



Bilag 1. Forslag til styrket styring af anlægsøkonomien i Byggeri København

I dette bilag redegøres for de 7 forslag til konkrete initiativer, der understøtter en styrket styring af anlægsøkonomien i Byggeri København (ByK) som følge af den nye rolle og ansvarsfordeling i anlægsprocessen.

Som baggrund for forslagene fremgår først et overblik over faserne i den nye administrative/politiske beslutningsproces for anlægssager.

Table 1. Faserne i den politiske beslutningsproces for anlægssager

	1. Behovsaflarung	2. Planlægning	3. Projektering og udførelse
Proces-beskrivelse	Fagforvaltning af-dækker anlægsønsker og/eller anlægsbehov, herunder tværgående koordinering i samarbejde med ØKF og andre relevante fagforvaltninger.	På baggrund af <i>Planlægningsbevilling</i> udarbejder ByK i samarbejde med fagforvaltningerne ideoplæg, byggeprogram og tekniske forundersøgelser.	ByK gennemfører anlægsprojektet på baggrund af <i>Anlægsbevillingen</i> .
Politisk beslutnings-grundlag	Fagforvaltningernes anlægsønsker og behov indgår i den flerårige Anlægsplan som fremlægges politisk.	Ideoplæg, byggeprogram samt tekniske forundersøgelser udarbejdes af ByK og sammenfattes i et teknisk budgetbilag, som vedlægges fagforvaltningernes budgetnotat. Det vil sammen med budgetnotatet udgøre beslutningsgrundlaget for budgetvedtagelsen af et konkret anlægsprojekt.	-
Politisk beslutning	Her besluttes hvilke sager, der med en <i>Planlægningsbevilling</i> , til gennemførelse af ideoplæg, byggeprogram og forundersøgelse, skal belyses yderligere forud for budgetvedtagelse af anlægsprojektet ved næste budgetforhandling.	<i>Anlægsbevilling</i> til gennemførelse af anlægsprojektet.	-

**Center for Økonomi,
afsnit 3**

Københavns Rådhus,
Rådhuspladsen 1
1550 København V

Telefon
5194 2050

Mobil
5194 2050

E-mail
CY50@okf.kk.dk

EAN nummer
5798009800206

Forslag 1 – skærpede krav til beslutningsgrundlag

Med den nye rolle- og opgavefordeling vil ideoplæg, byggeprogram samt tekniske forundersøgelser fremadrettet blive udarbejdet af ByK i en såkaldt *planlægningsfase* og sammenfattes i et teknisk budgetbilag, som vedlægges fagforvaltningernes budgetnotat. Det vil sammen med budgetnotatet udgøre beslutningsgrundlaget for budgetvedtagelsen af et konkret anlægsprojekt. For mindre projekter som i forvejen er veldefinerede vil det tekniske budgetbilag dog kunne baseres på et ideoplæg og tekniske forundersøgelser. Dette beskrives nærmere nedenfor.

Den tidligere anlægsudmøntning giver ByK bedre mulighed for at styre anlægsprojekterne tidsmæssigt og økonomisk. Med den tidligere anlægsudmøntning er det dog samtidig afgørende, at anlægsprojektets basale forudsætninger er tilstrækkeligt belyst. Heri ligger at forventningerne til projektets arealer og funktioner er afstemt, at der foreligger en realistisk tidsplan og et robust anlægsbudget, samt at byggesagens væsentligste risici er belyst og kapitaliseret. Det stiller øgede krav til kvaliteten af det materiale, der ligger til grund for budgetnotatet, som indgår i budgetforhandlingerne i slutningen af planlægningsfasen.

For at sikre den rette sammenhæng mellem byggesagens kompleksitet og/eller størrelse og vidensgrundlag for budgetnotatet, som forelægges i slutningen af planlægningsfasen, foreslås følgende differentierede krav til beslutningsgrundlaget:

Anlægsprojekter med et samlet budget over eller lig med 20 mio. kr.

