

## 6. Mere byggeri for pengene og smartere brug af m2 (2019-0102432)

I Budget 2019 blev parterne enige om, at Økonomiforvaltningen i samarbejde med forvaltningerne skulle afdække måder hvorpå, kommunen kan bruge eksisterende og kommende m2 optimalt og bygge billigere (bilag 1). Økonomiudvalget skal tage stilling til at sende vedlagte indstilling i høring i fagudvalgene, så fagudvalgenes høringssvar kan indgå i Økonomiudvalgets behandling af sagen 21. august 2019.

I Budget 2019 blev det ligeledes besluttet at genberegne maksimalpriser på baggrund af ændringer og erfaringer med konceptet. Der skal skabes gennemsigtighed i udgifterne ved modernisering på Socialforvaltningens område med henblik på en reduktion af de reelle anlægsudgifter og ses på mulighederne for standardisering i fx skolebyggeri. Genberegningen af maksimalpriser vil tilgå Økonomiudvalget som en selvstændig indstilling den 11. juni 2019.

### Sagsfremstilling

#### Indstilling

Økonomiforvaltningen indstiller over for Økonomiudvalget,

1. at det godkendes, at indstillingen sendes i høring i fagudvalgene med frist den 21. juni 2019 med henblik på, at fagudvalgene udpeger de relevante spor, der kan arbejdes videre med for at sikre mere byggeri for pengene, bedre kapacitetsudnyttelse og smartere brug af m2,
2. at det godkendes, at alle budgetnotater om anlægsønsker til kommende budgetforhandlinger og overførselssager skal indeholde et alternativt scenarie i forhold til at bygge nyt.

### Problemstilling

Københavns Kommune vokser med ca. 10.000 nye indbyggere om året og skal derfor fortsat bygge mange skolespor, daginstitutioner, idrætshaller og fodboldbaner. Det kræver ikke alene finansiering, men også anlægsmåltal. Der er allerede i 2018 vedtaget anlægsprojekter for 21,2 mia. kr. Forudsættes det, at Københavns Kommunes anlægsramme også i de kommende år vil være på 3,036 mia. kr. (2019 niveau), vil der først være luft i anlægsrammen i 2026 til nye projekter, hvis alle besluttede anlægsprojekter gennemføres frem mod 2026.

Frem mod 2026 skal der udover de besluttede anlægsprojekter, anvendes anlægsmåltal til udvidelse af eksisterende skoler med 5 nye skolespor, 7 nye skoler med i alt 24 spor (Nordhavn, Torveporten, Hannemanns Allé, De Gamles By, Bådehavnsvej, Vejlands Allé/Ørestad samt Sydhavn/Vesterbro) og til 232 nye daginstitutionsgrupper. Beregnet på nøgletal vil disse nye anlægsprojekter til lovbunden kapacitet beløbe sig til ca. 4,3 mia. kr. i gennemsnit 0,61 mia. kr. årligt. Derudover er der de kommende år også behov for andre kommunale tilbud såsom f.eks. plejehjemspladser til ældre borgere og botilbudspladser til udsatte og handicappede borgere.

Denne indstilling indeholder forslag til greb, der kan arbejdes videre med for at sikre mere byggeri for pengene, bedre kapacitetsudnyttelse og smartere brug af m2. Det bemærkes, at grebene er udarbejdet ud fra teoretiske beregninger. Målet er at udvælge greb, der kan undersøges nærmere for eksekverbarhed og potentiale. Nogle af grebene vil betyde ændringer i nuværende serviceniveau. Det foreslås, at de berørte fagudvalg anmodes om at udpege de spor, som det vurderes, at der kan arbejdes videre med.

## Løsning

I Budget 2019 blev Økonomiforvaltningen bedt om, i samarbejde med fagforvaltningerne, at afdække måder, hvorpå kommunen kan bruge m2 smartere og bygge billigere frem mod Budget 2020, jf. bilag 1. Denne indstilling med bilag indeholder muligheder og forslag hertil.

### Forslag til at reducere byggeudgifter

Det foreslås, at der arbejdes videre med følgende tiltag for at reducere byggeudgifter. Forventet effekt og eksempler fremgår af bilag 2.

