



Til Kultur og Fritidsudvalget

Anlægsstyring i Københavns Ejendomme

På sit møde den 7. februar 2008 godkendte Kultur- og Fritidsudvalget et medlemsforslag om, at Kultur- og Fritidsforvaltningen skal udarbejde en redegørelse om tidsforløb og styring i forbindelse med anlægsprojekter (KFU 48/2008). Konkret skulle redegørelsen besvare følgende spørgsmål:

1. *Hvor lang tid går der typisk fra anlægsmidler afsættes i budgettet til licitationer afholdes og projekterne går i gang?*
2. *Hvordan kan det sikres, at de afsatte midler svarer til omkostningsniveauet når licitationen foretages – er de nuværende fremskrivningsmekanismer tilstrækkelige, eller bør de ændres/suppleres?*

Dette notat indeholder den ønskede redegørelse.

1. Tid

Der er stor forskel på tidsforløbet i de enkelte projekter, afhængig af projektets størrelse og kompleksitet, men når budgettet er besluttet skal man igennem følgende faser for at nå frem til licitation:

1. Beslutningsproces fra udarbejdelse af budgetnotat til godkendelse af indstilling om udmøntning - 3-6 mdr.
2. Rådgiverudbud - ca. 3 mdr.
3. Projektering - fra ½ til 2 år, alt afhængig af type og størrelse
4. Entreprisudbud - ca. 3 mdr.¹

Det vil sige, at fra at midlerne afsættes i budgettet til licitationen er afholdt er der typisk gået fra 1,5 – 3 år.

Derefter kan byggeriet gå i gang, når alle myndighedsgodkendelser i form af byggetilladelser, lokalplanændringer m.m. er indhentede.

Eksempel: Njalsgården ombygning:

1. Beslutningsproces

Masterplanen vedtages i BR (387/06)	Juni 2006	
Masterplanen udmøntes (BR 2/07):	Januar 2007 =	7 mdr

2. Rådgiverudbud (totalentreprise)

Fremstilling udbudsmateriale:	Januar 07 - Maj 07 =	4 mdr
Tilbudsperiode:	Maj 07- August 07 =	3 mdr
Tilbudsbedømmelse:	August 07 – Nov.07 =	3 mdr
<u>3. Projektering:</u>	Nov. 07 - Juli 08 =	8 mdr

¹ Ved totalentreprise er rådgiver- og entreprisudbud sammenfaldende.

Sagsnr.
2008-27322

Dokumentnr.
2008-112542

Sagsbehandler
Helle Døssing

Postboks 228
1502 København V

Telefon
33 66 33 66

E-mail
helled@kff.kk.dk

EAN nummer
5798009781482

www.kk.dk

I alt fra beslutning om udmøntning af anlægsmidler til afholdt licitation og projektering:

25 mdr

Denne periode er forkortet i forhold til, hvad der ville være tilfældet hvis der havde været tale om hovedentreprise, hvor endnu en udbudsrunde ville have tilføjet 3-4 mdr. til perioden. Byggeperiode løber fra juli 2008 til september 2010.

Københavns Ejendommers seneste analyse af årsagerne til forsinkelse i igangværende anlægssager (KFU 404/2007) viste, at 37 % havde nogen eller høj risiko for forsinkelse. I 36 % af disse sager var årsagen forsinkende beslutningsprocesser, medens 18 % kunne henføres til et dårligt licitationsresultat.

Budget versus faktiske omkostningsniveau

Ovennævnte forholdsvis lange forskydning fra beslutning til igangsættelse af anlægsprojekter har konsekvenser i forhold til hvor tidssvarende budgettet er, når projektet går i gang. Det skyldes bl.a. følgende forhold i budgettering og reguleringsmekanismer:

1. Ved flerårige anlægsbevillinger gives hele bevillingen ofte i en klump i budgetåret, som altså ofte ligger to år før projektet går i gang. Det betyder overførsler mellem årene, som efter regeringens nye udspil risikerer at blive modregnet i kommunernes bloktilskud. Desuden prisfremskrives overførsler ikke.
2. Anlægsbevillinger der udmøntes over flere år fremskrives med prisudviklingen. Denne har dog siden 2005 har ligget betydelig under byggeprisindekset. Det medfører en udhuling af bevillingerne.
3. Fremskrivningen tager ikke hensyn til tyngdepunktet i projektet.

