



Anlægsstrategi for Teknik- og Miljøforvaltningen 2011-2015

23-11-2011

Indledning

Nærværende strategi beskriver de initiativer som Teknik- og Miljøforvaltningen har igangsat med henblik på at øge eksekveringshastigheden i forvaltningens anlægsprojekter.

Sagsnummer
2011-166190

Sagsbehandler
Eva Duus

Anlægsstrategien er opstillet under hensyntagen til Københavns Kommunes indkøbspolitiske grundprincipper om at Københavns Kommunes anlægsprojekter skal have god kvalitet, købes til den rette pris samt at de gældende lovgivningsmæssige og politiske rammer for indkøb og udbud skal overholdes.

Det er forvaltningens vurdering, at det gennem øget standardisering af dels processer, dels valg af kvalitet i opgaveløsning, bedre udnyttelse af kommunens størrelse til at stille krav til leverandørerne, samt bedre udnyttelse af stordriftsfordele på tværs af projekter og en række ændringer i nuværende myndighedspraksis tilsammen er muligt at øge eksekveringshastigheden væsentlig.

Det er samtidig forvaltningens vurdering, at de planlagte initiativer i et vist omfang må forventes at få betydning for prissætningen i anlægsprojekterne, upåagtet af intentionen om at opretholde en god økonomi. Det er endvidere forvaltningens vurdering, at omfanget af borgerhenvendelser og klager over støjgener vil kunne stige som en konsekvens af en lempeligere myndighedspraksis.

Strategien omfatter følgende hovedgreb og initiativer:

- 1) Organisatorisk samling af alle anlæg
- 2) Opstilling af mål for og løbende opfølgning på byggetid
- 3) Systematisk brugerinddragelse og samarbejde
- 4) Øget anvendelse af rammekontrakter og puljede udbud
- 5) Øget anvendelse af incitamentsbaserede aftaler
- 6) Øget fleksibilitet i lokalplan
- 7) Udvidelse samt øget udnyttelse af arbejdstid
- 8) Øget standardisering i opgaveløsningen

1. Organisatorisk samling af alle anlæg

Anlægsarbejder i Teknik- og Miljøforvaltningen

Teknik- og Miljøforvaltningens anlægsarbejde omfatter i dag flere forskellige typer af anlægsprojekter fra ukomplicerede fortøve til komplicerede byrumsløsninger. Ansvar for at gennemføre de forskellige anlægsprojekter er i dag fordelt på flere af forvaltningens centre.

Center for Anlæg og Udbud forestår i dag hovedparten af alle forvaltningens anlægsprojekter og er en bygherreorganisation, som hovedsageligt indkøber rådgivningsydelser og entreprisarbejder til anlægsarbejder indenfor Teknik- og Miljøforvaltningens faglige områder.

Center for Trafik varetager primært cykel og trafikprojekter, mens Center for Park og Natur varetager anlægsprojekter vedr. blandt andet parker, natur og legepladser.

Samling af alle anlæg i Center for Anlæg og Udbud

Med virkning fra 1. januar 2012 samles alle fysiske anlægsprojekter i Center for Anlæg og Udbud (herefter CAU), for derved at fokusere forvaltningens samlede byggeindsats yderligere samt opnå stordriftsfordele ved udbud og øge ekspertise indenfor anlægsprojekter generelt.

Enkelte driftsnære anlægsprojekter vil fremover fortsat blive varetaget i umiddelbar nærhed til den almindelige drift.

Anlægsprojekterne forberedes og ideudvikles fremover i forvaltningens enkelte fagcentre, der overleverer projektbeskrivelser til CAU, som derefter projektudvikler dem og udfører dem fysisk.

Ved at beholde idemodning i fagcentrene, men overlevere projektudviklingen og eksekveringen til CAU højnes eksekveringsfagligheden, og de bedst mulige rammer for at eksekvere anlægsprojekter effektivt, økonomisk forsvarligt og med høj kvalitet opnås.

