



Københavns Ejendommens Udbuds- og anlægsstrategi 2011-2012

06-10-2011

Sagsnr.
2011-167683

Dokumentnr.
2011-736924

Sagsbehandler
Lars Høier

Indledning

Københavns Ejendomme er en professionel indkøbsorganisation, der anvender alle til rådighed værende metoder til optimering af indkøb, så borgerne i København får mest muligt byggeri, drift og vedligeholdelse for pengene.

Københavns Ejendomme er en indkøbsorganisation, og indkøber hovedsageligt rådgivningsydelser, entrepriser på byggeopgaver samt håndværker- og serviceydelser i forbindelse med byggeri, drift og vedligeholdelse af kommunens ejendomme.

Københavns Ejendommens indkøb tager afsæt i Københavns Kommunes overordnede indkøbspolitik og især følgende to grundprincipper gør sig gældende:

- Københavns Kommune ønsker bygninger i god kvalitet og til den rette pris.
- De lovgivningsmæssige og politiske rammer for indkøb og udbud skal overholdes.

Derfor vurderer Københavns Ejendomme løbende mulighederne for at indgå i nye udbuds- eller samarbejdsformer med private virksomheder, ligesom Københavns Ejendomme løbende udvikler og forbedrer udbuds- og kontraktskabeloner.

I 2011 og 2012 har Københavns Ejendomme særligt fokus på:

- A. Prioritering af anlægsprojekter
- B. Muligheder for at bundte anlægsprojekter
- C. Hastighedsfremmende incitamenter og samarbejdsmodeller
- D. Totaløkonomiske hensyn i byggeri, herunder OPP/OPS

Strategien revideres løbende.

Analyse & Udvikling

Nyropsgade 1, 5
1602 København V

Mobil
2382 6294

E-mail
ZR4B@kff.kk.dk

www.kejd.dk

Indkøb af rådgivning

Når Københavns Ejendomme køber rådgivning, er det hovedsagligt arkitekt-, ingeniørmæssig og juridisk rådgivning på byggeprojekter. Københavns Ejendomme lægger vægt på at disse indkøb er effektive.

Rammeaftaler for teknisk rådgivning

Københavns Ejendomme har, efter afholdelse af EU-udbud, indgået 4 parallelle rammeaftaler med 42 private leverandører. Indkøb over rammeaftalerne sker gennem miniudbud, hvor virksomhederne konkurrerer om kontrakten på en konkret opgave.

Rammeaftalerne gør det muligt at indhente teknisk rådgivning på sager hurtigere, end hvis rådgivningen blev udbudt fra sag til sag. Dette sparer tid og ressourcer.

Rammeaftalerne løber fra september 2010 til september 2012 med mulighed for forlængelse på 2 x 1 år. Rammeaftalerne omfatter bygherrerådgivning (12 virksomheder), totalrådgivning ved nybyggeri (10 virksomheder), totalrådgivning ved renoveringer til under 20 mio. kr. (10 virksomheder) og totalrådgivning ved renoveringer til over 20 mio. kr. (10 virksomheder).

Rammeaftaler for advokatbistand

Udover rammeaftalerne for teknisk rådgivning har Københavns Ejendomme tre rammeaftaler for indkøb af advokatydelse, der anvendes ved særligt komplicerede sager, ved kapacitetsudfordringer samt ved tvister og klagesager. Rammeaftalerne dækker udbudsret, entrepriseret og lejeret.

Udbud af rådgivningsydelser

Som udgangspunkt anvender Københavns Ejendomme altid rammeaftalerne ved indkøb af teknisk rådgivning og advokatbistand.

Der kan dog være særlige tilfælde, hvor det er mest hensigtsmæssigt at sende rådgivningsydelser i udbud, f.eks. ved meget specielle bygningstyper eller ved valg af nye samarbejdsformer.

Miljørigtig projektering

Rådgivere, der arbejder for Københavns Ejendomme, er omfattet af et krav om miljørigtig projektering.