Eksempel²

Et projekt får bevilling på 100 mio. kr. i efteråret 2004. Byggeriet kan gå i gang i efteråret 2006, men den omkostningstunge del af projektet ligger i 07/08.

	2005	2006	2007	2008	I alt ³
Prisregulering %	1,8	2,2	2,3	3,3	9,9
Byggeprisindeks %	2,5	5,0	6,7	7,2	23,1
Forskel % point	0,7	2,8	4,3	3,9	13,2

100 mio. i 2004 priser svarer altså til et omkostningsniveau på 123,1 mio. kr. i 2008. Hvis bevillingen er givet i en klump i 2004 er den

² Se også KFU 404/2007.

³ Inkl. Regulering af de regulerede beløb

ikke fremskrevet overhovedet og der vil mangle 23,1 mio. kr. Hvis den er prisfremskrevet, er den blevet til 109,9 mio. kr. i samme periode. I dette eksempel mangler der altså 13,2 mio. kr. for at bevillingen modsvarer det faktiske omkostningsniveau på det tidspunkt hvor byggeriet primært foregår.

Forskydninger er, jvf. ovenstående eksempel og det beskrevne tidsforløb for projektering og licitation, en naturlig konsekvens af den måde budgettet vedtages og udmøntes på. Risikoen er, at licitationsresultatet ikke svarer til bevillingen, eller at der stilles skrappe krav til tilpasning af projekterne i forhold til de politiske intentioner ved vedtagelsen.

Derfor er projektstyringen også central for overholdelse af budget og tid (se bilag 1 om KEjds projektstyring).

Eksempel: Idræts- og kulturhusene Korsgadehallen på Nørrebro og Prismen i Holmbladsgade, som begge er udført i partnering – totalentreprise, er eksempler på projekter med mange styringsmæssige udfordringer, hvor det alligevel lykkedes at overholde budgettet.

De blev udbudt i en periode, hvor byggemarkedet var normalt beskæftiget, men da totalentreprenøren skulle entrere med underentreprenører var markedet vendt og priserne steget. Projekterne blev derfor tilpasset, og der skete kun en lille forsinkelse pga. forurenede jord.

2. Ændrede/supplerende fremskrivnings- og budgetteringsmekanismer

Følgende 4-trins model ville bidrage til et mere realistisk og omkostningssvarende budget for anlægsprojekter, der tager højde for byggeprisudvikling og risikovurderinger.

1. Overordnet risikovurdering af projekter allerede i budgetforhandlingerne. Differentiering af projekter i forhold til risiko på tid og økonomi og inkorporering af risici i de afsatte midler.
2. Todelt udmøntning af bevillingen: a) første udmøntning på 10-15 % til projektering og forundersøgelser. Al erfaring peger på, at grundige forundersøgelser, herunder af tekniske forhold og myndighedsprocesser, er alfa og omega for en korrekt budgettering. Det vil derfor være hensigtsmæssigt, hvis ”hovedbevillingen” sker, når et egentligt byggeprogram og et licitationsresultat foreligger, hvilket er noget senere end det sker i dag.
3. Afsættelse af estimerede midler + 30 % i budgetforhandlingerne. De ekstra 30 % kan senere udmøntes, hvis det ved udarbejdelse af den detaljerede indstilling (hovedindstillingen) viser sig, at den

oprindelige bevilling er utilstrækkelig, pga. byggeprisudviklingen eller andre veldefinerede risikomomenter. De 30 % kan placeres i en fælles anlægspulje.

4. Indstillingerne om udmøntning som fællesindstillinger mellem den konkrete fagforvaltning og KEjd.

Alternativt kan følgende formel bruges til at efterregulere bevillingen på licitationstidspunktet:

Aftalt beløb ved budgetforhandlinger * (tid frem til licitation * byggeprisindekset) + (sandsynlighed * risiko)

Eksempel (Njalsgården, se s.1):

I Masterplanen i juni 2006 var der afsat 72,29 mio. kr. til byggeriet i Njalsgården. Projekteringen var afsluttet i juli 2008. Derudover er der indregnet en 25 % sandsynlighed for en budgetoverskridelse på 10 mio.kr.

$72,29 \text{ mio.kr} * ((1 + (6/12 * 0,05)) * (1 + (1 * 0,067))) * (1 + (7/12 * 0,072))) + 10 * 25\% =$ **84,88 mio.**

Ifølge denne model skulle bevillingen til Njalsgården altså efterreguleres med $84,88 - 72,29 \text{ mio. kr} =$ **12,59 mio. kr**

Bilag 1: Projektstyring i KEjd (KFU 514/2007)

<p>Dialog mellem fagforvaltninger og KEjd i planlægningsfasen</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Tidlig inddragelse af KEjds erfaringer om projektrisici • Etablering af fælles projektorganisation, der kan håndtere risici • Tilrettelæggelse af beslutningsprocesser der minimerer risiko • Strategi for entrepriseform der modsvarer behov og minimerer risiko • Fælles strategi og plan for forebyggende risikostyring og i det hele taget klar fastlæggelse af ansvarsforhold og rapporteringskrav mellem KEjd og fagforvaltninger
<p>Bestilling af opgaver i Københavns Ejendomme</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Risikovurdering af bestillinger via dialog og krav om præcisering af bestilling • Tidlig inddragelse af ekstern rådgiver til budgetoverslag og tidsplan • Tidlig afklaring af projekters realisme • Evt. krav om forundersøgelse inden endelig bevilling • Minimering af brugerindflydelse efter bestilling
<p>Høring og § 15 ved indstillinger om byggeri og vedligeholdelse</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Intern risikovurdering af indstillinger via dialog og inddragelse af relevante erfaringer, nøgletal og tjekliste • Inddragelse af ekstern rådgivning til udvikling og vurdering af tyndt beskrevne projekter • Dialog med bestiller der fører til justeringer i projekt, budget og tidsplan, som reducerer risiko
<p>Valg af udbuds- og entrepriseform</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Målrettet valg af udbuds- og entrepriseform der modsvarer behov og minimerer risiko • Information af beslutningstagerne ved valg af risikobetonede udbudsformer, f.eks. arkitektkonkurrencer • Ekstern kontrolkalkulation og risikovurdering ved risikobetonede udbudsformer • Tilrettelæggelse af beslutningsprocesser der minimerer risiko • Valg af virksomheder til risikobetonede opgaver med kompetencer i forhold til risikostyring
<p>Krav til rådgiveres styring i alle projektfaser</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Krav i standardkontrakt om løbende systematisk vurdering af risiko for uforudsete udgifter og forsinkelser • Sikring af at rådgivers budgetoverslag er forpligtende, og at rådgiver dermed skal omprojektere uden beregning hvis licitationen viser manglende sammenhæng mellem projekt og budget • Månedlig status og tidlig information om risiko for økonomiske og tidsmæssige afvigelser • Beregning af økonomisk usikkerhed, behov for reserver og redegørelse for risici ved afslutningen af indledende faser i større projekter
<p>Intern projektopfølgning og kvartalsvis risikovurdering af alle projekter</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Risikovurdering af alle igangværende anlægsprojekter ved kvartalsprognoser fremlægges for KFU • Løbende projektopfølgning, hvor risikovurdering benyttes som grundlag for prioritering af styringsindsats og den ledelsesmæssige opfølgning

Ekstern risikovurdering ved særlige projekter og hændelser	<ul style="list-style-type: none">• Generel anvendelse af ekstern bygherrerådgiver ved store/komplicerede projekter• Kontrolkalkulation udført af bygherrerådgiver• Risikovurdering efter behov udført af bygherrerådgiver forud for afgørende beslutninger og ved mistanke om risiko• Risikovurdering ved ekstern konsulent med specialkompetence ved særlig risiko
--	---