- Budgetnotatet baseres altid på et ideoplæg og et byggeprogram inkl. tekniske forundersøgelser. Der sikres herved en højere klarhed omkring krav og ønsker til byggeriet, eksisterende forhold (herunder forureninger), kvalitetskrav, disponering, totaløkonomi, bæredygtighed, tilgængelighed og andre forhold, end der vil kunne opnås med et ideoplæg alene. Grænsen på 20 mio. kr. er samtidig tærskelværdien for nationale krav om screening for totaløkonomi.

Anlægsprojekter med et samlet budget på mindre end 20 mio. kr.

- Afklaringsniveauet for budgetnotater gøres afhængigt af, om anlægsprojektet på forhånd er veldefineret i et funktionsprogram for byggeritypen, eller om der er tale om specialfunktioner eller mere individuelt byggeri. Hvis der foreligger et funktionsprogram, eller der er tale om ukomplicerede/simple mindre projekter, foreslås det, at budgetnotatet for de mindre byggerier kan udarbejdes på baggrund af ideoplæg og tekniske forundersøgelser. Hvis der *ikke* foreligger et funktionsprogram, foreslås det, at budgetnotatet udarbejdes på baggrund af ideoplæg og byggeprogram inklusiv tekniske forundersøgelser.

Ovenstående krav er ikke gældende for de mindre anlægsopgaver, der allerede i dag varetages af fagforvaltningerne, som fx bygning af legeplads.

Af tabel 2 ses en samlet oversigt over kravene til budgetgrundlaget for anlægsprojekter med et samlet budget over og under 20 mio. kr.

Tabel 2. Krav til beslutningsgrundlag i planlægningsfasen

Anlægsprojektets budget	Ideoplæg	Byggeprogram	Tekniske forundersøgelser
Over eller lig 20 mio. kr.	+	+	+
Under 20 mio. kr. og uden funktionsprogram	+	+	+
Under 20 mio. kr. og med funktionsprogram, eller ukomplicerede/simple mindre projekter	+	-	+

Note: Ideoplæg og byggeprogram udarbejdes efter byggebranchens almindelige ydelsesbeskrivelser jf. Danske ARK og FRI, ”Ydelsesbeskrivelser for Byggeri&Planlægning 2012” (byggeprogrammet suppleres blandt andet med et fagfagligt grundlag fra fagforvaltningerne og relevante betragtninger fra byggeudvalget i det konkrete anlægsprojekt).

Det vil fremgå af den flerårige anlægsplan, hvilke projekter der skal forberedes til ideoplægniveau henholdsvis byggeprogramsniveau i planlægningsfasen. Inden planlægningsbevilling gives vil ByK fremadrettet give et estimat på omkostninger til planlægningsfasen i de enkelte anlægsprojekter. Omkostningerne afhænger af anlægsprojektets kompleksitet, brugerinddragelse, myndighedsmæssige krav mv. og kan derfor være meget forskellig fra projekt til projekt.

Planlægningsbevillingerne skal dække udgifter til ByKs interne timeforbrug forbundet hermed og til de ydelser vedr. ideoplæg, byggeprogram og tekniske forundersøgelser, som indkøbes eksternt.

Generelt gælder, at omkostningerne til planlægningsfasen udgør en relativt større andel af den samlede anlægssum for mindre projekter, idet ressourceforbruget til en række aktiviteter i planlægningsfasen ikke er proportionalt afhængige af byggesagens størrelse (eksempelvis undersøgelse af planforhold og brugerdialog).

De øgede omkostninger tidligere i anlægsprocessen modsvares for de projekter, der gennemføres, af reducerede planlægningsudgifter senere i processen, idet der som udgangspunkt ikke er tale om nye opgaver,

men om en fremrykning af opgaver, der under alle omstændigheder indgår i anlægsprocessen. For projekter, der stoppes efter gennemført planlægning, vil der være tale om et merforbrug til planlægning, som dog kan have forhindret, at kommunen igangsætter særligt risikofyldte eller omkostningstunge projekter.

