Økonomisk styring af anlægsområdet

Inspiration til kommunernes økonomiske styring af anlægsområdet



Kasper Lemvigh, Lars Bo Pedersen, Camilla T. Dalsgaard og Niels Jørgen Mau Pedersen

VIVE

Økonomisk styring af anlægsområdet
– Inspiration til kommunernes økonomiske styring af anlægsområdet

© VIVE og forfatterne, 2023

e-ISBN: 978-87-7582-266-9

Forsidefoto: VIVE

Projekt: 302141

Finansiering: Analysen er finansieret af Indenrigs- og Sundhedsministeriets årlige trækningsret på analyse- og forskningsopgaver fra VIVE samt fra en særskilt bevilling fra Økonomistyrelsen.

VIVE
Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd
Herluf Trolles Gade 11
1052 København K
www.vive.dk

VIVEs publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.



VIVE støtter FN's verdensmål og angiver her, hvilket eller hvilke verdensmål der knytter sig til publikationen.

Forord

Partnerskabet om kommunal økonomistyring mellem KL og regeringen har bedt VIVE om at udarbejde denne analyse af kommunernes økonomiske styring af anlægsområdet. Analysen er den ellevte i rækken af analyser, som udgør et samlet analyseprogram i regi af partnerskabet. Analysen supplerer en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse om samme emne, som VIVE udgav i 2022 (Lemvigh et al., 2022b).

Formålet med denne analyse er at inspirere kommunerne til, hvordan de kan videreudvikle deres nuværende økonomiske styring af anlægsområdet, herunder konkrete anlægsprojekter og det samlede anlægsbudget i kommunen. Analysens resultater henvender sig bl.a. til politikere, direktører, chefer, projektledere og økonomikonsulenter med ansvar for anlægsområdet.

Vi vil gerne takke de fem kommuner – Haderslev, Hedensted, Odense, Rødovre og Skanderborg – som har deltaget i projektet. Deres velvillige deltagelse og store engagement har været en forudsætning for rapportens tilblivelse. VIVE er alene ansvarlig for analysens konklusioner.

Rapporten er udarbejdet af chefanalytiker Kasper Lemvigh, senioranalytiker Lars Bo Pedersen, projektchef Camilla T. Dalsgaard og projektchef Niels Jørgen Mau Pedersen.

Ulrik Hvidman
Forsknings- og analysechef for VIVE Styring og Ledelse

Indholdsfortegnelse

DEL 1 Afrapportering 6

Hovedresultater 7

1 Baggrund, formål og metode 13
- 1.1 Baggrund 13
- 1.2 Formål og undersøgelsesspørgsmål 15
- 1.3 Analysens genstandsfelt 17
- 1.4 Fremgangsmåde og datagrundlag 21
- 1.5 Analytisk grundlag i vurdering af praksis 22
- 1.6 Rapportens opbygning 27

2 Strategiske pejlemærker og målsætninger 28
- 2.1 Konklusioner 28
- 2.2 Strategiske pejlemærker 30
- 2.3 Målsætninger 35

3 Retningslinjer for styring af anlægsprojekter 39
- 3.1 Konklusioner 40
- 3.2 Brug og indhold af retningslinjer 41
- 3.3 Risikostyring, klimapåvirkning og evaluering 49

4 Økonomiske styringsprincipper 57
- 4.1 Konklusioner 58
- 4.2 Placering af bevillings- og budgetansvar 59
- 4.3 Overførselsadgang for anlægsmidler 67
- 4.4 'Straksbevillinger' 69

5 Administrativ organisering 71

5.1 Konklusioner 71
5.2 Administrativ organisering af anlægsområdet 73
5.3 Organisering af økonomifunktionen 77

6 Budgetlægning 82
6.1 Konklusioner 83
6.2 Kommunens samlede anlægsbudget 86
6.3 Budgetlægning af konkrete anlægsprojekter 100
6.4 Periodisering af budgettet 108

7 Budgetopfølgning og styringsinformation 113
7.1 Konklusioner 114
7.2 Opfølgning på kommunens samlede anlægsbudget (proces) 115
7.3 Opfølgning på kommunens samlede anlægsbudget (indhold) 121

DEL 2 Dokumentation 132

Litteratur 133

Bilag 1 Uddybende om data og metode 136
Analyseramme 136
Valg af deltagerkommuner 138
Datagrundlag 142
Kvalitetssikring 145

DEL 1
Afrapportering

Hovedresultater

Kommunerne har i perioden 2016-2022 haft svært ved at overholde den anlægsramme, som regeringen og kommunerne har aftalt i de årlige økonomiaftaler. Samtidig er der markante forskelle mellem kommunerne på, hvor gode de er til at ramme deres budgetter på anlægsområdet.

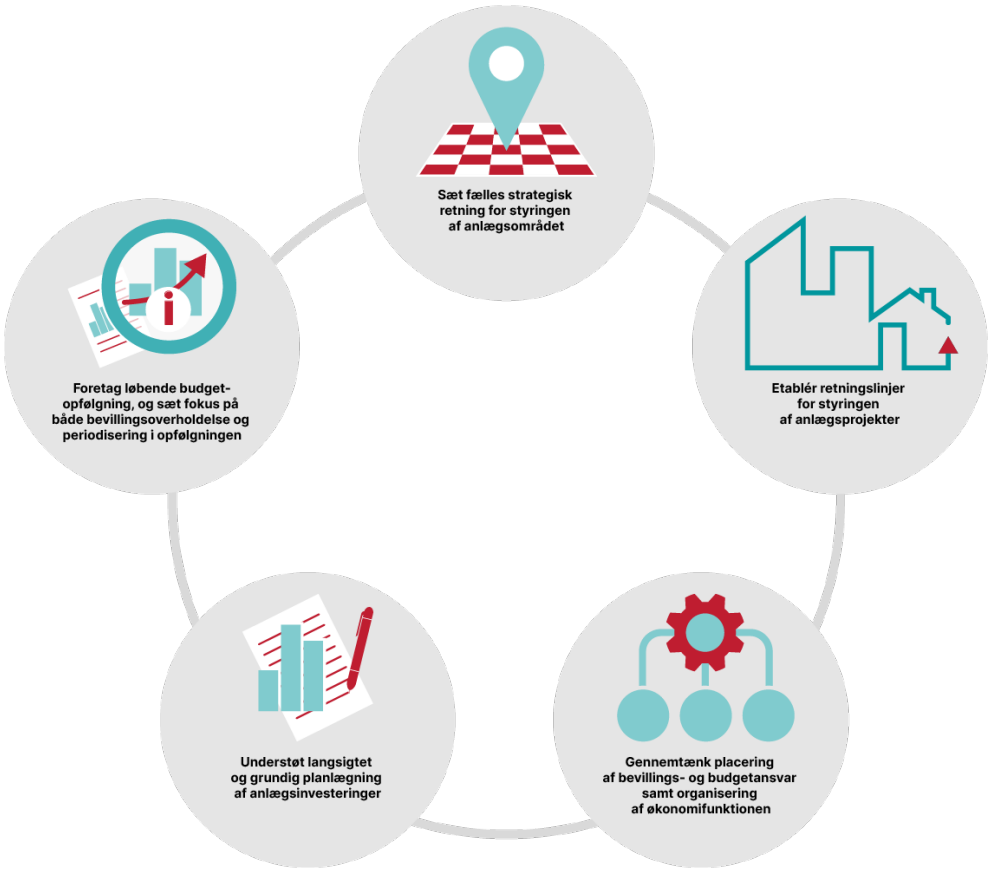
Det kan være svært for kommunerne at ramme budgettet på anlægsområdet af flere årsager, herunder ydre omstændigheder og kommunens interne styringspraksis. I forhold til ydre omstændigheder er kommunernes budgetlægning og økonomiske styring generelt indrettet efter logikker, der understøtter et étårigt styringsperspektiv. Det kommer primært af statens finanspolitiske styring af kommunerne, som bl.a. omfatter de étårige aftaler om kommunernes økonomi. Anlægsprojekter løber i mange tilfælde over mere end ét år, og den økonomiske styring af dem følger dermed grundlæggende en flerårig logik. De forskellige logikker opleves af mange kommuner som en udfordring for den økonomiske styring af anlægsområdet. Som nævnt er der dog forskel på, hvor gode kommunerne er til at ramme deres anlægsbudgetter, hvilket indikerer, at ikke kun ydre omstændigheder, men også den enkelte kommunes interne praksis, betinger den økonomiske styring på området.

Formålet med denne analyse er at give kommunerne inspiration til, hvordan de kan videreudvikle deres økonomiske styring af anlægsområdet, herunder både konkrete anlægsprojekter og kommunens samlede anlægsbudget.

Fem fokuspunkter for økonomisk styring af anlægsområdet

Analysen peger på fem centrale fokuspunkter for kommunernes økonomiske styring af anlægsområdet. Fokuspunkterne fremgår af Figur 1 og uddybes nedenfor. De fem fokuspunkter skal forstås som en helhed. En kommunes økonomiske styring af anlægsområdet udgøres af samspillet mellem fokuspunkternes forskellige styringselementer.

Figur 1 **Fem fokuspunkter for økonomisk styring af anlægsområdet**



Fokuspunkt 1: Sæt fælles strategisk retning for styringen af anlægsområdet

Strategiske pejlemærker kan bidrage til den økonomiske styring af anlægsområdet i den enkelte kommune ved, at kommunens anlægsinvesteringer i højere grad prioriteres og sammentænkes på tværs af sektorområder. Pejlemærker kan endvidere understøtte en langsigtet styring af anlægsområdet ved at sætte retning for udviklingen af området. Betydningen af strategiske pejlemærker afhænger af, om pejlemærkerne er ledelsesmæssigt forankrede, og om de er sammentænkt på tværs af den kommunale organisation.

Kommunerne kan med fordel overveje at opstille et måltal for det anlægsniveau, man ønsker at opnå i et givet år, eventuelt angivet med et interval. Et måltal kan give politikere og administration en økonomisk rettesnor i budgetprocessen for kommunens samlede anlægsbudget. Kommunerne kan endvidere overveje at sætte en målsætning for omfanget af den samlede overførsel af anlægsmidler mellem budgetår. Det kan skærpe opmærksomheden på bud-

getoverførsler på anlægsområdet og understøtte nedbringelse eller stabilisering af overførsler. Endelig kan kommunerne med fordel overveje at formulere ikke-økonomiske målsætninger, herunder fx målsætninger om bæredygtighed.

Fokuspunkt 2: Etablér retningslinjer for styringen af anlægsprojekter

Det er væsentligt at udarbejde retningslinjer, der fastlægger den økonomiske og faglige styring af anlægsprojekter i kommunen. Retningslinjer kan understøtte den økonomiske styring ved at skabe gennemsigtighed i og klarhed om opgave-, rolle- og ansvarsfordeling samt processer og arbejdsgange i anlægsprojekter. Det er særligt væsentligt at skabe tydelighed om, hvordan og hvornår det politiske niveau inddrages i de forskellige faser i anlægsprocessen. Derudover kan retningslinjerne med fordel indeholde beskrivelser af organisering af anlægsprojekter og aflæggelse af anlægsregnskaber. Betydningen af retningslinjer for styringen bliver større, hvis retningslinjerne understøttes ledelsesmæssigt, revideres efter behov og har en passende detaljeringsgrad.

Kommunerne kan med fordel systematisk vurdere, om der er behov for at foretage risikovurdering af det enkelte anlægsprojekt. Det sikrer, at man som kommune systematisk arbejder med at identificere og håndtere usikkerheder i anlægsprojekterne og dermed reducere risici i projekterne. Endelig ser det ud til, at kommunerne med fordel kan overveje at formulere retningslinjer for evaluering af og erfaringsopsamling på anlægsprojekter, eventuelt for udvalgte projekter (fx ud fra størrelse eller type). Det kan understøtte, at der fx følges op på et projekts succeskriterier og skabes læring i forhold til fremtidige projekter.

Fokuspunkt 3: Gennemtænk placering af bevillings- og budgetansvar samt organisering af økonomifunktionen

Det politiske bevillingsansvar hhv. det administrative budgetansvar for *området for vej og park* er i alle fem deltagerkommuner placeret på det tekniske område. Derimod varierer det mellem deltagerkommunerne, om bevillings- og budgetansvaret for *ejendomsområdet* er spredt ud på fagudvalg og -forvaltninger eller samlet ét sted i kommunen. Analysen giver ikke grundlag for at pege entydigt på, om det er bedst styringsmæssigt at placere bevillings- og budgetansvaret for ejendomsområdet spredt eller samlet i den kommunale organisering. Der kan være både fordele og ulemper ved de to modeller i forhold til den økonomiske styring af området.

En mulig fordel ved en mere *spredt model* er, at ansvaret placeres, hvor den efterfølgende kernedrift også ligger, hvilket giver incitament til at tænke faglige og totaløkonomiske hensyn ind i det konkrete anlægsprojekt. Ved en spredt model er bevillings- og budgetansvaret desuden placeret hos politikere og administrative medarbejdere med faglig indsigt og tæt på brugerne, hvilket

kan understøtte resultatbaseret økonomisk styring af anlægsprojekterne. En mulig fordel ved en mere *samlet model* er, at det understøtter tilskyndelsen til ressourcestyring af det enkelte anlægsprojekt, da bestiller- og udføreransvaret er placeret sammen. Endvidere kan det være en fordel ved modellen, at det professionaliserer kommunens bygherrefunktion, hvilket også understøtter ressourcestyringen. Endelig understøtter en samling af bevillings- og budgetansvaret muligheden for at se på tværs af den samlede anlægsporteføljе, hvilket understøtter økonomisk styring af kommunens samlede anlægsbudget.

Kommunerne kan med fordel meddele anlægsbevilling i forbindelse med budgetvedtagelsen ('straksbevilling'), hvis de beløbsmæssige og materielle forudsætninger er tilstrækkeligt belyst og gennemarbejdet. Det kan understøtte en hurtig eksekvering af anlægsprojekterne. Endelig kan kommunerne overveje en mere restriktiv overførselsadgang af anlægspuljer for at medvirke til at nedbringe eller stabilisere overførsel af anlægsmidler mellem budgetår.

Kommunerne kan overordnet set organisere økonomifunktionen med ansvar for anlægsområdet efter to modeller:

- En **'central model'**, hvor økonomikonsulenterne er samlet i en central økonomi- eller borgmesterforvaltning og refererer til en økonomichef.
- En **'decentral model'**, hvor økonomikonsulenterne er placeret decentralt i fagforvaltningerne og refererer til fagchefen på området.

Herudover findes der organisatoriske løsninger, hvor elementer fra disse to "rene" modeller bringes sammen i en kombinationsløsning. Analysen kan ikke pege entydigt på den mest fordelagtige organisering af økonomifunktionen. Forskellige organiseringer har hver deres fordele og ulemper for den økonomiske styring. Mulige fordele ved en *central organisering* af økonomifunktionen er, at det understøtter et stærkt økonomifagligt miljø og en mere ensartet økonomisk styring på tværs, ligesom den centrale model kan sikre en vis "armslængde" mellem økonomifunktion og de enkelte forvaltninger. En mulig fordel ved den *decentrale model* er, at det giver økonomifunktionen gode betingelser for at tilegne sig stor indsigt i det faglige arbejde og fagforvaltningernes aktuelle sager, hvilket kan understøtte ressourcestyringen af det enkelte anlægsprojekt.

Fokuspunkt 4: Understøt langsigtet og grundig planlægning af anlægsinvesteringer

Det er væsentligt for den økonomiske styring af kommunens samlede anlægsbudget at arbejde med en tidshorisont for anlægsinvesteringerne på mere end

4 år, såfremt der forventes væsentlige ændringer i det forventede kapacitetsbehov, fx som følge af befolkningsprognosen. Langsigtet planlægning kan bl.a. skabe gode betingelser for realistisk periodisering af det samlede budget og øge muligheden for at forudsige behovet for teknisk-administrative ressourcer. Derudover kan det understøtte den langsigtede planlægning af anlægsinvesteringerne at have en tæt kobling af budgetlægningen og det strategiske afsæt for arbejdet på anlægsområdet, jf. også fokuspunkt 1.

Kommunerne kan med fordel på et tidligt tidspunkt i budgetprocessen og eventuelt ad flere omgange gennemgå og vurdere de forudsætninger, som investeringsoversigten bygger på. Det understøtter, at kommunens samlede anlægsbudget og budgetterne for de enkelte anlægsprojekter er baseret på så retvisende forudsætninger og periodisering som muligt.

Kommunerne kan med fordel tydeliggøre politikernes og administrationens roller og ansvar i budgetprocessen for kommunens samlede anlægsbudget. Dermed understøttes en praksis, hvor anlægsønsker introduceres så tidligt som muligt i budgetprocessen. Det giver administrationen mulighed for at lave en grundig, faglig håndtering af anlægsønsker og reducere omfanget af anlægsønsker sent i budgetprocessen samt heraf følgende anlægsoverførsler mellem budgetår. Derudover kan kommunerne med fordel understøtte budgetlægningen med teknisk-administrative processer for at sikre politiske beslutninger, som er baseret på et fagligt oplyst grundlag; ikke mindst i forbindelse med budgetforhandlingerne.

I forhold til budgetlægning af konkrete anlægsprojekter kan kommunerne med fordel etablere en fast praksis for indledende undersøgelser forud for igangsætning af anlægsprojekter; afhængigt af projektets karakter, herunder fx størrelse, kompleksitet og risikoprofil. Det kan understøtte ressourcestyringen ved at sikre, at de forudsætninger, som budgetlægningen bygger på, er belyste og gennemarbejdede. Endvidere kan brug af en fast budgetmodel i budgetlægningen af konkrete anlægsprojekter skabe gennemsigtighed i og åbenhed om budgetforudsætninger og mindske risikoen for fejl eller glemte budgetposter. Desuden kan kommunerne med fordel øge fokus på totaløkonomiske vurderinger af anlægsprojekter for at udvide perspektivet fra alene at fokusere på anskaffelsesudgifterne (kort sigt) til også at omfatte udgifter, som knytter sig til driften og brugen af anlægget (langt sigt).

Endelig er det væsentligt, at der fra ledelsens side – politisk og administrativt – er et vedvarende fokus på at lave så korrekt en periodisering af budgettet som muligt. Det gælder både i relation til kommunens samlede anlægsbudget og konkrete anlægsbudgetter. Med periodisering af budgettet menes her, at der tages stilling til, hvordan udgifter og indtægter forventes at fordele sig mellem budgetår. I den forbindelse kan økonomifunktionen spille en central rolle, fx ved at understøtte teknisk forvaltnings arbejde med at periodisere

budgettet for de enkelte anlægsopgaver så korrekt som muligt. Se også fokuspunkt 5.

Fokuspunkt 5: Foretag løbende budgetopfølgning, og sæt fokus på både bevillingsoverholdelse og periodisering i opfølgningen

Kommunerne kan med fordel foretage løbende budgetopfølgning til alle politiske udvalg, som er involverede i kommunens anlægsaktiviteter. Hyppigheden af opfølgningen afhænger bl.a. af øvrige dele af kommunens praksis for budgetopfølgningspraksis, herunder omfanget og detaljeringsgraden af opfølgningen. Kommunerne kan desuden med fordel skærpe politikernes fokus på anlægsområdet i den løbende opfølgning på kommunens økonomi for at understøtte ressourcestyring og øge opmærksomheden på anlægsoverførsler og styring af kommunens likviditet.

Det er væsentligt, at der sker en løbende budgetopfølgning til det administrative niveau, fx månedligt eller hver anden måned. Det muliggør, at man på et tidligt tidspunkt kan opdage og reagere på en eventuel forventet afvigelse fra budgettet. Det ser ud til, at kommunerne med fordel kan etablere en systematiseret, fast praksis for, hvem der skal mødes og hvor hyppigt i forbindelse med de administrative budgetopfølgninger. Her har deltagerkommunerne gode erfaringer med en opfølgningspraksis, hvor den enkelte projektleder og økonomifunktionen sammen gennemgår økonomien i anlægsprojekterne, eventuelt med deltagelse af en leder.

I budgetopfølgningen til det administrative niveau er det væsentligt at fokusere på både overholdelse af bevillinger og periodisering. Dette dobbelte perspektiv i opfølgningen kan understøtte både den økonomiske styring af det enkelte anlægsprojekt og kommunens samlede anlægsbudget, og kan medvirke til at nedbringe eller stabilisere overførsler af anlægsmidler mellem budgetår.

Budgetopfølgningen i deltagerkommunerne sker primært ud fra regneark og dataudtræk fra økonomisystemet. Ud fra analysen kan der derfor ikke peges på, hvilken systemunderstøttelse som bedst understøtter den økonomiske styring af anlægsområdet. Deltagerkommunernes erfaringer og udsagn peger dog på, at man kan overveje at forbedre systemunderstøttelsen på området, fx ved (øget) anvendelse af økonomisystemet.

Om undersøgelsen

Undersøgelsen er gennemført som en kvalitativ analyse i fem kommuner, heraf tre kommuner med relativt gode økonomiske styringsresultater og to kommuner med relativt mindre gode økonomiske styringsresultater.

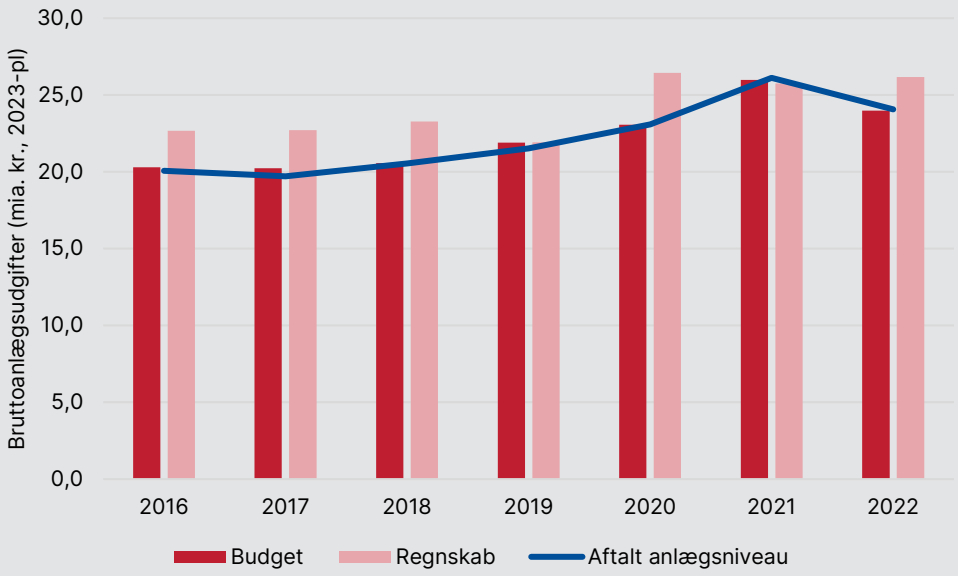
Datagrundlaget for analysen består af skriftligt materiale fra deltagerkommunerne, en kortlægningsworkshop, en række interviews i hver af deltagerkommunerne samt en vurderingsworkshop.

1 Baggrund, formål og metode

1.1 Baggrund

Kommunerne har gennem flere år generelt haft svært ved at overholde den anlægsramme, som regeringen og kommunerne hvert år har forhandlet på plads som led i aftalen om kommunernes økonomi. Med undtagelse af 2019 og 2021 har kommunerne således i årene 2016-2022 haft overskridelser af det aftalte anlægsniveau.[1] Budgetterede og realiserede bruttoanlægsudgifter samt aftalt anlægsniveau i perioden 2016-2022 er vist i Figur 1.1.

Figur 1.1 Budgetterede og realiserede bruttoanlægsudgifter samt aftalt anlægsniveau (mia. kr., 2023-pl), 2016-2022



Anm.: Skattefinansierede bruttoanlægsudgifter (ekskl. udgifter til ældreboliger). Der er ikke korrigeret for ekstraordinære løft af anlæg i medfør af politiske aftaler, finanslov mv. Regeringen suspenderede kommunernes anlægsloft i 2020 på grund af covid-19.

Kilde: Danmarks Statistik og Finansministeriet.

[1] Regeringen suspenderede anlægsrammen i 2020 på grund af covid-19.

Der er markante forskelle i, hvor gode kommunerne er til at ramme deres budgetter på anlægsområdet. Således viser en opgørelse af kommunernes budgetpræcision på anlægsområdet i perioden 2016-2021 (ekskl. 2020), at der er mere end en faktor 2 til forskel på nederste og øverste kvartil. Hver fjerde kommune har således mindre end 15 % budgetafvigelse, mens hver fjerde kommune har mere end 34 % budgetafvigelse. Halvdelen af kommunerne har budgetafvigelser mellem 15 og 34 %. Samtidig viser opgørelsen, at de største kommuner generelt er bedre til at ramme anlægsbudgettet end de øvrige kommuner (Lemvigh & Jensen, 2023).

Der kan være flere årsager til, at kommunerne kan have udfordringer med at ramme budgettet på anlægsområdet, herunder ydre omstændigheder og kommunens interne styringspraksis. En tidligere VIVE-analyse peger på, hvilke dele af kommunernes egen styringspraksis som ifølge kommunerne i særlig grad udfordrer deres økonomiske styring af anlægsområdet. Det drejer sig især om urealistisk periodisering og store overførsler af budgetmidler mellem budgetår samt det at sikre den rette anlægskapacitet set i lyset af den demografiske udvikling (Lemvigh et al., 2022b).

I forhold til ydre omstændigheder er det vigtigt at pege på, at kommunernes budgetlægning og økonomiske styring i høj grad er indrettet efter logikker, der understøtter et étårigt styringsperspektiv. Det kommer primært af statens finanspolitiske styring af kommunerne[2], herunder lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og de étårige aftaler om kommunernes økonomi mellem regeringen og kommunerne. Til sammenligning løber anlægsprojekter i mange tilfælde over flere år, især de større anlægsprojekter såsom skole- og dagtilbudsbyggerier. Anlægsprojekternes tidsperspektiv kan således være flerårigt, og den økonomiske styring af dem følger dermed grundlæggende en anden logik end den étårige.

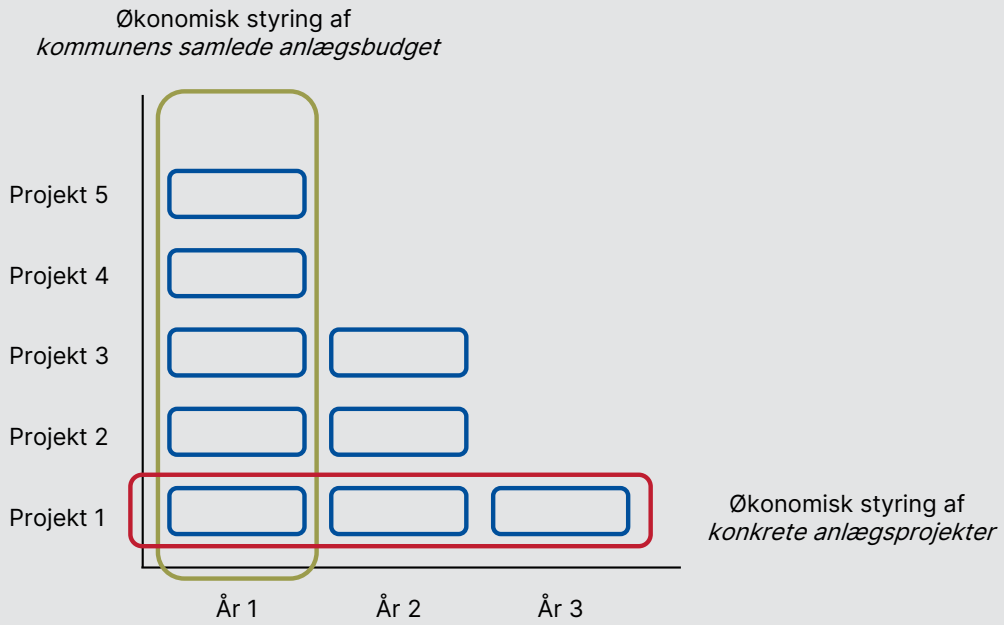
De forskellige tidsperspektiver opleves af mange kommuner som en udfordring for den økonomiske styring af anlægsområdet.[3] Man kan således godt overholde det konkrete anlægsprojekts budget (set over tid) uden at overholde kommunens samlede anlægsbudget (i det enkelte år). Figur 1.2 illustrerer denne pointe. I den økonomiske styring af det enkelte anlægsprojekt indgår både hensynet til projektøkonomien (illustreret ved den røde ramme i Figur 1.2) og hensynet til rådighedsbeløbet i det enkelte budgetår (de enkelte blå rammer i Figur 1.2). Sidstnævnte har samtidig betydning for styringen af det samlede anlægsbudget i kommunen, som i det enkelte budgetår udgøres af

[2] Den del af styringen af kommunerne, som har sigte på stabilisering af den økonomiske aktivitet og de offentlige finansers stilling (Pedersen, 2018).

[3] Det fremgår bl.a. af den foranalyse, VIVE gennemførte forud for nærværende analyse, jf. også Boks 1.2 i afsnit 1.3.1.

summen af de enkelte rådighedsbeløb for alle kommunens anlægsprojekter (illustreret ved den grønne ramme i Figur 1.2).

Figur 1.2 Styringsdimensioner på anlægsområdet



Kilde: VIVE.

Selvom de forskellige tidsperspektiver og logikker således opleves som en udfordring for den økonomiske styring, er det vigtigt at holde fast i, at disse og øvrige rammevilkår ikke er determinerende for kommunernes økonomiske styringsmuligheder på anlægsområdet. Eksempelvis er der forskel på, hvor gode kommunerne er til at ramme deres budgetter på anlægsområdet, hvilket indikerer, at ikke kun de ydre omstændigheder, men også den enkelte kommunes interne styringspraksis, betinger den økonomiske styring på området.

1.2 Formål og undersøgelsesspørgsmål

Analysens formål er at afdække deltagerkommunernes økonomiske styring af anlægsområdet og på den baggrund give kommunerne inspiration til, hvordan de kan videreudvikle deres nuværende styringspraksis på området. I analysen ses der både på den økonomiske styring af den enkelte kommunes samlede

anlægsbudget og på styringen af konkrete anlægsprojekter. Se også afsnit 1.3 for en afgrænsning af 'anlægsområdet'.

Analysen kommer med anbefalinger og opmærksomhedspunkter i forhold til, hvordan kommunerne kan udvikle deres økonomiske styring af anlægsområdet. Desuden giver analysen konkrete eksempler på, hvordan anbefalingerne kan implementeres i praksis.

Der søges svar på undersøgelsesspørgsmålene i Boks 1.1.

Boks 1.1 Undersøgelsesspørgsmål

- Hvad kendetegner deltagerkommunernes økonomiske styring af anlægsområdet?
- Hvilke forskelle og ligheder er der mellem deltagerkommunernes nuværende økonomiske styring af anlægsområdet?
- Hvilke mulige fordele og ulemper kan der identificeres ved de forskellige afdækkede styringsvalg og -praksisser?
- Hvordan kan deltagerkommunernes økonomiske styringspraksis inspirere til videreudvikling af styringspraksis i andre kommuner?

Analysens formål er afgrænset til at komme med inspiration til den *økonomiske styring* af anlægsområdet og anlægsprojekter på et overordnet niveau. Det er ikke en del af analysens formål at afdække eller komme med inspiration til projektstyring eller den anlægsfaglige styring af området, isoleret set, fx den interne organisering af projekter eller valg af udbuds- og samarbejdsformer. Målgruppen for analysen er således primært politiske og administrative ledere og beslutningstagere og i mindre grad projektledere i de forskellige kommunale forvaltninger, da fokus i analysen er på de styringsmæssige rammer frem for effektiv gennemførelse af konkrete anlægsprojekter. Da analysen anvender en bred forståelse af økonomistyringsbegrebet, jf. afsnit 1.5, bevæger den sig dog visse steder i grænsefeltet mellem økonomisk og anlægsfaglig styring samt projektstyring. Til eksempel undersøger vi indholdet af deltagerkommunernes retningslinjer for styring af anlægsprojekter, jf. kapitel 3, bl.a. da disse retningslinjer kan understøtte forskellige styringsmæssige aspekter

ved at skabe gennemsigtighed i forhold til opgaver, roller og ansvar i de konkrete projekter.

Analysens formål er endvidere afgrænset til at komme med inspiration til, hvad kommunerne selv kan gøre for at videreudvikle deres økonomiske styring af anlægsområdet inden for de nugældende lovgivnings- og aftalemæssige rammer. Det er ikke en del af analysens formål at komme med forslag til ændringer af kommunernes overordnede rammevilkår, jf. også afsnit 1.3.1.

1.3 Analysens genstandsfelt

I dette afsnit gøres der rede for, hvad det er for et område i kommunerne, analysen ser nærmere på, dvs. anlægsområdet (afsnit 1.3.1), og hvad det er for en analytisk ramme, der anvendes til at afdække og vurdere økonomisk styringspraksis på anlægsområdet (afsnit 1.3.2).

