



Notat

Til Teknik- og Miljøudvalget

Orientering om evaluering af Københavns Kommunes tagboligretningslinjer

Den 3. december 2018 godkendte Teknik- og Miljøudvalget en indstilling om "Rammer for tagboliger", hvor hovedformålet var at få mandat til at udarbejde retningslinjer for tagboliger. Indstillingen tog udgangspunkt i udvalgets ønske om flere tagboliger, hvor fortætning med nye boliger sker inden for den eksisterende bygningsmasse.

Den 8. april 2019 blev Teknik- og Miljøudvalget orienteret om de kommende "Retningslinjer for Tagboliger", der blev udgivet den 1. maj 2019. I den forbindelse lovede forvaltningen at vende tilbage til udvalget og orientere om evaluering og status for retningslinjerne.

Teknik- og Miljøudvalget orienteres med dette notat om evaluering af retningslinjerne og status for forvaltningens behandling af tagboligsager i perioden fra maj 2019 til september 2023.

Konklusion

Forvaltningen har foretaget en ekstern evaluering med et udsnit af ansøgere af tagboligprojekter. Overordnet set har tilbagemeldingen været, at ansøgerne forstår retningslinjerne, og at de er et fint redskab til dialog. Nogle mener dog også, at vurderingselementerne, fx elementer der indgår i helhedsvurderingen, fylder for meget i retningslinjerne og henviser blandt andet til udfordringer ift. fx krav til facade mod gade.

Forvaltningen ser på baggrund af evalueringen ikke et aktuelt behov for at revidere retningslinjerne, da forvaltningen foretager en konkret vurdering af forholdene i hver enkelt sag. Det sker i forbindelse med forvaltningens helhedsvurdering. Derudover tilbyder forvaltningen forhåndsdialog, hvor ansøger har mulighed for at få afklaret væsentlige spørgsmål om deres konkrete projekt inden de søger.

Sagsfremstilling

Retningslinjer for tagboliger blev udarbejdet med henblik på at redegøre for, hvilke saglige kriterier forvaltningen lægger vægt på i sin sagsbehandling af tagboligprojekter, og hvordan disse kriterier kan danne ramme for ansøgninger til tagboligprojekter.

Formålet med retningslinjerne er at fremme mulighederne for at etablere tagboliger i og på eksisterende bygninger ved at gøre krav til etablering af tagboliger mere gennemsigtige og forudsigelige for ansøgere. Retningslinjerne er tænkt som et værktøj til at kvalificere grundlaget for etablering af tagboliger inden ansøgning og samtidig sikre en hurtigere og mere forudsigelig sagsbehandling. Desuden kan retningslinjerne være med til at sikre den arkitektoniske kvalitet i projekterne.

15-11-2023

Sagsnummer i F2
2022 - 16550

Dokumentnummer i F2
72416

Sagsnummer i eDoc
2022-0341340

Bygge-, Parkerings- og
Miljømyndighed
Njalsgade 13
2300 København S

EAN-nummer
5798009809452

Tagboligsager fra maj 2019 til september 2023

Forvaltningen registrerer ikke tagboligsager i en separat kategori og har derfor ikke mulighed for at give et fuldt overblik over byggesager for denne sagstype. Forvaltningen kan imidlertid give et estimat over antallet af tagboligsager ved at foretage en fritekstsøgning i forvaltningens fagsystem (KMD Structura Byggesag). Denne søgning giver et billede af mængden af sager, som forvaltningen i perioden har behandlet og er i gang med at behandle.

Forvaltningen har i perioden fra 1. maj 2019 til 29. september 2023 modtaget 236 sager, hvor ordet tagbolig eller taglejlighed indgår i beskrivelsen af sagen. En fjerdedel af disse er aktindsigter og i alt udgør planmæssige forespørgsler, forhåndsdialoger og aktindsigter mere end halvdelen af de 236 sager.

85 sager er konkrete byggeansøgninger, der enten har fået byggetilladelse eller afslag, er underbehandling eller annulleret jf. nedenstående skema Annullering af sager sker fx hvis ansøger trækker sin ansøgning eller der kun er afholdt forhåndsdialog eller givet en planmæssig udtalelse i sagen.