Samarbejde internt i TMF

Teknik- og Miljøforvaltningen har udarbejdet en model for projektorganisering og projektførelse i forvaltningens bygge- og

anlægsprojekter "Projektforløb for Anlægsprojekter". Modellen sætter øget fokus på forventningsafstemning, rettidig dialog og klar rollefordeling, hvorved man opnår et større internt fælles ejerskab og forståelse, samtidig med at projektgruppesamarbejdet effektiviseres. Modellen bygger på TMF's projektledelsesmodel samt projektguiden for bygge- og anlægsprojekter.

Ved alle anlægsprojekter tilknyttes en projektgruppe. Ved single-track projekter, forstået som mindre komplekse anlægsprojekter, tilknyttes som regel projektdeltagere fra et fagcenter udover CAU. Ved multi-track projekter, forstået som større og mere komplekse anlægsprojekter, oprettes en tværgående projektgruppe med deltagere fra alle relevante centre i TMF. På den måde sikres allerede en bred forankring i hele forvaltningen, og det sikres, at samtlige problemstillinger på forvaltningsniveau imødegås fra projektets start.

Modellen giver en tydelig rolle- og ansvarsfordeling. Målet er, gennem grundig forventningsafstemning mellem projektejer, projektleder og fagcentre, at sikre at forsinkende og fordyrende risici imødekommes, og at eksekveringen af anlægsprojektet går planmæssigt.

Projektgruppestrukturen sikrer eksempelvis, at Center for Trafik indenfor områder som vejforvaltning og vejmyndighed, fx i forhold til udkørsel fra byggepladser, råden over vejareal mv. er med fra starten af anlægsprojektet, og at disse myndighedsudøvende aspekter ikke forsinker anlægsprojektet, samtidig med at korrekt myndighedsbehandling udøves.

På tværkommunalt niveau understøtter TMF desuden anlægseksekvering via Center for Byggeri (herefter CBG), der som byggemyndighed er en væsentlig faktor i forhold til eksekveringen af kommunale bygningsanlæg. CBG og KEjd mødes jævnligt i et til formålet etableret koordineringsforum.

2. Opstilling af mål for og løbende opfølgning på byggetid

Definition af måltal - byggetid

Byggetid er et begreb, der er indført i forbindelse med Anlægsoversigten og er defineret som tiden fra rådighedsbevillingen er afsat af BR (projektstart) til ibrugtagningstidspunktet. Byggetiden måles i måneder.

Gennemgang af nuværende anlægsportefølje

Forvaltningen har foretaget en gennemgang af den aktuelle anlægsportefølje, herunder en gennemgang af de seneste tre års afsluttede anlægsprojekter. Analysen er vedhæftet anlægsstrategien som bilag.

Forvaltningen kan konstatere, at der er en naturlig sammenhæng mellem de enkelte projekters økonomi, kompleksitet og byggetid. Enkle projekter med en samlet projektøkonomi på mindre end 10 mio. kr. afsluttes og ibrugtages almindeligvis inden for 1-3 år, mens store og komplekse projekter almindeligvis har en længere anlægsperiode.

Forvaltningen kan samtidig konstatere, at der er stor variation i byggetiden både mellem forskellige typer af projekter og inden for hver enkel projekttype.

Der er flere naturlige faktorer, der påvirker byggetiden, herunder

Geografisk placering – Der er væsentlig forskel på kravene til anlægsarbejde der eksempelvis udføres på H.C. Andersens Boulevard og anlægsarbejde, der udføres en sidegade uden væsentlig gennemgående trafik

Teknisk kompleksitet – Der er væsentlig forskel på de tekniske udfordringer der knytter sig til eksempelvis at bygge en bro på land og en bro på vand

Bruger og interessentinddragelse – Bruger og interessentinddragelse afhænger blandt andet af omfanget af ekstern medfinansiering og behovet for lokal forankring

Forhandling med eksterne parter – Licitationsresultater og løbende forhandling med eksterne parter kan have betydning for anlægsprojektets fremdrift.

