnet område.

I notatet konkluderes (side 26), at på denne måde vil procesprofilen være hovedafgørende for om en virksomhed kan lokaliseres i et følsomt område, mens mobilitetsprofilen i højere grad afhænger af områdets beliggenhed i forhold til infrastrukturen. Notatet foreslår derfor, at infrastrukturen beskrives ud fra den kollektive trafikdækning, således at et område med god kollektiv dækning kaldes K1, mellem dækning K2 og dårlig dækning K3. Dette kan indarbejdes i lokaliseringsmodellen

Dermed svarer notatets beskrevne model i høj grad til det hollandske ABC-system.

Notatet har ikke haft en implementeringsmæssig gennemslagskraft på statsligt niveau, idet Miljøstyrelsens *Vejledning om ekstern støj i byomdannelsesområder*, fra 2003, ikke opererer med mobilitetsprofiler, men vurderer virksomhederne traditionelt ud fra procesprofilen.

I kommunalt regi kan man dog godt vælge at arbejde med den beskrevne lokalitetspolitik. Aalborg Kommune har gjort tilnærmelser hertil, idet de i byplanrammerne for midtbyen (1993) udlægger hele Aalborg midtby til ”blandet bymæssig anvendelse”. Dermed åbnes mulighed for en langt mere blandet anvendelse til bolig, erhverv, detailhandel, let-industri m.m. Men byplanrammerne opererer igen kun med begrebet i forhold til virksomheder-

nes procesprofil, hvorved det afgørende trafikale spørgsmål i lokaliseringspolitikken ikke behandles.

Anvendelsen af lokaliseringsstrategier i stil med den, der er beskrevet i notatet fra Erhvervs- og bypolitisk udvalg, eller ABC-politikken vil kræve en visionær kommune, der har overskud til at sætte en helt ny dagsorden på bordet i forhold til planlægning. Mit indtryk fra arbejdet med Hjørring er, at man vil føle, at man skyder gråspurve med kanoner, idet problemer i en by af Hjørrings størrelse er af en langt mindre skala end i større byer. Omdannelsen af Kvægtorvet rummede dog problemer af trafikal karakter, så jeg ville nu ikke helt forkaste ideen. Men skal man forvente, at kommunerne tager ideen til sig, må en statslig implementering af denne planlægningsmetode, anses som nødvendig. En statslig implementering vil desuden kunne sikre stationsnærhedsprincippet, som er et fremtrædende princip i de statslige udmeldinger til regionplanudarbejdelsen og dermed også kommuneplanrevisionerne.

Der kan specifikt i forbindelse med omdannelse af ældre arealer hentes yderligere inspiration fra Holland. I ældre havneområder har man arbejdet med at tilføje mere "åbne" miljøkvalitetskrav via lokalplanlægningen. Ideen er, at developere og bygherrer selv kan bestemme, hvorledes de vil leve op til kravet om miljømæssig kvalitet. Systemet går ud på, at der til lokalplanerne er tilføjet en liste over en række miljøforbedrende tiltag, man kan vælge ud fra. Hvert tiltag har en karakter – positiv eller negativ. Jo højere kvalitet, jo bedre for miljøet. I de ældre havneområder skal et byggeprojekt – ud over at opfylde lokalplanbestemmelserne og miljølovgivningen – mindst opnå 20 point. Det er muligt at opnå maksimalt 47 point fra listen, hvilket giver bygherren en frihed, der har vist sig værdifuld ved implementeringen. Som den så ud i 1995 er listen grupperet over en række temaer: tæt/kompakt by, mobilitet, støjgener, bæredygtigt byggeri, energi, vand og affald.

Implementeringen af planlovens muligheder for en 8-årig overskridelse af miljøstyrelsen vejledende støjgrænser kan ses som et tiltag med et formål i stil med det hollandske.

Samlet set kan det konkluderes, at kommunerne i dag *har* virkemidler til at planlægge for byomdannelse, og at virkemidlerne *kan vælges* at benyttes i stil med de beskrevne modeller fra Frankrig og Holland. Efter gennemgangen af kommunens mulighed for at medvirke til at realisere byomdannelse vil der kunne tegnes et samlet billede af kommunens muligheder for at byomdanne.