Byggeansøgninger total	Byggetilladelse	Afslag	Igangværende	Annulleret
85	30	13	11	31

Tabel 1 Ansøgninger om tagbolig/taglejlighed i perioden 01.05.2019-29.09-2023

Forvaltningens sagsbehandling

Når forvaltningen modtager ansøgninger om at bygge tagboliger i eksisterende etageejendomme, skal der foretages en helhedsvurdering, medmindre ejendommen er omfattet af lokalplan, der regulerer samtlige bebyggelsesregulerende forhold.

Helhedsvurderinger efter byggeoven indebærer udøvelse af skøn med inddragelse af saglige kriterier. Det er lovbestemt, at der i helhedsvurderingen efter BR18 skal indgå seks fastlagte generelle kriterier som beskrevet nedenfor:

- 1) Bebyggelsens samlede omfang skal være hensigtsmæssig under hensyn til anvendelse og svare til det sædvanlige i karréen, kvarteret eller det, der tilstræbes i området.
- 2) Tilfredsstillende lysforhold for bebyggelse og nabobebyggelse under hensyn til anvendelsen, og sikret mod indbliksgener i forhold til anden bebyggelse på samme grund og nabogrunde.
- 3) Tilfredsstillende friarealer under hensyn til bebyggelsens anvendelse, herunder opholdsarealer.
- 4) Tilfredsstillende adgangs- og tilkørselsforhold for bebyggelsens brugere og redningsberedskabet under hensyn til bebyggelsens anvendelse.
- 5) Tilstrækkelige parkeringsarealer.
- 6) Særlige hensyn i forhold til randbebyggelse mod f.eks. et enfamiliehusområde uden lokalplan.

Retningslinjer for tagboliger gennemgår fire emner af stor betydning for helhedsvurdering af tagboligprojekter og for bygningers ydre fremtræden ved etablering af tagboliger: Lysforhold, friareal, parkering og arkitektoniske hensyn. Alle fire emner kan være begrænsende for muligheden for at bygge flere tagboliger.

Retningslinjerne bruges som et værktøj til at kvalificere grundlaget for etablering af tagboliger og til at sikre forudsigelig sagsbehandling.

Alternative løsninger

Det har været et ønske med retningslinjerne, at der blev åbnet op for andre løsninger og tagudformninger, end hvad der hidtil havde været praksis i sådanne sager. Dette er særligt blevet implementeret med retningslinjernes *"Tilgang 1 etablering af ny tagform"* (jf. retningslinjerne s. 6), hvor der etableres en helt ny tagetage, enten efter det gamle tag er fjernet eller på et fladt tag. *"Tilgang 2 opretholdelse af tagformen"* åbner dog også op for andre end udelukkende "klassiske" løsninger, da den eksisterende tagform her transformeres ud fra de principper, som taget er opført efter, ligesom der kan tilføjes tagvinduer, kviste, tagterasser og lignende for at tilføre boligmæssige kvaliteter.

Forvaltningen oplever generelt, at ansøgerne er relativt konservative i forhold til det, de søger om. Det vil sige, de fleste tagboligprojekter søges realiseret indenfor tilgang 2 - opretholdelse af tagformen og i tråd med den eksisterende arkitektur.

I de almene boligbebyggelser ses dog mange nye fysiske helhedsplaner på vej med forhøjelse af de eksisterende boligblokke med en ekstra etage samt etablering af ny tagkonstruktion med boliger.

Hindringer for tagboligprojekter

Der er efter retningslinjernes vedtagelse i maj 2019 sket ændringer i bygningsreglement 2018 (BR18), herunder ændring af vejledningen til krav om elevator. Ændringen er en skærpelse, hvilket betyder, at der i langt højere grad end tidligere er krav om etablering af elevator ifm. tagboligsager. Forvaltningen har tilrettet retningslinjerne efterfølgende for at iagttage reglementets bestemmelse. Konkret indebærer tilrettningen, at følgende sætning er slettet: *"Når du opfører eller indretter én ny etage, skal du ikke etablere elevator"*.