Myndighedsbehandling – Anlægsarbejdets kompleksitet påvirker behovet for og omfanget af særlig myndighedsgodkendelser

Omfanget og behovet for politiske behandlinger – Projektets politiske interesse kan have betydning for omfanget af politiske behandling inden projektet er realiseret

Udefrakommende faktorer som vejret – Væsentlige ændringer i eksempelvis vejret har konkret betydning for mulighederne for at gennemføre anlægsarbejdet

Måltal

Det er forvaltningens vurdering, at det ikke er hensigtsmæssigt at opstille en fast øvre grænse for byggetid inden for de forskellige identificerede anlægstyper af ovennævnte grunde.

Der er derimod forvaltningens opfattelse, at en løbende opfølgning og fokus på at nedbringe den gennemsnitlige byggetid vil være et mere anvendeligt redskab til at øge eksekveringshastigheden.

Forvaltningen vil i samarbejde med økonomiforvaltningen i regi af Fast Track Forum fremkomme med forslag til hvordan der kan opstilles måltal for anlægsprojekter inden for Teknik- og Miljøforvaltningens område.

Samtidig vil forvaltningen etablere en erfaringsdatabase, med henblik på at opsamle væsentlige nøgletal forbundet med de forskellige projekttyper, herunder en yderligere detaljering af type af projekter i forhold til anlægsoversigtens inddeling, kompleksitet (lav, mellem, høj), anlægsomfang (nyanlæg, renovering) og kvalitet.

3. Systematisk brugerinddragelse og samarbejde

Nuværende arbejde med brugerinddragelse

Når forvaltningen i dag gennemfører et anlægsprojekt, inddrages brugere og interessenter ofte som en væsentlig del af arbejdsprocessen.

Forvaltningen forbedrer og udvikler byen, og i den forbindelse er det relevant at høre brugere, således at gode forslag og indvendinger kan samles med henblik på at udarbejde de bedste projekter. Inddragelse af brugere er dog også tidskrævende og forvaltningen vil derfor

fremadrettet vurdere udbyttet for brugere og forvaltning ved brugerinddragelse i forhold til fremdriften i anlægsprojektet.

Brugerinddragelsen foretages i dag i vid udstrækning via webbaserede dialogværktøjer, således at projektledere kan hente vejledning til brugerinddragelsen, og sikre en betimelig brugerinvolvering og dermed højne eksekveringshastigheden.

Der foreligger ikke på nuværende tidspunkt en standardiseret model for brugerinddragelse i TMF.

Systematisk brugerinddragelse og samarbejde

Forvaltningen har i samarbejde med Københavns Ejendomme og Børne- og Ungdomsforvaltningen igangsat et arbejde, der har til hensigt at opstille en standardiseret model for brugerinvolvering.

Modellen tager sit udgangspunkt i, at brugerne fremadrettet primært inddrages som ressourcepersoner i relation til at afgive brugerønsker og -behov samt konkrete bemærkninger til ideoplæg og projektforslag og efterfølgende løbende orienteres om projektets fremdrift.

Formålet hermed er at sikre en mere entydig placering af brugernes rolle og bidrag i anlægsprojektet samtidig med at anlægsprojektet ikke forsinkes unødigt.

En samlet model for brugerinvolvering på tværs af kommunen vil blive lagt frem til politisk drøftelser i løbet af foråret 2012

4. Puljeudbud og rammekontrakter

Alle fysiske anlægsarbejder udføres af eksterne entreprenører med forvaltningen som bygherre. Med samlingen af alle fysiske anlægsprojekter et sted opnås stor ekspertise indenfor udbud af anlægsprojekter.

Efter indledende projektmodning i forvaltningens enkelte fagcentre overgår alle fysiske anlægsprojekter til CAU, der har ansvaret for gennemførelse af projekterne som TMFs bygherre. CAU står således for samarbejdet med private tekniske rådgivere og entreprenørvirksomheder.

Som offentlig myndighed er forvaltningen forpligtet til at udbyde de ydelser, der købes eksternt. Dvs. både rådgivningsydelser i forbindelse med udviklingen af anlægsprojektet og det fysiske anlægsarbejde.

