



Evaluering af forløbet med etablering af prøveboliger i Tingbjerg

Den 20. juni 2019 fremsatte Venstre et medlemsforslag i Borgerrepræsentationen om opførelse af op til ti prøveboliger i Tingbjerg. Borger-repræsentationen vedtog at udvalgshenviser medlemsforslaget til Teknik- og Miljøudvalget, som den 24. februar 2020 godkendte igangsættelsen af byggesagsbehandlingen til prøveboligerne.

Processen om udstedelsen af byggetilladelse til etablering af op til 10 prøveboliger i Tingbjerg gennemgås og evalueres nedenfor. Herunder orienteres også om, hvilke emner der har været særlige i denne sag.

Resume af konklusion

Evalueringen af sagen viser, at der har været mange uforudsete udfordringer undervejs. Et forløb vedr. afklaring af parkeringskrav knyttet til Tingbjerg Skole, Kulturhus og svømmehal har været den primære årsag til sagens varighed. Konklusionen blev i efteråret 2020, at det ikke var muligt at revurdere antallet af byggepladser til de eksisterende funktioner. Hvis denne beslutning var blevet truffet tidligere, fx i foråret 2020, kunne forvaltningerne og grundejerne hurtigere have håndteret spørgsmålet om flytning af arealudlæg til parkeringspladser. Dermed kunne byggetilladelsen formentlig have været givet et halvt år før, forudsat at de andre forhold som belyses, fx vejadgang mv., var håndteret.

Udover at klarlægge de udfordringer der har været i sagsforløbet, opridser evalueringen de væsentligste læringspunkter. Disse er:

- Tydelig forventningsafstemning mellem bygherre og Københavns Kommune ved opstart af en byggesag eller forhåndsdialog, herunder dokumentation som bygherre skal levere, temaer som sagsbehandles, forventet sagsbehandlingstid mv.,
- Tidlig inddragelse af og/eller partshøring hos relevante kommunale parter samt sikring af de nødvendige fuldmagter, herunder i Økonomiforvaltningen (fx KEID når kommunen er grundejer på tilstødende matrikler),
- Indgå klare aftaler vedr. bindinger på grunde, herunder eksempelvis parkeringskrav. Den konkrete sag blev bl.a. udfordret af en arealreservation til parkeringspladser på 'prøveboliggrunden', som der blev opnået enighed om i 2015 mellem boligorganisationerne SAB og fsb, Kultur- og

8. april 2021

Sagsnummer
2021-0099815

Dokumentnummer
2021-0099815-1

Plan, Analyse, Ressourcer og
CO2-reduktion
Byplan Nord
Njalsgade 13
Postboks 348
2300 København S

EAN-nummer
5798009809452

Fritidsforvaltningen og Byggeri København for at muliggøre opførelse af Kulturhuset i Tingbjerg på et tidligere parkeringsareal. Løsningsmodellen vedr. arealudlæg til parkering skal ses i lyset af, at der i 2013 ikke var udsigt til byudvikling og frasalg af grunde til boligbyggeri i Tingbjerg. Problemstillingen opstod, fordi parterne ikke havde en klar aftale om, hvad der ville ske, hvis SAB ønskede at anvende grunden til noget andet,

- Styrket koordinering fremadrettet, hvor Københavns Kommune er i dialog med grundejere og bygherrer i Tingbjerg om et forslag til styrket koordinering af arbejdet med Tingbjerg i Københavns Kommune og ansøger om midler hertil i budget 2022.

Historik

Sagen om prøveboligerne blev behandlet første gang i Borgerrepræsentationen den 20. juni 2019. Herefter foretog bygherre en inddragelsesproces i Tingbjerg omkring prøveboligerne og Teknik- og Miljøforvaltningen udarbejdede en række anbefalinger for byggeriet, herunder placering, arkitektur mv. Den 24. februar 2020 vedtog Teknik- og Miljøforvaltningen at igangsætte byggesagsbehandlingen. Byggesagen blev indledningsvist igangsat i form af en forhåndsdialog. I forhåndsdialogen viste der sig flere udfordringer, og særligt afklaring vedr. forhold fra tidligere byggetilladelser i området, herunder et uopfyldt krav til parkeringspladser til Tingbjerg Skole, Kulturhus og svømmehal på nabo-matriklen, som der ikke forelå oplysninger om på sagen, tog ca. 9 måneder.

