



Til ØU

01-06-2011

Notat om anlægsforbrug 2010 og kapacitet

Sagsnr.
2011-69759

Dokumentnr.
2011-396732

Sagsbehandler
Eva Kjærtsholtsen

1. Baggrund

Som del af indstillingen om anlægsoversigter og fast track pr. marts 2011 blev der sat fokus på regnskabsresultatet for 2010 for bruttoanlæg, samt årsagerne til forsinkelser på anlægsområdet i Københavns Kommune.

Baggrunden for denne fokus var at regnskabsresultatet for 2010 på bruttoanlæg udviste et forbrug på 2.395 mio. kr. Det tilsvarende tal for regnskab 2009 var på 2.361 mio. kr., og der var dermed tale om en beskedent stigning til trods for, at forventningen til forbruget på bruttoanlæg i løbet af 2010 havde været markant højere.

Ud fra indmeldingerne til anlægsoversigten blev der derfor udarbejdet en oversigt over de projekter, der havde ændret afslutningstidspunkt fra anlægsoversigten i november 2010 til anlægsoversigten i marts 2011. Oversigten viste at der i alt var 149 projekter, der var forsinkede. Kultur- og Fritidsforvaltningen havde det største antal forsinkede projekter, mens Teknik- og Miljøforvaltningen havde den højeste gennemsnitlige forsinkelse i måneder.

Det blev på den baggrund besluttet, at Økonomiforvaltningen i samarbejde med Teknik- og Miljøforvaltningen og Kultur- og Fritidsforvaltningen, i regi af Fast Track, til næste anlægsoversigt i juni afdækker årsagerne til regnskabsresultatet for 2010 samt mulighederne for at øge kapaciteten på anlægsområdet

2. Udviklingen på bruttoanlæg

Budgetterne på bruttoanlæg for Københavns Kommune er steget markant i de senere år fra 1.777 mio. kr. i 2007 til 4.185 mio. kr. i 2011 i vedtaget budget, og forbruget på anlæg steg også markant fra 2007 til 2008 fra 1.186 mio. kr. til 2.239 mio. kr. Siden 2008 har anlægsforbruget været på et stort set uændret niveau på trods af de stigende budgetter. Budgetterne på bruttoanlæg forventes også at være på et højt niveau de kommende år, primært på grund af loftet over kommunens serviceudgifter, og at det med stigende demografi er nødvendigt at gennemføre investeringer på anlæg for at opnå lavere enhedsudgift.

**Center for Økonomi &
HR**

Rådhuset, 2. sal, 38
1599 København V

Telefon
3366 2190

E-mail
evk@okf.kk.dk

EAN nummer
5798009800206

Tabel 1. Bruttoanlæg 2007-2010, løbende priser

Mio. kr.	2007	2008	2009	2010	2011
Vedtaget budget	1.777	2.367	2.926	2.978	4.185
Korrigeret budget*	1.868	2.594	2.882	2.669	3.974
Regnskab**	1.186	2.239	2.361	2.395	3.777

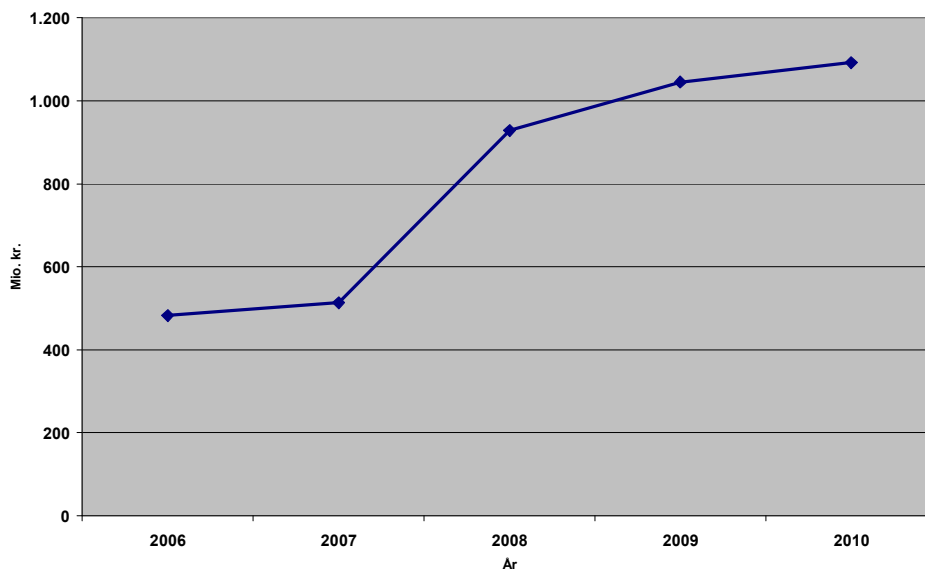
* Korrigeret budget for 2011 efter periodiseringen i anlægsoversigten

