



22-05-2015

Tydeliggørelse af roller og ansvar i anlægsprocessen

Sagsnr.
2015-0120846

Baggrund

Dokumentnr.
2015-0120846-2

Procesbeskrivelsen herunder er et dialogoplæg til hvorledes en ny anlægsproces kan sammensættes. Ideoplægget skal testes og justeres i dialog med bl.a. Byggeri København (ByK), Økonomiforvaltningen (ØKF) og de øvrige fagforvaltninger.

22-05-2015

Kommunens varetagelse af planlægning, udførelse og opfølgning på anlæg er fordelt mellem fagforvaltningerne, ByK og ØKF. Det foreslås at den nuværende ansvars- og arbejdsdeling tages op til revision for at sikre en hurtigere eksekvering, langsigtet anlægsplanlægning og en tydeligere ansvarsfordeling mellem kommunens aktører.

Sagsnr.
2015-0120846

For at nedenstående proces kan høste forbedringerne er det yderligere nødvendigt at se på den langsigtede anlægsplanlægning på tværs af kommunen. Anlægsplanen bør i højere grad være et benyttet og anerkendt styringsværktøj som fagforvaltningerne kan læne sig op ad i deres anlægsplanlægning og politiske anlægsindstillinger. Anlægsplanen skal være med til at skabe en budgetsikkerhed for et langsigtet anlægsbehov.

Procesbeskrivelsen herunder skal anses som generisk og derved dække alle relevante forvaltninger, den er dog udarbejdet uden inddragelse af de øvrige forvaltninger og med udgangspunkt i Børne- og Ungdomsforvaltningens anlægsprocesser.

Udgangspunktet for procesbeskrivelsen er anlægssager som går på tværs af fagforvaltningerne og ByK, desuden er den baseret på ny-anlæg. Det anses fortsat relevant at mindre anlægssager kan varetages af fagforvaltningerne uden inddragelse af ByK, som det også forholder sig i dag. Processen for større renoveringer bør tilpasses så den ligner nedenstående.

Indhold

Nedenstående procesbeskrivelse forudsætter, at der i den samlede tilrettelæggelse af anlægsprocesserne etableres arbejdsgange og økonomiske og ledelsesmæssige incitamerter som tilsiger, at alle forvalter deres tildelte roller og ansvar efter hensigten. Der skal ses på end-to-end processer og tilsvarende incitamerter ifht. tid, pris og kvalitet.

Der er ikke taget stilling til hvilke eventuelle nye beslutningsfora processen vil kræve – dette bør der ses nærmere på i et videre arbejde.

Processen vedrørende anlæg er herunder opdelt i tre delprocesser, *planlægning* (vurdering og beskrivelse af behov og muligheder, indledende brugerinddragelse), *udførelse* (budgetlægning, kontraktindgåelse og gennemførelse af byggeri) og *idriftsættelse og benchmark* (overlevering af byggeriet, sammenligning af projekter, controlling).

I det videre arbejde skal det beskrives nærmere hvor i byggeprocessens faser man bevæger sig fra planlægning til udførelse og videre til idriftsættelse, herunder i hvilke faser ansvaret overdrages fra en aktør til en anden.

Fagforvaltningerne

Fagforvaltningernes primære rolle er i planlægningsfasen. Fagforvaltningerne har initiativansvaret og sidder inde med den faglige viden omkring behovet for udbygning (hvor meget og hvor) samt de faglige og funktionelle krav til byggeriet.

Planlægning

- At deltage i det løbende arbejde med at screene byen for mulige grunde som er egnet til kommunalt byggeri – med det formål at afdække disse muligheder inden bestilling.
- At afdække det fremadrettet behov for en given funktionalitet, dens geografiske placering og dets tidsmæssige afhængigheder og fremlægge dette som en flerårig anlægsstrategi i fagudvalgene.
- At omsætte viden om de fag-faglige fysiske krav til forvaltningens bygninger til en opdateret funktionel beskrivelse af krav til et givent byggeri som danner grundlag for bestillingen af byggeriet. For typer af byggeri, som udføres gentagne gange, udarbejdes et funktionsprogram som løbende opdateres og politisk godkendes i fagudvalgene, ØU og BR.
- At sikre brugerinddragelse tidligt i processen, hvor brugerne er med til at udarbejde funktionsprogrammet for byggerierne, samt sikre den tidlige og overordnet brugerinddragelse fra de institutioner der skal udbygges. Det er særligt ved udarbejdelse og løbende vedligehold af funktionsprogrammerne at samarbejdet med innovationshuset ifht. anlægssager skal finde sted.
- At der på baggrund af anlægsplanen og de funktionelle og tidsmæssige forudsætninger bestilles byggetekniske budgetbilag hos ByK til grundlag for fagudvalgenes budgetnotater
- At fremlægge fagligt budgetnotat, i overensstemmelse med bestilte byggetekniske budgetbilag i fagudvalg inden der søges om midler til projektet i forbindelse med budgetforhandlinger.