Miljørigtig projektering indebærer, at rådgiverne i samarbejde med Københavns Ejendomme skal kortlægge de miljøpåvirkninger, som pågældende byggeri giver anledning til, samt opstille en række fokusområder og miljømål. Fokusområderne kan være inden for energiforbrug, CO₂-udledning, vandforbrug, kemikalier, affald, støj mm.

Indkøb af byggeri

Som følge af den kraftige befolkningstilvækst i Københavns Kommune skal der fortsat bygges meget i de kommende år. Det drejer sig primært om opførelse af nye daginstitutioner samt udbygning og renowering af skoler, men genopretning og energieffektivisering af idrætsanlæg mv. er også på dagsordenen.

Efter behovsafklaring i fagforvaltningerne overgår byggesagerne til Københavns Ejendomme, der har ansvar for gennemførelse af projekterne. Københavns Ejendomme er således storindkøber af byggeri, og har et omfattende samarbejde med private håndværker- og entreprenørvirksomheder.

Udbudsregler

Langt de fleste sager udbydes efter reglerne i Tilbudsloven, mens ca. 20-25 sager årligt sendes i EU-udbud, fordi de er over tærskelværdien på godt 36 mio. kr.

Entrepriseformer

Københavns Ejendomme udbyder primært byggeprojekterne i hovedentreprise, totalentreprise og storentreprise.

Entrepriseformerne indebærer forskellige grader af outsourcing af ansvar, udførelse, koordinering, styring og kvalitetssikring til private entreprenører.

I hver enkelt byggesag sker en konkret vurdering af, hvilken entrepriseform der er mest hensigtsmæssig at anvende i pågældende sag.

Relevans i forhold til projektyper

Totalentreprise er primært relevant i forbindelse med større nybyggerier eller udbygninger, hvor bygherren/bestilleren er parat til at afgive indflydelse på detailprojekteringen.

Hovedentreprise og storentreprise anvendes både ved nybyggeri, udbygning og renowering. Disse entrepriseformer giver bygherren større indflydelse på projektets udformning og detaljer men samtidig større ansvar for koordinering, styring og kvalitetssikring. Fag-entreprise anvendes alene hvor ganske særlige – typisk tekniske – forhold gør sig gældende, da modellen i de fleste tilfælde vurderes for ressourcekrævende i forhold til den stramme organisationsform, Københavns Ejendomme har som bygherre.

Tildelingskriterier

I forbindelse med byggeri anvender Københavns Ejendomme oftest tildelingskriteriet ”det økonomisk mest fordelagtige tilbud”, fordi det

giver mulighed for at lægge flere faktorer end pris til grund for indkøbet.

Når ”det økonomisk mest fordelagtige tilbud” anvendes, opstilles en række underkriterier - pris, tid, kvalitet, funktionalitet - som defineres nøje, vægtes procentuelt og udmeldes til tilbudsgiverne.

Sociale og etiske krav

Københavns Kommune ønsker at fremme virksomhedernes samfundsmæssige ansvar. Derfor anvender Københavns Ejendomme i en række projekter sociale klausuler, hvor entreprenørerne f.eks. forpligter sig til at have et antal lærlinge ansat.

Fremadrettet skal Københavns Ejendomme ved opgaver over en vis størrelse stille krav om, at entreprenøren underskriver og lever op til det nye ”Kontraktbilag om sociale og etiske hensyn ved indkøb”.

Fokusområder i 2011 og 2012

A. Prioritering af anlægsprojekter

Københavns Ejendomme har i samarbejde med fagforvaltningerne udarbejdet Prioriteringsplan 2012 for anlægssager bevilget i budget 2012 og for igangværende anlægssager.

Med denne overordnede prioritering af anlægsprojekterne og under de givne forudsætninger vurderes det, at Københavns Ejendomme har den fornødne kapacitet til at udføre de anlægssager, der er besluttet i forbindelse med budget 2012.

Sagerne prioriteres på følgende måde, hvor 1. er højeste prioritet, 2. næsthøjeste prioritet etc.