1.3.1 Anlægsområdet i kommunerne

Overordnet afgrænsning af anlægsområdet

I kommunernes budgetter og regnskaber skelnes der overordnet mellem udgifter til drift og udgifter til anlæg. Driftsudgifter er kommunernes løbende udgifter til service og overførsler, mens anlægsudgifter omfatter investeringer, primært i form af enkeltprojekter, fx til opførelse af nye bygninger eller etablering af veje.[4]

Driftsudgifter dækker over udgifter, som er løbende og regelmæssigt tilbagevendende, mens anlægsudgifter er karakteriseret ved, at der er tale om projekter, som er tidsmæssigt afgrænset, oftest over flere år. Anlægsbudgetter adskiller sig desuden fra driftsbudgetter ved, at anlægsprojekter typisk besluttes og bevilges enkeltvis for hver aktivitet med en anlægsbevilling, som udmøntes via rådighedsbeløb. Driftsbudgetter besluttes derimod på rammeniveau, som er en bevillingsramme, der dækker en række forskellige aktiviteter. Endvidere gælder det, at 1 mia. kr. af kommunernes bloktilskud er betinget af, at kommunernes budgetterede anlægsudgifter holder sig inden for den aftalte anlægsramme under hensyntagen til det samlede budgetterede niveau

[4] Budget- og regnskabssystem for kommuner indeholder en beskrivelse af, hvad der bør bogføres under hhv. drift og anlæg, om end der ikke er en klar sondring. Følgende fremgår af kapitel 2 i budget- og regnskabssystemet: "Det er ikke muligt – og næppe heller hensigtsmæssigt – at give en udtømmende beskrivelse af de forhold, der må indgå i overvejelserne omkring sondringen mellem driftsudgifter og anlægsudgifter. Dette vil nemlig i vidt omfang bero på den konkrete situation". Herefter beskrives en række forhold, som må indgå i overvejelserne om sondringen mellem udgiftstyperne.

for service- og anlægsudgifter, mens 3 mia. kr. af kommunernes bloktilskud er betinget af kommunernes aftaleoverholdelse i budgetterne for serviceudgifterne. Endelig har KL gennem flere år i forbindelse med økonomiaftalen udmeldt en teknisk, vejledende serviceramme for den enkelte kommune. Som noget nyt fra budget 2023 udmelder KL på tilsvarende vis en teknisk, vejledende fordeling af den samlede anlægsramme for kommunerne.

Samlet set fylder anlægsudgifterne mindre i den kommunale økonomi end driftsudgifterne. Kommunernes skattefinansierede nettoanlægsudgifter udgjorde i regnskabet for 2022 16,1 mia. kr., dækkende over bruttoudgifter på 21,6 mia. kr. og indtægter på 5,5 mia. kr.[5] Til sammenligning kunne de samlede kommunale skattefinansierede nettodriftsudgifter i 2022 opgøres til 389 mia. kr. Kommunernes anlægsudgifter er dog af en anseelig størrelse. Således har regeringen og kommunerne med økonomiaftalen for 2024 aftalt et anlægsniveau på 19,3 mia. kr.

Samtidig er økonomien i de enkelte anlægsprojekter ofte væsentlig i sig selv, da de samlede anlægsudgifter i de enkelte kommuner knytter sig til et relativt lille antal anlægsprojekter. I 2020 opgjorde Byggefakta, at 5 % af det samlede antal projekter i alle kommuner, men 42 % af de samlede kommunale anlægsudgifter, i perioden 2020-2023 vedrørte projekter med et budget på mere end 50 mio. kr. Tilsvarende udgjorde projekter med et budget på mindre end 5 mio. kr. 59 % af det samlede antal projekter, men kun 9 % af de samlede udgifter (Byggefakta, 2020).[6] Se også Tabel 1.1.

Tabel 1.1 Store og små anlægsprojekters andel af det samlede antal anlægsprojekter og den samlede kommunale anlægsøkonomi, 2020-2023

	Andel af samlet antal anlægsprojekter i kommunerne	Andel af den samlede kommunale anlægsøkonomi
Anlægsprojekter med budget på mere end 50 mio. kr.	5 %	42 %
Anlægsprojekter med budget på mindre end 5 mio. kr.	59 %	9 %

Kilde: Byggefakta, 2020.

[5] Skattefinansierede bruttoanlægsudgifter (ekskl. ældreboliger).

[6] Det skal bemærkes, at Byggefaktas opgørelse af kommunernes anlægsinvesteringer bygger på kommunernes budgetter i årene 2020-2023.

Afgrænsning af anlægsområdet i analysen

I denne undersøgelse af anlægsområdet i kommunerne er der fokus på ejendomsområdet samt området for vej og park. Med 'ejendomsområdet' menes opførelse, ændring og renovering af bygninger og ejendomme (fx skolebyggeri). Med 'området for vej og park' menes etablering, ændring, reparation og vedligeholdelse af veje, tunneler, broer, stier, grønne områder, havne mv. Valget af at fokusere på disse to områder følger især af resultatet af den foranalyse, VIVE gennemførte forud for nærværende analyse, jf. Boks 1.2 nedenfor. Her pegede interviewpersonerne bl.a. på, at udgifterne på ejendomsområdet og området for vej og park udgør en meget stor andel af de samlede kommunale anlægsudgifter.

Boks 1.2 Foranalyse

I forbindelse med opstarten af projektet om økonomisk styring af anlægsområdet i kommunerne blev der gennemført en foranalyse. Formålet med foranalysen var bl.a. at fokusere analysen og afgrænse genstandsfeltet, dvs. anlægsområdet i kommunerne, og give input til udarbejdelsen af spørgeskemaet til landets 98 kommuner.

I foranalysen er der gennemført i alt 12 semistrukturerede interviews. Dels er der talt med relevante videnspersoner i fire udvalgte kommuner, som alle har et forholdsvis højt udgiftsniveau på anlægsområdet og forholdsvis mange anlægsaktiviteter. Dels er der interviewet personer og organisationer med viden om kommunernes praksis i relation til anlægsstyring og styring af anlægsprojekter.

I interviewene har VIVE – ud over en generel drøftelse af motivationen for projektet – stillet interviewpersonerne fire overordnede spørgsmål:

1. Hvilke udfordringer har kommunerne i forhold til den økonomiske styring af anlægsområdet?
2. Hvor er behovet for viden og inspiration størst i relation til udvikling af den økonomiske styring af anlægsområdet?
3. Hvilke kriterier afspejler god økonomisk styring af anlægsområdet og anlægsprojekter?
4. Hvilke delområder inden for anlægsområdet i kommunerne vil det være relevant at inddrage i analysen?

Jordforsyning er ikke en del af anlægsområdet i denne analyses afgrænsning. Dette valg følger af resultatet af foranalysen, jf. Boks 1.2, hvor den samlede vurdering var, at jordforsyning udgør et selvstændigt område i kommunerne og med fordel kan udelades for at holde fokus på ejendomsområdet og området for vej og park. Ud fra samme argumentation er investeringer i IT-udstyr, transportmateriel, produktionsanlæg og maskiner, inventar mv. samt immaterielle anlægsaktiver heller ikke omfattet af analysen.

Endelig holdes forsyningsområdet og ældreboliger ude af analysen, da VIVE på baggrund af foranalysen vurderer, at den enkelte kommune kun i begrænset omfang har handlemuligheder i relation til disse to delområder. Hertil kommer, at både forsyningsområdet og ældreboliger ikke er omfattet af den skattefinansierede del af anlægsområdet.

1.3.2 Seks temaer i kommunernes økonomiske styringspraksis

Kommunernes økonomiske styring af anlægsområdet undersøges ud fra seks overordnede temaer, som afspejler en række centrale elementer i den kommunale økonomiske styringspraksis (Panduro et al., 2012). Temaerne er:

1. Strategiske pejlemærker og målsætninger med relevans for den økonomiske og faglige styring af anlægsområdet, herunder hvordan de får betydning for kommunens styringspraksis.
2. Retningslinjer for styringen af konkrete anlægsprojekter, herunder retningslinjernes omfang, indhold og anvendelse i praksis.
3. Økonomiske styringsprincipper, herunder placering af politisk bevillingsansvar og administrativt budgetansvar samt regler for overførselsadgang og brug af 'straksbevillinger'.
4. Organisering af den administrative styring af anlægsområdet, herunder den administrative, ledelsesmæssige forankring af ejendomsområdet og området for vej og park samt organisering af økonomifunktionen med ansvar for anlægsområdet eller konkrete anlægsprojekter.
5. Budgetlægning af såvel kommunens samlede anlægsbudget som de enkelte anlægsprojekter, herunder periodisering af projektbudgetter og det samlede anlægsbudget for kommunen.
6. Budgetopfølgning og styringsinformation, herunder proces for og indhold af opfølgning på udgifter, aktiviteter og resultater med fokus på kommunens samlede anlægsbudget.

De seks temaer har dannet grundlag for udarbejdelse af interviewguider og har ligeledes udgjort rammen for analysen af data, jf. afsnit 1.4.

1.4 Fremgangsmåde og datagrundlag

I det følgende beskrives analysens fremgangsmåde og datagrundlag kort, idet der henvises til Bilag 1 for en uddybende beskrivelse af bl.a. kommuneudvælgelsen.

1.4.1 Udvælgelse af deltagerkommuner

Der indgår fem kommuner i analysen, som er udvalgt i en screeningsproces. De fem deltagerkommuner er udvalgt i to trin. Først er der ud fra registerdata udvalgt en bruttotrup på otte kommuner med relativt gode økonomiske styringsresultater og fire 'referencekommuner' med relativt mindre gode økonomiske styringsresultater. Der blev set primært på perioden 2017-2019 og sekundært 2015-2019. Økonomiske resultater er i udvælgelsen primært målt som kommunernes udgiftsstyring på anlægsområdet generelt, vurderet samlet ud fra en række parametre, herunder budgetoverholdelse og budgetpræcision samt anlægsoverførsler mellem budgetår.[7] Derudover er bruttokommunerne udvalgt ud fra udgiftsniveau, kommunestørrelse og geografisk placering.

I andet trin er der foretaget en screeningsproces, hvor bruttogruppen blev indsnævret til tre udvalgte deltagerkommuner med relativt gode økonomiske styringsresultater og to referencekommuner. I screeningsprocessen blev der afholdt interviews med 13 kommuner. Interviewene afdækkede kommunernes økonomiske styringspraksis på anlægsområdet på et overordnet niveau.

De fem kommuner er udvalgt, så de ikke afviger for meget fra gennemsnittet af alle kommuner i relation til budgetoverholdelse og -præcision, udgiftsniveau og kommunestørrelse.

I analysen indgår Haderslev, Odense og Skanderborg Kommuner som kommuner med generelt relativt gode økonomiske styringsresultater på anlægsområdet, mens Hedensted og Rødovre Kommuner indgår som referencekommuner.

1.4.2 Datagrundlag

Datagrundlaget for analysen består af dokumenter fra deltagerkommunerne, en kortlægningsworkshop og 5-7 semistrukturerede interviews i hver af deltagerkommunerne. I Bilag 1 er der vist en oversigt over de anvendte dokumenter og interviewpersoner. Dokumenter og kortlægningsworkshop er primært brugt til at afdække formelle principper og retningslinjer i de enkelte deltagerkommuners økonomiske styring af anlægsområdet samt få et overordnet indblik i

[7] Jf. data fra spørgeskemaundersøgelse fra 2021 (Lemvigh et al., 2022b).

kommunernes tilrettelæggelse af den økonomiske styring. Interviewene havde primært til formål at afdække kommunernes implementering af vedtagne retningslinjer og principper samt deres økonomiske styring i praksis. Tilsammen udgør dokumenter, kortlægningsworkshop og interviews datagrundlaget for kortlægningen af kommunernes praksis, dvs. de afsnit i analysekapitlerne, som bærer overskriften 'Kortlægning af deltagerkommunernes praksis'.

Der er i hver deltagerkommune gennemført interviews med økonomichefen, økonomikonsulenter tilknyttet anlægsområdet, fagchefen med ansvar for anlægsområdet, afdelingsledere og projektledere på hhv. ejendomsområdet og området for vej og park samt repræsentanter fra det politiske niveau (typisk borgmester og eventuelt øvrig repræsentant).

På baggrund af analyser af disse data har VIVE udarbejdet en række anbefalinger og inspirationspunkter i relation til den økonomiske styring af anlægsområdet. Disse forslag blev videreudviklet og kvalificeret ved en workshop faciliteret af VIVE med repræsentanter fra alle fem deltagerkommuner. På workshoppen deltog primært økonomichefer og økonomikonsulenter og i begrænset omfang ledere og medarbejdere fra ejendomsområdet og området for vej og park. Som følge heraf er forslag til anbefalinger og inspirationspunkter i mindre grad kvalificeret af personer med anlægsfaglig baggrund. VIVE er opmærksom på denne mulige bias og har forsøgt at kompensere herfor ved at rekruttere eksterne reviewere med erfaring og viden om anlægsområdet i kommunerne. VIVE er alene ansvarlig for analysens konklusioner og anbefalinger.

1.5 Analytisk grundlag i vurdering af praksis

Analysens formål er at komme med inspiration til videreudvikling af kommunernes økonomiske styring af anlægsområdet. Det gør vi helt overordnet ved at afdække og vurdere deltagerkommunernes økonomiske styringspraksis. Kriterierne for at vurdere praksis bygger på eksisterende litteratur om økonomisk styring og den kommunale styringskæde, jf. afsnit 1.5.1 og 1.5.2. Herudfra er der opstillet to generelle vurderingskriterier og tre hensyn, der er væsentlige i den økonomiske styring af anlægsområdet, jf. afsnit 1.5.3.

1.5.1 Bred forståelse af økonomisk styring

Analysen tager afsæt en bred forståelse af økonomisk styring, der kan defineres i tre dimensioner:[8]

[8] Se Bilag 1 for en uddybning. De tre dimensioner er illustreret i Bilagsfigur 1.

- **Ressourcestyring**, der sigter på at opnå gode økonomiske resultater, fx budgetbalance og udgiftsstyring.
- **Aktivitetsbaseret økonomisk styring**, der sigter på at opnå høj produktivitet og dermed relaterer sig til forholdet mellem udgifter og aktiviteter. På anlægsområdet handler produktivitet især om pris pr. produceret enhed, fx kr. pr. m^2 eller kr. pr. km.
- **Resultatbaseret økonomisk styring**, der sigter på at opnå høj omkostningseffektivitet og dermed vedrører forholdet mellem udgifter og kvalitet, dvs. hvor gode faglige resultater der opnås for et givet budget. Med faglige resultater på anlægsområdet menes eksempelvis funktionalitet, tilgængelighed, æstetik, komfort og indeklima, CO_2-udledning og brugertilfredshed. Sammenholdt med udgifterne kan man således fx tale om, hvor meget CO_2-reduktion man får for pengene.

Med denne brede forståelse af økonomisk styring er der altså fokus på både udgifter, aktiviteter og resultater. Det indebærer bl.a., at samspillet mellem økonomisk og anlægsfaglig styring samt projektstyring står centralt i analysen, jf. også afsnit 1.2. Hovedvægten i analysen er dog på ressourcestyring, da det typisk er denne del af den økonomiske styring, kommunerne har fokus på og er kommet længst med.[9] Analysen vil dog, i det omfang deltagerkommunerne arbejder med det, inddrage de øvrige aspekter af økonomisk styring, dvs. hhv. aktivitets- og resultatbaseret økonomisk styring.

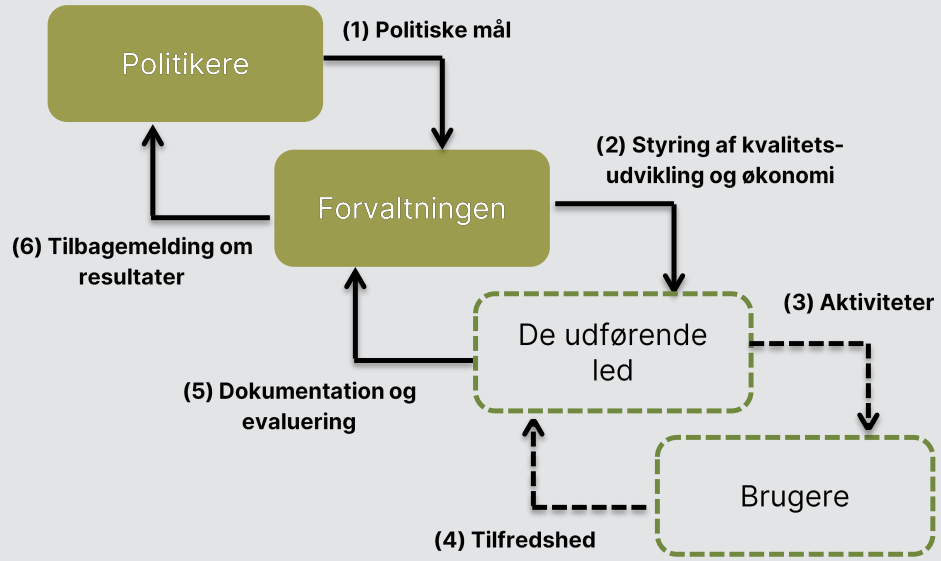
1.5.2 Den kommunale styringskæde

Analysen tager afsæt i den kommunale styringskæde, hvor de politiske mål gennem forvaltningen omsættes til indsatser på det udførende niveau af fx sagsbehandlere og medarbejdere i de decentrale enheder, der leverer indsatsen til borgerne. Desuden sker der en løbende orientering tilbage til politikerne om resultaterne af aktiviteterne. Figur 1.3 indeholder en illustration af den kommunale styringskæde, herunder de forskellige niveauer i styringskæden (grønne bokse) og sammenhænge mellem niveauerne (pile).

Denne analyse har fokus på både det politiske niveau og forvaltnings-niveauet, men ikke på de udførende led og brugerne. Der er dog fokus på både de retningsgivende (sammenhæng nr. 1-3) og opfølgende (sammenhæng nr. 4-6) elementer i styringskæden. Se bilag 1 for en uddybning af den kommunale styringskæde.

[9] VIVEs analyser af økonomisk styring i kommunerne, herunder analyser i regi af Partnerskabet om kommunal økonomistyring, viser generelt, at ressourcestyring udgør fundamentet for den økonomiske styring, mens aktivitetsbaseret og (især) resultatbaseret økonomisk styring i mindre grad er en del af styringspraksis, om end det varierer fra område til område og fra kommune til kommune.

Figur 1.3 Den kommunale styringskæde



Kilde: KL, 2009. Tilvirket af VIVE.

Kommunerne er politisk styrede organisationer, jf. den kommunale styringskæde. Som det også fremgik af foranalysen, jf. Boks 1.2 i afsnit 1.3.1, er anlægsområdet et af de kommunale områder, der har særlig politisk saliens, da (især større) anlægsprojekter er meget synlige for borgerne i kommunen. Derfor er det særligt relevant på dette område at sondre mellem 'politisk rationalitet' og 'administrativ rationalitet'. Groft set er politikernes mål at tilgodese deres vælgeres, dvs. kommunens borgeres, ønsker bedst muligt. Administrationens mål er at arbejde for at opnå politikernes mål, jf. styringskædelogikken. Typisk vil det også være administrationens rolle at sørge for, at det sker på en ressourcemæssig og økonomisk rationel måde, dvs. at politikernes beslutninger er tilstrækkeligt oplyst. De to forskellige rationaliteter er med til at sætte rammerne for en kommunes styringspraksis generelt – og altså også specifikt på anlægsområdet.

1.5.3 Vurdering af deltagerkommunernes praksis

Ud fra ovenstående forståelse af økonomisk styring og den kommunale styringskæde har VIVE opstillet og anvendt to generelle kriterier for vurdering af

deltagerkommunernes økonomiske styringspraksis som grundlag for at udarbejde anbefalinger og inspirationspunkter til andre kommuner. Vurderingskriterierne er:

1. Kommunernes praksis i relation til anlægsområdet understøtter økonomisk styring, jf. afsnit 1.5.1, i form af:
    a. Ressourcestyring med henblik på udgiftskontrol og budgetoverholdelse
    b. Aktivitetsbaseret økonomisk styring med henblik på at opnå en høj produktivitet, dvs. skabe sammenhæng mellem udgifter og aktiviteter
    c. Resultatbaseret økonomisk styring med henblik på at opnå en høj omkostningseffektivitet, dvs. skabe sammenhæng mellem udgifter og faglige resultater.
2. Kommunernes praksis i relation til anlægsområdet understøtter, at der er sammenhæng og gennemsigtighed i den kommunale styringskæde, jf. afsnit 1.5.2, så de forskellige niveauer i styringskæden har den viden, de skal bruge for at kunne bidrage til den økonomiske styring af området.

Endvidere vurderes deltagerkommunernes praksis i relation til tre gennemgående og mere områdespecifikke hensyn i kommunernes økonomiske styring af anlægsområdet. Hensynene supplerer vurderingskriterierne i VIVEs vurdering af styringspraksis. De tre hensyn er:

1. For det første er det væsentligt at **understøtte den økonomiske styring af kommunens samlede anlægsbudget** på tværs af sektorområder. Det indebærer, jf. vurderingskriterierne, muligheden for at følge og sammenkoble udgifter aktiviteter og faglige resultater vedrørende anlægsområdet på tværs af kommunens sektorområder.
2. For det andet er det vigtigt at **understøtte den økonomiske styring af konkrete anlægsprojekter** i kommunen. Det indebærer muligheden for at følge og sammenkoble udgifter, aktiviteter og faglige resultater inden for det enkelte anlægsprojekt. En god økonomisk styring af det enkelte anlægsprojekt medvirker til at understøtte styringen af kommunens samlede anlægsbudget, jf. hensyn 1.
3. For det tredje er det væsentligt at understøtte arbejdet for at **nedbringe eller stabilisere overførsel af anlægsmidler mellem budgetår**. I dag overfører mere end halvdelen af kommunerne i gennemsnit 40 % eller mere af kommunens samlede anlægsbudget (Lemvigh et al., 2022b). En reduktion eller stabilisering af anlægsoverførslerne kan bl.a. være med til at forbedre kommunens likviditetsstyring, herunder forventninger til trækket på likviditeten i de enkelte budgetår.

Sådan vurderes økonomisk styringspraksis

VIVEs vurdering af, om en konkret kommunal praksis kan understøtte god økonomisk styring, er baseret på deltagerkommunernes erfaringer og VIVEs analyse af, hvorvidt der med udgangspunkt i dokumenter, interviews og workshops kan sandsynliggøres en sammenhæng mellem den konkrete styringspraksis og resultaterne af den økonomiske styring.

Derudover bygger vurderingerne på analysedesignet med tre kommuner med relativt gode økonomiske styringsresultater og to referencekommuner. Hvis en given praksis i de to referencekommuner er i strid med vurderingskriterierne og hensynene, og praksis i de tre øvrige kommuner er i overensstemmelse med vurderingskriterierne og hensynene, kan sidstnævnte praksis lægges til grund for en anbefaling. I mange tilfælde er referencekommunerne på tidspunktet for dataindsamlingen overgået – eller på vej til at overgå – til en praksis, der ligner de øvrige deltagerkommuners. Her er det så vidt muligt undersøgt, om referencekommunerne tidligere har haft en anden praksis, og om de øvrige kommuner har haft den pågældende praksis i længere tid. Det har dog ikke kunnet undersøges fuldt dækkende for alle temaer og undertemaer i analysen.

Det kan desuden forekomme, at nogle deltagerkommuner anvender én praksis, og de andre deltagerkommuner anvender en anden praksis, uafhængigt af om de er referencekommune eller ej. I dette tilfælde er det den praksis, som er bedst i overensstemmelse med vurderingskriterierne og hensynene, som kan lægges til grund for en anbefaling. Hvis alle fem deltagerkommuner anvender en praksis, der er i overensstemmelse med vurderingskriterierne og hensynene, kan denne praksis således lægges til grund for en anbefaling. Det betyder samtidig, at en anbefaling godt kan bygge på og eksemplificeres ved praksis i referencekommunerne, såfremt denne praksis er i overensstemmelse med vurderingskriterierne og hensynene.

I tilfælde, hvor en given praksis ikke fuldt ud understøtter et eller flere af vurderingskriterierne og hensynene, kan der ud fra deltagerkommunernes praksis ikke peges entydigt på generelle *anbefalinger*. I disse tilfælde er der peget på opmærksomhedspunkter samt på mulige fordele og ulemper ved forskellige valg af styringspraksis i stedet for egentlige anbefalinger.

Endelig er der tilfælde, hvor der ikke er *empirisk* belæg for en anbefaling, da ingen deltagerkommuner har konkrete erfaringer. I de tilfælde har vi vurderet deltagerkommunernes *overvejelser* som grundlag for at pege i retning af en styringspraksis, som man som kommune kan overveje at anvende. Det gælder eksempelvis nogle af deltagerkommunernes overvejelser om at opstille målsætninger for at nedbringe overførsler af anlægsmidler mellem budgetår samt øge brugen af totaløkonomiske vurderinger og evaluering af anlægsprojekter,

som på analysetidspunktet ikke var implementeret. Det er i rapporten søgt tydeliggjort, hvad VIVEs vurderinger bygger på i hvert enkelt tilfælde.

Ved læsningen af rapporten er det væsentligt at være opmærksom på, at forskellige elementer i styringspraksis skal ses i sammenhæng med hinanden. Det er samspillet mellem og kombinationen af de forskellige elementer i styringen, der udgør en kommunes samlede økonomiske styringspraksis. Derfor er det også vanskeligt at udpege den bedste måde at tilrettelægge ét element af den økonomiske styringspraksis på, uden at det ses i sammenhæng med de øvrige elementer – og med den lokale kontekst.

1.6 Rapportens opbygning

Rapporten er ud over første kapitel om baggrund, formål og metode inddelt i seks kapitler:

- Kapitel 2 omhandler strategiske pejlemærker og målsætninger med relevans for anlægsområdet.
- Kapitel 3 drejer sig om retningslinjer for styring af anlægsprojekter.
- Kapitel 4 handler om økonomiske styringsprincipper for anlægsområdet.
- Kapitel 5 omhandler den administrative organisering af ejendomsområdet og området for vej og park samt organisering af økonomifunktionen med ansvar for anlægsområdet.
- Kapitel 6 behandler budgetlægning og periodisering; både i relation til kommunens samlede anlægsbudget og konkrete anlægsprojekter.
- Kapitel 7 handler om opfølgning på udgifter, aktiviteter og resultater i relation til kommunens samlede anlægsportefølje.

I Bilag 1 uddybes analysens design og metode.

Rapportens analysekapitler, dvs. kapitel 2-7, følger en ensartet struktur. Først præsenteres kapitlets hovedkonklusioner i form af en række anbefalinger eller inspirationspunkter. Derefter følger de enkelte tematisk opdelte underafsnit, hvor deltagerkommunernes praksis kortlægges, og styringsmæssige fordele og ulemper ved de forskellige praksisser vurderes.

2 Strategiske pejlemærker og målsætninger

I dette kapitel beskrives først de fem deltagerkommuners strategiske pejlemærker med relevans for den økonomiske og faglige styring af anlægsområdet i afsnit 2.2. I afsnit 2.3 afdækkes deltagerkommunernes målsætninger på området, som er mere konkrete forventninger til resultater på området. Både pejlemærker og målsætninger er udstukket i såvel overordnede som områdespecifikke politikker og strategier.

Strategiske pejlemærker og målsætninger kan være med til at sætte fælles retning for arbejdet med økonomisk og faglig styring af anlægsområdet i alle led i den kommunale styringskæde, jf. afsnit 1.5.2.

2.1 Konklusioner

Boks 2.1 Konklusioner – strategiske pejlemærker og målsætninger

Lad strategiske pejlemærker sætte fælles retning for styringen af kommunens samlede anlægsområde

Analysen viser, at strategiske pejlemærker kan bidrage til den økonomiske styring af anlægsområdet i den enkelte kommune ved, at styringen i højere grad prioriteres og sammentænkes på tværs af forskellige områder i kommunen. Pejlemærkerne understøtter endvidere en mere langsigtet styring af anlægsområdet ved at medvirke til at sætte retning for områdets ønskede udvikling. Det kan understøtte overholdelse af kommunens samlede anlægsbudget samt reducere eller stabilisere overførsel af anlægsmidler mellem budgetår.

Skab ledelsesmæssig forankring af de strategiske pejlemærker

Analysen viser, at det er væsentligt for de strategiske pejlemærkers betydning i praksis, at de er ledelsesmæssigt forankret. Det ledelsesmæssige ejerskab er væsentligt for skabe et forpligtende fællesskab om den ønskede retning og prioritering. Man kan eksempelvis understøtte dette ejerskab ved

at etablere forskellige dialogfora og tværgående mødeaktiviteter med repræsentanter for ledelsen med det formål at understøtte det strategiske og tværgående blik på kommunens anlægsinvesteringer.

Sammentænk pejlemærker for anlægsområdet på tværs af sektorer

Analysen viser, at de strategiske pejlemærkers betydning for den økonomiske styring er betinget af, at de er tænkt sammen på tværs af sektorområder, så man kan betragte og prioritere anlægsaktiviteterne samlet på tværs af kommunen. Desuden er det væsentligt, at udmøntningen af pejlemærkerne tager hensyn til kommunens samlede renoveringsbehov, demografiske udvikling, likviditet og administrative kapacitet til at afvikle anlægsprojekter.

Overvej at sætte mål for anlægsniveauet og omfanget af anlægsoverførsler

Analysen peger i retning af, at kommunerne kan overveje at sætte et konkret måltal for det anlægsniveau, man ønsker at opnå i et givet år, eventuelt angivet med et interval. Måltallet kan fungere som en fælles rettesnor for politikere og forvaltning i budgetprocessen for kommunens samlede anlægsbudget. Det kan være særligt relevant i situationer, hvor der ønskes ændringer i anlægsniveauet. Kommunerne kan endvidere overveje at opstille en målsætning for omfanget af den samlede overførsel af anlægsmidler mellem budgetår (kvantitativ eller kvalitativ og eventuelt angivet med et interval). Det kan være med til at skærpe opmærksomheden på budgetoverførsler på anlægsområdet og understøtte nedbringelse eller stabilisering af overførsel af anlægsmidler mellem budgetår.

Overvej at opstille ikke-økonomiske målsætninger

Analysen peger i retning af, at kommunerne kan overveje at opstille konkrete, ikke-økonomiske målsætninger med relevans for anlægsområdet, fx målsætninger om bæredygtighed. Det kan understøtte en større tydelighed om kommunens strategiske hensigter, som det er muligt at følge op på løbende. Ikke-økonomiske målsætninger kan også understøtte både aktivitets- og resultatbaseret økonomisk styring, hvis der følges op på sammenhængen mellem udgifter og hhv. aktiviteter og resultater.

2.2 Strategiske pejlemærker

2.2.1 Kortlægning af deltagerkommunernes praksis

Kortlægningen viser, at alle deltagerkommunerne har formuleret strategiske pejlemærker med relevans for den økonomiske og faglige styring af anlægsområdet. Strategiske pejlemærker er, som opridset i indledningen til kapitlet, sigtelinjer eller fikspunkter, som er med til at sætte en fast kurs for kommunernes ageren på anlægsområdet. Sådanne pejlemærker er indeholdt i både overordnede og områdespecifikke politikker og strategier, herunder anlægsområdet og sektorområder (fx skoleområdet).

Tabel 2.1 viser eksempler på sådanne politikker og strategier i deltagerkommunerne. Ud over politikker og strategier har de fleste deltagerkommuner udarbejdet planer for udvikling af de fysiske rammer inden for bestemte områder (fx dagtilbuds-, skole- og idrætsområdet) eller er i gang med det.

Tabel 2.1 Eksempler på politikker og strategier, der indeholder strategiske pejlemærker med relevans for anlægsområdet

Kommune	Overordnet for kommunen	Anlægsområdet	Sektorområder
Haderslev	Kommuneplan Økonomisk politik 'Vækstambition 2030' Bosætningspolitik		
Hedensted	Kommuneplan 'Sammen om Hedenstederne'		Facilitetsstrategi for idrætsfaciliteter Sundhedspolitik Handicappolitik
Odense	Kommuneplan Økonomisk strategi Bystrategi 2023 'Klimaneutral 2030'	Arkitekturstrategi 'Strategi for bytræer'	Facilitetsstrategi for fritidsfaciliteter Handicappolitik Sundhedspolitik 'Handleplan for natur og biodiversitet'
Rødovre	Kommuneplan Økonomisk politik 'Rødovrestrategi 2020' Klimapolitik	Arkitekturpolitik Cykelstrategi Resolution om risikovurdering af anlægsprojekter	Idrætspolitik Handicappolitik
Skanderborg	'Udviklingspolitik 2022-2025' Kommuneplan Økonomisk politik Klima-, energi- og ressourcepolitik	'Politik for kommunalt byggeri' Trafikpolitik	Socialpolitik og værdighedspolitik for ældreområdet Natur- og miljøpolitik

Kilde: VIVEs egen tilvirkning med udgangspunkt i deltagerkommunernes dokumenter.

Som det fremgår af Tabel 2.1, er der både ligheder og forskelle mellem deltagerkommunerne på, i hvilke dokumenter de strategiske pejlemærker med relevans for anlægsområdet er placeret, og i hvor mange forskellige politikker og strategier de optræder. Fælles for deltagerkommunerne er, at der i overordnede politikker og strategier for kommunen, herunder fx kommuneplan og kommunalbestyrelsens vision for kommunens udvikling, er fastlagt en retning for udviklingen af anlægsområdet og for, hvordan anlægsinvesteringer skal medvirke til at udvikle kommunen mere generelt. Til eksempel indeholder Boks 2.2 en beskrivelse af den overordnede vision for Haderslev Kommune frem mod 2030.

Boks 2.2 Eksempel på strategisk pejlemærke i overordnet politik – Haderslev

Kommunalbestyrelsen i Haderslev Kommune har med visionen 'Vækstambition 2030' beskrevet, hvordan man vil arbejde med en ambition om at skabe mere vækst og bedre velfærd i kommunen. Kommunalbestyrelsen har i den forbindelse udpeget tre såkaldte vækstspor for udmøntningen af visionen: uddannelse, bosætning og arbejdspladser.