Bygherre anmodede om byggetilladelse til at opføre otte boliger (antal bestemt af bygherre) den 5. november 2020. Bygherre anmodede den 6. januar 2021 om at få en udstykningstilladelse samtidig med byggetilladelsen, hvilket ikke er praksis i Københavns Kommune. Endvidere indsendte bygherre den 3. februar 2021 en dispensationsansøgning om flytning af arealudlæg til parkering og den 19. marts 2021 indgik bygherre en aftale med tilstødende grundejer om vejadgang. Afklaring af disse forhold og behandlingen af disse ansøgninger var gensidigt afhængige. Bygherre fik byggetilladelsen mandag den 22. marts 2021. Selve byggesagsbehandlingen tog 4,5 måned.

Tabellen viser tidslinjen for byggesagsbehandlingen fra bygherre anmodede om byggetilladelse.

	Ansøgning fra bygherre	Materiale modtaget fra bygherre	Tilladelse givet af forvaltningen

Byggetilladelse til prøveboligerne (inkl. vejadgang)	5. november 2020	19. marts 2021	22. marts 2021
Dispensation til parkering	3. februar 2021	19. februar 2021	22. februar 2021
Udstyknings-tilladelse	6. januar 2021	24. februar 2021	25. marts 2021

Nederst i evalueringen er en uddybende tidslinje over hele forløbet.

Processen i byggesager

I sagen om prøveboligerne blev processen igangsat på baggrund af en politisk beslutning, hvormed denne byggesag er indledt med en længere forhåndsdialog og behandlet forud for lokalplanen for Tingbjerg. De kommende byggetilladelser til nybyggeri i Tingbjerg vil blive behandlet og udstedt med udgangspunkt i lokalplanlægningen.

Processen i en forhåndsdialog, som er styringsværktøjet i hovedparten af byggesagerne i Teknik- og Miljøforvaltningen (Plan, Analyse, Ressourcer og CO₂-reduktion, herefter PARC), og som leder frem til anmodning om byggetilladelse, er vedlagt som bilag 4. Når en bygherre/grundejer anmoder Teknik- og Miljøforvaltningen om at opstarte en forhåndsdialog i byggesagen, er det ansøgerens ansvar at have et fuldt overblik over hvilke bindinger, der knytter sig til matriklen (krav fastsat i tidligere byggesager, servitutter og lignende) samt en fuldmagt fra tilstødende grundejere, hvis byggeriet påvirker disse.

Dispensation vedr. krav om parkeringspladser til eksisterende byggeri

Ultimo 2019 blev Teknik- og Miljøforvaltningen opmærksom på, at der var et krav om, at der skulle reserveres et areal til 68 parkeringspladser på matriklen, hvor bygherre ønskede at opføre prøveboligerne¹. Forholdet om parkeringspladserne var bygherre ikke umiddelbart bekendt med, og forvaltningen var således ikke blevet oplyst herom ved sagens start, selvom oplysningspligten påhviler bygherre. Det fremgik af indstillingen til Teknik- og Miljøudvalgets møde den 24. februar 2020, at dette forhold skulle løses inden byggetilladelsen kunne udstedes. Denne problematik blev først løst den 3. februar 2021 i samarbejde mellem Teknik- og Miljøforvaltningen og Økonomiforvaltningen.

¹ De 68 parkeringspladser er byggelovspladser fra byggetilladelserne til Kulturhuset, Tingbjerg Skole og svømmehal. Aftalen om, at der skal reserveres plads til 68 p-pladser på matriklen hvor prøveboligerne skal opføres, stammer fra opførelsen af Kulturhuset, hvor p-pladserne skulle flyttes, for at Kulturhuset kunne opføres på p-arealet.

