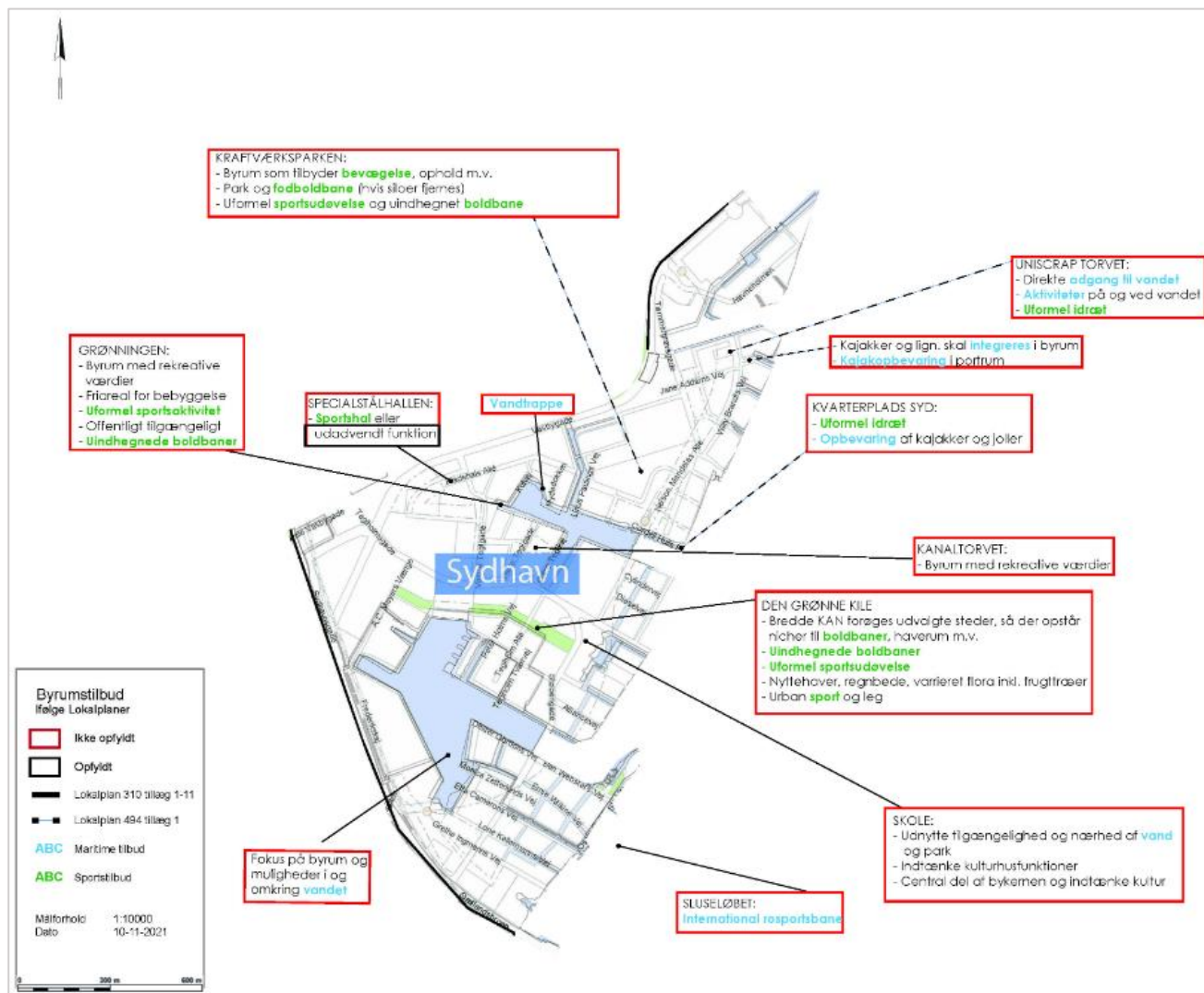


Fra drøm til beton?

En analyse af den forsømte byudvikling og forskelle mellem intentioner og virkelighed i det "nye" Sydhavnen



Fra drøm til beton?

En analyse af den forsømte byudvikling og forskelle mellem intentioner og virkelighed i det ”nye” Sydhavnen

September, 2022

Artikel skrevet af Kasper Lund Kirkegaard (hovedforfatter) og Markus Mürer Nielsen (medforfatter), Team Politik og Analyse i DGI Storkøbenhavn.

Baggrundsresearch v. Rasmus B. Andersen, Sophia Rouvillain, Michala Rie Pedersen, Team Byudvikling i DGI Storkøbenhavn.

Abstract

For mange lokalt bosiddende københavnere fremstår det nye Sydhavnen som en af de mere vellykkede byudviklingsprojekter i Københavns Kommune. Sydhavnen er blevet ændret fra et hårdt, rått industriområde til en ny, moderne og eftertragtet bydel med nye kanaler, havnebassiner og svømmezoner. En ny bydel med et stærkt, maritimt udtryk.

I 2025, hvor Sydhavnen forventes færdigudbygget, vil bydelen rumme omkring 9.000 husstande og 20.000 nye indbyggere, hvoraf anslået 4.000 vil være børn og unge under 18 år. Denne befolkningssammensætning stiller selvsagt krav til det lokale, kommunale serviceniveau.

Udfordringen er, at den private byudvikling har haft så meget fart på, at etableringen af nye, lokale folkeskoler, børneinstitutioner, idrætsfaciliteter samt grønne arealer, parker og rekreative byrum ikke har fulgt med. Man kan derfor og med god ret spørge om indbyggernes hverdag hænger sammen - og om kommunens vision om at være "en verdensby i social og bæredygtig balance" er realistisk.

Selvom der nu bygges en to nye lokale skoler samt institutions- og idrætsstilbud har de mange nye beboere selvsagt forventninger til, at de mange gode og oprindelige intentioner, som blev formuleret i lokalplaner og lokalplanstillæg, også realiseres.

Med dette udgangspunkt har vi fra DGI Storkøbenhavn dykket ned i en ny analyse af de konkrete, fysiske forskelle mellem virkeligheden, som den ser ud, og sammenhold denne med både den oprindelige helhedsplan samt de konkrete lokalplaner. Med andre ord – forskellen mellem de politisk vedtagne intentioner og virkeligheden, som den ser ud.

Efter den systematiske gennemgang er resultatet af analysen nedslående: Listen over ikke-realiserede intentioner er meget lang. I virkelighedens verden betyder det, at en lang række rekreative kvaliteter, faciliteter og bygningsfunktioner ikke er blevet etableret. Byrum, bygningsfunktioner og faciliteter, som var tiltænkt at skulle understøtte leg, idræt, bevægelse, let adgang til vand samt det organiserede foreningsliv, er således blevet glemt eller overset i bygge- og realiseringsprocessen.

I flere lokalplanstillæg nævnes bl.a. fritliggende "*uindhegnede boldbaner*" i tæt forbindelse med gode intentioner om, at der i grønne byrum og parker/kiler skulle være plads til "*uformel sportsudøvelse*". I "den grønne kile" er disse funktioner og faciliteter ikke etableret og kilen fremstår i dag som en stor skuffelse ift. intentionerne.

Ligeledes er bydelens unikke placering og adgang til vandoverfladen beskrevet indgående i både den oprindelige helhedsplan og i mange af de konkrete lokalplanstillæg. Det drejer sig både om "*direkte og let*" vandadgang via trapper, badebroer, flydeponter - samt slæberamper til kajakker og småbåde.