** Forventet regnskab i det forventede regnskab pr. april 2011

Forbrug i Københavns Ejendomme (KEjd)

Siden KEjd blev etableret i 2006 er omsætningen på byggesager i KEjd mere end fordoblet fra knap 0,5 mia. kr. i 2006 til ca. 1,2 mia. kr. i 2010 (sum af BR anlægsbevillinger, planlagt vedligehold fra grundbudgettet, forsikringsager mv.). I 2009 og 2010 har stigningen i omsætningen dog været på ca. 100 mio. kr. pr. år. Fremadrettet forventes anlægsomsætningen inkl. vedligeholdelse i KEjd at være 1,6 mia. kr. i 2011 og 2,0 mia. kr. i 2012.

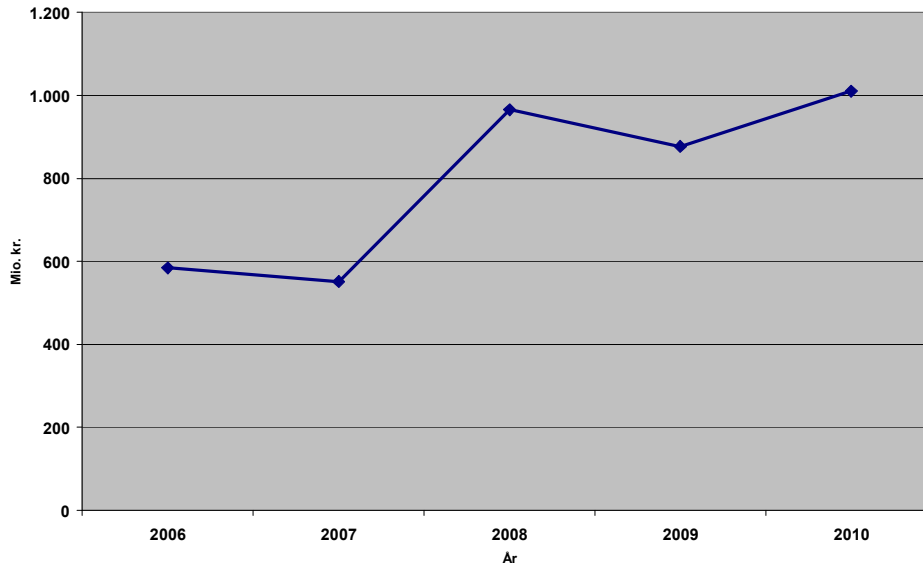
Figur 1. Forbrug på bruttoanlæg 2006-2010 i KEjd



Forbrug i Teknik- og Miljøforvaltningen

Teknik- og Miljøforvaltningen har ligeledes siden 2006 øget omsætningen betydeligt fra 0,6 mia. kr. til 1,0 mia. kr. 2010. Teknik- og Miljøforvaltningen forventer et forbrug på 1,3 mia. kr. i 2011 og 1,5 mia. kr. i 2012.

Figur 2. Forbrug på bruttoanlæg 2006-2010 i Teknik- og Miljøforvaltningen



3. Årsager til forsinkelserne i 2010, samt årsager til ændringer til det forventede forbrug i løbet af året.

Københavns Kommune har som nævnt i 2010 haft et samlet forbrug på bruttoanlæg på 2,4 mia. kr., hvilket er et mindreforbrug på bruttoanlæg på 274 mio. kr. i forhold til korrigeret budget og et mindreforbrug på 583 mio. kr. i forhold til vedtaget budget.