Om vækstsporet 'bosætning' står der bl.a.:

> *Vi skal være 500 flere borgere i Haderslev Kommune i 2030 – det skal være attraktivt at bo her. Det vil sige, at vi i 2030 skal have et indbyggertal på 56.000. Vi vil være flere og ikke færre mennesker i kommunen, og det betyder, at vi frem mod år 2030 skal have 1.500 flere til at vælge at bo her. Vi skal have attraktive boliger, som folk vil flytte ind i. Vi skal have attraktive grunde, som folk vil bygge på. Vi skal have attraktive områder, som folk vil leve i med et blomstrende kultur-, oplevelses- og fritidsliv med gode muligheder for at handle og spise.*

Der er variation mellem deltagerkommunerne i forhold til, hvilke og hvor mange poltikker og strategier som indeholder strategiske pejlemærker med relevans for styringen af anlægsområdet. Til eksempel ses det ud fra Tabel 2.1, at de strategiske pejlemærker med relevans for anlægsområdet i Haderslev Kommune primært er indeholdt i de overordnede politikker og strategier, mens pejlemærkerne i de øvrige deltagerkommuner – især Odense Kommune som den største af kommunerne – er forankret i flere typer af politikker og strategier.

Tabel 2.1 viser desuden, at det kun er Skanderborg Kommune, som har vedtaget en politik med særskilt fokus på (en del af) anlægsområdet, jf. 'Politik for kommunalt byggeri'. Politikken, som er møntet på anlægsinvesteringerne på ejendomsområdet, er et resultat af kommunens arbejde med at videreudvikle anlægsstyringen, som begyndte for 4-5 år siden. Boks 2.3 indeholder et uddrag af politikken.

Boks 2.3 Eksempel på strategisk pejlemærke i politik for ejendomsområdet – Skanderborg

Skanderborg Kommune har i dokumentet 'Politik for kommunalt byggeri' fremlagt en vision for, hvordan kommunens byggeri og renoveringsarbejde skal udføres. Her opstilles bl.a. følgende vision:

> *Med en politik for kommunalt byggeri ønsker Skanderborg Kommune at sætte fokus på miljø, klima, indeklima og arbejdsmiljø.*
>
> *Genanvendelse, materialevalg og placering skal prioriteres højt og være med til at beskytte naturen, grundvandet, klimaet og det omgivende samfund. Bygningerne skal være sunde, så ingen bliver syge eller oplever dårligt indeklima.*
>
> *Skanderborg Kommune ønsker at efterlade så få klima- og miljøbelastende aftryk som muligt. Det skal ske ved helhedsorienterede tilgang, der sikrer, at kommunens bygninger er bæredygtige i både social, økonomisk, klima- og miljømæssig henseende.*

Ud over visionen indeholder politikken fem målsætninger eller sigtepunkter:

- Gode rammer for liv og fællesskab
- Vi bygger kloge m^2
- En del af en helhed
- Høj byggeteknisk standard
- Drift med fokus på energiforbrug.

Strategiske pejlemærkers betydning i praksis

Kortlægningen viser, at der er forskel på deltagerkommunernes vurdering af, om de strategiske pejlemærker for styringen af anlægsområdet har reel betydning for praksis. I nogle deltagerkommuner vurderes det, at de strategiske pejlemærker er med til at præge budgetprocessen og kan aflæses direkte i investeringsoversigten, mens man i andre kommuner har sværere ved at lave denne kobling og mangler sammenhæng på tværs. Ifølge deltagerkommunerne er der især to forhold, som har betydning for, om de strategiske pejlemærker med relevans for anlægsområdet er med til at sætte retning for den økonomiske og faglige styring af området i praksis:

1. den ledelsesmæssige forankring af pejlemærkerne, såvel politisk som administrativt
2. at pejlemærkerne er sammentænkt og prioriteret klart på tværs af kommunen, herunder med hensyntagen til kommunens likviditetsmæssige situation og den samlede administrative kapacitet til at udføre anlægsopgaver.

For det første har den ledelsesmæssige forankring af det strategiske afsæt for anlægsinvesteringerne betydning. Eksempelvis har flere af deltagerkommunerne etableret forskellige dialogfora og tværgående mødeaktiviteter med repræsentanter for ledelsen, som har til formål at understøtte det strategiske og tværgående blik på kommunens anlægsinvesteringer. Således har Hedensted Kommune som noget nyt i forbindelse med budgetlægningen for 2024 afholdt et temamøde i kommunalbestyrelsen om anlægsområdet bl.a. for skabe opbakning til den strategiske retning i kommunens øverste politiske ledelse. Et andet eksempel er, at man i flere af deltagerkommunerne, herunder fx Odense Kommune, har vedtaget kriterier for, hvad forslag om nye anlægsinvesteringer skal indeholde for at blive en del af investeringsoversigten. Kriterier, som for manges vedkommende er koblet til beslutninger om den ønskede strategiske retning for anlægsområdets udvikling. I Odense Kommune skal et anlægsønske fx være opstået som følge af et akut behov for renovering, påbud og stærkt nødvendig renovering. Der kan læses mere om disse praksisser i afsnit 6.2, herunder eksemplet fra Odense Kommune. En økonomichef i en af referencekommunerne beskriver tilsvarende, at udskiftning i den politiske og administrative ledelse har betydet, at der ikke er tilstrækkeligt ledelsesmæssigt ejerskab til strategiske pejlemærker med relevans for anlægsområdet. Det betyder konkret, at forslag om nye anlægsprojekter ofte tilsidesætter strategiske pejlemærker på anlægsområdet og dermed ikke har sammenhæng til de mere langsigtede prioriteter.

For det andet har det betydning, om pejlemærkerne med relevans for anlægsområdet er tænkt sammen og prioriteret klart på tværs af kommunen, og om de samlet set tager hensyn til eksempelvis kapacitetsbehov som følge af befolkningsudvikling, renoveringsbehov, kommunens samlede likviditet og den samlede, aktuelle administrative kapacitet til at planlægge og gennemføre anlægsprojekter. Eksempelvis beskriver Skanderborg Kommune, at kommunen har mulighed for at følge den retning, som er udstukket i de strategiske pejlemærker, fordi bl.a. kapacitetsbehov og muligheder for eksekvering er tænkt ind, når kommunen udarbejder en strategi. Kommunen beskriver desuden, at sammen- og helhedstænkning af det samlede anlægsområde på tværs af kommunen muliggøres af, at kommunens direktører agerer som en samlet direktion, der tænker og prioriterer på tværs af fagområder og dermed på tværs af sektorspecifikke behov og ønsker. Haderslev Kommune giver udtryk for, at kommunens "anlægsstyregruppe" har en tilsvarende funktionsmåde. Gruppen,

som består af fagchefen og afdelingslederen for anlægsområdet, økonomichefen, to økonomikonsulenter samt planchefen, mødes månedligt og gør status over den samlede anlægsportefølje og koordinerer på tværs af sektorområderne.

2.2.2 Vurdering

Kortlægningen viser, at strategiske pejlemærker med relevans for den økonomiske og faglige styring af anlægsområdet i deltagerkommunerne er indeholdt i forskellige overordnede og områdespecifikke politikker og strategier. Det er VIVEs vurdering, at det er væsentligt at etablere strategiske pejlemærker for at sætte fælles retning for den økonomiske og faglige styring af anlægsområdet. Det kan understøtte, at kommunens anlægsinvesteringer i højere grad prioriteres og sammentænkes på tværs af sektorområder, hvilket kan understøtte overholdelse af kommunens samlede anlægsbudget samt reducere eller stabilisere overførsel af anlægsmidler mellem budgetår.

Deltagerkommunernes erfaringer peger i retning af, at betydningen af strategiske pejlemærker i praksis afhænger af, om pejlemærkerne er ledelsesmæssigt forankret, og om de er sammentænkt på tværs af den kommunale organisation. Når der er både politisk og administrativt ejerskab, gives pejlemærkerne relevans i budgetprocessen, og det hjælper til en aktiv prioritering af pejlemærkerne i praksis. Når pejlemærkerne er tænkt sammen på tværs af kommunens områder, understøtter det en tværgående prioritering og medvirker til at sikre, at man har taget hensyn til kommunens samlede likviditet og administrative kapacitet til at udføre anlægsprojekter.

2.3 Målsætninger

I dette afsnit undersøges deltagerkommunernes målsætninger med relevans for anlægsområdet, som sammen med de strategiske pejlemærker kan være med til at angive en fælles retning for udviklingen af området.[10] Sammenlignet med strategiske pejlemærker er målsætninger mere konkrete og i større eller mindre grad målbare. Målsætninger kan være både økonomiske og ikke-økonomiske og skal forstås som mere eller mindre konkrete forventninger til leverancer og resultater af kommunens anlægsinvesteringer.

[10] I henhold til budget- og regnskabssystemet skal bemærkningerne til budgettet – ud over langsigtede økonomiske målsætninger (fx om langfristet gæld, gennemsnitlig kassebeholdning eller beskatningsniveau) – indeholde målsætninger for eksempelvis drift og anlæg. Målsætningerne skal omfatte både budgetåret og budgetoverslagsårene.

2.3.1 Kortlægning af deltagerkommunernes praksis

Kortlægningen viser, at deltagerkommunerne har formuleret målsætninger med relevans for anlægsområdet, som er både økonomiske og ikke-økonomiske, ligesom de er både kvantificerede og ikke-kvantificerede. Tabel 2.2 indeholder eksempler på sådanne målsætninger, som er hentet fra deltagerkommunernes overordnede og områdespecifikke politikker og strategier.

Tabel 2.2 Eksempler på målsætninger med relevans for anlægsområdet i de fem deltagerkommuner

	Økonomiske målsætninger	Ikke-økonomiske målsætninger
Kvantificerede målsætninger	*På ordinær drift bør der være et gennemsnitligt resultat på 200-250 mio. kr. bl.a. til dækning af anlægsudgifter og afdrag på lån* (Økonomisk politik, Haderslev) *Det årlige anlægsniveau på det skattefinansierede område skal være på minimum 95 mio. kr.* *Byrådets mål er på meget kort sigt et årligt anlægsniveau på 125 mio. kr.* (Økonomisk politik, Skanderborg)	*Reduktion af CO_2-udledning med 70 % i 2030, set i forhold til udledningen i 1990* (Klima-, energi- og ressourcepolitik, Skanderborg) *Fastholde 23.000 bytræer i Odense* (Strategi for bytræer, Odense) *Cykeltrafikken skal udgøre minimum 25 % af alle ture i 2033* (Cykelstrategi, Rødovre)
Ikke-kvantificerede målsætninger	*Haderslev Kommune skal bidrage til, at kommunerne samlet set overholder de af regeringen og Kommunernes Landsforening aftalte rammer for service og anlæg* (Økonomisk politik, Haderslev)	*Det offentlige rum tilhører os alle, og derfor skal den fysiske tilgængelighed tænkes ind alle steder i kommunens virke* (Politik for mennesker med handicap, Haderslev) *Offentligt nybyggeri eller renovering skal udvikles således, bygninger og anlæg indeholder mere end deres primære funktion. Udviklingen skal understøtte byens liv, tilføre byen flere funktioner og yderligere kvaliteter* (Kommuneplan, Hedensted) *Odense skal være klimaneutral senest i 2030* (Klimaneutral 2030, Odense)

Kilde: VIVEs egen tilvirkning med udgangspunkt i deltagerkommunernes dokumenter.

Kortlægningen viser, at det varierer, om der i deltagerkommunerne er sat kvantificerede, økonomiske målsætninger for anlægsområdet, fx et konkret måltal (beløb) for det anlægsniveau, man ønsker at opnå i et givet år. Både Haderslev og Skanderborg Kommuner har sat et mere eller mindre konkret måltal for anlægsniveauet (jf. Tabel 2.2), mens de øvrige deltagerkommuner

ikke har vedtaget sådanne kvantificerede, økonomiske målsætninger. Deltagerkommunerne peger på fordele og ulemper ved at have konkrete måltal for anlægsniveauet.

Nogle af deltagerkommunerne peger på den mulige fordel, at et måltal for anlægsniveauet kan være et nyttigt referencepunkt, som politikere og administration kan navigere ud fra i budgetlægningen af kommunens samlede anlægsbudget, herunder som led i de politiske forhandlinger. Deltagerkommunerne påpeger samtidig, at måltallet for anlægsniveauet ikke i sig selv er styrende for budgetlægningen og størrelsen af det samlede anlægsbudget. Det suppleres af andre økonomiske parametre, herunder mål for resultatet af den ordinære drift og kommunens kassebeholdning samt kommunens andel af den samlede anlægsramme for kommunerne.

Omvendt peger andre deltagerkommuner på den mulige ulempe, at et konkret måltal risikerer at give en illusion om, at der er højere styrbarhed på området, end der faktisk er, hvilket kan skabe grobund for mistillid til administrationen fra politisk niveau. En interviewperson peger endvidere på, at et måltal ville være for rigidt for styringen, fordi kommunen ønsker at have fleksibiliteten til at kunne lægge sig på det højest mulige anlægsniveau, som deres andel af den kommunale anlægsramme tillader.

Eksemplerne i Tabel 2.2 viser desuden, at deltagerkommunerne også har formuleret *ikke-økonomiske* målsætninger for anlægsområdet; både kvantificerede og ikke-kvantificerede. Typisk er der tale om målsætninger om bæredygtighed, herunder især klimarelaterede målsætninger, om end nogle kommuner også har sat mål for fysisk tilgængelighed – Haderslev – anlæggenes funktionalitet – Hedensted – og brugen af cykler som alternativ til bilen – Rødovre. De klimarelaterede målsætninger afspejler stigende regulering af anlægsområdet inden for de senere år, herunder fx nye krav til beregning af bygningers klimapåvirkning og grænseværdier i bygningsreglementet, jf. også afsnit 3.3.1. Kortlægningen viser samtidig, at målsætningerne også er udtryk for, at der i deltagerkommunerne generelt er et stort fokus på bæredygtig udvikling, herunder i forhold til anlægsinvesteringerne. Det ses fx ved, at kommunerne generelt i stadig stigende grad arbejder med bæredygtigt byggeri, herunder fx bæredygtighedscertificering[11], og klimahandleplaner[12].

[11] To udbredte certificeringssystemer er DGNB-certificeringen og Svanemærket. Se også afsnit 3.3.

[12] Til eksempel har alle fem deltagerkommuner sammen med de fleste af landets øvrige kommuner tilsluttet sig klimapartnerskabet 'DK2020' mellem KL, regionerne og Realdania. For yderligere oplysninger om DK2020 henvises der til: https://realdania.dk/projekter/dk2020.

2.3.2 Vurdering

Kortlægningen viser, at målsætninger i deltagerkommunernes politikker og strategier med relevans for anlægsområdet er både økonomiske og ikke-økonomiske, ligesom de er både kvantificerede og ikke-kvantificerede. Ud fra deltagerkommunernes udsagn vurderer VIVE, at kommunerne kan overveje at sætte et måltal (beløb) for det anlægsniveau, man ønsker at opnå i et givet år, eventuelt angivet med et interval. Måltallet kan sammen med andre parametre understøtte, at både politikere og administration har en økonomisk rettesnor i budgetprocessen for kommunens samlede anlægsbudget. Omvendt kan et måltal være med til at give indtryk af, at der er højere styrbarhed på området, end der faktisk er, ligesom et måltal kan mindske kommunens mulighed for lægge sig på det højest mulige anlægsniveau, som deres andel af den kommunale anlægsramme tillader.

Det er endvidere VIVEs vurdering, at kommunerne kan overveje at sætte en målsætning for omfanget af den samlede overførsel af anlægsmidler mellem budgetår; kvantitativ eller kvalitativ og eventuelt angivet med et interval. Det kan være med til at skærpe opmærksomheden på budgetoverførsler på anlægsområdet og understøtte nedbringelse eller stabilisering af overførsel af anlægsmidler mellem budgetår.

Endelig vurderer VIVE, at kommunerne kan overveje at opstille ikke-økonomiske målsætninger med relevans for anlægsområdet, herunder målsætninger om bæredygtighed, såfremt de kan kobles til det overordnede strategiske afsæt for arbejdet på området. Herved kan der skabes mere tydelighed om de strategiske hensigter og ambitioner, som det er muligt at følge op på og vurdere løbende. Ikke-økonomiske målsætninger kan også understøtte både aktivitets- og resultatbaseret økonomisk styring, hvis der følges op på sammenhængen mellem udgifter og hhv. aktiviteter (fx antal brugere) og resultater (fx CO_2-udledning).

3 Retningslinjer for styring af anlægsprojekter

I dette kapitel kortlægges og vurderes deltagerkommunernes retningslinjer for styring af anlægsprojekter på ejendomsområdet og området for vej og park. Med retningslinjer menes elementer, der fastlægger den økonomiske og faglige styring af anlægsprojekter, herunder fx regler for organisering af anlægsprojekter eller en beskrivelse af opgave- og ansvarsfordeling i et anlægsprojekt. Retningslinjer kan gælde på tværs af områder i kommunen eller for et eller flere bestemte områder, fx området for vej og park eller skoleområdet (Lemvigh et al., 2022b). Kommunerne omtaler sådanne retningslinjer forskelligt, herunder fx styringsregler, principper, standarder mv., og dokumentet eller dokumenterne, de typisk er samlet i, kaldes også noget forskelligt såsom manual, vejledning, procedure og håndbog. Nogle af retningslinjerne kan dog være beskrevet i andre dokumenter, herunder fx kommunens økonomiske styringsprincipper.

Retningslinjer for styring af anlægsprojekter kan understøtte den økonomiske og faglige styring ved at skabe gennemsigtighed i forhold til processer, arbejdsgange samt opgave-, rolle- og ansvarsfordeling. Desuden kan retningslinjer bidrage til at sikre en ensartet og effektiv håndtering af anlægsprojekter og en bedre koordinering af styringen af anlægsaktiviteter på tværs af sektorer. Dermed kan styringen blive mere systematisk og mindre afhængig af bestemte personer i organisationen.

I afsnit 3.2 kortlægges og vurderes deltagerkommunernes anvendelse af retningslinjer generelt, og i afsnit 3.3 ses der nærmere på retningslinjer for risikostyring, klimapåvirkning samt evaluering og erfaringsopsamling, som er elementer, der vurderes at have særlig interesse, og derfor behandles særskilt med større detaljeringsgrad.

3.1 Konklusioner

Boks 3.1 Konklusioner – retningslinjer for styring af anlægsprojekter

Udarbejd retningslinjer for styring af anlægsprojekter

Analysen viser, at retningslinjer kan understøtte styringen af de enkelte anlægsprojekter og derigennem også den økonomiske styring af kommunens samlede anlægsbudget. Retningslinjer kan understøtte styringen ved at skabe gennemsigtighed i og klarhed om opgave-, rolle- og ansvarsfordeling samt processer og arbejdsgange. Dermed understøtter de både den aktuelle styring ved at sikre, at anlægsprojekter er afstemt på tværs af kommunen, og kontinuitet i styringen over tid ved medarbejderudskiftning.

Gør det tydeligt, hvordan og hvornår det politiske niveau inddrages

Analysen viser, at det er væsentligt, at retningslinjerne indeholder en klar beskrivelse af, hvordan og hvornår det politiske niveau inddrages i anlægsprocessen. Tydelighed herom giver en forventningsafstemning og kan medvirke til at understøtte en mere effektiv styring af de enkelte anlægsprojekter og sikre et oplyst beslutningsgrundlag. Se også kapitel 6 om budgetlægning.

Lav retningslinjer for projektorganisering, rolle- og ansvarsfordeling i projektets faser samt regnskabsaflæggelse

Analysen viser, at det er væsentligt, at retningslinjerne indeholder en beskrivelse af projektorganiseringen og en fasemodel med beskrivelse af rolle- og ansvarsfordeling i projektforløbet. Endvidere kan man med fordel lave retningslinjer for aflæggelse af regnskab for de konkrete anlægsprojekter. Retningslinjer for disse styringselementer kan understøtte ressourcestyringen af de enkelte projekter – og dermed kommunens samlede anlægsbudget – ved at skabe klarhed om roller og ansvar i det enkelte projekt og sikre, at de relevante ressourcer og interessenter inddrages i projekterne på de rigtige tidspunkter.

Understøt anvendelse af retningslinjerne i praksis

Analysen viser, at graden af anvendelse af retningslinjerne i praksis hænger sammen med især tre forhold. For det første er det væsentligt for anvendelsen, at retningslinjerne understøttes ledelsesmæssigt, dvs. at ledere på alle

niveauer fokuserer på, at de relevante medarbejdere i kommunen har kendskab til retningslinjerne og følger dem i praksis. For det andet er det væsentligt, at retningslinjerne revideres efter behov. Kommunerne kan med fordel regelmæssigt følge op på, om retningslinjerne anvendes og fortsat giver mening i praksis, for løbende at vurdere behovet for at revidere retningslinjerne, så de stemmer overens med den aktuelt ønskede praksis. For det tredje viser analysen, at retningslinjernes detaljeringsgrad har betydning for anvendeligheden. Kommunerne kan med fordel arbejde hen mod en balance, hvor retningslinjerne er enkle og præcise at anvende, og samtidig tilstrækkeligt detaljerede til at give klarhed over opgaver, roller og ansvar i anlægsprocessen.

Vurdér systematisk behovet for at lave risikovurdering

Analysen viser, at kommunerne med fordel systematisk kan vurdere, om der er behov for at foretage risikovurdering af det enkelte anlægsprojekt. Forskellige typer projekter med forskellig størrelse og kompleksitet kan tilsige forskellig risikostyring. En systematisk vurdering af behovet for risikovurdering ved det enkelte anlægsprojekt kan hjælpe kommunerne med at tilpasse risikostyringen til det reelle behov og ikke bruge unødigt mange administrative ressourcer.

Overvej systematisk brug af evaluering af og erfaringsopsamling på (udvalgte) anlægsprojekter

Analysen peger i retning af, at evaluering af og erfaringsopsamling på anlægsprojekter på forskellig vis kan understøtte den økonomiske styring, fx ved at følge op på et projekts succeskriterier og give læring til fremtidige projekter. Kommunerne kan derfor overveje at formulere retningslinjer for evaluering af og erfaringsopsamling på anlægsprojekter, eventuelt for udvalgte projekter (fx ud fra størrelse og/eller type).

3.2 Brug og indhold af retningslinjer

3.2.1 Kortlægning af deltagerkommunernes praksis

Kortlægningen viser, at fire af de fem deltagerkommuner – Haderslev, Odense, Rødovre og Skanderborg – har formuleret retningslinjer for styring af anlægs-

projekter, jf. Tabel 3.1. Det fremgår af Tabel 3.1, at det er fælles for de fire deltagerkommuner, at der er formuleret retningslinjer for både ejendomsområdet og området for vej og park. Den primære forskel blandt disse deltagerkommuner er, om retningslinjerne er delt op mellem ejendomsområdet og området for vej og park – Haderslev og Skanderborg – eller samlet i én manual, der dækker begge områder – Odense og Rødovre.

Tabel 3.1 Retningslinjer for styring af anlægsprojekter i de fem deltagerkommuner

Kommune	Retningslinjer for styring af anlægsprojekter på både ejendomsområdet og området for vej og park (én manual)	Retningslinjer for styring af anlægsprojekter på ejendomsområdet	Retningslinjer for styring af anlægsprojekter på området for vej og park
Haderslev		x	x
Hedensted	*Ingen retningslinjer på dataindsamlingstidspunktet*		
Odense	x		
Rødovre	x		
Skanderborg		x	x

Anm.: Hedensted Kommune havde på dataindsamlingstidspunktet ikke formuleret retningslinjer for styring af anlægsprojekter. Kommunen er dog i gang med at udvikle retningslinjer.

Kilde: VIVEs egen tilvirkning med udgangspunkt i deltagerkommunernes dokumenter og interviews.

De fire deltagerkommuner, der på tidspunktet for dataindsamling havde retningslinjer for styring af anlægsprojekter, lægger generelt vægt på retningslinjernes betydning for den økonomiske og faglige styring af konkrete anlægsprojekter; og dermed også det samlede anlægsområde. Flere fagchefer vurderer, at retningslinjerne hjælper dem ved, at der er gennemsigtighed i forhold til processer, procedurer samt opgave- og ansvarsfordeling i anlægsprojekterne. Ifølge kommunerne er dette særligt væsentligt, hvis der er stor udskiftning af medarbejdere, så de ikke skal "starte forfra" hver gang, der kommer en ny medarbejder, men kan henvise til retningslinjerne. Figur 3.1 indeholder et eksempel på, hvordan opgaver, roller og ansvar i et anlægsprojekt kan tydeliggøres på en overskuelig måde. Boksen indeholder en oversigt over ansvarsfordelingen i et byggeprojekt mellem forskellige enheder i kommunen og eksterne parter fordelt på forskellige projektfaser. Eksemplet stammer fra Haderslev Kommune.

Figur 3.1 Eksempel på retningslinjer for styring af anlægsprojekter på ejendomsområdet – Haderslev

Projektfase og delelementer	Serviceområde/ Styregruppe	Kommunale Ejendomme/ Projektleder	Eksterne rådgivere	Driftsenhed
A – Ansvarlig / M – Medvirker				
Forberedelse og projektering				
Byggeriets bevilling	A	M		
Etablering af styregruppe	A	M		M
Interessentanalyse	A	M		M
Forventningsnotat	M	A		M
Etablering af følgegruppe	A	M	M	M
Det faglige og funktionelle indhold i byggeriet	A	M	M	M
Projektering af byggeriet	M	A	M	M
Byggefase				
Byggeriets opførelse	M	A	M	M[1]
Statusrapporter	M	A	M	M
Styring af tid, økonomi og kvalitet	M	A	M	
Afslutning				
Idriftssætning		A	M	M
Indsamling af KS og DV-materiale		A	M	
Byggeriets anlægsregnskab	M	A	M	
Opfølgning				
Evaluering	M	A	M	M
Mangelgennemgang efter 1 og 5 år	M[4]	A	M[2]	M

Hedensted Kommune har ikke på nuværende tidspunkt retningslinjer for styring af anlægsprojekter. Interviewpersoner fra kommunen giver udtryk for, at der i stedet er en uformel og dialogbaseret styringskultur, hvilket ifølge kommunen kan give en fleksibel og hurtig beslutningsproces. Kommunen er dog – som led i et større udviklingsarbejde i relation til anlægsstyringen – i gang med at udvikle retningslinjer på anlægsområdet i samarbejde med et konsulentfirma. Retningslinjerne skal have til formål at strømline og tydeliggøre ansvars-

og opgavefordelingen for kommunens anlægsprojekter. Det overordnede formål med dette udviklingsarbejde er bl.a. at arbejde med en længere planlægningshorisont, at udvikle et prioriteringsgrundlag for anlægsprojekterne og at sikre en fornuftig likviditetsstyring. Udviklingsarbejdet påvirker næsten alle dele af styringen på anlægsområdet i Hedensted Kommune og vil derfor gå igen i denne rapport, når kommunens praksis behandles.

Retningslinjernes indhold

Indholdsmæssigt er der forskel på, hvilke aspekter af styringen af anlægsprojekter deltagerkommunernes retningslinjer mere specifikt dækker. Det er illustreret i Tabel 3.2 for de fire deltagerkommuner, der har retningslinjer på ejendomsområdet, jf. Tabel 3.1.

Tabel 3.2 Retningslinjernes indhold på ejendomsområdet, opdelt på temaer

Kommune	Haderslev	Odense	Rødovre	Skanderborg
Politisk og administrativ forankring af anlægsprojekter	x	x	x	x
Projektorganisering	x	x	x	x
Fasemodel (opgave- og ansvarsfordeling)	x	x	x	x
Regnskabsaflæggelse	x	x	x	x
Budgetopfølgning	x	x		x
Interessenthåndtering	(x)	x		(x)
Risikostyring		x	x	
Budgetlægning			(x)	(x)
Evaluering og erfaringsopsamling	(x)	x		
Beregning af klimapåvirkning				x

Anm.: (x) = en kort, overordnet beskrivelse, x = en længere, mere detaljeret beskrivelse. Hvis et tema kun nævnes med en enkelt sætning, har det ikke fået et kryds.

Kilde: VIVEs egen tilvirkning med udgangspunkt i deltagerkommunernes dokumenter.

Tabellen giver en oversigt over, hvilke styringstemaer retningslinjerne indeholder en beskrivelse af. Krydser i parentes indikerer en kort, overordnet beskrivelse, mens krydser uden parentes indikerer en længere, mere detaljeret beskrivelse. Her skal man være opmærksom på, at visse retningslinjer (også) kan

være indeholdt i andre dokumenter, herunder fx kommunens økonomiske styringsprincipper. Det gælder eksempelvis principper for aflæggelse af regnskab for anlægsprojekter.[13]

Flere elementer går igen på tværs af alle disse fire deltagerkommuner og kan karakteriseres som typisk kerneindhold i retningslinjerne. Der er primært tale om elementer med fokus på proces- og rollebeskrivelser forud for projektets start, herunder:

- Den politiske og administrative forankring af anlægsprojektet
- Beskrivelse af projektorganiseringen
- Fasemodel, herunder ansvars- og rollefordeling[14]
- Regnskabsaflæggelse.

Tre af kommunerne – Haderslev, Odense og Skanderborg – har derudover retningslinjer for den økonomiske opfølgning på anlægsprojekter og interessenthåndtering.

De resterende indholdselementer optræder i færre (1-2) deltagerkommuner. Det drejer sig om retningslinjer for risikostyring – Odense og Rødovre – samt evaluering og erfaringsopsamling – Haderslev og Odense. Derudover har kun én ud af de fire deltagerkommuner – Skanderborg – opstillet retningslinjer for beregning af klimapåvirkningen af anlægsprojekter. Disse tre temaer i deltagerkommunernes retningslinjer er behandlet nærmere i afsnit 3.3. Endelig indeholder retningslinjerne i to deltagerkommuner – Rødovre og Skanderborg – en kort beskrivelse af, hvilke budgetposter der typisk indgår i anlægsbudgettet. Alle deltagerkommuner arbejder dog i praksis med en fast model for budgetlægning af anlægsprojekter, jf. også afsnit 6.3.1.

De fleste deltagerkommuner vurderer, at det indhold, der har størst betydning for styringen af anlægsområdet, er retningslinjer for, hvordan og hvornår det politiske niveau involveres i anlægsprocessen. Interviewpersoner i teknisk forvaltning i to deltagerkommuner beskriver, at det er deres erfaring, at anlægsprojekter forløber bedst, når der er en klar arbejdsdeling og dermed klare spilleregler for, hvornår og hvordan det politiske niveau inddrages i processen. Samtidig beskriver flere deltagerkommuner, at det har høj politisk prioritet at

[13] Til forskel fra de øvrige retningslinjer i Tabel 3.2 er der fastlagt principper for aflæggelse af regnskab for anlægsprojekter. I henhold til budget- og regnskabssystemet skal der senest i forbindelse med aflæggelse af årsregnskab aflægges et særskilt regnskab, hvis bruttoudgifterne til et anlægsprojekt beløber sig til 2 mio. kr. eller mere. For anlægsprojekter under denne beløbsgrænse bestemmer kommunerne selv proceduren for regnskabsaflæggelse.

[14] Med 'fasemodel' menes de forskellige faser, som et anlægsprojekt typisk gennemløber. Fasemodeller kan se forskellige ud, men ud fra en gængs opfattelse af anlægsprocessen kan den opdeles i fire overordnede faser: 1) programmering, 2) projektering, 3) udførelse og 4) drift (Værdibyg, 2011).

bidrage til at forme anlægsprocesserne. Derfor er det væsentligt at få beskrevet inddragelse af det politiske niveau i retningslinjerne, fordi det kan gøre det tydeligt og gennemsigtigt for politikerne, hvornår og hvordan de kan komme med deres input i processen, og gøre det muligt for forvaltningen at implementere de politiske ønsker rettidigt og på en meningsfuld måde.

En politiker i en af deltagerkommunerne med relativt gode økonomiske styringsresultater beskriver, hvordan tilstedeværelsen af klare retningslinjer for politisk inddragelse på ejendomsområdet har skabt en enklere politisk proces og bedre fremdrift i anlægsprojekterne:

> *(...) når man skal bygge syv børnehaver i de næste 4-5 år, så må vi ikke bruge så lang tid på det. Så derfor har vi også prøvet at sætte nogle skarpere retningslinjer, og det gør vi særligt i principper for byggestyring, hvor vi forsøger at sige, at vi har nogle faser, vi skal igennem, og der må vi politisk træffe beslutning, når det er sådan, at vi er i de faser. Og når vi har besluttet os der, så er vi videre. Så skal vi ikke hele tiden genbesøge tidligere trufne beslutninger.*

Tilsvarende beskriver en interviewperson i en af referencekommunerne – Hedensted – at fraværet af retningslinjer betyder, at der mangler en systematik for inddragelsen af det politiske niveau. Det kan resultere i uhensigtsmæssige processer med forsinkelser og fordyrelser i projekterne til følge.

Flere fagchefer understreger også, at en beskrivelse af projektorganisering og fasemodel, herunder ansvars- og rollefordeling, er væsentlig for, at retningslinjerne kan understøtte styringen. Interviewpersoner i teknisk forvaltning beskriver, at en formaliseret beskrivelse af disse elementer i retningslinjerne har flere væsentlige funktioner, der understøtter retvisende periodisering og budgetoverholdelse.