I den nærliggende Specialstålhallen var der intentioner om etablering af en regulær sportshal; men via et lokalplanstillæg ændrede politikerne husets funktion, der i dag huser et italiensk supermarked. Også intentionen om at etablere en international rosportsbane nord for Sluseløbet er også blevet gjort til skamme.

Til gengæld ser vi en tydelig tendens, som også gør sig gældende i en række af de andre dele af København ift. byudviklingen: Den lokalt forankrede efterspørgsel på idræt og motion resulterer i tydelige kommercialiseringstendenser, hvor private idrætsstilbud popper op i fraværet af kommunale og offentlige.

I Pladehallen var der oprindeligt tanker om at etablere kommunale, offentlige idrætsfunktioner. I dag er der dog etableret et privatejet idræts- og klatrecenter. Den såkaldte "TDC-hal" er også et eksempel på en ny,

privatejet idrætsfacilitet, som ikke er offentlig tilgængelig men forudsætter særskilte aftaler med grundejer for at kunne benytte.

I et snævert og kortsigtet perspektiv rummer de private tiltag en række økonomiske og administrative fordele – set fra kommunens side. Kommunen sparer således midler på at etablere og drive idrætsfaciliteter.

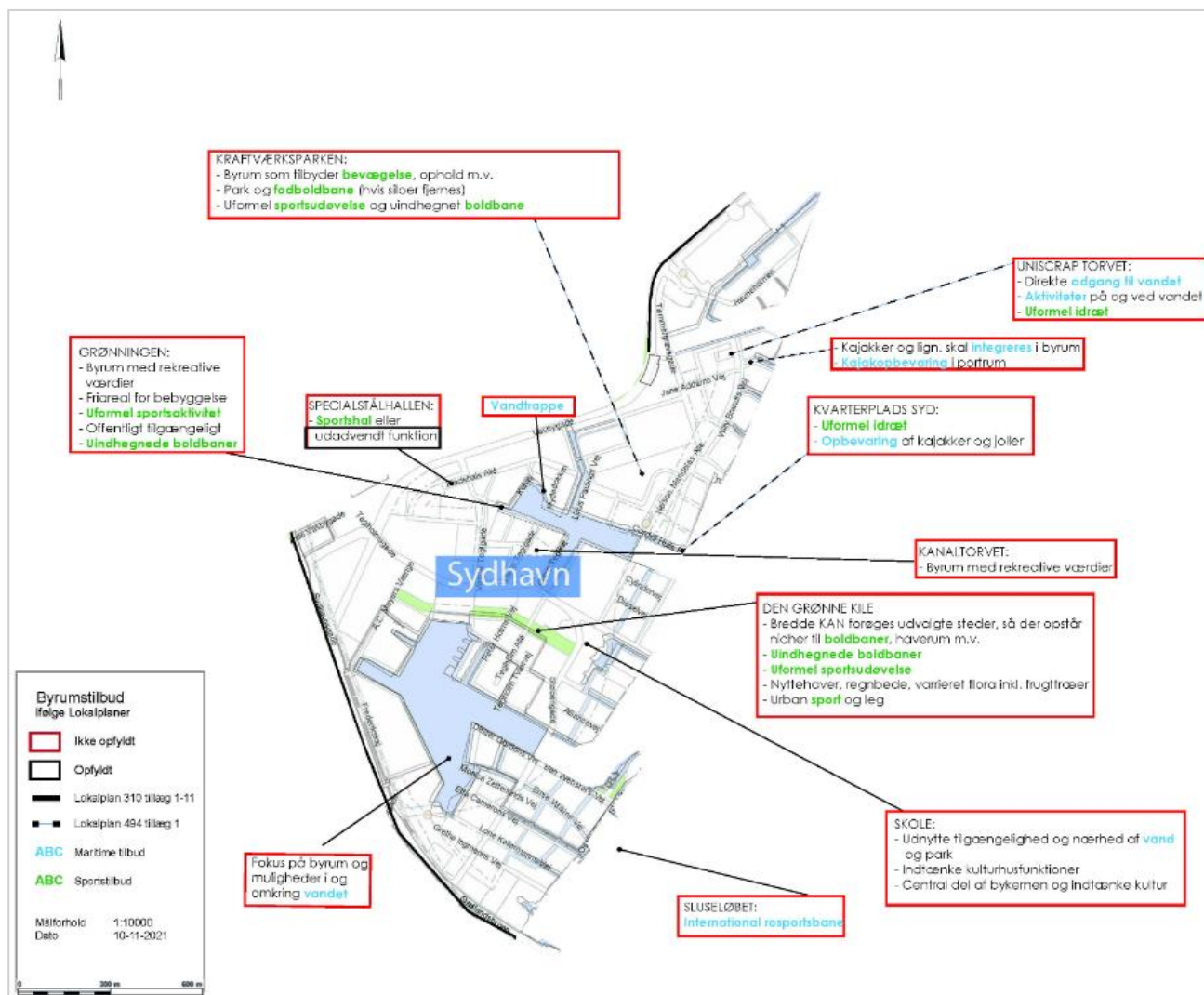
Dog er der også nogle ulemper. Kommercialiseringstendenserne resulterer nemlig i et privat idrætsmarked, der udvikler sig hurtigt, men som primært henvender sig til det voksne, købestærke publikum. Når aktiviteterne målrettes dem, der har råd, står det umiddelbart i kontrast til visionen om ”den socialt blandede by”, som flertallet af partierne i Borgerrepræsentationen ellers normalt er store fortalere for. Slutresultatet risikerer, at blive en by primært for de velfungerende og velstående voksne; mens børn og unges lokalforankret foreningsliv halter efter.

Samlet set konkluderer vi på, at både helhedsplan og lokalplanerne oprindeligt er fulde af gode intentioner, men at de langt fra er blevet indfriet – selv i det nye Sydhavnen, som på mange andre områder fremstår som en ny, flot, moderne og attraktiv bydel.

Det politiske spørgsmål er, om beslutningstagerne kan leve med denne forskel mellem intentioner og realitet i lokalplanerne og om de som politiske beslutningstagere er opmærksomme på denne problemstilling?

Tilbage står vi med en række konkrete anbefalinger, som analysen af forholdet mellem lokalplansintentioner og realiteterne resulterer i:

- 1) Planlovens bestemmelser vedr. de såkaldte ”udbygningsaftaler” bør benyttes langt mere aktivt.
- 2) Ønsker man fra politiske side, at der skal være udearealer og/eller fælles, kommunale idrætsfaciliteter, så bør dette fremgå som konkrete krav i lokalplansteksten - og blot ikke som mulige potentialer.
- 3) Kommunale fællesfaciliteter og arealer bør om muligt etableres *inden* beboere flytter ind og organiserer sig i ejerforeninger, da organiseringen ofte kan medføre lokal modstand.
- 4) Drømmescenarie: Kommunen bør opkøbe og derved sikre sig ejerskabet af flere grunde, således at kommunalt grundkøb er del af den kommunale strategi, som sikrer offentlig adgang og fælles ejerskab.
- 5) Der bør afsættes en større mere fast defineret andel af det samlede byggebudget ift. anvendelse på udearealerne og ift. at skabe sammenhænge og bedre overgange til andre nærliggende matrikler og byggerier.
- 6) Det bør mere tydeligt understreges, at grafiske fremstillinger i lokalplaner ikke er juridisk bindende for projektets realisering. Politiske beslutningstagere bør lægge mere vægt på teksten og de obligatoriske opfølgingsmøder, der gennemføres efter et, tre og fem år og hvor byggeprojektets realisering gennemgås efter byggeprojektets realisering.
- 7) Selv på disse større byudviklingsprojekter findes der sjældent én og samme projektleder eller aktør gennem hele den mangeårige proces, hvilket er klar ulempe for sikring af de oprindelige intentioner i lokalplaner. En byggeleder/projektleder forudsætter selvsagt en del økonomi.
- 8) I Københavns sammenhæng er By & Havn en interessant og unik interessant i byudvikling, fordi de har mulighed for at indgå i hele eller dele af processen fra visionsfase til realiseringsfase. By & Havn har derved et potentiale ift. at bidrage med ”læring” om behovet for fællesfaciliteter.



