



Til Teknik og Miljøudvalget

Sagsnr.
2010-147206

Dokumentnr.
2010-800405

Sagsbehandler
Randi Skogstad

Bilag 1: Fremtidig løsning af mindre anlægsopgaver i TMF

Borgerrepræsentationen vedtog 30. august 2007 'Ny strategi for udvikling af service og effektivitet ved drift af Københavns Kommunes offentlige arealer' (BR 334/07), hvor Kommune Teknik København (KTK) blev sammenlagt med Vej & Park pr. 1. januar 2008 og BUM-modellen nedlagt. KTK's anlægsafdeling blev placeret i Teknik- og Miljøforvaltningens Center for Veje.

I samme forbindelse blev der indført en overgangsordning, hvor man fraveg kommunens udbudspolitik på små anlægsopgaver.

Sagen vedr. løsning af mindre anlægsopgaver i TMF forelægges til politisk behandling, fordi ordningen oprindeligt blev vedtaget i Borgerrepræsentationen som en overgangsordning, bl.a. for at sikre den fornødne beskæftigelse i overgangsperioden til medarbejderne i Center for Veje, idet en del af beslutningen var en form for ansættelsesgaranti idet tilpasningen i overgangsperioden primært skulle gennemføres via naturlig afgang..

Ved årsskiftet er det tre år siden, sammenlægningen af KTK og Vej og Park blev gennemført, og der foreligger nu en række erfaringer med ordningens økonomi og struktur.

Når sagen forelægges netop nu, skyldes det, at budgettet for 2011 nu er kendt. Det står klart, at der ikke i 2011 vil være opgaver nok til, at ordningen kan drives på en økonomisk rentabel måde, og der er ingen forventning om, at mængden af opgaver vil stige i fremtiden¹. Derudover tilsiger forvaltningens fokus på at sikre en effektiv ressourceanvendelse, fx gennem allokering af forvaltningens ressourcer til løsning af kerneopgaver, at ordningens fremtid bør genovervejes.

Historik

I forbindelse med sammenlægningen af KTK og Vej og Park blev der indført en overgangsordning, hvor man fraveg kommunens udbudspolitik på små anlægsopgaver. Ordningen blev som nævnt ovenfor vedtaget i Borgerrepræsentationen den 30. august 2007 (BR 334/07). Opgaverne bliver udført af Teknik- og Miljøforvaltningens

¹ Der er bevilliget 10 mio. kr. på driftsrammen til vedligehold af cykelstier. Denne opgave matcher dog ikke anlægsafdelingens ekspertise, og påvirker således ikke anlægsafdelingens økonomi.

Center for Veje for forvaltningens Center for Anlæg og Udbud.
Ordnningen har en størrelse på 25 - 30 mio. kr. årligt.

Det vurderedes bl.a. dengang, at fusionen ville besværliggøres, hvis medarbejderne samtidig skulle forholde sig til mulige virksomhedsoverdragelser/afskedigelser, idet opbygningen af en ny struktur og kultur på det samlede driftsområde forudsatte så stor enighed som muligt blandt de involverede parter. Det fremgår ikke eksplicit af indstillingen, at ordningen skulle være midlertidig, men det var intentionen bag vedtagelsen.

I dag er fusionen mellem de to kulturer gennemført, og der er etableret en stærk og robust struktur i det nye TMF. Forvaltningen har som planlagt i 2010 opnået det fulde interne niveau for sammenligninger (benchmark) og overdraget 20 % af kerneopgaverne til private entreprenører uden virksomhedsoverdragelse eller afskedigelser som konsekvens heraf.

Forvaltningen har som et led i den løbende organisationsudvikling og -styrkelse et naturligt fokus på at sikre en effektiv ressourceanvendelse. Det sker bl.a. ved løbende tilpasninger, sådan at det sikres, at pengene bruges til løsning af kerneopgaver.

I forbindelse med sammenlægningen af KTK og Vej og Park blev kerneopgaver bl.a. defineret som opgaver, der var mest synlige i forhold til borgerne, ligesom det havde betydning for identifikationen af kerneopgaver om organisationen havde ekspertise til at løse opgaverne samt om løsning af opgaverne kunne købes på markedet.

I dag vurderes kerneopgaverne i Center for Veje at være opgaver, som der er en lovgivningsmæssig forpligtigelse til at løse, fx myndighedsopgaver eller opgaver, som det af hensyn til fleksibilitet i opgaveløsningen er hensigtsmæssigt at løse in house, fx akut hullapning på vejene.

Situationen i dag er den, at Anlægsafdelingen i Center for Veje stort set kun beskæftiger sig med opgaver, som kommer fra Center for Anlæg og Udbud. Anlægsopgaverne vurderes imidlertid ikke at være en kerneopgave.

Status

Anlægsafdelingen har ekspertise og størrelse til at løse mindre anlægsopgaver fx rydningsopgaver, jordopgravninger, kloakarbejder, grusopbygninger og de forberedende arbejder med underlaget til brolægger, samt forberedende opgaver med hævning af kantsten og brønde i forbindelse med udlægning af nye asfalslidlag.

Der eksisterer et marked med mange aktører, og den ekspertise, som Anlægsafdelingen besidder, findes også hos private entreprenører. De opgaver, som hidtil er blevet overdraget til Anlægsafdelingen, vil

fremover blive udbudt, på lige fod med Center for Anlæg og udbuds øvrige opgaveportefølje.

Anlægsafdelingen har to opgavekoordinatorer, en administrativ medarbejder og ni timelønnede medarbejdere. Afdelingen er siden sammenlægningen af KTK og Vej og Park blevet mindre pga. frafaldet af opgaver, hvorfor medarbejdere er blevet omplaceret til andre afdelinger i Center for Veje. For at kunne sikre effektivitet og fleksibilitet er der dog en nedre grænse for afdelingens størrelse, og det vurderes, at afdelingen ikke kan være mindre end de nuværende to sjak. To sjak kan bl.a. arbejde forskudt af hinanden og det kan sikres, at afdelingen er bemanded med en fornuftig bredde i kompetencerne.

Ordnningen fungerer sådan, at mindre anlægsopgaver overdrages fra forvaltningens Center for Anlæg og Udbud til Center for Vejes anlægsafdeling. Denne praksis kræver som nævnt dispensation fra Københavns Kommunes udbudsregler. Nædlægges ordningen vil Center for Anlæg og Udbud stadig som i dag varetage projektlederrollen og forestå arbejdet med udbud og projektering. Center for Anlæg og Udbud har således rollen med at sikre, at et helhedssyn lægges til grund for opgavens udførelse, sådan at den efter anlæggets udførelse kan overdrages til drift, uanset om anlægsopgaven er varetaget af en intern anlægsafdeling eller en privat entreprenør.

I forlængelse af indgåelsen af den politiske aftale vedr. Budget 2011 er status, at der i 2011 kan overdrages opgaver for ca. 12,5 mio. kr. fra forvaltningens Center for Anlæg og Udbud til Anlægsafdelingen. Det vurderes endda, at ca. 50 % af arbejdet i de nedenfor nævnte opgaver ikke kan udføres af Anlægsafdelingen, og dermed skal løses af eksterne entreprenører. Ressourceforbruget i Center for Veje til udførelse af opgaverne vurderes at svare til produktionsomkostninger for ca. 5 måneders produktion i anlægsafdelingen. Der er tale om følgende opgaver:

- Tilgængelighedsrute 4, Valby
- Hastighedsprojekt ved Ring II
- Søruten, opfølgning
- Teglholmsgade

Ovenstående opgaver, som matcher anlægsafdelingens ekspertise i karakter og størrelse udgør ca. 5 % af den samlede opgaveportefølje i Center for Anlæg og Udbud i 2011. Derudover er der en række cykelprojekter på Østerbro under 'Kickstart København' aftalen fra 2010, hvoraf nogle muligvis vil kunne udføres af Anlægsafdelingen. Dette er dog på nuværende tidspunkt ikke konkretiseret og det er derfor ikke muligt at anslå hvilke projekter, der evt. vil kunne løses af Anlægsafdelingen og om de i givet fald skal/kan gennemføres i 2011. Det forventes desuden, at der i 2012 kan overdrages opgaver fra

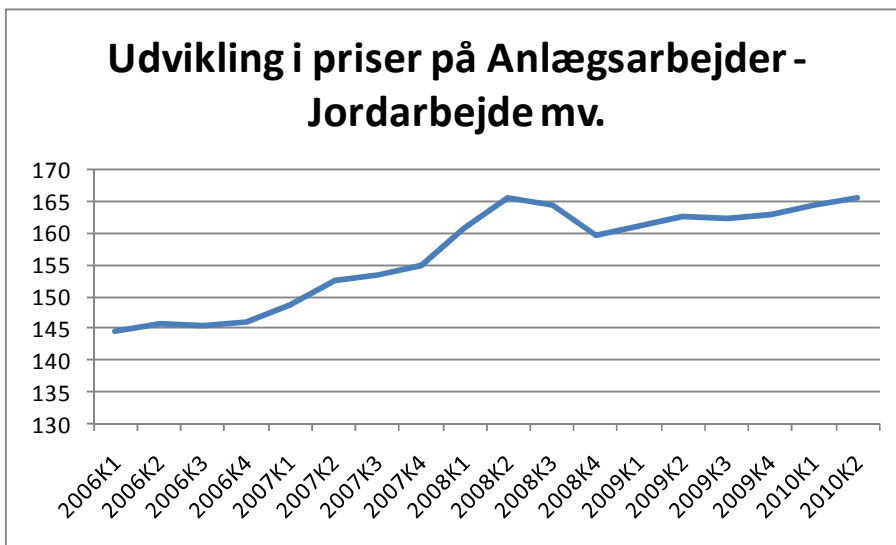
Center for Anlæg og Udbud til anlægsafdelingen for ca. 11,9 mio. kr., hvilket svarer til ca. 3,5 % af den samlede opgaveportefølje i Center for Anlæg og Udbud i 2012.

Projektering af anlægsopgaverne udbydes af Center for Anlæg og Udbud. Efter projektering overdrages opgaverne til anlægsafdelingen. Center for Anlæg og Udbud skal leve op til et politisk krav om 'fasttrack' i anlægsprojekterne, idet der helt naturligt er stort fokus på hurtig gennemløbstid og på økonomien. Center for Anlæg og Udbud 'klumper' derfor gerne anlægsprojekterne, sådan at de kan udbydes til én rådgiver for at spare både tid og penge. Opgaverne kan derfor ikke overdrages til udførelse i anlægsafdelingen hen over året, hvilket medfører overskudskapacitet i afdelingen i nogle dele af året og spidsbelastning i andre dele af året - og dermed en dårlig udnyttelse af afdelingens ressourcer. Derudover tages der som regel politisk beslutning om anlægsprojekter i 'klumper', som fx i forbindelse med budgetforliget, hvilket forstærker effekten og yderligere vanskeliggør en jævn overdragelse af projekterne hen over året.

Udover opgaver som overdrages fra Center for Anlæg og Udbud er der truffet aftale med Center for Trafik om, at Center for Veje i 2011 skal udføre opgaver vedr. Sikre skoleveje. Karakteren af opgaverne vedr. Sikre Skoleveje medfører, at de for hovedpartens vedkommende vil skulle udføres i Center for Vejes øvrige udførende afdelinger, der vil også være opgaver svarende til ca. en måneds produktion knyttet til Sikre Skoleveje, som kan løses i anlægsafdelingen.

De faste og variable omkostninger i anlægsafdelingen, som afgør prisen for udførelse af en given anlægsopgave er ikke konjunkturafhængige og varierer som udgangspunkt således ikke hen over årene.

Hvis det besluttes at nedlægge anlægsafdelingen, skal de anlægsprojekter, som ellers ville blive overdraget til afdelingen, i stedet i udbud og udføres af private entreprenører. Det private marked er i højere grad konjunkturafhængigt, hvorfor man må forvente, at priserne vil variere med konjunktoren (se figuren nedenfor). Det må derfor antages, at priserne på det private marked vil variere, sådan at de under højkonjunkturer vil være relativt høje og i lavkonjunkturer relativt lave i forhold til den pris opgaven ville kunne løses til in house.



Figur 1 Kvartalsvis prisindeks over udvikling i priser på Anlægsopgaver fra 2006-2010, (basisår marts 1995=100)

Det er forvaltningens vurdering, at Center for Vejes anlægsafdeling var konkurrencedygtig på priserne mens markedet var ophedet, og der var meget at lave i entreprenørbranchen. Nu hvor markedet er vendt igen, er anlægsafdelingens priser generelt dyrere end de private entreprenørers. Anlægsafdelingen har fx givet en pris på cykelstiprojektet på Reventlowsgade, som var ca. 20 % højere end bygherreoverslaget. Projektet blev sendt i udbud snarere end overdraget til anlægsafdelingen, hvorefter de indkomne tilbud fra eksterne entreprenører bekræftede denne prisforskel.

Håndtering af medarbejdere

Hvis anlægsafdelingen nedlægges vil afdelingens medarbejdere i videst muligt omfang blive omplaceret til andre stillinger i Center for Veje eller, så vidt det er muligt, til andre centre i Teknik- og Miljøforvaltningen. Øvrige medarbejdere vil blive håndteret jf. Teknik- og Miljøforvaltningens "Retningslinjer om gennemførelse af personalereduktioner og afskedigelse pga. arbejdsmangel mv."

Økonomi

Anlægsafdelingens økonomi hænger nøje sammen med den mulige afsætning af afdelingens ydelser. Afdelingen skal modtage et vist omfang af opgaver for at sikre beskæftigelsen for afdelingens medarbejdere og for at generere en økonomi, som sikrer at afdelingens omkostninger kan betales.

Hvis afdelingen skal løbe rundt og hvile i sig selv, skal der årligt overdrages opgaver fra forvaltningens Center for Anlæg og Udbud for ca. 20 mio. kr., som afdelingen har ekspertise til selv at udføre. En stor del af de anlægsprojekter, der skal udføres, indeholder dog delentrepriser, som afdelingen ikke har ekspertise til at løse internt, og som derfor videregives til eksterne entreprenører. Jo større en del af

anlægsopgaverne, der skal videregives til eksterne entreprenører, desto større end 20 mio. kr. skal beløbet, der overdrages opgaver for være, hvis afdelingen skal hvile i sig selv.²

I de seneste år har der dog ikke været anlægsprojekter i det omfang i Center for Anlæg og Udbud, som har matchet anlægsafdelingens ekspertise i karakter og størrelse. De seneste års økonomiske forhold har således ikke givet anledning til at konkludere, at afdelingen kan hvile i sig selv. I 2009 og 2010 har budgettet været lagt ud fra at afdelingen kunne opnå en omsætning på ca. 32 mio. kr. for at dække afdelingens omkostninger. I 2009 var omsætningen på ca. 22 mio. kr., mens omsætningen i 2010 forventes at blive ca. 14 mio. kr. For de kommende år er forventningen, at der kan overdrages opgaver i 2011 svarende til ca. 12,5 mio. kr. og i 2012 svarende til ca. 11,9 mio. kr.

Afdelingens omsætningsbehov skal ses i sammenhæng med afdelingens størrelse. Som anført ovenfor, vurderes det, at afdelingen ikke kan være mindre end de nuværende to sjak. Det nødvendige omsætningsbehov vil dog variere alt efter karakteren af de opgaver der overdrages til afdelingen, forstået på den måde, at der er forskel på hvor stor en del af opgaverne afdelingen selv har ekspertise til at udføre og hvor stor en del af den enkelte opgave, der skal udføres af eksterne entreprenører, fordi afdelingen ikke har den nødvendige ekspertise til alle underentrepriser i en given opgave. For at sikre en fuld udnyttelse af afdelingens medarbejdere, skal der være opgaver som afdelingens selv kan løfte for ca. 20 mio. kr.

Afdelingens omkostninger kan opdeles i variable og faste omkostninger. De variable er fx omkostninger til materiel og materialer. Nedlægges afdelingen vil materiellet i et vist omfang kunne anvendes til andet formål eller sælges. Ligeledes vil en nedlæggelse af afdelingen fremadrettet påvirke Center for Vejes investeringsprofil, idet Center for Veje i givet fald ikke skal investere i materiel til anlægsafdelingen. De faste omkostninger derimod, som fx husleje, kan ikke justeres på baggrund af en evt. nedlæggelse af afdelingen. Anlægsafdelingen har i dag adresse på Strømmen i Valby sammen med Center for Vejes øvrige udførende afdelinger. En nedlæggelse af anlægsafdelingen medfører i sig selv kun en relativt lille ændring og vil ikke give anledning til at Center for Vejes øvrige udførende afdelinger kan flytte til et billigere lejemål. Forvaltningen arbejder dog løbende på at optimere ressource- og arealudnyttelsen, og på den baggrund er det sandsynligt, at arealudnyttelsen på Strømmen

² Det fremgår af notatets side 3, at afdelingens produktionsomkostninger kan dækkes i 5 måneder, hvis afdelingen modtager opgaver for 12,5 mio. kr. hvoraf ca. 50 % kan løses internt. Der skelnes her mellem produktionsomkostninger og afdelingens fulde omkostninger inkl. overhead, hvorfor arbejde for 6,25 mio. kr. i 5 måneder ikke umiddelbart matcher kravet om opgaver for ca. 20 mio. kr. årligt,

kan optimeres i fremtiden i forbindelse med udførelsen af andre opgaver.

En nedlæggelse af anlægsafdelingen vil således i et begrænset omfang påvirke Center for Vejes driftsrammer. De afledte effekter er dog begrænsede og kan håndteres indenfor rammen.

Anlægsafdelingens budget 2011

Forvaltningens Center for Anlæg og Udbud kan som nævnt ovenfor overdrage opgaver til anlægsafdelingen for ca. 12,5 mio. kr. Hertil kommer opgaver relateret til Sikre Skoleveje. Det svarer til, at medarbejderne i afdelingen kan være beskæftiget i ca. 6 måneder. Omfanget af opgaver er således ikke stort nok til at afdelingen kan løbe rundt over et helt kalenderår. Nedlægges anlægsafdelingen ikke vil det medføre et negativt træk i omegnen af 3 - 4 mio. kr. på Center for Vejes driftsramme i 2011.

Konklusion

Opretholdes ordningen med at overdrage anlægsopgaver fra Center for Anlæg og Udbud til Center for Vejes anlægsafdeling skal der fortsat dispenseres for kommunens vedtagne udbudspolitik. Derudover vil det begrænsede omfang af de opgaver, som kan overdrages fra Center for Anlæg og Udbuds medføre, at afdelingen ikke vil kunne hvile i sig selv. Afdelingen vil derfor påvirke økonomien i de øvrige afdelinger i Center for Veje negativt, og dermed produktionen af kerneydelser, fx udlægning af asfaltslidlag.

Hvis Center for Vejes anlægsafdeling nedlægges, vil forvaltningen ikke længere kunne udføre mindre anlægsopgaver in house. Alle anlægsopgaver skal i givet fald udbydes til private entreprenører, hvilket også vil være i overensstemmelse med kommunens vedtagne udbudspolitik. En nedlæggelse af anlægsafdelingen vil i et begrænset omfang påvirke Center for Vejes driftsramme, da der vil være faste omkostninger i Center for Veje, som ikke kan reduceres i forbindelse med en evt. lukning af afdelingen. De afledte effekter er dog begrænsede og kan håndteres indenfor rammen. En lukning af afdelingen vil ikke have en økonomisk påvirkning på Teknik- og Miljøforvaltningens ramme, da udgifter og indtægter vedr. anlægsafdelingen er udgiftsneutrale i forvaltningens budget.

På den baggrund indstilles det, at overgangsordningen vedr. løsning af mindre anlægsopgaver in house i Teknik- og Miljøforvaltningen ophører. Idet det forventes, at der vil være opgaver til anlægsafdelingen svarende til ca. et halvt års produktion indstilles det, at anlægsafdelingen nedlægges pr. 1. juli 2010.