## 8.5 Kommunen som udøvende myndighed

De økonomiske virkemidler, beskrevet i kapitel 3, gør kommunen i stand til at deltage i byomdannelseprojekter som udøvende part.

I forhold til opstillingen af de tre spor i modellen på side 168 kan kommunen enten deltage som ansvarlig for projektgennemførelsen eller som partner i et offentligt-privat samarbejde.

Især som eneansvarlig for omdannelsen står kommunen med en stor økonomisk byrde og risiko.

Erfaringsopsamlingen *Byudvikling i 8 kommuner* foreslår etablering af en jordbank, der kan medvirke til at opbygge denne risikokapital. Erfaringsopsamlingen peger også på muligheden for at få statslig refusion for et eventuelt byomdannelsesstab for at skabe et stærkere incitament for den enkelte kommune. I mange tilfælde vil der ikke være noget tab, men risikoen for et muligt tab kan være svær at vurdere på forhånd og kan gøre det politisk meget vanskeligt at sætte gang i en omdannelsesproces.

Muligheden for at indgå i et partnerskab kan antage forskellige former. Kommunen kan medvirke som en samarbejdspartner af rådgivende og planlæggende karakter, men kommunen har også mulighed for at indgå økonomisk i et partnerskab, som følge af lov om kommuners og amtskommuners samarbejde med aktieselskaber. Dog med den begrænsning, at kommunens samlede indskud i kontanter eller andre værdier ikke må overstige 10 mio. kr.

Erfaringer med selskabsdannelse mellem kommunen og private investorer i forbindelse med byomdannelselse er ikke mange, og det har i min empiri ikke været muligt at finde eksempler herpå. Det statslige tilskud til erfaringsudvikling af OPP (Offentlige-Private Partnerskaber) sigter mod at udbrede metoden.

Ligesom i forrige afsnit må det konkluderes, at kommunen er i besiddelse af virkemidler, der kan anvendes til realisering af byomdannelselse. Men hvis kommunerne er i besiddelse af virkemidler til både planlægningen og realiseringen af byomdannelselse, hvorfor er det så, at kommunerne føler, at de ikke er i besiddelse af tilstrækkelige virkemidler til byomdannelselse ?



## 8.6 Utilstrækkelige virkemidler til byomdannelse ?

Kernen i besvarelsen af spørgsmålet om, hvorfor kommunerne føler, at de ikke har tilstrækkelige virkemidler til byomdannelse, er for det første en forståelse af, at byomdannelse er en ny proces, som kommunerne skal til at forholde sig til. Det specielle ved byomdannelse er, at kommunen har mulighed for indtage forskellige roller. Ønskes byomdannelsen realiseret, er kommunerne nødt til at indtage en langt mere progressiv rolle end de traditionelt er vant til fra andre planprocesser. Betragtningen om, at hvor byfornyelse i høj grad er en målrationel planlægningsproces, hvor man går efter definerede mål, mens byomdannelse har form af forhandlingsplanlægning, hvor mål og midler er mere diffuse, er en god forklaring på, hvorfor det kan være svært for kommunen at forholde sig til dels deres rolle, dels selve processen.

Desuden vil langt størstedelen af kommunerne ikke komme til at stå overfor mange byomdannelsesprojekter, hvorfor omdannelsen vil blive løst ad hoc i det konkrete, og formodentligt enkeltstående tilfælde, og disse kommuner vil ikke se et behov for at sætte processen i system. Skismaet mellem denne praktiske tilgang til en konkret problemstilling i en kommune og den ideologiske tilgang til byomdannelse, som del af en større helhed, hvor der løses andre og større opgaver, gør debatten om virkemidlerne diffus.