1. Visionen om en verdensby i social balance

Københavns Kommunes egen vision om at være *"en verdensby i social og bæredygtig balance"* (Kommuneplanen, 2020) er på mange måder udfordret af et fortsat stigende indbyggertal, som resulterer i, at den kommunale service har meget vanskeligt ved at følge med. Den private bolig- og byudvikling har haft så meget fart på, at etableringen af nye, lokale folkeskoler, børneinstitutioner, offentlige byrum og kommunale idræts- og kulturfaciliteter halter efter.

Med en forventet befolkningsvækst på ca. 80.000 nye københavnere frem mod 2035 er der, ifølge kommunens egne tal, samtidigt behov for ca. 60.000 nye boliger. For at imødekomme det store boligbehov blev der med Kommuneplan 2019 udlagt en lang række nye områder til ny byudvikling.¹

Forud for de mange kommende byudviklingsområder er der på tværs af hele byen dog allerede skabt en lang række nye bydele og boligområder. I både Ørestad, Carlsbergbyen, dele af Nordhavn, det "nye" Islands Brygge og i det "nye" Sydhavnen er der skudt nye boligområder op – ofte i prisklasser, som de såkaldte "almindelige københavnere" med små eller almindelige indkomster reelt ikke har råd til. Mere konkret kan man spørge: I hvilken grad man fra kommunens side argumentere for, at indbyggernes hverdag hænger sammen - og er "socialt bæredygtig"?

Set fra DGI Storkøbenhavns perspektiv forudsætter dette, at beboernes behov for at "møde hinanden" i kommunale fællesfaciliteter bliver realiseret og indfriet – dvs. at skoler, børnehaver, plejecentre, nye rekreative parker samt idræts-, fritids- og kulturtilbud også tilgodeses i byudviklingsprocesser. Hvis ikke det sker, bliver det, efter vores mening, meget vanskeligt at tale om socialt bæredygtige løsninger til glæde for alle københavnere.

Med dette udgangspunkt er vi dykket ned i lokalplanerne for det "nye" Sydhavnen med et ønske om at undersøge de konkrete, fysiske forskelle mellem lokalplanernes (politisk vedtagne) intentioner - og den fysiske virkelighed, som vi oplever og ser med egne øjne. Vi tog således ud i det nye Sydhavnen for at dokumentere og beskrive, hvordan der ser ud netop nu.

Sydhavnen - en bydel i social balance?

Sydhavnen har igennem de sidste 15 år forvandlet sig fra et hårdt, rått industriområde til en moderne og eftertragtet bydel med en række nye kanaler, havnebassiner, lokale spisesteder og en stor industriel byhistorie.

Mellem Havneholmen i nord og Sluseholmens "Kanalby" i syd mangler nu "kun" Enghave Brygge. Når Enghave Brygge står færdig som samlet område, vil det nye Sydhavnen være omdannet til en ny "kanalby" med ni selvstændige "holme-øer" og to større halvøer, der har Enghave Kanal løbende som en hovedårer gennem den nye bydel. Samtidigt vil metroen åbne i ultimo 2024 og dermed koble dele af det sydlige København på metronettet.

I 2025, hvor Sydhavnen forventes færdigudbygget, vil bydelen rumme omkring 9.000 husstande og op mod 20.000 nye indbyggere i alt, hvoraf anslået 3.500 – 4.000 vil være under 18 år. Det stiller selvsagt stiller en række krav til både et lokal skole- og institutionstilbud samt også til udbuddet af fælleskommunale idræts-, fritids- og kulturaktiviteter.

¹ Således er der på både Godsbaneterrænet (Jernbanebyen v. Vesterbro), Valby Syd, Tingbjerg, Bystævneparken (Husum), Nordhavn, Bådehavnsgade (Sydhavnen), Vejlands Kvarteret (Amager vest) og Refshaleøen på Nordøstamager større eller mindre byudviklingsprocesser i gang.



Billedtekst: Sluseholmen som den tog sig ud i 1997, hvor store grå industriområder prægede bydelen. Foto: By & Havn.

Det "nye" Sydhavnen karakteriseres desuden yderligere ved, at mange af de nye beboere har en mellemlang/lang videregående uddannelse samt en forholdsvis høj husstandsindkomst, hvilket er en markant objektiv forskel ift. det "gamle" Sydhavnen på den anden side af Vasbygade og Sydhavnsgade.

Helhedsplan med "havnebolig"

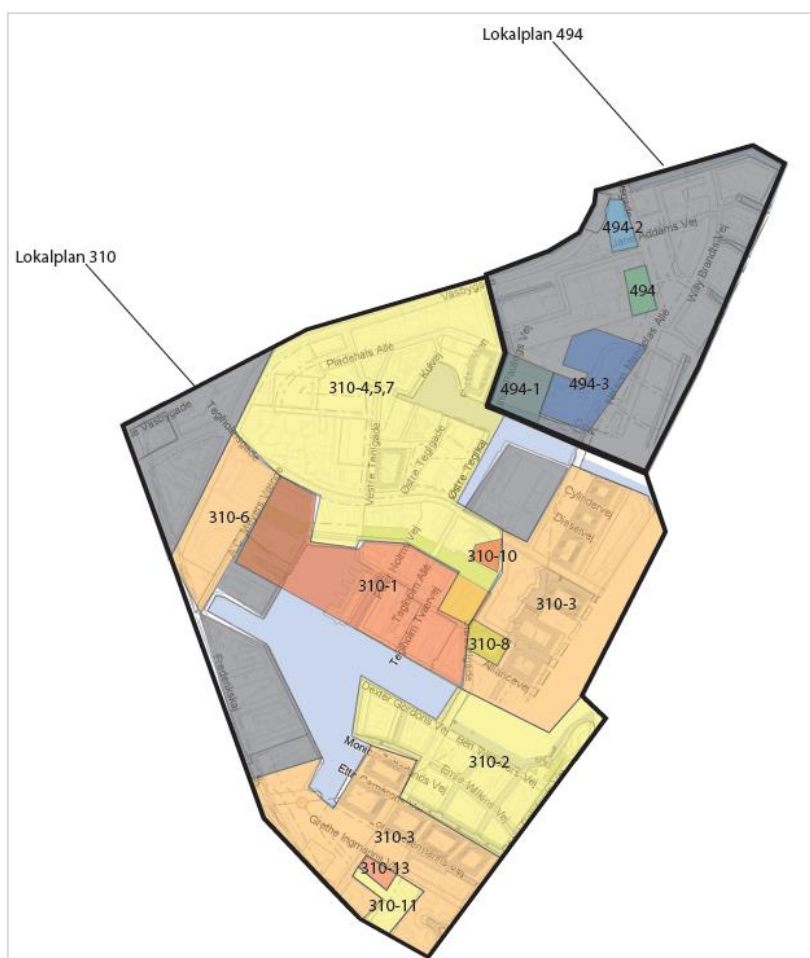
Forud for en lokalplansvedtagelse ligger en ofte lang forberedelses- og beslutningsproces på adskillige år, hvor de første skridt bliver formuleret som visioner, der derefter bliver konkretiseret i enten master- eller helhedsplan, som ofte kobles til generelle og overordnede grafiske plantegninger. De bearbejdes og tilrettes herefter via drøftelser på administrativt niveau, der til slut munder ud i udkast til et lokalplansforslag, som er det politiske dokument og den tekst, som får reel, praktisk virkning i den fysiske virkelighed.