Tabel 1

<b>Forslag til at reducere byggeudgifter (bilag 2)</b>	
<i>Ophævelse af KKFO-base</i>	I funktionsprogrammet for skoler er der indarbejdet 2 m2 pr. elev til Københavns Kommunes FritidsOrdning (KKFO)-areal. Hvis dette krav bortfalder og KKFO'en i stedet anvender skolens areal udenfor skoletid, anslår Byggeri København, at byggeudgifterne pr. ny 3-sporet skole kan reduceres med 11,4-12,3 mio. kr. En eventuel besparelse på drift ved at ophæve KKFO-basen ved nybyggeri kan undersøges.
<i>Ændring af P-krav ved institutioner</i>	Kravet om P-pladser fordyrer anlægsprojekterne, især i de tilfælde, hvor der skal etableres underjordisk p-kælder. I den

	<p>nuværende Kommuneplan 2015 foretages der konkrete vurderinger ved fastlæggelsen af parkeringsnormen for grundskoler og daginstitutioner. For at skabe klarhed og gennemsigtighed foreslås det i forslag til Kommuneplan 2019, at der i udgangspunktet indføres en fast norm for hhv. grundskoler og daginstitutioner. Den nye parkeringsnorm vil i udgangspunktet medføre færre parkeringspladser.</p>
<p><i>Mere fleksibelt krav til daginstitutioners udeareal</i></p>	<p>I den nuværende kommuneplan har Borgerrepræsentationen fastsat krav om, at daginstitutionernes friareal skal svare til 100 % af etagearealet. I forbindelse med arbejdet med Kommuneplan 2019 er perspektiverne for at reducere kravet til friarealer til daginstitutioner eller gøre kravet mere fleksibelt blevet undersøgt, og på baggrund heraf fastholdes det eksisterende krav om 100 % friareal i forslag til Kommuneplan 2019. Forvaltningerne har undersøgt mulighederne for at dispensere i de tilfælde, hvor der er tale om, at relativt få kvadratmeter friareal (under 100 m<sup>2</sup>) skal etableres på tag som følge af det eksisterende friarealkrav. Arbejdet har vist, bl.a. på baggrund af tidligere afgørelser fra Planklagenævnet, at Teknik- og Miljøforvaltningen udelukkende har mulighed for at reducere omfanget af friareal i et meget begrænset omfang, hvor ændringen anses for at være under bagatelgrænsen og derfor ikke udløser en dispensation fra lokalplan, og at dette altid skal være baseret på en konkret vurdering. Der er således ikke juridisk mulighed for at indføre en fast dispensationspraksis for afvigelse af friarealkrav i de tilfælde, hvor kravet eksempelvis udløser etablering af små friarealer på tag.</p>

Ændret arealkrav til KKFO/skole og ændret P-krav i forbindelse med institutioner kan implementeres i de vedtagne anlægsprojekter, hvor det procesmæssigt er muligt. Ledige midler som følge af ændringerne tilfalder kassen og ledigt anlægsmåltal omdisponeres. Endvidere indarbejdes de ændrede krav i kommende budgetnotater.

#### Forslag til at reducere udbygningsbehovet

I Budget 2019 blev Økonomiforvaltningen bedt om i samarbejde med fagforvaltningerne at *"afdække den faktiske brug af institutioner og faciliteter, så det af arealplanerne til Budget 2020 fremgår, hvor stor en del af behovet for kapacitet og faciliteter, der kan dækkes ved smartere brug af m<sup>2</sup>, og hvor stor en del af behovet, der kræver grundkøb og nybyggeri"*. Den gennemførte analyse af brugen af institutioner og

faciliteter og forslag til at reducere udbygningsbehovet fremgår af bilag 3. Økonomiforvaltningen fortsætter med at afdække det faktiske brug af institutioner og faciliteter, hvilket vil fremgå af arealplanerne, som forelægges Økonomiudvalget i august 2019.

I overførselssagen 2018-19 blev det aftalt, "at ældre medborgere skal sikres bedre mulighed for adgang til idrætsfaciliteter på Københavns folkeskoler og kultur- og fritidsfaciliteter". Frem mod Budget 2020 arbejder Økonomiforvaltningen, Kultur- og Fritidsforvaltningen, Børne- og Ungdomsforvaltningen og Sundheds- og Omsorgsforvaltningen på at udvikle modeller, der giver de ældre medborgere bedre adgang til skolernes idrætsfaciliteter og kultur- og fritidstilbuddene.

Det indstilles, at alle budgetnotater om anlægsønsker til kommende budgetforhandlinger og overførselssager skal indeholde en beskrivelse af et alternativ til at bygge nyt. Det muliggør, at der i prioriteringen af anlægsmidler og anlægsmåltal kan indgå scenarier, som ikke kræver nybyggeri.