Udførelse

- At fungere som rådgiver og talsmand i hele byggeperioden for de institutionsledere hvis institutioner er planlagt nyetableret eller udvidet.

Idriftsættelse og benchmark

- At være forvaltningens ”godkender” ifht. modtagelse af færdiggjorte byggerier fra ByK, herunder en vurdering af hvorvidt byggeriet lever op til de funktionelle og kvalitetsmæssige krav som indgår i bestillingen.
- At rådgive og bistå ifht. den endelige afteig.

At fungere som rådgiver og talsmand i mangeludbedringsfasen ift. ByK for de institutioner hvis byggeri ikke fungerer – enten fordi byggeriet er mangelfuldt og/eller overleveringen til drift ikke er fuldført.

Byggeri København

ByKs primære rolle bør ligge i udførelsen af det specifikke byggeri, herunder ved de tekniske specifikationer for byggeriet og budgetlægningen/budgetoverholdelsen.

ByK har ansvaret for, at byggeriet lever op til de økonomiske og funktionelle rammer og krav der er sat.

Planlægning

- At deltage i det løbende arbejde med at screene byen for mulige grunde som er egnede til kommunalt byggeri – med det formål at afdække disse muligheder inden bestilling fra fagforvaltningen.
- At omsætte de funktionelle og tidsmæssige krav for et givent byggeri til et teknisk budgetbilag som afdækker risikoen, de planmæssige forhold og den deraf afledte økonomi som forudsætning for den politiske vedtagelse.
- At sikre brugerinddragelse på den konkrete byggesag, indenfor rammerne af den politisk besluttede funktionelle og økonomiske ramme, således at de kommende brugere er tilfredse med det afleverede produkt.

Udførelse

- At sikre at der anvendes det optimale miks af egne og eksterne processer med henblik på at opnå højeste kvalitet, hurtigste eksekvering og laveste pris. Det kræver et balanceret fokus på alle tre parametre og en tilrettelæggelse af processerne så der er incitament til at forfølge alle 3 - internt i ByK og/eller hos eksterne underleverandører.
- At sikre det mest hensigtsmæssige ”Køb” – dvs. om kommunen selv skal være bygherre eller der skal bestilles et nøglefærdigt byggeri hos 3.part.

- At sikre de mest hensigtsmæssige udbudsformer ifht. tid, pris, kvalitet og risiko.
- At sikre tæt byggestyring igennem udførelsesfasen, og herunder varetage tidlig, løbende og konkret kommunikationen og koordination med de institutioner som er berørt af byggesagen.
- At sikre at der gennem overskuds-/underskudsmodellen er økonomi til at gennemføre de vedtagne projekter på det funktionelle og kvalitetsmæssigt besluttede niveau. I det omfang der over tid er en strukturel ubalance afdækkes denne via konkrete budgetbeslutninger i Borgerrepræsentationen.

Idriftsættelse og benchmark

- At sikre at byggeriet overdrages til tiden til fagforvaltningen, med den aftalte funktionalitet og kvalitet. Ekstraomkostninger ved forsinkelse såsom dobbelt husleje ved opstart i midlertidige løsninger mv. påhviler ByK.
- At sikre overlevering til idriftsættelse med den fornødne kompetenceudvikling af fagforvaltningens driftsfolk.
- At sikre mangeludbedring, års- gennemgange og evt. juridisk efterspil.
- At sikre relevant og gennemsigtig ledelsesinformation om tid, pris og kvalitet på igangværende byggerier som kan tilgå fagudvalg kvartalsvis.

Økonomiforvaltningen

ØKFs primære rolle bør være at facilitere planlægningen på tværs af fagforvaltningerne og ByK, at sikre den rette governance af processen og føre tilsyn og benchmark med de udførte byggerier.

