



Mulighed for midlertidige anvendelser

INDHOLD

Sammenfatning	3
Indledning.....	3
Kommissorium og projektgruppens sammensætning	4
Metode.....	4
Hvad er midlertidige anvendelser?.....	5
Hvordan arbejdes der med midlertidighed i kommunen?.....	5
Hvad kan midlertidige anvendelser bruges til?	6
Byliv.....	7
Byomdannelse	7
Kvarterudvikling	8
Byudvikling	8
Ny byudviklingsstrategi	8
Liv på byggepladsen.....	9
Tyske erfaringer på området	10
Tyske vs. danske forhold for midlertidige anvendelser	10
Barrierer for midlertidige anvendelser.....	11
Sagsbehandling	12
Skala.....	12
Sagsbehandlingstid.....	12
Myndighedsudøvelsen.....	13
Anvendelse	13
Omkostninger	14
Muligheder for midlertidige anvendelser.....	14
Planlægning	14
Perspektivområderne	15
Forholdet til gældende planlægning.....	15
Refshaleøen	15
Nordhavnen.....	16
Godsbaneterrænet	16
Muligheder for at indrette de i kommuneplanen nævnte midlertidige kreative erhverv eller kulturelle formål	16
Eventuel anvendelse af kompetencenormer	16
Opsamling	17
Anbefalinger.....	18
Kilder	19
Fotokilde.....	19
Internetkilder.....	19



KØBENHAVNS KOMMUNE
Teknik- og Miljøforvaltningen

Sammenfatning

Projektet "Mulighed for midlertidige anvendelser" udspringer af Center for Bydesigns virksomhedsplan for 2009.

Det er sat til at levere et skriftligt produkt, der afdækker effekten af de midlertidige anvendelser, eksisterende barrierer og muligheder for at fremme midlertidige anvendelser, en eksempelsamling samt en handlingsrettet leverance, der eksempelvis kunne bestå af en elektronisk værktøjskasse.

De midlertidige anvendelser af byens rum og bygninger kan spænde fra timer til år, kriteriet er blot, at der er tale om en tilstand, der som udgangspunkt er tidsmæssigt afgrænset. Men vi har i projektet haft særligt fokus på anvendelser, der strækker sig udover de enkeltstående events, da disse allerede håndteres af Center for Veje.

Strategisk arbejde med midlertidighed foregår hovedsageligt i Teknik- og Miljøforvaltningen, Økonomiforvaltningen og Kultur- og Fritidsforvaltningen, hvor midlertidigheden er indarbejdet i de nuværende strategier og politikker, herunder Kommuneplan 2009 og det nu afsluttede Gang i København.

De midlertidige anvendelser har en bred effekt på byudviklingen, hvilket synliggøres i rapporten, hvor anvendelsernes effekt på byliv, byomdannelse, kvarterudvikling og byudvikling af nye byområder fremlægges og understøttes af lokale københavnereksempler. Dette perspektiveres af de tyske regler og erfaringer på området.

Som et led i arbejdet er der afholdt 9 forskellige interviews med aktører på området, hvilket, kombineret med litteratur- og lovgivningsstudier, har ført til en identifikation af barrierer og muligheder for at fremme de midlertidige anvendelser.

Interviewpersonerne fordelte sig på tre hovedgrupper: de kreative aktører på området, developere og myndighedspersoner. Samlet set peger interviewpersonerne på barrierer indenfor sagsbehandlingen og omkostningsniveauet.

Men også rent lovgivningsmæssigt er der en barriere idet planloven ikke opererer med midlertidighed som begreb. Men med den nye kommuneplans rammer for de udpegede perspektivområder muliggøres midlertidige anvendelser indenfor planhierarkiet. I projektet fremfører vi derfor et bud på, hvordan disse de nye muligheder kan udnyttes.

På baggrund af ønsket om at fremme midlertidige anvendelser i Københavns Kommune, og projektgruppens undersøgelser og erfaringer, anbefales det, at projektet

kobles op på videreførelsen af Gang i København, der etableres en midlertidigheds task-force gruppe på tværs af forvaltningerne samt, at der udarbejdes en netbaseret midlertidighedsguide efter samme princip som Arrangementsguiden på Københavns Erhvervscenters hjemmeside.

I relation til realiseringen af mulighederne i den nye kommuneplan er der sideløbende med projektgruppens arbejde truffet beslutning om at nedsætte en arbejdsgruppe med deltagelse af TMF og ØKF. Denne arbejdsgruppes leverance bør inddrages i task-forcens videre arbejde inden for rammerne af Gang i København.

Indledning

København har sammen med øvrige storbyer i den vestlige verden gennemgået markante forandringer gennem de seneste årtier, hvor krise og udflytning af store industriarbejdspladser er blevet afløst af fremgang, optimisme og nye videnserhverv.

Man taler om vidensbyen som en afløser for industribyen, og nye temaer i byudviklingen er en naturlig konsekvens heraf. De menneskelige ressourcer er blevet et afgørende konkurrenceparameter i den globale storbykonkurrence, og blandt andet derfor er det vigtigt, at byen er i stand til at tiltrække og fastholde vidensmedarbejdere. For vidensbyen er det ligeledes vigtigt, at der er et kreativt og innovativt vækstlag, der kan generere ny viden og gode idéer til gavn for byens erhvervsliv, og disse opmærksomhedspunkter aflæses da også direkte af de aktuelle udviklingsstrategier i kommunen.



Nedlagte industribygninger tilbyder med deres store volumener og unikke miljø et interessant lokalealternativ for unge, kreative iværksættere.

København skal være en metropol for mennesker og en dynamisk by, der kan skabe attraktive rammer for vækst,

viden og innovation ved blandt andet at give plads til kreative virksomheder.

Overgangen fra industri- til vidensby har efterladt store centralt beliggende industri- og havneområder med gode muligheder for at understøtte netop disse strategier. Og vi har da også allerede set, hvordan områderne er blevet indtaget af kreative aktører, der har udnyttet det mellemrum der opstår inden områderne byudvikles til at gennemføre forskellige former for midlertidige anvendelser.

Særligt langs Københavns Havn har vi set de midlertidige anvendelser blomstre op, med Luftkastellet på Christianshavn som en markering af den nye udvikling i midten af 1990'erne. Siden kom lignende steder som Base Camp, Papa Hotel og Halvandet til, men også andre tiltag som kunstnerkollektivet A-huset har skabt et nyt liv og en ny identitet i de bynære havneområder.

De midlertidige anvendelsers effekt har været så markant, at Skanska selv inviterede Papa Hotel indenfor på Havneholmen, for at skabe opmærksomhed og merværdi på stedet, og i dag bruges midlertidige anvendelser som katalysator i Ørestad, for at generere byliv i den nye bydel. Carlsberg lejer store arealer ud til midlertidige kreative anvendelser, og på Musicon i Roskilde bygger man en helt ny bydel op omkring de midlertidige anvendelser.

Der er flere forskellige interesser på spil - der er byens strategiske overvejelser i forhold til den globale storbykonkurrence, der er de kreative aktørers behov for billige og interessante steder til at udfolde deres aktiviteter og der er developernes interesse i at generere merværdi til deres investeringer. De midlertidige anvendelser virker på alle planer, og det er derfor naturligt, at vi som by nu retter vores opmærksomhed på fænomenet for at undersøge, hvordan vi kan fremme midlertidige anvendelser af byens rum og bygninger.

Kommissorium og projektgruppens sammensætning

Projektet er igangsat på baggrund af Center for Bydesigns virksomhedsplan for 2009, og skal identificere

barrierer og muligheder i lovgivning og sagsbehandling med det formål at fremme midlertidig brug af byens rum og bygninger.

Projektgruppen er sammensat på tværs af Teknik- og Miljø-, Kultur- og Fritids- samt Økonomiforvaltningen, ud fra den betragtning, at der er tale om et projekt, der ikke kan afgrænses snævert til Center for Bydesign, men som indholdsmæssigt går på tværs af flere dele af den kommunale forvaltning.

Fra Teknik- og Miljøforvaltningen deltog Claus Hovmøller Jensen (PL), Dan Borberg Mogensen, Jesper Thorkildsen og Søren Hvas (PD). Fra Kultur- og Fritidsforvaltningen deltog Mads Elling (PD) og fra Københavns Erhvervscenter Erik Nørgaard (PD). Derudover har Andreas Lieberoth (Center for Veje) og Tue Rex (Center for Byudvikling) deltaget i enkelte møder, da de hver især arbejder med tilgrænsende områder.

Projektet var sat til at levere en skriftligt produkt, der afdækker effekten af midlertidige anvendelser, de eksisterende barrierer for midlertidige anvendelser, mulighederne for at fremme midlertidige anvendelser og en eksempelsamling med gode eksempler på midlertidige anvendelser. Derudover skulle projektet levere en handlingsrettet leverance, der eksempelvis kunne bestå af en elektronisk værktøjskasse, som man kan hente hjælp i, når man enten sidder med en henvendelse om midlertidig anvendelse eller selv søger om midlertidige anvendelser bestemte steder i byen.

Metode

Vi har i projektet søgt materiale om midlertidige anvendelser, deltaget i netværksmøde i Plan09 regi, vedrørende de juridiske udfordringer for midlertidige aktiviteter i byomdannelsesområder, afholdt en række interne og eksterne interviews med relevante aktører på området samt afholdt ekskursion til Musicon-området i Roskilde.