1. Igangværende sager
2. Daginstitutioner
3. Skoleprojekter
4. Færdiggørelse af genopretning af idrætsanlæg
5. Energirenovering af idrætsanlæg
6. Tilgængelighed og myndighedskrav
7. Kulturelle institutioner
8. Andre sager
9. Udviklingsprojekter

Den samlede Prioriteringsplan 2012 findes i et selvstændigt dokument, forelagt Kultur- og Fritidsudvalget, Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen.

Der vil fra Københavns Ejendomme være markant fokus på en hurtig gennemførelse af de vedtagne byggerier. Mere herom i de efterfølgende afsnit.

B. Muligheder for at bundte anlægsprojekter

Københavns Ejendomme vurderer løbende mulighederne for at bundte og udbyde flere projekter samlet. Denne metode er bl.a. tidligere taget i brug i forbindelse med renoveringen af 126 produktionskøkkener.

At bundte udbud kan effektivisere processerne omkring byggeri, bl.a. fordi en række beslutninger og godkendelser kun skal foretages én gang, ligesom entreprenøren kan gentage en række arbejdsgange.

I prioriteringsplan 2012 opdeles anlægssagerne vedrørende daginstitutioner i følgende kategorier til brug for mulige gruppeudbud:

- kommunal grund, nybygning,
- kommunal grund, ombygning,
- eksisterende institution om/tilbygning,
- nøglefærdigt byggeri/tredjemands lejemål (ekstern bygnings- eller grundejer).

Som udgangspunkt giver det mening at bundte projekter, hvis rådgivning og udførelse af en række projekter kan ensartes på en række punkter, så der opnås stordriftsfordele.

Københavns Ejendomme er opmærksom på, at antallet af entreprenører, som har kapacitet til at gennemføre flere projekter parallelt, kan være begrænset. Derfor kan bundtede udbud i nogle sammenhænge resultere i langsommere eksekvering, end hvis projekterne blev udbudt hver for sig og opført sideløbende af forskellige firmaer. Desuden kan lokale forhold - byggegrunde, lokalplaner mm. - være så forskellige fra projekt til projekt, at det ikke giver mening at bundte.

Hensigtsmæssigheden i at bundte projekter vurderes i planlægningsfasen.

C. Hastighedsfremmende incitamenter og samarbejdsmodeller

Ved stort set alle byggeprojekter fastsætter Københavns Ejendomme en ufravigelig afleveringsfrist i udbudsmaterialet, og i kontrakten med entreprenøren indarbejdes incitamenter i form af dagbøder ved for sen aflevering. Desuden stilles krav om, at entreprenøren udarbejder en detaljeret arbejdsplan med udgangspunkt i udbudstidsplanen inden

opstart af byggepladsen, og planen godkendes af Københavns Ejendomme. Dette er centrale elementer til sikring af eksekvering til tiden.

I 2012 vil Københavns Ejendomme afprøve andre virkemidler, som kan fremme hurtigere eksekvering, herunder tid som konkurrenceparameter.

Præfabrikeret byggeri og standardkravsspecifikationer

Københavns Ejendomme anvender jævnligt præfabrikeret byggeri, typisk efter udbud i totalentreprise. Præfabrikeret byggeri indebærer, at bygningsmoduler fremstilles i fabrikshaller og efterfølgende køres til montering på grunden.

Denne metode kan ligeledes bidrage til hurtigere eksekvering, men kan på minussiden have kortere holdbarhed og mindre fleksibilitet.

I de standardkravsspecifikationer, som findes for bl.a. daginstitutioner, er væsentlige dele af udfaldskravene til byggeriet defineret forlods. Dette reducerer rådgivers arbejde, og giver mulighed for gentagelse af arbejdsprocesser hos entreprenørerne ved ”bundtede opgaver”.

Der fokuseres i 2012 på at afdække om der er yderligere muligheder for at øge hastighed og reducere risici ved yderligere brug af såvel præfabrikeret byggeri som standardkravsspecifikationer.