Hvis der i forvejen forefindes et funktionsprogram for den pågældende byggeritype, vil arbejdet med ideoplæg og byggeprogram være mindre omkostningskrævende, end hvis der ikke foreligger et funktionsprogram.

For byggerityper, hvor der ikke foreligger et funktionsprogram, skal krav og ønsker til arealer og funktioner defineres helt fra bunden specifikt til det pågældende projekt, hvilket er mere omfattende og kræver en større grad af brugerinddragelse.

Forslag 2 - funktionsprogrammer opdeles i krav og vejledninger

På en række større udbygningsområder som fx skoler, dagtilbud, botilbud og øvrige døgntilbud har Borgerrepræsentation eller Fagudvalgene godkendt funktionsprogrammer eller særkrav til byggerierne. For at sikre en klar politisk prioritering af anlægsmidler og forbedre ByKs mulighed for overholdelse af anlægsbudgetterne er der behov for klare retningslinjer i forhold til, hvilke krav der *skal* efterleves og hvilke krav, der kan prioriteres for at overholde den økonomiske ramme.

Forvaltningerne skal derfor inden udgangen af 2015 for fagudvalg og BR fremlægge forslag til funktionsprogrammer på større udbygningsområder, hvor krav til byggeri, som ligger udover lovgivningens krav, er tydeligt opdelt i:

- ”Obligatoriske krav”, som Borgerrepræsentationen fastsætter, og som kun kan fraviges efter politisk beslutning på samme niveau.
- ”Vejledende ønsker”, som Borgerrepræsentationen fastsætter, og som ByK i dialog med fagforvaltningen inden for den konkrete byggesags økonomiske ramme kan prioritere uden politisk godkendelse.

Økonomiske konsekvenser og værdi for slutbrugerne af obligatoriske krav og vejledende ønsker, som går længere end lovgivningen, skal belyses ved fremlæggelsen af funktionsprogrammerne. Arbejdet vil foregå i samarbejde mellem forvaltningerne og Økonomiforvaltningen, så der sikres en ensartet tilgang på tværs af forvaltningerne.

Bliver der i anlægsprocessen behov for at gennemføre besparelser for at overholde anlægsrammen, vil ByK i dialog med bestilleren (fagforvaltning) søge at reducere vejledende ønsker eller imødekomme krav og ønsker på en mindre udgiftskrævende vis.

Såfremt det ikke er tilstrækkeligt, og såfremt det ikke er muligt at håndtere overskridelsen via overskuds/underskudsmodellen eller puljer til eksekvering (se forslag 4), vil ByK indstille sagen til fornyet politisk beslutning. Det vil alene være Borgerrepræsentationen (BR), der i de enkelte sager kan beslutte fravigelse af de obligatoriske krav, som BR har vedtaget.

Forslag 3 – Indsatser i forbindelse med udbud

ByK vil fremadrettet i gennemførslen af udbud øge indsatsen med at sikre fordelagtige tilbud hos entreprenørerne, hvor der er bedst mulig sammenhæng mellem pris og kvalitet. Det vil give mere værdi for pengene og medføre bedre forudsætninger for styring af anlægsøkonomien. Konkret foreslås det, at ByK fra vedtagelse af budget 2016 vil øge fokus på følgende områder:

- *Granskning af projektmateriale:* ByK vil i øget omfang gennemføre generelle undersøgelser af projektmaterialer med henblik på at minimere antallet af fejl og mangler og derved reducere risikoen for eventuelle uforudsete udgifter og forsinkelser i udførelsesfasen. Det vil i den forbindelse være muligt at få en uvildig tredjeparts vurdering af projektets økonomi og tidsplan eksempelvis på projekter af en vis volumen og/eller kompleksitet.
- *Tidlig inddragelse af entreprenør:* ByK vil hvor det er fordelagtigt søge at inddrage entreprenørerne tidligere, så deres erfaringer med optimering af byggeriet udnyttes bedst muligt gennem konkrete optimerings- og besparelsesforslag.
- *Rammeaftaler:* Gennemføre udbud af rammeaftaler for relevante rådgivnings- og entrepriseydelser i det omfang bestillers horisont over for eksempel 4 år indeholder et antal opgaver med samme grundlæggende karakteristika, der med fordel kan indkøbes via en (eller flere) rammeaftale(r) med henblik på at opnå bedre priser og samarbejde.
- *Bundtning:* Bundte udbud i det omfang, at bestillers planlagte projektportefølje indeholder opgaver, der med fordel kan bundtes og udbydes samlet med henblik på at opnå tidsmæssige og generelle ressourcemæssige besparelser.
- *Contract management:* Øge fokus på supplerende systematisk kontraktstyring med henblik på at sikre mere værdi for penge og reduktion af risici i forbindelse med udbud og udførelse af anlægssagen.