Lokalplanen fastlægger via den politiske vedtagelse reglerne for, hvordan et bestemt område skal se ud og hvad det kan/må anvendes til fremadrettet. Dertil lægger lokalplanen rammerne for, hvorledes en evt. ny bygning skal relatere sig til eventuelle naboejendomme og lokalområder. Lokalplaner er således det juridisk bindende dokument, der regulerer, hvad man kan/må med sin ejendom, og hvad man *ikke* må - for både entreprenører, bygherrer og de senere grundejere/beboere.

I Sydhavnens tilfælde udarbejdede kommunen i 2003 den oprindelige helhedsplan ved at skabe "havneboligen" med fokus på nærheden til vand som et alternativ til forstædernes "havebolig", som havde nærheden til grønne arealer i højsædet. Man lagde fra arkitektens side stor vægt på at skabe en række gårdmiljøer, der kunne supplere kvaliteten af de enkelte boliger. Det interessante var, at man i København for første gang siden opførelsen af Christianshavn byggede en ny "kanalby", hvor man hentede inspiration og viden fra havneomdannelse i bl.a. Amsterdam. Man gik efter "den københavnske karré på vand", som bl.a. førte til, at Københavns Kommune og Københavns Havn A/S i 2002 hyrede en velrenommeret hollandsk tegnestue til at viderebearbejde lokalplansforslag for størstedelen af Sluseholmen.

Tidligere havde man fra kommunens side stort set altid "kun" udarbejdet lokalplaner for én karré ad gangen – ikke for hele bykvarterer. Det var, ifølge kommunen selv, således første gang, der reelt var en helhedsproces i byplanlægningen, og at kommunens mange forskellige enheder for alvor arbejdede sammen fra starten af i et stort byudviklingsprojekt (Københavns Kommune: 2013. Bydesign i København: Erfaringer fra Sluseholmen. s. 16).

Teknik- og Miljøforvaltningen kom i slutningen af 90'erne med det første forslag til en lokalplan for det daværende industri- og havneområde omkring Teglværkshavnen, hvor der skulle skabes "*...et attraktivt, integreret byområde, der udnytter beliggenheden ved havnen*". Borgerrepræsentationen vedtog sidenhen lokalplan nr. 310 for Teglværkshavnen i 1999, der satte gang i den fysiske omdannelse af Sydhavnen - samt lokalplanen 494 fra 2009.



Billedtekst: Overblik over de to store lokalplaner 310 og 494 fra hhv. 1999 og 2009.

Men betød den mere helhedsorienterede bygge- og beslutningsproces, at man derved indfrie de mange, flotte intentioner i både helhedsplan og i de senere lokalplaner?

2. Generelle vurderinger af helhedsplan og lokalplaner

Der er to konkrete lokalplaner, som omhandler Sydhavnen: Lokalplan nr. 310 fra 1999 (med senere dertilhørende lokalplanstillæg), der indbefatter Sluseholmen og Teglholmen - samt Lokalplan nr. 494 fra 2009 (med de dertilhørende lokalplanstillæg), som omhandler Enghave Brygge og ligger mellem Havneholmen Nord og Teglholmen i Syd.



Billedtekst: Enghave Brygge som den tog sig ud som grafisk illustration. Ill: Lokalplan 494, Danielsen Architecture.

Ifølge lokalplanerne skulle disse områder indeholde en lang række fritids- og kulturelle faciliteter og generelt bære præg af den tætte relation til vandet. Derfor skulle området også omslutes af en lang række træpromenader og brygger, som mange steder skulle have direkte nedgange til vandet i form af vandtrapper, både- og badebroer samt slæberamper, der kunne tillade anløb af bl.a. kajaker, joller og småbåde. Ift. områdernes byrum og parker var det oprindeligt intentionen, at der flere steder skulle være rekreative, grønne arealer, kiler og byparker, der kunne lægge op til såkaldte *”uformelle sportsudfoldelse”*, hvilket er et noget atypisk begreb, som benyttes flere gange i lokalplansteksterne, da man i faglige idrætssammenhænge normalt vil benytte begreber som selvorganiseret motion eller idrætsaktivitet.

Ifølge Lokalplanerne skulle det nye, lokale foreningsliv også prioriteres, hvorfor det også var intentionen, at skabe en række mere klassiske idrætsfaciliteter målrettet foreningsidrætten. På Teglholmen blev foreningslivet bl.a. tænkt ind og sammen med etablering af den nye Skolen i Sydhavnen, som også fik nyopført, tilhørende skoleidrætshal. Denne skole blev i øvrig kåret til intet mindre en *”verdens bedste nye skole”* i 2016 af World Architecture News, hvilket unægteligt må siges at være ret fornemt.

På den kommende Sluseholmen Skole etableres også en ny idrætshal, KKFO, fritidsklub og madskole-profil. Der blev også skrevet en idrætshal ind i lokalplanen i forbindelse med etablering af en nærliggende børneinstitution – denne kommende idrætshal blev finansieret i kommunens seneste budgetforlig i 2022 og er netop er sendt i offentlig høring (juni, 2022).

Derudover fik lokalplanerne også ændret en række funktioner for flere af de eksisterende, bevaringsværdige bygninger i Sydhavnen mhp., at de også på sigt kunne rumme nogle flere kultur-, idræts- og fritidsformål. Dette skete ved at skrive såkaldte *”udadvendte funktioner”* ind i lokalplansteksten, hvorved der blev åbnet for at etablere en række faciliteter, der også kan bruges til idræt, leg, motion og bevægelse.

Flere af disse funktionsændringer blev dog senere ændret i en række lokalplanstillæg og herved bortfaldt mulighederne for og intentionen om at understøtte idrætsaktiviteter.

3. Byrumstilbud og faciliteter, der ikke blev til noget

Lokalplanerne og de tilhørende tillæg nævner en lang række specifikke byrum, bygninger og funktioner, men generelt må man konstatere, at det "nye" Sydhavnen ved første øjekast har fået et stærkt, maritimt udtryk – og det vil uden tvivl være en stor fornøjelse at tage på tur i Sydhavnen en flot sommerdag. Ved nærmere eftersyn og analyse af både helhedsplanen og i de oprindelige lokalplaner er der dog en lang række faciliteter, som *ikke* er blevet realiseret og etableret – endnu i hvert fald. Herunder er en oversigt over de konkrete faciliteter og funktioner, der nævnes i lokalplanerne, men som ikke er realiseret.