Forventningerne til anlægsforbruget i 2010 er gået fra 3,9 mia. kr. i foråret 2010 til 2,8 mia. kr. i efteråret 2010. Dette skal ses i sammenhæng med, at der i løbet af 2010 er periodiseret 1,2 mia. kr. til 2011-2015 i sagerne om anlægsoversigter og i den tidlige overførselssag.

Der er en række forhold, der kan påvirke et anlægsprojekt på tid og på økonomien. Disse forhold er: 1. ekstern påvirkning, 2. myndighedskrav og -behandling, 3. forhold hos bestiller (fagforvaltningerne), 4. samarbejde med rådgivere og entreprenører, 5. byggesagshåndtering 6. vejrlig samt 7. periodisering. Nogle af forholdene kan Københavns Kommune selv påvirke f.eks. byggesagshåndtering og samarbejde med fagforvaltninger, mens Københavns Kommune ikke kan påvirke f.eks. statslige myndighedskrav og vejret.

De ændrede forventninger skyldes en blanding af de ovenstående forhold, og i følgende afsnit afdækkes årsagerne hertil i hhv. KEjd og Teknik- og Miljøforvaltningen.

3.1. Forklaringer fra KEjd

I 2010 har KEjd haft aktiviteter på 480 bygge- og vedligeholdelsesprojekter. Det medfører ekstremt mange

kontaktflader, og påvirkning fra mange forskellige faktorer, der kan påvirke byggeprocessen.

Anlægsomsætningen i KEjd er kun steget med 100 mio. kr. pr. år fra 2009 til 2010 til trods for at der har været yderligere budgetmidler til rådighed. Der er samlet flyttet anlægsmidler på ca. 500 mio. kr. fra budget 2010 til 2011, heraf ca. 125 mio. kr. i forbindelse med regnskabet for 2010.

Mindreforbruget på KEjd's anlægsregnskab 2010 kan bl.a. forklares i henhold til de i pkt. 3. beskrevne forhold, der kan påvirke anlægsprojekter på økonomi og tid. KEjd kan i grove træk fordele årsagsforklaringerne procentvis således:

1. Ekstern påvirkning	6 %
2. Myndighedskrav og –behandling	14 %
3. Forhold hos bestiller (fagforvaltningerne)	1 %
4. Samarbejde med rådgivere og entreprenører	3 %
5. Byggesagshåndtering	10 %
6. Vejrlig	5 %
7. Periodisering	55 %
8. Øvrige	6 %

Ad. 7. Periodisering.

Afvigelse i forhold til både prognose og korrigeret budget på baggrund af for optimistisk periodisering i anlægsindstillingerne beløber sig samlet set til 69,8 mio. kr. Det gælder både i forhold til projekternes bygge- og anlægsproces generelt, og især i forhold til fagforvaltningernes timing af udmøntning af bevillingerne. En del bevillinger kom for sent over til KEjd til at komme i udførelse i 2010. Periodisering af anlægsindstillingerne og hurtig afklaring af planlagte projekter er et område KEjd til stadighed samarbejder med fagforvaltningerne om at forbedre.

Den begrænsede omsætningsstigning i KEjd i 2010 skyldes derudover følgende omstændigheder:

- KEjd's projektledere er finansieret via KEjd's administrationsbidrag på byggeprojekterne. KEjd har ansat nye projektledere m.v., når anlægsbevillingerne bliver overført til KEjd. Idet det tager op til 12 måneder fra anlægsbevillingen beslutes, at ansætte og indkøre nye projektledere til fuld omsætningshøjde, har dette medført et "efterslæb" på 9 – 12 måneder for opnåelse af en øget anlægsomsætning.
- KEjd's Projekt og Bygherreafdeling har varetaget en række opgaver, der ikke har været direkte rettet mod konkrete byggesager. Det drejer sig om udviklingsopgaver og arbejdsgrupper m.v. herunder forretningsgange samt efteruddannelse i fagrelevante forhold som for eksempel

miljøarbejde, SLA, dagbøder mv. Disse udviklingsopgaver har trukket ressourcer fra byggesagerne og dermed mindsket anlægsomsætningen.