Det bemærkes, at Børne- og Ungdomsudvalget på deres møde d. 24. april 2019 besluttede, at igangsætte en analyse af modeller for skolestrukturer, som kan lede til konkrete forslag til ny skolestruktur i udvalgets budgetforslag 2021.

Tabel 2

<b>Overblik over forslag til greb, der kan reducere udbygningsbehovet (Bilag 3)</b>	
<i>Kultur og fritid</i>	Brug af ledige banetider før 'primetime'
	Brug af ledige banetider efter 'primetime'
	Økonomiske incitamenter for effektiv booking og brug af baner
	Konvertering af fodboldgræsbaner til kunstgræsbaner
	Bedre adgang til gymnastiksale og faciliteter på skolerne
<i>Skoler</i>	Reduktion af arealkrav til funktionsprogrammet for skoler og KKFO
	Dispensation fra folkeskolens bestemmelser om skoledistrikter der bl.a. kan optimere klassesdannelse ved indskrivning (Gentoftemodellen)
	Flere skolesamarbejder, hvor der etableres henholdsvis indskolings- og mellemtrinsskoler og overbygningsskoler for bl.a. mere optimal klassesdannelse
	Sammenlægninger af nærtliggende skoler for bl.a. mere optimal klassesdannelse

<i>Daginstitutioner</i>	Tidlig start i fritidshjem for kommende skolebørn rykkes fra april til marts
<i>Socialforvaltningen</i>	Udnytte eksisterende bygninger og byggeretter fuldt ud, så det sikres, at det fulde potentiale for at bygge til udnyttes.

### Smartere brug af m2 – forslag til tværgående brug af m2

I Budget 2019 blev Økonomiforvaltningen bedt om i samarbejde med fagforvaltningerne, at *”udarbejde forslag til tværgående funktionsprogrammer, der indeholder forslag til samtænkning af funktioner i både nye og eksisterende byområder. På grundlag af gode eksempler udarbejdes forslag til dobbeltanvendelse, multifunktionelle løsninger og klarlægning af rammevilkår og incitamentsstruktur for at optimere brugen af kommunens m2”*. Den gennemførte analyse fremgår af bilag 4.

I dag er der mulighed for at tilvælge f.eks. idrætshaller på nye skoler, så skolen kan gøre brug af idrætshallen i skoletiden og den derfor ikke skal etableres et andet sted i byen.

Det foreslås, at der fremadrettet bliver mulighed for nedenstående yderligere tilvalg, som giver multifunktionel brug af lokalerne. Forslagene vil øge byggeudgifterne og driftsbudgettet, men vil betyde at m2 udnyttes til flere formål hen over døgnet. Endvidere kan det fritage Københavns Kommune for at bygge særskilte institutioner til kulturfaciliteter, biblioteker mv. i de nye bydele.

Det foreslås at valgmulighederne lægges op til beslutning fra Budget 2020 og frem i budgetnotater om planlægningsbevillinger med angivelse af anlægs- og driftsøkonomi samt en konkret driftsmodel i de sager, hvor det er relevant.

*Tabel 3*

<b>Forslag til tilvalg ift. nybyggeri</b>	<b>Beskrivelse</b>
<i>Biblioteker på skoler sammentænkt med pædagogiske læringscentre</i>	Tiltaget vil sikre flere biblioteker og kulturfaciliteter i byen, øget anvendelse af faciliteterne og reduktion af antal m2 (ca. 22 pct. m2 reduktion ved en 3 sporet skole), samt synergi mellem skole og bibliotek. Børne- og Ungdomsudvalget samt Kultur- og Fritidsudvalget godkendte d. 13. marts 2019, at funktionsprogram for Kultur- og Læringscenter bliver til tilvalgsscenerier til Børne- og Ungdomsforvaltningens funktionsprogram for skole og KKFO/Fritidshjem.
<i>Åbning af faglokaler på skoler for foreninger</i>	Børne- og Ungdomsforvaltningen samt Kultur- og Fritidsforvaltningen skal sikre nem adgang til faglokaler og

	værksteder efter skoletid med henblik på at sikre at flere børn og voksne får mulighed for at lave aktiviteter efter skoletid og der derved skal etableres færre kulturfaciliteter andre steder i byen. Der er allerede i dag betydelig brug af skolernes faciliteter. Derfor skal barrierer for øget brug afdækkes og forslag til håndtering af disse indgå i arbejdet.
<i>Ungdomsmiljø, sammentænkning af 10. klassecenter/ ungdomsklubber med kulturhuse/biblioteker</i>	Børne- og Ungdomsforvaltningen samt Kultur- og Fritidsforvaltningen skal sikre, at sammentænkning af kultur- og ungdomsmiljøer kan bidrage til at understøtte unges fritidsliv med pædagogisk indhold.
<i>Madskoler anvendes til folkekøkkener</i>	Børne- og Ungdomsforvaltningen samt Kultur- og Fritidsforvaltningen skal sikre en øget anvendelse af madskolernes lokaler, således at madskolerne kan anvendes til "folkekøkkener". Produktionskøkkenerne er i dag underlagt strenge krav til hygiejne. Derfor skal barrierer for øget brug afdækkes og forslag til håndtering af disse indgå i arbejdet.