Billedtekst: Den grønne kile som den tog sig ud i den grafiske visualisering. I dag er der hverken blomsterbede, boldbaner eller en lang række af de andre faciliteter, som lokalplanen nævnte. Som konsekvens er kilen i dag primært en transportåre og ikke en facilitet, der benyttes til ophold, leg, boldspil og almindelig afslapning.
 Ill: Lokalplan 310, tillæg 6.

Oversigt over ikke-realiserede faciliteter (Se bilag 1 for et grafisk overblik over nedenstående):

- **Kraftværksparken:**
 - Byrum, der tilbyder bevægelse og ophold
 - Uformel sportsudøvelse og fritliggende, uindhegnet boldbane
 - Park med fodboldbane (kan etableres i fremtiden under forudsætning af, at siloerne fjernes)
- **Grønningen:**
 - Byrum med rekreative værdier og et friareal med plads til uformel sportsaktivitet
 - Fritliggende, uindhegnede boldbaner
- **Den grønne kile:**
 - Fritliggende, uindhegnede boldbaner, hvor kilen er bredest
 - Plads til uformel sportsudøvelse
 - Nyttehaver, regnbede, varieret flora og frugttræer
- **Specialstålhallen:**
 - Indendørs sportshal
- **Enghave Brygge:**
 - Pontoner/trapper til vandoverfladen
 - Slæberamper til vandsport
 - Offentlig bygning til kulturel/idræt/maritim funktion
 - Kajakopbevaring, der skulle integreres i portrum

- **Kvarterplads Syd**
 - Træbrygge til anlæg af småbåde, joller og kajakker
 - Opbevaring af kajakker og joller
- **Uniscrap Torvet:**
 - Adgang til vand
- **Kanaltorvet:**
 - Byrum med rekreative kvaliteter
- **Sluseløbet:**
 - International rosportsbane

På Sluseholmen og Teglsøholmen (lokalplan 310) er der en række intentioner og bygningsfunktioner fra lokalplanen, som er indfriet – og der er bl.a. anlagt en række flotte træbrygger med nogle enkle nedgange til vandet med nyetablerede badezoner ved det eksisterende havnebad ved Sluseholmen samt ved Richard Boones Vej på Sluseholmen, der netop er blevet etableret, mens en badezone for enden af Den Grønne Kile ved Teglværkshavnen ikke er blevet realiseret.

I vores gennemgang af de respektive lokalplaner og de mange tilhørende tillæg (se evt. bilag 1) viser vi dog, at antallet af maritime funktioner og faciliteter samt indretningen af de grønne, rekreative byrum, som beskrives i helhedsplanen og i lokalplaner, generelt skuffer - også selvom en række (muligvis) ikke er realiseret endnu, for det synes allerede for sent at rette op på for alvor.

Det samlede antal af mulige maritime aktiviteter ved, i og på vand er således *langt* mindre udbredt og mindre imponerende end det generelle indtryk, som både skitser, illustrationer, grafiske billeder og tekster i helhedsplanen og lokalplanerne beskriver.

Ud over de almindelige og ofte standardiserede 20 x 40 skoleidrætshaller på de to lokale folkeskoler er mængden og antallet af almindelige, kommunale idrætsfaciliteter skræmmende lavt. Dette har som tydelig konsekvens, at lokale foreningstilbud målrettet børn og unge er meget lidt udbredt og halter bagefter.

Afslutningsvis kommer, at indretningen og antallet af åbne, rekreative byrum både er skuffende få og oftest ikke lever op til lokalplanens intentioner. Kun enkelte steder er lokalplanens intentioner om at skabe plads til foreningslivet og den *"uformel sportsudfoldelse"* blevet realiseret. Det er bl.a. tilfældet ved Kulturplads Syd, hvor der er opsat nogle udendørs fitnessredskaber, en udendørs multibane til boldspil samt ét udendørs bordtennisbord. Pladsen lever således i nogen grad op til forventningerne om at rumme faciliteter til de mere selvorganiserede idrætsaktiviteter.

Dog er lokalplanens store tanker om selve Pladehallens brug blevet gjort til skamme, da den i dag hovedsageligt er omdannet til almindelige private boliger fra 1. sal og opefter. I den ene del af Pladehallen er der dog etableret et kommercielt idrætsudbud med klatring som det primære idrætsprodukt. Den anden halvdel af hallen står på nuværende tidspunkt gabende tomt. Vi kan derved konkludere, at heller ikke Pladehallen lever op til intentionerne.

Andre steder som f.eks. Den Grønne Kile er tankerne om den *"uformelle sport"* og en fritliggende boldbane gået fuldstændigt i glemmebogen. Den Grønne Kile består i dag af frie græsarealer med en række træer og indbyder i sit design hverken til leg eller selvorganiseret, spontan motions- og idrætsudfoldelse. Lokalplansintentionerne om at etablere *"boldbane, haveanlæg, legeområder, blomsterbede og vandbassiner"* er således ikke realiseret; og kilen bruges i dag som trafikal færdselsåre af gående/cyklende på vej gennem det nye Sydhavnen.

De manglende kvaliteter i den nærliggende såkaldte Specialstålhallen var der i den oprindelige lokalplan intentioner om, at den blev *"...bevaret og indrettet til andet formål, såsom sportshal eller andre udadvendte funktioner"* (Teglværkshavnen - Tillæg nr. 4 til lokalplan nr. 310). Dog blev hallens funktion i senere lokalplanstillæg ændret til *"almindelige serviceerhverv"* og huser i dag den italienske delikatesse- og specialbutik 'Supermarco'. Derved kan vi også hér konkludere, at intentionerne langt fra er indfriet.

Fra "eventuelle muligheder" til konkrete krav

Når analysen af lokalplaner og lokalplanstillæg resulterer i ovenstående liste over uindfrie intentioner skyldes det muligvis, at der i selve lokalplanernes tekst oftest lægges op til en lang række *"potentialer"* og *"muligheder"* frem for konkrete krav ift. de konkrete, ønskede faciliteter og bygningsfunktioner. I realiteten er teksterne formuleret så ukonkret og uforpligtende, at lokalplanerne giver et endog meget stort spillerum til fortolkning for de respektive developere, entreprenører og bygherrer, der tager over senere i byggeprocessens faser.

Usikkerhed og fortolkningsmuligheder i selve teksten *kan* selvsagt også skyldes reel usikkerhed om, hvad der kan lade sig gøre, når man går i gang med at realisere en lokalplans byggeprojekt. Lokalplanernes forbehold for, at man *kan* blive klogere i byggeprocesser, når man er i gang med realisering rummer således muligheden for at undlade; men det *kan* også skyldes, at en manglende realisering af eks. rekreative fællesarealer, boldbaner og badebroer ikke har nogen reelle konsekvenser og således heller ikke vurderes at betyde noget særligt for omverdenens senere bedømmelse.

Byudviklingsprojekters mange overgange og langstrakte "faser" resulterer derfor i en åbenlys risiko for, at dem, der var med til at godkende og forme et lokalplansudspil sandsynligvis ikke er med i realiseringsfasen eller med, når det står færdigt mange år efter den politiske vedtagelse af lokalplanen. Den manglende processtiledelse for både politikere og embedsmænd vedkommende kan således resultere i, at de oprindelige fælles visioner om kommunale parker og idrætsfaciliteter gradvist eroderer bort og ikke følges til døds. I byggeprocessens langstrakte beslutningsprocesser og byggeperioder kan de byggeansvarlige entreprenører og bygherrer derfor stort set uden risiko og konsekvenser tillade sig at overse både visioner, intentioner og også konkrete forslag i lokalplansteksterne.