Forbrug i Kejd ift. prognoser

I oktoberprognosen for regnskab 2010 forventede KEjd at ville bygge for ca. 1.181 mio. kr. Den forventning byggede på en periodisering ned på projektniveau. Det endelige regnskab for 2010 viste et forbrug på ca. 1.081 mio. kr., altså et mindreforbrug på ca. 100 mio. kr. i forhold til oktoberprognosen, og ca. 126,5 mio.kr. i forhold til korrigeret budget på ca. 1.208 mio. kr. ved årets udgang.

KEjd's forventninger til 2011

Københavns Ejendomes forventninger til anlægsforbruget for 2011 tager udgangspunkt i anlægsrammen i vedtaget budget 2011 for KEjd på ca. 1.084 mio. kr. samt fagforvaltningernes forventninger til udmøntninger på deres rådighedsbevillinger på samlet ca. 600 mio. kr., som de vil overføre til KEjd. Sammenlagt med KEjd' anlægsbudget 2011, og mindreforbrug fra 2010 var forventningen for anlægsforbruget for 2011 ca. 1,8 mia. kr. Efterhånden som fagforvaltningerne og KEjd har lavet nøjere periodisering på projektniveau er forventningen til årsforbruget reduceret med ca. 200 mio.kr. til 1,65 mia.kr. inklusiv midler fra KBH i Vækst.

For at nå en anlægsomsætning på ca. 1,6 mia. kr. i 2011 på sager med BR-bevilling, vil forbruget i 2011 skulle være 48 pct. højere end i 2010. Ultimo maj 2011 lå anlægsomsætningen 48 pct. over den tilsvarende periode i 2010.

3.2. Forklaringer fra Teknik- og Miljøforvaltningen

Teknik- og Miljøforvaltningens forsinkelser i 2010 ift. de 7 forhold, der kan påvirke et anlægsprojekt, skyldes følgende forhold opstillet i prioriteret rækkefølge:

- Vejrlig
- Periodisering
- Samarbejde med rådgivere og entreprenører
- Ekstern påvirkning
- Myndighedskrav og behandling
- Forhold hos bestiller (Interne forhold i TMF)

Forbrug i TMF ift. prognoser

TMF har gennem de sidste år fulgt udviklingen af prognoserne over året. Generelt må det konstateres, at året starter for optimistisk, men ved halvårskalkulen er vurderingen mere realistisk. Om halvårskalkulen holder til årsregnskabet afhænger overordnet af, hvor tidligt arbejderne må standses pga. vinteren. I sidste ende er det forhold i de enkelte projekter, som afgør, om prognosen holder. Er licitationen f.eks. udenfor budgetrammen, så bliver der et stop i projektet, som prognosen ikke har taget højde for. I oktoberprognosen

for regnskab 2010 forventede TMF at ville bygge for ca. 1.044 mio. kr. , mens regnskabsresultatet for bruttoanlæg blev på 1.011 mio. kr.

4. Hvordan øges kapaciteten i KK på anlægsområdet?

Afsnittet indeholder forslag fra KEjd, Teknik- og Miljøforvaltningen og Økonomiforvaltningen om at øge kapaciteten på anlægsområdet.

4.1 Iværksatte tiltag i KEjd

Hvis anlægsomsætningen skal øges i henhold til forventningerne er det nødvendigt at øge personaleressourcerne og i en periode prioritere indsatsen på byggeprojekterne.

Derfor er følgende tiltag gennemført eller iværksat:

- Ansættelse af 10 nye projektledere og teknisk administrative medarbejdere til at øge anlægsomsætningen. Disse ansættelser ligger i forlængelse af beslutningen i ”København i Vækst”, hvor der forlods frigives 7 mio. kr. i 2011, således at kapaciteten for gennemførelsen af anlægsprojekter i KEjd bliver hævet til mindst 2 mia. kr. i 2012.
- Tilbud om plustid til enkelte projektledere, hvis overenskomst tillader det. Frivillig ordning, der indgås tidsbegrænset og kan opsiges. Initiativet afventer afklaring.
- Afslutte, neddroge og ikke igangsætte nye opgaver, der ikke er rettet direkte mod konkrete byggesager.
- Reduktion af omfanget af møder og efteruddannelse i Projekt og Bygherreafdelingen.
- Herudover har KEjd allerede optimeret processer og organisationen internt.