Analysen af byomdannelsesprojekterne i Hjørring Kommune viser med alt tydelighed, at det er muligt at byomdanne. Årsagen, mener jeg, er netop kommunens velvillige indstilling til at se sig selv i en ny rolle. Andreas Duus gav i interviewet udtryk for, at han godt fra starten var klar over, at kommunen på alle fronter måtte være helt fremme i skoen og yde den bedste service til de investorer, der måtte vise interesse i projekterne. De traditionelle arbejdsgange måtte i mange tilfælde laves om. Blandt andet nævnes eksemplet med byrådsmøder, der afholdes én gang om måneden, og som i sommerperioden har en lang pause. Dette system hænger ikke sammen med byomdannelsesprocessen, hvor der med korte frister er brug for at træffe store og afgørende beslutninger. Det gælder derfor om at have en grundigt forståelse af reglerne for det kommunale virke samt indholdet af kommunalfuldmagten, så man udnytter den kompetence, der ligger i dette tilfælde som teknisk direktør, til at træffe beslutningerne. De beslutninger, der overordnet vedrører kommunen, f.eks. om økonomiske forhold, kræver mandat fra byrådet, men er beslutningen under tidspres har man måtte vise fleksibilitet fra politisk side for at løse problemerne.

Den konklusion, jeg drager af arbejdet med byomdannelse, er, at det for kommunerne i dag er muligt at planlægge for og realisere byomdannelse. De eksisterende virkemidler kan endog udnyttes på en særdeles effektiv måde, hvis processen skrues rigtigt sammen.

### 8.7 Det statslige syn på byomdannelse

Den måde, som byomdannelse i dag håndteres på i plan- og reguleringssystemet, kan ud fra ovenstående betragtninger betegnes som en *mulighed*. Planloven rummer mulighed for at udlægge byomdannelsesområder i kommuneplanen og byfornyelsesloven rummer mulighed for at søge tilskud til opstarts-elementer i byomdannelsesprocessen.

Kommunerne kan således *vælge* at løse opgaven med et byomdannelsesområde, eller de kan vælge rent fysisk at lade område ligge, indtil markedskræfterne (forhåbentligt) en dag løfter opgaven. Der er ingen tvivl om, at byomdannelse, de steder hvor opgaverne er løst, kan ses som en god investering for kommunerne, forstået på den måde, at fornyelsen bidrager med en positiv effekt på byens visuelle fremtræden, og dermed også på byens mulighed for at tiltrække ”investorer”, i form af handel, indbyggere og eventuelt turister.

Men så længe opgaverne løses og løftes lokal, sker det også ud fra den enkelte kommunes interesser. Overordnede hensyn, som for eksempel princippet om stationsnærhed, kan ikke forventes indarbejdet i projektet. Af et seminar om byomdannelse (By og Boligministeriet, 1999) fremgår det, at indtægtsmæssig kan man, hvis man sætter boligarealer som udgangsfaktor sige, at grønne arealer forholdsmæssigt intet indbringer og erhvervsarealer indbringer det dobbelte. Så længe byomdannelse er underlagt markedskræfterne og/eller kommunen, der også er tvunget til at tænke på projektets rentabilitet, vil dette forhold give et entydigt billede af, hvad der prioriteres højest og lavest gennem byomdannelsen.

Der er mange måder, man fra statslig side kan vælge at påvirke processen på. De beskrevne udenlandske erfaringer er en mulighed. Men grundlæggende vil diskussionen være af bypolitisk karakter, og et spørgsmål om, hvad der ønskes med byomdannelse.

Med de givne virkemidler i dag, ser jeg den største udfordring og mulighed i erfaringsudveksling. Bevidstliggørelsen om kommunens rolle og muligheder vil løse mange af de diskussioner, der præger dette emneområde.

Rapporter som *Byudvikling i 8 kommuner* er værdifulde, men når måske ikke alle kommuner. Jo mere håndgribeligt metoderne for byomdannelsesprocessen kan opstilles, jo mindre forvirrende vil arbejdet med realiseringen af byomdannelse være. Hvis der kunne udarbejdes et teoretisk fundament til løsning af byomdannelse, gerne i form af en statslig udsendt vejledning (i stil med miljøministeriets lokalplanvejledning), ville det være af stor betydning for mange kommuners arbejde.