Vores interviews tog udgangspunkt i en fælles interviewguide, der blev tilpasset de enkelte interviewpersoner. Interviewene er afholdt som semistrukturerede interviews, hvor de enkelte interviewpersoner har haft

Forvaltningen	De kreative aktører	Developergruppen
Birgitte Kortegaard (Områdeløft) Bente Willadsen (CBG) Hugo Prestegaard, Andreas Lieberoth (Områdechef, Center for Veje)	Erik Skibsted Hey (Kreativt Forum/ Luftkastellet) Benny Jepsen (Bureau Detours) Claus Nielsen og Sebastian Drage- lykke (Onesto Mong) Mads Paluszewski (Baneterrænet bag Mjølnerparken mv.)	Mads Byder (Urban Help - står for byudviklingen på Carlsberg) Knud Erik Busk (Adm. Direktør, Ku- ben Byg P/S)

mulighed for at gå udenfor spørgsmålene, hvorefter vi selv har bragt dem tilbage til spørgsmålene i interviewguiden. Denne metode har den fordel, at man har mulighed for at få andre informationer ud af interviewet end man på forhånd havde regnet med, og dermed udnyttes interviewpersonernes ekspertviden på området bedre end ved et mere stringent interview.

Interviewpersonerne er udvalgt, så der fokuseres på de dele af forvaltningen, der arbejder med problemstillingen i det daglige, de kreative aktører der har erfaring med at samarbejde med kommunen omkring midlertidige anvendelser samt developergruppen, der anvender midlertidige anvendelser som en del af deres forretning.

Hvad er midlertidige anvendelser?

Det har indledningsvist været nødvendigt at få afgrænset begrebet "midlertidige anvendelser", for at kunne arbejde meningsfuldt med det.

Midlertidige anvendelser af byens rum og bygninger kan være alt fra timer til år, kriteriet er blot, at der er tale om en tilstand, der som udgangspunkt er tidsmæssigt afgrænset.

Vi har i projektet haft særligt fokus på anvendelser, der strækker sig udover de enkeltstående events, da disse allerede håndteres af Center for Veje.

De midlertidige anvendelser af lidt længere varighed, som vi har fokuseret på, foregår ofte på steder, der har både historie og identitet, som eksempelvis gamle og forladte industri- eller havneområder. Fælles for stederne er, at de ikke er aktuelle på det traditionelle ejendomsmarked, har tomme bygninger og ubebyggede arealer og et lavt prisniveau. Nogle har også en identitet, der, på trods af deres fysiske beliggenhed tæt på byen, ligger udenfor folks bevidsthed, som fx Krøyers Plads på Christianshavn, Nordhavnen og Refshaleøen, der alle har fået ny opmærksomhed i kraft af succesfulde midlertidige anvendelser.

Steder som disse virker særligt tiltrækkende på byens kreative aktører, eller katalysatorerne, som de kaldes i Københavnerlivsformer. Her kan man udfolde sine projekter og selv sætte sit præg på byen, hvilket vi kender fra A-huset, Halvandet, Kulturdocken mv.

Anvendelserne knytter sig dermed tæt til overgangen fra industri- til videnssamfund, og de overgange som dette medfører, hvilket understreges af den tyske betegnelse *Zwischennutzung*, der netop retter fokus på begrebet som en anvendelse, der afløser en anden og afventer en tredje.

Evnen til at rette fokus på glemte områder i byen, trække nye besøgende til og illustrere nye former for anvendelse på steder med en allerede forankret historie er noget af det der gør fænomenet interessant i en byudviklings-

mæssig sammenhæng, og som også tiltrækker sig investorinteresse, idet de midlertidige anvendelser øget områdernes attraktivitet og dermed skaber værdistigninger. Der er penge i byliv.

De midlertidige anvendelsers evne til at ændre folks opfattelse i en positiv retning ved at skabe byliv og nye aktiviteter i glemte dele af byen er i dag så anerkendt, at de anvendes som et byplanmæssigt greb i Ørestad til netop at skabe mere byliv, og i Roskilde anvendes de som dynamo for byudvikling af det helt nye byområde Musicon.



PLUG N PLAY er et stort midlertidigt idrætsområde i Ørestad Syd, der er med til at skabe liv i bydelen, allerede mens byudviklingen foregår.

Vi har i projektet arbejdet med en tredeling af begrebet, som vi betegner kort, lang og tilbagevendende midlertidighed. Med den korte midlertidighed er der tale om midlertidige aktiviteter i form af enkeltstående events, lang midlertidighed er de tidsafgrænsede anvendelser der ligger derudover mens tilbagevendende midlertidighed er events der gentages år efter år.

I en byudviklingsmæssig sammenhæng er det den lange midlertidighed, der, efter vores opfattelse, har den største effekt og dermed også den største interesse for projektet, men vi vil også beskæftige os med de øvrige former for midlertidighed, i det omfang det vurderes som noget, der ikke allerede håndteres i øvrige dele af forvaltningen.

Hvordan arbejdes der med midlertidighed i kommunen?

Midlertidige anvendelser er allerede i dag en integreret, men ofte perifer, del af arbejdet i flere dele af den kommunale forvaltning. Der har derfor indledningsvist været en opgave i at få afdækket dette arbejde og få identificeret projektets snitflader til eksisterende projekter og strategier.

Strategisk arbejde med midlertidighed foregår hovedsageligt i Teknik- og Miljøforvaltningen, Økonomiforvaltningen og Kultur- og Fritidsforvaltningen, hvor midlertidigheden er indarbejdet i de nuværende strategier og politikker.

”Kommuneplan 2009” åbner med følgende formuleringer op for midlertidige anvendelser i kommuneplanens perspektivområder, dvs. Refshaleøen, dele af Nordhavnen og Godsbaneterrænet:

”I kommuneplanens perspektivområder, dvs. i de byomdannelsesområder der tidligst kan udvikles efter den 12-årige planperiode, åbnes der mulighed for at etablere midlertidige anvendelser og aktiviteter i eksisterende bygninger. De midlertidige anvendelser og aktiviteter skal være med til at skabe byliv og rammer for kreative erhverv og midlertidige værksteder for kunstnere ved at realisere det potentiale, der findes i tomme bygninger og omgivende ubebyggede arealer. Midlertidigheden er en strategi, der medvirker til at skabe en ny identitet i funktionstømte områder og hermed gavner områdets udvikling på både kort og lang sigt”. Kommuneplan 2009, s. 66.

Med tiltaget om midlertidighed i kommuneplanen kan andre politikker i Teknik- og Miljøforvaltningen og Kultur- og Fritidsforvaltningen potentielt understøttes. Begge forvaltninger opererer strategisk efter at støtte midlertidige projekter i byrummet og midlertidighed er væsentlige områder i henholdsvis Teknik- og Miljøforvaltningens bylivsstrategi ”Metropol for Mennesker” og i Kultur- og Fritidsforvaltningens ”Kulturstrategi 2009-2011”.

I ”Metropol for Mennesker”, hvor vision og mål for det københavnske byliv opridses, ønskes mulighederne for midlertidighed forbedret. Målet om midlertidighed vil være en del af Teknik- og Miljøforvaltningens dialog med bygherrer, planlæggere, arkitekter, landskabsarkitekter, lokaludvalg og alle byens øvrige borgere og brugere.

”Vi vil prioritere hverdagens byliv højt og skabe mulighed for det hemmelige, det skæve og det midlertidige. Derfor vil vi skabe mere byliv for alle med et varieret udbud af byrum og aktiviteter året rundt og døgnet rundt.” Metropol for Mennesker, s. 7.

”Der skal være god mulighed for midlertidige installationer og events særlig på tomme grunde eller ved byggepladser”. Metropol for Mennesker, s. 13.

Endvidere fremgår det af Københavns Kommunes arkitekturpolitik, at der skal skabes byrum og urbane landskaber, som tilgodeser midlertidige anvendelser:

”Der skal være plads til både det smukke, det skæve og det midlertidige i byens rum”. Arkitekturby København, s. 54.

Eksisterende bygningsstrukturer [...] kan i visse tilfælde have en midlertidig værdi, som vil være et stort aktiv for det pågældende område. Arkitekturby København, s. 14.

Uddragene fra det strategiske grundlag for midlertidighed i Teknik- og Miljøforvaltningen er eksempler på, at ideen om midlertidighed både behandles meget jordnært og samtidig fungerer som et tankesæt, der er grundlaget for forvaltningen af byrummet i Københavns Kommune. Byliv er et fælles mantra i centrene i Teknik- og Miljøforvaltningen, som er med til at fremelske midlertidighed i byens bygninger, gader, stræder, parker mv.

Kultur- og Fritidsforvaltningen er en væsentlig aktør på midlertidighedsområdet. Københavns Kommunes ejendomsportefølje administreres af Københavns Ejendomme og forvaltningen støtter et stort antal midlertidige aktiviteter på kultur- og fritidsområdet. Kultur- og Fritidsforvaltningen er, sideløbende med nærværende projekt om midlertidighed, i gang med at udarbejde en politik for midlertidig anvendelse af ledige lejemål og arealer, der håndteres af Københavns Ejendomme. Københavns Ejendomme understøtter midlertidighed, når det er juridisk muligt og indgår hvert år en lang række midlertidige lejekontrakter med afsæt i ejendomsporteføljen.

