



## Bilag 8 - Anlægseksekvering

12-07-2012

Dette notat vil forsøge at give en status på Teknik- og Miljøforvaltningens anlægseksekvering efter 3.kvartal 2012. Der bliver gennemgået status på tid og økonomi samt en risikovurdering for det forventede regnskab, der er indarbejdet i 2. kvartalsprognose.

Sagsnr.  
2012-102935

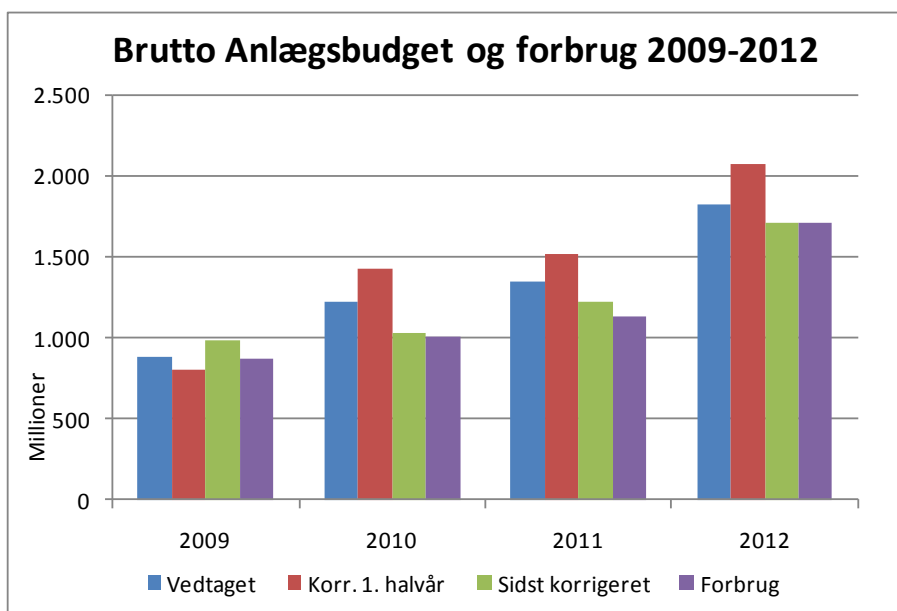
Dokumentnr.  
2012-575913

### Baggrund

Kommunens anlægsramme er steget væsentligt de seneste år, og Teknik- og Miljøforvaltningens årlige budget er steget tilsvarende. Forvaltningens andel af kommunens samlede anlægsramme udgør ca. 40 %.

Sagsbehandler  
Philip Holst

Nedenstående graf viser udvikling i brutto anlægsbudget for 2009-2012 (Forbrug i 2012 er forventet regnskab).



Anlægsudgifter opgøres og afrapporteres som brutto- og netttotal. I kvartalsprognoserne indgår udvalgets nettorammer, hvor udgifterne er fratrukket indtægterne. Når der tales om den økonomiske fremdrift af anlægsprojekter, er det udvalgets bruttorammer, der lægges til grund. Anlægsloftet, der indføres fra 2013 på baggrund af aftale mellem regeringen og KL om kommunernes økonomi for 2013, opgøres ligeledes som et bruttotal.

I vores budget og regnskabsopgørelser til kvartalsprognoserne fremviser vi hovedsageligt nettobudget. En bruttooversigt over udgifter og indtægter på bevillinger og funktioner (IM) fremgår af bilag 3. Når der afrapporteres til Økonomiudvalget og ”Fast Track Foræet” i forhold til eksekverings hastighed og forsinkede projekter, så er de økonomiske tal *brutttotal*. Baggrunden for, at der er særligt fokus på bruttotal, når man følger op på anlæg, er, at udgifterne er den bedste indikator for fremdriften på anlægsområdet. Hvis der afholdes

### Budget & Ledelsesinformation

Njalsgade 13, 4  
Postboks 457  
2300 København S

Telefon  
3366 3746

E-mail  
Stein.vollen@tmf.kk.dk

flere udgifter end forventet i en periode er det en indikator på større fremdrift i projektet. Indtægterne kommer hovedsageligt som en konsekvens af denne fremdrift, da de kommer som ”refusioner” eller ”støtte”, når projektet har nået en angivet fase.