Elevatorkravet i BR 18, kan være en hindring for flere projekter i forhold til intentionerne med retningslinjerne. De nye bestemmelser om elevator i BR18 bevirker, at "tilgang 1" i retningslinjerne i begrænset omfang kan bruges, uden at vi skal stille krav om etablering af elevator. Krav om elevator ifm. disse sager er ofte ikke økonomisk rentabelt for projektet.

Det er muligt at dispensere fra kravet om elevator, da det ikke tilsidesætter hensyn til brand, sikkerhed og sundhed, men omhandler tilgængelighed. Dispensation vil dog være i strid med hovedformålet om at sikre tilgængelighed for alle. Forvaltningen har derfor svært ved at finde den saglige begrundelse for at dispensere fra kravet, da det ikke er en saglig begrundelse, at det ikke vil være rentabelt at etablere elevator.

Lokalplaner med bestemmelser om friarealkrav kan også være en hindring for tagboligprojekter i ejendomme, hvor det ikke har været muligt

at kompensere med hævede opholdsarealer i form af tagterrasser i tilknytning til boligerne.

Fortætning i de almene boligbebyggelser

De klare tendenser omkring ønsker til fortætning i København viser sig i stor grad med tagboligprojekter i de større almene boligbebyggelser omfattet af fysiske helhedsplaner. De almene projekter har typisk et stort volumen i de enkelte sager, hvilket betyder at der i én sag oftest etableres mange tagboliger.

Projekterne indeholder ofte ønske om forhøjelse af de eksisterende boligblokke med en ekstra etage samt etablering af ny tagetage med boliger. Kravet om elevator er her en stor udfordring økonomisk, da almene boliger skal etableres indenfor en meget begrænset økonomisk ramme. Da mange af boligforeningerne er opført som stokbebyggelser med kun én trappeopgang, medfører kravet desuden, at der må etableres elevatorårne som tilbygning uden på bygningerne, hvilket harmonerer dårligt med bebyggelsernes arkitektoniske kvalitet, save registrering og en eventuel udpegnig i kommuneplanen som bevaringsværdig bebyggelse.

Da retningslinjerne ikke forholder sig så tydeligt til denne type boligbebyggelser kunne der ved en fremtidig opdatering være behov for en arkitektonisk analyse, der på lige fod med principperne for de klassiske ældre københavnerejendomme anviser de gode eksempler på hvordan der kan etableres tagboliger til denne bebyggelsestype med tilføjelse af kviste, tagterrasser mv. under hensyntagen til bevaring af bebyggelsernes helhedspræg.

Evaluering af retningslinjerne

For at få ansøgers perspektiv på sagsbehandlingen og deres erfaringer med tagboligretningslinjerne, har forvaltningen foretaget en ekstern evaluering med et repræsentativt udsnit af ansøgere af tagboligprojekter. Forvaltningen har gennemført evalueringen via telefoninterviews med ni ansøgere af tagboligprojekter, udvalgt baseret på følgende kriterier:

- ansøgere af forskellige projekter (fx både tilgang 1 og 2, hhv. etablering af ny tagform og opretholdelse af eksisterende tagform)
- ansøgere af sager hvor der er givet byggetilladelse og sager, der har fået afslag
- ansøgere af sager, hvor der er blevet afholdt forhåndsdialog, men ikke søgt byggetilladelse efterfølgende,
- Udsnit af relevante rådgivere, bygherrer og projektudviklere som enten har ansøgt om flere eller bemærkelsesværdige tagboligprojekter.

Evalueringen er baseret på en simpel spørgeguide med det formål at afklare ansøgers perspektiv og de problemstillinger, de er stødt på undervejs i processen.

Evalueringen viser at interviewpersonerne overordnet oplever, at de forstår tagboligretningslinjerne. Derudover oplever interviewpersonerne overordnet ikke, at Københavns Kommune har krævet mere i sagsbehandlingen, end man umiddelbart læser ud af retningslinjerne.