KEjd vurderer, at når alle tiltag er fuldt gennemført, vil de frigive tilstrækkelige ressourcer til, at KEjd kan nå de ønskede omsætningsmål i 2011 - 2012.

4.2 Forslag fra Teknik- og Miljøforvaltningen

Der vurderes ikke umiddelbart at være særlige kapacitetsbegrænsende faktorer som ved politisk beslutning kan fjernes eller reduceres. Det skal ses i lyset af at Teknik- og Miljøudvalget, Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen siden 2008 har besluttet initiativer, der har reduceret de væsentlige problemer.

Borgerrepræsentationen besluttede i 2008 en aflønningsmodel for anlægsområdet, der sikrer, at medarbejderkapaciteten følger mængden af projekter. Teknik- og Miljøudvalget besluttede i 2010 at reducere antallet af politiske behandlinger i forhold til projekternes kompleksitet, således at simple projekter kun skal politisk behandles en gang.

Der er i Teknik- og Miljøudvalget politisk fokus på hurtigere gennemløb af anlægsprojekter og udover ovenstående gennemførte

tiltag, har der også været drøftelser af mulighederne for at have en overkapacitet på anlægsområdet til at modtage nye projekter. Dette er dog fravalgt grundet de økonomiske omkostninger.

Samlet betyder dette, at Teknik- og Miljøforvaltningen hvert år har øget anlægsomsætningen med ca. 20 % i forhold til året før.

De kapacitetsforøgende elementer, der arbejdes med pt. er:

- Samling af projekter i puljer så mængden af bygherre- og rådgiveromkostningerne på de enkelte projekter kan reduceres og flere projekter kan igangsættes samtidig. Effekten af dette vurderes primært at være på økonomien. Tidsmæssigt vurderes dette at have en begrænset effekt.
- Gennemførelse af rammeaftaler uden efterfølgende miniudbud for at sikre en hurtigere udvælgelsesproces for mindre anlægsopgaver. Dette forventes at give en tidsmæssig effekt i forbindelse med opstart af projekterne.
- Optimering af den interne projektorganisering af anlægsprojekterne for at reducere gennemførelsestiden og øge kapaciteten hos driftsejerne.

4.3 Tværgående forslag

4.3.1 Langtidsbudgettering/planlægning på anlægsområdet

En af kapacitetsbegrænsningerne er en relativ lille adgang til fremadrettet planlægning af behovet for bygherreorganisationerne. I udgangspunktet er det kendt, at der i marts/april og september i forbindelse med overførelsessagen og budgettet fortages en politisk fordeling af de ledige anlægsmidler, men det er ikke muligt at vide, for hvilket beløb og hvordan eller på hvilke projekter de er fordelt. Den løbende afslutning af projekter skaber naturligt kapacitet til at påtage sig nye projekter, men er projektmængden større end kapacitet, skal der hentes nye ressourcer ind og de vil først fuldt ud kunne bidrage til løsningen af opgaverne efter 3-6 måneder. Hertil skal så lægges erfaringsopbygning i løsning af kommunale anlægsopgaver, hvilket tager yderligere ca. 6 måneder. Dette har særligt haft betydning i de sidste år, hvor mængden af opgaver i væsentlig grad har oversteget forventningerne.

Et større fokus på langtidsplanlægning vil gøre det nemmere for forvaltningerne at optimere deres ressourcer. I praksis vil et (fortsat) tæt samarbejde mellem ØKF, KEjd og TMF i forhold til langtidsbudgettering og planlægning af anlægsopgaverne medvirke til, at KEjd og TMF på et tidligt tidspunkt bliver bekendt med forventede mål for anlægsomsætningen. Dermed har KEjd og TMF mulighed for at tilrettelægge håndtering af finansiering af de nødvendige ressourcer, således at målene forventes indfriet.