For at illustrere forskellen på netto- og bruttotal kan man forestille sig et fiktivt projekt, hvor kommunen udvikler en park for 100 mio. kr., og støttes af en ekstern part med 50 mio. kr., som udbetales, når projektet er færdigt. Kommunen vil derved have 50 mio. kr. i nettoudgifter, når projektet er afsluttet. Men i anlægsperioden og frem til, at parken er færdig, vil kommunen have bruttoudgifter for 100 mio. kr. Dette betyder, at *bruttoudgifter* vil være en klarere indikator for anlægseksekvering end *nettoudgifter*.

Som det fremgår af ovenstående graf, er udviklingen i anlægsbudgettet især fra 2011 til 2012 betydelig, hvilket forvaltningen imødekommer ved at udvide anlægskapaciteten. Målet har været at fordoble kapaciteten for eksekvering over to år i perioden fra 2011 til 2013. Dette mål begrænses af det anlægsloft fastsat af staten, hvor Københavns Kommunes andel af kommunernes samlede ramme er 3,4 mia. kr. i 2013.

Ovenstående graf viser også, hvor stor en andel af det vedtagne budget, der ikke er blevet realiseret i 2010 og 2011. Den manglende realisering af de årlige budgetter betyder, at forvaltningen har haft en pukkel, som forvaltningen har skubbet foran sig og overført til efterfølgende år. I ovenstående graf kan dette ses ved ændring fra ”korr. 1. halvår” og ”endelig korrigeret,” hvor der årligt er blevet overført 2-300 mio. kr. samtidigt med, at det vedtagne budget er steget med 1-400 mio. kr. årligt.

Effekten har været, at mens der er blevet bevilget midler til nye projekter årligt, har forvaltningen haft en udfordring med at nå at afslutte alle tidligere bevilgede projekter, før bevillinger til nye projekter startes op.

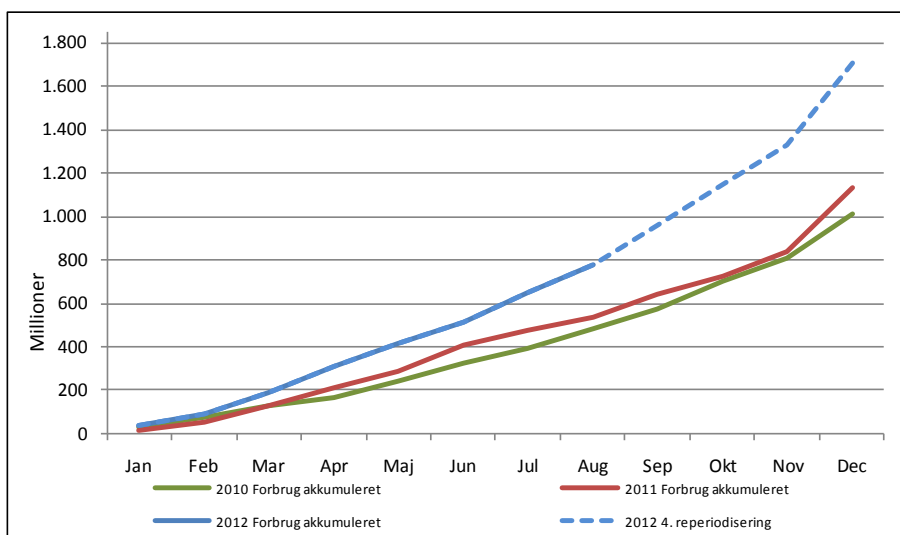
Forventningen til udviklingen til budget 2013 er som udgangspunkt i tråd med, hvad vi har oplevet de seneste år. Der er dog gjort en væsentlig indsats for at få afsluttet gamle bevillinger til projekter, der allerede er ibrugtaget. Denne indsats vil resultere i, at der ikke vil blive overført ”gamle” bevillinger til det næste budgetår. I stedet fjernes det resterende budget og foreslås anvendt som finansiering af eksisterende projekter, hvor der mangler ekstra bevilling, eller foreslås tilført kassen i 2012.

## Status på eksekvering 2012 efter 3. kvartal

Eksekvering anvendes her som fremdrift, hvilket kan have enten en *økonomisk* eller *tidsmæssig* betydning. Dertil har forvaltningen lavet en risikoanalyse, som vurderer sandsynlighed og konsekvens for den samlede anlægsportefølje.