”Vækstlagets behov for værksteds- og atelierplads samt øvelokaler til musik og teater kan understøttes ved at sikre en bedre udnyttelse af Københavns ejendomme i perioder, hvor bydele enten udbygges eller renoveres. Forvaltningen undersøger muligheden for at ledige lokaler kan udbydes til byens kulturelle vækstlag som midlertidige lejemål til billig husleje.” Kulturstrategi 2009-2011, s. 20.

I Kultur- og Fritidsforvaltningens ”Kulturstrategi 2009-2011” er midlertidighed et centralt omdrejningspunkt for de kulturpolitiske fokusområder og initiativer, hvor midlertidighed er en del af strategien i forhold til ungdomskultur, vækstlag, samtidskunst, festivaler og kultur i byen. Fokusområderne og initiativerne lægger op til øget mulighed for at gøre brug af midlertidigheden i Københavns Kommune, hvilket både læner sig op ad ”Kommuneplan 2009” og ”Metropol for Mennesker”.

På baggrund af de politisk vedtagne politikker og strategier samarbejdes der på tværs af forvaltningerne om midlertidighed. Samarbejdet rummer både formelle og uformelle samarbejder. Større initiativer som Gang i København og det efterfølgende projekt, der er i støbeskeen, har initieret et formelt samarbejde på tværs af Teknik- og Miljøforvaltningen, Økonomiforvaltningen og Kultur- og Fritidsforvaltningen. Derudover eksisterer der et velfungerende netværksbaseret samarbejde mellem forvaltningerne, der adresserer midlertidighed gennem håndtering af projekter i byrummet i Københavns Kommune.

Hvad kan midlertidige anvendelser bruges til?

Arbejdet med de midlertidige anvendelser i Københavns Kommune, bygger, ligesom dette projekt, på en præmis

om, at fænomenet på den ene eller anden måde bidrager positivt til byudviklingen.

For at kunne begrunde og synliggøre den potentielle nytteværdi af vores projekt, har vi, som en del af vores arbejde, derfor stillet os selv spørgsmålet - hvad kan midlertidige anvendelser bruges til? Spørgsmålet besvares gennem en række mindre afsnit suppleret med konkrete eksempler på midlertidige anvendelser i København. Afsnittet perspektiveres afslutningsvist med tyske erfaringer og regler på området.

Byliv

En attraktiv by er en by med et godt bymiljø og et mangfoldigt byliv. Det har Københavns Kommune erkendt, og



Havneparken på Islands Brygge blev oprindeligt etableret på lokalt initiativ som et længerevarende midlertidigt projekt på ubrugte havnearealer. I dag er parken og det tilhørende havnebad et omdrejningspunkt for bylivet i hele Københavns Kommune.

Borgerrepræsentationen har derfor vedtaget en bylivspolitik "Metropol for mennesker", som blev vedtaget i 2009. "Metropol for mennesker" sætter fokus på at skabe byrum, der inviterer til byliv, både når vi bygger om i den by vi kender, og når vi bygger nyt. Kommunen sætter ambitiøse mål for bylivet, og har til hensigt at undersøge om målene opfyldes ved at følge op med før- og eftermålinger.

Midlertidige anvendelser er med til at skabe bylivet. Derfor har der gennem et par år været arbejdet med projektet Gang i København, som sigter mod at fremme byliv og iværksætterier ved at fjerne barrierer og unødige regler. Det er et ønske fra Københavns Kommune aktivt at fremme et sprudlende byliv. Eventmagerne og bylivsskaberne skal føle sig velkomne til at anvende gader og pladser, og det skal være nemt og billigt.

Byomdannelse

Byen har været under omdannelse gennem en længere årrække. Store dele af industrien er flyttet væk, erhvervsvirksomheder er nedlagt, transportformer har forandret sig, havne- og banearealer er blevet tømt for funktioner - alle disse processer har efterladt tomme arealer og tomme bygninger, som kan bruges til andre funktioner end dem de oprindeligt var bestemt for, herunder til midlertidige anvendelser i en overgangsperiode indtil mere permanente omdannelser kan finde sted.

Forandringsprocessen har skabt masser af problemer, men har også åbnet for nye muligheder - muligheder



Fra midlertidig til permanent park - beslutningen om at opgradere Havneparken og gøre den permanent er et af de senere års mest vellykkede byomdannelsesprojekter langs Københavns Havn.

for at midlertidige funktioner kan finde billige lokaler, iværksættere af nye virksomheder kan etablere sig i de gamles sted, og nye funktioner kan indpasses og tilfredsstille nye behov.



På Refshaleøen har B&W's gamle fabriksbygninger i de senere år fået nyt liv gennem en række midlertidige erhvervsanvendelser. Virksomhederne tiltrækkes af de særlige muligheder, som det forladte industri- og havneområde tilbyder, og i dag rummer området raketvirksomhed, paintball, produktionsselskab, strandbar og meget andet.

Kvarterudvikling

Visse steder er hele kvarterer præget af denne udvikling. Masser af bygninger og fabrikslokaler har stået tomme. Erfaringen er, at der skal overraskende kort tid til, før forfaldet sætter ind. Forfald inviterer til hærverk, hærverk speeder forfaldet op - en forslumningsspiral er sat i gang, præget af en stemning af tilbagegang og mistrøstighed. For at imødegå en sådan udvikling er det en mulighed at forsøge at fremme, at midlertidige funktioner og iværksætterfunktioner slår sig ned i de tomme lokaler. Midlertidige anvendelser kan således bruges som led i



I stedet for at lade tomme ejendomme forfalde og blive hæret, har Områdeløft Haraldsgade overvejet at benytte sig af house sitting som et alternativ, hvor man skriver en slags vicevært-kontrakt med nogen, der forpligter sig til at passe på bygningen mod at kunne bruge den til kulturproduktion. Problemet er at komme ud over hævd, lejelovgivning og undgå at gøre det dyrt at flytte ind.

en kvarterløftstrategi for et område, med det formål at aktivere tomme arealer og bygninger og skabe positiv aktivitet i et område, der ellers ville være præget af forfald og hærverk.

Byudvikling

Vellykket byudvikling handler om mere end fysiske forandringer. Et nyudviklet område er sjældent interessant - selv hvis de fysiske muligheder er til stede, kan det tage mange år, før et byliv er oparbejdet. Indtil da er det en mangel, som også afspejler sig i huspriserne og mulighederne for at afsætte boliger og kontorer. Ikke mindst publikumsorienterede erhverv er følsomme over for bymiljøet eller manglen på samme.

En mulighed for at imødegå sådanne problemer kunne være at anvende midlertidig funktioner som et redskab i byudviklingen. Ved at tiltrække og etablere midlertidige anvendelser i et byudviklingsområde på et tidligt tidspunkt i processen kan byudviklingsprocessen foregribes. Stedet kan gøres kendt og måske endda attraktivt allerede inden en egentlig byudvikling er påbegyndt. I visse tilfælde har et område, der påtænkes byudviklet, fået et negativt image som et utrygt område præget af forfald og hærverk. Midlertidige anvendelser kan være en del af en strategi for at ændre et sådant områdes negative image og i stedet skabe en ny identitet.



I 'Ørestad Urbane Haver' tilbydes mindre havelodder til et par hundrede kroner om året, hvor byens borgere kan dyrke stort set hvad de vil, så længe det er økologisk. Projektet startede som mobile haver, men er i dag permanent tilknyttet PLUG N PLAY i Ørestad Syd. Der er cirka 60 haver i alt.

Ny byudviklingsstrategi

Det bør overvejes at se midlertidige anvendelser som et aktivt byudviklingsredskab. Udgangspunktet må i så fald være at anerkende, at den alternative scene og iværksætteraktiviteter, som ofte er tæt forbundet med midlertidige anvendelser, som de her omtalte, har en positiv betydning, og har en fornyende kraft, som kan få en væsentlig betydning for udviklingen af nye byområder.



Strandbarer med chillout stemning er de senere år skudt op på oversete havnearealer. Projektchef Peter Christensen, Skanska Øresund, har tidligere udtalt til Politiken: "Grunden til, at vi har udlejet grunden bag Fisketorvet til Pappa Hotel til en meget lav pris er, at vi gerne vil vænne folk til at tage herud. Der er ikke noget vi hellere ville end at skabe liv herude, for jo flere mennesker vi tiltrækker, jo større er værdien af det vi skaber." (Carlberg, N. og Christensen, Søren M. (2005)).

Det er ofte på den alternative scene, at nye ideer opstår, og nye ideer afprøves. Nye iværksættere udspringer ikke sjældent fra disse miljøer. Midlertidige anvendelser giver en mulighed for at teste nye ideer, og afprøve hvilke initiativer der er bæredygtige.

Hvis denne tankegang forfølges, kunne man forestille sig, at midlertidige anvendelser og aktiviteter integreres i en ny type byudviklingsstrategi, hvor bylivsudviklere og de kreative iværksættmiljøer kunne indgå i en dialogbaseret planlægningsproces med den traditionelle byplanlægning og dennes aktører. Er det muligt at bruge midlertidighed som en driver for en ny byudvikling, som parallelt med den traditionelle byplanlægning er med til at give retningen for en fremtidig byudvikling? Midlertidige anvendelser, som opstår i nuet, er ofte frontløbere for nye trends, nye ideer og eksperimenter, hvoraf nogle rammer rigtigt og andre rammer ved siden af. Chancen for at skabe kreativ innovation og et eksperimenterende

miljø er derfor større, hvis developerne, investorerne, grundejerne og kommunen udfordres af et eksperimenterende miljø af kunstnere, iværksættere og eventmagerne - og vice versa.