For det første udgør retningslinjerne spilleregler, som de involverede parter i et anlægsprojekt kan anvende, hvis der opstår uenigheder. På den måde forebygger de forhandlingsprocesser, der kan forsinke projektet. En fagchef beskriver endvidere, at retningslinjerne udgør et fælles sprog i anlægsprojekterne på tværs af kommunens fagligheder og forvaltninger, hvilket også kan forebygge misforståelser og uklarheder.

For det andet understøtter retningslinjerne projektledere og andre i deres arbejde med at tilrettelægge effektive processer. De understøtter i tvivlsspørgsmål og kan hjælpe med at forebygge forglemmelser. I Hedensted Kommune, hvor man hidtil ikke har arbejdet med formelle retningslinjer, beskriver en in-

terviewperson tilsvarende, at der i fraværet af retningslinjer kan opstå usikkerhed om procesforløb og ansvarsområder, hvilket medfører sårbare sagsgange med større risiko for forsinkelser og fordyrelser.

Retningslinjernes anvendelse i praksis

Ligesom det er tilfældet med strategiske pejlemærker, jf. kapitel 2, er det afgørende for retningslinjernes betydning for styringen af anlægsprojekter, at de anvendes i praksis. Det varierer, i hvor høj grad deltagerkommunerne vurderer, at retningslinjerne rent faktisk anvendes i praksis. Graden af anvendelse afhænger ifølge deltagerkommunerne især af tre parametre:

- at retningslinjerne understøttes ledelsesmæssigt
- at retningslinjerne revideres, når der er behov for det
- at retningslinjernes detaljeringsgrad er balanceret, så der sikres anvendelighed.

For det første er det væsentligt, at retningslinjerne understøttes og udbredes af ledelsen. Eksempelvis har fagchefen for ejendomsområdet i Skanderborg Kommune udbredt kendskabet til nye retningslinjer på ejendomsområdet ved konsekvent at henvise til retningslinjerne, når nye anlægsprojekter bliver sat i gang. Det er med til at sikre, at alle nye anlægsprojekter tager afsæt i den processtruktur, som retningslinjerne foreskriver. Et andet eksempel stammer fra Odense Kommune, hvor man efter en nylig revision af retningslinjerne havde ledelsesmæssigt fokus på, at retningslinjerne blev kendt blandt relevante medarbejdere i fagforvaltningerne. Dette blev udmøntet i tiltag som dialogfora og samarbejdsaftaler.

For det andet er det deltagerkommunernes erfaring, at det er væsentligt for anvendeligheden at følge op på og revidere retningslinjerne løbende, så de afspejler den aktuelt ønskede styringspraksis. Tre deltagerkommuner var på dataindsamlingstidspunktet i færd med at revidere deres retningslinjer på anlægsområdet. Formålet er at tydeliggøre forskellige elementer, som i praksis har vist sig at være uafklarede eller uklare, så retningslinjerne faktisk er anvendelige og handlingsanvisende. En opmærksomhed på løbende opfølgning og eventuel revidering af retningslinjerne i relation til praksis er med til at understøtte, at dette sikres løbende.

Endelig beskriver deltagerkommunerne, at det er væsentligt for anvendeligheden, at retningslinjernes detaljeringsgrad er afbalanceret. På den ene side kan meget overordnede retningslinjer, hvor detaljeringsgraden er lav, blive overflødige, fordi de ikke indeholder tilstrækkelig information til at kunne

guide praksis. Interviewpersoner i teknisk forvaltning i en af deltagerkommunerne beskriver eksempelvis, at retningslinjerne er så overordnede, at de ikke er brugbare i praksis. På den anden side kan retningslinjer blive så detaljerede, at der mangler fleksibilitet til at tilpasse dem det enkelte projekt. Det kan medføre tunge processer med overflødige procestrin eller "låse" projekter i procedurer, der ikke er optimale. En leder fra teknisk forvaltning beskriver eksempelvis, at kommunen ønsker at forenkle sine retningslinjer, idet deres nuværende udformning vurderes at medføre unødvendigt komplicerede processer og spildtid.

3.2.2 Vurdering

Kortlægningen viser, at 4 ud af 5 deltagerkommuner har retningslinjer på anlægsområdet. Flere af disse er ved at revidere deres retningslinjer. Deltagerkommunen, som ikke i dag har retningslinjer for styring af anlægsprojekter, er i færd med at udarbejde sådanne retningslinjer.

På baggrund af deltagerkommunernes erfaringer er det VIVEs vurdering, at retningslinjer har væsentlig betydning for kommunernes styring af de enkelte anlægsprojekter og derigennem også den økonomiske styring af kommunens samlede anlægsbudget. Retningslinjer kan understøtte den økonomiske styring ved at skabe gennemsigtighed i og klarhed om opgave-, rolle- og ansvarsfordeling samt processer og arbejdsgange i anlægsprojekter. Dermed kan de understøtte både den aktuelle styring ved at sikre en afstemthed i anlægsprojekter på tværs af kommunen og kontinuitet i styringen over tid ved udskiftning af medarbejdere.

Kortlægningen viser desuden, at retningslinjerne i de fleste deltagerkommuner indeholder bestemte indholdsmæssige elementer. Deltagerkommunerne har erfaring for, at det er særligt væsentligt at skabe tydelighed om, hvordan og hvornår det politiske niveau inddrages i de forskellige faser i anlægsprocessen. Det kan medvirke til at understøtte mere effektiv styring af de enkelte anlægsprojekter og sikre et oplyst beslutningsgrundlag. Derudover har de fleste deltagerkommuner retningslinjer for projektorganisering og regnskabsaflæggelse, hvilket ligeledes medvirker til at skabe klarhed om roller og ansvar i det enkelte projekt og sikrer, at de relevante ressourcer og interessenter involveres i projekterne på de rigtige tidspunkter. VIVE vurderer derfor, at retningslinjerne med fordel kan indeholde beskrivelse af:

- Anlægsprojektets forankring (politisk og administrativt)
- Organisering af anlægsprojekter
- Anlægsprocessens faser (fasemodel)
- Aflæggelse af anlægsregnskab.

Kortlægningen viser endvidere, at der er forskel mellem de fem deltagerkommuner på, i hvor høj grad retningslinjerne anvendes i praksis. Deltagerkommunerne har erfaring for, at graden af anvendelse især hænger sammen med:

- at retningslinjerne understøttes ledelsesmæssigt
- at retningslinjerne revideres, når der er behov for det
- at retningslinjerne har en passende detaljeringsgrad, så der sikres anvendelighed.

I forlængelse heraf vurderer VIVE, at det er væsentligt, at ledere på alle niveauer fokuserer på, at de relevante medarbejdere i kommunen har kendskab til retningslinjerne og følger dem i praksis. VIVE vurderer endvidere, at kommunerne med fordel regelmæssigt kan følge op på, om retningslinjerne anvendes og fortsat giver mening i praksis for løbende at vurdere behovet for at revidere retningslinjerne, så de stemmer overens med den aktuelt ønskede praksis. Endelig er det VIVEs vurdering, at det er væsentligt, at kommunerne arbejder hen mod en balance i detaljeringsgraden af retningslinjerne, hvor de er enkle og præcise at anvende, og samtidig tilstrækkeligt detaljerede til at give klarhed over opgaver, roller og ansvar i anlægsprocessen.

3.3 Risikostyring, klimapåvirkning og evaluering

I dette afsnit undersøges tre udvalgte elementer i styringen af konkrete anlægsprojekter. Det drejer sig om risikostyring, beregning af klimapåvirkning samt evaluering og erfaringsopsamling.

Det fremgår af kortlægningen i afsnit 3.2, jf. Tabel 3.2, at disse tre elementer ikke fylder så meget i deltagerkommunernes nedskrevne retningslinjer. Et mønster, som i øvrigt gælder generelt for kommunerne, hvilket ses af VIVEs landsdækkende kortlægning af kommunernes anlægsstyring fra 2022 (Lemvigh et al., 2022b). Flere af deltagerkommunerne peger dog på, at der er tale om elementer, som udfordrer styringen af anlægsprojekterne, og hvor der er behov for at udvikle styringspraksis på anlægsområdet.

3.3.1 Kortlægning af deltagerkommunernes praksis

Risikostyring

Med 'risikostyring' forstår vi identifikation, vurdering, kvantificering og håndtering af risici i anlægsprojektets forskellige faser.[15] Risikostyring udføres typisk som en del af opstarten af anlægsprocessen, hvor der foretages en vurdering eller screening af, hvilke risici der er knyttet til det enkelte anlægsprojekt (risikoanalyse). Derudover sker der efter behov løbende risikostyring i den resterende del af anlægsprocessen. Formålet er at oplyse beslutningen om igangsætning af projektet og løbende skabe grundlag for en vurdering af, om der skal iværksættes tiltag for at imødegå eventuelle risici eller belyse eventuelle risici yderligere, fx som led i en forprojektering.

Kortlægningen viser, at det er forskelligt, om og hvordan de fem deltagerkommuner arbejder med risikostyring i deres anlægsprojekter.[16] Tabel 3.3 giver et summarisk overblik over deltagerkommunernes praksis for risikostyring.

Tabel 3.3 Risikostyring i de fem deltagerkommuner

Kommune	Ejendomsområdet	Området for vej og park
Haderslev	Der afholdes screeningsmøder, hvor forskellige fagligheder høres om eventuelle risici. På møderne behandles projekter, hvor projektleder vurderer, at der er væsentlige usikkerheder med betydning for økonomi og tidsplan.	
Hedensted	*Ingen retningslinjer på dataindsamlingstidspunktet.*	
Odense	Projektleder vurderer ved projektopstart væsentlige risici i forhold til økonomi, tid og projektindhold. Risikovurderingen foretages på baggrund af projektleders erfaring fra tidligere projekter og ved uformel dialog med relevante fagpersoner og interessenter.	
Rødovre	Projektleder foretager fra projektopstart risikovurdering ud fra udvalgte risikokriterier. Risikovurderingen sker i dialog med bygherre og eventuelle tilknyttede projektledere fra andre afdelinger. Der følges op på risikovurderingen løbende. Risikomodellen omfatter alle anlægsprojekter; omfanget af risikovurderingen tilpasses dog det enkelte projekt.	
Skanderborg	Der udføres risikoanalyse som led i systematisk screening af anlægsprojekter tidligt i budgetprocessen. For hvert projekt udarbejdes der en risikolog og aktionsliste, som opdateres løbende.	Der afholdes 'interne høringer' af relevante fagområder, herunder fx om miljømæssige forhold; dog ingen fast procedure.

Anm.: Hedensted Kommune havde på dataindsamlingstidspunktet ikke formuleret retningslinjer for risikostyring. Kommunen er dog i gang med at udvikle retningslinjer herfor.

Kilde: VIVEs egen tilvirkning med udgangspunkt i deltagerkommunernes dokumenter og interviews.

[15] VIVE anvender en bred forståelse af risikostyring, jf. fx definitionen af risikoanalyse i ydelsesbeskrivelsen for bygherrerådgivning (Foreningen af Rådgivende Ingeniører et al., 2019).

[16] I tråd hermed viser VIVEs spørgeskemaundersøgelse af anlægsområdet fra 2022, at 4 ud af 10 kommuner udfører systematisk risikostyring – enten i alle (15 %) eller større anlægsprojekter (27 %) – mens det i over halvdelen af kommunerne vurderes fra sag til sag, om der udføres risikostyring (Lemvigh et al., 2022b).

Det fremgår af kortlægningen, at 4 ud af 5 deltagerkommuner foretager en form for indledende risikovurdering, om end det varierer, i hvor høj grad proces for og indhold af risikovurderingerne er formaliseret. Mens proces og indhold af risikovurderingerne i Rødovre Kommune og Skanderborg Kommune (på ejendomsområdet) følger en fast struktur, har risikovurderingerne en mere uformel og dialogbaseret karakter i Haderslev og Odense Kommuner. I Skanderborg Kommune foretages risikovurderingerne på området for vej og park endvidere efter en lignende uformel struktur, jf. brug af 'interne høringer' i Tabel 3.3. Kortlægningen viser desuden, at kommunernes praksis afhænger af projektets karakter, herunder fx størrelse og kompleksitet. Eksempelvis er praksis i Skanderborg Kommune på ejendomsområdet mere formaliseret for anlægsprojekter fra 10 mio. kr. og derover.

Hedensted Kommune foretog på dataindsamlingstidspunktet ikke risikovurderinger systematisk, men som beskrevet i afsnit 3.2 er kommunen i gang med at revidere deres retningslinjer for styring af anlægsprojekter, herunder risikostyring.

Deltagerkommuner med en mere uformel og dialogbaseret form for risikovurdering vurderer, at denne praksis giver fleksibilitet til ikke at bruge unødige ressourcer på mere ukomplicerede anlægsprojekter og på den måde effektivisere anlægsprocessen. Interviewpersoner i en af kommunerne peger samtidig på, at denne praksis kan resultere i uensartede eller suboptimale processer afhængigt af projektlederes metode og erfaringer.

Selvom praksis for risikostyring således varierer mellem deltagerkommunerne, er kommunerne generelt enige om, at systematisk risikostyring kan understøtte den økonomiske styring af anlægsprojekter. Ved at arbejde systematisk med at identificere og håndtere usikre forhold er det således muligt at træffe de nødvendige forebyggende foranstaltninger i tide og dermed reducere risici i projekterne.

Boks 3.2 indeholder et eksempel på en mere formaliseret risikostyringspraksis. Eksemplet stammer fra Rødovre Kommune.

Boks 3.2 Eksempel på risikostyringssystem – Rødovre

I forbindelse med budgetlægningen for 2022 vedtog kommunalbestyrelsen i Rødovre Kommune en resolution, som pålagde administrationen at fremlægge forslag til, hvordan risici ved planlægning og gennemførelse af anlægsprojekter kan minimeres yderligere. Dels for at sikre budgetoverholdelse i de enkelte anlægsprojekter, og dels for at forbedre mulighederne for at gennemføre anlægsprojekterne inden for den afsatte tid.

Det nye 'risikostyringssystem' hviler hovedsageligt på tre initiativer:

1) Der udføres risikovurdering for hvert anlægsprojekt efter en standardiseret model (udvalgte risikokriterier). For hvert kriterie vurderes sandsynligheden for, at uforudsigelige forhold vil føre til merudgifter, og hvor store økonomiske konsekvenser det kan få. Risikovurderingen af merudgifter sammenfattes i tre niveauer: lav, mellem og høj risiko. Den samlede vurdering fremlægges som led i politisk beslutning om det konkrete projekt. Derudover kvantificeres det samlede risikoniveau på anlægsområdet som en sum af de enkelte anlægsprojekter i forbindelse med forhandlingerne om kommunens samlede anlægsbudget.
2) Der indarbejdes en pulje til håndtering af risici på samlet set 20 mio. kr. for anlægsområdet. Fire gange årligt er der mulighed for at fremlægge en bevillingssag om anvendelsen af puljen.
3) Der afsættes som hovedregel et rådighedsbeløb til forundersøgelser for projekter, der vurderes at have høj risiko, jf. initiativ 1.

Beregning af klimapåvirkning

Kommunerne er som landets største bygningsejer og den største offentlige bygherre en central aktør i relation til den grønne omstilling og arbejdet med at reducere CO_2-udledningen på anlægsområdet. Krav til bygningers energimæssige ydeevne er specificeret i Bygningsreglementet, og fra januar 2023 blev der indført nye krav til beregning af bygningers klimapåvirkning og grænseværdier (Bolig- og Planstyrelsen, 2022).[17]

Kortlægningen viser, at der blandt deltagerkommunerne generelt ikke er udbredt praksis for at beregne anlægsprojekters klimapåvirkning. Hverken på

[17] Se også Videncenter om Bygningers Klimapåvirkninger (https://byggeriogklima.dk/).

ejendomsområdet eller området for vej og park. Det svarer til mønstret på landsplan, hvor kun hver 10. kommune systematisk laver beregninger af klimapåvirkningen af alle eller udvalgte anlægsprojekter (Lemvigh et al., 2022b). Dette billede af praksis i deltagerkommunerne skal bl.a. ses i sammenhæng med, at der mangler et fælles afsæt for arbejdet med den grønne omstilling i bygge- og anlægssektoren. Eksempelvis findes der for nuværende ikke en fælles metode til at vurdere anlægsprojekters samlede klimapåvirkning. Med andre ord skal kommunerne selv finde frem til metoder til vurdering af anlægsprojekters bæredygtighed, herunder klimapåvirkningen.[18]

Blandt deltagerkommunerne har to kommuner på ejendomsområdet dog indført – eller er i gang med at indføre – en praksis for beregning af klimapåvirkningen af kommunens bygninger. Således stiller Skanderborg Kommune krav til eksterne rådgivere om at foretage livscyklusvurderinger (LCA)[19] – og totaløkonomiske beregninger (LCC), jf. afsnit 6.3 – i tre faser af anlægsprocessen (projektforslag, udbudsprojekt og aflevering). I Haderslev Kommune har man i teknisk forvaltning som led i arbejdet med udmøntning af kommunens klimaplan iværksat en afdækning af CO_2-aftrykket fra kommunens bygninger med hjælp fra en ekstern rådgiver.

Anlægges der en bredere forståelse af arbejdet med at styrke bæredygtigheden på anlægsområdet end beregning af klimapåvirkningen af anlægsprojekter, ser billedet anderledes ud. Således har alle deltagerkommuner praksis for og/eller overvejelser om at forbedre praksis for at tænke bæredygtighed ind i planlægningen og gennemførelsen af anlægsprojekter samt den efterfølgende brug og drift af anlægget. Til eksempel arbejder to af deltagerkommunerne – Odense og Rødovre – med DGNB-certificering[20] af større byggerier; i Odense Kommune projekter med anlægssum på 20 mio. kr. og derudover. For projekter med anlægssum *under* 20 mio. kr. har Odense Kommune udarbejdet vejledningen 'Bæredygtigt byggeri – krav og anbefalinger', som tager udgangspunkt i DGNB-certificeringens helhedsorienterede tilgang til byggeri, hvor en række emner er valgt ud inden for DGNB-certificeringssystemets hovedte-

[18] I den sammenhæng påpeges det, at KL og Transition har udarbejdet et CO_2-renoveringsværktøj, som skal give de kommunale bygherrer et overblik over konsekvenserne for CO_2-udledning, når eksisterende bygninger skal renoveres. Det er meningen, at værktøjet skal understøtte arbejdet med bæredygtighed i kommunale bygge- og renoveringsprojekter og synliggøre værdien af renoveringer af eksisterende bygninger (KL, 2023). VIVE har ingen viden om anvendeligheden af dette værktøj.

[19] Livscyklusvurdering (LCA) er en holistisk metode til at vurdere produkters eller produktsystemers miljøbelastning gennem hele livscyklus.

[20] DGNB er en certificeringsordning målrettet bygninger og byområder. Systemet bygger på en helhedsorienteret tilgang til bæredygtighed ud fra FN's definition af bæredygtighed. I DGNB-systemet evalueres et byggeri eller byområde ud fra seks hovedområder: miljømæssig kvalitet, økonomisk kvalitet, social kvalitet, teknisk kvalitet, proceskvalitet og områdekvalitet. For yderligere oplysninger om DGNB henvises der til: https://rfbb.dk/dgnb.

maer. Ud over DGNB og FN's Verdensmål er vejledningen udviklet med inspiration fra Den frivillige bæredygtighedsklasse[21] og er tilpasset Odense Kommunes egne krav til og ambitioner for byggeri.

Derudover beskriver flere fagfolk i deltagerkommunerne, at der er overvejelser om i højere grad at indarbejde bæredygtighedskrav i udbud af anlægsprojekter, herunder fx krav om genbrug af materialer og hensyn til biodiversitet. Endelig, som beskrevet i afsnit 2.3.1, arbejdes der i alle deltagerkommuner med bæredygtig udvikling af anlægsområdet som følge af klimahandleplanerne.

Evaluering og erfaringsopsamling

I dette afsnit ses der nærmere på deltagerkommunernes praksis for evaluering af og erfaringsopsamling på konkrete anlægsprojekter. Hermed forstås vurdering af både proces og produkt,[22] herunder om projektet er på rette spor, om projektet efter afslutning lever op til hensigterne, og hvilken læring man kan tage med sig til næste projekt. Evaluering af og erfaringsopsamling på anlægsprojekter kan understøtte den økonomiske styring ved at give et billede af anlæggets effekt på det behov, som det er opført for at løse, og være handlingsanvisende i forhold til en optimering af det pågældende anlægsprojekt og brugen af det. Derudover kan evaluering og erfaringsopsamling være med til at opbygge kompetencer og erfaringer i organisationen til gavn for kommende anlægsprojekter.

Som tilfældet er med både risikostyring og beregning af klimapåvirkning, er evaluering og erfaringsopsamling i meget begrænset omfang beskrevet i deltagerkommunernes retningslinjer, jf. afsnit 3.2. Haderslev og Odense Kommuner har som de eneste af deltagerkommunerne, jf. Tabel 3.2, beskrevet krav om evaluering og erfaringsopsamling. Eksempelvis fremgår det af Haderslev Kommunes retningslinjer for byggeprojekter:

> *Umiddelbart efter byggeriet er opført og idriftsat foretages en evaluering af hele projektforløbet. Evalueringen skal bl.a. sikre, at den læring, som er opnået i projektet, kan bruges i fremtidige projekter. Der udarbejdes en evalueringsrapport, som forelægges fagudvalget.*

---

[21] Den frivillige bæredygtighedsklasse blev lanceret i 2020 og skal udgøre et væsentligt element i den nationale strategi for bæredygtigt byggeri, som regeringen ønsker at udarbejde som en del af regeringens klimahandlingsplan. Ambitionen med bæredygtighedsklassen er at definere og tilbyde et lettilgængeligt og ensartet grundlag for at opføre bæredygtigt byggeri. Målsætningen med bæredygtighedsklassen er at favne de tre dimensioner i bæredygtigt byggeri: den miljø- og klimamæssige, den sociale og den økonomiske kvalitet. For yderligere oplysninger om Den frivillige bæredygtighedsklasse henvises der til: https://xn--bredygtighedsklasse-lxb.dk/.

[22] Det er her vigtigt at sondre mellem såkaldte formative og summative evalueringsmetoder, hvor førstnævnte kan bruges til løbende at evaluere processen for et igangværende anlægsprojekt, mens sidstnævnte kan bruges til at vurdere, hvordan et anlægsprojekt performer efter ibrugtagelsen.

Odense Kommune har som led i en nylig revision af anlægsstyringen lavet nye retningslinjer for evaluering af anlægsprojekter. Heraf fremgår, at projektudvikler er ansvarlig for at evaluere projektet og videregive erfaringerne til relevante parter. En væsentlig del af evalueringen drejer sig om at inddrage alle aktører, som har været involveret i projektforløbet. Boks 3.3 viser, hvilke spørgsmål der skal besvares i forbindelse med evalueringen.

Boks 3.3 Eksempel på spørgsmål, der skal besvares i evaluering af anlægsprojekter – Odense

1. Evaluering udfyldes af PROJEKTGRUPPEN. PROJEKTUDVIKLER er tovholder – godkendes i byggeudvalget *Foretages når projektet afsluttes og overleveres til videre drift*	
Følg op på projektets succeskriterier og leverancer	*Er hvert enkelt af projektets succeskriterier og leverancer opfyldt? Hvis nej – hvorfor ikke?*
Gennemgå organiseringen omkring projektet	*Er der gode eller mindre gode ting ved den måde projektet har været organiseret på, som vi med fordel kan understøtte eller ændre i fremtidige projekter?*
Belys de positive ting ved projektforløbet	*Hvilke positive læringspointer har der været ved projektet?*
Belys de ting, der med fordel kunne have være gjort anderledes	*Hvilke ting kan med fordel gøres anderledes, næste gang vi skal igangsætte et lignende projektforløb?*
Videregivelse af relevante erfaringer	*Udover, at byggeudvalget skal godkende evalueringen, hvem skal så orienteres?* *Hvem har ansvar for at videreformidle - hvordan og hvornår?*

Kortlægningen viser, at der også i praksis er begrænset brug af evaluering af og erfaringsopsamling på anlægsprojekter blandt deltagerkommunerne.[23] Det gælder især på området for vej og park, hvor brug af evaluering og erfaringsopsamling primært sker i forbindelse med støttede projekter, fx en statsstøttet cykelsti, hvor der stilles krav herom. Blandt deltagerkommunerne er det kun Odense Kommune og Skanderborg Kommune (på ejendomsområdet), som har fast praksis for evaluering og erfaringsopsamling, mens de øvrige kommuner primært har uformel erfaringsudveksling mellem medarbejdere. I Skanderborg Kommune er der aftalt en mødestruktur, hvor projektledere med ansvar for større byggeprojekter mødes månedligt for at udveksle viden og erfaringer fra projekterne. Ligesom projektledere og medarbejdere fra afdelingen for drift og vedligehold mødes kvartalsvist for på tværs af ansvarsområder at drøfte udfordringer og opmærksomhedspunkter med betydning for de enkelte projekter.

[23] Heller ikke på landsplan er der i øvrigt udbredt anvendelse af evaluering og erfaringsopsamling på anlægsområdet. Således ses det af VIVEs spørgeskemaundersøgelse af anlægsområdet fra 2022, at kun hver fjerde kommune har fast praksis for evaluering af og erfaringsopsamling på anlægsprojekter (Lemvigh et al., 2022b).

3.3.2 Vurdering

Risikostyring udføres typisk både i starten og undervejs i anlægsprocessen og har til formål at belyse risici i anlægsprojekter for at vurdere behov for korrigerende tiltag eller yderligere afdækning af risici. Analysen viser, at det er forskelligt, om og hvordan deltagerkommunerne arbejder med risikostyring i deres anlægsprojekter. I nogle deltagerkommuner er der en fast struktur for anvendelsen af risikostyring (især på ejendomsområdet), mens risikostyringen i andre deltagerkommuner er mere uformel og dialogbaseret.

VIVE vurderer på baggrund af deltagerkommunernes erfaringer og udsagn, at kommunerne med fordel kan overveje at etablere en fast praksis for at vurdere, om der er behov for at foretage risikovurdering af det enkelte anlægsprojekt. Vurderingen kan bl.a. bero på projektets størrelse og kompleksitet. Det sikrer, at man som kommune systematisk arbejder med at identificere og håndtere usikkerheder i anlægsprojekterne og dermed reducere risici i projekterne. Det understøtter ressourcestyring af det enkelte anlægsprojekt, samtidig med at man har øje for det administrative ressourceforbrug, som er forbundet hermed.

Analysen viser endvidere, at det er relativt få deltagerkommuner, som systematisk arbejder med evaluering af og erfaringsopsamling på anlægsprojekter. Der er derfor et begrænset empirisk grundlag for at vurdere, hvordan hensigtsmæssig praksis kan se ud. Deltagerkommuner, som arbejder aktivt med evaluering og erfaringsopsamling, kan dog tjene som eksempler på, hvordan det kan gøres. Ud fra de få deltagerkommuners udsagn og erfaringer er det dog VIVEs vurdering, at kommunerne med fordel kan overveje relevansen af at stille krav om evaluering og erfaringsopsamling, eventuelt for udvalgte projekter (fx ud fra størrelse og/eller type).

Endelig viser analysen, at deltagerkommunernes praksis for beregning af klimapåvirkningen af anlægsprojekter generelt er under udvikling, og at kommunerne i en bredere forstand på forskellig vis arbejder med at styrke bæredygtighed på anlægsområdet. Analysen giver dog ikke grundlag for at konkludere, hvilke konkrete tiltag der er tilrådelige i dette arbejde.

4 Økonomiske styringsprincipper

I dette kapitel afdækkes og vurderes deltagerkommunernes økonomiske styringsprincipper med relevans for anlægsområdet. Det drejer sig om:

- Bevillings- og budgetansvar
- Overførselsadgang for anlægsmidler
- 'Straksbevillinger'.

De økonomiske styringsprincipper udgør kommunernes interne økonomiske spilleregler og er med til at sætte rammerne for den økonomiske styring af det samlede anlægsbudget i kommunen. Disse styringsprincipper fremgår eksempelvis af kommunernes kasse- og regnskabsregulativer, bevillingsregler og/-eller økonomiske politikker.

I afsnit 4.2 afdækkes placeringen af hhv. det politiske bevillingsansvar og det administrative budgetansvar for kommunens samlede anlægsbudget. Derefter ses der i afsnit 4.3 på regler for overførselsadgang for konkrete anlægsprojekter og øvrige anlægsbevillinger. I afsnit 4.4 undersøges deltagerkommunernes praksis for 'straksbevillinger', dvs. anlægsbevillinger givet i forbindelse med vedtagelsen af det samlede budget for kommunen. Med en straksbevilling er det muligt for kommunen at igangsætte hele eller dele af et anlægsprojekt lige efter budgetvedtagelsen.

4.1 Konklusioner

Boks 4.1 Konklusioner – økonomiske styringsprincipper

Overvej, om bevillings- og budgetansvar på ejendomsområdet skal være spredt eller samlet

Analysen viser, at det politiske bevillingsansvar hhv. det administrative budgetansvar for *området for vej og park* i alle deltagerkommunerne er placeret på det tekniske område. VIVE har derfor ikke haft mulighed for at undersøge fordele og ulemper ved en hhv. samlet og spredt placering af bevillings- og budgetansvaret for denne del af anlægsområdet. Derimod varierer det, om bevillings- og budgetansvaret for *ejendomsområdet* i deltagerkommunerne er spredt ud på fagudvalg og -forvaltninger eller samlet i et centralt koordinerende udvalg og i én forvaltning.

Ud fra analysen kan der ikke peges entydigt på, om det er mest fordelagtigt for den økonomiske styring at have spredt eller samlet bevillings- og budgetansvaret for ejendomsområdet. Der kan være økonomistyringsmæssige fordele og ulemper ved begge modeller. En mulig fordel ved en mere *spredt model*, hvor bevillings- og budgetansvaret for anlægsprojekter ligger i de relevante fagudvalg og -forvaltninger, er, at ansvaret placeres, hvor den efterfølgende kernedrift også ligger, fx undervisning på skoleområdet. Det giver incitament til at tænke faglige og totaløkonomiske hensyn ind i det konkrete anlægsprojekt, hvilket understøtter resultatbaseret økonomisk styring. Ved en spredt model er bevillings- og budgetansvaret desuden placeret hos politikere og administrative medarbejdere med faglig indsigt og tæt på brugerne, hvilket ligeledes kan understøtte resultatbaseret økonomisk styring af anlægsprojekterne.

En mulig fordel ved en mere *samlet model* på ejendomsområdet er, at det understøtter tilskyndelsen til ressourcestyring af det enkelte anlægsprojekt, da bestiller- og udføreransvaret er placeret sammen. Endvidere kan det være en fordel ved den samlede model, at det professionaliserer kommunens bygherrefunktion, hvilket ligeledes understøtter ressourcestyring på projektniveau. Endelig understøtter en samling af bevillings- og budgetansvaret muligheden for at se på tværs af den samlede anlægsportefølje, hvilket kan understøtte økonomisk styring af det samlede anlægsbudget i kommunen.

De mulige ulemper ved de to modeller er et spejlbillede af modellernes fordele, og ulemperne ved modellerne kan imødegås med forskellige kompenserende tiltag. Til eksempel peger analysen på, at en økonomistyringskultur om et fælles ansvar for økonomien på tværs kommunen kan være med til at understøtte ressourcestyringen, selvom bevillings- og budgetansvaret er spredt i den decentrale model.

Overvej en mere restriktiv overførselsadgang af anlægspuljer

Analysen peger på, at man kan overveje at betjene sig af en mere restriktiv adgang til at overføre midler fra anlægspuljer; især hvis en forholdsvis stor andel af puljemidlerne overføres mellem budgetår. Dette for at understøtte hensynet om at nedbringe eller stabilisere overførsel af anlægsmidler mellem budgetår. Samtidig er det vigtigt være opmærksom på, om overførselsreglerne understøtter en hensigtsmæssig adfærd i brugen af budgetmidler ved overgang mellem budgetår.

Gør brug af 'straksbevilling', såfremt beløbsmæssige og materielle forudsætninger er på plads

Analysen viser, at kommunerne med fordel kan meddele anlægsbevilling i forbindelse med budgetvedtagelsen, såfremt de beløbsmæssige og materielle forudsætninger er tilstrækkelig belyst og gennemarbejdede. Enten til hele anlægsprojektet eller dele heraf (fx forprojektering). Brug af sådanne 'straksbevillinger' kan understøtte en hurtigere eksekvering af anlægsprojekterne, da det muliggør igangsætning uden politisk godkendelse af særskilt ansøgning om anlægsbevilling.

4.2 Placering af bevillings- og budgetansvar

I dette afsnit er der fokus på placeringen af det politiske bevillingsansvar hhv. det administrative budgetansvar for kommunens samlede anlægsbudget. For at understøtte beskrivelsen af denne del af styringspraksis i de fem deltagerkommuner gøres der indledningsvis rede for den overordnede politiske styreform i kommunerne. Der ses tre forskellige styreformer blandt deltagerkommunerne: 'udvalgsstyre', 'byrådsstyre' og 'mellemformstyre med delt administrativ ledelse', jf. Boks 4.2.

Boks 4.2 Overordnet politisk organisering i de fem deltagerkommuner

Haderslev, Hedensted og Rødovre Kommuner har **udvalgsstyre**, som er defineret ved, at der ud over borgmesteren og økonomiudvalget er en række stående politiske fagudvalg med ansvar for forvaltningen af hver deres fagområde

Skanderborg Kommune har **byrådsstyre**, hvor ansvaret for den daglige forvaltning ikke ligger i politiske fagudvalg, men direkte i kommunalbestyrelsen. Det giver mulighed for, at politikerne kan delegere ansvaret for bestemte beslutninger direkte til forvaltningen, så det politiske niveau i mindre grad er involveret i den daglige drift. Her er fagudvalgene politikformulerende og politikkontrollerende, hvilket vil sige, at de stiller forslag til kommunalbestyrelsen om politikker, standarder mv., og at de på kommunalbestyrelsens vegne følger op på de politiske beslutninger.