### Økonomisk status

I forhold til de foregående år er der en nominelt højere eksekveringshastighed ultimo 3. kvartal 2012 end de foregående år. Det vil sige, at der bliver brugt betydeligt flere anlægsmidler i indeværende år end tidligere. Mens der ved 3. kvartal 2011 brutto var eksekveret for 569 mio. kr., er der ultimo 3. kvartal 2012 eksekveret for 845 mio. kr. Det er en stigning på 276 mio. kr., som det kan ses af grafen nedenfor.



Denne positive tendens skal dog ses i forhold til, at bruttoanlægsbudgettet i 2012 på 2,1 mia. kr. (inden 3. og 4. reperiodisering) er markant højere end i 2011, hvor budgettet var på 1,2 mia. kr. på samme tidspunkt.

Sammenlignes forbruget af anlægsmidler i 2011 med forbruget i 2012 i samme periode, har 2012 haft et bruttoforbrug i forhold til bruttobudgettet på 53,7 %, mens der i 2011 var forbrugt 56,5 %. Det betyder, at selv om der er sket en betydelig stigning i bruttobudgettet fra 2011 til 2012, så har forvaltningen været i stand til at eksekvere tæt på samme niveau som i 2011.

Restbudgettet for 2012 opdelt på bevilling er vist i nedenstående tabel.

Bevilling (mio. kr.)	Brutto- budget	Forbrug 1. kv	Forbrug 2. Kvt.	Forbrug 3. kv	Restbudget til 4. kv
Ordinær anlæg	1.650	98	249	206	1.096
Byfornyelse anlæg	396	7	3	4	382
Takstfinansieret anlæg	38	40	-20	43	-26
<b>Hovedtotal</b>	<b>2.084</b>	<b>98</b>	<b>249</b>	<b>206</b>	<b>1.530</b>

### *Prognose for resten af 2012*

Sammenholdt med ovenstående graf er forbruget erfaringsmæssigt meget højere i de sidste tre måneder, hvor 30-50 % af udgifterne falder. Dette hænger sammen med, at alle aktiviteter bliver afregnet efter aktiviteten er afholdt til aftalt kvalitet. Derfor vil der naturligt blive anvendt en betydelig mængde ressourcer ved afslutningen af et regnskabsår til afregning af alle årets aktiviteter.

Det forventede forbrug i 2012 på 1,5 mia. kr. (73,4 %) i 4. kvartal halvår vurderer forvaltningen på nuværende tidspunkt ikke kan realiseres. Derfor lægger forvaltningen op til, at der overføres midler fra 2012 og ud i overslagsårene i forbindelse med 3. og 4. reperiodisering.

Baggrunden for nedjusteringen er en grundig gennemgang af hvert enkelt projekt i forhold til en vurdering af projektets økonomiske, tidsmæssige og kvalitetsmæssige risici, forbruget i 2011 og 2012, samt de tendenser, der har været på anlægsområdet siden 2009. Forvaltningens vurdering vil indgå i kommunens endelige behandling af 3. reperiodisering i oktober og 4. reperiodisering i Anlægsoversigten, der behandles politisk i december.

Det er forvaltningens vurdering, at denne reperiodisering vil medføre en nedjustering af det samlede anlægsbudget for 2012 på netto 218,8 mio. kr. og brutto 383,7 mio. kr., eller hvad der svarer til en nedgang fra bruttobudgettet på 2,1 mia. kr. til 1,7 mia. kr. (se nedenstående tabel).

Bevilling (mio. kr.)	Brutto- budget	Forbrug 1. kv	Forbrug 2. Kvt.	Forbrug 3. kv	Rest- budget til 4. kv
Ordinær anlæg	1.437	98	249	206	882
Byfornyelse anlæg	239	7	3	4	225
Takstfinansieret anlæg	25	40	-20	43	-38
<b>Hovedtotal</b>	<b>1.701</b>	<b>98</b>	<b>249</b>	<b>206</b>	<b>1.146</b>

Dette er forvaltningens bedste vurdering på nuværende tidspunkt, men den er dog erfaringsmæssigt stadig behæftet med usikkerhed. For at foretage denne vurdering vil vi nedenfor foretage en risikoanalyse, som kan angive sandsynlighed og konsekvens for den samlede ramme.

### **Tidsmæssig status**

Ud over den økonomiske påvirkning, som fremdriften har, vil tidsplan være en hovedfaktor for projekters gennemførelse.