Digitalt byggeri

Københavns Ejendomme ser et stort potentiale i at anvende digitale udbud til at effektivisere udbudsprocesserne, nedbringe antallet af ukonditionsmæssige tilbud og sikre den bedst mulige dokumentation bl.a. for en effektiv drift efter byggesagers afslutning.

Derfor gennemfører Københavns Ejendomme pt. et antal pilotprojekter, som også kvalificerer Københavns Ejendomme til at leve op til de nye lovkrav på området.

D. Totaløkonomiske hensyn i byggeri, herunder OPP/OPS

Københavns Kommunes Klimahandlingsplan, vedligeholdelseefterslæbet på den kommunale bygningsmasse og et nyt lovkrav om totaløkonomiske beregninger mv. har skabt øget fokus på byggeprojekternes totaløkonomi.

Totaløkonomi handler om at optimere ikke blot selve byggeriet men bygningen i hele dens levetid. Det gøres ved at anvende materialer, konstruktioner og installationer, som er energieffektive, vedligeholdelsesvenlige mv., og som derved kan nedbringe drifts- og vedligeholdelsesomkostningerne i de efterfølgende årtier.

En måde, hvorpå Københavns Ejendomme kan fremme projekternes totaløkonomi, er at gennemføre samlet udbud af byggeri, drift og vedligeholdelse, således at en privat aktør – med Københavns Kommune som bestiller - får ansvar for både at designe, opføre, drive og vedligeholde bygninger i en årrække. Dermed sikres incitamentter til at tænke langsigtet og totaløkonomisk i alle faser.

Den mest vidtrækkende model er den traditionelle OPP-model (Offentligt Privat Partnerskab) med finansiering og ejerskab på private hænder og en kontraktperiode på typisk 30 år. En mindre vidtrækkende model er OPS (Offentligt Privat Samarbejde), hvor finansiering og ejerskab er på kommunale hænder, og hvor kontraktperioden typisk er på et sted mellem 5 og 15 år.

En anden samarbejdsform er koncession, hvor kommunen får opført og får adgang til et anlæg mod til gengæld at give den private part ret til at drive forretning på pågældende anlæg via opkrævning af brugerbetaling. Det kunne f.eks. være i forbindelse med et idrætsanlæg, et parkeringshus el.lign.

Bilag 1, Oversigt over nye samarbejdsformer, giver et kortfattet overblik over de p.t. typiske former for offentligt privat samarbejde generelt.

Som udgangspunkt er OPP og OPS mest relevant ved nybyggeri, større udbygninger o.lign., fordi projektet her er klart afgrænset. Desuden skal et projekt have en vis volumen, for at OPP eller OPS giver mening.

Tiltag

Som pilotprojekt har Københavns Ejendomme i 2011 udbudt opførelsen af en ny børneinstitution sammen med fem års drift af energianlægget.

I forbindelse med fremtidige anlægsprojekter vil Københavns Ejendomme vurdere muligheden for at udbyde ikke blot energistyringen men hele bygningsvedligeholdelsen i en længere årrække sammen med anlægsopgaven, ligesom mulighederne for offentlig- private partnerskaber vil blive undersøgt.

Byggerier, som ikke kommer til at være omfattet af denne form for samarbejde med private aktører, vil også blive pålagt krav om totaløkonomiske hensyn, så det sikres, at Københavns Kommunes bygninger er så optimale som muligt over hele deres levetid.

Indkøb af drift og vedligeholdelse

Københavns Ejendomme driver en stor og kompleks ejendomsportefølje på ca. 2,8 mio. m², inkl. lejemål hos private, hvor en stor del af kommunens borgere har deres daglige gang. Derfor anvender Københavns Ejendomme mange ressourcer på akut afhjælpning af skader samt initiativer til imødekommelse af sikkerheds- og myndighedskrav.

I forbindelse med afhjælpning af skader og vedligeholdelse indkøber Københavns Ejendomme håndværkerydelser fra tømrere, malere, blikkenslagere, glarmestre og mange andre typer fagentreprenører.