Liv på byggepladsen

Midlertidige anvendelser kan ses som en mulighed for at få et byudviklingsområde til at fungere under byggeprocessen. Denne problemstilling er blevet aktualiseret af byggekrisen. Opbremsningen i byggeriet er en ny udfordring. Byudviklingstempoet er blevet nedsat, og byggeriet er nogle steder gået i stå, så en række byudviklingsområder kommer til at stå som ufærdige torsoer i en årrække. Det er derfor en selvstændig problemstilling at få bebyggelsen til at leve, mens området er en byggeplads. Midlertidige anvendelser kan i den forbindelse også ses som et redskab til at afprøve forskellige løsninger på forsøgsbasis, hvad enten det er tale om eksperimenter med aktiviteter, midlertidige anlæg eller forsøgsopstillinger i 1:1.



På den gamle Unicongrund i det sydlige Roskilde skaber Roskilde Kommune i disse år en ny bydel under navnet Musicon. Målet er at skabe en bydel med det kreative og det musiske i centrum, og der er ikke lavet nogen masterplan for området. Til gengæld styres byudviklingen af et princip om, at der planlægges så lidt som muligt, men dog så meget som nødvendigt. På Musicon får aktører og kreative iværksættere mulighed for at vise, hvad de kan, og det der kan bære kan blive. (Fotokilde: Musicon).

”Midlertidige Offentlige Byrum (MOB) [som fænomen] har til formål at udnytte tomme byggegrunde, som venter på at blive bebygget. Hensigten er, at der med få midler skabes byrum, der kan bidrage med aktiviteter til et område under opførelse. Princippet bag MOBs er, at gode byrum hverken behøver at være dyre eller permanente, og det vigtigste kriterium for udviklingen af et midlertidigt byrum er, at det skal være en enkel og billig løsning, som gerne skal kunne genbruges.” Ørestad Nord Gruppen.



”I 2009 under Ørestad Kultur dage blev MEGA MOB - Danmarks største eksperimentarium for byliv og byrum - indviet. MEGA MOB, der svarer til ca. fire store fodboldbaner, inviterer såvel brugere af Ørestad Nord som de omkringliggende kvarterer til at bruge arealet, mens der ventes på, at grundens fremtidige bebyggelse går i gang. Idéen er samtidig at teste muligheder for indretningen af bydelens kommende byrum.” Ørestad Nord Gruppen.

Tyske erfaringer på området

Fænomenet med de midlertidige anvendelser er, som allerede nævnt, tæt knyttet til overgangen fra industri- til videnssamfund, og som begreb i en egentlig byplanmæssig henseende har det i særlig grad fået betydning i de såkaldte ”shrinking cities”. Forskningsmæssigt knytter det meste materiale sig derfor til Berlin, der efter Berlinmurens fald har oplevet en befolkningsmæssig tilbagegang med gode muligheder for midlertidige anvendelser til følge. Med udgangspunkt i et EU-financieret forskningsprojekt fra 2003 dokumenterer bogen ”Urban Pioneers”, således 40 forskellige projekter, der alle lever op til betegnelsen: activity in spaces currently unsuitable or undesirable in mainstream economic cycles (Overmeyer, Klaus m.fl. (2007)). Projektet betegner aktørgruppen som byrumspionerer, og på disse forfaldne og glemte områder i byen slår byrumspionererne sig løs med forskellige former for anvendelser, indtil en mere blivende anvendelse kan finde sted. Berlinererne har grebet de mange kreative muligheder, der ligger i det at være en ”shrinking city”, hvilket de senere år har styrket byens helt særlige undergrundskarakter.

”De urbane pionerer laver dyrelegepladser, byhaver, ulovlige klubber, lokale markeder, klatrevægge, baggårdsgallerier, kontorfællesskaber, samt en hel masse

andre kulturelle, sociale og low-cost økonomiske initiativer. De er ikke en samlet gruppe, men et væld af uafhængige, typisk ikke-etablerede, lokale igangsættere. Deres initiativer skaber samværs- og oplevelsesmuligheder, der er blevet en vigtig del af Berlins post-muridentitet.” (Weekendavisen (2008)).

Tyske vs. danske forhold for midlertidige anvendelser*

På baggrund af en gennemgang af tilgængeligt materiale på nettet kan der gives et billede af de rammer, der gælder for den udbredte brug af midlertidige anvendelser af arealer og bygninger i tyske byer. Det skal dog bemærkes, at en betydelig del af disse midlertidige anvendelser – bl.a. i Berlin – ikke sker på et lovligt grundlag. En del af den relevante lovgivning er først for nylig søgt tilpasset midlertidige anvendelser, men overordnet må det siges, at disse anvendelser spiller en helt anden rolle som mål og bevidst strategi i kommunernes fysiske planlægning og byomdannelse i Tyskland.

I tyske kommuner reguleres arealanvendelsen overordnet af en anvendelsesplan (Flächennutzungsplan, FNP), som opdeler byområder i kategorier meget lig de danske rammer for lokalplanlægning. Der findes dog en række kategorier for blandet eller erhvervmæssig anvendelse, der typisk er mere grovmaskede end de københavnske. Dette letter mulighederne for midlertidig anvendelse, der ofte vil være forenelig med FNP, så længe der ikke er tale om beboelse. Men er den ikke forenelig, skal kommunen bringe forholdene i orden, enten ved et tillæg til FNP (sker hyppigt, da der ikke er faste krav om revision) eller ved at standse anvendelsen. Ud fra den nyeste FNP for Berlin kan det konkluderes, at de kendte midlertidige anvendelser finder sted på arealer udlagt til forskellige formål, bl.a. blandet anvendelse, erhverv, særlige formål og grønne områder.

I nogle tilfælde vil der også være en lokalplan for området, eller den midlertidige anvendelse vil ændre området, så der er krav om lokalplanlægning (Bebauungsplan). Der er ingen særregler, der fritager midlertidige anvendelser fra krav om lokalplan, men det er muligt at fastsætte regler for såvel den midlertidige som den langsigtede anvendelse af et område i samme lokalplan, om end denne mulighed er en undtagelse, der kræver en særlig planmæssig begrundelse. Overgangen fra den ene til den anden anvendelse kan fastsættes tidsmæssigt eller betinges af bestemte forhold (f.eks. løsning af problemer med forurening fra nabovirksomheder). På denne måde løses evt. problemer med erstatning for en midlertidig anvendelse, der er mindre lukrativ end den langsigtede. Sådanne bestemmelser kan også indgå i lokalplaner i Danmark.

De tyske regler [for byggesagsbehandling] er ikke væsentligt anderledes end de danske, så mange midlerti-



På Theaterschiff TAU i Kreuzberg, Berlin, kan man både spise middag, høre koncerter og gå i teatret i et unikt maritimt miljø.

dige anvendelser kan komme i klemme mellem dyre krav til byggetekniske forhold og en kort levetid til forrentningen. Det er muligt undtagelsesvis at give tidsbegrænsede byggetilladelser, hvorved der kan ses bort fra krav begrundet i holdbarhed og evt. generelt anlægges en lempeligere praksis begrundet i den korte driftsperiode. Det gælder dog ikke sikkerhedskrav. Tilsvarende vil kunne gøres i Danmark.

Kommunerne har i nogen grad mulighed for at tåle (Duldung) forhold, som ikke er i overensstemmelse med reglerne. Man afstår fra at skride ind som myndighed, typisk i et nærmere fastsat tidsrum. Der er dog tale om undtagelser, som bør være begrundede, og naboer mv. har mulighed for at klage. Men det kræver, at de har en konkret interesse i sagen. I tilfælde, der afviger meget fra plan- og byggeforskrifter, vil Duldung typisk blive underkendt og kommunen pålagt at skride ind. Men da mange sager ikke bliver påklaget (det er væsentlig mere kompliceret at klage i Tyskland), kan en del midlertidige anvendelser finde sted på dette grundlag. Dette kan ikke umiddelbart overføres til danske forhold.

De tyske byer er for en stor dels vedkommende præget af befolknings- og arbejdspladsmæssig tilbagegang. Det har efterladt mange arealer og bygninger uden anvendelse og uden afkast til ejerne. Nogle ejere fraskriver sig deres ejendom, der tilfalder delstaten. Mange er villige til at leje ud midlertidigt, til dels for symbolske beløb. Midlertidig anvendelse sker på både offentlige og private arealer. Det offentlige spiller ofte en aktiv rolle for at fremme

midlertidige anvendelser i omdannelsesområder, f.eks. ved at oprette en "areal- og bygningsformidling". En del byomdannelse sker på baggrund af kontrakter mellem kommunen og grundejerne, som giver kommunen visse rettigheder, men også et betydeligt ansvar, herunder økonomisk. Til gengæld får grundejeren ofte handlepligt til realisering af planlægningen. Der anvendes en række støttemuligheder, særligt i de østlige delstater. De økonomiske og fysiske forhold er således anderledes end forholdene i København.