Forvaltningen rapporterer fire gange om året gennem Anlægsoversigten om både den økonomiske konsekvens af reperiodisering, men også om efterlevelse af projektets forventede tidsplan. Der indmeldes status i forhold til den oprindelige tidsplan og en evt. ændret tidsplan.

### ***Risikovurdering af anlægsprojekter***

Forvaltningen har foretaget en risikoanalyse, som gennemgås nedenunder, hvori forvaltningen erkender, at tidsplanen nogle gange er svær at efterleve. Dette viser sig især, når forsinkelser allerede opstår i planlægningsfasen, samt ved ikke-standardiserede projektfølber.

### ***Aktivitetsstyring***

Der er igangsat et arbejde med at få ensrettet måden, hvorpå de enkelte projekter aktivitetsstyres på tværs af forvaltningens fagcentre. Fra centralt hold er det muligt at få et godt overblik over de projekter, der er forankret i Center for Anlæg, mens det på nuværende tidspunkt ikke er muligt at få det samme overblik over projekter forankret i de øvrige fagcentre. Det kommer af, at forvaltningens samlede portefølje af anlægsprojekter i dag understøttes af forskellige IT-værktøjer.

På kort sigt er løsningen, at de enkelte centre skal melde ind, i hvilken fase i projektfølberet, hvert enkelt projekt er, sammen med en evt. opdateret tidsplan. På længere sigt er forslaget, at der findes et fælles projektstyringsværktøj som implementeres i hele forvaltningen. Dette vil gøre det muligt at foretage ovenstående opsamling fra centralt hold samt at koble afrapporteringen sammen med kommunens økonomisystem.

### ***Aktive og ikke-aktive projekter***

Aktive projekter har igangværende aktiviteter, og det er udelukkende disse projekter, der følges op på i Økonomiforvaltningen i eksekveringsøjemed. Projekter er som udgangspunkt aktive, indtil der har været en officiel indvielse.

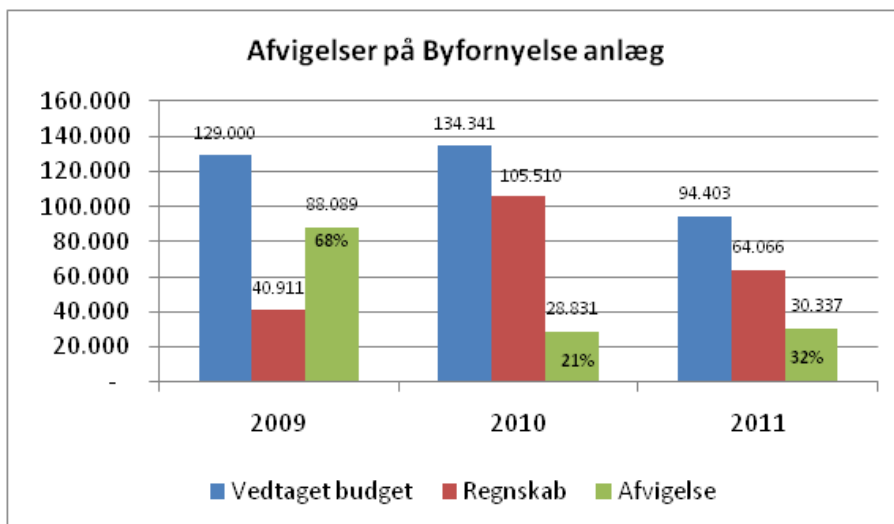
Ikke-aktive projekter er ibrugtaget, men kan fortsat have nogle aktiviteter, der er tilknyttet projektet. De vil derfor stadig tilknyttes et budget. Disse aktiviteter har karakter af etårseftersyn, verserende retssager o.l. Forvaltningen foretager en vurdering af det enkelte projekt i forhold til endelig afslutning og lukning af bevillingen, hvilket vil medføre, at der er bevillinger som er åbne, selv om anlægget er ibrugtaget.

## Risikoanalyse

En risikoanalyse for anlægsområdet vil blive meget omfattende, hvis alle risici skal nævnes og vurderes. Derfor har vi valgt at fokusere på tre risici og deres betydning for eksekveringen; *Overordnede budgetafvigelser, Anlægsprocesser og Projektets størrelse og type.*

### Overordnede budgetafvigelser

Selv om Ordinær anlæg står for den procentvis største bevilling med over 80 % af budgettet, så er der ikke den bevilling, der har haft de historisk største afvigelser. En gennemgang af de sidste års afgivelser ift. budgetterne viser, at den største procentvise afvigelse er på bevillingen Byfornyelse anlæg (se nedenfor). Baggrunden for usikkerheden er, at alle projekternes udgifter bliver styret af eksterne projektere. Midler på bevillingen bliver givet til byfornyelsesprojekter, som ikke-kommunale bygherrer driver, og kommunen refunderer dele af den afholdte udgift. Det er derimod meget svært at præcisere, hvor mindreforbruget vil komme, da antallet af projekter og deres gennemsigthed ikke giver et godt grundlag for præcis budgetlægning/-opfølgning.