Underhåndsbud

Ved små sager fra 0-25.000 kr. indhenter driftsmedarbejderen som udgangspunkt ét tilbud, og arbejdet kan umiddelbart igangsættes. Ved sager fra 25.000-75.000 kr. indhentes der 2 tilbud fra 2 forskellige leverandører. Og ved sager fra 75.000-300.000 kr. indhentes der 3 tilbud fra 3 forskellige leverandører. Ved sager til over 300.000 kr. gælder Tilbudsloven (se forudgående afsnit om indkøb af byggeri.) Tilbud vælges ud fra en afvejning af pris, kvalitet og tid.

Disse retningslinjer er mere restriktive end lovgivningen tilsiger, idet Københavns Ejendomme ønsker at sikre mest mulig gennemsigtighed og konkurrence i sine indkøb.

Driftspartnerskaber

Københavns Ejendomme arbejder løbende med at udvikle samarbejdet med de private leverandører og afprøver på den baggrund en driftspartnerskabsmodel i en række bydele.

Driftspartnerskabsmodellen indebærer, at den private leverandør (driftspartneren) i samarbejde med Københavns Ejendomme prioriterer, hvilke akutte såvel som planlagte opgaver, der skal udføres på ejendommene inden for driftspartnerskabet med det budget, der er til rådighed. Derved udnyttes den private leverandørs tekniske og byggefaglige viden samt det lokale kendskab til ejendommene, som driftspartneren opbygger over tid.

Københavns Ejendomme har etableret driftspartnerskaber i 5 bydele: Østerbro, Amager Vest, Amager Øst, Brønshøj-Husum og Vanløse. Partnerskaberne på Østerbro og Amager kører fortsat, mens de to andre partnerskaber er ophørt. Kontraktperioden på Østerbro og Amager er 4 år med option på forlængelse 2 x 1 år.

Funktionsaftaler

I driftspartnerskaberne indgår en såkaldt funktionsaftale vedr. de tekniske anlæg. Disse aftaler erstatter tidligere serviceaftaler med mange forskellige leverandører.

Funktionsaftaler indebærer, at driftspartnerne efter nulstilling (dvs. vurdering af alle anlæg og udskiftning af dem, der ikke lever op til en fastlagt standard) overtager ansvaret for service og drift af alle tekniske anlæg. Fokus er på, at anlæggene fungerer til den aftalte standard, herunder oppetid, varmegrader m.v., og ikke på, hvordan anlægget drives.

Udbud med volumen

Etableringen af Københavns Ejendomme har givet mulighed for at opnå stordriftsfordele. Eksempelvis er håndtering af erhvervsaffald og serviceeftersyn af elevatorer for stort set alle kommunale institutioner udbudt i samlede kontrakter. Dette giver typisk en lavere pris på grund af mængde samt en enklere administration i forholdet mellem leverandør og Københavns Ejendomme.

Udviklingsområde

Med afsæt i erfaringerne fra driftspartnerskaber, funktionsaftaler, puljer af opgaver m.v. arbejder Københavns Ejendomme kontinuerligt med at udvikle organiseringen og indkøbene af drift og vedligeholdelse. I 2011 er påbegyndt en analyse vedr. samarbejde, kontraktmodeller og udbudsformer. Dette arbejde skal i 2012 udmunde i en ny indkøbsmodel, som skal bidrage til en yderligere effektivisering af samarbejdet med de private leverandører.

Indkøb af varer

Københavns Ejendommens indkøb af varer sker primært via indkøb af byggeri, og de i byggeriet anvendte materialer/varer er ikke omfattet af Københavns Kommunes indkøbsaftaler.

De varer, som Københavns Ejendomme derudover indkøber, har ikke den store volumen og er forholdsvis specialiserede. Det drejer sig bl.a. om produkter, som anvendes inden for rengøringservice. Disse vareindkøb er altovervejende omfattet af kommunens fælles indkøbsaftaler.