Puljede udbud

TMF har stor fokus på eksekveringshastighed i såvel ide- og udviklingsfasen som i anlægsfasen. Forvaltningen vurderer løbende mulighederne for at pulje og udbyde flere anlægsprojekter samlet.

Puljede udbud kan effektivisere processerne omkring anlægsprojekter, både i udviklingsfasen og anlægsfasen, bl.a. fordi en række beslutninger og godkendelser kun skal foretages én gang.

Puljede udbud medfører således en kortere samlet byggetid for ensartede opgaver og en mere effektiv udnyttelse af ressourcer internt i forvaltningen.

Forvaltningen er allerede i gang med at pulje udbud, og vil fra 2012 i større grad benytte sig af puljede udbud inden for især trafik- og cykelområdet samt inden for legeplads- og parkområdet.

Forvaltningen vil fortsat analysere og samle erfaringer om puljede udbud, herunder i hvilke omfang og situationer puljede udbud er hensigtsmæssige.

Rammeaftaler

Forvaltningen tilstræber øget brug af rammeaftaler på ensartede opgavetyper for at optimere indkøbsprocessen, og reducere antallet af udbud, der skal gennemføres.

Forvaltningen har efter EU-udbud indgået parallelle rammeaftaler med tre entreprenører. Rammeaftalerne omfatter udførelse af vejanlæg i hovedentreprise. Indkøb under rammeaftalerne sker via miniudbud blandt de tre entreprenører.

Derudover udbyder forvaltningen ultimo 2011 en rammeaftale om mindre anlægsarbejder i totalentreprise til en enkelt entreprenør. Rammeaftalen er tiltænkt mindre, ensartede anlægsopgaver på vejområdet, hvor en konkret indsats ofte kan være fordelt på mange lokaliteter. Forvaltningen kan trække direkte på denne rammeaftale til alle relevante anlægsprojekter i rammeaftalens løbetid. I totalentrepriseaftaleformen varetager entreprenøren både projektering

og udførelse, hvilket kan give en optimeret proces fra bestilling til færdigt anlæg.

På rådgivningsområdet benytter forvaltningen også rammeaftaler for at optimere indkøbsprocesserne og reducere antallet af EU-udbud, der skal gennemføres. Der er udbudt parallelle rammeaftaler om teknisk rådgivning i forbindelse med trafik- og cykelprojekter, hvor indkøb under rammeaftalerne sker gennem miniudbud, dvs. virksomhederne konkurrerer om kontrakten på en konkret opgave.

Rammeaftaler er mest hensigtsmæssige at benytte ved nogenlunde ensartede ydelser som bestilles igen og igen. Forvaltningen vil fremadrettet øge antallet af rammeaftaler, da det vurderes at disse kan spare forvaltningen for tid og ressourcer.

5. Øget anvendelse af incitamentsbaserede aftaler

Forvaltningen anvender allerede i dag incitamentsordninger i kontrakter og udbud for de typer af projekter, hvor det vil være relevant.

Incitamentsordninger kan indføres såvel i forbindelse med rådgivere og entreprenører.

Teknik- og Miljøforvaltningen vil, jf. budgetaftalen 2012, evaluere anvendelsen af de incitamentsbaserede aftaler medio 2012.

Forvaltningen vil i løbet af 2012 blandt samtidig øge anvendelsen af bonus fees for hurtigere eksekvering end planlagt i kontrakterne med entreprenører.

Derudover undersøger forvaltningen muligheden for at lade tidsplan indgå som et konkurrenceparameter, et såkaldt vægtet kriterium, i tilbudsgivningen.

6. Øget fleksibilitet i lokalplaner

Gennemgang af nuværende lokalplaner

Forvaltningen har foretaget en vurdering af mulighederne for at øge fleksibiliteten i lokalplanernes anvendelsesbestemmelser.

En øget fleksibilitet i lokalplanerne har ikke kun betydning for anlægsarbejdet i Teknik- og Miljøforvaltningen, men for anlægsarbejder generelt i kommunen.