Forud herfor havde Teknik- og Miljøforvaltningen (PARC), som et ekstra tilbud til bygherre og for at fremme sagen, fra december 2019 og frem mod september 2020 undersøgt, om antallet af byggelovspladser kunne revurderes. Denne del af sagen tog tid, da det blandt andet pga. Covid-19 hjemsendelsen var svært at tilgå de fysiske arkiver med de eksisterende byggetilladelser, som skulle gennemgås for at finde det eksakte krav til byggelovspladser. Bygherre udarbejdede sideløbende hermed et parkeringsnotat, som skulle belyse det faktiske parkeringsbehov i området ved et arrangement i Kulturhuset. Dette skulle sammen med opgørelsen af de eksisterende pladser danne grundlag for beslutningen om revurdering af kravet. Materialet var klar medio april 2020. I september 2020 blev det i Teknik- og Miljøforvaltningen (Bygge-, Parkerings- og Miljømyndigheden, herefter BPM) besluttet, at det ikke var muligt at revurdere antallet af pladser. Efterfølgende blev det drøftet om p-pladserne kunne indgå i den sum af overskydende parkeringspladser, der er i området. Grundejer afviste dette med henvisning til, at det er offentlige formål som p-pladserne skal betjene og henviste derudover til en aftale omkring placeringen af de 68 p-pladser på den almene matrikel mellem grundejer og Københavns Kommune (Kultur- og Fritidsforvaltningen). SAB lavede i 2013 et udkast til en aftale (protokollat), men aftalen blev aldrig underskrevet af parterne. Teknik- og Miljøforvaltningen kunne ikke se forholdet tinglyst på matriklen. Grundejer fremlagde først denne aftale for Teknik- og Miljøforvaltningen den 24. september 2020.

Økonomiforvaltningen igangsatte primo oktober 2020 en afklaring af forholdene omkring aftalen og påtog sig at undersøge, om der var øvrige matrikler i Tingbjerg, hvor parkeringspladserne (midlertidigt) kunne placeres. Efter en grundig proces mellem Økonomiforvaltningen, Teknik- og Miljøforvaltningen samt bygherre og grundejer blev der fundet en løsning, hvor p-pladserne midlertidigt placeres i Tingbjerg Idrætspark, og der blev indgået en aftale herom den 27. januar 2021.

Bygherre anmodede om dispensation fra forholdet den 3. februar 2021 og fik dispensationen den 22. februar 2021. Dette forhold var en forudsætning for, at byggetilladelsen til prøveboligerne kunne udstedes.

Aftale om vejadgang

Da bygherre anmodede om byggetilladelsen havde bygherre ikke en aftale om at etablere en fælles adgangsvej over nabogrunden (Tingbjerg Skoles matrikel, som Københavns Kommune ejer). Dette forhold skulle løses før byggetilladelsen kunne udstedes, da det er et krav i bygningsreglementet. Der havde tidligere i processen været en dialog om at finde en løsning for en fælles vejadgang, men dialogen

blev sat på pause, da kravet om parkeringspladserne til de eksisterende funktioner dukkede op. Bygherre bemærker hertil, at de oplevede, at det herefter var svært at få en dialog med Københavns Kommune omkring en fælles løsning for vejadgang.

Da bygherre anmodede om byggetilladelse var der i byggeansøgningen vist en løsning for vejadgang som Teknik- og Miljøforvaltningen fagligt kunne godkende, men som bygherre ikke havde fået fuldmagt til fra Københavns Kommune, hvilket var nødvendigt, da vejen delvist ligger på kommunens matrikel. Det var i forbindelse med lokalplanen for Tingbjerg planlagt at se på området omkring skolen og prøveboligerne i sin helhed, herunder forskellige muligheder for fælles vejadgang, i etape 2 som påbegyndes i sensommeren 2021. I efteråret 2020 igangsatte Økonomiforvaltningen (Byggeri København, herefter ByK) udarbejdelsen af et forslag til nybyggeri på skolens matrikel. Den igangsatte skitsering på skolens matrikel fremrykkede dialogen mellem Økonomiforvaltningen og bygherre. Bygherre oplevede her, at Københavns Kommune meget sent i forløbet orienterede bygherre om, at man havde igangsat skitseringen på matriklen, hvormed behovet for at finde en fælles løsning for vejadgang atter var aktualiseret. ByK, TMF og bygherre opstartede dialogen herom ultimo 2020. Københavns Ejendomme og Indkøb (herefter KEID) blev i februar 2021 involveret i drøftelserne, da vejadgangen på kommunens matrikel krævede tinglysning af deklarationer om vejudlæg mv., som KEID blev bedt om at tiltræde på vegne af Københavns Kommune som grundejer.