Vores analyse af den manglende realisering af lokalplanernes visioner og ønsker til både rekreative grønne fællesarealer, udvalgte bygningers funktioner, kommunale idrætsfaciliteter, lokale støttefunktioner samt adgang til vandet peger derfor på behovet for at blive mere tydelige i både tekst og proces. Hvis der hersker usikkerhed om, hvad der ufravigelige politiske krav men i stedet formuleres som en "eventuel mulighed", så viser vores analyse, at lokalplanerne i praksis kun udstikker en handleret - ikke en handlepligt. Resultatet er tydeligvis, at intentionerne i praksis ikke bliver realiseret.

Der er også en økonomisk forklaring. Den konkrete og mangeårige byggeproces starter med et hovedprojekt, som har et samlet anlægsbudget, der lægger en øvre ramme for, hvad det må koste – og dette budget er oftest, hvis ikke altid, en del højere end det budget, som bygherrerne i praksis planlægger at udføre det konkrete arbejde for i den konkrete byggeproces. Denne situation resulterer igen ofte, *hvis ikke altid*, i, at de "unødvendige" faciliteter, anlæg og funktioner skæres fra relativt sent i realiserings- og byggeprocessen, fordi der ikke er penge til den slags, når det kommer til stykket. Det kommer konkret til udtryk i, at "landskabsdelen" i form af attraktive udearealer meget ofte nedprioriteres i byggeprocesser, da der ikke er flere penge tilbage, når først bygningen er etableret.

Samlet set må vi konkludere, at Københavns Kommunes vision om at være *"en verdensby i social og bæredygtig balance"* også er udfordret i det nye Sydhavnen. Det skyldes, at etableringen af offentlige

byrum og fælleskommunale idræts- og kulturfaciliteter halter så langt bagefter, at vi står tilbage med et svækket, lokalforankret foreningsliv.

4. Breddeidrættens kommercialisering

Efterspørgslen på idræt, sport og motion blandt det nye Sydhavnens indbyggere er dog ikke løbet ud i vandet på samme måde som mange af lokalplanernes bevægelsesfremmende forslag.

Især de voksne beboeres efterspørgsel synes mere eller mindre upåvirket, da voksne i højere grad end børn og unge er i stand til at transportere sig selv til og fra deres foretrukne idrætsaktiviteter og ikke i samme omfang er afhængige af fælleskommunale faciliteter. På den måde kan man argumentere for, at de manglende fælleskommunale idrætsfaciliteter, hvor man kan dyrke idræt sammen, først og fremmest går ud over de børn og unge, som ikke har forældre, der har mulighed for at transportere dem til/fra idrætsaktivitet. Vi kommer derved til at bygge en moderne by primært for de velfungerende og velstående voksne.

Én af de andre tydelige konsekvenser er, at de frivillige og interessebårne idrætsklubber, de manglende foreningsdannelser samt de manglende lokale idrætsfaciliteter gradvist bliver erstattet af den mere kommercielt organiserede og privatejede idrætstilbud, der først og fremmest målrettes et voksent, købestærkt idrætspublikum.

Ud over det kommercielle klatretilbud i Pladehallen, som erstattede det oprindelige ønske i lokalplanen, er de andre eksempler på "breddeidrættens kommercialisering", at de lokale kajakfaciliteter ikke blev fælleseje og foreningsdrevet - men derimod privatejet og målrettet voksnes eget kajakudstyr. Også den af TDC-Group privatejede idrætsfacilitet "TDC-Hallen", som i en større lagerhal, fremstår som et kommercialiseringseksempel, som pludseligt popper op som konsekvens af en privat aktørs ønsker.



TCD-Hallen er en privatejet idrætsfacilitet, der er blevet etableret i en ældre, eksisterende lagerbygning, som den lokale skole har købt sig facilitetsadgang i. Derved råder skolen over hallen fra kl. 08-17 på hverdage, hvorefter den står tom. Ifølge vores oplysninger har Københavns Kommune betalt for istandsættelsen af hallen, mens skolen foreløbigt har lejet sig ind frem mod færdiggørelsen af den kommende, nye skole med tilhørende idrætsfacilitet. Foto: Kasper Simonsen.

Der er stor sandsynlighed for, at andre kommende idrætsaktiviteter også på sigt bliver kommercielt organiserede og derved mere "eksklusive" end foreningslivets typisk mere åbne, fælles tilbud og aktiviteter er. Hvis man ønsker at understøtte foreningsliv og det civile møde mellem mennesker, så skal man anerkende, at dette møde forudsætter offentlige adgang, hvor udstyret ikke primært ejes af købedygtige, enkeltstående privatpersoner. Ellers er konsekvenserne ofte, at de ofte dyre, private aktivitetstilbud popper op og at den kommercielt organiserede "købeidræt" bliver den primære organiseringsform i området, hvilket igen vil skævvride balancen både mellem dem, der har råd og dem, der ikke har samt mellem voksne og børn.

Breddeidrættens kommercialisering kan derfor beskrives som en udviklingstendens, som er konsekvensen af de manglende kommunale investeringer, hvorfor det også henviser til en udvikling af idrættens foreningsbårne non-profit tradition, som gradvist omformes til en mere markedsdomineret købekultur, som både medfører nye idrætsaktiviteter og -faciliteter samt erstatter civile, interessebårne foreningsfællesskaber med mere private, eksklusive og profitorienterede køber-sælger-relationer.

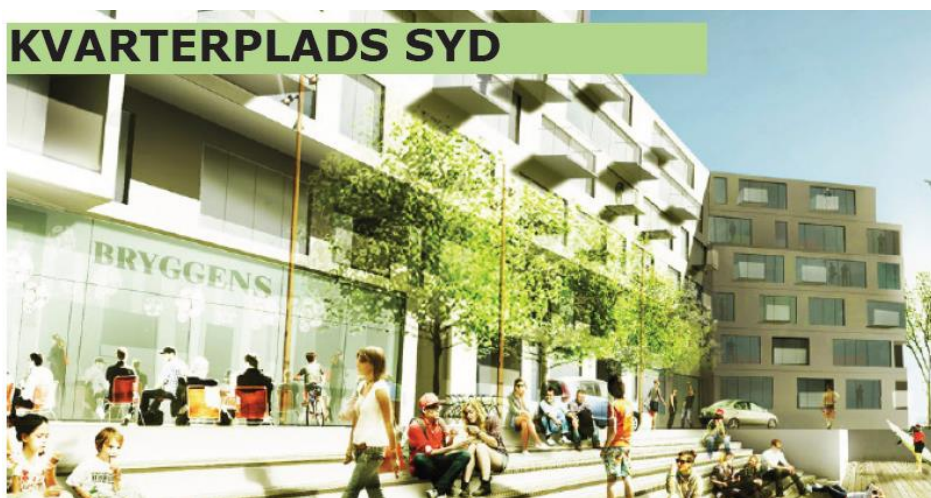
Oversat til det nye Sydhavnen betyder det, at vi også fremover vil se en lang række private løsninger frem for fælles løsninger samt en stor sandsynlighed for, at flere og flere lokale, kommercielle idrætstilbud dukker op fremfor kommunale fællesfaciliteter og frivillige, lokale foreningstilbud.

Der er håb endnu for Sydhavnen

Måske er der håb endnu.