De midlertidige anvendelser er ofte mindre intensive end den hidtidige og den planlagte anvendelse, f.eks. beboerhaver, atelier, men de kan også omfatte intensive anvendelser med megen trafik, højt støjniveau mv. I disse tilfælde er omgivelsernes reaktion i lighed med her ret blandet, men fordelen ved de store uudnyttede arealer i visse tyske byer er, at der er langt til naboerne. I de tilfælde, hvor den langsigtede anvendelse skal realiseres, vil det uagtet de kendte plan- og kontraktforhold ofte komme til konflikter, fordi de midlertidige brugere ikke ønsker at flytte. Her har udbuddet af ubenyttede arealer dog ofte muliggjort en flytning til et andet areal, i nogle tilfælde med tilskud fra den ejer, der ønsker at omdanne sin ejendom.

Barrierer for midlertidige anvendelser

I projektets interviewfase har vi interviewet 9 forskellige aktører, der beskæftiger sig med midlertidige anvendelser i København fra forskellige indfaldsvinkler. I dette kapitel gennemgår vi pointerne fra interviewene.

Sagsbehandling Skala

Flere respondenter nævner den barriere, at reglerne er ens for midlertidige projekter og permanente projekter. Dette gør sig særligt gældende på Center for Byggeris område. For flere af interviewpersonerne virker det ikke logisk, at en midlertidig bygning er omfattet af de samme krav til eksempelvis tilgængelighed og klimavenlighed som permanente bygninger. Omvendt er der fuld forståelse for brand- og sikkerhedskrav. I hvert fald i princippet, for nogle af respondenterne udtrykker også her en skepsis over for omfanget af krav og myndighedernes tilgang.

Som myndighed er Center for Byggeri forpligtet til at sørge for, at byggeri lever op til reglerne i Bygningsreglement 08 (BR08), hvor der nøje er beskrevet en række krav til bygningers og konstruktioners udformning. Der er tilgængelighedskrav, som regulerer handicapadgang, klimakrav, som sikrer klimavenligt byggeri samt brand- og sikkerhedskrav, som minimerer risikoen for ulykker. Et byggeri eller en konstruktion rubriceres efter anvendelse og bliver derefter mødt med forskellige krav til udformningen. Udover den skala, der ligger i selve anvendelsen af bygningen, skeles der ikke til andre skalaer for byggeriet, så det er underordnet, om en bygning skal ligge der i to uger eller i 200 år.

"Erfaringen er, at ansøger ofte kommer med en forestilling om, at man kan få "rabat", når det drejer sig om midlertidige anvendelser, men det er ikke tilfældet. Alle ansøgninger skal leve op til de lovmæssige krav omkring sikkerhed, indretning, varmeisolering, de planlægningsmæssige forhold mv." - Bente Willadsen, arkitekt, Center for Byggeri

CBG understreger dog, at der er i BR 08 på flere områder er indarbejdet lempeligere bestemmelser for ombygning og for midlertidige anvendelser, og at der altid er mulighed for fleksibilitet og alternative løsninger - forudsat at hensigten bag bestemmelserne i Bygningsreglementet ikke tilsidesættes.

Selv om en stram fortolkning giver kvalitet i bygningsmassen, så medfører det nogle lidt ulogiske situationer for ansøgerne - fx at det er nødvendigt at bekoste en dyr klimaisolering af en bygning, der skal rives ned efter et par år, eller, at der skal etableres handicapramper på en container, der skal være placeret på en lokalitet i et par uger. BR08 træder i kraft ved nybyggeri, ved større renoveringer, eller når bygningen ændrer anvendelse. Særligt det sidste punkt er problematisk i forhold til midlertidige anvendelser af fx gamle industribygninger, hvor forståelsen for at det kan medføre massive investeringer at bruge en tom bygning kan ligge på et meget lille sted. I flere tilfælde kan det sågar føre til at projekter ikke er realiserbare grundet den manglende mulighed for at forrente udgifterne i projektets levetid.

"Der er et finansieringsproblem for mere permanente aktiviteter, som måske skal leve i en årrække, og som skal investere i lokalernes indretning. Sådanne investeringer skal kunne forrentes i løbet af projektets levetid, der skal være tid til at få tilladelser og tid til at bygge. Her betyder tidshorizonten meget. Jeg har måttet opgive mange projekter på den bekostning. Man skal have sikkerhed for tidshorizonten og den må ikke være for snæver. For mange aktiviteter er 5 år minimum." - Respondent fra undersøgelsen

Sagsbehandlingstid

En anden barriere inden for Center for Byggeris ressort er sagsbehandlingstiden, der generelt opfattes som lang:

"Der er udfordringer i forhold til hastighed og skala - der burde også være en "hurtigkasse", og de kommunale folk skulle komme ud. Byggesagsbehandlingen kan godt være lidt tung, og det kunne være interessant at se på, hvordan man kan gøre det lidt lettere - måske ansætte en eller to personer i kommunen, der har de midlertidige anvendelser som deres opgave." - Respondent fra undersøgelsen.

Det er forbundet med mindre administration at give en tilladelse i Center for Veje end i Center for Byggeri, så det er ikke så mærkeligt, at der er forskel i sagsbehandlingstiden. Men der er en pointe i, at man bør prøve at nedbringe den oplevede sagsbehandlingstid, således at en midlertidig anvendelse ikke bringes i fare, fordi det kan være svært at nå at få sin ansøgning i hus.

CBG anbefaler derfor, at ansøger henvender sig til centret, evt. Kundecentret tidligt i processen for at få afklaret både de overordnede planmæssige forhold og de eventuelle bygningsmæssige hindringer for en påtænkt anvendelse. De tilbyder at afholde møder (dialogmøder) med ansøger for at vejlede og afklare mulighederne og oplyse om det videre forløb i byggesagsbehandlingen, hvis det er formålstjenligt foretages der også eftersyn på stedet, men de kan ikke påtage sig rollen som egentlig rådgiver.

Ifølge Center for Byggeri er forventningen om at slippe lettere om kravene ved midlertidige projekter samt i flere tilfælde fraværet af professionelle rådgivere med til at forlænge sagsbehandlingstiderne:

"Når der er fremlagt oplysninger, kan Center for Byggeri på et møde med ansøger udtale sig om brandsikkerhed, handicapfaciliteter og andre forhold der, uanset at der er tale om en midlertidig anvendelse, skal være i orden. Så er det processen kan blive lang, fordi ansøger slår sig i tøjret, fordi der er en misforstået opfattelse af, at midlertidigheden kan give rabat - og det kan den altså ikke." - Bente Willadsen, arkitekt, Center for Byggeri

Sagsbehandlingen i Center for Byggeri opleves altså samlet set som en barriere for midlertidighed af aktørerne – dels som følge af den stramme tolkning af BR08, og dels som følge af lange sagsbehandlingstider. På begge områder deles opfattelsen ikke af Center for Byggeri, der ikke mener, at der er belæg for at tolke BR08 anderledes, end de gør.

I Områdeløft Haraldsgade har man undersøgt mulighederne for at etablere en slags viceværtsordning for at løse problemet med den lange sagsbehandlingstid, og dyre krav til bygningsmæssige forbedringer ved skift i anvendelsen.

”Det er meget svært at forklare folk, at med kommunale bygninger, der står tomme, er der en sagsbehandling og et bureaukrati, som siger spar to. Det er langt nemmere at arbejde sammen med private grundejere. I stedet for at lade tomme ejendomme forfalde og blive hærgnet, så har vi et begreb vi gerne vil arbejde med, der hedder housesitting, hvor vi skriver en kontrakt med nogen, der forpligter sig til at passe på det mod at kunne bruge det til kulturproduktion. KEjd har faktisk mange ejendomme i tomgang. Hvis man lavede en aftalekonstruktion som housesitting, så kunne man nyttiggøre lokalerne og få passet på dem indtil en permanent funktion kan sættes i værk. Problemet er, at komme ud over hævd, lejelovgivning og undgå at gøre det dyrt at flytte ind. Det er i virkeligheden en viceværtskontrakt man laver. Vi har arbejdet sammen med en advokat om det, og KEjd arbejder også med det. Det vanskeliggøres dog af, at det kræver en juridisk modpart, man kan lave en aftale med. Her kunne det være en ide at etablere en forening, som er anerkendt af Københavns Kommune” – Birgitte Kortegaard, Områdeløft Haraldsgadekvarteret.

Myndighedsudøvelsen

Der blev ligeledes peget på nogle barrierer i forhold til måden hvorpå myndighederne udøver deres forvaltningsmæssige opgaver. Flere af respondenterne mente således, at kommunen godt kunne være bedre til at rådgive projektmagerne i forhold til de midlertidige anvendelser.

”Kommunen skal blive god til at hjælpe, servicere og professionalisere projekterne der hvor de står, som en slags socialrådgiver, og undersøge om der ligger noget i projektet, og om de har noget ”ild i røven”. Har de det, så tag dem dog ind, giv dem rum for udfoldelse og hjælp dem til at blive klogere. Det er kommunens hovedopgave i denne sammenhæng.” – Respondent fra undersøgelsen.

”Brandmyndighederne er en væsentlig barriere. Hvis man ønsker aktiviteter med mere end 150 mennesker udløses en masse brandkrav. Jeg accepterer, at brandforholdene skal være i orden. Men sagsbehandlingstiden er en barriere, og der er ingen rådgivning.” – Respondent fra undersøgelsen

Der blev ligeledes peget på, at kommunen skulle være bedre til at komme ud af kontorerne og se de projekter som de konkret sidder og behandler, ligesom de kunne blive bedre til at kommunikere direkte til målgruppen.