Forslag 4 – Styrket risikohåndtering i overskuds-/underskudsmodellen. Tidligere øremærkede puljer til uforudsete anlægsudgifter samles under ByK.

Erfaringerne viser, at der er uforudsete udgifter, som Overskuds-/underskudsmodellen (O-/U-modellen) ikke kan håndtere. Der er blandt andet derfor under Økonomiudvalget (ØU) afsat en række

øremærkede puljer til håndtering af ekstraordinære udgifter til afhjælpning af forurening i forbindelse med dagtilbud, bygherreserve til helhedsrenovering etc.

Med den nye rolle- og ansvarsfordeling, hvor ByK tildeles det fulde økonomiske ansvar for anlægsprojekter ved budgetvedtagelsen af selve projektet (anlægsbevilling), er der behov for at skabe øget fleksibilitet omkring den økonomiske håndtering af de uforudsete udgifter, der ikke kan håndteres indenfor den nuværende O-/U-model.

Det foreslås derfor at lave en fælles anlægspulje under ØU til uforudsete anlægsudgifter, som ByK disponerer over. Puljen finansieres af gunstige licitationsresultater, samt af uforbrugte midler i centralt afsatte puljer og midler til uforudsete udgifter i de enkelte anlægsprojekter, som ikke finder anvendelse.

De resterende øremærkede puljemidler på i alt 72,99 mio. kr. i anlægsmidler overføres og udmøntes til ByK. Der er udelukkende tale om midler der i forvejen er placeret under ØU. Puljernes oprindelige formål bevares. Uforbrugte midler fra puljerne vil tilgå den fælles anlægspulje, som ByK kan anvende til uforudsete anlægsudgifter.

Tilførelse af puljerne giver ByK bedre mulighed for at anvise finansiering og dermed undgå unødige forsinkelser til projekter, som er i risiko for merforbrug.

I forbindelse med budgetforhandlinger og overførselssag fremlægges puljens størrelse, forbrug og planlagt forbrug på projektniveau for ØU.

ByK vil endvidere på projektniveau øge fokus på at håndtere økonomisk udfordrede projekter for at forebygge træk på den fælles pulje. Hvis et projekt bliver udfordret økonomisk eksempelvis gennem væsentlige uforudsete fordyrende forhold i projekterings- eller udførelsesfasen eller ved ugunstig licitation, vil ByK fremadrettet håndtere det ved følgende proces:

- Projektet forsøges nedsparet ved optimering af de valgte løsninger for eksempel gennem forhandling med rådgivere/entreprenører med henblik på at opnå mindre udgiftskrævende løsninger.
- Projektet søges nedsparet ved at reducere vejledende ønsker i dialog med bestiller (fagforvaltning).

Hvis dette ikke er tilstrækkeligt til at imødekomme den økonomiske udfordring, indhentes den nødvendige supplerende finansiering fra den fælles pulje.

Forslag 5 – Mere udførlig afrapportering på overskuds-/underskudsmodel og den fælles anlægspulje

Efter gældende praksis fremlægger ByK den opdaterede saldo på den eksisterende O-/U-model i forbindelse med aflæggelse af anlægsregnskaber.