Jeg har i det følgende opstillet de erfaringer, jeg har kunne udlede af arbejdet med byomdannelse i Hjørring Kommune.

### 8.8 Tilgang til byomdannelse

Den kommunale tilgang til et byomdannelsesprojekt vil først og fremmest være spørgsmålet *Hvilken rolle vil vi spille ?*

1. Et rent offentligt foretagende
2. Partnerskab mellem offentlig-privat
3. Developer-model

Ved partnerskab er der brug for en på forhånd præcis aftalt rollefordeling mellem kommunen og grundejeren/developeren, så grundejerens og kommunens rolle og ansvar defineres. Herunder graden af økonomisk samarbejde.

Kommunen bør derudover gøre sig klart, om Mål eller Middel er vigtigst. Herunder hører også spørgsmålet om, der skal stilles krav til investor, eller om der skal formaliseres et samarbejde mellem kommunen og investor om mål eller midler.

Endelig vil det være værd at overveje i hvilken grad, og eventuelt hvordan, offentligheden skal inddrages. Forud for omdannelsen af Nestlé havde Hjørring Kommune indbudt et udvalg af interessenter til indledende idé-møde. Netop omdannelsen af Nestlé har siden hen medført modstand fra naboerne og andre grundejere i nærheden. Tidligere inddragelse af den brede offentlighed kunne have imødegået denne modstand, men det er helt normalt, at kommunen træffer valg om ikke at inddrage offentligheden i byomdannelsesprojekter, udover de lovpligtige offentlighedsperioder i forbindelse med lokalplanudarbejdelse og eventuel kommuneplanrevision.

Fælles for de metodiske tilgange til byomdannelse er, at kommunen må påregne en række følgeinvesteringer. Investeringer i grønne omgivelser og veje henhører traditionelt under kommunens udgifter. Idet jordforurening ofte udgør en barriere af afgørende karakter for opstarten af byomdannelse, bør kommunen også overveje, om det er en udgift, de vil tage på sig. Byfornyelseslovens mulighed for at få tilskud til kortlægning af forureningen vil lette denne byrde lidt, idet visheden om forureningens omfang vil gøre det mere realistisk for investor at vurdere projektets rentabilitet. Generelt kan de retlige virkemidler ses som redskaber, der kan smidiggøre og lette processen, og skal dermed sættes ind i en valgt model for at have effekt.

Kommunen har også muligheden for at lette realiseringsdelen ved at foretage investeringer i de omdannede faciliteter, for eksempel leje af kontorer.

Opsplitningen i elementer er en brugbar metodisk tilgang til byomdannelsesprocessen, der kan besvare mange af de spørgsmål, der efterlyses i debatten om byomdannelsen og som også er præsenteret igennem min problemformulering.

Vejen frem til denne metodisk fremstilling af processen har desuden gennem empiri og feltarbejde skabt forståelse for årsagen til begrebsliggørelsen af det *at byomdanne* samt for processens iboende faldgrupper, som blandt andet resulterer i de mange "Til leje"-skilte, der oprindeligt satte mig i gang med dette projekt.

På mit 8. semester afsluttede jeg mit arbejde med at konkludere, at de eksisterende virkemidler ud fra en minimumsbetragtning var tilstrækkelige, og at det var op til kommunerne at anvende disse på en konstruktiv måde. Hvad der skulle lægges i ordet konstruktiv lagde op til en større diskussion, som jeg lod stå åben for læseren. Jeg anser med dette arbejde, ringen for at være sluttet.



## Anvendte kilder i rapporten

Som indgang til projektet er der foretaget en omfattende empiri-indsamling, som ikke direkte er anvendt i rapporten, men som er en del af den baggrundviden, jeg har baseret projektarbejdet på. Det vil være for omfattende at op-ridse alt litteraturen i en litteraturliste, jeg har derfor valgt kun at anføre de kilder, der direkte bruges i de enkelte kapitler. For interesserede læsere vil den øvrige litteratur være at finde på den vedlagte CD. Relevant lovgivning med tilhørende vejledninger vil også være at finde her.