Lidt over halvdelen (fem) finder, at retningslinjerne er et fint redskab til dialog, men at det altid kræver en specifik dialog om det konkrete projekt.

Flere nævner, at de synes at vurderingselementerne fylder meget. En tredjedel af de adspurgte har oplevet udfordringer. Lidt over halvdelen nævner udfordringer ift. facader, herunder krav til størrelse, placering og afstand mellem af kviste.

Et par respondenter oplever, at retningslinjerne gør løsningerne mere konservative, hvilket stemmer overens med forvaltningens oplevelse af, at ansøgerne er relativt konservative i forhold til det, de søger om.

Respondenternes forslag til forbedring af retningslinjerne går bl.a. på at tilføje information om opgangstårne til tagterrasser, dispensation til friareal, affaldssortering, tilgængelighed samt ønske om at genoverveje krav til størrelse og placering af kviste. Den fulde opsummering af evalueringen findes i bilag 2.

Forvaltningens bemærkninger

De seneste fire år har der været under 100 konkrete byggeansøgninger om tagboligprojekter. De enkelte sager kan dog indeholde flere tagboliger eller være komplekse, fordi byggeretten som regel er overskredet eller ikke er fuldt ud reguleret, og fordi der skal tages højde for krav til fx friareal, lysforhold mm., som kan være en udfordring, når der er ønske om at fortætte byen med udgangspunkt i den eksisterende bygningsmasse.

Forvaltningen vurderer, at retningslinjerne er et godt redskab i sagsbehandlingen af tagboligsager. Retningslinjerne bidrager til en større gennemsigtighed i forhold til, hvad ansøger kan forvente, og fungerer som en overordnet rettesnor både for ansøger og forvaltningen. Retningslinjerne er således med til at åbne op for dialog mellem myndighed og ansøger i sager om tagboliger. Forvaltningen bemærker, at der er ønsker fra ansøgerne til tilføjelser, fx ift. opgangstårne til tagterrasser, samt størrelse og placering af kviste. Derudover er der enkelte forhold, som retningslinjerne ikke forholder sig konkret til. F.eks. boligernes indretning, herunder rumhøjder, samt hvad et kvalitetsløft af ejendommens friarealer indebærer og dermed bliver definitionen af dette en konkret vurdering i hver enkelt sag. Forvaltningen ser dog ikke et aktuelt behov for, at retningslinjerne revideres, da forvaltningen foretager en konkret vurdering af de relevante forhold i hver enkelt sag, hvilket sker i forbindelse med forvaltningens helhedsvurdering. Derudover tilbyder forvaltningen forhåndsdialog, hvor ansøger har mulighed for at få afklaret væsentlige spørgsmål om deres konkrete projekt inden de søger.

Videre proces

Forvaltningen evaluerer løbende på gældende vejledninger og retningslinjer for at sikre den bedst mulige forventningsafstemning med forvaltningens kunder. Forvaltningen vil tage respondenternes bemærkninger med i dette evalueringsarbejde.

Lena Kongsbach
Vicedirektør



Notat

Bilag 1: Opsummering af evaluering af tagboligretningslinjer

I forbindelse med evaluering af Retningslinjer for Tagboliger er der gennemført telefoninterviews med ni ansøgere af tagboligprojekter. I alt er 13 ansøgere forsøgt kontaktet, men fire var ikke mulige at få fat på eller ønskede ikke at deltage.

I interviewperioden lå i september 2023 og respondenterne er udvalgt baseret på følgende kriterier:

- ansøgere af forskellige typer tagboligprojekter
- ansøgere af sager hvor der er givet byggetilladelse og sager, der har fået afslag
- ansøgere af sager, hvor der er blevet afholdt forhåndsdialog, men ikke søgt byggetilladelse efterfølgende
- Udsnit af rådgivere, bygherrer og projektudviklere som enten har ansøgt om flere eller bemærkelsesværdige tagboligprojekter.

De ni interviews er baseret på en simpel spørgeguide med det formål at afklare ansøgers perspektiv og de problemstillinger, de er stødt på undervejs i processen.