Kommunens nyere lokalplaner indeholder i langt hovedparten af tilfældene kommuneplanens fulde ramme for fx anvendelser, og er således så fleksibel som kommuneplanen tillader.

Enkelte ældre lokalplaner har begrænsede anvendelsesbestemmelser eller er udarbejdet på grundlag af tidligere kommuneplaner. Disse kan ikke uden udarbejdelse af nye lokalplaner/lokalplantillæg absorbere de ændringer der er i kommuneplangrundlaget. En lokalplan kan alene afløses af en ny lokalplan.

Øget fleksibilitet fremadrettet

Forvaltningen konstaterer indledningsvist at der er igangsat et arbejde på ministerielt niveau, der sigter på en ændring af planloven, der muliggør at utidssvarende lokalplaner kan ophæves uden erstatning af en ny. Forvaltningen støtter det igangsatte arbejde.

Forvaltningen vil derudover fremadrettet fortsat sikre, at kommuneplanens fulde anvendelsesramme indarbejdes i nye lokalplaner med mindre der er særlige begrundelser for at indskrænke.

Endelig har forvaltningen igangsat et arbejde med gennemgang af lokalplaner indenfor områder, der i kommuneplanen er fastlagt som perspektivområder. Formålet er, i overensstemmelse med kommuneplanen, at udarbejde tillæg til lokalplaner, der giver flere anvendelsesmuligheder end de gældende lokalplaner. Det drejer sig om områder fastlagt til industri og havneformål, hvor de gældende lokalplaner forhindrer en mere fleksibel anvendelse af de eksisterende bygninger til f.eks. serviceerhverv, kulturelle formål mv.

Gennemgangen og forvaltningens vurdering af de potentielle muligheder forelægges TMU og ØU i foråret 2012.

7. Udvidelse samt øget udnyttelse af arbejdstid i hverdage

Nuværende praksis for udvidet arbejdstid

Forvaltningen har gennemført en afdækning af hvilke muligheder, der eksisterer for at øge arbejdstiden med henblik på at højne eksekveringshastigheden af anlægsprojekter.

Siden den nuværende forskrift blev vedtaget i 2006 har forvaltningen ikke haft konkrete eller generelle forespørgsler fra brancheforeninger (der i øvrigt var høringsberettigede) eller relevante aktører om udvidet arbejdstid.

Den nuværende arbejdstid på hverdage, 7.00-18.00 udnyttes ikke fuldt ud, idet der er meget sjældent, at der arbejdes på bygge- og anlægsprojekter efter kl. 15.00.

I 2011 har der været givet ca. 200 dispensationer i perioder fra 1 dag til 3 mdr. ud af 205. I disse tilfælde skal bygherre/entreprenør informere naboer og andre berørte om arbejdets karakter samt varighed. Under 5 bygherrer har fået afslag på deres dispensation.

Forvaltningen har i foråret 2011 undersøgt årsagerne til at der ikke oftere søges om dispensation. Som væsentligste årsager fremhæves:

”At natarbejde er fordyrende for anlægsarbejdet, manglende mulighed for samkørsel med andre opgaver, at natarbejde slider på medarbejderne og at kvalitet af arbejdet bliver ikke optimalt når håndværkerne har svært ved at se hvad de laver”.

Kommunen har tidligere prioriteret, at vejarbejder/ledningsomlægning og fjernvarmearbejder skulle færdiggøres hurtigst muligt i antal dage. Som følge af stor politisk og medie fokus sommeren 2011 blev praksis ændret, så arbejdet hellere udføres over en længere periode med det formål at reducere antal timer, der forstyrrer berørte beboeres nattesøvn.

Hvad gør andre kommuner?

Forvaltningen har undersøgt hvordan praksis er i andre kommuner.

Frederiksberg anvender samme regler/praksis som København. Gentofte har lørdag som ”normal arbejdsdag” (fra 8.00-14.00)

Ålborg anvender samme regler/praksis som København, dog med udvidet anmeldelsespligt.