### 1. PROJEKTETS FORM

*"Case studiet som Forskningsmetode"*, Bent Flyvbjerg", Institut 20, AAU, 1988

*"Case-studier"*, Erik Maaløe, Akademisk forlag, 1996

### 2. AT BYOMDANNE

*"Fremtidens by"*, By- og Boligministeriet, 1999

*Noter fra konference om byudvikling og byomdannelse*, Miljøministeriet, 2004 ([http://www.lpa.dk/Venstremenuen/Aktuelle\\_plantemaer/Byomdannelse/Informationstyper/Nyviden/referat\\_af\\_konfernce\\_om\\_Byudvikling\\_og\\_byomdannelse\\_januar\\_2003.htm](http://www.lpa.dk/Venstremenuen/Aktuelle_plantemaer/Byomdannelse/Informationstyper/Nyviden/referat_af_konfernce_om_Byudvikling_og_byomdannelse_januar_2003.htm))

*"I en mellemtid"*, Jesper Bo Jensen, Institut for fremtidsforskning, 2001

*"Den regionale vækststrategi"*, regeringen, maj 2003

*Bypolitisk redegørelse R13*, afgivet af daværende by- og boligministerer Jytte Andersen til folketinget ([http://www.ft.dk/Samling/19981/redegoerelser\\_oversigtsformat/R13.htm](http://www.ft.dk/Samling/19981/redegoerelser_oversigtsformat/R13.htm))

*"Byen år 2000"*, By & Boligministeriet, 2000

### 3. BARRIERER VED BYOMDANNELSE

*"Den historieløse herlighed"*, Artikel i *ByplanNyt* nr. 6, 2003

*"Jeg vandt i boliglotteriet"*, *Boligen* nr. 4, *Boligselskabernes Landsforening*, 2002

*"Betænkning fra Erhvervs- og Bypolitisk udvalg"*, 2001 ([http://www.lpa.dk/Topmenuen/Publikationer/2001/erhvervs\\_og\\_bypolitisk\\_betaenkning1397\\_2001.pdf](http://www.lpa.dk/Topmenuen/Publikationer/2001/erhvervs_og_bypolitisk_betaenkning1397_2001.pdf))

*"Kommunal forvaltning"*, Preben Espersen, Dansk Kommunalkursus, 1993

*"Forvaltningsret. Opgaver. Hjemmel. Organisation."*, Bent Christensen, 1994

*"Indenrigsministeriets afgørelser og udtalelser om kommunale forhold"* ([http://www.im.dk/publikationer/afg\\_1981-1995/afg%C3%B8relse%201984.pdf](http://www.im.dk/publikationer/afg_1981-1995/afg%C3%B8relse%201984.pdf))

*"Lov om planlægning"*, Anne Birte Boeck, Jurist- og Økonomforbundets forlag, 1994

*"Handlingsplan for offentlig-private partnerskaber"*, Regeringen, 2004

*"Genbrug af byarealer"*, Møller-Jensen m.fl., *BYPLAN* 3/98, side 110

### 4. KVÆGTORVET

*Selskabsformer*, KGN Erhverv Danmark ([www.kgn.dk](http://www.kgn.dk))

*"Nordjysk Udvikling 1980 – 2002"*, *"Nordjyske Fremtidsrammer – 2025"*, *"Bykvaliteter og Bosætning i Nordjyske byer"*, *"Erhvervslokalisering"*, RUBIN, Nordjyllands Amt. 2003