”Der er allerede nogle ting i gang, fx Gang i København, og mere kan lade sig gøre end man tror – det handler i høj grad om kommunikation, hvilket er en stor opgave. Måske skal man kommunikere på andre platforme, være opsøgende på uddannelsessteder osv. Det er ”derude” det foregår, og man skal ud og møde folk i virkeligheden – dele flyers ud osv.” – Respondent fra undersøgelsen.

Anvendelse

De blev ligeledes peget på den manglende fleksibilitet i forhold til stedets og områdets anvendelse, der kan være svær at være entydig omkring i forhold til de midlertidige anvendelser, da de ofte har en dynamisk karakter.

”... også det her med, at tingene ikke bare har én funktion kan give nogle problemer – når der laves fernisering, så er det pludselig diskotek – der mangler en forståelse for den fleksibilitet der er i miljøet.” – Respondent fra undersøgelsen.



Regionalen 2010 - Vejen til kunsten i Midt- og Vestsjælland. Lokale kunstnere udstiller deres kunstværker i HAL 7 på Musicon-området. (Fotokilde: Musicon).

”Problemet er ofte, at det tager lang tid med en tilladelse, men også, at man ved en ansøgning skal fortælle mere eller mindre præcist, hvad det er, der skal ske på byens pladser. Det giver selvfølgelig en sikkerhed for de omkringboende, og det er i sagens natur svært at give tilladelse til noget, man ikke ved hvad er. Men det er meget svært at forene med kunst/kulturprojekter i byrummet, hvor værket dannes undervejs.” – Respondent fra undersøgelsen.

Omkostninger

Udover sagsbehandlingen blev omkostningerne ved midlertidige anvendelser i byudviklingsprojekter også set som en barriere for at eksperimentere med midlertidige anvendelser i developergruppen.

”Det er ikke der forretningen ligger, men hvis du som developer har lidt politisk og social ansvarlighed, som vi skal have det i Realdania, så er du nødt til at tage det med... Der er et værditab i de kvadratmeter. Men vi mener så også, at det på sigt giver mere værdi til navnet Kuben, hvis du sørger for at få den slags helheder og mangfoldighed op i projektet - ellers er vi jo bare sådan en developer der falder pladask, når det går nedad igen.” Knud Erik Busk, Kuben Byg P/S.

Omvendt blev det midlertidige dog også set som en mulighed for at begrænse liggeomkostningerne i nedgangstider, og en måde hvorpå man kan ”købe” sig tid i sit byggeprojekt, så man undgår at skulle bygge i dårlige tider. Til det formål kunne man godt ønske sig en større fleksibilitet omkring fristen for indsendelse af byggeandragende.

”Når du køber et stykke jord af kommunen, så har du altid en klausul om, at der skal indsendes et byggeandragende i løbet af et - to år. Hvis man kunne have en mere fleksibel holdning til det, med nogle midlertidige aktiviteter der var der, så tror jeg at det ville give noget mere aktivitet, og det vil også mindske risikoen for at komme til at bygge i forkerte tider. Det er et problem man har ved køb af kommunal jord, som man ikke har når man køber af private. Der mener jeg godt, at man kunne være noget mere fleksibel.” Knud Erik Busk, Kuben Byg P/S.

Økonomien opleves altså som en barriere i developergruppen, ligesom økonomien er en barriere for projekt-mageren, men der er dog uenighed om det samlede regnestykke. Om dette siger Mads Byder fra Urban Help, der står for bylivsudviklingen på Carlsberg:

”Prisen skal være imødekommende. Huslejen skal holdes nede. Der er grænser for, hvad denne type aktiviteter kan betale. Der skal være en developer, der kan se nytten af midlertidige aktiviteter, og som vil det.” Mads Byder, Urban Help.

At der er en række reelle og oplevede barrierer for de midlertidige anvendelser baserer sig først og fremmest på den gældende lovgivning på området, samt mere generelt på de grundlæggende forvaltningsretlige principper. Sagsbehandlingen skal ifølge legalitetsprincippet have hjemmel i lov, og ifølge lighedsprincippet skal ensartede sager behandles ens. Der er derfor ikke mulighed for at bøje reglerne, og gøre undtagelser i tilfælde som man føler en særlig trang til at fremme. Og heldigvis, idet der heri ligger en fundamental retssikkerhed for borgerne. Eventuelle forbedringer skal derfor udvikles

indenfor de lovgivningsmæssige rammer, f.eks. ved at udvikle en større rutine og mere ensartet praksis på området, der kan speede sagsbehandlingstiden op.

Muligheder for midlertidige anvendelser

I relation til mulighederne for at fremme de midlertidige anvendelser har vi lyttet til vore interviewpersoner og deres ønsker, der i store træk ligger i forlængelse af de fremhævede barrierer ovenfor, og samler sig omkring temaerne som fleksibilitet, rådgivning, hurtigere sagsbehandling, forståelse for projekternes skala og anvendelsernes karakter og tidsmæssige udstrækning.

En særlig indsats har vi i projektet imidlertid lagt i at identificere de juridiske muligheder for midlertidige anvendelser, der ligger indenfor planloven og den gældende kommuneplan i Københavns Kommune.

Planlægning

Der kan ikke i en lokalplan optages bestemmelser om midlertidighed.

De funktioner, som en lokalplan muliggør, kan således praktiseres inden for lokalplanområdet, og når en aktivitet er etableret i overensstemmelse med en lokalplan, er der tale om en lovlig virksomhed, som kan fortsætte i princippet i det uendelige. Dette gælder også i tilfælde, hvor den lokalplan, som muliggjorde aktiviteten, efterfølgende er erstattet af en ny lokalplan, som ikke muliggør den pågældende aktivitet.

Der kan dispenseres fra en lokalplan, hvis dispensationen ikke er i strid med planens principper. En lokalplans principper er udtrykt i den påkrævede formålsbestemmelse og i de anvendelsesbestemmelser, der er udledt af formålet. Med andre ord, er der ikke mange muligheder for at dispensere fra en lokalplans anvendelsesbestemmelser, hvorfor det som alt overvejende hovedregel ikke kan lade sig gøre at dispensere til en midlertidig anvendelse, som ikke i forvejen er muliggjort i lokalplanen, med mindre der er tale om en meget kort periode.

De tilfælde, hvor ønsket om midlertidige anvendelser er aktuelle, vil ofte være i områder, hvor den hidtidige anvendelse er under afvikling, og en kommende byudvikling ikke er påbegyndt eller er under opstart. Her kan den midlertidige anvendelse holde området ”i live” og opretholde en aktivitet i området, som kan være med til at fremme overgangen til den fremtidige, blivende anvendelse.

Hvis den midlertidige anvendelse er i strid med den for området gældende lokalplan, vil det som nævnt være vanskeligt at dispensere til den pågældende anvendelse. Hvis den midlertidige anvendelse er i overensstemmelse med lokalplanen, vil det ikke være muligt at stille krav om midlertidighed.

En lokalplan må ikke være i strid med rammerne for lokalplanlægningen i kommuneplanen. Dette indebærer, at det ikke vil være muligt at udvide anvendelsesbestemmelsen i lokalplanen ud over de muligheder, der ligger i kommuneplanens rammer. Der kan således ikke i en lokalplan gennem en udvidet anvendelsesbestemmelse skabes grundlag for etablering af midlertidige anvendelser, som ligger ud over kommuneplanens anvendelsesbestemmelser for det pågældende område.

I Kommuneplan 2009 er rammerne for lokalplanlægningen i mange tilfælde så brede, at det inden for det givne anvendelsesspektrum vil være muligt at etablere midlertidige anvendelser i form af kreative erhverv, kollektive anlæg, sports- og fritidsanlæg, museer, teatre, gallerier, koncertsale, kulturhuse, restauranter og miljømæssige servicefunktioner. Det gælder således C-områder (boliger og serviceerhverv), S-områder (serviceerhverv), E-områder (blandet erhverv) og til en hvis grad B-områder (boliger). Midlertidigheden vil dog ikke kunne fastlægges i lokalplanerne, men må som udgangspunkt ske gennem lejeaftaler mellem grundejer og udøveren af det midlertidige erhverv.

Det er således i J-områder (industri), H-områder (havneformål), T-områder (tekniske anlæg) og O-områder (offentlige formål) at der på grund af begrænsningen af anvendelsesmulighederne kan være problemer med etablering af midlertidige erhverv som nævnt.

Perspektivområderne

Som noget nyt, er der i Kommuneplan 2009 indbygget muligheder for at etablere midlertidige anvendelser i 3 udpegede perspektivområder.

Det anføres i hovedstrukturen s. 66, at der åbnes mulighed for i perspektivområderne at skabe midlertidige anvendelser og aktiviteter i eksisterende bygninger. De midlertidige anvendelser og aktiviteter skal være med til at skabe byliv og rammer for kreative erhverv og midlertidige værksteder for kunstnere ved at realisere det potentiale, der findes i tomme bygninger og omliggende ubebyggede arealer. Midlertidigheden er en strategi, der medvirker til at skabe en ny identitet i funktionstømte områder og hermed gavner områdets udvikling på kort og lang sigt.

Der er tale om Refshaleøen, dele af Nordhavnen og Godsbaneterrænet (Centralværkstederne).