Odense Kommune er organiseret med et **mellemformstyre med delt administrativ ledelse**. Det betyder, at der i spidsen for hver af kommunens syv forvaltninger sidder en fuldtidspolitiker, kaldet en rådmand, som også er formand for områdets politiske fagudvalg og født medlem af økonomiudvalget.

Kilde: Heeager & Olesen (2014), Skanderborg Kommune (2015), Pedersen & Thau (2019), Odense Kommune (2023).

4.2.1 Kortlægning af deltagerkommunernes praksis

Politisk forankring af ansvar for anlægsbevillinger

Tabel 4.1 viser, hvor det bevillingsmæssige ansvar for anlægsområdet politisk er forankret i deltagerkommunerne for hhv. ejendomsområdet og området for vej og park. De politiske udvalg har forskellige navne i deltagerkommunerne. I nærværende rapport anvendes de generelle navne som betegnelse for udvalgene for at lette sammenligningen på tværs af kommuner. Det betyder, at der gennem rapporten generelt anvendes betegnelsen 'kommunalbestyrelse' om forsamlingen af folkevalgte politikere, som har det overordnede ansvar i en kommune. Dette er særligt relevant for Odense og Skanderborg Kommuner,

som bruger betegnelsen 'byråd' i stedet. Med fagudvalg menes politiske udvalg, som har ansvar for et eller flere fagområder, fx skoleudvalg eller teknik- og miljøudvalg.[24]

I tilknytning til oversigten i Tabel 4.1 gøres der opmærksom på, at bevillingsmyndigheden i henhold til den kommunale styrelseslov er hos kommunalbestyrelsen. Samtidig gælder det, at økonomiudvalget og de stående udvalg ved kommunalbestyrelsens bevillingsafgivelse kan bemyndiges til at afholde udgifter og oppebære indtægter.

Tabel 4.1 Politisk forankring af det bevillingsmæssige ansvar for anlægsområdet

Kommune	Ejendomsområdet	Området for vej og park
Haderslev	Fagudvalg	Flere tekniske udvalg[1]
Hedensted	Fagudvalg	Flere tekniske udvalg[2]
Odense	Teknisk udvalg[3] Økonomiudvalg	Teknisk udvalg[3] Økonomiudvalg
Rødovre	Fagudvalg	Flere tekniske udvalg[4]
Skanderborg	Fagudvalg	Teknisk udvalg[5]

Anm.: Med 'bevillingsmæssigt ansvar' menes ansvaret for at anvende og overholde en given anlægsbevilling, som kommunalbestyrelsen som bevillingsmyndighed har bemyndiget et eller flere udvalg.

Note: [1] Teknik- og Klimaudvalget, Land- og Byudviklingsudvalget; [2] Udvalget for Teknik og Miljø, Udvalget for Vækst og Klima; [3] By- og Kulturudvalget; [4] Teknik- og Miljøudvalget, Klima- og Naturudvalget; [5] Klima-, Miljø- og Planudvalget.

Kilde: VIVEs egen tilvirkning med udgangspunkt i deltagerkommunernes dokumenter og interviews.

Det politiske ansvar for *området for vej og park* ligger i alle fem deltagerkommuner i et eller flere tekniske udvalg. I Odense Kommune ligger en del af ansvaret dog i økonomiudvalget.

Det politiske ansvar for *ejendomsområdet* er i de tre deltagerkommuner med udvalgsstyre – Haderslev, Hedensted og Rødovre – placeret i fagudvalgene. I Odense Kommune er ansvaret samlet i det tekniske udvalg og (til dels) økonomiudvalget.[25] Forskellen kan i grove termer beskrives som en 'samlet' og en 'spredt' politisk forankring af det bevillingsmæssige ansvar. I Odense Kommunes 'samlede' model ligger ansvaret primært i et centralt koordinerende udvalg (By- og Kulturudvalget), mens det i de udvalgsstyrede kommuner er spredt ud på fagudvalgene. I Skanderborg Kommune er det også fagudvalgene, der har

[24] På den måde dækker fagudvalg over det samme som stående udvalg.

[25] Godt 75 % af anlægsbudgetter ligger i budget 2023 og overslagsårene i teknisk udvalg (By- og Kulturudvalget). Resten ligger i økonomiudvalget.

bevillingsansvaret, selvom byrådsstyret tilsyneladende bevirker, at kommunen har en mere centraliseret beslutningsstruktur.

Det bevillingsmæssige ansvar for anlægsområdet er således politisk forankret på forskellige måder i de fem deltagerkommuner. Den centrale forskel på disse måder er primært, om forankringen af bevillingsansvaret på ejendomsområdet er spredt ud på fagudvalgene eller (stort set) samlet i teknisk udvalg og/eller økonomiudvalget. Fordelen ved en mere spredt model, hvor bevillingsansvaret for anlægsprojekter ligger i de relevante fagudvalg, er, at ansvaret placeres, hvor den efterfølgende drift også ligger, dvs. kerneaktiviteterne på et givet område, fx undervisning.[26] Dermed er der incitament til at tænke faglige og totaløkonomiske hensyn ind i projektet, hvilket understøtter den resultatbaserede økonomiske styring af det konkrete anlægsprojekt. Ved en spredt model er bevillingsansvaret desuden placeret hos politikere med faglig indsigt i behovene på området og tæt på brugerne, hvilket også kan bidrage til at højne kvaliteten af anlægsprojektet. Fordelen ved en mere samlet model, hvor bevillingsansvaret for anlægsområdet ligger i et eller flere centralt koordinerende udvalg, er, at det styrker incitamentet til ressourcestyring, da bestiller- og udføreransvaret er samplaceret. Desuden er det en fordel ved den samlede model, at det professionaliserer bygherrefunktionen i kommunen og fremmer muligheden for at se på tværs af den samlede anlægsportefølje. Se også gennemgangen af fordele og ulemper i næste afsnit.

Administrativt budgetansvar

I dette afsnit ses der nærmere på placeringen af det administrative budgetansvar for kommunens samlede anlægsbudget i de fem deltagerkommuner. Hermed menes ansvaret for, at anlægsbevillinger overholdes, og at der føres tilsyn for anvendelsen heraf. Det gælder generelt, at direktionen har det overordnede administrative budgetansvar, men kan delegere det daglige budgetansvar til underliggende ledelseslag. Selvom projektlederne i teknisk forvaltning – i fællesskab med den øvrige projektorganisering – har et ansvar for økonomien i det enkelte anlægsprojekt, er budgetansvaret formelt placeret et sted i det kommunale ledelseshierarki.

Tabel 4.2 giver et overblik over, hvor det administrative budgetansvar for ejendomsområdet er placeret i de fem deltagerkommuner. Placeringen af budgetansvaret for området for vej og park er ikke vist i tabellen, da det i alle deltagerkommuner er placeret i teknisk forvaltning.[27]

---

[26] 'Drift' kan også omfatte den efterfølgende driftsforvaltning, dvs. ansvaret for vedligeholdelse (ude og inde), forsyning, renhold og fælles drift (fx daglige driftstekniske opgaver), afhængigt af ansvarsplaceringen.

[27] I fire af deltagerkommunerne – Haderslev, Hedensted, Rødovre og Skanderborg – ligger budgetansvaret på ledelsesniveau 2 (fagchef), mens det i Odense Kommune ligger på ledelsesniveau 3.

Det fremgår af tabellen, at det er mest udbredt i deltagerkommunerne, at det administrative budgetansvar for ejendomsområdet er placeret i den fagforvaltning, hvor det konkrete anlægsprojekt hører til, og dermed spredt i den kommunale organisering. Fx er skolebyggeri placeret under skolechefen. I to af deltagerkommunerne – Odense og Skanderborg – er budgetansvaret i stedet placeret i hhv. teknisk forvaltning (primært) eller økonomiforvaltningen og dermed (stort set) samlet i én forvaltning. Det ses endvidere, at budgetansvaret i 4 ud af 5 deltagerkommuner – Haderslev, Hedensted, Rødovre og Skanderborg – er placeret hos fagchefen (ledelsesniveau 2). I Odense Kommune ligger budgetansvaret på ledelsesniveau 3.

Tabel 4.2 Placering af administrativt budgetansvar på ejendomsområdet

	Forvaltning	Ledelsesniveau
Haderslev	Relevant fagforvaltning	Fagchef (niveau 2)
Hedensted	Relevant fagforvaltning	Fagdirektør/-chef (niveau 1/2)[1]
Odense	Teknisk forvaltning eller økonomiforvaltning[2]	Afdelingsleder (niveau 3)[3]
Rødovre	Relevant fagforvaltning	Fagchef (niveau 2)
Skanderborg	Økonomiforvaltning[4]	Fagchef (niveau 2)

Note: [1] Det afhænger af fagområdet, om det er fagdirektøren eller -chefen, som har budgetansvaret, [2] Budgetansvaret ligger fortrinsvis i teknisk forvaltning (By- og Kulturforvaltningen), [3] I Odense Kommune benævnes ledere på dette ledelsesniveau 'kontorchef', [4] Koncernområdet Anlæg og Ejendomme.

Kilde: VIVEs egen tilvirkning med udgangspunkt i deltagerkommunernes dokumenter og interview.

I Skanderborg Kommune har man først inden for de senere år placeret det administrative budgetansvar i én forvaltning (koncernområdet Anlæg og Ejendomme). For et par år siden lå budgetansvaret i den fagforvaltning, der var relevant for anlægsopgaven. Ændringen skete i forbindelse med, at der i kommunen blev sat øget fokus på strategisk anlægs- og porteføljestyring, jf. afsnit 5.2. I Hedensted Kommune er budgetansvaret placeret hos den enkelte fagforvaltning. Der er igangsat en proces, der skal sikre et mandat til prioritering i teknisk forvaltning gennem dialog med fagforvaltninger som led i udviklingen af anlægsstyringen, jf. afsnit 3.2.

Kortlægningen viser, at der kan identificeres både fordele og ulemper ved forskellige måder at placere det administrative budgetansvar på ejendomsområdet. Der ses ikke på fordele og ulemper ved forskellige placeringer af budgetansvaret på området for vej og park, da alle deltagerkommunerne som nævnt ovenfor har placeret budgetansvaret i teknisk forvaltning. Tabel 4.3 indeholder nogle eksempler på mulige fordele og ulemper ved hhv. samlet og spredt placering af budgetansvaret på ejendomsområdet. Med udgangspunkt i disse

fordele og ulemper ses der i det nedenstående nærmere på, hvordan forskellige placeringer af det administrative budgetansvar kan understøtte den økonomiske styring af anlægsområdet, og hvilke tiltag man kan anvende for at søge at kompensere for styringsmæssige ulemper ved den valgte placering.

Tabel 4.3 Mulige fordele og ulemper ved hhv. samlet og spredt placering af administrativt budgetansvar på ejendomsområdet

	Fordele	Ulemper
Samlet (en eller få forvaltninger)	Styrker incitamentet til ressourcestyring og understøtter dermed økonomisk styring af konkrete anlægsprojekter. Understøtter professionalisering af bygherrerollen og bedre styring af anlægsprojekter. Understøtter koordinering af og sammenhæng mellem anlægsprojekter og dermed økonomisk styring af kommunens samlede anlægsbudget.	Svækker incitamentet til at inddrage hensyn til den efterfølgende drift i anlægsprojekterne. Understøtter ikke sektorfaglig forankring og tæt kontakt til brugerne, hvilket kan give lavere kvalitet.
Spredt (flere forvaltninger)	Understøtter incitamentet til at indtænke driftshensyn i de konkrete anlægsprojekter og dermed resultatbaseret økonomisk styring. Understøtter sektorfaglig forankring tæt på brugerne og dermed potentielt bedre kvalitet.	Svækker incitamentet til ressourcestyring og udfordrer dermed økonomisk styring af både konkrete anlægsprojekter. Understøtter ikke en ensartet og effektiv projektgennemførelse og dermed økonomisk styring af konkrete anlægsprojekter. Understøtter i mindre grad økonomisk styring af anlægsområdet på tværs af sektorer.

Det fremgår af Tabel 5.2, at en mulig fordel ved at placere det administrative budgetansvar for ejendomsområdet samlet er, at det styrker incitamentet til ressourcestyring, dvs. til at overholde budgettet og sikre en god udgiftskontrol. Det understøtter den økonomiske styring af det enkelte anlægsprojekt. Det hænger sammen med, at man herved samler det administrative budgetansvar (bestiller) og det administrative ansvar for styring af anlægsprojekter (udfører) i samme forvaltning og inden for samme budgetansvarsområde. Omvendt svækkes incitamentet til ressourcestyring, hvis budgetansvaret placeres i flere fagforvaltninger, mens det administrative ansvar for styring af anlægsprojekter ligger i teknisk forvaltning. Herved ligger budgetansvaret nemlig ikke hos udfører. Deltagerkommuner med en spredt placering af budgetansvaret peger dog på, at en økonomistyringskultur om et fælles ansvar for økonomien kan være med til at understøtte ressourcestyringen, selvom budgetansvaret er spredt. Sådan en kultur kan bl.a. være skabt ud fra et princip om stram rammestyring og et vedvarende ledelsesmæssigt fokus på økonomisk

styring på tværs af forskellige niveauer i den kommunale organisation. En økonomichef beskriver økonomistyringskulturen i kommunen og dens disciplinerende funktion således:

> *Jeg må indrømme, at jeg har endnu ikke oplevet, at teknisk forvaltning modarbejder. De siger, det er svært nogle gange, men de accepterer det rammevilkår, der hedder, at en bevilling er en bevilling. (...) Fra topledelsen har vi stort fokus på rammeoverholdelse. Der er en stålsat kultur omkring rammeoverholdelse. Det er ikke noget, vi leger, det er noget, der er.*

En anden mulig fordel ved at placere det administrative budgetansvar for ejendomsområdet samlet er, at det understøtter en professionalisering af bygherrerollen og dermed den økonomiske styring af det enkelte anlægsprojekt. Argumentet er, at en samling af budgetansvaret og bygherrerollen i en eller få enheder understøtter tilstedeværelsen af et stærkt fagligt miljø med teknisk, juridisk og økonomisk ekspertise i organisationen og en effektiv anlægsstyring. Ligeså sikrer det en vis kritisk masse, som bl.a. giver mulighed for at opnå en række stordriftsfordele. En spredt placering af budgetansvaret kan omvendt indebære en risiko for at udvande bygherrekompetencerne i kommunen og en risiko for mindre strategisk styring af anlægsområdet, hvilket udfordrer en ensartet og effektiv projektgennemførelse og dermed den økonomiske styring af især det enkelte anlægsprojekt. Kommunerne peger samtidig på, at en tæt administrativ understøttelse af projektstyringen, især fra bygherrerådgivningsfunktionen i teknisk forvaltning, kan være med til at kompensere for denne mulige ulempe ved en spredt placering.

For det tredje kan en samlet placering af det administrative budgetansvar medvirke til at understøtte koordinering af og sammenhæng i den samlede anlægsportefølje og dermed økonomisk styring på tværs af den kommunale organisering. En økonomichef i en af deltagerkommunerne med samlet placering af budgetansvaret beskriver fordele (og ulemper) således:

> *Man kan sige, at der er en stordriftsfordel* [ved at samle anlægsbevillingerne, red.]*. Det giver bedre porteføljestyring og et kompetenceløft, at vi håndterer alle de typer af bevillinger hos os. Det giver mulighed for at pakke ting sammen og beslutte ting på tværs i forhold til at se på tværs af anlægsbevillinger og se det i en sammenhæng. Men det gør så også, at vi måske kommer lidt længere væk fra brugerne. Men jeg synes grundlæggende, at det er en fordel, at vi har samlet det ét sted, så vi kan se helheden; også i forhold til at vi står for den efterfølgende drift.*

Som det fremgår af citatet, er der også mulige fordele knyttet til en spredt placering af det administrative budgetansvar på ejendomsområdet. Således giver en spredt placering incitament til at tænke faglige og totaløkonomiske hensyn ind i de konkrete anlægsprojekter, da ansvaret for den efterfølgende drift også ligger på fagområdet. Det understøtter den resultatbaserede økonomiske styring af anlægsprojekterne. Desuden er en spredt placering af budgetansvaret med til at understøtte, at anlægsprojekter gennemføres med sektorfaglig indsigt og sektorfagligt input, og at beslutninger om anlægsinvesteringer træffes tæt på brugerne. Det kan understøtte kvaliteten af både anlægsprocessen og det endelige anlæg og dermed den resultatbaserede økonomiske styring. Modsat kan en samlet placering af budgetansvaret have de mulige ulemper, at hensyn til den efterfølgende drift ikke i tilstrækkelig grad indtænkes i de konkrete anlægsprojekter, og at beslutninger i nogle anlægsprojekter ikke træffes på et tilstrækkelig fagligt funderet grundlag og med afsæt i brugernes ønsker og krav. At de relevante fagforvaltninger og brugergrupper typisk er repræsenteret i projektorganiseringen, kan dog kompensere for disse mulige ulemper ved en samlet placering af budgetansvaret.

4.2.2 Vurdering

Analysen viser, at det politiske bevillingsansvar hhv. det administrative budgetansvar for området for vej og park i alle fem deltagerkommuner er placeret på det tekniske område. VIVE har derfor ikke haft mulighed for at undersøge fordele og ulemper ved en hhv. samlet og spredt placering af bevillings- og budgetansvaret for denne del af anlægsområdet.

Derimod varierer det mellem deltagerkommunerne, om bevillings- og budgetansvaret for ejendomsområdet er spredt ud på fagudvalg og -forvaltninger eller samlet. Analysen giver ikke grundlag for at pege entydigt på, om det er bedst styringsmæssigt at placere bevillings- og budgetansvaret for ejendomsområdet spredt eller samlet i den kommunale organisering. Der kan være både fordele og ulemper ved de to modeller i forhold til den økonomiske styring af området. En mulig fordel ved en mere *spredt model*, hvor bevillings- og budgetansvaret for anlægsprojekter ligger i de relevante fagudvalg og -forvaltninger, er, at ansvaret placeres, hvor den efterfølgende kernedrift også ligger, fx undervisning på skoleområdet og pædagogisk arbejde på dagtilbudsområdet. Dermed er der incitament til at tænke faglige og totaløkonomiske hensyn ind i det konkrete anlægsprojekt, hvilket understøtter resultatbaseret økonomisk styring. Ved en spredt model er bevillings- og budgetansvaret desuden placeret hos politikere og administrative medarbejdere med faglig indsigt og tæt på brugerne, hvilket også kan understøtte resultatbaseret økonomisk styring af anlægsprojekterne.

En mulig fordel ved en mere *samlet model* på ejendomsområdet, hvor bevillings- og budgetansvaret ligger i et centralt koordinerende udvalg og i én forvaltning, kan være, at det understøtter tilskyndelsen til ressourcestyring af det enkelte anlægsprojekt, da bestiller- og udføreransvaret er placeret sammen. Endvidere er det en mulig fordel ved den samlede model, at det professionaliserer kommunens bygherrefunktion, hvilket ligeledes understøtter den økonomiske styring af det enkelte anlægsprojekt. Endelig understøtter en samling af bevillings- og budgetansvaret muligheden for at se på tværs af den samlede anlægsportefølje, hvilket kan understøtte økonomisk styring af det samlede anlægsbudget.

En *spredt model* understøtter i udgangspunktet i mindre grad ressourcestyring af konkrete anlægsprojekter og økonomisk styring af anlægsområdet på tværs af sektorer, ligesom modellen i mindre grad understøtter en professionalisering af bygherrerollen og sikrer en vis kritisk masse med øget mulighed for stordriftsfordele. Det kan man kompensere for ved at fremme en økonomistyringskultur om et fælles ansvar for økonomien på tværs af den kommunale organisation, og ved at sikre en tæt administrativ understøttelse af projektstyringen i de enkelte fagforvaltninger fra bygherrerådgivningsfunktionen og økonomifunktionen. En *samlet model* understøtter i udgangspunktet i mindre grad, at anlægsprojekter gennemføres med stor sektorfaglig indsigt og tæt på brugerne, og at hensyn til den efterfølgende drift er tænkt ind i anlægsprojekterne. Disse ulemper kan man kompensere for ved at lade relevante fagforvaltninger og brugergrupper være repræsenteret i projektorganiseringen.

4.3 Overførselsadgang for anlægsmidler

Dette afsnit behandler de fem deltagerkommuners principper og praksis for overførselsadgang for konkrete anlægsprojekter og øvrige anlægsbevillinger. Overførselsreglerne på anlægsområdet er typisk at finde i kommunernes kasse- og regnskabsregulativer, økonomistyringsprincipper eller økonomiske politik.

4.3.1 Kortlægning af deltagerkommunernes praksis

Kortlægningen viser, at der i alle fem deltagerkommuner som udgangspunkt er fuld overførselsadgang af frigivne, uforbrugte rådighedsbeløb mellem budgetår. Hermed menes anlægsprojekter, hvor kommunalbestyrelsen har meddelt anlægsbevilling, og som ikke er afsluttet ved udgangen af året.

Dette princip gælder generelt også for anlægspuljer[28], herunder fx puljer til vedligehold, energiforbedringer og cykelstier, om end flere deltagerkommuner oplyser, at de har gjort sig overvejelser om at ændre på overførselsreglerne eller skærpe tolkningen af dem. Ifølge deltagerkommunerne skyldes disse overvejelser bl.a., at puljemidlerne i vid udstrækning bliver overført mellem budgetår, og på den måde er med til at optage plads på kommunens samlede anlægsbudget uden at blive aktiveret (fuldt ud). Flere interviewpersoner har dog erfaring for, at det er vanskeligt at få politisk opbakning til at ændre regler eller praksis.

Sammenlignet med driftsområdet er der således på anlægsområdet formelt (jf. overførselsreglerne) en forholdsvis lempelig adgang til overførsel af anlægsbevillinger mellem budgetår.[29] Det begrunder kommunerne bl.a. med, at anlægsbevillinger modsat driftsbevillinger kan være flerårige, og man ønsker at sikre en hensigtsmæssig adfærd i brugen af budgetmidler ved overgang mellem budgetår.

Kortlægningen viser endvidere, at der i praksis overføres store anlægsbeløb mellem budgetår i deltagerkommunerne. Flere af deltagerkommunerne overførte således mere end 40 % af kommunens samlede anlægsbudget i perioden 2017-2020, jf. bilagstabel 1.2. En tidligere, landsdækkende VIVE-undersøgelse viser, at denne praksis for overførsel af anlægsmidler afspejler tendensen på landsplan.[30] Interviewene viser, at alle deltagerkommunerne enten har iværksat eller er i gang med at iværksætte tiltag for at reducere eller stabilisere overførslen af anlægsmidler mellem budgetår. Et eksempel er, som nævnt ovenfor, ændring af (tolkningen af) overførselsreglerne for anlægspuljer. Andre eksempler på tiltag omfatter et øget ledelsesmæssigt fokus på anlægsoverførsler og en skærpet opmærksomhed på at foretage mere retvisende periodisering af budgettet i forbindelse med budgetlægning, jf. afsnit 6.4, og budgetopfølgning, jf. kapitel 7. I denne sammenhæng skal det bemærkes, at flere interviewpersoner peger på, at de forholdsvis store overførsler af anlægsmidler mellem budgetår også skal ses som en konsekvens af det étårige styringsperspektiv, som kendetegner den statslige styring af kommunernes økonomi, jf. afsnit 1.1.

---

[28] Med 'anlægspulje' menes en rammebevilling. Kommunen skal som udgangspunkt give en særskilt anlægsbevilling til hvert enkelt anlægsprojekt. Bevillingsreglerne rummer dog mulighed for at fravige denne hovedregel og slå flere projekter sammen i én anlægsbevilling, såfremt det drejer sig om mindre, ensartede anlægsprojekter, jf. afsnit 6.2.2, i budget- og regnskabssystemet.

[29] Kjærgaard et al., 2017.

[30] I perioden 2017-2020 overførte lidt over halvdelen af kommunerne i gennemsnit 40 % eller mere af kommunens samlede anlægsbudget, og i samme periode overførte knap en tredjedel af kommunerne i gennemsnit 60 % eller mere af det samlede anlægsbudget (Lemvigh et al., 2022b).

4.3.2 Vurdering

Ud fra kortlægningen ses det, at der i alle fem deltagerkommuner som udgangspunkt er fuld overførselsadgang af frigivne, uforbrugte rådighedsforløb mellem budgetår. Dette princip gælder generelt også for anlægspuljer, om end flere deltagerkommuner oplyser, at de har gjort sig overvejelser om at ændre på overførselsreglerne eller skærpe tolkningen af dem. VIVE vurderer ud fra deltagerkommunernes erfaringer og udsagn, at kommunerne kan overveje at gøre brug af en mere restriktiv overførselsadgang af anlægspuljer for at understøtte hensynet om at nedbringe eller stabilisere overførsel af anlægsmidler mellem budgetår; især hvis puljemidlerne udgør en anseelig andel af de beløb, der overføres mellem budgetår. Samtidig er det vigtigt at være opmærksom på, om overførselsreglerne understøtter en hensigtsmæssig økonomisk adfærd.

4.4 'Straksbevillinger'

I dette afsnit behandles deltagerkommunernes praksis for såkaldte straksbevillinger, dvs. anlægsbevillinger, som meddeles i forbindelse med 2. behandling af budgettet. Ved at meddele en straksbevilling er det muligt for kommunen at igangsætte hele eller dele af et anlægsprojekt lige efter budgetvedtagelsen.

4.4.1 Kortlægning af deltagerkommunernes praksis

Kortlægningen viser, at der i de fleste deltagerkommuner er praksis for – og typisk har været det i en del år – at kommunalbestyrelsen godkender anlægsbevillinger i forbindelse med budgetvedtagelsen. Der kan meddeles anlægsbevilling enten til en delaktivitet eller til det samlede anlægsprojekt. Det afhænger af, hvor sikker man er på anlægsprojektets forudsætninger, og af karakteren af anlægsopgaven, herunder især størrelsen af anlægssummen og projektets kompleksitet. Ved et større anlægsprojekt meddeles der typisk anlægsbevilling til en delaktivitet (fx forprojektering[31]), så planlægningen af projektet kan igangsættes efter budgetvedtagelsen, uden at der skal afventes enkeltstående frigivelsessager.

I én af referencekommunerne – Hedensted – er der ikke praksis for straksbevilling. Ifølge kommunen hænger det bl.a. sammen med, at anlægsprojekterne ved

[31] Med forprojektering menes afklaring af grundlaget for eventuel beslutning om finansiering og udførelse af et anlægsprojekt.

budgetvedtagelsen ikke er tilstrækkelig belyst for at kunne meddele anlægsbevilling. Interviewpersonen fortæller endvidere, at det er en del af praksis, som muligvis skal ændres som led i udviklingen af kommunens anlægsstyring.

Ifølge de deltagerkommuner, som har praksis for straksbevilling, understøtter brugen af straksbevilling en hurtigere eksekvering af anlægsprojekterne, da det muliggør igangsætning af anlægsprojekter uden politisk godkendelse af særskilt ansøgning om anlægsbevilling. Videre kan en hurtigere projekteksekvering medvirke til, at indtægter og udgifter afholdes som forudsat i budgetlægningen, hvilket understøtter økonomisk styring af anlægsområdet, jf. også afsnit 6.4 om periodisering af budgettet. Straksbevilling forudsætter dog, at anlægsprojektets forudsætninger er tilstrækkeligt belyst, jf. også afsnit 6.2 og 6.3.

4.4.2 Vurdering

Det er VIVEs vurdering ud fra deltagerkommunernes erfaringer og udsagn, at man som kommune med fordel kan overveje at meddele anlægsbevilling – til hele eller dele af et anlægsprojekt – i forbindelse med budgetvedtagelsen, såfremt de beløbsmæssige og materielle forudsætninger er tilstrækkelig belyst.

5 Administrativ organisering

I dette kapitel kortlægges og vurderes deltagerkommunernes administrative organisering af anlægsområdet, herunder ejendomsområdets placering i relation til området for vej og park. I afsnit 5.2 ses der nærmere på, om ejendomsområdet og området for vej og park er samlet eller adskilt ledelsesmæssigt, og på hvilket ledelsesniveau. Selvom der er et vist overlap med afsnit 4.2 om placeringen af bevillings- og budgetansvaret for kommunens samlede anlægsbudget, er der i afsnit 5.2 mere fokus på betydningen af organiseringen af den faglige ledelse for den økonomiske styring. I afsnit 5.3 afdækkes organiseringen af kommunens økonomifunktion med relevans for anlægsområdet.

5.1 Konklusioner

Boks 5.1 Konklusioner – administrativ organisering

Overvej den administrative organisering af anlægsområdet

Der er forskel mellem deltagerkommunerne på, om ejendomsområdet og området for vej og park har samme administrative leder og i givet fald på hvilket ledelsesniveau. Analysen giver ikke grundlag for at vurdere, hvorvidt en bestemt organisering giver en bedre økonomisk styring end en anden. Derimod har de forskellige organisatoriske løsninger hver deres mulige fordele og ulemper i relation til at understøtte forskellige hensyn i den økonomiske styring. Således kan en placering af ejendomsområdet og området for vej og park under samme fagchef bidrage til mere helhedstænkning på tværs og bedre koordinering internt i teknisk forvaltning samt en mere ensartet styring af anlægsprojekterne. Det kan give en mere effektiv eksekvering af anlægsprojekterne og understøtte både ressourcestyring og retvisende periodisering af budgettet.

Omvendt kan en opdelt organisering af de to områder understøtte en ledelsesmæssig fokusering på styringen af det enkelte område og en faglig specialisering i at planlægge og gennemføre anlægsprojekter på to områder, som er meget forskellige. En organisatorisk adskillelse af anlægsområdet øger dog behovet for tværgående koordinering for at sikre det helhedsorienterede perspektiv i opgaveløsningen. En måde at kompensere for denne mulige ulempe ved den opdelte organisering af anlægsområdet på er fx ved

at have en klar procedure for systematisk koordinering i relation til de enkelte anlægsprojekter for at sikre sammenhæng på tværs.

Tag stilling til organiseringen af økonomifunktionen med ansvar for anlægsområdet

Kommunerne kan overordnet set organisere økonomifunktionen på to måder:

- En **'central model'**, hvor økonomikonsulenterne er samlet i en central økonomifunktion og personalemæssigt refererer til en økonomichef. Økonomifunktionen er typisk placeret i borgmester- eller økonomiforvaltningen.

- En **'decentral model'**, hvor økonomikonsulenterne er placeret i fagforvaltningerne og refererer til fagchefen på området.

Herudover findes der organisatoriske løsninger, hvor elementer fra disse to "rene" modeller bringes sammen i en kombinationsløsning.

Ud fra analysen kan der ikke peges entydigt på den mest fordelagtige organisering af økonomifunktionen. De forskellige organiseringer har hver deres fordele og ulemper for den økonomiske styring. Mulige fordele ved en *central organisering* af økonomifunktionen er, at det understøtter et stærkt økonomifagligt miljø og en mere ensartet økonomisk styring på tværs, ligesom den centrale model kan sikre en vis "armslængde" mellem økonomifunktion og de enkelte forvaltninger. Omvendt indebærer modellen, at økonomikonsulenterne er organisatorisk afkoblet fra fagforvaltningerne og dermed i mindre grad har viden om aktuelle sager samt indsigt i og forståelse for det daglige arbejde i forvaltningerne. Denne mulige ulempe ved den centrale model kan dog imødegås via forskellige kompenserende tiltag, fx tæt opfølgning og løbende dialog med projektledere og ledere i teknisk forvaltning.

En mulig fordel ved den *decentrale model* er, at det giver økonomifunktionen gode betingelser for at tilegne sig stor indsigt i det faglige arbejde og fagforvaltningernes aktuelle sager, hvilket kan understøtte ressourcestyringen af det enkelte anlægsprojekt. Mulige ulemper ved modellen er, at den i mindre grad understøtter økonomifagligheden og den tværgående styring af det samlede anlægsbudget, og en risiko for, at økonomikonsulenterne antager fagområdets logikker og prioriteter på bekostning af det økonomifaglige fokus.

5.2 Administrativ organisering af anlægsområdet

I dette afsnit beskrives, hvordan ejendomsområdet og området for vej og park er organiseret i forhold til hinanden, og det vurderes, hvilken betydning organiseringen har for styringen af anlægsområdet.

5.2.1 Kortlægning af deltagerkommunernes praksis

Tabel 5.1 viser, om det ledelsesmæssige ansvar for hhv. ejendoms-området og området for vej og park er samplaceret i deltagerkommunerne, og i givet fald på hvilket ledelsesniveau. Tabellen inkluderer højst fire ledelses-niveauer for den enkelte kommune, hvilket betyder, at der ikke ses på eventuelle ledelsesniveauer under funktionslederniveau (niveau 4).

Det fremgår af Tabel 5.1, at der er forskel mellem deltagerkommunerne i forhold til antallet af ledelsesniveauer. Odense Kommune har som den største (og eneste) deltagerkommune et fjerde ledelsesniveau. Ledelsesniveauerne under direktørniveauet hedder noget forskelligt i deltagerkommunerne. I rapporten anvendes generelle betegnelser for disse ledelsesniveauer for at lette sammenligningen på tværs af kommuner. Eksempelvis omtales ledelsesniveauet under fagchefen 'afdelingslederniveau', selvom stillingsbetegnelsen 'afdelingsleder' for ledere på dette ledelsesniveau (niveau 3) ikke nødvendigvis findes i alle deltagerkommunerne. I Odense Kommune bruges fx betegnelsen 'kontorchef' om ledere på niveau 3.