Bygherre fremsendte forslag til deklarationer til Økonomiforvaltningen (KEID) den 22. februar 2021, som på den baggrund udarbejdede et aftaleudkast, hvis indhold blev tiltrådt og fremsendt af bygherre til Teknik- og Miljøforvaltningen fredag den 19. marts 2021. Dette forhold var en forudsætning for at byggetilladelsen til prøveboligerne kunne udstedes, hvilket den blev mandag den 22. marts 2021. Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen vedtog aftalen om vejadgangen hhv. den 11. og 20. maj 2021.

Udstykningstilladelse

Et tredje forhold som havde betydning for udstedelsen af byggetilladelsen var, at bygherre den 6. januar 2021 – to måneder efter at have anmodet om byggetilladelsen – ønskede at få en udstykningstilladelse samtidig med byggetilladelsen. Dette er en usædvanlig undtagelse som skyldes, at Teknik- og Miljøforvaltningen normalt kræver, at råhuset står færdigt inden tilladelsen gives. For at Teknik- og Miljøforvaltningen kunne imødekomme dette ønske, hvilket forvaltningen valgte at gøre, skulle bygherre udforme supplerende

materiale, som ikke var indsendt indledningsvist. Det færdige materiale hertil modtog Teknik- og Miljøforvaltningen den 24. februar 2021.

Udstykningstilladelsen skulle udstedes på baggrund af prøveboligernes byggetilladelse og afventede denne. Udstykningstilladelsen skulle samtidig udstedes inden lokalplanen blev sendt i offentlig høring den 26. marts, hvorefter de midlertidige retsvirkninger indtrådte. Udstykningssagen blev udstedt den 25. marts 2021, tre dage efter byggetilladelsen.

Direktionen i Teknik- og Miljøforvaltningen indvilligede endvidere i at udstede byggetilladelsen på prøveboligerne og udstykningssagen samtidig med at ovenfor nævnte forhold blev sendt til tinglysning (deklarationer på matriklen), således at man ikke skulle afvente tinglysningen. Teknik- og Miljøforvaltningen har dermed godkendt matrikelændringen under særlige omstændigheder.

Afsluttende bemærkninger og læringspunkter

Evalueringen af sagen viser, at der har været mange uforudsete udfordringer undervejs. Forløbet vedr. afklaringen af parkering har været den primære årsag til sagens lange forløb. Hvis konklusionen om, at det ikke var muligt at revurdere antallet af byggepladser havde foreligget hurtigere, fx i foråret 2020, kunne forvaltningerne og grundejerne hurtigere have håndteret spørgsmålet om flytning af arealudlæg til parkeringspladser. Dermed kunne byggetilladelsen formentlig have været givet et halvt år tidligere, forudsat at de andre nævnte forhold som vejadgang mv., var håndteret. Processen kunne også være fremskyndet, hvis bygherre forud for byggeansøgningen havde haft en fuldmagt fra KEID vedr. vejadgang. Bygherre bemærker til sagens forløb, at den sene orientering om, at Københavns Kommune havde igangsat skitseringen på nabomatriklen og den manglende dialog tidligere i forløbet om en fælles løsning for vejadgang også var årsag til en mindre forsinkelse.

Teknik- og Miljøforvaltningen har efterfølgende, den 26. marts, tilsendt bygherre og grundejere i Tingbjerg en procesplan for forhåndsdialogen (bilag 4) med henblik på at sikre en bedre forventningsafstemning til de næste behandlinger af byggesager. Procesplanen afspejler de sagsgange der knytter sig til en byggesag frem mod anmodning om byggetilladelse. Procesplanen er udgangspunktet for langt de fleste byggesager i Teknik- og Miljøforvaltningen (PARC). Forhåndsdialogen er et godt redskab for både bygherre og forvaltningen til i fællesskab at få ansøgningsmaterialet til en byggesag gjort fyldestgørende. I forhåndsdialogen går hele dialogen gennem PARC, som koordinerer processen i TMF, inddrager bl.a. Hovedstadens Beredskab og sørger for, at de relevante parter deltager i et møde, når der foreligger

materiale som vedrører dette emne i byggesagen. Grundejer har kvitteret for, at procesplanen giver et godt overblik over sagsgangene.