I lokalplan 494 findes der nemlig fortsat en række gode intentioner, der stadig er under realisering og opførelse; og dertil er der for Teglværkshavnen et lokalplanstillæg nr. 9, som skal gøre det muligt at opføre en kombineret idrætshal og daginstitution.

I lokalplan 494 kræver realiseringen fokus på bl.a. opbevaring af fællesudstyr, herunder fælleskajakker, hvilket konsekvent omtales som en "*eventuel mulighed*" bl.a. ifm. lokalplan for Kvarterplads Syd. En fremtidig mulig lokal foreningsdannelse ift. kajakroning forudsætter bl.a. opbevaringsmuligheder, da fællesudstyret er en forudsætning for den frivillige foreningsdannelse, således at nye, lokale interessefællesskaber opstår, dannes og organiseres dér, hvor der ikke er nogen private, eksklusive interesser.



Billedtekst: Kvarterplads Syd som den illustreres i præsentationsmaterialet - med let nedgang til vandoverfladen via en trætrappe. III: Lokalplan 494, Juul | Frost Arkitekter.

Det er dog stærkt tvivlsomt, om beboere i fremtiden vil dyrke *"uformel sport"* i den kommende Kraftværksparken, der efter planerne skal realiseres, når den midlertidige skole er rykket ind i den kommende, nye skole på Sluseholmen. Hvis *ikke* de kommende græsklædte overflader og *"klynger af træer"* blot skal facilitere stille ophold, forudsætter det nogle faciliteter, herunder anerkender behovet for at lokale foreninger også har behov for bl.a. at udbyde foreningsorganiseret fodbold. Ellers vil den rekreative kvalitet og mange andre funktioner sandsynligvis blive nedprioriteret - endnu en gang.



Billedtekst: Kraftværksparken har fortsat mulighed for at udvikle sig til en lokal rekreativ grøn bypark og idrætsfacilitet – især hvis de to store siloer rives ned, så der bl.a. kan anlægges nogle regulære boldbaner. III: Lokalplan 494.

Når alt håb ikke er ude endnu, så skyldes det også, at Københavns Kommune har købt en ejendom på Teglholmen med henblik på at opføre en ny kombineret daginstitution og daginstitution. Konkret sker dette ved at ændre lokalplanstillæg 3 til lokalplan 310 "Teglværkshavnen", der tidligere udlagde ejendommen til "serviceerhverv og/eller p-hus".



Visualisering viser hvordan en udformning af en kombineret daginstitution og idrætshal mod kanalen *kan* komme til at se ud – i overensstemmelse med tillægget til lokalplan. III: TRUST. Forslag til tillæg 9 til lokalplan 310 for Teglværkshavnen.

Formålet med det nye lokalplantillæg, som har været i høring frem til 22. august 2022, er at ændre bygningens funktion til *"offentlige formål/institution/idræt"*, hvilket muliggør opførelse af en kombineret daginstitution og idrætshal. Lokalplanstillægget ændrer derved anvendelsen for byggefeltet fra

serviceerhverv og/eller p-hus til, at der vil blive en mulighed for at opføre en kombineret daginstitution og idrætshal. Dog nævner lokalplanstillæget også, at det, *"hvis behovet ændrer sig"*, er muligt for at bruge bygningerne til *"kulturelle servicefunktioner"*.

5. Forslag til bedre byudviklingsprocesser

Som udgangspunkt er det en kommunal opgave at foretage investeringer i forbindelse med udbygning af infrastruktur i et nyt byområde; men efter Planlovens §21b stk. 2 kan kommunalbestyrelsen på opfordring fra en grundejer også indgå såkaldt "udbygningsaftale" bl.a. med ønsket om at få en højere kvalitet, udtryk eller standard for en bygning eller et område. En udbygningsaftale forudsætter, at det er grundejeren selv, der på eget initiativ ønsker at ændre på kvalitetene for et område. Det betyder, at det ikke er hensigten at ændre på kommunens pligt til at etablere infrastrukturanlæg, hvis grundejeren ellers er tilfreds og ønsker at vente på realiseringen af en lokalplan.

Baggrunden for udbygningsaftalerne er, at der er opstået en række situationer, hvor grundejere er utålmodige og ønsker en lokalplansproces fremskyndet - eller at grundejeren har større ambitioner til et områdes eller bygningens udseende, kvaliteter og funktioner end kommunerne og politikerne umiddelbart selv har. Derfor er der opstået et behov for, at grundejere nu selv kan tage initiativ til at indgå frivillige aftaler med kommunen om at bidrage økonomisk i de tilfælde, hvor grundejere finder det hensigtsmæssigt.

Udbygningsaftaler kan indgås i tre tilfælde:

1. Grundejer finansierer forbedringer i infrastrukturen.
2. Grundejeren bidrager/finansier infrastrukturprojekter, hvor udviklingen af et område fremrykkes i ift. sagsbehandling og rækkefølge for byudviklingen.
3. Grundejer finansierer infrastruktur, som ikke påhviler kommunen at finansiere.

Som eksempel kan det være at ændre på et område eller anlægs kvaliteter ved, at grundejer medfinansierer pladser overfladebelægning, bygninger og faciliteters udseende, fællesanlægs funktioner, anlæggelse af flere stier eller opgradering af adgangsforhold samt begrønning af fællesarealer. Det vil f.eks. være muligt, at en grundejer finansierer en forskønnelse fra eksempelvis en grå betonoverflade på en plads til en flottere og dyrere granitoverflade, som kommunen ikke selv har planer om at gennemføre eller er forpligtet til at realisere.

Udbygningsaftaler kan ikke omfatte privat medfinansiering af offentlige bygninger og anlæg, der skal bekostes af det offentlige - f.eks. opførelse af skoler, børnehaver, idrætsfaciliteter eller andre kommunale institutioner.

Evigt solskin i et pletfrit sind

Lokalplanerne vedtages oftest på baggrund af en række illustrative grafiske fremstillinger, som der også er givet nogle eksempler på ovenfor ift. det nye Sydhavnen. Der er tale om lækre grafiske fremstillinger, der springer i øjnene – dvs. skitsetegninger og grafiske fremstillinger, der er fyldt med "lykkelige liv" i form af sunde, slanke, sociale og aktive mennesker med masser af veninde- og kernefamiliehygge i den altid høje sol.

Udfordringen med de grafiske fremstillinger er, at det ikke er dem, som beskriver de reelle planer. Det er "kun" selve lokalplansteksten, der er bindende. Når teksten lægger op til *"muligheder"* for en lang række rekreative udearealer, faciliteter og funktioner, så giver lokalplansteksten også plads til lokale og

tidsforskudte fortolkninger for bygherrer og entreprenør. Forskellen mellem før og efter skyldes således ikke kun, at solen ikke altid skinner i Sydhavnen.

Der er selvsagt ingen, der kan bebrejde en projektejer, at bygherrer ønsker at fremstille visioner, tanker og intentioner bag et konkret byggeprojekt på den mest positive måde via disse fremstillinger. Der er givetvis også en stærk tradition og en vis forventning om, at de ofte teksttunge filer med detaljerede, skriftlige fremstillinger suppleres med nogle lette og lækre illustrationer. Problemet ligger i, at det er meget tydeligt, at der meget ofte (*hvis ikke altid*) er langt fra de lækre grafiske fremstillinger til den grå hverdag og de ikke-realiserede intentioner.