Tabel 5.1 Oversigt over, hvorvidt ejendomsområdet og området for vej og park er samlet eller adskilt ledelsesmæssigt, fordelt på ledelsesniveau

Kommune	Direktørniveau (niveau 1)	Fagchef (niveau 2)	Afdelingsleder-niveau (niveau 3)	Funktionsleder-niveau (niveau 4)
Haderslev	Samlet	Samlet	Samlet	
Hedensted	Samlet (2021-)	Samlet (2022-)	Samlet (2022-)	
Odense	Samlet	Samlet	Adskilt	Adskilt
Rødovre	Samlet	Adskilt	Adskilt	
Skanderborg	Adskilt (2021-)	Adskilt (2021-)	Adskilt	

Kilde: VIVEs egen tilvirkning med udgangspunkt i deltagerkommunernes dokumenter og interviews.

Det ses af Tabel 5.1, at der er betydelig variation mellem deltagerkommunerne i relation til, om de to områder – ejendomsområdet og området for vej og park – har samme leder og i givet fald på hvilket niveau. Haderslev og Hedensted

Kommuner har således samme leder for de to områder på alle ledelsesniveauer, således at projektlederne på de to områder har samme personaleleder. I Hedensted Kommune er det forholdsvis nyt, at anlægsområdet er samlet under samme leder på ledelsesniveau 2 og 3. Tidligere var anlægsområdet delt på hvert sit fagchefområde med underliggende afdelingsledere. I Odense og Rødovre Kommuner er de to områder ligeledes placeret under samme direktør. I Rødovre Kommune ligger ejendomsområdet og området for vej og park under forskellige fagchefer (ledelsesniveau 2), mens områderne i Odense Kommune først er adskilt på ledelsesniveau 3 og 4. I Skanderborg Kommune er de to områder helt adskilt og placeret under forskellige direktørområder.

Skanderborg Kommune besluttede i 2021 at ændre organiseringen af administrationen, herunder at etablere et nyt direktørområde (Økonomi, Digitalisering og Ejendomme) med øget fokus på strategisk anlægs- og porteføljestyring på ejendomsområdet. Baggrunden for organisationsændringerne var at sikre, at administrationen kunne understøtte kommunens vækst og udvikling gennem skærpet fokus på overordnet strategisk styring og ledelse (Skanderborg Kommune, 2021). Ud over oprettelse af en ny direktørstilling indebar ændringerne ansættelse af ny fagchef for ejendomsområdet. Fagchefen blev desuden en del af koncernledelsen. Ifølge kommunen har den nye organisering af administrationen været med til at sikre en mere strategisk og strammere økonomisk styring af ejendomsområdet samt en mere effektiv eksekvering af anlægsprojekter. Sidstnævnte synes bl.a. at hænge sammen med, at kommunen har indført systematisk screening af anlægsprojekter tidligt i budgetprocessen for kommunens samlede anlægsbudget, jf. afsnit 6.2, og øget fokus på retvisende periodisering af budgettet, jf. afsnit 6.4. Ifølge flere af interviewpersonerne er den ændrede administrative organisering med til at understøtte den økonomiske styring af anlægsområdet i en periode, hvor kommunen står over for at udvide anlægskapaciteten især som følge af den demografiske udvikling. Samtidig peges der på, at den nye organisering af anlægsområdet muligvis ændres, hvis udfordringsbilledet ændrer sig.

Som nævnt har man også i Hedensted Kommune ændret den administrative organisering af anlægsområdet. Det skete som led i budgetlægningen for 2023 og skal udmøntes i 2023. Boks 5.2 indeholder en nærmere beskrivelse af baggrunden for og formålet med organisationsændringen i Hedensted Kommune.

Boks 5.2 Eksempel på ændring af den administrative organisering af anlægsområdet – Hedensted

Kommunalbestyrelsen i Hedensted Kommune besluttede i 2021 at oprette et nyt direktørområde, Vækst, Teknik og Fællesskab. Det skete som led i et serviceeftersyn af den politiske og administrative struktur, og formålet var at øge fokus på vækst og udvikling samt sikre en større faglig sammenhæng, større synergi og styrkelse af en række områder. Ændringen indebar bl.a., at man samlede planarbejdet, ejendomsservice og tekniske områder.

I forbindelse med budgetlægningen for 2023 besluttede kommunalbestyrelsen at reducere antallet af ledere og afdelinger i Vækst, Teknik og Fællesskab fra fem til fire. Den ændrede organisering betød samtidig oprettelse af en ny afdeling – Vej, Ejendomme & Drift – og en samling af aktiviteterne på ejendomsområdet og området for vej og park. Baggrunden for sammenlægningen af beslægtede tekniske områder var en forventning om, at der i de kommende år vil være skærpet fokus på anlægsområdet og på effektiv eksekvering af anlægsprojekter. Formålet er at styrke eksekveringskraften på anlægsområdet og understøtte områdets muligheder for at se mere helhedsorienteret på anlægsporteføljen og samtænke drift på tværs af anlægsområdet.

Kilde: Hedensted Kommune, 2021; Hedensted Kommune, 2022.

Ud fra deltagerkommunernes erfaringer og udsagn kan der identificeres både fordele og ulemper ved forskellige måder at organisere anlægsområdet på. Deltagerkommuner med en samlet organisering af anlægsområdet – Haderslev og Hedensted – peger bl.a. på, at en placering af ejendomsområdet og området for vej og park under samme fagchef kan understøtte helhedsorienterede løsninger og bedre koordinering internt i teknisk forvaltning. Det kan understøtte en mere effektiv eksekvering af anlægsprojekterne og dermed overholdelse af periodiseringen. De to deltagerkommuner peger endvidere på, at en samplacering af ejendomsområdet og området for vej og park muliggør en mere ensartet styring af anlægsprojekterne, hvilket kan understøtte både ressourcestyring og overholdelse af periodisering.

Blandt deltagerkommunerne, hvor de to områder henhører under forskellige ledere – Odense, Rødovre og Skanderborg – begrundes organiseringen bl.a. med, at der forskel på anlægsprojekter på ejendomsområdet hhv. området for vej og park. Ifølge deltagerkommunerne stiller anlægsprojekter på ejendomsområdet, sammenlignet med området for vej og park, i højere grad krav om dialog og koordinering med aktører internt i kommunen, herunder fx ledere på skole- og

dagtilbudsområdet. Ligesom planlægning og gennemførelse af anlægsprojekter på ejendomsområdet indebærer en anden og mere krævende ledelsesopgave i relation til det politiske niveau. Ifølge deltagerkommunerne er der altså forskel på betingelserne for styring og ledelse på hhv. ejendomsområdet og området for vej og park, hvilket gør det hensigtsmæssigt at holde de to områder adskilt. Opdelingen af anlægsområdet i to direktørområder i Skanderborg Kommune er, som nævnt ovenfor, også begrundet med et ønske om at øge det ledelsesmæssige og faglige fokus på styringen af ejendomsområdet.

De tre deltagerkommuner gør samtidig opmærksom på, at adskillelsen af de to områder organisatorisk gør det nødvendigt at have processer for koordinering for at sikre sammenhæng på tværs. Til eksempel har man i Skanderborg Kommune for relativt nylig indført en fast procedure for screening af anlægsprojekter med henblik på vurdering af udfordringer og realiserbarhed. Som et led i denne screening sker der en tæt koordinering mellem medarbejdere på tværs af ejendomsområdet og området for vej og park, jf. også afsnit 6.3.1. Derudover har man i Skanderborg Kommune etableret én indgang til myndighedsområdet, som er placeret under en fagchef, som også har ansvaret for området for vej og park. Det har man gjort for at samle kommunikationen med ejendomsområdet på så få medarbejdere som muligt og understøtte koordineringen internt på myndighedsområdet på tværs af afdelinger og fagligheder. En af fagcheferne på det tekniske område i kommunen vurderer behovet for den tværgående koordinering således:

> *Forudsætningen for at dette fungerer* [sammenhæng på tværs af områderne, red.] *er således, at vi meget opmærksomme på at have gode processer for koordinering på tværs. Især i starten af en proces er det enormt vigtigt at have en stærk koordinering. Selve byggeprocessen er mindre problematisk, når alt forarbejdet er gjort.*

Et andet eksempel stammer fra Odense Kommune, hvor direktører og stabschefer i forbindelse med budgetlægningen af kommunens samlede budget mødes for at skabe sammenhæng mellem anlægsønsker på tværs af de enkelte fagforvaltninger. Denne praksis er indført i forbindelse med budget 2023 og videreført i budgetlægningen for 2024. Se også afsnit 6.2.

5.2.2 Vurdering

Kortlægningen viser, at deltagerkommunernes organisering varierer efter, om ejendomsområdet og området for vej og park har samme administrative leder og på hvilket ledelsesniveau. Særligt Skanderborg Kommune adskiller sig fra de øvrige deltagerkommuner ved, at anlægsområdet er organiseret under to forskellige direktører.

Analysen giver ikke grundlag for at vurdere, hvorvidt en bestemt organisering af anlægsområdet giver en bedre økonomisk styring end en anden. Derimod kan forskellige organisatoriske løsninger have hver deres fordele og ulemper i relation til at understøtte forskellige hensyn i den økonomiske styring.

Placering af de to områder under samme fagchef kan medvirke til mere helhedstænkning på tværs og bedre koordinering internt i teknisk forvaltning. Det kan give en mere effektiv eksekvering af anlægsprojekterne og bidrage til, at indtægter og udgifter afholdes som forudsat i budgetlægningen, hvilket bl.a. understøtter retvisende periodisering af budgettet. En samplacering af ejendomsområdet og området for vej og park muliggør endvidere en mere ensartet styring af anlægsprojekterne på de to områder, hvilket kan understøtte både ressourcestyring og overholdelse af periodisering.

Omvendt kan en organisatorisk adskillelse af de to områder understøtte, at man opnår en ledelsesmæssig fokusering på styringen af det enkelte område og en faglig specialisering i at planlægge og gennemføre anlægsprojekter på de to forskellige områder. Analysen peger samtidig på, at en organisatorisk adskillelse af anlægsområdet øger behovet for tværgående koordinering for at sikre det helhedsorienterede perspektiv i opgaveløsningen. Ifølge deltagerkommunernes erfaringer og udsagn er det muligt at kompensere for denne mulige ulempe på forskelige måder, herunder fx ved at have en procedure for systematisk koordinering i relation til de enkelte anlægsprojekter – Skanderborg – og ved i budgetprocessen for kommunens samlede anlægsbudget at samordne anlægsområdet på et strategisk ledelsesniveau – Odense.

5.3 Organisering af økonomifunktionen

I dette afsnit undersøges deltagerkommunernes organisering af økonomifunktionen, dvs. den organisatoriske placering af de medarbejdere, der har ansvaret for at understøtte den økonomiske styring af anlægsområdet. Afsnittet beskriver både den overordnede organisatoriske placering af økonomifunktionen, og hvordan ansvaret for anlægsområdet er fordelt internt i økonomifunktionen.

5.3.1 Kortlægning af deltagerkommunernes praksis

Kommunerne kan overordnet set have enten en central eller en decentral organisering af deres økonomifunktion eller forskellige kombinationer heraf. I den rene 'decentrale model' er kommunens økonomikonsulenter placeret i fagforvaltningerne, mens de i den rene 'centrale model' er samlet i en central økonomifunktion.

4 af de 5 deltagerkommuner – Haderslev, Hedensted, Rødovre og Skanderborg – har organiseret deres økonomifunktion i en central model. Økonomifunktionen er placeret i borgmester- eller økonomiforvaltningen[32] og dermed uafhængigt af kommunernes fagforvaltninger. I Rødovre Kommune er dele af økonomifunktionen dog forankret i fagforvaltningerne (se nedenfor). Odense Kommune har både en central økonomifunktion i borgmesterforvaltningen og en decentral økonomifunktion i hver fagforvaltning. Den økonomifunktion, der har ansvar for anlægsområdet, ligger i teknisk forvaltning (By- og Kulturforvaltningen) og ledes af en økonomichef, der refererer til fagdirektøren på området. Arbejdsdelingen mellem økonomifunktionen i borgmesterforvaltningen hhv. teknisk forvaltning i relation til anlægsområdet er overordnet beskrevet i Boks 5.3.

Boks 5.3 Beskrivelse af arbejdsdeling mellem central og decentral økonomifunktion – Odense

I forhold til budgetlægningen har økonomifunktionen i teknisk forvaltning ansvaret for at indsamle kommunens anlægsønsker til anlægskataloget ('Indblik – Anlæg'). Derudover bistår økonomifunktionen samt bygge- og anlægsfagligheden i teknisk forvaltning løbende de øvrige fagforvaltninger med beregning og kvalificering af anlægsforslag samt sagsbeskrivelse. Økonomifunktionen i borgmesterforvaltningen har en samlende funktion og ansvar for at koordinere budgetprocessen på tværs af sektorområder. Det indebærer bl.a. et redaktionelt ansvar for anlægskataloget, strategisk fokus på det tværfaglige og understøttelse af det overordnede politiske niveau i forbindelse med budgetforhandlingerne. Se også afsnit 6.2.

I forhold til budgetopfølgningen har økonomifunktionen i teknisk forvaltning ansvaret for den løbende anlægsopfølgning med projektlederne og de forskellige ledelsesniveauer i teknisk forvaltning. Økonomifunktionen laver på den baggrund en samlet anlægsopfølgning, som viser fremdrift, økonomi og periodisering for de enkelte anlægsprojekter, som den centrale økonomifunktion i borgmesterforvaltningen præsenterer for den øverste politiske og administrative ledelse. Se også kapitel 7.

Da deltagerkommunernes organisering af økonomifunktionen som nævnt ligner hinanden relativt meget, er der ikke stærkt empirisk belæg for i undersø-

[32] I Skanderborg Kommune ligger den centrale økonomifunktion i koncernområdet Anlæg og Ejendomme.

gelsen at sammenligne den centrale og den decentrale model. Deltagerkommunerne har dog erfaringer med den centrale models fordele og ulemper, ligesom nedenstående afsnit trækker på generel viden om de to modeller fra tidligere undersøgelser (fx Knudsen & Rich, 2010 og Lemvigh et al., 2022a).

Den *centrale* model giver som udgangspunkt bedre muligheder for at skabe et stærkt økonomifagligt miljø og et tættere samarbejde mellem økonomikonsulenterne samt en mere ensartet og helhedsorienteret økonomisk styring på tværs af sektorområder, end det er tilfældet med en decentral organisering. Det kan styrke fokus på og kompetencer til at varetage ressourcestyring af både de konkrete anlægsprojekter og det samlede anlægsområde. Den centrale model er desuden kendetegnet ved en vis "armslængde" mellem økonomifunktion og fagforvaltninger, som kan understøtte, at økonomikonsulenterne anlægger et tværgående perspektiv på den økonomiske styring. Det kan understøtte overblikket og styringen af kommunens samlede anlægsbudget. En mulig ulempe ved den centrale model kan være, at økonomikonsulenterne er organisatorisk afkoblet fra fagforvaltningerne og dermed i mindre grad har viden om aktuelle sager og forståelse for fagforvaltningernes daglige arbejde. Den mindre indsigt kan medføre, at man ikke tager højde for den ønskede kvalitet eller overser elementer af faglig funktionel betydning, når man styrer økonomien i et anlægsprojekt. Desuden kan dekoblingen betyde, at projektlederne i teknisk forvaltning overser elementer af økonomisk betydning i deres projektstyring. Ifølge deltagerkommunerne kan denne mulige ulempe ved den centrale model imødegås på forskellige måder. Her peges der bl.a. på, at tæt opfølgning og løbende dialog med projektlederne og ledere i teknisk forvaltning kan give økonomikonsulenterne god indsigt i de enkelte sager, herunder udfordringer og mulige korrigerende handlinger. Derudover påpeger deltagerkommuner, som har samlokaliseret alle eller hovedparten af kommunens administration, at den fysiske nærhed mellem økonomifunktion og teknisk forvaltning understøtter muligheden for løbende kontakt og opbygning af tillid. En økonomikonsulent beskriver betydningen af den fysiske nærhed for mulighederne for at opnå viden om konkrete sager og det relationsopbyggende arbejde således:

> *Det, jeg gør, er at være til stede. Jeg går over i afdelingen og er der fysisk. Jeg kan mærke, at når jeg er der, så hører jeg ting, som jeg ellers ikke ville have hørt. Jeg spiller også meget på den sociale arena. Når der kommer nye, går jeg over og præsenterer mig, så de ved, at det er mig, som de skal have fat på. Jeg prøver at skabe relationer.*

Tilsvarende beskriver en interviewperson i teknisk forvaltning i en kommune med forholdsvis stor fysisk afstand mellem økonomifunktion og teknisk forvaltning betydningen af placeringen af økonomifunktionen for den økonomiske styring på denne måde:

> *Udfordringen med det* [samling af økonomifagligheden ét sted, red.] *er, at vi sidder 50 km væk fra hinanden. Vi sidder i* [X by], *og de sidder i* [Z by]. *Så ses vi måske fysisk en gang om måneden, men alt indimellem er på mail, på Teams og ting og sager. Mit indtryk er, at det fungerer okay. Men det, jeg oplevede i* [navn på tidligere kommune, hvor interviewperson var ansat, red.]*, hvor man sidder i det samme rådhus, det er, at der er rigtig meget pingpong, hvor man render rundt til hinanden, lige går ned og spørger og lige følger op. Jeg tror, misforståelserne kunne være afhjulpet af, at man sad fysisk sammen.*

Generelt er fordelen ved den decentrale model, at økonomikonsulenterne bedre kan understøtte fagforvaltningen i deres daglige arbejde, fordi de er placeret i fagforvaltningerne og dermed i udgangspunktet er mere tilgængelige for de faglige ledere og medarbejdere på området. Denne fysiske nærhed og mulighed for daglig kontakt betyder, at de har bedre muligheder for at tilegne sig en stor forståelse for det faglige arbejde og opnå indsigt i fagforvaltningernes aktuelle sager. En mulig ulempe ved den decentrale model er, at den i mindre grad understøtter økonomifagligheden, fordi økonomikonsulenterne ikke er en del af et stærkt, samlet økonomifagligt miljø, som giver mulighed for sparring samt videns- og erfaringsudveksling. Derudover er der en risiko for, at økonomikonsulenterne til en vis grad antager fagområdets logikker og prioriteter på bekostning af det økonomifaglige fokus. En interviewperson peger i den forbindelse på, at det som økonomikonsulent i en decentral model kan være vanskeligere end i en central model at forholde sig kritisk over for fagforvaltningen i en situation med (udsigt til) merforbrug og behov for korrigerende handlinger. Samtidig fortæller flere interviewpersoner fra deltagerkommuner, hvor dele af økonomiunderstøttelsen af anlægsområdet er placeret i teknisk forvaltning, at det er en problematik, der er opmærksomhed på og åbne diskussioner af.

5.3.2 Vurdering

Kommunerne kan overordnet set organisere økonomifunktionen på to måder:

- En **'central model'**, hvor økonomikonsulenterne er samlet i en central økonomifunktion og personalemæssigt refererer til en økonomichef.

Økonomifunktionen er typisk placeret i borgmester- eller økonomiforvaltningen

- En **'decentral model'**, hvor økonomikonsulenterne er placeret i fagforvaltningerne og refererer til fagchefen på området.

Ud over disse to "rene" modeller findes der organisatoriske løsninger, hvor elementer fra de to modeller bringes sammen i en kombinationsløsning.

Analysen viser, at fire deltagerkommuner har en central organisering af økonomifunktionen, mens en deltagerkommune har en mere – om end ikke fuld – decentral organisering. Analysen giver ikke grundlag for at konkludere, om en central eller en decentral organisering af økonomifunktionen er mest fordelagtig for den økonomiske styring af anlægsområdet. Begge løsninger har fordele og ulemper.

Det er deltagerkommunernes erfaring, at en *central organisering* af økonomifunktionen kan understøtte et stærkt økonomifagligt miljø og en mere ensartet økonomisk styring på tværs af den kommunale organisering, hvor økonomikonsulenter kan dele viden og erfaringer og sammen holde fokus på økonomistyring. Samtidig kan den centrale model sikre en vis "armslængde" mellem økonomifunktion og de forskellige forvaltninger. En mulig ulempe ved modellen er, at økonomikonsulenterne er organisatorisk afkoblet fra fagforvaltningerne og dermed i mindre grad har viden om aktuelle sager samt indsigt i og forståelse for fagforvaltningernes daglige arbejde. Dermed kan de også i lavere grad understøtte ledere og medarbejdere i fagforvaltningerne. Det kan svække især den resultatbaserede økonomiske styring og også i en vis grad ressourcestyringen af konkrete anlægsprojekter. En måde at imødegå denne ulempe ved den centrale model på er via tæt opfølgning og løbende dialog med projektledere og ledere i teknisk forvaltning. Derudover peger analysen på, at fysisk nærhed mellem økonomifunktionen og teknisk forvaltning, fx ved samlokation på rådhuset eller jævnlige fysiske møder, understøtter muligheden for løbende kontakt og relationsopbygning.

I tråd med ovenstående viser deltagerkommunernes erfaringer og tidligere undersøgelser, at den *decentrale model* giver økonomifunktionen gode betingelser for at tilegne sig en stor forståelse for det faglige arbejde og opnå indsigt i fagforvaltningernes aktuelle sager. Det kan gøre økonomifunktionen bedre i stand til at understøtte projektlederne i deres daglige arbejde, hvilket understøtter ressourcestyringen af de enkelte anlægsprojekter og derigennem det samlede anlægsbudget. Mulige ulemper ved den decentrale model er, at den i mindre grad understøtter økonomifagligheden og det tværgående fokus på styringen af det samlede anlægsbudget, samt at den indebærer en risiko for, at økonomikonsulenterne antager fagområdets logikker og prioriteter på bekostning af det økonomifaglige fokus.

6 Budgetlægning

I dette kapitel kortlægges og vurderes udvalgte dele af deltagerkommunernes budgetlægningspraksis på anlægsområdet. Der ses både på budgetlægning af kommunens samlede anlægsbudget og konkrete anlægsprojekter.

Afsnit 6.2 belyser deltagerkommunernes budgetlægningspraksis for kommunens samlede anlægsbudget. I afsnittet ses der nærmere på tidshorisonten for anlægsinvesteringerne, arbejdet med at sikre koordinering af og sammenhæng i budgetlægningen, hensynet til de forventede konsekvenser af den demografiske udvikling i budgetlægningen samt det politiske niveaus involvering i budgetlægningen. Derefter behandles i afsnit 6.3 deltagerkommunernes praksis for budgetlægning af konkrete anlægsprojekter. I afsnit 6.4 undersøges deltagerkommunernes praksis for at periodisere budgettet; både kommunens samlede anlægsbudget og budgettet for konkrete anlægsprojekter. Med periodisering af budgettet menes i denne sammenhæng, at der tages stilling til, hvordan udgifter og indtægter forventes at fordele sig *mellem forskellige* budgetår frem for *inden for det enkelte* budgetår. Dette fokus følger af foranalysen,[33] jf. også Boks 1.2 i afsnit 1.3.1, ligesom det er denne del af periodiseringsarbejdet, som har vist sig at fylde mest i deltagerkommunerne.

[33] Flere af interviewpersonerne, som medvirkede i foranalysen, tilkendegav, at der i særlig grad kunne være behov for at sætte fokus på realistisk periodisering af budgettet hen over år for at forbedre den økonomiske styring af anlægsområdet.

6.1 Konklusioner

Boks 6.1 Konklusioner – budgetlægning

Arbejd med en tidshorisont for anlægsinvesteringerne på minimum 4 år og eventuelt længere

Analysen viser, at kommunerne med fordel kan arbejde med en tidshorisont på mindst 4 år og gerne mere, såfremt der forventes væsentlige ændringer i kapacitetsbehovet, fx som følge af en forventning om befolkningstilvækst. Langsigtet planlægning af anlægsinvesteringerne kan bl.a. skabe gode betingelser for realistisk periodisering og øge muligheden for at forudsige behovet for teknisk-administrative ressourcer, herunder især personalemæssige ressourcer internt i kommunen (fx planmedarbejdere og projektledere i teknisk forvaltning).

Gennemgå investeringsoversigten, og foretag nødvendige justeringer af forudsætninger

Analysen viser, at kommunerne med fordel på et tidligt tidspunkt i budgetprocessen for kommunens samlede anlægsbudget og eventuelt flere gange kan gennemgå og vurdere de forudsætninger, som investeringsoversigten bygger på. Denne praksis understøtter, at kommunens samlede anlægsbudget og budgetterne for de enkelte anlægsprojekter er baseret på så retvisende forudsætninger og periodisering som muligt.

Skab sammenhæng mellem budgetlægningen og strategiske pejlemærker og målsætninger for anlægsområdet

Analysen viser, at kommunerne kan understøtte den økonomiske styring af kommunens samlede anlægsbudget ved at skabe sammenhæng mellem budgetlægningen og de strategiske beslutninger for anlægsområdets udvikling. Ud over at understøtte sammenhæng og gennemsigtighed i den kommunale styringskæde kan en tæt kobling af budgetlægningen og det strategiske afsæt for arbejdet på området være med til at sikre en langsigtet planlægning af og et tværgående perspektiv i kommunens anlægsinvesteringer.

Tag højde for det forventede kapacitetsbehov som følge af den demografiske udvikling i budgetlægningen

Analysen peger på, at kommunerne i budgetlægningen med fordel kan tage hensyn til det forventede kapacitetsbehov som følge af udviklingen i demografien, især hvis der er befolkningstilvækst. Det kan understøtte en langsigtet planlægning af anlægsinvesteringerne og et overblik over finansieringsbehovet.

Skab klarhed over roller og ansvar (politisk og administrativt) og introducér anlægsønsker så tidligt i budgetprocessen som muligt

Analysen viser, at kommunerne med fordel kan tydeliggøre såvel politikernes som administrationens roller og ansvar i budgetlægningen af kommunens samlede anlægsbudget og dermed understøtte en praksis, hvor anlægsønsker introduceres så tidligt som muligt i budgetprocessen. Det kan understøtte den økonomiske styring ved at give administrationen mulighed for at lave en grundig, faglig håndtering af anlægsønsker og nedbringe omfanget af anlægsønsker sent i budgetprocessen (og heraf følgende anlægsoverførsler).

Understøt budgetprocessen teknisk-administrativt; også under de politiske forhandlinger om budgettet

Analysen viser, at kommunerne med fordel kan understøtte budgetlægningen med teknisk-administrative processer for at sikre politiske beslutninger, som er baseret på et fagligt oplyst grundlag. Det indebærer bl.a., at administrationen i forbindelse med budgetforhandlingerne er med til at fastholde politikernes fokus på realistisk budgetlægning og retvisende periodisering af det samlede anlægsbudget.

Etablér fast praksis for indledende undersøgelser i anlægsprojekter

Analysen viser, at kommunerne med fordel kan etablere en fast praksis for indledende undersøgelser forud for igangsætning af anlægsprojekter. Man kan i den forbindelse overveje at screene alle eller udvalgte anlægsprojekter og på den baggrund vurdere behovet for yderligere undersøgelser. Indledende undersøgelser kan understøtte ressourcestyringen ved at sikre, at de forudsætninger, som budgetlægningen bygger på, er belyste og gennemarbejdede. Samtidig er det vigtigt at have øje for, at de styringsmæssige gevinster ved brug af indledende undersøgelser står mål med de forbundne administrative omkostninger.

Gør brug af fast model for budgetlægning af anlægsprojekter

Analysen viser, at man som kommune med fordel kan gøre brug af en fast budgetmodel i budgetlægningen af anlægsprojekter; afhængigt af projektets karakter, herunder fx størrelse, kompleksitet og risikoprofil. Et specificeret budget for et anlægsprojekt kan understøtte den økonomiske styring ved at skabe gennemsigtighed i og åbenhed om budgetforudsætninger og mindske risikoen for fejl eller glemte budgetposter.

Sæt fokus på totaløkonomiske vurderinger af anlægsprojekter

Analysen peger i retning af, at kommunerne med fordel kan skærpe fokus på totaløkonomiske vurderinger af anlægsprojekter for at understøtte en tilgang, som udvider perspektivet fra alene at fokusere på anskaffelsesudgifterne til også at omfatte de udgifter, som opstår under driften og brugen af anlægget. Det kan bl.a. være med til at understøtte ressourcestyringen i et langsigtet perspektiv, da de økonomiske konsekvenser af anlæggets efterfølgende drift således indtænkes i beslutning om udførelse af anlæg.

Understøt realistisk periodisering via vedvarende, ledelsesmæssigt fokus samt klarhed om roller og ansvar i anlægsprocessen

Realistisk periodisering kan være med til at stabilisere eller reducere omfanget af anlægsoverførsler og understøtte likviditetsstyringen. Analysen viser, at det er væsentligt, at der fra ledelsens side – politisk og administrativt – er et vedvarende fokus på at lave så korrekt en periodisering af budgettet som muligt. Det gælder både i relation til kommunens samlede anlægsbudget og konkrete anlægsbudgetter. Analysen viser endvidere, at tydelighed om roller og ansvar i anlægsprocessen kan understøtte realistisk periodisering, da det kan sikre en mere effektiv eksekvering af anlægsprojekterne.

Lad økonomifunktionen understøtte projektlederne i arbejdet med at periodisere budgettet retvisende

Analysen viser, at det er væsentligt for den økonomiske styring, at økonomifunktionen understøtter projektledernes arbejde med at periodisere budgettet for konkrete anlægsopgaver så korrekt som muligt. Det kan ske både i forbindelse med budgetlægning og den løbende opfølgning, jf. også kapitel 7.

6.2 Kommunens samlede anlægsbudget

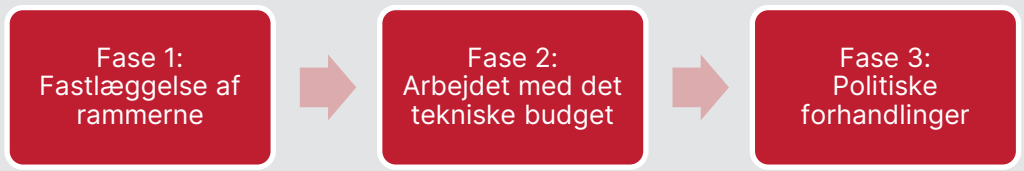
I dette afsnit undersøges udvalgte dele af deltagerkommunernes praksis for budgetlægning af kommunens samlede anlægsbudget. I afsnittet ses der nærmere på:

- deltagerkommunernes tidshorisont for anlægsinvesteringerne
- arbejdet med at sikre koordinering af og sammenhæng i budgetlægningen
- hensynet til de forventede konsekvenser af den demografiske udvikling i budgetlægningen
- det politiske niveaus involvering i budgetlægningen.

For at understøtte behandlingen af ovenstående elementer i deltagerkommunernes budgetlægningspraksis, beskrives i det nedenstående en model for budgetlægningsprocessen i kommunerne i relation til kommunens samlede anlægsbudget.

Det er forskelligt, hvordan deltagerkommunerne har indrettet og tilrettelagt budgetprocessen på anlægsområdet. Det hænger bl.a. sammen med, at der kun er få formelle krav til, hvordan processen skal forløbe, og kravene handler mest om tidsfrister.[34] På trods af denne mangfoldighed er det muligt at opdele budgetprocessen i deltagerkommunerne i tre faser, som vist i Figur 6.1.

Figur 6.1 Budgetprocessen på anlægsområdet i deltagerkommunerne (kommunens samlede anlægsbudget)



Kilde: VIVEs egen tilvirkning med udgangspunkt i deltagerkommunernes dokumenter og interviews.

[34] De formelle krav til den kommunale budgetproces fremgår af den kommunale styrelseslov samt budget- og regnskabssystemet.

I *fase 1* fastlægges de overordnede rammer, principper og processer for det kommende års budgetarbejde. I alle deltagerkommunerne indledes budgetprocessen med, at økonomiudvalget og økonomifunktionen udarbejder en procedure og tidsplan for det kommende års budgetlægning.[35] Formålet hermed er at gøre det tydeligt, hvornår og hvordan det politiske og administrative niveau involveres i budgetlægningen. Proceduren og tidsplanen godkendes af kommunalbestyrelsen. Fase 1 løber typisk i perioden fra januar til februar/marts.[36]

I *fase 2* igangsættes den egentlige budgetlægning med økonomifunktionen og teknisk forvaltning i en central, koordinerende og understøttende rolle. I alle deltagerkommuner tages der afsæt i det senest vedtagne budget, herunder investeringsoversigten, og der foretages vurdering og eventuelle justeringer af bagvedliggende forudsætninger, herunder fx periodisering af budgettet. Investeringsoversigten justeres eventuelt også i forhold til de forventede konsekvenser af den demografiske udvikling. Afhængigt af praksis i den enkelte deltagerkommune involveres det politiske niveau i varierende grad, herunder indhentes der forslag til nye anlægsinvesteringer. En vigtig del af fase 2 er desuden budgetmæssige justeringer på baggrund af regnskabet og overførselssager samt de løbende budgetopfølgninger. Fasen løber typisk fra marts til og med august/september. Kommunalbestyrelsens 1. behandling af økonomiudvalgets forslag til årsbudget (inkl. flerårigt budgetoverslag) markerer overgangen til fase 3.