4.3.2 Mulighed for at ændre periodiseringen i hver anlægsoversigt

Periodiseringen opdateres og ændres internt i forvaltningerne på projektniveau hver måned, men det er på nuværende tidspunkt kun

muligt at ændre periodiseringen en eller to gange gang årligt, Det foreslås derfor, at det fremtidigt bliver muligt at ændre periodiseringen i alle 4 anlægsoversigter. Dette indarbejdes i cirkulæret for budgetopfølgning for 2012.

4.3.3 Øvrige forslag

Der skal være fokus på, at forvaltningerne udmønter midler til KEjd indenfor 3-4 måneder efter budgetvedtagelse. En hurtig overførsel af midlerne til KEjd betyder, at KEjd hurtigere kan forberede og igangsætte anlægsarbejderne. Det forventes at give en positiv effekt på omsætningsmålene i kr. og tid. Økonomiforvaltningen vil arbejde videre med dette til budgetforhandlingerne for budget 2012.

Der skal være øget fokus på hvor stor en del af anlægsmidlerne, der forventet at blive overført til KEjd, når rådighedsbevillingen afsættes. Forvaltningerne skal udarbejde en realistisk periodisering, samt beløb, der skal overgå til KEjd. Økonomiforvaltningen vil arbejde videre med dette til budgetforhandlingerne for budget 2012.

Der skal ske en øget brug af stjernemarkeringer i budgettet. Idet de stjernemarkerede anlægsarbejder går hurtigere igennem det politiske system, kan forvaltningerne hurtigere forberede, planlægge og igangsætte anlægsarbejderne. Det forventes at give en positiv effekt på omsætningsmålene i kr. og tid.

Der bør udmøntes flere anlægsprojekter allerede ved budgetvedtagelsen, da en konkret udmøntning ved budgetvedtagelsen vil reducere antallet af politiske sager, og vil øge implementeringshastigheden.

Der bør etableres et fælles portefølje- og projektstyringssystem, som understøtter anlægsoversigten. En af de udfordringer der er på anlægsområdet er, at det drives med mange af de redskaber og metoder, der anvendes på driftsområdet. Dette kan ved en meget lille anlægsoversigt være meget rationelt. Dette betyder f.eks. at den anlægsoversigt, der er indført på kommuneplan, pt. er ressourcekrævende at opdatere hver gang. Det skyldes, at data skal opdateres manuelt, fordi der ikke er et fælles portefølje- og projektstyringssystem i kommunen. Kommunen ville således få betydelig bedre anlægsstyring ved at skabe fælles rammer, fælles systemer og det vil endvidere øge evnen til at skabe rapporter til politikere og borgere. Fremadrettet vil det i regi af Fast Track forum og Styr på Økonomien 4.0 til budget 2012 blive afdækket muligheden for at få et fælles værktøj på anlægsområdet. I den forbindelse bemærkes, at Kejd pt. er ved at udvikle et værktøj kaldet KØPS.

Det skal undersøges, hvorvidt det er muligt at udarbejde nøgletal til benchmark med Universitets- og Bygningsstyrelsen (UBST) med

henblik på at Københavns Kommune kan sammenligne og erfaringsudveksle med UBST ved anlægsbyggerier.

Modulbyggeri bør i højere grad indtænkes i Københavns Kommunes videre arbejde med at øge kapaciteten på anlægsområdet.

5. Konklusion

Analysen har afdækket nogle af årsagerne til det stagnerende anlægsforbrug i 2010 bl.a. den tidlige vinter, fejl i periodiseringen, forsinkelser for flere enkeltprojekter mv.

På den baggrund vurderes der ikke at være et øvre loft for anlægskapaciteten i Københavns Kommune, og det vurderes, at der vil være en stigning i 2011 og frem.

Analysen har endvidere lanceret en række forslag der kan øge kapaciteten på området fremadrettet bl.a. beslutning af anlægsbevillinger ved budgetvedtagelse, øget brug af stjernemarkeringer, samt et øget fokus på langtidsplanlægning og et fælles portefølje- og projektstyringssystem.

Forslagene om at øge kapaciteten vil indgå i det videre arbejde i Fast Track Forum og ved budgetforhandlinger for 2012.