### Anlægsproces

I forvaltningens gennemgang af projekters gennemløb har de kritiske faser i forhold til overholdelse af tidsplanen været planlægningsfasen inden licitation. Hovedparten af de projekter, der har været forsinkede,

skyldes eksempelvis lovmæssige forhold, økonomiske begrænsninger, eller at den politiske behandling har givet anledning til genovervejelser. Forvaltningen har fokus på optimering af denne proces for at opnå en hurtigere anlægseksekvering af det samlede projekt. Forvaltningen afrapporterer således til Fast-Track-foraet, hvor hele fasen fra idé til endelig politisk godkendelse bliver optimeret for et hurtigere gennemløb.

#### *Projektets størrelse og type*

Små projekter volder større problemer tidsmæssigt end større projekter. Dette giver anledning til at anvende flere ”projekt-puljer”, hvor bevillingerne samles, hvormed der kan opnås stordriftsfordele. Derved kan anlægseksekveringen effektiviseres ved bedre sagsbehandling samt mere effektive udbudsprocesser og til sidst give bedre resultater.

Forhold som *type* har også vist sig at give en differentiering i tid. Ikke-fysiske projekter og IT-projekter har generelt en længere gennemløbstid. Baggrunden for dette kan være, at anlægsområdet ikke har et klart styringskoncept for disse projekter i stil med de fysiske anlægsprojekters klare faseopdeling.

## **Risikovurdering af Forventet Regnskab for 2012**

Med udgangspunkt i gennemgangen af de enkelte projekter er det forvaltningens vurdering, at forbruget vil være behæftet med en vis usikkerhed, og at den angivne bruttoramme på 1.701 mio. kr. efter 4. reperiodisering og kommende bevillingsmæssige ændringer er det mest sandsynlige bud på nuværende tidspunkt.

Risikoen for afvigelse kan ikke umiddelbart kvantificeres, ligesom det ikke er muligt at udpege de projekter, hvorpå dette vil forekomme. Som en konsekvens heraf er usikkerheden ikke indarbejdet i den foreslåede rammeændring.

Arbejdet med at få løbende opdaterede risikoindmeldinger på projektniveau blev påbegyndt i sommeren 2012 og kører hver måned. Der arbejdes mod en standardiseret løsning, hvor der afrapporteres på status på projektførløbet (Center for Anlægs model for projektførløb), samt risikoindmeldes på hver af dimensionerne tid, økonomi og kvalitet.

Der arbejdes yderligere på at få standardiseret og kvalitetssikret modellen således, at forvaltningens risikovurdering kan komme endnu tættere på det endelige resultat.

## **Øvrige forhold**

### **Anlægsstrategi**

Teknik- og Miljøforvaltningens anlægsstrategi blev vedtaget af Borgerrepræsentationen den 26. januar 2012. Strategien understøtter ønsket om hurtigere eksekvering af anlægsprojekter og har 8 hovedgreb og initiativer. Status på disse initiativer er:

### ***Organisatorisk samling af alle anlæg.***

Alle anlæg er for størstedelens vedkommende samlet i Center for Anlæg. Der udestår endnu en endelig model for håndteringen af mindre/anlægspare projekter, samt overførslen af enkelte puljer (bl.a. skråparkerings, sikre skoleveje). Den organisatoriske samling forventes gennemført inden udgangen af 2012.

### ***Opstilling af mål for og løbende opfølgning på byggetid***

Der er fastsat nye måltal for cykelprojekter. Måltallene er blevet evalueret og justeret i 3. kvartal 2012 efter drøftelse i Fast Track Forum og med Økonomiforvaltningen. De nye måltal er måltallene på cykelområdet ændres til 31 mdr. for grønne cykelprojekter, 33 mdr. for cykelstier og 29 mdr. for cykelbaner. Data for afsluttede anlægsprojekter opsamles i en erfaringsdatabase i Center for Anlæg, og muligheden for at fastlægge nye måltal evalueres løbende.