Respondenternes input kan grupperes i følgende emner:

1. Retningslinjerne overordnet set
2. Udfordringer
3. Forslag til forbedringer

Ad. 1 Retningslinjerne overordnet set

Overordnet føler størstedelen af interviewpersonerne, at de forstod tagboligretningslinjerne. Dette udtrykker seks ud af syv. Samtidig føler interviewpersonerne ikke at Københavns Kommune har krævet mere end man umiddelbart læser ud af retningslinjerne. Dette udtrykker fire ud af syv.

Mere end halvdelen af respondenterne finder at retningslinjerne er et fint redskab til dialog, men at det altid kræver en specifik dialog om det konkrete projekt. Dette nævner fem ud af ni respondenter. Flere nævner, at de synes at vurderingselementerne fylder meget. Vurderingselementerne indgår i forvaltningens helhedsvurderinger efter byggeloven.

15-11-2023

Sagsnummer i F2
2022 - 16550

Dokumentnummer i F2
72416

Sagsnummer i eDoc
2022-0341340

Bygge-, Parkerings- og
Miljømyndighed
Njalsgade 13
2300 København S

EAN-nummer
5798009809452

Ad 2. Udfordringer

En tredjedel af respondenterne har oplevet udfordringer, mens knap halvdelen ikke har oplevet udfordringer med retningslinjerne.

Flertallet (fem ud af ni) nævner udfordringer ift. udformning af facaden ud mod gade vs. mod gård bl.a. i forhold til størrelse og placering af kviste. To respondenter har oplevet udfordringer ift. facaden mod gården, to har oplevet udfordringer mod gaden. En enkelt oplevede udfordringer med udformning/placering af kviste, men specificerede ikke om det var mod gade eller gård.

To ud af ni respondenter vurderer, at retningslinjerne gør løsningerne mere konservative. Her udtrykker en enkelt respondent at man, turde lidt flere ting i projektet før retningslinjerne. Respondenten har følgende kommentar: *"Når man sidder nu, bliver man mere forsigtig, fordi man ikke vil trække bygherre igennem ting, som måske ikke bliver til noget. Man holder sig til de ting, der står i vejledningen."* Dette stemmer overens med forvaltningens oplevelse af, at ansøgerne er relativt konservative i forhold til det, de søger om.

Ad 3. Forslag til forbedringer

Respondenterne nævner primært ønsker til revurdering af krav og tilføjelser til retningslinjerne herunder:

1. Retningslinjer i forhold til opgangstårne til tagterrasser.
2. Genoverveje krav til størrelse og placering af kviste.
3. Bedre retningslinjer omkring dispensation i forhold til friareal, og mere afklaring eller garanti ved forhåndsdialogen. Generelt et ønske om at tydeliggøre dispensationspraksis.
4. Tydeligere i forhold til affaldssortering og uddybende information om lydtrin og tilgængelighed.

En enkelt nævner muligheden for at styrke kommunikationen om tagboliger på Københavns Kommunes hjemmeside. F.eks. ved at præsentere tagboliger som en case, når man skal søge byggetilladelse med henvisning til retningslinjerne. Ligesom der er andre cases på hjemmesiden for andre typer byggeprojekter fx altaner og enfamiliehuse.

Udsnit af øvrige kommentarer

"Paragraf der tillader, at hvis man kommer med en god alternativ ide, så kan kommunen være åben overfor den, hvis det har en arkitektonisk kvalitet."

"Foreningerne kan godt føle, at der bliver lavet for meget om, men så kan vi bruge retningslinjerne som en slags argumentation overfor foreningerne."

"Det (småsager) er et problem generelt for BR19, men det bliver også særlig tydeligt med små tagboliger. Det giver mening, at der skal anerkendt statiker til store sager, men der burde lempes på små sager ved mindre udvidelser."

"Det helt store problem ligger i usikkerheden ved om man får dispensation ved overskridelse af friareal"

"(Savner) 1-1 dialog med kommunen eller sagsbehandleren. Vi bruger enormt meget tid på at sidde og læse og forstå, i stedet for bare at tage en halv time. Vores sager bliver afvist til forhåndsdialoger."