Fase 3 består af politiske forhandlinger om budgettet. I denne del af budgetlægningen er det primært kommunalbestyrelsen og økonomiudvalget, understøttet af administrationen, som arbejder med budgettet. Fasen løber typisk fra september og afsluttes med kommunalbestyrelsens vedtagelse af budgettet i oktober.

---

[35] I nogle deltagerkommuner (fx Odense Kommune) foretager administrationen sonderinger i de forskellige forvaltninger, inden proceduren og tidsplanen for budgetprocessen godkendes; både i forhold til den eksisterende investeringsoversigt og nye anlægsønsker i det kommende budgetår. I andre deltagerkommuner (fx Haderslev Kommune) sker gennemgangen efterfølgende.

[36] I Odense Kommune indledes fase 1 allerede i november året før.

6.2.1 Kortlægning af deltagerkommunernes praksis

Tidshorisont for anlægsinvesteringer

I henhold til budget- og regnskabssystemet skal kommunerne i tilknytning til det vedtagne budget udarbejde en 'investeringsoversigt'[37] over anlægsarbejder, hvortil der er afsat rådighedsbeløb i budgetåret og/eller et eller flere af de tre budgetoverslagsår.

Kortlægningen viser, at det varierer, hvilket tidsperspektiv deltagerkommunerne arbejder med i relation til kommunens samlede anlægsbudget. I tre deltagerkommuner – Haderslev, Hedensted og Odense – er tidshorisonten 4 år, mens den er noget længere i de to øvrige deltagerkommuner – Skanderborg (10 år) og Rødovre (12 år). Rødovre Kommune anlagde tidligere et 8-årigt perspektiv på anlægsinvesteringerne, men har udvidet tidshorisonten i forbindelse med budgetlægningen for 2023.

For både Rødovre og Skanderborg Kommuner hænger deres forholdsvis langsigtede tidshorisont for anlægsinvesteringerne sammen med den demografiske situation i kommunen. I begge kommuner er der en forventning om en befolkningsvækst på 2-3 % i løbet af de næste 4 år,[38] hvilket ifølge de to kommuner nødvendiggør en langsigtet planlægning af behovet for tilpasning af kommunens kapitalapparat for at kunne opretholde det politisk fastsatte serviceniveau og sikre en god økonomisk styring af anlægsområdet.

I Haderslev Kommune er det vurderingen, at det 4-årige sigte i investeringsoversigten er passende for at kunne planlægge nødvendige tilpasninger af kommunens anlæg, herunder som følge af den demografiske udvikling.

I de to øvrige deltagerkommuner – Hedensted og Odense – giver flere af interviewpersonerne udtryk for et ønske om at arbejde med en længere tidshorisont end de nuværende 4 år. Ikke kun for at tage højde for den forventede demografiske udvikling, men også af hensyn til at kunne planlægge anlægsinvesteringerne mere strategisk og helheldsorienteret. I Hedensted Kommune har man som led i arbejdet med udviklingen af anlægsstyringen en ambition om på lidt længere sigt at indføre en 10-årig investeringsoversigt.

Ifølge deltagerkommunerne kan der således være en række fordele for den økonomiske styring ved en langsigtet planlægning af anlægsinvesteringerne,

---

[37] Budget- og regnskabssystem for kommuner (kapitel 5) indeholder en nærmere beskrivelse af investeringsoversigten, herunder hvilke oplysninger oversigten skal rumme om det enkelte anlægsarbejde eller den enkelte rammebevilling.

[38] Ifølge Danmarks Statistik (FRKM123) forventes befolkningstallet i Rødovre Kommune at stige fra 43.109 indbyggere i 2024 til 43.872 indbyggere i 2027, svarende til 1,8 %. I Skanderborg Kommune forventes indbyggertallet at stige fra 65.839 til 67.484 indbyggere, svarende til 2,5 %, i samme periode.

herunder fx en mere retvisende periodisering af budgettet (se også afsnit 6.4). Deltagerkommunerne peger desuden på, at et langt tidsperspektiv for anlægsinvesteringerne kan forbedre muligheden for at forudsige behovet for teknisk-administrative ressourcer, herunder især personalemæssige ressourcer internt i kommunen (fx planmedarbejdere og projektledere i teknisk forvaltning). Derudover giver et længere perspektiv mulighed for at synliggøre politiske aftryk på længere sigt, hvilket kan reducere politikernes tilbøjelighed til at budgetlægge nye anlæg i starten af kommunalbestyrelsesperioden.

Samtidig peger nogle af deltagerkommunerne på de mulige ulemper, at en lang tidshorisont indebærer en stor grad af usikkerhed i yderårene, og at det er med til at "låse" budgettet i kommende byrådsperioder, altså give mindre fleksibilitet i forhold til ændrede vilkår og politiske prioriteringer. Sidstnævnte hænger ifølge flere af interviewpersonerne sammen med, at man blandt kommunalpolitikere generelt fastholder, hvad der i tidligere perioder er truffet politisk beslutning om.

Administrationens ansvar og rolle

Et fællestræk ved deltagerkommunernes praksis er, at det er administrationen, herunder teknisk forvaltning og især økonomifunktionen, som i alle dele af budgetprocessen driver, koordinerer og understøtter budgetarbejdet. Ifølge deltagerkommunerne kan det bl.a. indebære, at administrationen:

- udarbejder et situationsbillede til budgetprocessen
- gennemgår og vurderer behov for ændringer af investeringsoversigten
- indarbejder ændringer i budgettet på baggrund af de løbende budgetopfølgninger, kommunens samlede anlægsregnskab og overførselssagen
- justerer budgettet som følge af tekniske ændringer
- kvalificerer og håndterer nye ønsker om anlægsinvesteringer
- udarbejder teknisk budget
- deltager i møder på politisk niveau (fx udvalgsmøder og budgetseminar).

Kortlægningen viser desuden, at det i den afsluttende del af budgetprocessen, jf. fase 3 i Figur 6.1, primært er den øverste administrative ledelse, bakket op af den øvrige del af administrationen, som understøtter budgetarbejdet. Der er dog forskel på, *hvordan* administrationen understøtter budgetarbejdet, når processen overgår til de politiske forhandlinger. Det fremgår af nedenstående afsnit om det politiske niveaus involvering i budgetlægningen.

Et andet fællestræk ved deltagerkommunernes praksis er, at man i budgetlægningen tager afsæt i det senest vedtagne budget samt overslagsår og vurderer og eventuelt justerer de bagvedliggende forudsætninger, herunder fx kapacitetsbehov og m^2-priser, og periodisering. Denne opgave varetages typisk af økonomifunktionen, men i tæt samarbejde med teknisk forvaltning og øvrige relevante fagforvaltninger. Kortlægningen viser samtidig, at der er forskelle mellem deltagerkommunerne på, hvordan og hvornår administrationen arbejder med investeringsoversigten i budgetprocessen.

I fire af deltagerkommunerne arbejdes der administrativt med investeringsoversigten i det meste af budgetprocessen. Eksempelvis vurderer og tilpasser administrationen i Skanderborg Kommune tidligt i budgetprocessen – og løbende – særligt de første 4-5 år i investeringsoversigten frem mod 1. behandling af det tekniske budget i august. Det sker bl.a. ud fra ændringer i kapacitetsbehovet, jf. Boks 6.3 nedenfor. Tilsvarende er praksis i Odense Kommune, at økonomifunktionen og teknisk forvaltning umiddelbart efter budgetvedtagelsen laver en gennemgang af investeringsoversigten og allerede på det tidspunkt påbegynder processen med koordinering og håndtering af forslag og ønsker om anlæg i den kommende budgetperiode. I den efterfølgende proces frem mod økonomiudvalgets budgetforslag i september arbejder administrationen løbende med investeringsoversigten. Fx fremlægger teknisk forvaltning i foråret en sag med forslag til budgettilpasninger på anlægsområdet, herunder periodisering mellem årene, ligesom der ses på periodiseringen i forbindelse med effekt- og økonomiopfølgningen for første halvår.

Ifølge deltagerkommunerne er disse praksisser med til at sikre, at kommunens samlede anlægsbudget, herunder budgettet for de enkelte anlægsprojekter, er baseret på så retvisende forudsætninger og periodisering som muligt. Det understøtter den økonomiske styring af både kommunens samlede anlægsbudget og konkrete anlægsprojekter, ligesom det understøtter en minimering af anlægsoverførsler mellem årene.

Budgetlægningspraksis i en af referencekommunerne – Hedensted – peger i samme retning, da den ifølge flere af interviewpersonerne er karakteriseret ved mangel på realisme i forhold til budgetforudsætninger og periodisering. Det kommer bl.a. til udtryk ved, at mange af anlægsønskerne først dukker op i forbindelse med de politiske forhandlinger, uden at de på forhånd har været genstand for en grundig, faglig bearbejdning i administrationen. En praksis, som på mange måder er med til at gøre det svært at understøtte den økonomiske styring af anlægsområdet, fx i forhold til at foretage en realistisk periodisering af budgettet, undgå tillægsbevillinger samt stabilisere eller nedbringe anlægsoverførsler. Nedenstående citat fra et interview med en repræsentant fra det administrative niveau illustrerer denne situation:

Jeg vil sige, at set fra et embedsmandsperspektiv så kunne det være rigtig fedt, hvis man havde en budgetproces, der var i gang hele året. (...) Det, jeg synes, er svært (...) er, at man bruger nærmest hele budgettet som forhandlingsgrundlag. Det gjorde man sidste gang, og det, jeg oplevede, var, at der dukker nye anlægsønsker op, som vi ikke har været med til at kvalificere.

Det er tidligere beskrevet i rapporten, at Hedensted Kommune på dataindsamlingstidspunktet var i gang med at udvikle sin styring af anlægsområdet, jf. afsnit 3.2.1. Et af temaerne i denne proces er en kvalificering af budgetprocessen, herunder en tydeliggørelse af roller og ansvar, hvilket bl.a. skal understøtte, at anlægsønsker kommer ind i budgetlægningen på et tidligere tidspunkt (jf. også nedenstående afsnit om det politiske niveaus involvering i budgetlægningen).

Sammenhæng med det strategiske afsæt for udviklingen af anlægsområdet

Kortlægningen viser endvidere, at det er forskelligt, hvordan deltagerkommunerne arbejder med at skabe sammenhæng mellem budgetlægningen på den ene side og strategiske pejlemærker og målsætninger for anlægsområdet på den anden, jf. også kapitel 2. Nogle deltagerkommuner har gennem flere år arbejdet med at etablere en mere direkte kobling mellem forskellige elementer i deres styringspraksis, mens andre deltagerkommuner har (haft) overvejelser herom eller er i gang med at implementere en ny praksis. I interviewene med deltagerkommunerne er der flere eksempler på, hvordan der i praksis arbejdes med at kæde budgetlægningen sammen med strategiske beslutninger om anlægsområdets udvikling.

For det første angiver nogle af deltagerkommunerne, at der er etableret forskellige dialogfora og tværgående mødeaktiviteter, som har til formål at understøtte det strategiske og tværgående blik på kommunens anlægsinvesteringer og koblingen til budgetlægningen. Eksempelvis har Odense Kommune som noget nyt i budgetlægningen for 2023 løbende involveret direktører ('direktørgruppen') og et tværgående forum på stabsniveau ('stabschefforum') i budgetlægningen for at sikre strategisk sammenhæng og ensartethed i håndteringen af anlægsønsker fra fagudvalgene. Det er også direktørgruppen og stabschefforum, som udvælger, hvilke anlægsønsker der kan indgå i anlægskataloget og sendes til behandling i kommunalbestyrelsen kort før budgetforhandlingerne. I tillæg hertil afholdes der fællesmøde mellem økonomiudvalget og direktørgruppen i begyndelsen af budgetprocessen. Fokus er her bl.a. på kommunens langsigtede anlægsbehov og eventuelle sammenhænge mellem anlægsønsker på tværs af de enkelte fagforvaltninger. Denne praksis har kommunen videreført i budgetlægningen for 2024. Et andet eksempel stam-

mer fra Hedensted Kommune, hvor man som noget nyt i forbindelse med budgetlægningen for 2024 har afholdt et temamøde i kommunalbestyrelsen bl.a. med det formål at sikre en tættere kobling mellem de anlægsmæssige prioriteringer og kommunens strategiske pejlemærker.

For det andet har man i flere af deltagerkommunerne vedtaget nogle kriterier for optagelse af forslag om nye anlæg på investeringsoversigten. Kriterier, som for manges vedkommende er koblet til beslutninger om den ønskede strategiske retning for anlægsområdets udvikling. Eksempelvis skal ønsker om nye anlægsinvesteringer i Odense Kommune opfylde et eller flere kriterier, som er bundet op på de såkaldte Odense-mål eller andre strategiske hensyn, jf. Boks 6.2.

Boks 6.2 Eksempel på kriterier for optagelse af anlægsønsker på investeringsoversigten – Odense

For at et anlægsønske kan indgå i Odense Kommunes anlægskatalog ('Indblik – Anlæg') skal det – ud over at have en vis volumen, som ikke umiddelbart vil kunne finansieres inden for udvalgets egen ramme – opfylde et eller flere af nedenstående kriterier:

- Anlægsønsket skal være opstået som følge af et fagligt ønske, der understøtter et eller flere af Odense-målene.
- Anlægsønsket er opstået som følge af et akut behov for renovering, påbud og stærkt nødvendig renovering.
- Anlægsønsket skal sikre, at Odense Kommune har den fornødne kapacitet i rette tid til at følge med den demografiske udvikling både i forhold til bygningsmasse og veje.

Endnu et eksempel på sådanne kriterier stammer fra Haderslev Kommune, hvor det fremgår af budgetstrategien, at alle anlægsforslag skal beskrives ud fra et 360-graders perspektiv for at sikre, at beslutninger træffes på et oplyst grundlag, og at der tænkes langsigtet og på tværs af politikområder. Af budgetstrategien fremgår det endvidere, at kommunens anlægsinvesteringer skal understøtte kommunens vækststrategi og mål for udviklingen af kommunen i 2030.

Flere af interviewpersonerne i både Haderslev og Odense Kommuner gør samtidig opmærksom på, at anlægsønsker, som afviger fra disse kriterier, ikke nødvendigvis er afskåret fra at blive optaget på investeringsoversigten, fx i forbindelse med de politiske budgetforhandlinger. Kriterierne er dog med til at indskærpe over for fagudvalgene og -forvaltningerne, at ønsker om nye anlægsinvesteringer som udgangspunkt skal kunne kædes sammen med strategiske overvejelser om anlæg.

Forventet kapacitetsbehov som konsekvens af demografisk udvikling

Det varierer mellem deltagerkommunerne, hvordan og i hvilket omfang der i budgetlægningen på anlægsområdet tages hensyn til det forventede kapacitetsbehov som konsekvens af den demografiske udvikling.[39] Hermed menes der især det forventede behov for anlæg på velfærdsområderne i form af dagsinstitutioner, skoler, fritidsordninger, plejeboliger, kultur- og idrætsfaciliteter mv., men også byudvikling og infrastruktur.

I alle deltagerkommuner er der i investeringsoversigten afsat rådighedsbeløb, som har til formål at imødekomme de forventede ændringer i kapacitetsbehovet som følge af udviklingen i indbyggertal og befolkningssammensætning. Det kan fx være en konsekvens af en politisk aftale om anlægsinvesteringer[40] eller en udviklings-/helhedsplan for et sektorområde (eller dele heraf)[41]. Kortlægningen viser samtidig, at der i nogle deltagerkommuner er en tæt kobling mellem budgetlægningen på anlægsområdet og den demografiske udvikling (fx udtrykt ved befolkningsprognosen), mens der i andre deltagerkommuner er en svagere eller indirekte sammenhæng. Den demografiske udvikling spiller således en mere central og aktiv rolle i budgetlægningen i især Skanderborg og til dels også Odense og Rødovre Kommuner end i Haderslev og Hedensted Kommuner. Følgelig er det også forskelligt, hvor stor en del af kommunens samlede anlægsbudget der er disponeret ud fra de forventede ændringer i kapacitetsbehovet som følge af den demografiske udvikling. Det hænger ifølge

---

[39] Det forventede kapacitetsbehov på anlægsområdet afhænger ikke kun af den demografiske udvikling. Det kan også hænge sammen med udviklingen på arbejdsmarkedet. Fx kan et fald i antallet af dagplejere i kommunen øge behovet for daginstitutioner. Sådanne sammenhænge er dog ikke undersøgt i analysen.

[40] Fx besluttede kommunalbestyrelsen i Odense Kommune i sommeren 2020 at indgå aftalen 'Velfærdsplan 2030: Et trygt og sikkert fundament for vores fælles velfærd' (også kaldet 'Velfærdens Fundament'). Aftalen skal sikre, at der afsættes næsten 1,8 mia. kr. til velfærdens fysiske rammer frem mod 2030. Pengene skal gå til renoveringer, forbedringer og modernisering af vuggestuer, børnehaver, folkeskoler, plejecentre, plejeboliger og handicaptilbud. Aftalen skal også sikre penge til at skabe mere attraktive rammer for idræts-, fritids- og foreningsaktiviteter og udvikle mulighederne for det aktive seniorliv.

[41] Til eksempel er man i Rødovre Kommune i gang med at udarbejde langsigtede investeringsplaner for kommunens skoler og dagtilbud, bl.a. set i lyset af den forventede demografiske udvikling i kommunen. I den forbindelse blev der med budget 2022 afsat 0,5 mio. kr. til en analyse af kapacitetsbehov og helhedsplan for dagtilbudsområdet. Rødovre Kommune var på tidspunktet for dataindsamling i færd med at udarbejde helhedsplanen og planlægge udmøntningen i form af konkrete anlægsprojekter.

deltagerkommunerne især sammen med, om kommunen har befolkningstilvækst eller ej.

Skanderborg Kommunes praksis for at anvende befolkningsprognosen i budgetlægningen på anlægsområdet er beskrevet nærmere i Boks 6.3.

Boks 6.3 Eksempel på kobling af befolkningsprognose og budgetlægning – Skanderborg

I Skanderborg Kommune er processen for udarbejdelse af det tekniske anlægsbudget opdelt i tre faser: 1) gennemgang af investeringsoversigten, 2) ændringer i kapacitetsbehov og 3) opsamling i forbindelse med 2. budgetopfølgning.

Gennemgang af investeringsoversigten

I forbindelse med 1. budgetopfølgning (februar) gennemgås alle beløb i investeringsoversigten. Der er særligt fokus på de første 4-5 år, om end alle anlæg i den 10-årige investeringsoversigt ses igennem. Der er fokus på såvel kvalitetssikring af rådighedsbeløb (forudsætninger) som periodiseringen af samme. Ændret periodisering kan administrationen indarbejde i det tekniske anlægsbudget, mens ændringer i rådighedsbeløb skal behandles i udvalgene.

Ændringer i kapacitetsbehov

Boligprogrammet, som ligger til grund for den nye befolkningsprognose, godkendes af direktøren for koncernområdet Anlæg og Ejendomme og økonomichefen. Den nye befolkningsprognose ligger klar i marts. Både direktionen og den samlede koncernledelse orienteres om den nye befolkningsprognose. Med udgangspunkt i den nye befolkningsprognose udarbejder økonomifunktionen en prognose for kapacitetsbehovet på hhv. ældre-, dagtilbuds- og skoleområdet. Prognosen kvalitetssikres af med fagområderne (koncerncheferne). I fællesskab med Anlæg og Ejendomme og myndighed udarbejdes der ændringer til investeringsoversigten – både i forhold til rådighedsbeløb og periodisering.

Den tilrettede investeringsoversigt er det tekniske anlægsbudget, som præsenteres for kommunalbestyrelsen på et budgettemamøde i april. Koncernledelsen orienteres forud for budgettemamødet.

Opsamling i forbindelse med 2. budgetopfølgning

I forbindelse med 2. budgetopfølgning (maj) foretages en sidste vurdering af investeringsoversigten. Målet er, at der ikke indarbejdes yderligere ændringer i det tekniske budget efter budgetstatusmødet i kommunalbestyrelsen (juni).

Kilde: Skanderborg Kommune, 2022.

Forskellene i praksis for at koble demografisk udvikling til budgetlægningen hænger ifølge deltagerkommunerne bl.a. sammen med kommunens aktuelle og forventede befolkningsudvikling. Eksempelvis forklarer Haderslev Kommune, at kommunen gennem en længere periode har haft befolkningstilbagegang, hvilket gør det mindre relevant at etablere en tæt kobling mellem befolkningsprognose og budgetlægning af nye investeringer på anlægsområdet.

Flere af deltagerkommunerne giver dog – især på administrativt niveau – udtryk for et ønske om i højere grad at bruge befolkningsprognosen i budgetlægningen på anlægsområdet. I nogle deltagerkommuner er man i gang med at ændre praksis i retning af en stærkere kobling. Eksempelvis arbejder man i Hedensted Kommune hen imod en praksis, hvor teknisk forvaltning bruger befolkningsprognosen aktivt i budgetlægningen som grundlag for en dialog med de enkelte sektorområder om prognosen og det heraf følgende behov for anlægsinvesteringer, herunder prioritering af anlæg. Befolkningsprognosen skal således ifølge kommunen være et autoritativt grundlag for budgetlægningen på anlægsområdet.

I en situation med (en forventning om) befolkningsvækst kan der ifølge deltagerkommunerne være nogle fordele for den økonomiske styring ved en stærk kobling mellem demografisk udvikling og budgetlægning på anlægsområdet. Dels peges der på, at denne praksis giver mulighed for en bedre planlægning og mere effektiv eksekvering af anlægsarbejder, da det understøtter et langsigtet perspektiv på kommunens anlægsinvesteringer og gør det mere forudsigeligt for administrationen, hvornår anlægsprojekter skal gennemføres og leveres. I tilknytning hertil peges der desuden på, at det er en praksis, som giver et bedre overblik over finansieringsbehovet set over en længere periode og dermed understøtter likviditetsstyringen. Flere deltagerkommuner påpeger i den forbindelse, at en stærk kobling mellem demografisk udvikling og budgetlægning forudsætter fokus på og prioritering af kvaliteten af befolkningsprognosen, da det kan give et fejlagtigt planlægningsgrundlag, hvis befolkningsprognosen er upræcis.

Det politiske niveaus involvering i budgetlægningen

Kortlægningen viser, at der både er fællestræk og forskelle mellem deltagerkommunerne i forhold til, hvordan det politiske niveau involveres i budgetlægningen af kommunens samlede anlægsbudget.

Det er fælles for fire af deltagerkommunerne – Haderslev, Hedensted, Odense og Skanderborg – at fagudvalgene i løbet af foråret[42] og frem mod budgetforslaget gennemgår investeringsoversigten og kommer med anlægsønsker, som supplerer allerede vedtagne anlæg i investeringsoversigten. Udvalgenes arbejde med budgettet i denne del af budgetprocessen, jf. fase 2 i Figur 6.1, understøttes af administrationen i et samspil mellem den enkelte fagforvaltning, teknisk forvaltning og økonomifunktionen. Ifølge deltagerkommunerne er denne tidlige involvering af fagudvalgene med til at sikre en faglig forankring af budgetprocessen. Desuden giver det administrationen mulighed for at lave en grundig, faglig kvalificering af anlægsønskerne, så den efterfølgende politiske beslutningsproces kan foregå på et oplyst grundlag.

Eksempelvis har man i Haderslev Kommune for nogle år siden justeret budgetprocessen, så det politiske niveau involveres to gange i budgetlægningen: i foråret ved forslag om nye anlægsinvesteringer, og i efteråret ved de politiske forhandlinger om budgettet. Der er således to politiske faser adskilt af en administrativ fase. Budgetprocessen var tidligere karakteriseret ved, at administrationen arbejdede med budgettet i første del af budgetåret, hvorefter processen overgik til de politiske forhandlinger. Ifølge flere interviewpersoner i kommunen har praksisændringen givet administrationen bedre betingelser for at kvalificere fremsatte anlægsønsker i et fagligt spor og politikerne mulighed for at træffe beslutninger på et mere oplyst grundlag. Betydningen af denne justering af budgetprocessen er illustreret i nedenstående citat:

> *Vi undgår ikke anlægsønsker i sidste øjeblik, fx plant et træ, men det præger ikke billedet. Det gjorde det for år tilbage. Vi siger også til politikerne, at de gerne må komme med deres anlægsønsker her op til sommerferien. Jo før jo bedre, så vi kan nå at belyse dem. Hvis de kommer i sidste øjeblik, kan vi ikke nå at belyse dem korrekt i forhold til, hvad det koster.*

Denne måde at involvere det politiske niveau i budgetlægningen på er ny praksis i Hedensted Kommune i budgetlægningen for 2024. Fagudvalgene har også tidligere behandlet investeringsoversigten som led i arbejdet med det tekniske budget, om end kommunen med budget 2024 har lavet en mere fast

[42] I Odense Kommune starter processen med gennemgang af allerede bevilgede anlæg og nye anlægsønsker allerede op året før (november/december). I Rødovre Kommune laver teknisk forvaltning indledende sonderinger i de forskellige fagforvaltninger i januar.

procedure for det politiske niveaus muligheder for at fremkomme med anlægsønsker for at nedbringe omfanget af forslag om anlægsinvesteringer sent i budgetprocessen og heraf følgende anlægsoverførsler. En interviewperson beskriver den hidtidige praksis og konsekvenserne heraf således:

> *Det er min antagelse, at der historisk har været en anden tilgang til budgetprocessen, hvor ønsker til nye anlæg ofte kom ind i sidste øjeblik. Det vil sige uden mulighed for, at forvaltningen har kunnet kvalificere det. Med den konsekvens, at de mange politiske bestillinger havner lidt vilkårligt i investeringsoversigten. Der er ikke nødvendigvis noget, der tager højde for, om det er den rigtige pris eller den rigtige periodisering. Og er der overhovedet kapacitet i anlægsteamet til at levere på det? Det, tror jeg, har været en del af årsagen til overførslerne.*

Som noget nyt skal kommunalbestyrelsen i Hedensted Kommune i forbindelse med budget 2024 endvidere behandle anlægsområdet på et temamøde i foråret 2023. Formålet med dette møde er ifølge kommunen på et tidligt tidspunkt i budgetprocessen på politisk niveau at sætte retning for arbejdet med anlægsbudgettet, herunder den økonomiske styring.

Det er deltagerkommunernes erfaring, at det er vigtigt for den økonomiske styring, at der er klarhed om politikernes roller og ansvar i budgetlægningen af det samlede anlægsbudget. Ifølge deltagerkommunerne er det med til at skabe gennemsigtighed og forudsigelighed i budgetprocessen og sikre, at man på politisk niveau tager ejerskab til processen og dermed "spillereglerne" for budgetlægningen. Omvendt kan mangel på tydelighed om roller og ansvar medføre en budgetproces, hvor mange anlægsønsker "kommer ind fra højre" og ikke er gennemarbejdet af administrationen.

Et andet fællestræk ved deltagerkommunernes praksis for involvering af det politiske niveau i budgetlægningen er, at det primært er politikerne, dvs. kommunalbestyrelsen og økonomiudvalget, som arbejder med anlægsbudgettet, når budgetlægningen overgår til de politiske forhandlinger. Der er dog forskel mellem kommunerne på, i hvilket omfang administrationen understøtter budgetarbejdet i denne fase af budgetprocessen. I de fleste deltagerkommuner understøttes det i en vis udstrækning af den øverste administrative ledelse. Mange af deltagerkommunerne peger på, at det er væsentligt for den økonomiske styring, at administrationen på dette tidspunkt i processen medvirker til at fastholde politikernes fokus på realistisk budgetlægning, herunder retvisende periodisering af budgettet, jf. også afsnit 6.4. I en af deltagerkommunerne, hvor administrationen i begrænset omfang har haft mulighed for at understøtte budgetprocessen under de politiske forhandlinger, beskrives situationen og styringsudfordringerne således:

Forvaltningens tilstedeværelse og muligheder for at rådgive i de politiske budgetforhandlinger har typisk været ret begrænset, og der har været nogle enkelte år, hvor forvaltningen dårligt nok har været til stede i de afsluttende forhandlinger, men mere har fået et dokument i hånden efterfølgende på baggrund af et politisk forlig. Så der har været brugt et billedsprog omkring en sådan situation, at forvaltningens opgave mere har været at gå ud med de tomme flasker efter den fest, som har været afholdt. Det er noget, der skaber nogle udfordringer i forhold til anlægsstyring og anlægsforudsætninger omkring budgettet. Det gør budgetlægningen mindre strategisk, retvisende og realistisk og bevirker, at den i høj grad hviler på politisk funderede budgetforudsætninger, som efterfølgende har været særdeles vanskelige at realisere som forudsat.

Kortlægningen viser således, at selvom budgetlægningen er en politisk proces, er der forskel mellem deltagerkommunerne på, i hvilken grad den er understøttet eller præget af teknisk-administrative processer. Trods disse praksisforskelle er der blandt deltagerkommunerne bred enighed om, at det er en fordel for den økonomiske styring, hvis de politiske beslutninger i budgetlægningen er baseret på et fagligt oplyst grundlag. En teknisk-administrativ understøttelse af budgetprocessen kan dermed medvirke til at sikre oplyste beslutninger og dermed økonomisk holdbarhed på længere sigt. Hermed menes bl.a., at budgetterne for de konkrete anlægsprojekter hviler på gennemarbejdede beregninger, jf. også afsnit 6.3, og at budgettet – både kommunens samlede anlægsbudget og konkrete anlægsbudgetter – er periodiseret så retvisende som muligt, jf. også afsnit 6.4.

6.2.2 Vurdering

Kortlægningen viser, at deltagerkommunerne har forskellige tidshorisonter for deres anlægsinvesteringer. I tre deltagerkommuner – Haderslev, Hedensted og Odense – er tidshorisonten 4 år, mens den er hhv. 10 og 12 år i de to øvrige deltagerkommuner – Skanderborg og Rødovre. Det fremgår endvidere af kortlægningen, at praksis i Haderslev, Rødovre og Skanderborg Kommuner har sammenhæng med den demografiske situation i kommunen, og at flere interviewpersoner i Hedensted og Odense Kommuner giver udtryk for et ønske om at arbejde med en længere tidshorisont end de nuværende 4 år. På den baggrund er det VIVEs vurdering, at kommunerne med fordel kan overveje at anlægge en tidshorisont for anlægsinvesteringerne på mere end 4 år, især hvis der forventes væsentlige ændringer i det forventede kapacitetsbehov, fx som følge af en forventning om en befolkningstilvækst. Det kan bl.a. understøtte en mere retvisende periodisering af budgettet og forbedre muligheden for at forudsige behovet for teknisk-administrative ressourcer.

Kortlægningen viser desuden, at det i alle deltagerkommunerne er teknisk forvaltning og (især) økonomifunktionen, som i alle dele af budgetprocessen driver, koordinerer og understøtter arbejdet med det samlede anlægsbudget i kommunen. I den afsluttende del af budgetprocessen er det dog primært den øverste administrative ledelse, bakket op af den øvrige del af administrationen, som understøtter budgetarbejdet. Det fremgår ligeledes af kortlægningen, at budgetlægningen i alle deltagerkommunerne tager afsæt i det senest vedtagne budget samt overslagsår, om end det er forskelligt, hvordan og hvornår administrationen arbejder med investeringsoversigten i budgetprocessen. Ud fra deltagerkommunernes udsagn er det VIVEs vurdering, at kommunerne med fordel på et tidligt tidspunkt i budgetprocessen – og eventuelt ad flere omgange i budgetlægningen – kan gennemgå og vurdere de forudsætninger, som investeringsoversigten bygger på. Denne praksis kan understøtte, at budgetlægningen er baseret på så retvisende forudsætninger og periodisering som muligt.

Det fremgår endvidere af kortlægningen, at det er forskelligt, hvordan deltagerkommunerne arbejder med at koble budgetlægningen til strategiske pejlemærker og målsætninger for anlægsområdet. Nogle deltagerkommuner har i flere år arbejdet med at skabe en bedre sammenhæng, mens andre har (haft) overvejelser herom eller er i gang med praksisændringer. Ud fra deltagerkommunernes erfaringer er det VIVEs vurdering, at kommunerne med fordel kan arbejde for at koble budgetlægningen af kommunens samlede anlægsbudget med beslutninger om den ønskede strategiske retning for udviklingen af anlægsområdet, da det kan understøtte sammenhæng og gennemsigtighed i den kommunale styringskæde og være med til at sikre langsigtet planlægning af og helhedstænkning i kommunens anlægsinvesteringer.

Kortlægningen viser også, at der er forskel på, hvordan og i hvilket omfang der i budgetlægningen på anlægsområdet tages hensyn til det forventede kapacitetsbehov som konsekvens af den demografiske udvikling. Alle deltagerkommunerne har i investeringsoversigten afsat rådighedsbeløb, som skal imødekomme forventede ændringer i kapacitetsbehovet, bl.a. som følge af befolkningsudviklingen. I nogle deltagerkommuner er der dog en tættere kobling mellem budgetlægningen og befolkningsprognosen end i andre, hvilket synes at hænge sammen med den demografiske situation, kommunen befinder sig i. På baggrund af deltagerkommunernes erfaringer og udsagn, er det VIVEs vurdering, at kommunerne med fordel kan tage højde for det forventede kapacitetsbehov som følge af den demografiske udvikling i budgetlægningen, især i en situation med befolkningstilvækst. Det kan understøtte en langsigtet planlægning af anlægsinvesteringerne og et overblik over finansieringsbehovet.