Endvidere er der i analysearbejdet fremkommet en række øvrige forslag, som det anbefales, at de relevante forvaltninger arbejder videre med i de konkrete anlægsprojekter i samarbejde med Byggeri København.

*Tabel 4*

<b>Øvrige forslag ift. nybyggeri</b>	<b>Beskrivelse</b>
<i>Deling af funktioner på tværs af beboere fra Sundheds- og Omsorgsforvaltningen og Socialforvaltningen samt evt. udefrakommende</i>	Ved etablering af nye botilbud er det relevant, at Socialforvaltningen i samarbejde med Sundheds- og Omsorgsforvaltningen ser på, om botilbud kan sammentænkes med f.eks. plejehjem, så de deler indgangsparti og fællesarealer med inspiration fra Folehaveprojektet. Det er endvidere relevant, at Socialforvaltningen og Sundheds- og Omsorgsforvaltningen ser på muligheden for at åbne bygningerne op for lokalsamfundet (jf. bilag 4).
<i>Sportstårne</i>	Ved anlæg af idrætsfaciliteter skal Kultur- og Fritidsforvaltningen undersøge, om der kan skabes plads til flere forskellige idrætsgrene i tæt bebyggede områder ved f.eks. at bygge i højden (jf. bilag 3).

Ift. eksisterende kommunale tilbud foreslås det, at følgende eksisterende m<sup>2</sup> åbnes for flere brugere:

Tabel 5

<b>Forslag ift. eksisterende m<sup>2</sup></b>	<b>Videre proces</b>
<i>Åbning af skolernes gymnastiksale</i>	Børne- og Ungdomsforvaltningen samt Kultur- og Fritidsforvaltningen afdækker, hvordan og på hvilke skoler gymnastiksalene kan åbnes for idrætsudøvere uden for skoletid.
<i>Fleksibelt udeareal</i>	Børne- og Ungdomsforvaltningen, Kultur- og Fritidsforvaltningen, Socialforvaltningen og Sundheds- og Omsorgsforvaltningen afdækker, hvordan og hvilke af byens udearealer der kan aktiveres i dagligdagen på skoler, daginstitutioner, botilbud, plejehjem mv., så flere får glæde af arealet. Samtidigt skal fagforvaltningerne, når der anlægges f.eks. daginstitutioner eller skoler indtænke, at udearealet kan sammentænkes med foreningslivet og/eller de omgivne boliger, bl.a. til eventuel glæde for Københavns Kommunes ældre medborgere.
<i>Madskoler anvendes til folkekøkkener</i>	Børne- og Ungdomsforvaltningen afdækker, hvordan og på hvilke produktionskøkkener der kan anvendes til "folkekøkkener". Produktionskøkkenerne er i dag underlagt strenge krav til hygiejne. Derfor skal barrierer for øget brug afdækkes og forslag til håndtering af disse indgå i arbejdet.
<i>Åbning af værksteder og faglokaler</i>	Børne- og Ungdomsforvaltningen samt Kultur- og Fritidsforvaltningen med inddragelse af Sundheds- og Omsorgsforvaltningen og Socialforvaltningen afdækker, hvordan og hvor det er muligt at åbne værksteder og faglokaler op for foreninger og ældre borgere.

I forbindelse med at flere brugere skal anvende arealerne i flere timer af døgnet, opstår der øgede driftsudgifter til f.eks. forbrugsudgifter, rengøring, slitage mv. Derfor skal de involverede fagforvaltninger afklare ejerforhold og en model for drift.

### Administrative m<sup>2</sup>

I Budget 2019 blev Økonomiforvaltningen, i samarbejde med de øvrige fagforvaltninger, bedt om at udarbejde forslag og investeringscases til effektiv brug og indretning af kommunens administrative arbejdspladser. Københavns Ejendomme og

Indkøb har efterfølgende arbejdet videre med aktivitetsbaseret indretning som et redskab til at sikre en mere effektiv m2-udnyttelse og medarbejdertrivsel.