Planlægning

- At forestå det løbende arbejde med at screene byen for mulige grunde som er egnede til kommunalt byggeri – med det formål at afdække disse muligheder inden bestilling fra fagforvaltningerne.
- At afdække kommunens bygningsportefølje og løbende være opdateret på, hvilke faciliteter kommunen har, hvorledes de benyttes, hvilke potentielle muligheder der er for ombygning, samlokalisering, fleksibel benyttelse mv.
- At sikre et tværgående anlægsoverblik via anlægsplanen og benytte denne aktivt i forhold til at tænke fleksibel benyttelse af kommunens bygninger, herunder mulighed for at imødekomme fagforvaltningernes anlægsbehov via ombygninger, samlokalisering og fleksibel benyttelse.

- At sikre en strategisk udvikling af kommunens ejendomme og grunde så det sikres, at der er etableringsmuligheder for byggeri som modsvarer det fremadrettede behov hos fagforvaltningerne.
- At sikre at fremtidige behov indtænkes i kommunes planarbejde.
- At sikre koordinering af behov på tværs af fagforvaltningerne og indtænke fælles løsninger hvor det er relevant, som en del af den samlede planlægningsproces frem mod budgetindgåelse – i et flerårigt perspektiv.

Udførelse

- Den arkitektoniske udformning af de enkelte anlægsprojekter er medvirkende til at tegne byens visuelle udtryk. Omkostningstung enestående og særlig arkitektonisk udtryk skal i det enkelte anlægsprojekt vægtes i forhold til et øget fokus på eksekvering (tid) samt kvalitet og pris. Derfor vil ØKF som led i udmøntningen af nye roller, snitflader og processer i samarbejde med fagforvaltningerne udarbejde forslag til, hvordan der kan sikres en større transparens i, hvem og hvornår beslutninger med betydning for arkitekturen tages. I dette arbejde vil endvidere indgå forslag til, hvordan det politiske niveau i højere grad løbende kan holdes orienteret om faserne i det enkelte projekt, fx via aflæggerbordet. Der vil i forslaget samtidig være fokus på, at ØKF i samarbejde med fagforvaltningerne opprioriterer evaluering af de enkelte byggeprojekter med henblik på at forbedre fremtidige lignende projekter ellers fx bidrage til optimering og udvikling af funktionsprogrammerne.

Idriftsættelse og benchmark

- At sikre en cyklus, så der på baggrund af politisk beslutning, i et samarbejde mellem fagforvaltningen, ByK og ØKF løbende foretages ”review” på fagforvaltningernes funktionelle og kvalitetsmæssige krav med henblik på at benchmarke det mod sammenlignelige kommuner.
- At sikre en løbende controlling på ByK’s performance på tid, pris, kvalitet, risikostyring, overlevering til drift osv. ifht. funktionsbeskrivelserne samt markedet i øvrigt.
- At etablere og vedligeholde en governancemodel som har til formål at sikre fagforvaltningernes indflydelse på udviklingen af ByK og deres leverancer.
- At sikre beslutningsgrundlag for tilvejebringelse af midler via budgetbeslutninger i ØU og BR som kan honorere de politisk besluttede krav til funktion, kvalitet, planbestemmelser, bygningsreglement, MBA osv.

Overstående arbejds- og ansvarsbeskrivelse betyder grundlæggende at der etableres følgende fremadrettede proces for nybyggeri:

Planlægning:

- Fagforvaltningerne afdækker langsigtet behov. Behovsafklaringen skal foreligge fagudvalgene 1,5 år inden der søges midler i budgettet.
- ØKFsikrer koordination mellem fagforvaltningerne ifht. samlokalisering og optimering af arelaudnyttelse (herunder grunde) – dette sker via Plankreds.
- Fagforvaltningerne afgiver bestilling til ByK på byggeteknisk budgetbilag på baggrund af krav til funktionalitet, kvalitet, geografi og tid samt evt. supplerende brugerønsker og evt. supplerende optioner.
- ByK udarbejder byggeteknisk budgetbilag indeholdende pris, tid, risiko, planproces, osv.
- Teknik- og Miljøforvaltningen (TMF) afklarer myndighedsansvar i forhold til det pågældende projekt og kan give tilsagn til en byggesag.
- Fagforvaltningerne fremlægger fagligt budgetnotat (i overensstemmelse med vedlagt byggeteknisk budgetbilag) i fagudvalg. Fagudvalget kan enten finansiere det indenfor udvalgets ramme (under hensyntagen til evt. anlægsloft og råderum på driftsrammen) eller beslutte at fremsende forslaget, så det kan indgå i budgetforhandlingerne.