Billedtekst: Det er altid godt vejr på grafiske visualiseringer i lokalplaner. Hér ses arkitektens visioner for "Uniscrap Torvet" med den lille støttefunktion i form af en mini-lystbådehavn, hvor den "direkte vandadgang" dog aldrig blev etableret. Lokalplansteksten til denne illustration lyder på, at "... pladsen under træerne kan anvendes til loppemarkeder, klargøring af joller og lignende." Mere romantisk bliver det næppe. Ill: Gröning Arkitekter.

Billeder, grafiske fremstillinger og flotte skitsetegninger er derfor på ingen måde juridisk bindende for projekters realisering. De bruges åbenlyst først og fremmest i en salgøjemed ift. at få en lokalplan mere gennemsigtig gennem de politiske beslutningsprocesser ift. de relevante fagudvalg på rådhuset.

Uønsket social aktivitet? Byg fællesskabernes faciliteter før beboerne flytter ind

Skolen i Sydhavnen er hurtigt blevet til en af de eneste offentlige faciliteter, som i praksis fungerer som lokalt mødested for de unge, lokale beboere, der kun bliver flere af flere af i takt med, at børnefamilierne etablerer sig og får en hverdag i det nye boligområde. Derved opstår der en række lokale spændinger og udfordringer, for når der er for få af disse fællesfaciliteter, som skyldes, at lokalområdet mangler noget at "mødes om", så har det en tydelig pris. Den består i, at presset på de få offentlige mødesteder bliver enormt.

Vi kender problemstillingen fra mange andre steder i København, hvor trykket på bl.a. Islands Brygge og faciliteterne ved Sandkaj i Nordhavn er ekstremt stort – især i de gode, varme sommeruger. Fra vores perspektiv er det naturligt, at der er stort pres på de offentlige rum, når udbuddet af dem er så relativt begrænsede.

Konsekvenserne af de begrænsede rum er, at de offentlige mødestederne meget ofte betragtes som centrum for "uønsket social aktivitet" af de lokalt bosatte. Den generelle problemstilling består i, at de lokalt bosatte borgere ofte ønsker sig gode udendørs faciliteter for dem selv til bl.a. rekreation, leg og fysisk aktivitet, men at de ikke ønsker faciliteterne etableret til gene for dem selv.

Derfor er der også en vigtig pointe i, at disse fælles- og udearealer bør etableres *inden* indflytning af nye borgerne finder sted, for kort efter organiseringen af en lokal grundejerforening vil det være markant mere vanskeligt at sikre gennemførslen af disse fællesskabende facilitetsprojekter, fordi at de ofte møder NIMBY-logikkens lokale beboermodstand (Not In My BackYard).

Al erfaring tyder nemlig på, at det er meget vanskeligt at få indført en række ofte lidt støjende fællesfaciliteter efter beboerindflytningen er sket. Ingen beboere og grundejerforeninger har således interesse i at tillade unødigt støj, hvis den ikke er/var "planlagt" og forudsigelig ifm. boligkøb eller -leje. Som illustrativt eksempel kan man spørge sig selv om mulighederne for at etablere Konditaget Lüders i Nordhavn i dag. Vores bud er, at det ville møde meget stor lokal modstand og være tæt på umuligt pga. lokal beboermodstand.

Selve rækkefølgen for etablering af eksempelvis frie, offentlige fællesfaciliteter med boldbaner, legepladser, kajakopbevaringer, klassiske idrætsfaciliteter og lign. er ekstremt vigtig. Fællesfaciliteter, hvor lokalsamfund kan mødes "mellem husene" og fællesskaber kan opstå, bør derfor som hovedregel planlægges, besluttet samt påbegyndes samtidig med planlægningen og udviklingen og boliger – og allerhelst *inden* beboere flytter ind og organiserer sig i grundejerforeninger.

Opsummerede løsningsforslag

Tilbage står vi med en række konkrete opsummerende anbefalinger, som analysen af forholdet mellem lokalplansintentioner og realiteterne resulterer i.

- 1) Planlovens bestemmelser vedr. de såkaldte "udbygningsaftaler" bør benyttes langt mere aktivt.
- 2) Ønsker man fra politiske side, at der skal være udearealer og/eller fælles, kommunale idrætsfaciliteter, så bør dette fremgå som konkrete krav i lokalplansteksten - og blot ikke som mulige potentialer.
- 3) Kommunale fællesfaciliteter og arealer bør om muligt etableres *inden* beboere flytter ind og organiserer sig i ejerforeninger, da organiseringen ofte kan medføre lokal modstand.
- 4) Drømmescenarie: Kommunen bør opkøbe og derved sikre sig ejerskabet af flere grunde, således at kommunalt grundkøb er del af den kommunale strategi, som sikrer offentlig adgang og fælles ejerskab.
- 5) Der bør afsættes en større mere fast defineret andel af det samlede byggebudget ift. anvendelse på udearealerne og ift. at skabe sammenhænge og bedre overgange til andre nærliggende matrikler og byggerier.
- 6) Det bør mere tydeligt understreges, at grafiske fremstillinger i lokalplaner ikke er juridisk bindende for projektets realisering. Politiske beslutningstagere bør lægge mere vægt på teksten og de obligatoriske opfølgingsmøder, der gennemføres efter et, tre og fem år og hvor byggeprojektets realisering gennemgås efter byggeprojektets realisering.
- 7) Selv på disse større byudviklingsprojekter findes der sjældent én og samme projektleder eller aktør gennem hele den mangeårige proces, hvilket er klar ulempe for sikring af de oprindelige intentioner i lokalplaner. En byggeleder/projektleder forudsætter selvsagt en del økonomi.

- 8) I Københavns sammenhæng er By & Havn en interessant og unik interessant i byudvikling, fordi de har mulighed for at indgå i hele eller dele af processen fra visionsfase til realiseringsfase. By & Havn har derved et potentiale ift. at bidrage med "læring" om behovet for fællesfaciliteter.

Kildehenvisninger

Bydesign i København: Erfaringer fra Sluseholmen. Københavns Kommune, Teknik- og Miljøforvaltningen, Center for Bydesign i samarbejde med Økonomiforvaltningen, Center for Byudvikling, 2013. Link.

<https://docplayer.dk/1480837-Bydesign-i-koebenhavn-erfaringer-fra-sluseholmen.html>

ENGHAVE BRYGGE. Lokalplan nr. 494. Enghave Brygge med tilhørende kommuneplantillæg nr. 36:

https://dokument.plandata.dk/20_2087070_1617869245501.pdf

Opsamling. Lokalplaner. Sydhavnen. 2022. Internt researchdokument fra DGI Storkøbenhavn, Team Byudvikling. Kan hentes via link: <https://mimer.dgi.dk/offentlig/D36F61EE-001>

Københavns Kommune: Startredegørelse "Teglværkshavnen" - tillæg 4, Bilag 1 til indstilling om redegørelse for igangsætning af forslag til tillæg 4 til lokalplan nr. 310 "Teglværkshavnen" med kommuneplantillæg.

Teglværkshavnen. LOKALPLAN NR. 310 – 1 & 2. „TEGLVÆRKSHAVNEN“:

https://dokument.plandata.dk/20_1072669_1587625967671.pdf

Teglværkshavnen. LOKALPLAN 310 - TILLÆG 3, 8 OG 11:

https://dokument.plandata.dk/20_1057139_1587625670560.pdf

Bilag 1: Byrumstilbud ifølge lokalplaner

De med **rødt** markerede faciliteter og funktioner i nedenstående overblik over byrumstilbud er ikke blevet realiseret eller ikke blevet til noget endnu.