Rammerne for lokalplanlægningen følger denne målsætning op ved i en *-bemærkning til arealerne - der på Refshaleøen er fastlagt som E1- og H1-områder, i Nordhavnen som H1-områder og på Godsbaneterrænet som T1-område - at anføre, at eksisterende bebyggelse og ubebyggede arealer kan anvendes i overensstemmelse med det på side 7 anførte.

Her anføres, at der er tale om perspektivområder til senere planlægning, og at områdernes fremtidige status ikke fastlægges i kommuneplanens 12-årige planperiode. Den oprindelige anvendelse til havneformål eller industri, herunder offentlige tekniske anlæg opretholdes, mens forholdene er under afvikling.

For at kunne udnytte ønsker om at kunne udnytte tomme bygninger og de omgivne ubebyggede arealer og vandarealer uanset, at områdernes fremtidige status ikke er fastlagt endeligt i planlægningen, muliggøres en bredere anvendelse end den umiddelbart fastlagte hovedanvendelse.

Disse anvendelser omfatter mindre fremstillingsvirksomheder, f.eks. kreative erhverv, samt kollektive anlæg, sports- og fritidsanlæg, museer, teatre, gallerier, koncertsale, kulturhuse, restauranter og miljømæssige servicefunktioner. Der vil kunne indrettes enkelte boliger til indehaver, bestyrer, portner eller andre personer med lignende tilknytning til virksomheden / anlægget.

Der vil ikke kunne opføres ny bebyggelse til de ovennævnte formål, bortset fra mindre servicebygninger til brug for anvendelsen, f.eks. til renovation, toilet- og badeforhold m.v.

Forholdet til gældende planlægning Refshaleøen

Refshaleøen er omfattet af lokalplan nr. 209, der fastlægger den østlige del af området til skibsværft, motorfabrik og lignende industrielle anlæg, som produktionsmæssigt har relation til skibsfart samt deraf afledte produktioner med tilhørende administration. Den vestlige del fastlægges til erhverv. Mindst halvdelen af det mulige etageareal skal anvendes til serviceerhverv, såsom administration, liberale erhverv og lignende. Det øvrige etageareal kan anvendes til blandet erhverv, såsom lettere industri-, værksteds-, transport-, en gros-, lager- og oplagsvirksomhed samt serviceerhverv.

I området til blandet erhverv kræver opførelse af ny bebyggelse bortset fra skure og mindre bygninger og anlæg m.v. tilvejebringelse af supplerende lokalplan.



Refshaleøen, Godsbaneterrænet og dele af Nordhavnen er alle tidligere havne- og infrastrukturområder, der i den nye kommuneplan er udpeget som perspektivområder med mulighed for midlertidige anvendelser.

Nordhavnen

Områderne i Nordhavnen er omfattet af lokalplan nr. 177 - bortset fra et mindre område på hjørnet af Sundkrogs-gade og Containervej, der er omfattet af lokalplan nr. 373. Lokalplan nr. 177 fastlægger områderne til havneformål, herunder sådanne handels-, lager-, oplags-, transport-, værksteds- og industrivirksomheder med tilhørende administration og lignende, som har naturlig tilknytning til havnen, f.eks. som følge af særligt behov for skibstransport. Endvidere udpeges områder, hvor der kan etableres bilfærge drift.

Lokalplan nr. 373 indeholder i princippet tilsvarende anvendelsesbestemmelser.

Godsbaneterrænet

Den del af området, der ikke anvendes til egentlig jernbanevirksomhed, er omfattet af lokalplan nr. 433. Området fastlægges til tekniske anlæg af offentlig/almen karakter, såsom kollektive trafik anlæg, herunder spor anlæg, tog- og busstationer, godsterminaler, værksteds- og klar-gøringsanlæg med dertil hørende administration og lignende samt oplagspladser. På stationer og busterminaler må der indrettes publikumsorienterede servicefunktioner, som har en naturlig tilknytning til de enkelte typer stationer og terminaler. En mindre del af området fastlægges til egentlige metrofunktioner. Bortset fra metroområdet (område IA og IB) kræver opførelse af ny bebyggelse, bortset fra bygninger og anlæg af begrænset omfang, supplerende lokalplan.

Muligheder for at indrette de i kommuneplanen nævnte midlertidige kreative erhverv eller kulturelle formål

Som det fremgår, er samtlige områder, der i kommuneplanen er udlagt til midlertidige kreative erhverv m.m., lokalplanlagt. Formålet med lokalplanerne og den fastlagte anvendelse er af en sådan karakter, at det ikke vil være muligt at dispensere til de i kommuneplanen nævnte midlertidige anvendelser, idet dette ville være i strid med lokalplanernes principper.

Det er som nævnt ikke muligt i lokalplaner at fastlægge bestemmelser om midlertidighed. De tiltag, som en lokalplan muliggør, kan realiseres, og når det pågældende tiltag er gennemført, er der tale om et lovligt forhold, som kan opretholdes i ubegrænset tid.

Udarbejdelse af lokalplaner til erstatning for de nuværende med henblik på at muliggøre de i kommuneplanen omhandlede midlertidige tiltag, vil således indebære, at der kan blive tale om vedvarende forhold, som eventuelt vil kunne komme på tværs, når en egentlig planlægning af perspektivområderne til sin tid måtte blive aktuel.

Eventuel anvendelse af kompetencenormer

En kompetencenorm er en bestemmelse i en lokalplan,

der tillægger kommunen en kompetence til at godkende en foranstaltning, men også muligheden for at sige nej. En tilladelse efter en kompetencenorm gives som en dispensation med de krav om naboorientering m.v., der stilles hertil i planloven.

Hvis man måtte ønske at sikre, at de i kommuneplanen nævnte midlertidige tiltag rent faktisk blev gjort midlertidige, kunne en konstruktion med kompetencenormer overvejes.

Det skal indledningsvis bemærkes, at Miljøministeriet i sin vejledning af september 2009 om lokalplanlægning generelt fraråder anvendelsen af kompetencenormer, idet det af en lokalplan klart bør fremgå, hvad der kan gennemføres, og hvad der ikke er i overensstemmelse med lokalplanen.

Hvis man på trods heraf skulle ønske at sikre sig en mulighed for at tidsbegrænse nogle af de i kommuneplanen nævnte midlertidige anvendelser, ville en kompetencenorm være en mulighed, idet en tilladelse som nævnt gives i form af en dispensation, hvortil der kan knyttes vilkår - bl.a. om midlertidighed.

Med udgangspunkt i H1-området på Refshaleøen kunne tænkes en lokalplan udarbejdet efter følgende principper.

§ 1. Formål

Formålet med lokalplanen er at bringe anvendelsen af dette perspektivområde, hvor en egentlig byudvikling først kan forventes efter kommuneplanens nuværende planperiode, i overensstemmelse med Kommuneplan 2009. Området kan således overordnet set anvendes som havneområde, men med mulighed for at anvende eksisterende bygninger til mindre fremstillingsvirksomheder, kulturelle formål, sportsanlæg, restauranter og lignende samt kollektive anlæg, hvor dette er miljø- og planmæssigt ubetænkeligt.

§ 4. Anvendelse

Stk. 1.

Området fastlægges til havneformål, herunder sådanne handels-, lager-, oplags-, transport-, værksteds- og industrivirksomheder med dertil hørende administration og lignende, som har særlig tilknytning til havnen som følge af særligt behov for skibstransport, eller som naturligt hører hjemme i et havneområde.

Stk. 2.

Teknik- og Miljøudvalget kan i tilfælde, hvor det er miljømæssigt og planmæssigt forsvarligt i forhold til den eksisterende anvendelse i overensstemmelse med stk. 1, tillade, at der i eksisterende bygninger indrettes mindre fremstillingsvirksomheder, f.eks. kreative erhverv, samt kollektive anlæg, sports- og fritidsanlæg, museer, teatre,

gallerier, koncertsale, kulturhuse, restauranter og miljømæssige servicefunktioner.

Opsamling

Projektet "Mulighed for midlertidige anvendelser" er sat til at levere et skriftligt produkt, der afdækker effekten af midlertidige anvendelser, de eksisterende barrierer for midlertidige anvendelser, mulighederne for at fremme midlertidige anvendelser og en eksempelsamling med gode eksempler på midlertidige anvendelser. Derudover skulle projektet levere en handlingsrettet leverance, der eksempelvis kunne bestå af en elektronisk værktøjskasse, som man kan hente hjælp i, når man enten sidder med en henvendelse om midlertidig anvendelse eller selv søger om midlertidige anvendelser bestemte steder i byen.

Vi har i projektet vist, hvordan de midlertidige anvendelser i høj grad er knyttet til overgangen fra industri- til videnssamfund, idet de midlertidige anvendelser ofte søger i retning af de store funktionstømte og centralt beliggende industri- og havneområder. Her er der mulighed for at udfolde sig kreativt i store volumener til en lav husleje - her kan man udfolde sine projekter og selv sætte sit præg på byen. Disse muligheder virker tiltrækkende på byens kreative aktører - katalysatorerne, som de kaldes i Københavnerlivsformer - eller byrumspionierne som de kaldes i den internationale litteratur.

