



Bilag 9 - Anlægseksekvering

12-07-2012

Dette notat vil forsøge at give en status på Teknik- og Miljøforvaltningens anlægseksekvering efter 1. halvår 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

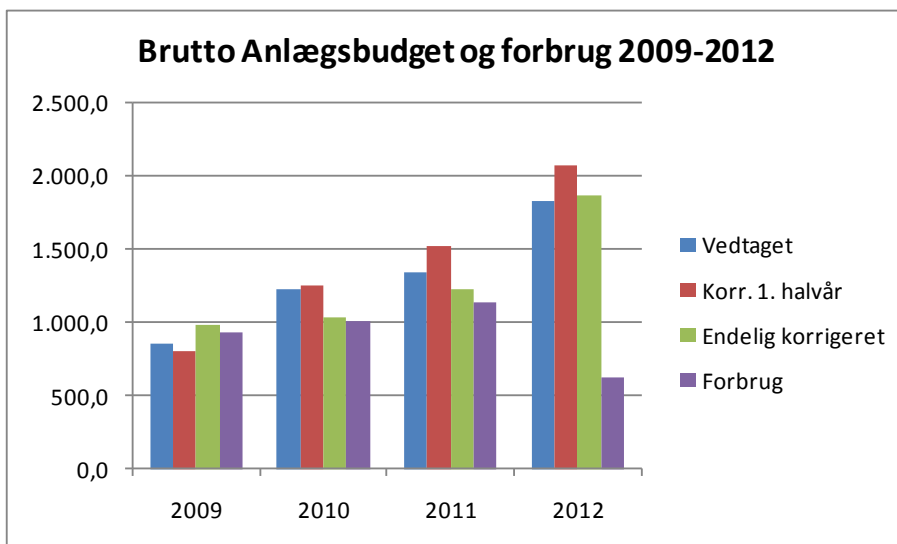
Dokumentnr.
2012-575913

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 (forbruget i 2012 er for 1. halvår).



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 bruttotal. Baggrunden for, at der er særligt fokus på bruttotal, når man følger op på anlæg, er, at udgifterne er en tidligere indikator for fremdriften på anlægsområdet. En større fremdrift kan læses i flere afholdte udgifter. Indtægterne kommer

Budget & Ledelsesinformation

Njalsgade 13, 4
Postboks 457
2300 København S

Telefon
3366 3746

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

hovedsageligt som en konsekvens af denne fremdrift, da de kommer som ”refusioner” eller ”støtte”, når projektet har nået en angivet fase.

Som det fremgår af ovenstående graf, er udviklingen i anlægsbudgettet især fra 2011 til 2012 betydelig, hvilket forvaltningen imødekommer med at udvide anlægskapaciteten. Målet har været at fordoble kapaciteten for eksekvering over to år i perioden fra 2011 til 2013. Dette mål kan dog begrænses af det anlægsloft, der blev fastlagt i forbindelse med aftalen om kommunernes økonomi for 2013. Københavns Kommunes andel af anlægsloftet for 2013 på 15,5 mia. kr. er endnu ikke besluttet og udmeldt. Dette forventes fastlagt inden udgangen af august 2012.

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.

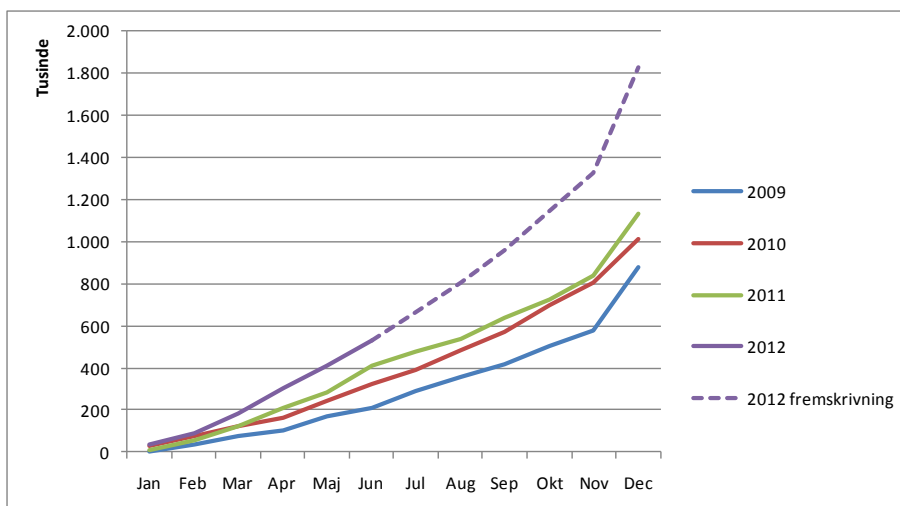
Status på eksekvering 2012 efter 1. halvår

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 anlægsp portefølje.

Økonomisk status

I forhold til de foregående år er der en nominelt højere eksekverings hastighed i 1. halvår af 2012 end de foregående år. Det vil sige, at der bliver brugt flere anlægsmidler i indeværende år end tidligere. Mens der ved 1. halvår 2011 brutto var eksekveret for 411

mio. kr., er der i 1. halvår 2012 eksekveret for 529 mio. kr. Det er en stigning på 118 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. reperiodisering) er markant højere end i 2011, hvor budgettet var på 1,1 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 25,4 %, mens der i 2011 var forbrugt 25,3 %. 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 procentuelt som i 2011. Det skal dog også pointeres, at der såvel i 2011 som i 2012 "kun" er eksekveret for ca. 25 % af årets budget ved udgangen af 1. halvår.

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

Bevilling	Korrigeret Bruttobudget	Bruttoforbrug 1. halvår	Restbudget til 2. halvår
Takstfinansieret anlæg	37.812,0	14.324,1	23.487,9
Ordinær anlæg	1.645.436,5	440.359,3	1.205.077,2
Byfornyelse anlæg	396.427,7	74.190,4	322.237,3
Hovedtotal	2.079.676,2	528.873,8	1.550.802,4

Prognose for resten af 2012

Sammenholdt med ovenstående graf er forbruget erfaringsmæssigt meget højere i sidste halvdel af året, hvor 65-80 % 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 1,55 mia. kr. (74,6 %) i andet 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. 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 3. anlægsreperiodisering, der behandles politisk i september og oktober.

Det er forvaltningens vurdering, at denne reperiodisering vil medføre en nedjustering af det samlede anlægsbudget for 2012 på netto 188,7 mio. kr. og brutto 261,0 mio. kr., eller hvad der svarer til en nedgang fra 2,1 mia. kr. til ca. 1,8 mia. kr. (se nedenstående tabel).

Bevilling	Korrigeret Bruttobudget	Bruttoforbrug 1. halvår	Restbudget til 2. halvår
Takstfinansieret anlæg	28.399	14.324,1	14.075
Ordinær anlæg	1.536.964	440.359,3	1.095.595
Byfornyelse anlæg	253.253	74.190,4	179.063
Hovedtotal	1.818.616	528.873,8	1.289.742

Dette er forvaltningens bedste vurdering på nuværende tidspunkt, men den er dog erfaringsmæssigt stadig behæftet med usikkerhed. I de foregående år har forvaltningen måtte gennemgå budgetterne i en 4. reperiodisering, hvor der også har været foretaget betydelige forskydninger i budgetterne, og hvor der er flyttet budget fra det indeværende år til efterfølgende budgetår. På den baggrund kan det ikke udelukkes, at anlægsbudgettet må korrigeres igen på et senere tidspunkt. 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 projektføløb.

Styr på eksekvering 1.0

Borgerrepræsentationen blev den 20. juni præsenteret for opdaterede anlægsoversigter, opfølgning på eksekvering, samt en status på arbejdet med Fast Track. På mødet blev udvalgenes seneste periodiserede budgetter godkendt. Her har Teknik- og Miljøforvaltningen reperiodiseret i alt 124,8 mio. kr. (netto) fra 2012 til overslagsårene i de første to reperiodiseringer. På mødet blev det præciseret, at forvaltningerne til 3. reperiodisering skal udarbejde en realistisk periodisering for både 2012 og 2013, der indarbejdes i det vedtagne budget 2013. Derfor har Teknik- og Miljøforvaltningen foretaget en risikovurdering af hver enkelt projekt, og sammenholdt det med erfaringerne fra perioden 2009-2012, for at komme så tæt som muligt på et forventet regnskab 2012. Ved 3. reperiodisering overføres der netto 188,7 mio. kr. fra 2012 til overslagsårene svarende til brutto 261,0 mio. kr. Næste oversigt og opfølgning på eksekvering fremlægges for Borgerrepræsentationen den 4. oktober, hvor 3. reperiodisering også indgår.

Under ”Styr på eksekvering 1.0” følges der tidsmæssigt op på de anlægsprojekter, der ikke er ibrugtaget, og de kategoriseres med farverne grøn, gul og rød. Den røde farve indikerer projekter, der er forsinket med mere end 6 måneder. Forsinkelsen måles som afvigelsen mellem det nu forventede ibrugtagningstidspunkt i forhold til den oprindelige beslutning.

På mødet den 20. juni blev det fremvist, at 10 % af kommunens samlede projekter er røde, 8 % er gule, og 82 % er grønne. Denne fordeling kan genfindes for Teknik og Miljøforvaltningens, hvor 82 % af projekterne er grønne, mens 9 % er røde. De røde projekter har særligt fokus, da hovedparten af de projekter, der har den største forsinkelse, ligger i Teknik- og Miljøforvaltningen.

Forvaltningen har undersøgt disse forhold og kan pege på, at der er en række grunde til, at de røde projekter er forsinkede. Dette skyldes såvel interne som eksterne årsager. 56 % af de forsinkede projekter skyldes enten årsager hos samarbejdspartnerne, hvor forvaltningen ikke har en direkte handlemulighed, eller ændringer i forhold til det oprindelige projekt.

Der er fastlagt måltal på udvalgte projekttyper. For Teknik- og Miljøforvaltningen måles der på cykelbaner, cykelstier og grønne cykelprojekter. For alle 3 kategorier er den gennemsnitlige byggetid

lavere end måltallet, hvorfor Økonomiforvaltningen anbefalede overfor Borgerrepræsentationen, at Teknik- og Miljøforvaltningen i forbindelse med næste anlægsoversigt forelægger forslag til nye måltal.

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 projektførelsen, hvert enkelt projekt er, sammen med en evt. opdateret tidsplan. På længere sigt er løsningen, at projektstyringsværktøjet *Primavera* implementeres i hele forvaltningen, da det vil gøre det muligt at foretage ovenstående opsamling fra centralt hold samt at koble afrapporteringen i *Primavera* sammen med forvaltningens økonomisystem *Navision*.

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.

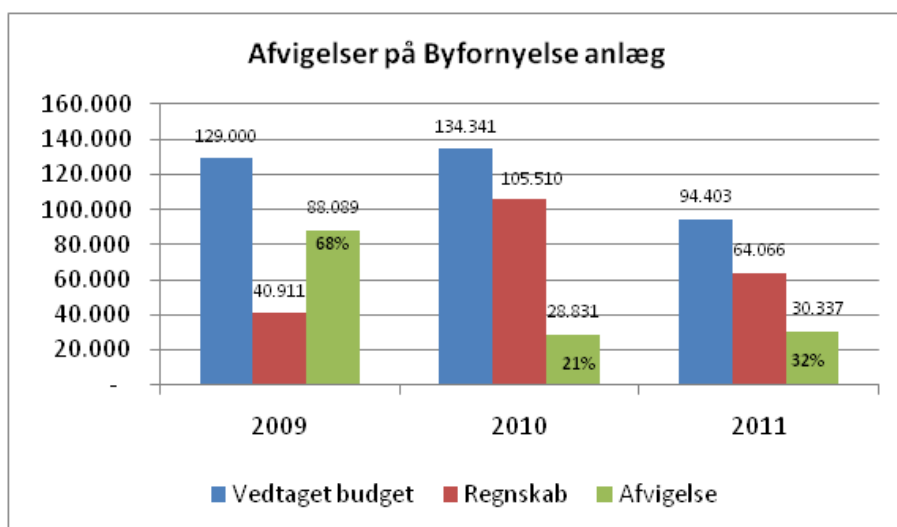
Risikoanalyse

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 afvigelser

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

Forvaltningen vurderer, at den angivne bruttoramme på 1.818 mio. kr. efter 3. reperiodisering er det bedste bud på nuværende tidspunkt.

Der er en sandsynlighed for, at denne forventning ikke vil være korrekt, og sandsynligheden for, at forbruget vil være endnu lavere er større end sandsynligheden for et højere forbrug. Forvaltningen vurderer ud fra ovenstående risikoanalyse på den samlede anlægssportefølje over de sidste år, at der er en sandsynlighed på 50 % for, at forbruget vil være omkring 100 mio. kr. lavere end det pt. angivende.

Det er ikke muligt at udpege de projekter, hvorpå dette vil forekomme, hvorfor usikkerheden ikke er indarbejdet i den foreslåede rammeændring.

Arbejdet med at få løbende opdaterede risikoindmeldinger på projektniveau blev påbegyndt i forsommeren 2012. 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 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/anlægssparate 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 måltal for cykelprojekter. Måltallene evalueres og justeres evt. i 3. kvartal 2012 efter drøftelse i Fast Track Forum og med Økonomiforvaltningen. 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. Forslaget har været i intern høring i TMF, og behandles i Fast Track Forum i 3. kvartal 2012.

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. En evaluering af det hidtidige arbejde med incitamentsstrukturer er under udarbejdelse i Center for Anlæg og KEjd. Evalueringen forelægges Fast Track Forum i 3. kvartal 2012.

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. Den politiske proces forventes igangsat i 3.-4. kvartal 2012.

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.