De fleste andre kommuner regulerer området med § 42 i Miljøbeskyttelsesloven, hvilket betyder, at kommunen skal påvise, at bygherre/entreprenør støjer mere end gældende regler.

Fremadrettet praksis

Forvaltningen anbefaler, at følgende tre forhold indarbejdes i kommunens praksis samt i forvaltningens nye kontrakter med entreprenører fremover:

- Udvidelse af normal arbejdstid til også at gælde fra kl. 7 til 19 på hverdage
- Udvidelse af normal arbejdstid til også at gælde lørdag fra kl. 8 til 17
- Øget brug af dispensationer til fravigelse af støjgrænser (medtag områder uden beboelse eller når miljøgevinst opnås ved at øge fremkommelighed)

Forvaltningen vil samtidig indarbejde ovenstående forhold i de administrative afgørelser.

Initiativet har således ikke kun betydning for anlægsarbejdet i Teknik- og Miljøforvaltningen. Konsekvenserne vil have betydning for hele kommunens anlægsarbejde

8. Øget standardisering i opgaveløsningen

Designpolitik

Forvaltningen har udarbejdet en designpolitik som standardiserer og opstiller retningslinjer for hvornår og hvordan Københavns Kommunes Designmanual for byrumsudstyr, skal bruges i byens anlægsprojekter.

Formålet med designpolitikken er at fastholde byens egenart og sikre en fortsat høj designkvalitet i byens rum samtidig med at kommunens anlægsarbejde kan effektiviseres gennem øget standardisering i både udtryk og materialevalg.

Designpolitikken tager udgangspunkt i målene fra 'Metropol for Mennesker'. Den belyser de byrumskvaliteter, som skabes og

understøttes af godt design, og sætter fokus på kvaliteten af det byrumsudstyr, vi allerede har.

Designpolitikken giver retningslinjer for, hvornår der arbejdes med byens generelle identitet, og hvornår der kan bruges andre løsninger, som kan være med til at fremhæve en mere stedlig karakter. Designpolitikken skal på den måde fastlægge, hvor designmanualen skal bruges, og hvornår vi kan afvige fra manualen og gøre noget andet eller nyt.

Designmanualen er en webbaseret oversigt over det byrumsudstyr, der bruges i byens rum. Den sætter et højt kvalitetsniveau med velafprøvede, æstetiske og funktionelle løsninger, der sikrer god anlægsøkonomi og gode drifts og vedligeholdelsesforhold.

Standardisering

Som hovedregel gælder, at kommunens transitrum skal følge kommunens designmanual, og at pladsrum med andre funktioner, f.eks. ophold eller rekreative aktiviteter, kan afvige fra kommunens designmanual.

Ved transitrum forstås strøggader, promenader og forbindelser. Det vil sige, at når kommunen fremover gennemfører anlægsprojekter i transitrum skal kommunens designmanual anvendes som ramme og standard for det byinventar som er nødvendigt at opstille.

Forvaltningen sætter fokus på og arbejder hen imod at udføre flere standardløsninger i anlægsprojekterne. Materialer og løsninger som er velafprøvede og med velkendt kvalitet vil kunne øge kvaliteten af anlægsprojektet, øge eksekveringshastigheden og sikre økonomioverholdelsen, da dette vil medføre lavere omkostninger, større grad af sammenlignelighed mellem projekter, og bedre garanti for kvalitet, da man bruger en allerede afprøvet standard.

Færre arkitektkonkurrencer

Samtidig vil forvaltningen med Designpolitikken arbejde på at reducere omfanget af arkitektkonkurrencer uden at det er konkret præciseret i Designpolitikken i hvilke sammenhænge reduktionen skal foretages.

Erfaringerne viser, at det både i forbindelse med transitrum og på pladsdannelser kan være nyttigt eller ønskeligt at foretage egentlige arkitektkonkurrencer.

Forvaltningen vil fremover primært anvende arkitektkonkurrencer i forbindelse med pladsdannelser og i transitrum som rummer særlige bylivsmæssige forhold, der vil tilføre byrummet en særegen identitet.