Som vidensby har vi brug for denne form for anvendelser i byen, fordi det genererer byliv og danner den fysiske ramme for en del af den underskov af kreative iværksættere, hvis aktiviteter dels virker tiltrækkende på byens vidensmedarbejdere og dels sprænger rammerne, udfordrer os som borgere i byen, og inspirerer til de idéer en dynamisk storby lever af i dag.

Mere konkret fungerer denne form for anvendelse ikke blot som generator for byliv - de spiller også en rolle på en række andre områder i byudviklingen. Vi har allerede set, hvordan de midlertidige anvendelser har bidraget positivt til byomdannelsen på Islands Brygge via Havneparken og siden A-Huset i områdets sydlige del. Vi oplever også, hvordan Refshaleøen i dag har ændret karakter fra et tungt industri- og havneområde til et byområde med en summende underskov af kreative iværksættere. I relation til kvarterudvikling i områdefornyelsens forstand, kan de midlertidige anvendelser ligeledes gå ind og vende forslumningsspiralen ved at skabe en ny og positiv aktivitet i området. Derudover anvender man i dag, i de nye byområder, de midlertidige anvendelser til at kickstarte det manglende byliv, og man udnytter opbremsningen i byggeriet til at skabe midlertidigt liv på byggepladsen, aktivere områdets beboere og afprøve nye former for byrum i fuld skala.

Endelig er man gået skridtet fuldt ud i Roskilde, hvor man bruger de midlertidige anvendelser som grundlag

for en egentlig byudvikling fra bunden. Tilgangen er at skabe en dynamisk og, i et vidst omfang, selvgroet byudvikling, hvor livet kommer før murstenene, og hvor de stærke projekter får lov at bestå.



I Ørestad Nord har man placeret 5 små containere med butikker og udsigtspunktet ØN 360°, for at omdanne passive byggepladshegn til aktive strøg.

De midlertidige anvendelser spiller i særlig grad en væsentlig rolle for byudviklingen i Berlin, der i mange år efter murens fald oplevede tilbagegang, hvilket skabte særligt gunstige muligheder for de midlertidige anvendelser. I dag er disse en væsentlig del af byens særlige undergrundskaraktter, der i de senere år har placeret Berlin centralt på det kulturelle europakort. Den tyske lovgivning på planlægningsområdet er en anden del af forklaringen, idet planlægningens anvendelseskategorier er bredere, der kan stilles krav om såvel den midlertidige som den langsigtede anvendelse i lokalplanerne, der kan gives tidsbegrænsede byggetilladelser, det er vanskeligere at klage end i Danmark, og man har mulighed for at "tåle" visse forhold, der ikke er i overensstemmelse med reglerne. Det skal dog retfærdigvist siges, at en del af anvendelserne er ulovlige - nøjagtigt som i Danmark.

I en lokal københavnerkontekst fandt vi frem til en række barrierer og muligheder for de midlertidige anvendelser ved at interviewe bredt hos relevante aktører og ved at analysere planloven for de juridiske forhold på området.

Blandt de kreative aktører mener man, at særligt byggesagsbehandlingen giver en række problemer. Man mener ikke, at der er en forståelse for projekternes skala og karakter, og der bliver derfor stillet urealistiske krav til de bygnings-, tilgængeligheds- og sikkerhedsmæssige forhold. Sagsbehandlingen opleves samtidig som langsommelig og rådgivningen som mangelfuld. Sagsbehandlerne kan være bedre til at komme ud for at se projekterne i virkeligheden, og kommunen kan være bedre til at kommunikere mulighederne for midlertidige anvendelser ud til aktørgruppen. Endelig peges der på den manglende fleksibilitet omkring anvendelse som en oplevet barriere.

Blandt developergruppen er der i højere grad fokus på økonomi, og der bliver peget på mulighederne for en større fleksibilitet omkring indgivelse af byggeandragende, som en konkret mulighed for at fremme de midlertidige anvendelser i en periode, hvor der er stilstand i byggeriet.

Endelig er der blandt myndighedspersonerne en fælles positiv holdning til at gå ind i udfordringen med at gøre det lettere at få tilladelse til de midlertidige anvendelser, naturligvis indenfor de gældende regler på området. I Center for Byggeri giver man allerede vejledning på de projekter, der kommer ind gennem kundecentret og gennem møder mellem sagsbehandler og ansøger. Man konstaterer imidlertid også, at der gælder de samme regler for alle, og at der ikke gives "rabat" ved midlertidighed. De efterlyser i stedet en større brug af professionel vejledning hos projektmanagerne, da dette vil kunne forkorte sagsbehandlingstiden væsentligt. Hos Center for Veje er man offensiv, og har nedbragt sagsbehandlingstiden på deres egen sagsbehandling til et par dage, og der er et stort engagement i forhold til at fremme de midlertidige anvendelser, eventuelt som en del af videreførelsen af projektet "Gang i København". Det skal dog understreges, at barriererne i høj grad baserer sig på de gældende forvaltningsretlige principper, og generelt er der da også en lyst og vilje til, i de to centre, at undersøge mulighederne for at forbedre sagsbehandlingen på dette område - dog indenfor rammerne af gældende bygge- og forvaltningsret..

De midlertidige anvendelser støder også på en barriere i forhold til planloven, der ikke arbejder med midlertidighed som begreb. Ifølge planloven kan man således ikke gøre en anvendelsesbestemmelse i lokalplanbestemmelserne midlertidig, og det vil derfor være nødvendigt at gøre brug af kompetencenormer, for at kunne gøre anvendelsen midlertidig. Dette vil rent praktisk ske ved, at tilladelsen gives som dispensation med vilkår om midlertidighed.

En konkret mulighed for at muliggøre midlertidige anvendelser gennem lokalplanlægningen er, at udnytte de nye rammer for de såkaldte perspektivområder i Kommuneplan 2009. Her muliggør man midlertidige aktiviteter via kommuneplanen, og en lokalplan, med brug af kompetencenorm i anvendelsesbestemmelserne, vil her være en mulighed for at bringe områderne i overensstemmelse med kommuneplanen.

Anbefalinger

På baggrund af visionerne om midlertidighed i Københavns Kommune og projektgruppens undersøgelser og vurderinger anbefales følgende:

- At der etableres en task-force inden for rammerne af Gang i København version 2, som er forankret i Center for Veje, med deltagelse af TMF, ØKF og KFF. Ved årets udgang

lukkede Gang i København version 1, som havde stor gennemslagskraft og politisk opbakning. Projektgruppen vurderer, at mulighederne for at udvide rammerne for midlertidige anvendelser i Københavns Kommune vil forbedres ved forankring i Gang i København version 2.

- At task-forcen skal fremme samarbejdet om midlertidige anvendelser på tværs af forvaltningerne i kommunen. Det er primært TMF, ØKF og KFF, der arbejder strategisk med midlertidighed. Derfor bør der allerede nu udpeges et personnetværk, der kan håndtere henvendelser om midlertidige anvendelser i overensstemmelse med kommunens politikker og under hensyntagen til midlertidighedens karakter.

- At task-forcen udvikler en "Midlertidighedsguide" efter samme princip som Arrangørguiden på Københavns Erhvervscenters hjemmeside. Københavns Kommune har behov for at synliggøre mulighederne for midlertidige anvendelser.

Der er sideløbende med projektgruppens arbejde blevet nedsat en arbejdsgruppe med deltagelse af TMF og ØKF, der adresserer midlertidige anvendelser i perspektivområder. Denne arbejdsgruppes leverance bør inddrages i task-forcens videre arbejde inden for rammerne af Gang i København.

- Det er dog projektgruppens anbefaling, at der udarbejdes lokalplaner for perspektivområderne, så de nye muligheder for midlertidige anvendelser kan udnyttes optimalt - og indenfor en lovgivningsmæssig ramme, der samtidig giver brugerne den nødvendige retslige sikkerhed for deres aktiviteter.

- Samt, at der sker en udredning af, hvordan man generelt tænker midlertidighed ind i lokalplanlægningen.

Kilder

Carlberg, N. og Christensen, Søren M. (2005): Byliv Og Havnefront. Museum Tusulanums Forlag. København.

Overmeyer, Klaus m.fl. (2007): Urban Pioneers. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung. Berlin.

Weekendavisen (2008): Nr. 5, Kultur s. 2.

Fotokilde

Musicon:

<http://www.flickr.com/search/?q=musicon+4000#page=0>

Internetkilder

Arkitekturby København:

<http://www.kk.dk/Borger/BoligOgByggeri/Arkitektur/~media/139F427BB942436596DBE7A26ECB7655.ashx>

Diverse lokalplaner:

<http://www.kk.dk/PolitikOgIndflydelse/Byudvikling/Byplanlaegning/Lokalplaner/VedtagneLokalplaner.aspx>

Kommuneplan 2009:

<http://www.kk.dk/kp09.aspx>

Kulturstrategi 2009-2011:

<http://www.kk.dk/Nyheder/2009/December/~media/C596F38717554B4EB4838A4D510B3AB3.ashx>

Metropol for mennesker:

<http://www.kk.dk/PolitikOgIndflydelse/Byudvikling/Byplanlaegning/Udviklingsplaner/~media/8A4CEB3CFF794FE8AD3082463A873874.ashx>

Ørestad Nord Gruppen:

<http://www.orestadnordgruppen.dk/>

* notat af Birthe Bertelsen, CBU (e-doc dokumentnr. 2008-281029)



KØBENHAVNS KOMMUNE
Teknik- og Miljøforvaltningen