### ***Systematisk brugerinddragelse og samarbejde***

Forslag til en mere effektiv og systematisk brugerinddragelse er udarbejdet og fremlagt ØU den 25. september i forbindelse med Anlægsoversigt og Fast track september 2012, vedlagt som bilag 7. Bilaget indeholder en redegørelse for processen vedrørende brugerinddragelse og kommer med anbefalinger. Konkret er den videre proces, at Teknik- og Miljøforvaltningen igangsætter en proces med inddragelse af superbrugernetværket inden for borgerdialog med at få tilrettelagt nye arbejdsgange til nye og bedre borgerdialoger. Dette arbejde vurderes, at kunne være gennemført i foråret 2013.

### ***Øget anvendelse af rammeaftaler og puljede udbud***

TMF arbejder allerede med puljede udbud (fx cykelprojekter og legepladsprojekter) og rammeaftaler, og udvikler fortsat initiativerne med henblik på at klarlægge, i hvilket omfang og i hvilke situationer puljede udbud og rammeaftaler er hensigtsmæssige.

Center for Anlæg har følgende rammeaftaler:

- Rammeaftale vedr. mindre anlægsopgaver
- Rammeaftale vedr. mindre anlægsopgaver på vejområdet (totalentreprise)
- Rammeaftale - Trafik & Cykel (totalrådgivning)



### ***Øget anvendelse af incitamentsbaserede aftaler***

Der er i 1. halvår af 2012 arbejdet systematisk med incitamentsstrukturer i de tildelingskriterier, som anvendes ved udbud af anlægsprojekter. Der er desuden på forsøgsbasis anvendt incitamentsstrukturer i enkelte anlægsprojekter med henblik på at opbygge et erfaringsgrundlag. Evalueringen af anvendelsen af incitamentsbaserede aftaler blev fremlagt ØU den 25. september i forbindelse Anlægsoversigt og Fast track september 2012, vedlagt som bilag 8. Et af de centrale punkter i evalueringen er, den stigende fokus på eksekvering medfører, at der i højere grad vil blive anvendt incitamentsbaserede aftaler, som kan fremme hurtigere eksekvering.

Der er nedsat en arbejdsgruppe på tværs af TMF og KEjd, der skal sammenholde tidligere erfaringer med incitamentsbaserede aftaler og udarbejde nye paradigmer og vejledninger for sådanne, så organisationerne kan anvende disse i kommende egnede projekter. Arbejdsgruppens arbejde forventes afsluttet med udgangen af 2012, og vil – foruden incitament omkring hurtigere eksekvering – ligeledes fokusere på, at udarbejde incitamentsaftaler, der skal sikre opfyldelse af mål omkring kvalitet, miljø og arbejdsmiljø. Arbejdsgruppen vil sammenligne med andre, der har gjort brug af incitamentsbaserede aftaler og afrapportere i Fast Track regi.

### ***Øget fleksibilitet i lokalplan***

Hovedparten af gældende nye lokalplaner indeholder nu kommuneplanens fulde ordlyd for anvendelser. Forvaltningen har i 1. halvår 2012 kortlagt behovet for fornyelse af plangrundlaget i ældre lokalplaner, og der er udpeget en række lokalplaner, som fornys enten ved udarbejdelse af ny lokalplan eller ved afløsning af de eksisterende. Arbejdet med den politiske proces pågår og den videre proces er, at der gennemføres en analyse mellem Økonomiforvaltningen og Teknik- og Miljøforvaltningen med henblik på at udarbejde et forslag til politisk behandling.

### ***Udvidelse samt øget udnyttelse af arbejdstid***

Forslag til ændring af "Forskrift for visse miljøforhold ved bygge- og anlægsarbejder i Københavns Kommune" vedr. udvidelse af arbejdstid er behandlet og godkendt af TMU og BR. Forslaget er i offentlig høring, og forskriften forventes revideret endeligt i løbet af 4. kvartal 2012.

### ***Øget standardisering i opgaveløsningen - Designpolitik***

Teknik- og Miljøudvalget vedtog en designpolitik den 23. januar 2012 for at understøtte anlægsstrategien ved at øge standardiseringen af både udviklingsprocesser og valg af designløsninger. Alle forvaltningens nye anlægsprojekter vurderes i forhold til designpolitikken.