For at øge gennemsigtigheden omkring modellens anvendelse foreslås det, at ByK fremadrettet fremlægger en mere detaljeret status på O-/U-modellen og den fælles anlægspulje. Den mere detaljerede status vil indeholde til- og afgang, og prognose for til- og afgang. Afrapportering vil ske i forbindelse med den kvartalsvise afrapportering på anlægsoversigten.

Forslag 6 – Øget anvendelse af benchmark i budgetteringen

Benchmark er et brugbart værktøj til at kvalificere og forbedre Københavns Kommunes (KK) fokus på lave byggeomkostninger. Det kan eksempelvis ske ved eksterne sammenligninger med andre kommuner eller internt i KK ved at følge udgiftsudviklingen på ensartede byggerier over tid. Såfremt en ekstern benchmarking fx viser, at KKs udgifter på et givent område er væsentligt højere end tilsvarende byggerier i andre kommuner, giver det anledning til læring og refleksioner over, hvad dette kan skyldes, og hvordan KK eventuelt kan sikre lavere udgiftsniveauer under inspiration fra andre kommuner.

På budgetseminaret i august 2015 præsenteres ØU for foreløbige tværkommunale benchmark på skoleområdet. Det er hensigten at udbrede arbejdet med tværkommunale benchmark til øvrige relevante byggeområder.

Som en del af det tekniske bilag til anlægssager, som ligger til grund for fagforvaltningernes budgetnotater, skal ByK fremover inddrage nøgletal på lignende byggeri. Såfremt der ikke forefindes brugbare eksterne sammenligninger, anføres eventuelle interne KK-tal for den givne byggetype. Der arbejdes i dag i ByK på at udvikle interne benchmarks på en række andre områder.

Forslag 7 – Forenklet administrationsbidrag

ByKs udgifter til administration og eksekvering af anlægsprojekter er på nuværende tidspunkt finansieret af tre forskellige kilder, hvilket vanskeliggør den interne styring. De tre kilder er:

- Administrationsbidrag fra anlægsprojekterne på 1,7 pct. af anlægsbudgettet.
- En varig rådighedsbevilling på anlæg på 18,9 mio. kr. svarende til 1,5 pct. af en anlægsomsætning på 1,3 mia. kr., som var det forventede niveau i 2015 i forbindelse med indstillingen om oprettelsen af ByK.

- Driftsbudget på ca. 7,5 mio. kr. på service til sekretariatsbistand, tværgående funktioner, overhead, centrale puljer med videre i ByK.

En forenkling af finansieringen af ByKs administration vil lette administrationen i ByK og ØKF og øge gennemsigtigheden i finansieringen. Det foreslås at fjerne den nuværende opdeling af de to første finansieringselementer, nemlig de 1,7 pct. i administrationsbidrag og den varige rådighedsbevilling på 18,9 mio. kr. med virkning fra budget 2017. I stedet fastsættes en ny administrationsprocent på 3,2 pct. af anlægsbudgetterne til dækning af ByKs interne udgifter til eksekvering af anlægsprojekter fra budget 2017 og frem.

Administrationsbidraget til anlægsprojekter på i alt 3,2 pct. er fleksibelt i forhold til udviklingen af udgifter i de konkrete anlægsprojekter. ByK vil løbende periodisere både udgifter til anlægsprojekter og administrationen af projekter.

Den bevillingsmæssige og økonomiske konsekvens af det mere fleksible administrationsbidrag er, at ByKs varige rådighedsbevilling fjernes gradvist fra 2017 til 2020. Nedjusteringen beregnes på baggrund af det korrigerede budget til anlægsprojekter besluttet før budget 2017. I opgørelsen heraf indgår både projekter udmøntet til ByK og projekter placeret i fagforvaltningerne med henblik på senere udmøntning til ByK.

I forslag til nye anlægsprojekter vil de samlede udgifter være 1,5 pct. højere og finansieringen vil delvist komme fra den nedlagte rådighedsbevilling på 18,9 mio. kr.

Forslaget ændrer ikke på ressourcefordelingen mellem forvaltningerne.