Udførelse

- Ved vedtagelse overgår det til anlægseksekvering i ByK uden yderligere udvalgsbehandling. Midlerne tilføres ByK direkte.
- Der etableres en følgegruppe på den enkelte anlægssag bestående af repræsentanter for fx institutioner/skoler og ByK. Fagforvaltningerne kan støtte institutionen i det omfang det er nødvendigt med særlig byggeteknisk indsigt. Følgegruppens formål er at afklare valgmuligheder indenfor den besluttede funktionelle og kvalitetsmæssige ramme.
- ByK afleverer færdiggjort byggeri til Kejd og Fagforvaltningerne. Modtagelse er under forudsætning af, at byggeriet lever op til de funktionelle og kvalitetsmæssige specifikationer som var grundlaget for den politiske beslutning, eller en plan for hvordan dette opnås af ByK.

Idriftsættelse og benchmark

- ByK overleverer byggeriet til drift så der er foretaget den fornødne kompetenceopbygning i fagforvaltningerne til at drifte anlæg mv.
- ByK sikrer 1- og 5 års gennemgang og evt. juridisk efterspil.

- ØKF sikrer løbende controlling og benchmark på ByK's performance.

Overstående arbejds- og ansvarsfordeling medfører en ændring i den politiske proces samt i budgetlægningen.

Fagforvaltningerne behandler og godkender anlægssager i løbet af året, inden der er fundet budgetmidler til dem. Anlægssagerne kan ved budgetvedtagelsen videreføres direkte til ByK og derved til udførelse uden yderligere udvalgsbehandling. Dette forudsætter en mere langsigtet anlægsplanlægning. Desuden forudsætter det, at TMF tidligere end i dag kan give en afklaring i forhold til mulighederne for at gennemføre anlægget.

I den ændrede politiske proces vil der blive fremlagt forslag til, hvordan der kan sikres større gennemsigtighed i beslutningsprocesserne omkring de arkitektoniske og visionelle udtryk for kommunens anlægsprojekter, herunder en højere grad af orientering til det politiske niveau.

Budgettet ved de større anlægssager placeres direkte hos ByK fra budgetvedtagelsen, hvilket medfører, at den økonomiske overskuds/underskudsmodel ligger hos ByK og sikrer incitament til at gennemfører byggeriet inden for givne rammer. Fagforvaltningerne bevarer en mindre anlægsramme som følge af mindre anlægssager, ideoplæg mv. som fortsat kan påhvile fagforvaltningerne.

Over tid vil mere smidige processer og hurtigere eksekvering medføre effektiviseringer, som både kan udmøntes i forvaltningsspecifikke effektiviseringer samt billigere anlægsprojekter. En omorganisering kan dog indledningsvis også medføre et effektivitetsstab.

Gennemførelse af overstående proces anses ikke som uproblematisk og der vil være nogle bekymringspunkter, der bør drøftes og afklares. Der skal bl.a. ses på incitamentsstrukturen i byggeprocessen samt erfaringsudveksling mellem fagforvaltningerne og ByK.

Der udarbejdes en tydelig beskrivelse af processens faser og ikke mindst hvornår en opgave overleveres fra fagforvaltningen til ByK. Det er essentielt, at arbejdsdelingen og overleveringen er tydelig.

Da fagforvaltningerne i mindre grad skal inddrages i selve byggeprocessen, vil ByK være afhængig af en tydelig og detaljeret funktionsbeskrivelse fra fagforvaltningerne, samtidigt vil fagforvaltningerne være afhængig af, at ByK lever op til funktionsbeskrivelsen, herunder tidsperspektivet.

Ressourcerne i fagforvaltningen rykkes fra udførelsesfasen til planlægningsfase, samtidigt skal fagforvaltningen i højere grad agere støtte for de involverede ledere end at følge byggesagerne tæt.

I dag ligger der stor viden og erfaring vedrørende anlægsprocessen og brugerinddragelse hos fagforvaltningerne. Da en del af dette rykkes til ByK kræver det, at organisationen kan imødekomme et højt fagligt niveau og en velfungerende brugerinddragelse.

Der kræves desuden en aktiv controlling fra ØKF på tid, pris og kvalitet af byggeriet.

Ressourcefordelingen mellem aktørerne vurderes som værende uændret, anvendelsen af ressourcerne vil dog være forskudt.