Denne proces vil være gældende for den fremtidige byggesagsbehandling i Tingbjerg, lige såvel som i langt de fleste andre byggesager. Endvidere vil der i det kommende arbejde foreligge en lokalplan, som danner grundlag for byggesagsbehandlingen i Tingbjerg. Det er således forvaltningens vurdering, at der fremadrettet kan tilrettelægges mere effektive forløb, som i øvrige byggesager med lokalplan.

Endvidere deltager de kommunale parter, som ligeledes er bygherre i området, i lokalplanprocessen når udbygningen af de kommunale arealer skal planlægges. Dette er ligeledes fast procedure i lokalplanlægningen. Hermed sikres en koordinering af de kommunale aktiviteter som vedrører den fysiske planlægning, hvor evalueringen og forløbet med prøveboligerne også vist, at denne koordinering er central – både mellem bygherre og Københavns Kommune og internt på tværs af forvaltningerne. En stor del af afklaringerne kan fremadrettet dermed ske i takt med planlægningen og være afklaret når byggesagsbehandlingen af det kommende, lokalplanlagte nybyggeri påbegyndes.

Evalueringen klarlægger de udfordringer der har været i den konkrete sag og opridser de væsentligste læringspunkter herfra, som tages med videre. Evalueringen skitserer endvidere de faste procedurer som allerede findes og som forvaltningerne oplever fungerer i hovedparten af byggesagerne. De væsentligste læringspunkter fra processen er:

- Tydelig forventningsafstemning mellem bygherre og Københavns Kommune ved opstart af en byggesag eller forhåndsdialog, herunder dokumentation som bygherre skal levere, temaer som sagsbehandles, forventet sagsbehandlingstid mv.,
- Tidlig inddragelse af og/eller partshøring hos relevante kommunale parter samt sikring af de nødvendige fuldmagter, herunder i Økonomiforvaltningen (fx KEID når kommunen er grundejer på tilstødende matrikler),
- Indgå klare aftaler vedr. bindinger på grunde, herunder eksempelvis parkeringskrav. Den konkrete sag blev bl.a. udfordret af en arealreservation til parkeringspladser på 'prøveboliggrunden', som der blev opnået enighed om i 2015 mellem boligorganisationerne SAB og fsb, Kultur- og Fritidsforvaltningen og Byggeri København for at muliggøre opførelse af Kulturhuset i Tingbjerg på et tidligere parkeringsareal. Løsningsmodellen vedr. arealudlæg til parkering skal ses i lyset af, at der i 2013 ikke var udsigt til

byudvikling og frasalg af grunde til boligbyggeri i Tingbjerg. Problemstillingen opstod, fordi parterne ikke havde en klar aftale om, hvad der ville ske, hvis SAB ønskede at anvende grunden til noget andet,

- Styrket koordinering fremadrettet, hvor Københavns Kommune er dialog med grundejere og bygherrer i Tingbjerg om et forslag til styrket koordinering af arbejdet med Tingbjerg i Københavns Kommune og ansøger om midler hertil i budget 2022.

Styrket koordinering fremadrettet

Økonomiforvaltningen og Teknik- og Miljøforvaltningen er i gang med at udarbejde et forslag til styrket koordinering af arbejdet med Tingbjerg i Københavns Kommune. Konkret indeholder forslaget en ny koordinatorfunktion i kommunen, der kan være primært kontakt for henvendelser vedr. byudvikling i Tingbjerg. Koordinatoren skal tage ejerskab til at sikre, at problemer løses og følge op på fremdrift i dialog med de relevante forvaltninger. Økonomiforvaltningen og Teknik- og Miljøforvaltningen vil konkretisere forslaget i dialog med grundejere og bygherrer i Tingbjerg med henblik på at Økonomiforvaltningen kan udarbejde et budgetforslag til budget 2022.

Nedenfor er tidslinjen for hele forløbet, og mere detaljeret for selve byggesagsbehandlingen, skitseret:

