

Analyse af byggeområdet i Københavns Kommune

19. december 2014



Indhold

1	Indledning og sammenfatning	2
2	EY's analyseramme	5
2.1	EY's styringsmodel og analysetilgang	5
3	Den nuværende proces for byggeprojekter	6
3.1	Karakteristik af byggeområdet	6
3.2	Byggeprocessen	7
3.3	Organisering og ressourceanvendelse	7
4	Identificerede udfordringer	10
4.1	Rammebetingelser	10
4.2	Beslutningsbehov og processer	11
4.3	Organisation, roller og ansvar	11
4.4	Styringstilgang og incitamenter	13
4.5	Controlling og rapportering	14
4.6	Kompetencer	14
4.7	Systemer	14
5	EY's anbefalinger	15
5.1	Efterlevelse	16
5.2	Procesforståelse	16
5.3	Kompetencer	17
5.4	Organisation	18
BILAG	Kort beskrivelse af casestudierne	19

1 Indledning og sammenfatning

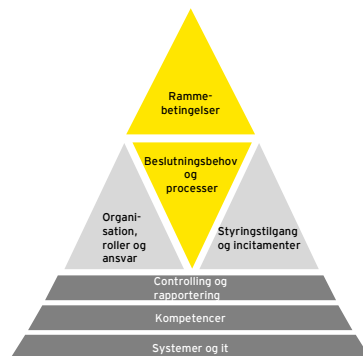
EY har i løbet af november og december 2014 gennemført en analyse af byggeområdet. Dataindsamlingen til denne analyse er sket gennem indhentning af kvantitative data samt afholdelse af 18 interviews med direktion, ledere og nøglemedarbejdere på byggeområdet i Københavns Kommune på tværs af forvaltninger samt ledere på byggeområdet i tre cases: Bygningsstyrelsen, COWI og Vejdirektoratet. Endvidere har EY afholdt en valideringsworkshop med ledere og nøglemedarbejdere på byggeområdet i Københavns Kommune på tværs af forvaltninger.

Processen har haft følgende formål:

- ▶ Identifikation og karakteristik af den eksisterende styring og proces på byggeområdet
- ▶ Identifikation og karakteristik af eksisterende udfordringer
- ▶ Identifikation og karakteristik af mulige løsningstiltag
- ▶ Perspektivering til byggeområdet ved udvalgte cases samt Teknik- og Miljøforvaltningen (TMF).

EY har gennemført analysen ved brug af EY's styringsmodel, der består af syv sammenhængende dele, der tilsammen udgør et helhedsbillede af styringen på byggeområdet. EY har således analyseret ud fra følgende dele:

- ▶ Rammebetingelser
- ▶ Besluthningsbehov og processer
- ▶ Organisation, roller og ansvar
- ▶ Styringstilgang og incitamenter
- ▶ Controlling og rapportering
- ▶ Kompetencer
- ▶ Systemer og it.



Da Økonomiforvaltningen (ØKF) gennemførte en organisatorisk omstrukturering af KEjd den 12. december 2014, har EY, i dialog med ØKF, valgt at flytte analysens fokus fra anbefalinger til eventuelle ændringer af den eksisterende struktur og snitflade til et fremadrettet fokus på KEjds kommende udvikling set i lyset af den nye, organisatoriske struktur.

EY's anbefalinger er således udarbejdet ud fra en modenheststilgang, hvor vi med udgangspunkt i KEjds nuværende situation identificerer fokusområder for de kommende år på baggrund af de identificerede udfordringer. Fokusområderne er efterlevelse, procesforståelse, kompetencer og organisation. Formålet er at identificere, hvilke tiltag der med fordel kan effektueres. Dette gælder både tiltag, der kan effektueres hurtigt, og tiltag, der har et længere og mere strategisk sigte, så der sikres et kontinuerligt momentum i KEjds udvikling, samtidig med at tiltag implementeres, når det nødvendige grundlag er på plads. EY's anbefalinger gennemgås kort nedenfor.

Efterlevelse

EY anbefaler, at KEjd fremadrettet i højere grad fokuserer på, at efterlevelse i form af jura, dokumentation, rapportering og kontraktstyring underbygger byggeriernes proces, kompetencer og organisation. Første skridt er at validere stamdata og metode for konsolidering samt tilføje en struktureret tilgang til projektcontrolling, hvor den eksisterende dokumentation anvendes aktivt i styringen af de enkelte projekter og optimalt på tværs af byggeporteføljen. Herefter integreres efterlevelsen i rådgivningen, så den er tænkt ind i den videre udvikling af processer, systemer og organisationens kompetencer, ligesom sy-

stemunderstøttelsens kravspecifikation revideres og afstemmes mod det aktuelle styrings- og rapporteringsbehov. Endelig påbegyndes et systematisk, databaseret arbejde med risikostyring, ligesom en integreret systemunderstøttelse implementeres.

Procesforståelse

EY anbefaler, at KEjd og fagforvaltningerne fremadrettet modner snitfladerne, så der dannes det rette grundlag for etablering af først og fremmest et samarbejde frem for blot inddragelse og involvering, senere et egentligt procesdefineret partnerskab parterne imellem. Første skridt er at understøtte projektledelsen i hele byggeprocessen, så der i højere grad er kontinuitet mellem de enkelte faser, hvor viden og ejerskab sikkert overdrages, og hvor der skabes gennemsigtighed i processens beslutningspunkter, herunder til- og fravalg. Dette indebærer bl.a. en øget transparens og relevans af projektrapportering og dokumentation. Ligeledes bør KEjd påbegynde en differentiering af byggeprojekter, herunder definition af, hvad der udgør komplekse og risikofyldte projekter, samt hvilken proces der bør følge disse.

Endvidere bør processen frem mod budgetnotatet være genstand for særlig opmærksomhed, idet budgetnotatets indhold bliver meget bestemmende for den efterfølgende planlægnings- og udførelsesproces og giver anledning til megen støj, hvad angår identifikation og balance mellem krav til tid, kvalitet og pris. EY anbefaler, at KEjd spiller en mere aktiv og kvalificerende rolle i processen frem mod budgetnotatet, fx ved tidligere inddragelse.

I forhold til bestillerne anbefaler EY, at de fremadrettet aktivt inddrager KEjd så tidligt i processen som muligt med henblik på at kvalitetssikre budgetnotatets indhold. I denne proces er det bl.a. vigtigt at afdekke risikoprofilen af det pågældende projekt med henblik på at afstemme forventninger med det politiske niveau samt borgere og brugere. Til at understøtte denne proces anbefales det, at der indarbejdes formelle tidsfrister for inddragelse i SLA'en. Derudover kan det overvejes at redefinere SLA'en, så den i højere grad understøtter en partnerskabstankegang frem for det nuværende koncept, der mere snævert fokuserer på snitflader og overdragelse af ansvar. Ved samme lejlighed kan det overvejes, om SLA'en, som den fremstår, er for administrativ tung og bureaukretisk, og om dette har en indvirkning på efterlevelse af SLA'en.

Kompetencer

EY anbefaler, at KEjd i de kommende år fokuserer på at udvide kompetencesammensætningen hen mod en kompetenceprofil, der understøtter den samlede organisatoriske sammenhæng mellem projekter og drift. Dette omfatter interessenthåndtering, forståelse for borgere, brugere og politikere samt program- og porteføljestyling. Første skridt er at etablere kompetencegrundlaget for at understøtte den kontinuerlige projektledelse, som er beskrevet ovenfor, ligesom kompetencer vedrørende proaktiv interessenthåndtering samt kundefokus og risikostyring bør styrkes. Udvikling af KEjds kompetenceprofil indebærer således øget fokus på interessenter, herunder særligt kunder i 1. led - fagforvaltninger - samt kunder i 2. led - politikere, brugere og borgere, styring af viden og ejerskab i projekter, styring af rådgivere samt løbende projektcontrolling.

På bestillersiden anbefaler EY, at de fremadrettet fokuserer yderligere hen mod en kompetenceprofil, der understøtter en øget forståelse for sammenhængen mellem funktionelle krav og byggetekniske muligheder samt kommunikationen til borgere, brugere og politikere. Dette omfatter særligt interessenthåndtering samt program- og porteføljestyling.

Organisation

EY anbefaler, at KEjd i de kommende år fokuserer på løbende at tilrette snitflade og incitamenter med henblik på at arbejde hen mod porteføljestyling på tværs af fagforvaltningerne i Københavns Kommune. Første skridt er at tilrette den eksisterende snitflade og tilhørende incitamenter samt at klargøre en mulig porteføljestyling for den enkelte fagforvaltning.

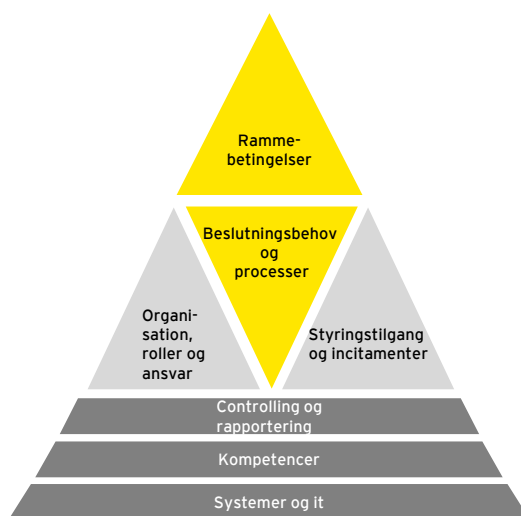
I forhold til bestillerne anbefaler EY, at de fokuserer på at tilrette snitflader med henblik på at nedbringe overlappende kompetencer og dobbeltbemanding mellem udfører og bestiller samt i fællesskab med KEjd at arbejde hen mod en større grad af porteføljestyring.

2 EY's analyseramme

2.1 EY's styringsmodel og analysetilgang

Nærværende analyse af byggeområdet i Københavns Kommune er struktureret og gennemført med udgangspunkt i EY's velafprøvede og solide rammeværk for en styringsmodel, der består af syv sammenhængende dele som illustreret i figur 1.

Figur 1: EY's styringsmodel



Styringsmodellen er anvendt som analysens gennemgående ramme og struktur for den gennemførte kortlægning og analyse af den eksisterende styring og proces på byggeområdet, eksisterende udfordringer, mulige løsningsforslag samt perspektiveringen til eksterne cases. Styringsmodellens syv dele er sammenhængende og danner tilsammen et helhedsbillede af byggeområdet og det rette grundlag for identifikation af anbefalinger til, hvorledes byggestyring i Københavns Kommune kan optimeres på kort og lang sigt.

Analyseprocessen er gennemført i tre trin.

Først har EY i løbet af november og december afholdt 14 interviews med direktion samt operationelle ledere og nøglemedarbejdere på byggeområdet i Københavns Kommune på tværs af forvaltninger med henblik på at identificere strategiske og operationelle udfordringer. Endvidere har EY gennemført interviews med ledere på byggeområdet i tre cases: Bygningsstyrelsen, COWI og Vejdirektoratet. Ligeledes har EY indsamlet eksisterende data i form af økonomiske udtræk, høringssvar, Service Level Agreement (SLA) m.m.

Hernæst har vi analyseret den indsamlede data og opstillet de udfordringer, vi kunne identificere på denne baggrund inden for hver af styringsmodellens syv dele: rammebetingelser; besluthningsbehov og processer; organisation, roller og ansvar; styringstilgang og incitamenter; controlling og rapportering; kompetencer; samt systemer og it.

Endelig har vi kvalificeret og valideret de identificerede udfordringer ved afholdelse af en valideringsworkshop med operationelle ledere og nøglemedarbejdere på byggeområdet i Københavns Kommune på tværs af forvaltninger. På denne baggrund har vi udarbejdet anbefalinger for optimering af byggestyringen i Københavns Kommune på kort og lang sigt.

3 Den nuværende proces for byggeprojekter

3.1 Karakteristik af byggeområdet

Byggestyringen i Københavns Kommune er organiseret i henhold til en bestiller-udfører model (BUM) med de enkelte fagforvaltninger som bestillere og KEjd som udfører. Den samlede bygningsportefølje for KEjd består af i alt 1.052 projekter for perioden 2006-2014. Projekterne fordeler sig på henholdsvis 705 afsluttede og regnskabsforklarede projekter, 127 ibrugtagne, men endnu ikke regnskabsforklarede projekter, samt 220 igangværende projekter. Det samlede budget beløber sig til 10,9 mia. kr. og er fordelt som vist nedenfor.

Projektstatus	Antal projekter	Budget (mio. kr.)
Afsluttede og regnskabsforklarede byggeprojekter	705	4.519
Ibrugtagne byggeprojekter, som endnu ikke er regnskabsforklarede	127	2.037
Igangværende byggeprojekter	220	4.350
I alt	1.052	10.906

Kilde: Økonomiforvaltningen

Børne- og Ungdomsforvaltningen (BUF), Kultur- og Fritidsforvaltningen (KFF) og Socialforvaltningen (SOF) er sammen med KEjd selv de primære bestillere. Set i forhold til de afsluttede og regnskabsforklarede byggeprojekter optræder BUF som bestiller for mere end halvdelen af disse. Den samlede fordeling i forhold til de 705 afsluttede og regnskabsforklarede anlægsprojekter er vist nedenfor.

	BUF	KEjd	KFF	SOF	ØKF	SUF	BIF	TMF
Afsluttede og regnskabsforklarede byggeprojekter	336	212	99	50	3	3	1	1

Kilde: Økonomiforvaltningen

Porteføljen af de afsluttede og regnskabsforklarede byggeprojekter er karakteriseret ved et højt antal af renoveringsprojekter samt i mindre grad ombygning og nybygning. Hertil kommer en del mindre energiprojekter og få tilbygninger som vist nedenfor.

	Renovering	Ombygning	Nybygning	Energiprojekt	Tilbygning
Antal projekter	372	136	77	110	10
Samlet budget	2.491.635	494.534	1.023.751	244.050	265.259

Kilde: Økonomiforvaltningen

3.2 Byggeprocessen

Den nuværende anlægsproces, som anvendes for alle bestilte byggeprojekter, er overordnet opdelt i en planlægningsfase og en udførelsesfase, der hver især består af en række underliggende faser som illustreret i figuren nedenfor.

Figur 2: Anlægsprocessen i Københavns Kommune



3.2.1 Planlægningsfasen

I den nuværende model er det bestilleren, der afklarer behovet, og udarbejder ideoplæg og i den forbindelse forestår brugerinddragelse og sikrer fagfaglige input og krav til byggerierne. KEjd skal i forbindelse med indkaldelsescirkulæret høres i forbindelse med udarbejdelse af de budgetnotater, der lægges op efter fasen for ideoplæg i den nuværende proces. I denne del af processen er det bestillerenheden, der formelt har det fulde ansvar for proces, økonomi og tid. Herefter detaljeres det enkelte byggeprojekt i faserne frem mod anlægsudmøntningen, som ligger efter fasen for projektforslag. I denne periode deles ansvaret mellem bestillerenheden, der er ansvarlig for projektets tid og økonomi, og KEjd, som er ansvarlig for proces.

I planlægningsfasen inddrages også Teknik- og Miljøforvaltningen i forbindelse med myndighedsgodkendelse af byggeprojektet samt overvejelser omkring byens fysik og byens anvendelse.

3.2.2 Udførelsesfasen

Når projektet overgår til udførelsesfasen efter gennemført licitation og valg af entreprenør, foretages for sager i tidligt udbud en egentlig projektering af projektet, og byggeriet igangsættes. For øvrige sager er hovedprojektering færdig, når licitation gennemføres. I denne fase overgår det formelle ansvar for projektets tid, økonomi og gennemførelse til KEjd frem til ibrugtagning og drift, hvor projektet igen overdrages til bestiller.

3.3 Organisering og ressourceanvendelse

3.3.1 Organisering af bygherrefunktionen

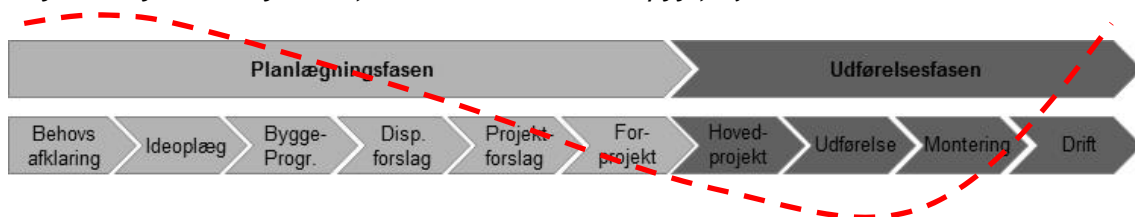
Grundet den gennemførte omorganisering af KEjd er der ikke indeholdt en analyse af den tidligere organisering af bygherrefunktion, da EY, i dialog med ØKF, har valgt at flytte analysens fokus fra anbefalinger til eventuelle ændringer af den eksisterende struktur og snitflade til et fremadrettet fokus på KEjds kommende udvikling. I forlængelse heraf er der ikke foretaget en sammenligning af bygherrefunktionerne i henholdsvis KEjd og Teknik- og Miljøforvaltningen.

3.3.2 Ressourceforbrug i de enkelte faser

Givet at det i den nuværende model er fagforvaltningerne, der formelt har det fulde ansvar for at afklare behov, udarbejde ideoplæg og forestå brugerinddragelse i planlægningsfasen, er det også i denne fase, at fagforvaltningerne oplever det største ressourcetræk. I udførelsesfasen oplever fagforvaltningerne et mindre ressourcetræk frem mod ibrugtagning af byggeriet, hvorefter ressourcetrækket igen øges i for-

bindelse med afdækning af fejl og mangler. Fagforvaltningerne oplever dermed et højt ressourcetræk i den tidlige og i den afsluttende fase af et byggeprojekt, som indikeret i nedenstående figur.

Figur 3: Fagforvaltningernes oplevede ressourcetræk i byggeprojekter



Omvendt er det for KEjds vedkommende i fasen efter ideoplæg samt i selve udførelsesfasen, at ressourcetilbruget er størst. Det er ikke muligt at få kvantitative data vedrørende fagforvaltningernes eller KEjds præcise ressourceanvendelse i de enkelte faser.

3.3.3 Anvendelse af eksterne rådgivere

Samlet nettoforbrug til anvendelse af eksterne rådgivere i KEjd er for 2014 ca. 1.148 mio. kr. For årene 2013 og 2012 var det samlede nettoforbruget for hele året henholdsvis ca. 1.382 mio. kr. og ca. 1.086 mio. kr. Der er således sket en reduktion af forbruget i forhold til 2013, men en stigning i forhold til forbruget for 2012. Det samlede nettoforbrug dækker udgifter registreret på fire specifikke standardkonti som vist i nedenstående tabel.

KEjds anvendelse af eksterne rådgivere	2012	2013	2014
45099 - Øvrige entreprenør- og håndværkerydelser	964.193.218	1.201.594.138	947.115.021
49023 - Eksterne juridiske konsulentysdelser	1.991.730	3.380.213	4.464.570
49025 - Tekniske rådgivere - anlægsområdet	102.059.012	154.487.229	155.452.585
49028 - Bygherrerådgivere	18.339.723	22.836.558	40.909.622
I alt	1.086.583.684	1.382.298.138	1.147.941.798

Kilde: Økonomiforvaltningen

Posten 45099 - Øvrige entreprenør- og håndværkerydelser dækker klart størstedelen af regnskabet gennem hele perioden. Ses der bort for denne post, andrager nettoforbruget til eksterne rådgivere i 2014 ca. 200 mio. kr., hvilket er en stigning i forhold til 2013, hvor nettoforbruget, ekskl. posten 45099 - Øvrige entreprenør- og håndværkerydelser, var lig ca. 180 mio. kr., og i forhold til 2012, hvor nettoforbruget på de øvrige poster var nede på ca. 122 mio. kr. Ses der isoleret på nettoforbruget til Bygherrerådgivning, kan det konstateres, at udgifter hertil næsten fordobles fra 2013 til 2014, hvilket står i modsætning til andre udgifter til eksterne rådgivere. Dette indikerer, at en stadig større del af denne specifikke kompetence købes eksternt, hvilket kunne skyldes manglen på interne kompetencer.

Sammenlignes nettoforbruget med det, der er registreret i Teknik- og Miljøforvaltningen, er det samlede nettoforbrug større for alle årene, dog særligt i 2012. Ses der bort fra konto 45099 - Øvrige entreprenør- og håndværkerydelser, er KEjds forbrug mindre i 2012 med ca. 122 mio. kr. mod TMF's nettofor-

brug for 2012 på ca. 150 mio. kr. Det omvendte er tilfældet for årene 2013 og 2014, hvor KEjds forbrug er på henholdsvis ca. 180 mio. kr. og ca. 200 mio. kr. mod TMF's nettoforbrug for 2013 på ca. 123 mio. kr. og for 2014 ca. 108 mio. kr., hvilket fremgår af nedenstående tabel.

TMF's anvendelse af eksterne rådgivere	2012	2013	2014
45099 - Øvrige entreprenør- og håndværkerydelser	864.570.926	732.502.179	885.035.047
49023 - Eksterne juridiske konsulentysdelser	4.266.982	6.298.061	5.257.715
49025 - Tekniske rådgivere - anlægsområdet	144.689.651	115.154.382	101.437.459
49028 - Bygherrerådgivere	1.667.352	1.294.831	2.139.093
I alt	1.015.194.912	855.249.454	993.869.313

Kilde: Økonomiforvaltningen

Forskellen i anvendelse af eksterne rådgivere, herunder den markante forskel i anvendelsen af bygherrerådgivning, er i nogen grad drevet af, at der er tale om forskellige porteføljer af projekter for henholdsvis KEjd og TMF.

4 Identificerede udfordringer

4.1 Rammebetingelser

4.1.1 Budgetprocessen

Fagforvaltningerne oplever, at budgetnotaterne er af en tilstrækkelig kvalitet inden for processens begrænsninger, og såfremt processen følges, herunder at fagforvaltningerne anvender fx forundersøgelser, og at KEjd har notaterne til kvalificering. Budgetprocessen er en kendt proces for både fagforvaltninger og KEjd, der altid har været den samme, og det må man indrette sig efter. Vilkåret er, at processen er under tidspres og politisk pres, og at man på et tidspunkt bliver nødt til at få en politisk beslutning, før man kan fortsætte. Fagforvaltningerne har en forventning om, at når de har fulgt den rette proces frem mod et budgetnotat, er estimatet af en sådan karakter, at de ikke senere skal bede om flere penge i deres politiske udvalg.

KEjd oplever to problemer i forhold til budgetprocessen. Det ene problem er, at der ikke er en aftalt tidsramme for, hvor lang tid KEjd har til at kvalificere budgetnotaterne. Det andet problem er, at der ikke er en ensartet ramme for, hvor lang tid der er til udarbejdelse af ideoplæggene, når fagforvaltningerne bestiller KEjds hjælp til dette. Det betyder, at processen ofte er for kort til at sikre tilstrækkelig kvalificering af budgetnotater og bestilte ideoplæg.

Processen for inddragelse er således formelt på plads, men udfordres i praksis af tid i en stram budgetproces. Ud over dette tidspres eksisterer der ikke nogen formaliserede tidsfrister for, hvor lang tid KEjd har til at kvalificere budgetnotaterne, og dermed hvornår fagforvaltningerne senest skal fremsende budgetnotater. Endvidere er der ikke konsensus og forventningsafstemning om vidensniveauet i de forskellige indledende faser, herunder hvilke usikkerheder der præger beslutningsgrundlaget i hvilke faser, og dette kommunikerer ikke til politikerne. På samme vis synes der ikke at være klarhed over, i hvor høj grad risici beskrives i budgetnotatet, og således hvor gennemsigtigt dette er i forhold til det aktuelle vidensniveau.

4.1.2 Placering af ansvar

KEjd oplever, at Københavns Kommunes styreform er en rammebetingelse, der medfører, at når et projekt kører af sporet, skal ansvaret placeres entydigt, og den ansvarlige (fag)forvaltning skal i eget politisk udvalg. Derfor anvendes der mange ressourcer på at placere et ansvar, frem for at man lægger det op som en fællesindstilling som Københavns Kommune.

Udfordringen kan imødekommes ved i højere grad ikke at søge alle penge på én gang, men nærmere få bevilget forundersøgelser og byggeprogram med henblik på at nå et mere retvisende estimat. Det politiske niveau er dog utålmodigt og ønsker hurtigt at træffe beslutninger og udmønte penge, og det er vanskeligt at formidle byggeprocessen til det politiske niveau.

Endvidere kan udfordringen imødekommes ved allerede formelt at screene budgetnotater i fx a- og b-notater, hvor førstnævnte gennemgår en længere forberedende proces, mens sidstnævnte kræver, at fagforvaltningen og KEjd sætter sig sammen i et "SWAT-team". Endelig kan udfordringen også imødekommes ved i højere grad at indarbejde et SLA-koncept, der i højere grad understøtter samarbejde via partnerskab.

4.2 Beslutningsbehov og processer

4.2.1 Kvalitetsskred

Fagforvaltningerne oplever, at der sker et kvalitetsskred i processen, således at projektets kvalitetskrav gradvist falder bort i de enkelte faser. De oplever processen ind til udførelsesfasen som uigennemsigtig, herunder oplever de, at der er krav, fx fra funktionsprogrammet, der aldrig når med i hovedprojektet eller udbudsmaterialet, uden at de bliver orienteret. Derfor har fagforvaltningerne en oplevelse af, at det overleverede projekt ikke overholder det, der er lovet politikerne. Snitfladen tilsiger, at forvaltningen in-formeres ved væsentlige ændringer.

I forlængelse af dette oplever fagforvaltningerne, at brugerinddragelse ikke er en del af processen, efter projektforslaget er afleveret, men at praksis er, at brugerne skal involveres i valg af inventar, eller hvis der sker væsentlige ændringer i projektet med konsekvenser for ibrugtagningen.

I henhold til SLA'en er brugerinvolvering begrænset til planlægningsfasen, medmindre der er tale om ombygning af byggerier i drift, eller hvis der opstår væsentlige afvigelser i forhold til det aftalte. Ligeledes kan det være nødvendigt, at brugerinvolvering sker på et senere tidspunkt, såfremt beslutninger i planlægningsfasen udsættes til udførelsesfasen.

KEjd oplever, at byggerierne ikke er tilstrækkeligt belyst i budgetnotaterne. SLA'en definerer ikke, som tidligere nævnt, hvor længe KEjd skal have i processen til at kvalificere budgetnotaterne, hvorfor de ofte blot har et par dage. Således bliver kvalificeringen baseret på nøgletal og grove overslagsberegninger. Ligeledes er der et kvalitetsperspektiv, idet budgetnotaterne ikke har en tilstrækkelig byggefaglighed til grund for estimater, og fagforvaltningernes brug af rådgivere komplicerer processen, idet de fx kan formulere for detaljerede krav i samarbejde med brugerne eller skitser bygninger for politikerne, der ikke kan realiseres. Det giver udfordringer med forventningsafstemning af både brugere og politikere, der bliver skuffede. KEjd oplever, at fagforvaltningerne bruger mange ressourcer på dele af processen, KEjd alligevel skal gentage senere. Udfordringen kan delvist imødekommes ved, at der under kravformuleringen tages stilling til, hvorvidt kravene er strengt nødvendige, og om de i modsat fald skal udgå - "need to have" frem for "nice to have".

KEjd foreslår, at uanset hvor mange budgetnotater fagforvaltningen udarbejder, kræver det stadig tilstrækkelig tid til kvalificering og bearbejdning i både fagforvaltning og KEjd.

4.3 Organisation, roller og ansvar

4.3.1 Partnerskab som supplement til SLA

Fagforvaltningerne oplever, at projekterne generelt fungerer, når de og KEjd har et parløb i hele processen, og når processen giver plads til, at der er et fagfagligt spor, med en brugerdialog, som fagforvaltningen faciliterer, og et byggefagligt spor. Også i udførelsesfasen deltager fagforvaltningerne, idet montering og inventar kræver en høj grad af brugerinddragelse, ligesom ændringer i projektets tid og kvalitet kræver, at brugerne inddrages. Således består en stor udfordring for nogle fagforvaltninger i, når tiden skrider, idet brugerne står klar til at tage bygningen i drift, eller fordi man drifter bygningen, samtidig med at man bygger. Disse forhold kræver megen brugerhåndtering/-inddragelse. Fagforvaltningerne bruger således også betydelige ressourcer, særligt i slutningen af udførelsesfasen, når driftsfasen nærmer sig.

Fagforvaltningerne oplever, at organisation, roller og ansvar er entydigt defineret i SLA'en, men bliver uklart, når samarbejdet ikke fungerer. At ansvaret skifter undervejs i processen, er ikke en udfordring, så længe den ansvarshavende tager rollen på sig. Forvaltningerne oplever dog, at det ikke altid lykkedes den, der har ansvaret, at sætte sig for bordenden, og at det afhænger af den enkelte person. Til gen-

gæld oplever forvaltningerne, at snitfladen fungerer godt i projekter, der går efter planen, idet fagforvaltningerne og KEjd her formår at indgå i et partnerskab.

I tråd med dette oplever fagforvaltningerne, at det er en udfordring, når der kommer nye og mere urutinerede projektledere, at et godt projekt involverer et tættere og mere løbende samarbejde, end det er defineret i SLA'en. Der er således behov for en fornyet dialog omkring indhold og anvendelse af SLA'en med henblik på at optimere det formelle grundlag for indgåelse af partnerskaber.

Fagforvaltningernes ressourceforbrug, som følge af udfordringer for roller og ansvar, er endvidere illustreret af, at fagforvaltningerne i flere tilfælde har organiseret sig med egentlige byggekontorer til håndtering af snitfladen med KEjd i byggeprocesser. Dette medfører, ifølge KEjd, også ekstra ressourceforbrug hos KEjd og betyder altså, at der bruges flere ressourcer i såvel fagforvaltningerne som i KEjd i denne proces, hvilket er u hensigtsmæssigt for Københavns Kommune.

KEjd oplever, at når de overtager ansvar for tid og kvalitet ved et godkendt projektforslag, er de under stort pres fra fagforvaltningerne om at udmønte pengene så tidligt som muligt, hvilket er u hensigtsmæssigt i forhold til den samlede byggeproces. Hvad angår brugerinddragelsen, oplever KEjd fagforvaltningerne som meget aktive og deres rolle som hensigtsmæssig. KEjd oplever dog også, at fagforvaltningerne har mange holdninger til tid og pris, hvilket KEjd finder mindre hensigtsmæssigt i forhold til den faglighed, der ligger hos KEjd, og rådgiver på disse parametre.

4.3.2 Sikring af kontinuerlig projektledeelse

Forvaltningerne oplever, at KEjd lader sit ansvar "sive" ned til rådgiverne frem for selv at sætte sig for bordenden. Samtidig har forvaltningerne et stærkt incitament til at få projektet til at lykkes, idet de er ansvarlige over for egne politikere. Det kan få forvaltningerne til at tage ansvaret, hvis de ikke oplever, at KEjd håndterer en situation, hvor der er gået noget galt. Eksempelvis skaber det forvirring hos brugerne og forsinker projektbeslutninger, hvis KEjd ikke deltager på byggemøder, men i stedet overlader det til rådgivere. Samtidig oplever KEjd, at også fagforvaltningerne læner sig op ad rådgiverne, idet fagforvaltningerne i nogle projekter henvender sig direkte til rådgiverne uden at lade KEjd håndtere snitfladen entydigt.

Inddelingen i præ-/pro-projektledere opleves af forvaltningerne ikke som en udfordring i sig selv, idet det kommer an på de enkelte projektlederes kompetencer. Der er dog en risiko for, at viden og især ejerskab ikke bæres tilstrækkeligt med igennem hele projektet, og projektlederskiftet sker i en fase, hvor der træffes en lang række vigtige beslutninger. Således oplever fagforvaltningerne, at de er den eneste part i projektet, der kender hele historien, mens KEjd, der har skiftet projektleder, ikke har den fornødne viden til at styre rådgiverne. Samtidig er der også en udfordring i overgangen til "post", altså drift, idet man ikke oplever, at projektets viden bliver tilstrækkeligt overdraget, hvorfor man i driftsprocessen ikke kender præmisserne for de valg, der er truffet i udførelsesfasen. I forlængelse af dette oplever fagforvaltningerne, at KEjd ikke tager tilstrækkeligt ansvar for mangeludbedringen.

Fagforvaltningerne ser deres egen rolle som oversætter mellem byggeprojektet og brugerbehovene, herunder forventningsafstemme med brugerne om, hvad der kan lade sig gøre, men de oplever, at de også må påtage sig opgaven at koordinere og dele viden mellem KEjds forskellige afdelinger i forskellige faser af processen, hvilket giver et ressourcestab for fagforvaltningerne i processen.

KEjd oplever, at de gerne vil påtage sig rollen som bygherre, men hvis der sker et kvalitetsskred med rådgiveren, skal KEjd tage den juridiske tvist. Her er de krav, fagforvaltningen oplever som væsentlige, ikke altid de samme, som er væsentlige i juridisk forstand. Og i de vanskelige faser, hvis der går noget galt, er rollerne ikke tydeligt afklaret.

KEjd oplever endvidere, at man inden for byggebranchen etablerer sin organisation til hvert enkelt projekt, hvor der hver gang skabes en ny projektstruktur. Derfor er det vigtigt, at der er forståelse for, at mistilliden fra ét projekt, der er kørt af sporet, ikke skal sprede sig til de øvrige projekter. KEjd oplever således, at de kun har plads til at sætte sig for bordenden, hvis de får den fornødne tillid.

4.4 Styringstilgang og incitamenter

4.4.1 Over-/underskudsmodellen

Fagforvaltningerne oplever, at over-/underskudsmodellen medvirker til, at KEjd opnår råderet over forvaltningens penge, og at det ikke er gennemslagskraftigt, hvad der sker med et eventuelt overskud. Fagforvaltningerne har en interesse i, at et eventuelt overskud bliver brugt på deres egen målgruppe, og de oplever, at KEjd ikke har incitament til at give fagforvaltningen mulighed for at tilkøbe eventuelle optioner i et projekt via projektets overskud. Endvidere finder fagforvaltningerne det u hensigtsmæssigt, at KEjd kan tage forbehold for økonomien i et projekt, således at fagforvaltningen skal dække en eventuel merudgift, idet det ikke giver KEjd det rette incitament i forhold til at overholde projektøkonomien. Fagforvaltningerne oplever således, at de skal betale for, at KEjd overholder tid og pris i et projekt.

KEjd oplever, at Københavns Kommune har en semantik om "vores penge" og "jeres penge". Samtidig oplever KEjd, at de skal redegøre for over-/underskud i byggeprojekter for hver enkelt forvaltning, og at det er en suboptimering i forhold til at opgøre over-/underskud på kommuneniveau.

I sin nuværende form har fagforvaltningerne således på den ene side incitament til at minimere budgettet for at opnå politisk godkendelse og for at undgå, at et overskud anvendes på en anden målgruppe end forvaltningens egen målgruppe, idet forvaltningerne betragter pengene som "deres". På den anden side skal forvaltningerne forholde sig til risikoen for, at de selv skal finansiere et eventuelt underskud. Samtidig har KEjd på den ene side incitament til at prioritere tid og kvalitet over pris, idet fagforvaltningerne finansierer eventuelle underskud på et konkret projekt, mens KEjd på den anden side har incitament til at generere et overskud, idet KEjd herefter kan disponere over overskuddet. Disse modsatrettede incitamenter udfordrer et samlet ejerskab til byggeprocessens faser og beslutninger, idet KEjd på den ene side og fagforvaltningerne på den anden side har interesse i at fralægge sig ansvaret for ændringer i projekternes økonomi og de parametre, som påvirker prisen: tid og kvalitet.

I modellen er der samtidig ikke gennemslagskraftighed hvad angår, dels hvornår fagforvaltningerne selv skal finansiere underskud, dels hvem der disponerer over et eventuelt overskud.

4.4.2 Incitamenter for tid og pris

Totaløkonomiske overvejelser sker i form af, at fagforvaltningerne anlægger en række driftsmæssige overvejelser i projektets forberedelse, og KEjd udarbejder totaløkonomiske beregninger på eksempelvis klimasikring. Fagforvaltningerne oplever dog, at der kan være forskellige incitamenter i kommunen til den totaløkonomiske konklusion, eksempelvis kan nogle investeringer være bedre byggeteknisk, men dyrere i drift.

Fagforvaltningerne oplever endvidere, at tid er et højt prioriteret incitament for KEjd, mens de selv har incitament til at udskyde overtagelsen af bygningerne, idet ibrugtagelsen markerer tidspunktet for, hvornår entreprenørernes dagsbød bortfalder, og den udfordrende proces for udbedring af fejl og mangler igangsættes. Ligeledes oplever fagforvaltningerne, at tidsincitamentet skal være balanceret med kvalitetsincitamentet, så der ikke går på kompromis med sidstnævnte som følge af en ambition om at blive færdig før tid.

Endelig oplever fagforvaltningerne, at de som de eneste har incitament til at presse prisen i et projekt ned, fordi de skal opnå den politiske godkendelse, og at KEjd samtidig har monopol på at sige, hvad tingene koster.

KEjd oplever, at fagforvaltningerne har en interesse i at være optimistiske i fasen frem mod budgetnotatet, så fagforvaltningerne kan opnå politisk godkendelse, mens KEjd, der forholder sig neutralt til, om et budgetnotat bliver vedtaget eller ej, oplever, at de skal kvalitetssikre budgetnotater på et meget simpelt grundlag og har interesse i at lave konservative estimater, idet de senere bliver mødt med, at de har været med til at kvalitetssikre projektets økonomi, hvis der sker overskridelser. Dette leder til, at fagforvaltningerne og KEjd tager forbehold for hinanden i processen.

4.5 Controlling og rapportering

Fagforvaltningerne oplever, at de agerer skyggecontroller i hele projektet og har fokus på at opfange fejl undervejs, idet de oplever, at de efter overdragelsen af projektet under alle omstændigheder skal udarbejde mangellister og være i løbende dialog med KEjd om udbedringen. Det nævnes dog i denne sammenhæng, at fagforvaltningerne i nogle tilfælde ikke giver KEjd deres tiltænkte rolle, hvilket vanskeliggør KEjds rolle.

Fagforvaltningerne oplever således, at overdragelsen er præget af manglende grundighed, og at identifikationen og udbedringen af fejl og mangler er en omfattende opgave, og at deres egne medarbejdere skal bruge megen tid på løbende at identificere fejl og mangler i en ny bygning samt håndtere opfølgningen på deres udbedring, som kan tage flere år.

Endelig oplever forvaltningerne, at der påhviler dem meget kvalitetssikring af fx udbudsmateriale, i forhold til hvad der er defineret i SLA'en. Samtidig er dette dog et element i et godt samarbejde, og de ønsker at blive inddraget.

4.6 Kompetencer

Generelt oplever fagforvaltningerne, at kompetencerne i KEjd er meget personbundne, og at et projekts gennemførelse således afhænger meget af kompetencerne hos den enkelte projektleder. Gode projektledere hos KEjd ved, hvad de ikke ved, og er således gode til at inddrage forvaltningerne, når det kommer til brugerrelaterede forhold. Således er gode projektledere involverende og tilstedeværende, og de holder fagforvaltningen løbende orienteret om projektets beslutninger og fremdrift, eksempelvis ved fremsendelse af dagsordener og mødereferater. De gode projektledere har således gode kompetencer inden for netop projektledelse og har fokus på at identificere alle fejl og mangler på tid, kvalitet og pris i tide som den bygherre, der overvåger den eksterne rådgiver.

Fagforvaltningerne oplever dog også, at der stilles store krav til en projektleder om både at kunne rumme formelle, økonomiske og tekniske krav og brugerinddragelse og håndtering af brugernes forventninger. Ligeledes oplever fagforvaltningerne, at projektledelsen i udførelsesfasen kan blive for byggeteknisk og bære præg af det fællesskab og den byggelogik, der opstår på en byggeplads, og hvor KEjd ikke formår at sætte sig for bordenden som bygherre. Dette sker på bekostning af den generelle bygherreroles, der også indebærer armlængde til og styring af rådgivere samt håndtering af og respekt for fagforvaltningens behov og faglighed, herunder kommunikation og brugerinddragelse. Det nævnes i denne forbindelse, at fagforvaltningerne i nogle tilfælde selv kontakter rådgivere direkte og dermed uden om KEjd, hvilket underminerer KEjds mulighed for at sætte sig for bordenden.

Fagforvaltningerne oplever, at KEjds byggefaglige kompetencer generelt er gode, men at KEjd har et udviklingspotentiale, hvad angår brugerhåndtering. I den forbindelse skal det bemærkes, at brugerhåndtering ifølge SLA'en er fagforvaltningernes formelle ansvarsområde. Ligeledes nævnes det, at næste skridt i kompetenceudvikling hos KEjd omhandler innovation i bygninger, eksempelvis hvad angår velfærdsteknologi.

4.7 Systemer

Drift og implementering af systemer i KEjd, der understøtter gennemførelsen af byggeprojekter, sker i konteksten af kommende ændringer i Københavns Kommunes systemlandskab, primært som følge af det forestående indkøb af nyt ERP-system. Det er således et særligt opmærksomhedspunkt, at anvendelsen af KØPS (Københavns Ejendommens Økonomi- og Projektstyringssystem) understøttes af det nye ERP-system, så det sikres, at økonomi- og projektdata kan konsolideres på tværs, og at systemunderstøttelsen således er integreret, herunder med øvrige datakilder, eksempelvis stamdata for bygningsmassen i Københavns Kommune.

5 EY's anbefalinger

EY's anbefalinger er udarbejdet ud fra en modenhetstilgang, hvor vi operationaliserer den nuværende modenhet på byggeområdet og identificerer fokusområder for de kommende år på baggrund af de identificerede udfordringer. Fokusområderne er *efterlevelse, procesforståelse, kompetencer og organisation*.

Formålet er at identificere, hvilke tiltag der med fordel kan effektueres hurtigt, og hvilke tiltag der har et længere og mere strategisk sigte, så der sikres et kontinuerligt momentum i KEjds udvikling, samtidig med at tiltag først implementeres, når det nødvendige grundlag er på plads.

Tilgangen er illustreret i nedenstående figur. I de følgende afsnit gennemgås de enkelte fokusområder et for et.

Figur 4: EY's anbefalinger til udvikling af byggeområdet i Københavns Kommune

	År 0	År 1	År 2	År 3
Organisation				
Udfører	✓ Etablering af snitflade ✓ Etablering af incitamenter ✓ Intern organisatorisk tilpasning	➤ Tilretning af snitflade ➤ Tilretning af incitamenter ➤ Klargør porteføljestyling på fagforvaltningsniveau	➤ Evaluering af snitflade ➤ Evaluering af incitamenter ➤ Porteføljestyling på fagforvaltningsniveau	➤ Tilretning af snitflade ➤ Tilretning af incitamenter ➤ Igangsat porteføljestyling på KK-niveau
Bestiller	✓ Intern organisatorisk tilpasning	➤ Porteføljestyling på forvaltningsniveau		
Kompetencer				
Udfører	✓ Juridiske kompetencer ✓ Grundlæggende projektledelse ✓ Grundlæggende byggesagsstyring	➤ Gennemgående projektledelse ➤ Proaktiv interessenthåndtering ➤ Kundefokus og risikostyring	➤ Program og porteføljestyling ➤ Etableret kompetencefællesskab omkring borgere, brugere, politikere	➤ Integreret drifts- og projektledelse ➤ En fælles kompetencemodel med integreret kapacitetsplanlægning
Bestiller	✓ Interessenthåndtering	➤ Program og porteføljestyling	➤ Kompetencefællesskab	
Procesforståelse				
Udfører	✓ Inddragelse af fagforvaltninger og brugere ✓ Service level agreement (SLA) ✓ Planlægning vs. udførsel	➤ Vidensdeling, relevant involvering og ejerskab ➤ Transparens og relevans i rapportering ➤ Påbegyndt arbejde med projektdifferentiering	➤ Tværfagligt samarbejde forankret hos procesejere ➤ Prædefinerede procesvarianter for udvalgte typer af projekter	➤ Procesdefineret partnerskab (i modsætning til incitamentsdefineret partnerskab) ➤ Digitaliserede processer
Bestiller	✓ Brugerinddragelse	➤ Vidensdeling	➤ Tværfagligt samarbejde	➤ Procesdefineret partnerskab
Efterlevelse				
Udfører	✓ Bygge- og udbudsjura ✓ Dokumentation ✓ Kontraktstyring	➤ Valider stamdata og metode for konsolidering ➤ Projekt controlling	➤ Integrer efterlevelse i rådgivning og vice versa ➤ Kravspecificer systemunderstøttelse	➤ Systematisk arbejde med risikostyring ➤ Igangsat implementering af integreret systemunderstøttelse
Bestiller	✓ Budgetnotat	➤ Funktionsprogram og krav	➤ Risikoafdækning	➤ Risikostyring

5.1 Efterlevelse

Byggeområdet i Københavns Kommunes nuværende situation er karakteriseret ved at have etableret et solidt efterlevelsgrundlag, hvad angår bygge- og udbudsjura, dokumentation og kontraktstyring. I de kommende år bør fokus ligge på, at efterlevelsen i højere grad underbygger byggeriernes proces, kompetencer og organisation.

Første skridt er at validere stamdata og metode for konsolidering samt tilføje en struktureret tilgang til projektcontrolling, hvor den eksisterende dokumentation anvendes aktivt i styringen af de enkelte projekter og på tværs af porteføljen. Herefter integreres efterlevelsen i rådgivning og omvendt, således at efterlevelse og rådgivning er tænkt ind i den videre udvikling af processer, systemer og organisationens kompetencer, ligesom systemunderstøttelsens kravspecifikation revideres og afstemmes mod det aktuelle styrings- og rapporteringsbehov. Endelig påbegyndes et systematisk, databaseret arbejde med risikostyring, ligesom en integreret systemunderstøttelse implementeres.

Fra casestudierne står det klart, at en effektiv efterlevelse kræver en integreret systemunderstøttelse med klare roller og ansvar. Ledelse og medarbejdere skal arbejde med efterlevelse ved at beskrive egne roller og ansvar, men effekten opnås først egentligt, når systemerne kan overtage den manuelle del af efterlevelsesarbejdet, og ledelse og medarbejdere kan fokusere på den personlige interaktion med borgere, brugere og samarbejdspartnere. Trinene i den ovenfor beskrevne udvikling vil bringe KEjd frem til dette punkt inden for de næste tre-fem år. Denne proces vil i overgangsperioden kræve et forholdsvis stort ressourcetræk og ikke mindst et blik for, hvordan efterlevelse ikke kun drives ud fra et juridisk perspektiv, men også kan drives ud af et stærkt kundefokus samt dyb projekt- og procesforståelse.

5.2 Procesforståelse

Byggeområdet i Københavns Kommunes nuværende situation er kendetegnet ved et fokus på at anvende den eksisterende SLA, inddragelse af fagforvaltninger og brugere i overensstemmelse hermed samt ramme den rette balance mellem planlægningsfasen og udførelsesfasen i konkrete projekter. I de kommende år bør fokus ligge på at modne snitfladen mellem KEjd og fagforvaltninger, således at der dannes det rette grundlag for etablering af først og fremmest et samarbejde frem for blot inddragelse og involvering, senere et egentligt procesdefineret partnerskab parterne imellem. I den sammenhæng bør også konceptet for SLA'en genovervejes, med henblik på at dette i højere grad understøtter en partnerskabstankegang frem for det nuværende koncept, der fokuserer på snitflader og overdragelse af ansvar. Ved samme lejlighed kan det overvejes, om SLA'en, som den fremstår, er for administrativ tung og bureaukretisk, og om dette har en indvirkning på efterlevelse af SLA'en.

Første skridt er at understøtte projektledelsen, så der i højere grad er kontinuitet mellem de enkelte faser, hvor viden og ejerskab sikkert overdrages, og hvor der skabes gennemsigtighed i processens beslutningspunkter, herunder til- og fravalg. Dette indebærer bl.a. en øget transparens og relevans af projektrapportering og dokumentation og vil gøre det muligt at opbygge et længere og potentielt mere tilidsfuldt forhold mellem projektlederne, fagforvaltningerne og KEjd. Ligeledes bør KEjd påbegynde en differentiering af byggeprojekter, herunder definition af, hvad der udgør komplekse og risikofyldte projekter, og hvilken proces der bør følge disse.

Processuelt kræver det at etablere en kontinuerlig projektledelse en stillingtagen til balancen mellem hensynet til de forskellige fagligheder, der præger planlægningsfasen og udførelsesfasen, og hensynet til en gennemgående projektledelse. Såfremt man ønsker at fastholde projektlederskiftet mellem de to overordnede faser i den såkaldte præ-/pro-model, bør overdragelsen af viden og ejerskab i højere grad understøttes af processer og værktøjer. Såfremt man vælger, at samme projektleder varetager projektet på tværs af de to faser, kan denne eventuelt suppleres af en byggefaglig projektleder i udførelsesfasen. Derudover er det vores anbefaling, at projektledelsen også følger projektet, efter byggeriet er overleveret, da der ofte er byggerelaterede opgaver i forlængelse af idriftsættelsen af en bygning, såle-

des at hele processen (præ/pro/post) dækkes af samme projektleder, eller at der er meget klar overdragelse mellem faserne.

Her bør processen frem mod budgetnotater være genstand for særlig opmærksomhed, idet budgetnotatets indhold bliver meget bestemmende for den efterfølgende planlægnings- og udførelsesproces og giver anledning til megen støj, hvad angår identifikation og balance mellem krav til tid, kvalitet og pris. Et led i dette er det eksisterende tiltag til udarbejdelse af ideoplæg, der dog endnu ikke benyttes af fagforvaltningerne. Det bør i den forbindelse identificeres, hvordan KEjd kan spille en mere aktiv og kvalificerende rolle i processen frem mod budgetnotatet, herunder om KEjd eventuelt kan inddrages tidligere, eksempelvis ved nedsættelse af et team omkring budgetnotater på store eller særligt komplekse projekter, der involverer både fagforvaltningens fagfolk, KEjd og eventuelt TMF i forhold til myndighedsgodkendelse.

Casestudierne har vist, at der er store sammenfald i beskrivelsen af og arbejdet med faserne i de anvendte procesmodeller. Den overordnede opdeling i en planlægnings- og en udførelsesfase er genkendelig og har i alle casestudier fungeret som en fælles referenceramme. Casestudierne har samtidig vist, at det ikke er detaljerne i processens indhold, der er afgørende for succesfulde byggeprojekter, men i høj grad sammenhængen mellem de formelle beslutningstidspunkter, og hvornår disse indtræffer, eksplicitte organisatoriske (og ofte økonomiske) incitamenter. Samtidig fremhæves projektledelsens personlige kompetencer og givne mandat gennem såvel planlægnings- som udførelsesfasen. Det er som en følge heraf helt afgørende, at det videre udviklingsarbejde ikke får karakter af en "pilotøvelse", men derimod bygger videre på den etablerede proces og emner som entydige beslutningstidspunkter, klare (og gerne økonomiske) incitamenter og ikke mindst erkendelse af behovet for endog meget stærke og kundefokuserede projektledelseskompetencer.

5.3 Kompetencer

KEjds fokus for kompetencesammensætning er i sin nuværende situation præget af juridiske kompetencer, grundlæggende projektledelse og grundlæggende byggesagsstyring. I de kommende år bør fokus være på at udvide kompetencesammensætningen hen mod kompetencer, der understøtter den samlede organisatoriske sammenhæng mellem projekter og drift, herunder interessenthåndtering, forståelse for borgere, brugere og politikere samt program- og porteføljestyring.

Første skridt er at etablere kompetencegrundlaget for at understøtte den kontinuerlige projektledelse i hele byggeprojektet, som er beskrevet ovenfor, ligesom kompetencer vedrørende proaktiv interessenthåndtering samt kundefokus og risikostyring bør styrkes.

Byggeprojekternes proces involverer en række interessenter fra planlægningsfasens indledning, til driftsfasen kan igangsættes. Hvilke interessenter der spiller en rolle, varierer i de enkelte faser, hvor det i planlægningsfasen særligt er fagforvaltninger, brugere og det politiske niveau, der skal involveres, mens det i udførelsesfasen særligt er fagforvaltninger og rådgivere, der skal involveres. Virkeligheden er dog, at man i både planlægningsfasen og udførelsesfasen skal kunne håndtere alle interessenter, hvilket i dag er en udfordring. Dette sker særligt, hvis der sker uforudsete hændelser i udførelsesfasen, der kræver en stærk rådgiverstyring og samtidig tæt involvering af forvaltning og eventuelt det politiske niveau, eksempelvis hvis tiden i et projekt skrider, og det har konsekvenser for ibrugtagningen af bygget.

Udvikling af KEjds kompetencesammensætning indebærer således øget fokus på interessenter, herunder særligt kunder i 1. led - fagforvaltninger - samt kunder i 2. led - politikere, brugere og borgere, styring af viden og ejerskab i projekter, styring af rådgivere samt løbende projektcontrolling.

Hvor billedet og læringen fra casestudierne har været meget enslydende for efterlevelsese- og procesforståelsedelen, er billedet og dermed læringen fra kompetence (og i det følgende afsnit organisationsdelen) noget mere sammensat. Casestudierne har vist, at tilgangen til kompetencer og kompetenceudvikling hænger nøje sammen med organisationens historie. Bygningsstyrelsen er en ung organisation

med et stærkt forvaltningsmandat og en smal organisation, Vejdirektoratet er en meget moden og i store træk selvkvørende organisation, og COWI er en faglig ambitiøs organisation med en tillært kommerciel forståelse. Fra Bygningsstyrelsen bør man hæfte sig ved forståelsen af egen rolle og nødvendigheden af klare rammebetingelser. Fra Vejdirektoratet kan man lære af organisationens respekt for organisatorisk indretning efter og erfaring med at håndtere store politiske og meget indgribende borger- og brugernære projekter. Og slutteligt kan man fra COWI-casen uddrage, at det selv i en stor fagprofessionel organisation ikke er givet, hvordan man mest effektivt udvikler de nødvendige projektledelses- og projektcontrollingkompetencer.

5.4 Organisation

Byggeområdet i Københavns Kommunes organisering er i dag kendetegnet ved med fokus på driften af den eksisterende snitflade at få de etablerede incitamenter til at virke i praksis samt den seneste tilpasning af KEjds interne organisering. I de kommende år bør fokus ligge på løbende at tilrette snitflade og incitamenter med henblik på at arbejde hen mod porteføljestyling på Københavns Kommune-niveau.

Første skridt er at tilrette den eksisterende snitflade og tilhørende incitamenter samt at klargøre en mulig porteføljestyling på fagforvaltningsniveau. Forvaltningen af den nuværende snitflade og dens incitamenter bærer præg af gennemgående udfordringer med den eksisterende over-/underskudsmodel, der udgør grundlaget for den bestiller-/udførermodel, KEjd og fagforvaltningerne interagerer under. Modelens incitamenter er således ikke gennemskuelige og konsistente, hvilket medfører en række udfordringer i hele byggeprocessen helt fra udarbejdelsen af budgetnotatet til overlevering af det færdige projekt.

EY anbefaler, at modellen gentænkes, med henblik på at identificere:

1. Hvilke styringsparametre er de mest effektive til at styre byggeprojekter i KK?
2. Hvad udgør et under-/overskud, og hvad er driverne bag?
3. Hvor placeres ansvaret (for bl.a. under- og overskud) organisatorisk?
4. Hvilke undtagelser er der for under-/overskud og er de hensigtsmæssige i forhold til incitamenterne for effektiv byggestyring?

Endvidere bør modellens incitamentsstruktur i første omgang understøtte en porteføljestyling for hver fagforvaltnings projekter og på sigt en porteføljestyling på tværs af Københavns Kommunes byggeprojekter for at sikre, at der ikke suboptimeres inden for enkelte projekter eller enkelte fagforvaltninger. En porteføljestyrimodel vil samtidig give kommunen - eller i første omgang forvaltningen - mulighed for at prioritere mellem enkelte byggeprojekter og dermed sikre omkostningseffektivt fokus på de væsentligste projekter.

Casestudierne har vist, at flere former for organisering kan føre til en effektiv styring af byggeprojekter. Det kritiske spørgsmål i forhold til organisering er, hvorvidt organiseringen og de indlagte (særligt økonomiske) incitamenter opleves at spille sammen med eller imod de givne rammebetingelser og den strategisk udlagte retning. Bygningsstyrelsen har god erfaring med en klar rollefordeling, en simpel incitamentsmodel og det faktum, at det endelige bevillingstilsagn gives på baggrund af et kendt resultat af licitationsprocessen. Vejdirektoratet har god erfaring med en stærk projektorganisation med en integreret risikostyring og en klar holdning om, at det kun er i absolut nødstilfælde, at der skal ansøges om ekstra midler. COWI har god erfaring med en funktionsfaglig erfaringsmodel med et skarpt blik for tværfaglige sammenhænge og det nødvendige projektmandat for at kunne agere rettidigt og effektivt.

BILAG Kort beskrivelse af casestudierne

EY har som en del af analysen gennemført tre interviews med eksterne organisationer.

I tabellen nedenfor er i den *øverste del* angivet, i hvilken grad casestudierne har givet relevant input og inspiration til Byggeri Københavns videre arbejde med at udvikle organisationen. I tabellens *nederste del* er opsummerede karakteristika for hver af casestudierne angivet.

Tekstafsnittet, der følger herefter, uddyber i kort form, hvilke observationer der ligger til grund for tabellens indhold. EY anbefaler, at Byggeri København i det videre arbejde går skridtet videre i at gå i dialog med disse og andre cases for derved at opbygge et relevant fælles målbillede for den nye organisation.

Tabel 1: Relevans og faktuelle forhold fra de tre eksterne casestudier

	<i>Bygningsstyrelsen</i>	<i>Vejdirektoratet</i>	<i>COWI</i>
Kompetencer	Meget relevant	Meget relevant	Meget relevant
Procesforståelse	Relevant	Relevant	Relevant
Efterlevelse	Relevant	Meget relevant	Relevant
Rammebetingelser	Klare rammebetingelser	Klare rammebetingelser	NA
Beslutningsbehov og processer	Stor bevidsthed om egen rolle	Organisatorisk og procesmæssig indretning efter og erfaring med at håndtere store politiske og meget indgribende borger- og brugernære projekter	Fokus på at opnå det nødvendige projektmandat for at kunne agere rettidigt og effektivt
Organisation, roller og ansvar	Ung organisation med stærkt forvaltningsmandat og en smal organisation	Selvkørende organisation med en meget stærk projektorganisation	Faglig ambitiøs organisation
Styringstilgang og incitament	Simpel incitamentsmodel	Hierarkisk incitamentsmodel, hvor TRM tilbageholder en betydelig central buffer	Tillært kommerciel forståelse
Controlling og rapportering	Kommunikerer porteføljesammensætning aktivt	Projekt for projekt-fokus med integreret risikostyring	
Kompetencer			Løbende udvikling i kompetencesammensætningen
Systemer og it	Stort fokus på system-siden		

Tværgående for casestudierne

Procesforståelse

Casestudierne har vist, at der er store sammenfald i beskrivelsen af og arbejdet med faserne i de anvendte procesmodeller. Den overordnede opdeling i en planlægnings- og en udførelsesfase er genkendelig og har i alle casestudier fungeret som en fælles referenceramme. Casestudierne har samtidig vist, at det ikke er detaljerne i processens indhold, der er afgørende for succesfulde byggeprojekter, men i høj grad sammenhængen mellem de formelle beslutningstidspunkter, og hvornår disse indtræffer, eksplicitte organisatoriske (og ofte økonomiske) incitamenter. Samtidig fremhæves projektledelsens personlige kompetencer og givne mandat gennem såvel planlægnings- som udførelsesfasen. Det er som en følge heraf helt afgørende, at det videre udviklingsarbejde ikke får karakter af en "pilotøvelse", men derimod bygger videre på den etablerede proces og tungere emner som entydige beslutningstidspunkter, klare (og gerne økonomiske) incitamenter og ikke mindst erkendelse af behovet for endog meget stærke og kundefokuserede projektledelseskompetencer.

Efterlevelse

Fra casestudierne står det klart, at en effektiv efterlevelse kræver en integreret systemunderstøttelse med klare roller og ansvar. Ledelse og medarbejdere skal arbejde med efterlevelse ved at beskrive egne roller og ansvar, men effekten opnås først egentligt, når systemerne kan overtage den manuelle del af efterlevelsesarbejdet, og ledelse og medarbejdere kan fokusere på den personlige interaktion med borgere, brugere og samarbejdspartnere. Trinene i den ovenfor beskrevne udvikling vil bringe KEjd frem til dette punkt inden for de næste tre-fem år. Denne proces vil i overgangsperioden kræve et forholdsvis stort ressourcetræk samt ikke mindst et blik for, hvordan efterlevelse ikke kun drives ud fra et juridisk perspektiv, men også kan drives ud af et stærkt kundefokus samt dyb projekt- og procesforståelse.

Kompetencer

Hvor billedet og læringen fra casestudierne har været meget enslydende for efterlevelsens- og procesforståelsedelen, er billedet og dermed læringen fra kompetence (og i det følgende afsnit organisationsdelen) noget mere sammensat. Casestudierne har vist, at tilgangen til kompetencer og kompetenceudvikling hænger nøje sammen med organisationens historie. Se de case-specifikke læringspunkter nedenfor.

Organisering

Casestudierne har vist, at flere former for organisering kan føre til en effektiv styring af byggeprojekter. Det kritiske spørgsmål i forhold til organisering er, hvorvidt organiseringen og de indlagte (særligt økonomiske) incitamenter opleves at spille sammen med eller imod de givne rammebetingelser og den strategisk udlagte retning. Se de case-specifikke læringspunkter nedenfor.

Bygningsstyrelsen

Bygningsstyrelsen er en ung organisation med et stærkt forvaltningsmandat og en smal organisation.

Fra Bygningsstyrelsen bør man hæfte sig ved forståelsen af egen rolle og nødvendigheden af klare rammebetingelser.

Bygningsstyrelsen har god erfaring med en klar rollefordeling, en simpel incitamentsmodel og det faktum, at det endelige bevillingstilsagn gives på baggrund af et kendt resultat af licitationsprocessen.

Vejdirektoratet

Vejdirektoratet er en meget moden og i store træk selvkørende organisation.

Fra Vejdirektoratet kan man lære af organisationens respekt for organisatorisk indretning efter og erfaring med at håndtere store politiske og meget indgribende borger- og brugernære projekter.

Vejdirektoratet har god erfaring med en stærk projektorganisation med en integreret risikostyring og fokus på overholdelse af budgettet samt mitigerende handlinger for at undgå at komme i en situation, hvor der er behov for ekstra bevilling. Dette italesættes meget tydeligt i den styringsmodel, der anvendes i Vejdirektoratet.

COWI

COWI er en faglig ambitiøs organisation med en tillært kommerciel forståelse.

Man kan fra COWI-casen uddrage, at det selv i en stor fagprofessionel organisation ikke er givet, hvordan man mest effektivt udvikler de nødvendige projektledelses- og projektcontrollingkompetencer. Et eksempel herpå er, at COWI nyligt har sat særligt fokus på kvantitative kompetencer i forbindelse med deres projektledelse.

COWI har god erfaring med en funktionsfaglig erfaringsmodel med et skarpt blik for tværfaglige sammenhænge og det nødvendige projektmandat for at kunne agere rettidigt og effektivt.

EY

Assurance | Tax | Transactions | Advisory

EY er et af verdens førende revisions- og rådgivningsfirmaer. Vores 167.000 ansatte verden over forenes af vores fælles værdier og et stærkt og kontinuerligt fokus på kvalitet. Vi gør en forskel ved at hjælpe vores medarbejdere, vores kunder og vores omgivende samfund til at realisere deres potentiale.

For mere information se venligst www.ey.com/dk