*"Kommuneplan 1996-2005"*, Hjørring Kommune, 1996

## 6. ANDRE BYOMDANNELSESPROJEKTER I HJØRRING

*"Hjørring får et nyt stort bycenter"*, Artikel i Nordjyske den 19.11.2004

*"Bisca-grunden er solgt"*, Artikel i Nordjyske den 7.1.2005

## 7. KONKLUSION PÅ BYOMDANNELSE I HJØRRING

*"Byggeriets mellemænd"*, Artikel i Jyllands Posten, 27.11.2001

## 8. PERSPEKTIVERING

*"Byudvikling i 8 kommuner"*, Erhvervs- og Boligstyrelsen, 2003

*Noter fra Bypolitik og omdannelse af ældre erhvervsområder*, By- og boligministeriet, 1999 (<http://www.byerhvervudvalg.dk/seminar/seminar2.htm>)

*Noter fra konference om byudvikling og byomdannelse*, Miljøministeriet, 2004 ([http://www.lpa.dk/Venstremenuen/Aktuelle\\_plantemaer/Byomdannelse/Informationstyper/Nyviden/referat\\_af\\_konfernce\\_om\\_Byudvikling\\_og\\_byomdannelse\\_januar\\_2003.htm](http://www.lpa.dk/Venstremenuen/Aktuelle_plantemaer/Byomdannelse/Informationstyper/Nyviden/referat_af_konfernce_om_Byudvikling_og_byomdannelse_januar_2003.htm))

*"Klassificering af virksomheder til brug for integration af erhverv med andre byfunktioner"*, By- og Boligministeriet 2000

*"Udenlandske instrumenter og erfaringer med styring af erhvervslokalisering og omdannelse af ældre erhvervsområder"*, Erhvervs- og Boligstyrelsen, 2000





## Case-studium af byomdannelse af Kvægtorvet i Hjørring

Dette projekt er initieret af en undren over begrebet byomdannelse. Det har altid været naturligt, at tomme bygninger enten blev revet ned eller brugt til andre formål, men pludselig var denne proces noget særligt. Det var ikke længere noget der blot skete ad hoc, men nu skulle alle byer pludselig *byomdanne*, og i en sådan stil, at det ofte synes som om, at selve det at byomdanne blev målet.

På 8. semester behandlede jeg emnet i forhold til det samlede plan- og reguleringssystem. Sigtet var at klarlægge de eksisterende virkemidler, og dermed var fokus rettet mod reguleringen af byomdannelsesprocessen. Projektet behandlede ikke den egentlige tilrettelæggelse og dermed tilgangen til byomdannelse.

Sigtet med dette projekt er gennem casestudium af et konkret byomdannelsesprojekt at kunne sætte fokus på *den egentlige realisering* af byomdannelse, herunder aktørsammenspil, økonomi og planlægningen. Teoretisk lægges tyngden på de retlige virkemidler, hvor især de seneste revisioner af byfornyelsesloven og planloven sætter nogle nye virkemidler i spil. Selvom projektet hermed som udgangspunkt sætter lovgivningen i fokus, kan det ikke undgås, at de planlægningsmæssige overvejelser også fylder en del, ligesom projektets arbejdsmetoder lægger op til mange iagttagelser og beskrivelser.

Omdannelsen af Kvægtorvet i Hjørring er valgt som case i projektet. Hjørring er valgt, idet byen ud over at give mulighed for at studere et byomdannelsesprojekt til bunds også rummer en række andre byomdannelsesprojekter på forskellige stadier, som kan medvirke til at belyse grundlæggende udfordringer til byomdannelsesprocessen.

Rapporten er opbygget over fire dele:

- Del 1: *Problemformulering og metoderedegørelse* [Kap. 1]
- Del 2: *Baggrund*  
Klarlæggelse af begrebet byomdannelse, samt gennemgang af barrierer samt virkemidler til byomdannelse [Kap 2-3]
- Del 3: *Case-studium*  
Analyse af Kvægtorvet [Kap 4-5]  
Analyse af andre byomdannelsesprojekter i Hjørring [Kap. 6]
- Del 4: *Syntesedannelse*  
Resultaterne fra analysen af Kvægtorvet og de andre byomdannelsesprojekter sammenholdes og indgår i en modeldannelse for tilgangen til byomdannelse [Kap. 7]. Resultaterne udbredes ved at inddrage andre erfaringer med byomdannelse [Kap 8]