

# Budgetanalyse - anlægsstyring

Juni 2021

## Indholdsfortegnelse

1. Resume.....	2
1.1 anbefalinger .....	3
2. Kommissorium.....	3
3. Kortlægning af nuværende praksis og organisering af anlægsstyring i Norddjurs Kommune.....	4
3.1 Retningslinjer for anlægsstyring .....	4
3.2 Generel praksis ved anlægsstyring.....	5
3.3 Større anlægsprojekter .....	8
3.4 Økonomisk styring af anlægsprojekter .....	8
4. Andre kommuners erfaringer og øvrige analyser af anlægsstyring.....	11
4.1 10-årige investeringsplaner i Randers Kommune.....	11
4.2 Bæredygtige investeringer i Gladsaxe Kommune, Total Cost of Ownership (TCO) og certificering .....	12
4.3 Anlægsstyring og rollefordeling mellem interessenter .....	14
5. Anbefalinger til fremtidig praksis og organisering af anlægsstyring i Norddjurs Kommune .....	15

## 1. Resume

Økonomiudvalget besluttede den 8. december 2020, at der forud for budget 2022 skal laves en budgetanalyse af anlægsstyringen i Norddjurs Kommune. Analysen er begrundet i en væsentlig udvidelse af anlægsniveauet i budgetperioden 2021-2024 samt flere projekter med eksterne interessenter og bidragsydere. Norddjurs Kommune har partnerskaber og klyngedannelser som en væsentlig del af kommunes udviklingsstrategi. Dette er også vores fundament for udvikling af anlægsprojekter med eksterne interessenter og bidragsydere, hvor projekterne samskabes. Norddjurs Kommune har en unik mulighed for, i kraft af kommunens størrelse og vores tætte dialog med lokalsamfund, at skabe anlægsprojekter sammen med brugerne.

Analysen gennemgår den nuværende praksis og organisering af anlægsstyringen i Norddjurs Kommune samt præsenterer erfaringer fra andre kommuner og øvrige analyser af anlægsstyring blandt andet med fokus på bæredygtige investeringer, roller og interessentinddragelse i større projekter. På grundlag heraf gives en række anbefalinger til fremtidig praksis og organisering af anlægsstyring i Norddjurs Kommune.

Gennemgangen af nuværende praksis og organisering af anlægsstyringen i Norddjurs kommune viser generelt, at der er godt styr på anlægsområdet. Styringen følger et ensartet mønster på tværs af forvaltningerne. Ved større anlægsprojekter anvendes overvejende almene projekt- og anlægsstyringsprincipper. I de fleste større projekter anvendes desuden ekstern rådgivning, mens mindre anlægsprojekter varetages af kommunen selv.

Analysen ser også på rollefordeling mellem samarbejdsparter og interessenter i anlægsprojekter med samskabelse. Opmærksomheden er blandt andet på forventningsafstemning med det politiske niveau og øvrige interessenter, herunder styringsmodel til håndtering af indhold, tidsplan, økonomi, kvalitet og arbejdsdeling i anlægsprojektet.

Særligt for de anlægsprojekter som gennemføres i samarbejde med private aktører, foreninger, fonde og lignende er interessenthåndteringen et vigtigt fokusområde for at understøtte samskabelse med bl.a. fonde frivillige foreninger, borgere og virksomheder m.v. Blandt andet viser en undersøgelse af Ernst og Young, at håndteringen af interessentinddragelsen i anlægsprojekter i hovedparten af projekterne har været afgørende for projektets resultat.

Der er derfor udarbejdet en guide til gennemførelse af større anlægsprojekter i samskabelse med eksterne parter, jf. bilag 1. Der har i den forbindelse været en dialog med repræsentanter fra foreningslivet, som aktuelt indgår i projekter omkring samskabelse.

Med hensyn til opfølgning på økonomien viser analysen, at der anvendes flere forskellige metoder, som typisk er baseret på individuelle regnearksløsninger, hvilket dog ikke har betydning for kvaliteten af opfølgningerne, da der generelt er god budgetoverholdelse med få overskridelser. BDO konkluderer samtidig i deres forvaltningsrevision af anlægsområdet i Norddjurs Kommune, at der er en hensigtsmæssig organisering og styring af kommunens anlægsprojekter.

I forbindelse med opgørelsen af forventet forbrug i anlægsprojekter peger analysen på, at det er vanskeligt, særligt i den første halvdel af året, at forudsige regnskabsresultatet. Samtidig viser analysen, at forbruget på tværs af fagudvalgene generelt ligger under det korrigerede budget, hvilket typisk skyldes, at der sker en forskydning af forbruget mellem årene.

I analysen præsenteres der erfaringer fra Randers Kommune om brug af 10-årige investeringsplaner og driftsfinansierede anlæg, hvilket gør det muligt at arbejde mere strategisk med anlægsinvesteringer, og giver mulighed for finansiering af dyrere enkeltstående anlægsprojekter.

Desuden ses der på erfaring med bæredygtige investeringer i Gladsaxe Kommune, med eksempler på hvordan god økonomi og bæredygtighed godt kan gå hånd i hånd. Det kan dog være en udfordrende opgave med hensyn til såvel styring som dokumentation i projektet.

I Norddjurs Kommune indgår det i indkøbspolitikken, at der ved større bygge- og anlægsopgaver tages politisk stilling til, om der skal stilles særlige krav om bæredygtighed til projektet. Desuden har Norddjurs Kommune udarbejdet egne principper for bæredygtighed. Samtidig vil bæredygtighed fra og med budgetlægning 2022 indgå som en del af beskrivelsen af anlægsforslag.

### 1.1 anbefalinger

Med udgangspunkt i analysen gives der følgende anbefalinger:

- Det anbefales, at der til de eksisterende retningslinjer for gennemførelse af anlægsprojekter indarbejdes en guide til gennemførelse af større anlægsprojekter i samskabelse med eksterne parter, jf. bilag 1. Der er udarbejdet en guide på baggrund af Norddjurs Kommunes eksisterende projektguide, men også med afsæt i Realdanias håndbog om projektudvikling. Guiden indeholder en række værktøjer til brug i projektets forskellige faser, herunder håndtering af interessenter, risikoanalyse m.v. Guiden beskriver også rollefordelingen, herunder governance-principper, så der sker en afstemning af roller og ansvar i starten af projektet.
- Der vil blive udarbejdet en standardskabelon til understøttelse af økonomiopfølgningen i anlægsprojekter. Standardskabelonen vil være et supplement til brugen af Mit Forventede Regnskab.
- Det anbefales, at der i forbindelse med regnskabsaflæggelsen ved anlæg over 2 mio. kr. fremlægges en særskilt redegørelse for effekterne af anlægget. Der har i de seneste år været 5-10 anlægsprojekter årligt over 2 mio. kr. Det anbefales, at der både redegøres for de økonomiske effekter af anlægget og bæredygtighed, men også på brugernes oplevelse af resultatet og processen. Særligt ved projekter med mange interessenter og eksterne parter, hvor projekter samskabes, er forløbet af projektprocessen en vigtig del af succeskriteriet for anlægsprojektet.

## 2. Kommissorium

Økonomiudvalget har den 8. december 2020 besluttet, at der forud for budget 2022 skal laves en budgetanalyse af anlægsstyringen i Norddjurs Kommune.

Baggrunden for analysen er et stigende anlægsniveau samt flere anlægsprojekter som er karakteriseret ved enten at have store eksterne bidragsydere eller hvor kommunen giver tilskud eller på anden måde er involveret. Anlægsbudgettet er i 2021 på 80 mio. kr., hvilket er en stigning på 48 mio. kr. i forhold til anlægsniveauet i 2020. Der er samlet afsat 266 mio. kr. til anlæg i hele budgetperioden 2021-2024. Såvel stigningen i anlægsniveauet som samarbejdet med eksterne samarbejdspartnere øger behovet for god økonomisk styring på anlægsområdet.

Budgetanalysen vil fokusere på modeller og rammer for styring af større anlægsprojekter. Herunder regler, processer, redskaber, formalia, og organiseringen omkring anlæg.

Analysen er opdelt i følgende 3 dele:

- Kortlægning af den nuværende praksis og organisering af anlægsstyring i Norddjurs Kommune.
- Inddragelse af erfaringer fra andre kommuner samt anbefalinger fra KL, VIVE og BDO i forhold til implementering af best practice i kommunal anlægsstyring. Herunder inddrages BDOs forvaltningsrevision af anlægsområdet i Norddjurs Kommune, som er gennemført primo 2021.
- Anbefalinger til fremtidig praksis for og organisering af anlægsstyring i Norddjurs Kommune, herunder:
  - a. Klare governance strukturer for ansvarsfordeling mv. særligt i samarbejde med fonde og eksterne parter
  - b. Opfølgingsmetoder og anvendelse af styringsværktøjer
  - c. Afrapportering.

### 3. Kortlægning af nuværende praksis og organisering af anlægsstyring i Norddjurs Kommune

#### 3.1 Retningslinjer for anlægsstyring

I Norddjurs Kommune er der et sæt eksisterende retningslinjer for gennemførelse af anlægsprojekter<sup>1</sup>. Retningslinjerne retter sig primært mod den bevillingsmæssige og økonomiske styring af anlægsprojekterne.

Grundlæggende har den enkelte aftaleholder budgetansvaret for anlægsprojekter under eget område. Retningslinjerne beskriver, hvordan der afsættes rådighedsbeløb til anlæg i budgettet, hvordan der gives anlægsbevilling til et konkret anlægsprojekt, hvem der har budgetansvaret for anlægsprojekter, hvordan der følges op på forbruget, hvordan der søges tillægsbevilling ved budgetoverskridelser, hvordan der overføres uforbrugte anlægsmidler mellem budgetår og hvordan der aflægges regnskab for afsluttede anlægsprojekter.

For at kunne igangsætte et anlægsprojekt skal der være afsat rådighedsbeløb i budgettet og der skal søges særskilt anlægsbevilling til det konkrete projekt. Anlægsbevilling gives til det samlede anlægsarbejde, men ved flerårige anlægsprojekter skal der samtidig være afsat rådighedsbeløb i det enkelte budgetår svarende til de forventede udgifter og indtægter.

Der følges op på forbruget på anlæg på tilsvarende vis som opfølgningen på drift, dvs. med 3 årlige opfølgninger til kommunalbestyrelsen. Hvis et anlægsprojekt bliver forsinket kan der søges om bevilling til overførsel af rådighedsbeløb til efterfølgende regnskabsår. Dette sker samlet for alle anlægsprojekter i forbindelse med regnskabsaflæggelsen. Hvis et anlægsprojekt forventes at overskride budgettet skal der søges forudgående tillægsbevilling til rådighedsbeløb og anlægsbevilling.

---

<sup>1</sup> Retningslinjer for gennemførelse af anlægsprojekter, Norddjurs Kommune, januar 2020

Der aflægges regnskab på anlægsprojekter under 2 mio. kr. i forbindelse med årsregnskabet. For jordforsyningsområdet skal der aflægges regnskab for det enkelte udstykningsområde, når alle grunde på arealet er solgt. Ved ekstern medfinansiering påhviler det den budgetansvarlige at udarbejde eventuelt særskilt projektrekskab. For anlægsprojekter over 2 mio. kr. brutto skal der aflægges særskilt anlægsregnskab.

Bevillingsmæssigt gives anlægsbevillingerne som bruttobevillinger. Det betyder, at der skal søges særskilt bevilling til henholdsvis udgifter og indtægter<sup>2</sup>. Bevillingen gives som udgangspunkt til hvert enkelt anlægsarbejde. Bevillingsniveauet er på projekt niveau.

Norddjurs Kommune har endvidere retningslinjer for budget og regnskab ved eksternt finansierede projekt- og puljemidler<sup>3</sup>. Det fremgår, at det enkelte område og udvalg har ansvaret for at sikre, at der kan findes medfinansiering indenfor egen ramme, såfremt det kræves. Hvis dette ikke er muligt, er det aftaleholderens ansvar at rejse en bevillingssag på egenfinansieringen, inden projektet ansøges og igangsættes.

Disse retningslinjer danner grundlag for kommunens generelle praksis for håndtering af anlægsprojekter. Hensigten er at sikre et ensartet og retvisende styringsgrundlag.

### *3.2 Generel praksis ved anlægsstyring*

I Norddjurs Kommune er anlægsprojekter generelt organiseret under de respektive forvaltningsområder, som også bærer ansvaret for gennemførelsen af projekterne. Størstedelen af anlægsprojekterne gennemføres af Vej og ejendom, men Velfærdssekretariatet og Kultur og fritid og Byg og miljø har også anlægsprojekter de selvstændigt gennemfører. I tilfælde af, at styringen af anlægsprojekter er fordelt på flere forvaltninger, foregår samarbejdet i dialog mellem de respektive forvaltninger og fagområder. Den ansvarlige forvaltning inddrager fagområder fra andre forvaltninger efter behov. Hvis det er relevant inddrages decentrale aftaleenheder.

Anlægsprojekter spænder fra projekter til vedligeholdelse af kommunens eksisterende anlæg som veje og bygninger til egentlig anlægsudvidelser som byggemodning og nybyggeri og forbedring eks. brandsikring, som alle er overvejende kommunale anlægsprojekter.

Ligeledes er der en lang række projekter, der sker i samarbejde eller samskabelse med eksterne parter og interessenter. Det kan være mindre anlægsprojekter, som eksempelvis tilskud til nyt gulv i Østre Skoles idrætshal, der anvendes af badmintonklubben, til meget store og komplekse anlæg som eksempelvis Folkets fabrik i Stenvad eller tilskud til udvidelse af Kattegatcentret. Disse anlægsprojekter spænder mellem i hvor høj grad det er Norddjurs Kommune, der selv igangsætter, finansierer og gennemfører anlægsprojektet. Til projekter, hvor ideen opstår hos eksterne foreninger og frivillige og hvor Norddjurs Kommune indgår i et samarbejde med finansiering, men også en række andre kompetencer, såsom hjælp til projektudvikling, organisering, myndighedskontakt, fondsansøgning og udbud.

I tilfælde, hvor der er tale om større komplekse projekter gøres der oftest brug af eksterne konsulenter, eksempelvis bistand fra ingeniør- og arkitektfirmaer i form af teknisk rådgivning til projektering, byggeledelse og

---

<sup>2</sup> Bevillingsniveauer i Norddjurs Kommune, Norddjurs Kommune, januar 2020

<sup>3</sup> Retningslinjer for budget og regnskab ved eksternt finansierede projekt- og puljemidler, september 2020

fagtilsyn m.v. Ligeledes vil udbud i forbindelse med anlægsprojekter normalt ske i samarbejde mellem eksterne byggerådgivere og fagforvaltningen og i overensstemmelse med Norddjurs Kommunes retningslinjer for indkøb af bygge- og anlægsopgaver og den generelle udbudslovgivning.

Opfølgningen på anlægsprojekterne varetages af den fagforvaltning, der er ansvarlig for anlægsprojektet. Dette sker gennem en løbende vurdering af forbrug i forhold til bevilling. Opfølgningen sker eksempelvis på ugemøder i afdelingen, byggemøder med entreprenører samt i forbindelse med faste budgetopfølgningsmøder mellem fagforvaltningen og økonomiafdelingen. Her følges der op på forventet regnskab, status på forbrug, fremdrift i projektet samt bevillingsoverholdelse. Der bruges forskellige værktøjer til opfølgningen. Ved større projekter indgår sikring af fremdrift for projektet, normalt som en del af bygherrerådgiver/ekstern rådgivers opgave i samarbejde med kommunens projektleder.

Det er Økonomi og dataanalyse, som samler opfølgningsmaterialet til den økonomiske opfølgning på kommunens anlægsprojekter. Økonomiopfølgningen forelægges fagudvalg og kommunalbestyrelsen ved de budgetopfølgninger, der i løbet af året går til politisk behandling. Det vil være budgetopfølgningen for marts, maj og oktober. Der er primært tale om opfølgning på økonomien, mens fremdrift eller manglende fremdrift i anlægsprojekter normalt kun berøres ved forventning om større afvigelser.

Det er Økonomi og dataanalyse i samarbejde med de respektive fagforvaltninger som sørger for, at der udarbejdes anlægsregnskaber for afsluttede anlægsprojekter samt at disse forelægges for det politiske niveau. Den formelle regnskabsaflæggelse indgår som en integreret del af den årlige regnskabsaflæggelse. Det sker det år, hvor anlægsprojekter er afsluttet. Der sondres mellem anlægsprojekter med bruttoudgifter på mindre end 2 mio. kr. og anlægsprojekter med bruttoudgifter på mere end 2 mio. kr. Afviger regnskabsstallene væsentligt fra anlægsbevillingen, hvilket vil sige mere end +/- 2 pct. eller mere end 0,1 mio. kr., udarbejder den projektansvarlige forvaltning afvigelsesforklaring til anlægsregnskabet.

For større projekter forelægges det politiske niveau typisk en regnskabsredegørelse efterhånden som projekterne afsluttes. Det er den projektansvarlige forvaltning, som forestår udarbejdelsen med eventuel bistand fra Økonomi og dataanalyse.

Ved anlæg med eksterne finansieringskilder, hvor der er krav om særskilt projektregnskab, er det den projektansvarlige forvaltning i samarbejde med økonomi og dataanalyse, som udarbejder dette, og som har ansvaret for opfyldelse af regnskabsinstruks fra eksterne bidragydere.

Evaluerings i forbindelse med afsluttede anlæg sker primært ved større projekter som en del af garantihåndteringen ved gennemførelse af afleveringsforretning, 1. års gennemgang og 5-års gennemgang – hvor garantier nedskrives i henhold til AB-reglerne. Økonomiafdelingen vedligeholder oversigten for alle byggegarantier i Norddjurs Kommune og koordinerer med Velfærdssekretariatet samt Vej & ejendom omkring nedskrivning af garantier. Norddjurs Kommune stiller krav om garanti for entrepriser over 1 mio. kr.

Andre former for evaluering forekommer i begrænset omfang, og der arbejdes generelt ikke med opfølgning på effektmål samt miljø- og klimamæssige afledte effekter. For visse projekter, for eksempel ved energibesparende foranstaltninger, indarbejdes der dog afledte driftsbesparelser i driftsbudgetterne i forbindelse med budgetvedtagelse.

Den konkrete anlægsstyring varierer mellem forvaltningerne, jf. boks 1.

#### *Boks 1 - Anlægsstyring i Norddjurs Kommune*

##### Velfærd (BUU og VPU)

- Der har i 2020 været 15 anlægsprojekter, hvor det samlede korrigerede budget udgjorde 13,2 mio. kr.
- Anlægsstyringen er primært forankret hos én medarbejder med erfaring indenfor anlægsområdet.
- Det primære styringsværktøj er regneark

##### Fællesforvaltningen (MTU, KFU, ØK)

- **Miljø- og teknikområdet**
- Der har i 2020 været budgetteret med 40 anlægsprojekter, hvor det samlede korrigerede budget udgjorde 48,8 mio. kr.
- Der er flere forskellige projektledere som arbejder med anlægsstyring. Hver projektleder har sin egen portefølje af projekter, hvor antallet kan variere. En del af projektlederne har anlægsstyring som fast opgave. Dette sikrer erfaring med anlægsstyring. I andre tilfælde forankres projektet hos den medarbejder, som har fagligt kendskab til det område anlægget etableres indenfor. Det betyder i nogle tilfælde, at vedkommende har begrænset erfaring med anlægsstyring. I disse tilfælde gøres der brug af faglig sparring tværgående i afdelingen for at sikre god anlægsstyring.
- Der anvendes forskellige individuelt udviklede styringsværktøjer primært regneark. På enkelte områder anvendes Navision.
- **Kultur- og fritidsområdet**
- Der har i 2020 været 5 anlægsprojekter, hvor det samlede korrigerede budget udgjorde 17,5 mio. kr.
- Adskiller sig fra de øvrige områder ved at en betydelig del af anlægsrammen vedrører tilskudspuljer til eksterne foreninger og institutioner til fx. renovering af idrætshaller. Der er dog også ordinære anlægsprojekter på Kultur- og fritidsområdet, hvor i øvrigt også Kattegatcentret er placeret.
- Området egne projektledere som arbejder med anlægsstyring.
- Med hensyn til puljer, som der kan søges tilskud fra, er det ofte økonomikonsulenten som varetager opfølgningen.
- **Økonomi og IT**
- Der har i 2020 været budgetteret med 27 anlægsprojekter, hvor det samlede korrigerede budget udgjorde -10,298 mio. kr. Det negative budjet skyldes bl.a. en ekstraordinær indtægt ved salg byggegrund til alment boligformål.
- For jordforsyning, der vedrører områderne arealerhvervelse, byggemodning samt køb og salg af grunde, er der nedsat en tværgående arbejdsgruppe, der følger op en gang i kvartalet.

Organiseringen afhænger af i hvor høj grad forvaltningen har anlæg som en væsentlig del af sin funktion, og anlægsstyringen er således delt på forskellige forvaltninger.

Vej og ejendom har således relativt mange anlægsprojekter i kraft af deres ansvar for bygninger og veje. I kraft af deres erfaring med at styre anlægsprojekter udlånes projektledere også til Kultur og fritidsforvaltningen til at styre projekter her. På velfærdsområdet er anlægsstyringen samlet hos en enkelt medarbejder. På IT-området er der også særskilte projektledere på de enkelte anlægsprojekter. På Kultur og fritidsområdet er det særligt, at der bestyres anlægspuljer, som eksterne kan søge, bl.a. idrætsforeninger. Derudover er der også anlægsprojekter i byg og miljø, som særligt vedrører klima- og naturprojekter.

### 3.3 Større anlægsprojekter

For håndtering af større anlægsprojekter er der i nedenstående redegjort for hvordan praksis normalt forløber i Velfærd og i Vej og ejendom i Fællesforvaltningen, som er de områder som typisk har større anlægsprojekter.



Nedenstående gælder for større anlægsprojekter over 1 mio. kr., hvor anlægsprojekter gennemføres i et samarbejde mellem forvaltningen og en ekstern teknisk rådgiver (arkitekt- og ingeniørydelser, efterfølgende benævnt totalrådgiver). Der er tilknyttet samme totalrådgiver fra projekteringen starter, til byggeriet er færdiggjort.

For anlægsprojekter på velfærdsområdet bruges der normalt ekstern rådgiver i form af byggerrevisionen hos BDO ved de større anlægsprojekter som f.eks. ældrebolighandlingsplan, nybyggeri af børnehaver mv.

For anlægsprojekter i Vej og ejendom bruges der normalt blot rådgiver til selve projektering af en rimelig klar defineret opgave. Inden udbudsmaterialet udsendes til de bydende, har rådgiveren udarbejdet et overslag, så der er rimelig sikkerhed for, at anlægsarbejdet kan holdes inden for de afsatte midler. Valget af rådgiveren sker ved at kommunen udarbejder et rådgivermateriale, som sendes i udbud til 3 rådgivere.

For både Velfærd og Vej og ejendom gælder det, at ved udbud af totalrådgivningsopgaven oplyses den samlede økonomiske ramme for gennemførelse af projektet, og den økonomiske ramme fremgår af totalrådgivningskontrakten. Delelementer af den samlede økonomiske ramme kan desuden være oplyst i udbudsmaterialet og fremgå af kontrakten med totalrådgiver. Totalrådgiver forpligtes i kontrakten til løbende at sikre, at projektet overholder de fastsatte økonomiske rammer.

I samarbejde med totalrådgiver sørger forvaltningen for, at der i projekteringsfasen foretages de nødvendige prioriteringer, således at projektet må forventes at kunne gennemføres inden for den afsatte økonomiske ramme. Ekstraarbejder hos såvel totalrådgiver som entreprenører må alene udføres efter forvaltningens skriftlige accept af forudgående tilbud fra totalrådgiver/ entreprenør. Totalrådgiver kan dog bemyndiges til i særlige tilfælde at acceptere entreprenørers ekstraarbejder op til en aftalt udgiftsstørrelse. Forvaltningen foretager løbende opfølgninger på afholdte udgifter til forudsete udgifter. Betaling af regninger fra entreprenører sker efter attestering fra byggeleder og i øvrigt i henhold til Norddjurs Kommunes retningslinjer.

I udførelsesfasen deltager forvaltningen som udgangspunkt i byggemøder, hvor projektets fremdrift vurderes og dokumenteres, og entreprenører gør opmærksom på mulige ekstraarbejder. Der afholdes som udgangspunkt byggemøder hver 14. dag. Forvaltningen modtager referater af de afholdte byggemøder og er løbende i dialog med byggeleder om projektets fremdrift og eventuelle ekstraudgifter. Ekstraarbejder aftales ofte på byggemødet og indskrives i byggemødereferaterne. Normalt udføres det via nedenstående 3 modeller:

- Via enhedspriser som er afgivet i tilbudslisten i forbindelse med underhåndsbud/licitation.
- Et konkret skriftligt tilbud på det aktuelle ekstraarbejde.
- Via aftalt regningsarbejde ud fra de enhedspriser der er afgivet i forbindelse med underhåndsbudet/licitationen

Der må ikke igangsættes ekstraarbejde før der skriftligt eller via byggemøde er aftalt nærmere herom.

### *3.4 Økonomisk styring af anlægsprojekter*

BDO har primo 2021 gennemført en forvaltningsrevision af anlægsområdet i Norddjurs Kommune med fokus på salg af grunde og ejendomme samt budgetstyring af flerårige anlægsprojekter.

Revisionen konkluderer følgende:

*"Der er en tilfredsstillende styring og overvågning ved gennemførelse af salg af ejendomme eller grunde som sikrer at gældende lovgivning og kommunens regelsæt på området følges."*

*"Der er tilrettelagt gode interne forretningsgange, som sikrer en overvågning af lovændringer med videre, med henblik på løbende tilretning/justering af salgspriser og salgsproces".*

*"Norddjurs Kommune har en hensigtsmæssig organisering og styring af anlægsprojekter, herunder at budgetstyringen af anlægsprojekter sikrer en sparsommelig, produktiv og effektiv anvendelse af ressourcerne, og der er løbende opfølgning på dette."*

Det fremgår endvidere af revisionsrapporten, at kommunens organisering af salg af grunde og ejendomme samt budgetstyring af flerårige anlægsprojekter er hensigtsmæssigt forankret. Samarbejdet mellem fagforvaltningerne og Økonomiafdelingen sikrer, at administration og sagsbehandling afspejler gældende lovgivning og beslutninger truffet af Kommunalbestyrelsen. Samtidig vurderes det, at anlægsstyringen følger de overordnede principper for økonomistyring, herunder reglerne for bevillinger, budgetansvar og -kontrol, regnskabsaflæggelse samt ledelsestilsyn og bilagskontrol. Der er ved budgetopfølgning fokus på, om der er den forventede fremdrift i anlægsprojekterne.

Revisionen bemærker desuden, at kommunens principper for økonomistyring og retningslinjer for gennemførelse af anlægsprojekter er medvirkende til at sikre en ensartet tilgang til sags- og økonomistyringen fra de enkelte fagforvaltninger og i forhold til samarbejdet med Økonomiafdelingen.

Revisionsgennemgangen har ikke foranlediget nogen anbefalinger.

Generelt overholdes anlægsbudgetterne. Undtagelsen har i 2020 været Kattegatcentret og brandsikring. Der er således godt styr på budgetoverholdelse, hvilket også fremgår af anlægsregnskaberne. I forhold til den løbende budgetopfølgning er det dog vanskeligt at forudsige regnskabet særligt i den første halvdel af året.

Tabel 1 viser den procentvis afvigelse mellem forventet og faktisk regnskab i 2020.

**Tabel 1. Procentvis afvigelse mellem forventet og faktisk regnskab i 2020**

Udvalg	Jan.	Mar.	Maj	Aug.	Sep.	Okt.	Nov.	Dec.
BUU	-16%	38%	49%	34%	22%	-4%	7%	0%
KFU	-17%	-17%	-11%	-11%	1%	1%	1%	0%
MTU	6%	28%	30%	36%	37%	17%	8%	-1%
VPU*	0%	1060%	1053%	729%	729%	-45%	-45%	0%
ØK	-75%	-88%	-46%	-46%	-49%	-20%	-22%	0%
I alt	<b>26%</b>	<b>64%</b>	<b>52%</b>	<b>54%</b>	<b>58%</b>	<b>22%</b>	<b>17%</b>	<b>-1%</b>

Anm: (- = undervurderet / += overvurderet forventet regnskab i forhold til faktisk regnskab)

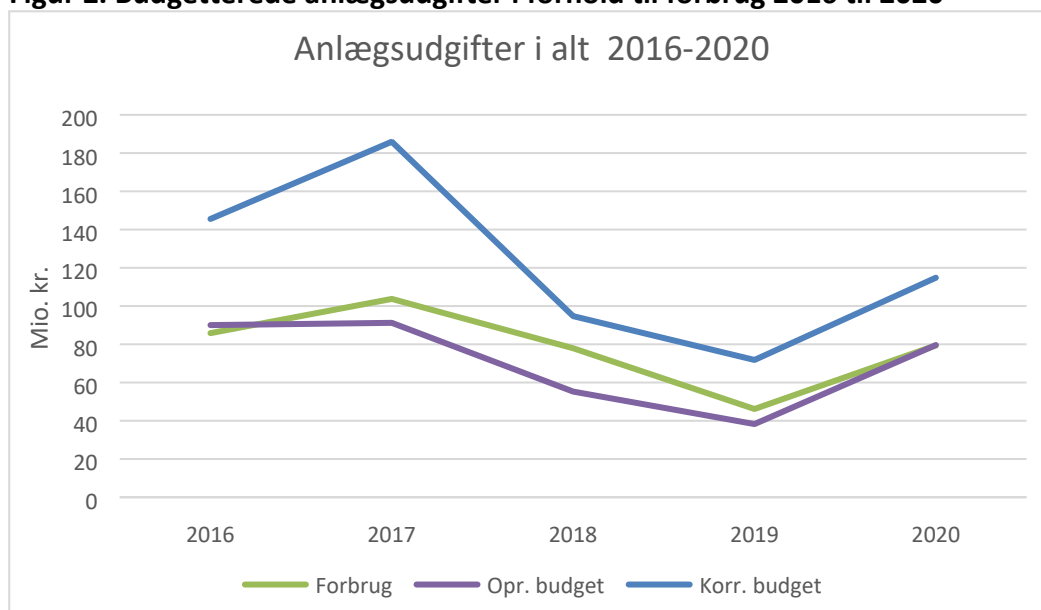
\*Det bemærkes, at der på VPU kun har været et anlægsprojekt i 2020, som blev påvirket af en konkurs.

Tabel 1 viser ikke om anlægsbevillingerne og budgettet overholdes, men siger alene noget om, hvor godt det forventede forbrug estimeres i budgetopfølgningen. Ser man generelt på de bagvedliggende tal, så er billedet, at mange anlæg ender med et mindreforbrug indenfor regnskabsåret, som derfor må overføres til året efter.

Der er i forbindelse med regnskabet for 2020 lavet en intern analyse af anlægsforbruget i perioden 2016-2020.

Analysen viser, at afholdte anlægsudgifter i perioden 2016-2020 set i forhold til det oprindelige budget og korrigerede budget konsekvent ligger under det korrigerede budget, mens det ligger mere på niveau med det oprindelige budget.

**Figur 2. Budgetterede anlægsudgifter i forhold til forbrug 2016 til 2020**



Det fremgår af figur 2, at det årlige forbrug i perioden 2018-2020 har ligget ca. 20-30% under det korrigerede budget, mens forskel mellem forbrug og korrigeret budget i årene 2016-2017 er betydelig større.

Årsagen er primært, at der i disse år var en del større puljer og større flerårige projekter, hvor budgettet var afsat i startåret, og så blev "rullet" videre i de efterfølgende år. Det var eksempelvis en relativ stor pulje til bredbånd, nye daginstitutioner i Grenaa, Vivild og Auning, medfinansieringspulje, områdefornyelse i Grenaa og Auning mv.

I analysen er der set nærmere på udgifterne opdelt på udvalgsniveau, og analysen viser, at forbruget på tværs af fagudvalgene generelt ligger under det korrigerede budget.

Der er samtidig set på årsagen til at forbruget ligger under det korrigerede budget, hvilket typisk skyldes at der sker en forskydning af forbruget mellem årene. Der er dermed fortrinsvis tale om flerårige projekter som typisk har flere interessenter. Eksempler på projekter med større forsinkelser er landsbyfornyelse, vejanlæg, etablering af stier, klima, kystsikring, omfartsvej og områdefornyelse.

Det samme mønster ses ikke på et-årige projekter, hvor der typisk ikke er eksterne interessenter, der udføres og afsluttes i det enkelte år som eksempelvis asfaltering, bygningsvedligehold og gadebelysning.

Der er, som forvaltningsrevisionen konkluderer godt styr på Norddjurs Kommunes økonomistyring på anlægsområdet. Der er dog en udfordring med bedre at kunne estimere det forventede forbrug på anlægsprojekterne i forbindelse med den løbende opfølgning, som det fremgår af opgørelsen over forventet og faktisk regnskab samt af forbrug i forhold til budget i perioden 2016 til 2020.

Samtidig kan der være et behov for at skærpe styringen af flerårige anlægsprojekter med flere interessenter, særligt med hensyn til planlægning og realistiske tidsplaner for gennemførelse af projekterne. Det skal i den sammenhæng bemærkes, at denne type projekter typisk har højere kompleksitet end mere rutineprægede og tilbagevendende anlægsprojekter som asfalt og bygningsvedligehold. Derfor er der også større risiko for, at projekterne bliver forsinket, hvilket derfor også stiller større krav til styringen af projekterne.

#### 4. Andre kommuners erfaringer og øvrige analyser af anlægsstyring

I rapporten "Kommunernes økonomistyring" udgivet af VIVE i 2016 fremgår det, at 73,6 pct. af de adspurgte kommuner vurderer, at kommunen vil have gavn af at udvikle økonomistyringen på anlægsområdet. Andelen ligger højere end samme spørgsmål vedrørende forventet regnskab, aktivitetsmål, demografi- og ressourcemodeller m.v. Der er således en bred opmærksomhed blandt kommunerne om behovet for udvikling af økonomistyringen på anlægsområdet.

I afsnittet gennemgås erfaringer fra Randers Kommunes med 10-årige investeringsplaner, bæredygtige investeringer i Gladsaxe Kommune, Total Cost of Ownership (TCO) og rollefordeling i anlægsprojekter.

##### 4.1 10-årige investeringsplaner i Randers Kommune

Randers Kommune har valgt at arbejde med en langsigtet planlægning og overordnet forventningsafstemning i forhold til mulighederne på anlægsområdet. Det betyder, at der udarbejdes en 10 årig investeringsplan på anlægsområdet. Investeringer prioriteres overordnet ud fra kriterierne; demografisk betinget udbygningsbehov, genopretning og vedligehold af det eksisterende kapitalapparat og nye udviklingstiltag.

Til forskel fra Norddjurs Kommune er Randes Kommune en kommune med nettotilvækst af borgere, hvorfor behovet for en langsigtet plan for den demografiske udbygning vil have større betydning. Begge kommuner står dog med den udfordring, at særligt andelen af ældre borgere er stigende i de kommende år.

I Randers Kommune udarbejder forvaltningen et forslag til en 10-årig investeringsplan indenfor rammerne af det politisk fastsatte mål for kommunens anlægsniveau. Planen revideres som udgangspunkt hvert 4. år og opdateres med ændringer som følge af den årlige budgetlægning.

Med en løbende rulning af planen, vil byrådets målsætning om anlægsniveau som udgangspunkt altid være indfriet i det nye overslagsår i budgetperioden. Efter behov tilsikres dette ved indarbejdelse af en anlægspulje i det sidste overslagsår i budgetforslaget.

Randers Kommune anvender desuden en praksis, hvor der ved hver budgetlægning vurderes på behovet for at indregne en anlægbuffer med modpost under finansforskydninger. Bufferen indebærer en teknisk forhøjelse af det samlede anlægsbudget, som skal muliggøre et vist forbrug af overførsler fra tidligere år. Hvis der

fremadrettet indføres en særskilt regnskabssanktion vedrørende anlæg efter samme mønster som sanktioner for servicerammen, kan en buffer desuden være med til at imødegå en eventuel sanktion.

Randers Kommune har desuden indført mulighed for driftsfinansieret anlægsinvestering, hvilket indebærer, at et bevillingsområde får et lån i kommunekassen til finansiering af et anlægsprojekt. I sin rene form afdrager bevillingsområdet lånet ved, at driftsbudgettet reduceres (inkl. beregnet rente) i aktivets økonomiske levetid.

Driftsfinansierede anlægsinvesteringer kan finde sted, hvis det kan sandsynliggøres at investeringen vil medføre driftsbesparelser. Driftsfinansierede anlægsinvesteringer kan også gennemføres som et rent lån i kommunekassen, hvor tilbagebetalingen efterfølgende sker indenfor den 4-årige budgetperiode.

Omfanget af driftsfinansierede anlægsinvesteringer begrænses dog af kommunens likviditetsmæssige situation. Udgangspunktet er derfor, at investeringen skal være likviditetsmæssig neutral indenfor budgetperioden. Ofte vil dette ikke være muligt, og der skal derfor i stedet ske reduktion af andre udgifter ('udlån af budget') til neutralisering af den likviditetsmæssige effekt.

I Randers Kommune har man indenfor fritidsområdet udarbejdet en byggeguide for bygge- og anlægsprojekter på fritidsområdet<sup>4</sup>. Den fungerer som styringsredskab for dialog og samarbejde mellem kommune og foreninger i bygge- og anlægssager. Guiden er to-delt med henholdsvis forening og kommunen som bygherre, og fører processen gennem elementerne idéudvikling, aftaler og godkendelse lokalt, forhåndsdialog, konfliktløsning, fundraising, projektering og udførelse.

Norddjurs Kommune benytter samme praksis som Randers Kommune med at sikre et råderum ved at optage en anlægbuffer i budgettet. Norddjurs Kommune har ikke formelle regler for driftsfinansierede anlæg, men metoden har været anvendt ved anskaffelse af busser og generelt indregnes driftsbesparelser som en del af den samlede finansiering af budgettet, herunder anlæg. Brugen af driftsfinansiering af anlæg tydeliggør dog totalomkostningerne ved et anlæg, jf. nedenfor. Norddjurs Kommune anvender løbende 4-års budgetlægning af anlæg. Brugen af 10-årige investeringsplaner vil gøre det muligt at arbejde mere strategisk med anlægsinvesteringer, ligesom et 10-årigt sigte øger det samlede rådighedsbeløb, hvilket vil muliggøre finansiering af dyrere enkeltstående anlægsprojekter. Eventuelt vil man i en 10-årig investeringsplan også i højere grad kunne reservere midler forlods til vedligeholdelse af eksisterende bygninger og anlæg og til demografi-afhængige investeringer.

#### 4.2 Bæredygtige investeringer i Gladsaxe Kommune, Total Cost of Ownership (TCO) og certificering

Danske Kommuner har april 2020 udgivet artiklen Bæredygtighed og Bundlinje, som sætter fokus på samspillet mellem bæredygtige investeringer og et positivt resultat på bundlinjen. Her gengives en case fra artiklen om et anlægsbyggeri i Gladsaxe Kommune.

*"Den første fortælling kom fra Gladsaxe Kommune, som delte kommunens erfaringer fra byggeriet af Elverdammen – et svanemærket børnehus. Bag beslutningen om svanemærket byggeri lå en forventning om blandt andet øget medarbejderglæde, bedre trivsel blandt børnene og større tilfredshed hos borgerne. Til*

---

<sup>4</sup> <https://www.randers.dk/borger/fritid-og-kultur/for-foreninger/idraetsanlaeg-og-parker/byggeguide-til-foreninger/>

*gengæld var der også en forventning om en merudgift på to-fem procent på selve anlægssummen, der dog ville tjene sig selv hjem over en længere årrække, hvis forventningen om færre drifts- og vedligeholdelsesudgifter holdt stik. Mens alle forventninger til de positive effekter blev opfyldt, også over målet, blev forventningen om forhøjet anlægssum gjort til skamme. Den reelle anlægsudgift var cirka en procent under den budgetterede. Gladsaxe Kommune mener, at der er en nær sammenhæng mellem dette resultat og en stram anlægssstyring foranlediget af høje løbende dokumentationskrav i svanemærkningsprocessen ”*

Som det fremgår af artiklen, forholder det sig ikke nødvendigvis sådan, at den bæredygtige løsning også er den mindst økonomisk fordelagtige. Faktisk har Gladsaxe Kommune formået både at stille bæredygtige krav og holde økonomien.

Artiklen påpeger at det kan være en svær opgave, som kræver præcise formuleringer og solid dokumentation af effekt, hvis hensigter og realisering skal kunne forenes. Der er tale om komplekse beregninger, hvor klimaaftryk kan være svære at måle. Der henvises specifikt til Miljøstyrelsens TCO-værktøjer (Total Cost of Ownership), som kan findes på styrelsens hjemmeside.

På Miljøstyrelsens hjemmeside fremgår det, at princippet bag TCO er at beregne fremtidige udgifter gennem et produkt/anlægs levetid, i stedet for blot at se på, hvad der er billigst i indkøbspris/anlægsinvestering. Beregning ved hjælp af TCO-værktøjer er som udgangspunkt en ren økonomisk beregning, og medtager derfor ikke miljøfaktorer. Alligevel kan der være store afledte miljøbesparelser for eksempel i form af reduceret el- og vandforbrug. Fortællingen er et godt eksempel på, at det kan give mening på flere parametre, at indtænke bæredygtighed i anlægsprojekter, og at det ikke nødvendigvis strider mod et økonomisk rationale at gøre det.

Af Norddjurs Kommunes indkøbspolitik fremgår det, at Norddjurs Kommune ønsker at være en professionel samarbejdspartner, hvor udbud og indkøb sker på baggrund af økonomisk-, social- og miljømæssig bæredygtighed. Det fremgår således af indkøbspolitikken, at der ved større bygge- og anlægsopgaver efter en konkret vurdering skal tages politisk stilling til, om der skal stilles særlige krav om bæredygtighed til projektet i forbindelse med behandlingen i fagudvalgene og kommunalbestyrelsen. Norddjurs Kommune har desuden udarbejdet principper for bæredygtighed med afsæt i FN's verdensmål.

Der er desuden mulighed for at arbejde med certificering af bæredygtigt byggeri igennem Green Building Council Denmark, der er en nonprofitorganisation. Organisationen blev etableret i 2010 som et dansk råd for bæredygtighed i byggebranchen. Rådet anvender DGNB certificering, som har et helhedsorienteret syn på bæredygtighed, hvor miljømæssig kvalitet, økonomisk kvalitet, social kvalitet, teknisk kvalitet og proceskvalitet indgår. For at opnå en DGNB-certificering evalueres et byggeri ud fra de nævnte kriterier, hvor projektet kan tildeles certificering på niveauerne sølv-, guld- eller platincertificering. En certificering koster typisk mellem 20.000 kr. og 160.000 kr. afhængig af byggeriets omfang. Hvis en bygherre ønsker at certificere en bygning, skal der i forbindelse med byggeriet tilkøbes en uddannet DGNB-auditør. Det er auditøren, der har ansvaret for certificeringsprocessen og indlevering af certificeringsdokumentation. Udgiften til auditør er ikke indregnet i udgiften til certificering. Københavns Kommune har som målsætning, at alle deres nybyggerier skal have en guld certificering.

Norddjurs Kommune vil fra og med budgetlægning 2022 indarbejde bæredygtighed som en del af beskrivelsen af anlægsforslagene forud for den politiske prioritering.

#### 4.3 Anlægsstyring og rollefordeling mellem interessenter

KL peger på en række karakteristika for rollefordeling mellem interessenterne i et anlægsprojekt. En mere detaljere gennemgang findes i den bagvedliggende rapport "Kommuner og regioners gennemførelse af anlægsprojekter" som er udarbejdet af Ernst og Young i 2008.

I baggrundsanalysen fra Ernst og Young bemærkes det, at spillereglerne for hvornår og hvorledes det politiske niveau inddrages, af og til bliver brudt. Dette gælder især, hvis projektet er eller bliver "politisk følsomt". Tilsvarende vil det bryde spillereglerne, hvis politikerne for eksempel ikke orienteres om ændringer i projektets tidsplan og økonomi eller om ændringer i forudsætningerne.

Rapporten opstiller følgende opmærksomhedspunkter for forventningsafstemning med det politiske niveau:

- Prioritér forventningsafstemningen med det politiske niveau om projektets indhold, tidsplan, økonomi og kvalitet, bl.a. ved at kommunikere klart, kort og præcist (fx gennem brug af modelskitser eller grafiske fremstillinger).
- Prioritér forventningsafstemningen med det politiske niveau om en klar arbejdsdeling i anlægsprojektet (fx gennem en styringsmodel der er forankret på både det politiske og administrative niveau eller gennem orientering af det politiske niveau om en konkret plan for den politiske inddragelse i anlægsprocessen).
- Kommuniker klart og entydigt til det politiske niveau om risici, om fremdriften og om ændrede forudsætninger (fx gennem standardskabeloner, som er genkendelige for aktørerne).
- Adressér politisk følsomme projekter aktivt og håndter konsekvenserne heraf (fx som en del af risikostrategien).

Desuden er interessentinddragelse et vigtigt fokusområde - særligt for de anlægsprojekter som gennemføres i samarbejde med private aktører, foreninger, fonde og lignende. Her peger KL rapporten på, at det er væsentligt for dels at sikre størst mulig tilfredshed med det endelige projekt, dels for at få belyst kravene til den efterfølgende drift af anlægget, at interessenter tænkes ind i projektet allerede fra opstarten. Hvilket i øvrigt vil være naturligt i tilfælde af, at der er tale om en samarbejdspartner i projektet. Case-undersøgelsen, der ligger til grund for rapporten viser, at håndteringen af interessentinddragelsen i hovedparten af projekterne vurderes at have afgørende betydning for projektets resultat.

Rapporten anbefaler, at man anvender en interessentanalyse, som bl.a. kan afklare hvilken betydning interessenterne har for projektet. Er deres medvirken nødvendig for projektet eller ej, og hvilken rolle har de i så fald i processen? Skal de godkende dele af projektet eller blot orienteres? Det er afgørende at få identificeret projektets væsentligste interessenter i startfasen, samt at fastlægge og kommunikere spillereglerne for interessentinddragelsen, så der sker en forventningsafstemning med interessenterne.

På baggrund af anbefalingerne fra KL-rapporten er der udarbejdet et værktøj til brug for organiseringen af anlægsprojekter med særlig fokus på projekter med eksterne parter, jf. bilag 1.

Der har i forbindelse med udarbejdelsen af guiden også være en dialog med repræsentanter fra foreningslivet, som aktuelt indgår i projekter omkring samskabelse.



## 5. anbefalinger til fremtidig praksis og organisering af anlægsstyring i Norddjurs Kommune

Gennemgangen af Norddjurs Kommunes egen praksis for anlægsstyring tegner et billede af, at anlægsstyringen følger et ensartet mønster på tværs af de enkelte fagforvaltninger. Der gøres overvejende brug af almen anvendte principper for projekt- og anlægsstyring ved større anlægsprojekter, hvilket også hænger sammen med, at der i de fleste større projekter anvendes ekstern rådgiver. Der er dog undtagelser, hvor kommunens forvaltning varetager den primære styring, eksempelvis i forbindelse med asfaltarbejder, bygningsvedligehold mv. Deslige varetages styringen af mindre anlæg af kommunens egen forvaltning i samarbejde med decentrale enheder.

I forhold til den økonomisk opfølgning og styring af kommunens anlægsprojekter danner gennemgangen indtryk af et mere differentieret billede. Der er således forskellige tilgange og metoder for opfølgningen, som typisk udarbejdes i individuelle regnearksløsninger. Der er ikke noget, der indikerer, at det har betydning for kvaliteten af opfølgningerne, da der generelt er god budgetoverholdelse med få overskridelser, men det kan vanskeliggøre processen omkring at skabe et samlet overblik for hele anlægsområdet, og vanskeliggør også muligheder for gensidig sparring og dialog om detaljer i opfølgningen.

Der vil blive udarbejdet en standardskabelon, der kan anvendes som økonomistyringsredskab ved anlægsprojekter. Standardskabelonen skal ses som et supplement til brugen af Mit Forventede Regnskab. Udbredelsen af en standard vil fremme en mere ensartet økonomistyring og vil kunne opnå nogle af de samme gevinster som ved Mit forventede regnskab.

Effekter af bæredygtige tiltag og klimaaftryk kan ofte være svære at håndtere, kan kræve komplekse beregninger og er samtidig vanskeligt målbar. Derfor anbefales det for nuværende alene at fastholde indarbejdelsen af bæredygtighed som en del af beskrivelsen af anlægssforslagene forud for den politiske prioritering.

Det anbefales, at der i forbindelse med regnskabsaflæggelsen ved anlæg over 2 mio. kr. fremlægges en særskilt redegørelse for effekterne af anlægget i økonomisk og driftsmæssig henseende. Redegørelsen bør beskrive hvad man har fået eller opnået med projektet (value for money). Desuden bør der i redegørelsen, for de anlægsprojekter hvor det er relevant, være en inddragelse af anlæggets betydning for borgerne samt afledte effekter på miljømæssig, social og økonomisk bæredygtighed. Dette er særligt relevant ved større bygge- og anlægsopgaver, hvor der som en del af den politiske behandling er opstillet særlige krav om bæredygtighed til projektet, hvor redegørelsen vil være med udgangspunkt i de opstillede krav.