Københavns Ejendomme og Indkøb har indsamlet erfaringer fra cases, hvor forvaltningerne har optimeret deres administrative m2 ved at overgå til aktivitetsbaseret indretning. Københavns Ejendomme og Indkøb har konkret samarbejdet med Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen i deres proces med at indføre indretningsprincipperne for aktivitetsbaseret arbejdsmiljø på deres nye jobcenter i Valby, hvor de har reduceret det samlede antal m2 med op imod en fjerdedel. Ligeledes har Børne- og Ungdomsforvaltningen etableret aktivitetsbaseret indretning i deres administration med gode trivselsresultater til følge.

På baggrund af dialog med Københavns Ejendomme og Indkøb, arbejder Sundheds- og Omsorgsforvaltningen videre med aktivitetsbaseret indretning i den forestående udflytning af deres administration fra De Gamles By. Der forventes forelagt en investeringscase herom til Budget 2020.

Med henblik på at sikre, at alle forvaltninger forholder sig aktivt til effektiviteten af deres administrative m2, foreslås nedenstående:

*Tabel 6*

<b>Forslag ift. adm. m2</b>	<b>Videre proces</b>
<i>Etablering af screeningspraksis</i>	Københavns Ejendomme og Indkøb etablerer en fast screeningspraksis ved større ændringer i kommunens administrative m2 med henblik på at vurdere potentialet ift. aktivitetsbaseret indretning samt for at understøtte fagforvaltningerne i at opnå den størst mulige effektivitet i deres administrative m2.

En screeningspraksis vil kunne bidrage til målsætningen om reduktion i administrative udgifter med 10 pct. pr. indbygger i 2022.

Herudover er Københavns Ejendomme og Indkøb ved at udarbejde en potentialeanalyse i kommunens nuværende administrative m2 på baggrund af bygningsdata. Analysen vil vise perspektiverne for aktivitetsbaseret indretning. Resultaterne forelægges ved Budget 2020.

**Økonomi**



Den økonomiske effekt af forslagene vil fremgå af de konkrete budgetnotater til Budget 2020.

## Videre proces

Såfremt sagen godkendes, sendes den i høring i fagudvalgene frem til 21. juni 2019 med henblik på, at fagudvalgene udpeger de relevante spor, der kan arbejdes videre med for at sikre mere byggeri for pengene, bedre kapacitetsudnyttelse og smartere brug af m<sup>2</sup>.

Den endelige indstilling forelægges Økonomiudvalget den 21. august 2019 med henblik på at forslagene kan indgå i drøftelserne om de konkrete anlægssager til Budget 2020.

Peter Stensgaard Mørch /Søren Tegen Pedersen

## Beslutning

Dagsordenspunkt 6: Mere byggeri for pengene og smartere brug af m<sup>2</sup> (2019-0102432)

### **Økonomiudvalgets beslutning i mødet den 14. maj 2019**

Socialdemokratiet og Enhedslisten fremsatte ændringsforslag om tilføjelse af følgende til 1. at-punkt:

”, dog således at forslaget om ophævelse af KKFO-base, jf. bilag 2, udgår.”

Det af Socialdemokratiet og Enhedslisten fremsatte ændringsforslag blev vedtaget med 11 stemmer mod 2. Ingen medlemmer undlod at stemme.

For stemte: A, Ø, Å, B, F og O.

Imod stemte: V og C.

1. at-punkt blev herefter:

”at det godkendes, at indstillingen sendes i høring i fagudvalgene med frist den 21. juni 2019 med henblik på, at fagudvalgene udpeger de relevante spor, der kan arbejdes videre med for at sikre mere byggeri for pengene, bedre kapacitetsudnyttelse og smartere brug af m2, dog således at forslaget om ophævelse af KKFO-base, jf. bilag 2, udgår,”

Den herved ændrede indstilling blev herefter godkendt uden afstemning.

SF, Venstre og Det Konservative Folkeparti afgav følgende protokolbemærkning:

"SF, Venstre, og Det Konservative Folkeparti er generelt skuffede over den manglende iverigdom i analysen, som har været næsten et år undervejs. Havde dette været et spil banko, havde vi med høj røst råbt " Ryst æ pers"."

Venstre og Det Konservative Folkeparti afgav følgende protokolbemærkning:

”Venstre og Det Konservative Folkeparti mener, at KKFO’er fint kan anvende skolernes areal - og at det er ærgerligt, at man på forhånd fraskriver sig muligheden for på denne måde at realisere en uproblematisk besparelse.”