Ud fra kortlægningen er det desuden VIVEs vurdering, at kommunerne med fordel kan skabe klarhed om såvel politikernes som administrationens roller og

ansvar i budgetlægningen af kommunens samlede anlægsbudget. Det indebærer bl.a., at det fastlægges, at der er perioder i budgetlægningen, hvor det politiske niveau kan komme med input til processen, og perioder, hvor administrationen får mulighed for at arbejde med budgetlægningen i et teknisk-fagligt spor. Det kan understøtte en praksis, hvor forslag til nye anlægsinvesteringer introduceres tidligt i budgetprocessen, så administrationen gives så gode vilkår som muligt for at kvalificere disse anlægsønsker.

Endelig er det VIVEs vurdering, at kommunerne med fordel kan understøtte budgetlægningen med teknisk-administrative processer for at sikre politiske beslutninger, som er baseret på et fagligt oplyst grundlag. I den forbindelse er det væsentligt, at administrationen i forbindelse med budgetforhandlingerne medvirker til at fastholde politikernes fokus på realistisk budgetlægning og periodisering af det samlede anlægsbudget, jf. også afsnit 6.4.

6.3 Budgetlægning af konkrete anlægsprojekter

Fokus i dette kapitel har indtil videre været på budgetlægning i relation til kommunens samlede anlægsbudget. I dette afsnit skifter vi analyseniveau og ser nærmere på deltagerkommunernes praksis for budgetlægning af konkrete anlægsprojekter.[43] Konkret afdækkes og vurderes deltagerkommunernes brug af:

- indledende undersøgelser
- budgetmodeller
- totaløkonomiske vurderinger.

6.3.1 Kortlægning af deltagerkommunernes praksis

Indledende undersøgelser

Det er tidligere beskrevet, jf. afsnit 3.2, at et anlægsprojekt typisk inddeles i forskellige faser. Afhængigt af anlægsprojektets karakter (størrelse, kompleksitet og risici) gennemføres der en indledende undersøgelse forud for igangsætning af projektet. En indledende undersøgelse kan bestå af en afdækning af plan- og myndighedsforhold, forundersøgelser, behovsanalyse, interessentanalyse mv. Formålet er overordnet at sikre, at de forudsætninger, som budgetlægningen bygger på, er belyste og gennemarbejdede. Der er i øvrigt en

[43] For yderligere oplysninger om budgetlægning af konkrete anlægsprojekter kan der henvises til Værdibyg, 2022a.

tæt sammenhæng mellem en indledende undersøgelse og risikovurdering, jf. afsnit 3.3.

Kortlægningen viser, at der er forskel mellem deltagerkommunernes praksis for indledende undersøgelser, ligesom der kan være praksisforskelle på tværs af ejendomsområdet og området for vej og park i den samme kommune. I flere af deltagerkommunerne – Haderslev, Hedensted og Skanderborg – sker der en systematisk screening af anlægsprojekter og på den baggrund vurderes det, om der er behov for yderligere undersøgelser. I de øvrige deltagerkommuner – Odense og Rødovre – sker der i højere grad en vurdering af behovet for indledende undersøgelser fra sag til sag (ud fra anlægsprojektets karakter).

Blandt deltagerkommuner, som foretager en systematisk screening af anlægsprojekter, sker det enten samlet – Skanderborg – eller løbende hen over året – Haderslev og Hedensted. I Skanderborg Kommune har man for relativt nylig indført en fast procedure, hvor anlægsprojekter screenes for at vurdere projektets udfordringer og realiserbarhed, hvorefter de sendes videre til økonomifunktionen og overgår til budgetforhandlingerne. Projekterne screenes af en taskforce bestående af myndighedsfolk og en gennemgående tovholder. Denne praksis gælder kun anlægsprojekter på ejendomsområdet, om end fagchefen for området for vej og park giver udtryk for et ønske om at implementere en lignende praksis i sin afdeling.

I teknisk forvaltning i Haderslev Kommune afholdes der ugentlige 'screeningsmøder', hvor man på baggrund af en sagsbeskrivelse har tværgående drøftelser af udvalgte anlægsprojekter, herunder mulige udfordringer og opmærksomhedspunkter i relation til kommune- og lokalplan, landzonetilladelse, spildevand, trafik mv. Alle kommentarer til projekterne er samlet i et regneark. Ifølge kommunen er disse møder med til at understøtte en intern koordinering og en indledende tværfaglig kvalitetssikring af projekterne.

Hedensted Kommune har i 5-6 år haft praksis for med jævne mellemrum at holde opstartsmøder om nye anlægsprojekter. På opstartsmøderne mødes medarbejdere på tværs af teknisk forvaltning for at drøfte mulige problematikker og risici i det enkelte projekt – også set i relation til øvrige projekter i anlægsporteføljen – og vurdere, om der er grundlag for at foretage yderligere indledende undersøgelser, herunder fx forundersøgelser. Ifølge interviewpersoner i kommunen er møderne med til at afklare forudsætninger og vilkår, herunder risici, i det enkelte anlægsprojekt på et tidligt stadie i anlægsprocessen, hvilket understøtter den økonomiske styring af både det enkelte projekt og kommunens samlede anlægsbudget.

I Odense og Rødovre Kommuner er der som nævnt ikke en fast praksis for indledende undersøgelser. I stedet vurderes det fra sag til sag, om og i hvilket omfang der skal foretages indledende undersøgelser. I Rødovre Kommune er

det som minimum de større anlægsprojekter (anlægssum), som gøres til genstand for indledende undersøgelse. Derudover drøftes udfordringer og løsninger i projektporteføljen løbende i forskellige fora, fx på månedlige ledermøder i teknisk forvaltning.

Kortlægningen viser samtidig, at man generelt i deltagerkommunerne fra politisk side i højere grad end tidligere afsætter et beløb (fx 0,5 mio. kr.) til indledende granskninger (forprojektering) af anlægsopgavens forudsætninger, herunder myndighedsopgaver inden for miljøområdet, lokalplanlægning, byggesagsbehandling, trafikområdet mv. Ifølge deltagerkommunerne er denne praksis med til at give mere klarhed om krav og ønsker til samt vilkårene for det pågældende anlæg, hvilket understøtter den økonomiske styring af både det enkelte anlægsprojekt og kommunens samlede anlægsbudget.

Budgetmodel

Kortlægningen viser, at projektlederne i teknisk forvaltning i alle deltagerkommuner arbejder ud fra en fast budgetmodel i budgetlægningen af konkrete anlægsprojekter. Det har de fleste steder været praksis i en del år. Med projektleder menes medarbejdere – typisk med en teknisk baggrund – som er ansvarlige for at styre konkrete anlægsprojekter fra start til slut. Budgetmodellen er typisk regnearksbaseret. Boks 6.4 indeholder et eksempel på, hvilke overordnede budgetposter et anlægsbudget kan indeholde.

Boks 6.4 Uddrag af budgetmodel – Rødovre

I Rødovre Kommune anvendes der på ejendomsområdet en fast budgetmodel (regnearksbaseret) til at beregne prisoverslag på indkomne anlægsønsker. De overordnede budgetposter ses af nedenstående tabel. Hver hovedpost indeholder underposter. Eksempelvis indeholder hovedposten 'Projektering og tilsyn Bygning (Rådgivning)' underposter til forskellige rådgivertyper, herunder fx bygherrerådgiver, landsskabsarkitekt og landmåler. Det samme gælder hovedposten 'Afledt drift', som indeholder underposter til varme, el, vand, forsikring mv.

	Mængde	Enhed	Enhedspris	Sum
1. Indtægter i forbindelse med byggesagen				
2. Projektering og tilsyn Bygning (Rådgivning)				
3. Friareal				
4. Byggeudgifter (håndværkerudgifter mv.)				
5. Løst inventar				
6. Omkostninger				
7. Vinterforanstaltninger				
8. Særlige installationer				
9. Afsætning til uforudselige udgifter				
10. Andet				
Afledt drift				

Kortlægningen viser samtidig, at der er forskel på, om deltagerkommunerne anvender en fast budgetmodel på både ejendomsområdet og området for vej og park, og om budgetmodellen anvendes i samtlige eller kun udvalgte sager (fx større projekter). Eksempelvis oplyser Rødovre Kommune, at budgetmodellen, som er beskrevet i Boks 6.4, primært anvendes til budgetlægning af byggeprojekter på ejendomsområdet.

I Skanderborg Kommune har man på ejendomsområdet udviklet en model for budgetlægning af daginstitutionsbyggeri; i daglig tale omtalt som 'regnemaskinen'. Regnemaskinen består overordnet set af to skemaer: et skema til opgørelse af arealbehovet for daginstitutionen og et skema til beregning af anlægssummen, jf. Boks 6.5. Regnemaskinen er indrettet på den måde, at det er muligt at vise de økonomiske konsekvenser ved forskellige serviceniveauer for daginstitutionen (kvalitetsniveau B og C), forstået som areal pr. barn. Ud over forskellige kvalitetsniveauer tager regnemaskinen udgangspunkt i tidligere

projekters areal- og økonomibehov, enhedspriser (fx m²-priser) og projekttype (nybyggeri, om-/tilbygning), ligesom den bygger på pædagogiske forudsætninger om normering, fleksibel indretning mellem vuggestue og børnehave samt udearealer, parkering, honorar mv. Regnemaskinen blev på dataindsamlingstidspunktet kun anvendt på daginstitutionsområdet, men som følge af de gode erfaringer her har kommunen overvejelser om at anvende modellen på andre sektorområder, herunder fx skole- og plejeboligområdet. I Boks 6.5 er der vist uddrag af skemaerne til opgørelse af arealbehovet og beregning af anlægssum.

Boks 6.5 Uddrag af budgetmodel for daginstitutioner – Skanderborg

'Regnemaskinen' på daginstitutionsområdet i Skanderborg Kommune indeholder to skemaer: et skema til opgørelse af arealbehovet for daginstitutionen og et skema til beregning af anlægssummen. I det første skema nedenfor, som bruges til at opgøre arealbehovet, er der mulighed for at indtaste oplysninger om antal børn og pædagogisk personale samt antal grupper i hhv. vuggestue og børnehave. På den baggrund og med afsæt i forudsætninger om behov for børne-, personale- og servicearealer samt arealer til teknikrum mv. ud fra forskellige kvalitetsniveauer beregnes et samlet arealbehov. Af skemaet nedenfor ses eksempelvis, at der til byggeri af vuggestue og børnehave til hhv. to og fire grupper samt 30 pædagogiske medarbejdere (kvalitetsniveau B) er behov for i alt 854,2 m² børnearealer.

Standard for udregning af arealbehov og økonomi for daginstitutioner

Udspecificeret arealbehov (kvalitetsniveau B)

På forsiden indtastes antal børn fordelt på vuggestue og børnehave

	Vuggestue	Børnehave	Pædagogisk personale
Gruppeantal	2	4	1
Personale			30

Funktion	Funktion	Antal	netto	total-m2	Sum
Børnefunktionsareal					
Indgange / vindfang (En pr. 2 grupper + personale)	0,5	7,81	4,0	15,6	
Børnenes garderobeområde	1	6,81	14,0	95,3	
Puslerum + toilet	1	6,81	12,0	81,7	
Nærdepot	1	6,81	3,0	20,4	
Grupperum Børnehave (frit gulvareal)	1	4	70,0	275,0	
Grupperum Vuggestue (frit gulvareal)	1	2	58,5	135,0	
Funktionsrum (Frit gulvareal trukket ud af børnehave)	1	4	10,0	40,0	
Inventarplads i grupperum	0,1	1	450,0	45,0	
Krybberum (opvarmet)	1	2,8	20,0	56,2	
Gangareal/fordelerareal	0,2	1	450,0	90,0	
			I alt børnefunktionsareal		854,2

På baggrund af opgørelse af samlet arealbehov og med afsæt i enheds- og erfaringstal, herunder fx procentsatser til byggepladsomkostninger, rådgiverhonorar, kunst, uforudsete udgifter mv., beregnes herefter anlægssum. De forskellige budgetposter og samlet anlægssum fremgår af skemaet nedenfor.

Del	Note	Udgift i kr.
Entrepriseudgift: Prisen er fundet fra Molio Rød bog -	1203 m2 a´ 12.650,00 kr.	15.218.972 kr.
Byggepladsomkostninger	6 % af entrepriseudgiften	913.138 kr.
Øvrige udgifter:		
Uforudsete udgifter i fht. Projekttype inkl. særlige vint	25% af de håndværksmæssige udgifter	4.033.028 kr.
Totalrådgiverhonorar	18% af de håndværksmæssige udgifter	3.629.725 kr.
Intern Bygherrerådgiverhonorar	4% af anlægssummen	1.356.378 kr.
Løst inventar - indendørs	10.000 kr. pr. barn	1.200.000 kr.
Legeplads	5.000 kr. pr. barn	600.000 kr.
Beplantning og hegn	Fast beløb ud fra projekttype	200.000 kr.
Grundkøb/bygmodningsomkostninger	Fast beløb ud fra projekttype	3.000.000 kr.
Tilslutningsafgifter (El, Vand og Varme, Kloak) (antaget	Fast beløb ud fra projekttype	534.139 kr.
Vejanlæg og parkering (bil og cykel)	Fast beløb ud fra antal p-pladser, cyke	1.180.000 kr.
Ladestandere (iht. ladeskanderbekendtgørelsen)	Krav er at der skal være 1	50.000 kr.
Bæredygtighed (Certificeringsmulighed, materiale mv.	8% af de håndværksmæssige udgifter	1.613.211 kr.
Forundersøgelser i forbindelse med de tidlige faser	2,5% af de håndværksmæssige udgifte	403.303 kr.
Nedrivningog bortskaffelse af eksisterende konstrukti	Estimeret fast beløb	
Miljøscreening og ressourcescreening af eksisterende	Estimeret fast beløb	
Forberedelse for pavillon løsning	Estimeret fast beløb	50.000 kr.
Andre udgifter (fagdommere inkl. betænkning)	Estimeret beløb ud fra projekttype	
Andre udgifter (konkurrencevederlag)	Estimeret beløb ud fra projekttype	
Etablering af boldbaner	Estimeret fast beløb	
SK kravspecifikation på tekniske installationer	500 kr. pr. m2	601.540 kr.
IT, AV-udstyr, skiltning	350 kr. pr. m2	421.078 kr.
Forsikring, byggesag mv.	Bør være 0,2% af anlægssummen	100.000 kr.
Integreret kunst	1% af de håndværksmæssige udgifter	161.321 kr.
I alt	Indeks 4. kvartal 2021: 112,8 =	**35.265.833 kr.**

Totaløkonomiske vurderinger

Det er et lovkrav, at offentlige bygherrer, herunder kommuner, skal foretage totaløkonomiske vurderinger forud for alle offentlige anlægsprojekter over 20 mio. kr. Boks 6.6 indeholder et uddrag af 'Bekendtgørelse om kvalitet, OPP og totaløkonomi i offentligt byggeri', som beskriver kravene vedrørende gennemførelse af totaløkonomiske vurderinger forud for offentligt byggeri eller byggeri til brug for det offentlige. Desuden indeholder bygningsreglementet krav til energiklasse, som er med til at sætte rammerne for arbejdet med totaløkonomi.[44]

[44] Fra og med den 1. januar 2023 gælder en række klimakrav, som skal begrænse CO_2-aftrykket fra nybyggeri. Kravene omfatter udarbejdelse af en livscyklusvurdering for alle nye bygninger, uanset størrelse, samt overholdelse af en grænseværdi for nybyggeri over 1.000 m^2.

Boks 6.6 Uddrag af 'Bekendtgørelse om kvalitet, OPP og totaløkonomi i offentligt byggeri'

§ 2. Det skal sikres, at byggeriet under hensyn til formål og økonomi opnår en god kvalitet, herunder at byggeriet får en tilfredsstillende brugsværdi og arkitektonisk fremtræden, samt en passende balance mellem byggeudgift og driftsøkonomi. Det skal herved sikres, at byggeriet får en god fleksibilitet, et lavt energiforbrug samt en forsvarlig byggeteknisk udformning og bæredygtighed.

§ 3. Totaløkonomiske vurderinger skal i relevant omfang indgå i beslutningsprocesserne vedrørende det offentliges byggeri eller byggeri til brug for det offentlige. Herunder skal der i relevant omfang indgå overvejelser om offentlig-private partnerskaber (OPP) eller tilsvarende organisering.

Stk. 2. Totaløkonomiske vurderinger forstås i denne bekendtgørelse som samspillet mellem byggeudgift og driftsøkonomi med henblik på at opnå det optimale forhold og en samlet reduktion i byggeudgiften og driftsøkonomien, uden at der slækkes på kravet om god kvalitet i byggeriet, jf. § 2.

§ 4. Egentlige totaløkonomiske beregninger skal indgå i totaløkonomiske vurderinger, der foretages ved byggearbejder, således at der foretages beregning af nutidsværdien af de samlede udgifter til opførelse og drift i forhold til levetid. Der skal som minimum foretages beregninger for energiforbrug.

Kilde: Indenrigs- og Boligministeriet, 2013.

Anvendelsen af totaløkonomi i offentligt byggeri skal sikre et bredt og langsigtet fokus på værdiskabelse ved – ud over anlægsudgiften – at inkludere afledte udgifter til forsyning, drift, vedligehold og renhold mv. i beslutninger om byggeriets udformning og anlægsøkonomi. Det skyldes, at størstedelen af udgifterne til anlæg ligger i driften og ikke udførelsesperioden, hvorfor der kan være potentiale for en langsigtet økonomisk besparelse til trods for valg af en dyrere løsning i anlægsfasen – og omvendt.

Kortlægningen viser, at der i alle deltagerkommunerne er udbredt praksis for at foretage beregninger eller vurderinger af afledt drift ved et anlægsprojekt. Som illustreret i Boks 6.4 ovenfor, er afledt drift i mange af deltagerkommunerne en fast budgetpost i budgetmodellerne. Det er dog forskelligt på tværs af deltagerkommunerne, hvordan og på hvilket grundlag disse beregninger eller vurderinger foretages, og hvem der foretager dem. De kan fx være angivet

som en procentsats eller i form af konkrete beregninger ud fra prisdata, og kan være foretaget af projektlederne eller udførende medarbejdere, fx i vej- og parkafdelingen, eventuelt i et samarbejde.

Samtidig viser kortlægningen, at det generelt er begrænset, hvor udbredt det er i deltagerkommunerne at foretage egentlige totaløkonomiske vurderinger med henblik på at vurdere den økonomiske bæredygtighed af anlægsprojekterne i et bredere perspektiv, herunder fx at sammenligne to eller flere alternative løsninger i en vurdering af økonomien på langt sigt. Interviewpersoner i flere af deltagerkommunerne peger dog på, at kommunens praksis for at lave totaløkonomiske vurderinger er i forandring, så man fremover i højere grad vil komme til at foretage totaløkonomiske vurderinger. Det skyldes bl.a. de nye klimakrav i bygningsreglementet[45] og et stigende behov for at arbejde mere strategisk og helhedsorienteret med anlægsområdet.

Skanderborg Kommune bruger på ejendomsområdet totaløkonomiske vurderinger i højere grad end de øvrige deltagerkommuner. Skanderborg Kommune stiller således krav til eksterne rådgivere om at foretage totaløkonomiske beregninger (LCC) og livscyklusvurderinger (LCA) i tre faser af anlægsprocessen (projektforslag, udbudsprojekt og aflevering). Kravene tager afsæt i et nyt bæredygtighedstillæg til ydelsesbeskrivelserne for bygge- og anlægsprojekter.[46] Se også Boks 3.3 i afsnit 3.3.

6.3.2 Vurdering

Ud fra deltagerkommunernes erfaringer er det VIVEs vurdering, at man med fordel kan have fokus på at etablere en fast praksis for indledende undersøgelser. I den forbindelse kan kommunerne med fordel overveje at foretage en screening af alle eller udvalgte anlægsprojekter og på den baggrund vurdere behovet for yderligere undersøgelser. Indledende undersøgelser kan understøtte ressourcestyringen på anlægsområdet ved at sikre, at de forudsætninger, som budgetlægningen bygger på, er belyste og gennemarbejdede. Det er naturligvis vigtigt at sikre sig, at de administrative omkostninger, som er forbundet med kommunens praksis for indledende undersøgelser, står mål med de styringsmæssige gevinster.

VIVE vurderer endvidere, at kommunerne med fordel kan overveje at gøre brug af en fast budgetmodel i budgetlægningen af anlægsprojekter; afhængigt af projektets karakter, herunder fx størrelse, kompleksitet og risikoprofil. Et specificeret budget kan understøtte den økonomiske styring ved at skabe

[45] Der er en tæt sammenhæng mellem kravet om livscyklusvurderinger (LCA) i bygningsreglementet og totaløkonomiske levetidsomkostninger (LCC).

[46] Tillæg om bæredygtighedsydelser (2022). Se fx https://vaerdibyg.dk/nu-lanceres-nyt-tillaeg-om-baeredygtighed-til-ydelsesbeskrivelserne/

gennemsigtighed i og åbenhed om budgetforudsætningerne, ligesom risikoen for fejl eller glemte budgetposter mindskes.

Kortlægningen viser, at der i alle deltagerkommunerne er udbredt praksis for at foretage beregninger eller vurderinger af afledt drift ved et anlægsprojekt, samtidig med at der generelt er begrænset praksis for at foretage totaløkonomiske vurderinger med henblik på vurdering af den økonomiske bæredygtighed af anlægsprojekterne i et bredere perspektiv. Ud fra interviewene er det dog VIVEs indtryk, at deltagerkommunerne ser et potentiale i at udvikle og styrke deres praksis på dette område. Det er på den baggrund VIVEs vurdering, at kommunerne med fordel kan sætte øget fokus på totaløkonomiske vurderinger af anlægsprojekter. Det kan bl.a. være med til at understøtte ressourcestyringen i et langsigtet perspektiv, da de økonomiske konsekvenser af anlæggets efterfølgende drift, herunder fx energiforbrug og vedligeholdelse, på den måde indtænkes i beslutningen.

6.4 Periodisering af budgettet

I dette afsnit ses der på deltagerkommunernes praksis for at periodisere såvel kommunens samlede anlægsbudget som budgettet for konkrete anlægsprojekter. Med periodisering af budgettet menes, at der tages stilling til, hvordan udgifter og indtægter forventes at fordele sig inden for budgetåret og hen over budgetår. I praksis betyder det, at budgettet fordeles ud på en række perioder, fx måneder, kvartaler eller år. I dette afsnit er der fokus på periodiseringen *mellem forskellige* budgetår. Som anført i indledningen til dette kapitel skyldes det dels resultatet af foranalysen, og dels at det er denne del af periodiseringsarbejdet, som fylder mest i deltagerkommunerne.

I det følgende beskrives det først kort, hvordan realistisk periodisering kan have betydning for den økonomiske styring. Herefter redegør vi for, hvorfor det er vanskeligt for kommunerne at lave realistisk periodisering, og hvad man kan gøre for at understøtte mere realistisk periodisering.

6.4.1 Kortlægning af deltagerkommunernes praksis

Realistisk periodisering mellem budgetår – eller mangel på samme – kan have betydning for den økonomiske styring af anlægsområdet på flere måder. For det første kan urealistisk periodisering medføre overførsel af forholdsvis store anlægsbeløb til efterfølgende budgetår, hvilket kan lægge beslag på efterfølgende budgetårs anlægsramme i den enkelte kommune, dvs. reducere politikernes råderum og give problemer med likviditetsstyringen.

For det andet kan urealistisk periodisering gøre det svært for en kommune at eksekvere anlægsopgaver som forudsat og dermed overholde serviceniveauet eller leve op til politiske løfter om fx at stille bygninger til rådighed eller give vejadgang til et område. Herved kan der opstå mistillid; både mellem det politiske og administrative niveau og mellem det politiske niveau og kommunens borgerne.

En tidligere, landsdækkende VIVE-analyse viser, at urealistisk periodisering er det forhold, som flest kommuner i landet peger på som den største udfordring for den økonomiske styring af anlægsområdet (Lemvigh et al., 2022b).

Udfordringer forbundet med at lave realistisk periodisering

Også ifølge deltagerkommunerne kan det være vanskeligt at lave en retvisende periodisering, både af kommunens samlede anlægsbudget og budgettet for de enkelte anlægsprojekter. På baggrund af kortlægningen kan der identificeres fire væsentlige udfordringer:

1. **Ønsker og krav fra det politiske niveau**, især i forbindelse med de politiske forhandlinger om budgettet. Især ledere og medarbejdere i teknisk forvaltning giver udtryk for, at man generelt periodiserer budgettet for konkrete anlægsopgaver nogenlunde retvisende, men at de faglige hensyn, som ligger til grund for periodiseringen, til tider må vige for politiske hensyn og prioriteringer i budgetforhandlingerne. I indledningen til rapporten, jf. afsnit 1.3.1, beskrives det netop, hvordan politisk rationalitet adskiller sig fra administrativ rationalitet, og hvordan politisk rationalitet er med til at sætte rammerne for den økonomiske styring. Nogle af interviewpersonerne i teknisk forvaltning fortæller desuden, at hvis politikerne kommer med anlægsønsker sent i budgetlægningen, så er det vanskeligt at lave en periodisering, som hviler på et solidt fagligt grundlag. Se også afsnit 6.2.
2. **Elementer i kommunens administrative styringspraksis**, bl.a. manglende risikostyring og planlægning samt uklarhed om roller og ansvar i budgetlægning.
3. **Projektlederne har generelt mere fokus på at overholde anlægsbevillingen** end at sikre en retvisende periodisering af budgettet. Flere interviewpersoner peger på, at projektlederne kan have en tilbøjelighed til at være for optimistiske i forhold til eksekvering af anlægsopgaver, hvilket kan betyde, at periodiseringen bliver urealistisk. Ligesom der peges på, at projektledere kan føle en tilskyndelse til ikke at fordele udgifter og indtægter ud over flere år ud fra en bekymring om, at budgetmidlerne kan indgå i en ny prioritering, hvis de er placeret ud i årene. En økonomichef i en deltagerkommune beskriver mønstret således:

Der er lidt en tendens til, at de [projektledere, red.] siger, de ved, hvad et projekt skal koste, og det er lidt lige meget, hvordan udgifterne fordeler sig på tværs af finansår. Jeg tror ikke, de tænker på det, som at der er nogle årsregnskaber, der slutter og starter. For dem handler det mere om, at det her tager 18 måneder at bygge, og om den samlede budgetoverholdelse, og hvor de finansielle påvirkninger på tværs af finansår ikke fylder tilstrækkeligt.

4. **Ydre omstændigheder**, herunder især uforudsigelighed på anlægsområdet, fx i relation til lønninger og materialeudgifter, arbejdskraftsudbud, jordbundsforhold og vejrlig, samt statens styring på området.

Tiltag for at understøtte mere realistisk periodisering

Ifølge deltagerkommunerne har de alle fået et større fokus på og en tydeligere italesættelse af vigtigheden af realistisk periodisering. Det gælder både i forhold til kommunens samlede anlægsbudget og budgetter for konkrete anlægsprojekter. Deltagerkommunerne giver således udtryk for, at de mere aktivt end tidligere tager stilling til, hvornår anlægsudgifter og -indtægter forventes at indtræffe.

Kortlægningen viser, at deltagerkommunerne anvender forskellige redskaber og processer til at understøtte en mere retvisende periodisering.

Først og fremmest arbejder man i deltagerkommunerne ledelsesmæssigt på at understøtte en så retvisende periodisering af budgettet som muligt. Der er flere praksiseksempler herpå. Til eksempel er anlægsstyregruppen i Haderslev Kommune med til løbende i budgetprocessen at fastholde fokus på realistisk periodisering. Det sker som led i deres arbejde med at skabe overblik over og koordinere anlægsporteføljen, se også afsnit 2.2. Endvidere har kommunens økonomifunktion gennem flere år indskærpet over for det politiske niveau, at forslag om nye anlægsinvesteringer med fordel kan budgetlægges i budgetoverslagsår 2 eller 3, især med henblik på at understøtte realistisk periodisering. Det er sket forud for og undervejs i budgetprocessen.

De to referencekommuner – Hedensted og Rødovre – har tilsyneladende haft fokus på realistisk periodisering i kortere tid end de øvrige deltagerkommuner. Også i disse to kommuner har man fra ledelsens side inden for de sidste par år igangsat forskellige tiltag for at skærpe opmærksomheden på mere korrekt periodisering. En interviewperson fra Hedensted Kommune beskriver udviklingen på denne måde:

Det er en ny proces, vi er i gang med nu. Vi har været opmærksomme på det, men vi har ikke dyrket det helt på samme måde,

som vi gør fra nu af. Tidligere har man nok lidt ukritisk overført det restbudget, der var til det kommende budgetår. Mere retvisende periodisering er kommet på dagsordenen, især efter den nye direktion har et større fokus på likviditetsstyring.

I flere af deltagerkommunerne har man endvidere skærpet det ledelsesmæssige fokus på retvisende periodisering af de enkelte anlægsprojekter ved, at ledelsen deltager i den løbende budgetopfølgning for projektlederne i teknisk forvaltning, og ved at synliggøre periodiseringen i styringsinformationen til ledelsen. Disse praksisændringer vender vi tilbage til i kapitel 7.

Et andet element i deltagerkommunernes styringspraksis, som kan være med til at understøtte realistisk periodisering, er klarhed om roller og ansvar; både i relation til kommunens samlede anlægsbudget og konkrete anlægsprojekter. En interviewperson i en af referencekommunerne beskriver udfordringerne ved uklare retningslinjer for styringen af anlægsprojekter på denne måde:

Jeg synes, det [uklare retningslinjer, red.] *giver nogle udfordringer. Fordelen er, at det kan gå hurtigt, men ulempen er, at man kan glemme mellemregninger. Det er bare nødvendigt at have de mellemregninger med i forhold til plangrundlag, altså lokalplaner, planer for spildevand og lignende. Det har vi brændt os lidt på. Når det er gået hurtigt, så skal vi finde løsninger på bagkant.*

Flere deltagerkommuner har indrettet deres praksis, så den skaber tydelighed om roller og ansvar i styringen af både kommunens samlede anlægsbudget, jf. afsnit 6.2, og de konkrete anlægsprojekter, jf. afsnit 3.2. Fx har man i Skanderborg Kommune via retningslinjerne for styringen af byggeprojekter gjort det klart, hvornår der er mulighed for at påvirke og komme med input til projekterne, og hvornår det ikke længere er muligt. I Rødovre Kommune vil man arbejde for at øge administrationens fokus på realistisk periodisering som led i beslutningen om at styrke risikovurderingen af kommunens anlægsprojekter.

For det tredje spiller økonomifunktionen en central rolle i forhold til at understøtte teknisk forvaltning, herunder især projektlederne, i arbejdet med at periodisere budgettet for de konkrete anlægsprojekter så korrekt som muligt. Det gælder både i forbindelse med budgetlægningen, jf. afsnit 6.2, og den løbende opfølgning, jf. kapitel 7.

6.4.2 Vurdering

Kortlægningen viser, at der i alle deltagerkommunerne er kommet et større fokus på og sket en italesættelse af vigtigheden af realistisk periodisering af budgettet *mellem* budgetår. Realistisk periodisering kan understøtte den økonomiske styring af anlægsområdet ved at stabilisere eller reducere omfanget af anlægsoverførsler og dermed styrke likviditetsstyringen.

Ud fra deltagerkommunernes erfaringer og udsagn er det VIVEs vurdering, at kommunerne med fordel kan arbejde for at sikre et vedvarende ledelsesmæssigt fokus på realistisk periodisering, fx ved at ledelsen deltager på møder med projektlederne, og ved at administrationen over for politikerne italesætter vigtigheden af, at indtægter og udgifter afholdes som forudsat i budgetlægningen. Desuden kan kommunerne med fordel skabe klarhed over roller og ansvar, både i styringen af anlægsprojekter og kommunens samlede anlægsbudget. Fx kan tydelighed om roller og ansvar i anlægsprocessen understøtte, at de forskellige parter i et anlægsprojekt ved, hvem der gør hvad og hvornår. Det kan medvirke til en mere effektiv eksekvering af projektet og dermed overholdelse af periodiseringen.

På baggrund af kortlægningen er det endvidere VIVEs vurdering, at det er væsentligt for den økonomiske styring af anlægsområdet, at økonomifunktionen understøtter projektlederne i teknisk forvaltning med at periodisere budgettet for de enkelte anlægsprojekter så korrekt som muligt. Se også kapitel 7, hvor dette uddybes.

7 Budgetopfølgning og styringsinformation

I dette kapitel kortlægges og vurderes deltagerkommunernes budgetopfølgning, herunder den styringsinformation, som produceres og anvendes i den forbindelse. Kapitlet ser på budgetopfølgningen til både det politiske og administrative niveau, herunder direktører, fagchefer og afdelingsledere på anlægsområdet. Kapitlet har fokus på budgetopfølgningen i relation til kommunens samlede anlægsbudget og ikke opfølgningen på konkrete anlægsprojekter,[47] om end sidstnævnte i et vist omfang er en vigtig del af opfølgningen på det samlede anlægsbudget.

Deltagerkommunernes processer for budgetopfølgning til forskellige aktører på hhv. politisk og administrativt niveau beskrives i afsnit 7.2. I afsnit 7.3 behandles indholdet og anvendelsen af styringsinformation i budgetopfølgningen.

[47] I forhold til hjælp til effektiv økonomistyring af de enkelte anlægsprojekter kan der bl.a. henvises til Værdibyg, 2022b.

7.1 Konklusioner

Boks 7.1 Konklusioner – budgetopfølgning og styringsinformation

Foretag løbende budgetopfølgning til alle relevante politiske udvalg

Analysen viser, at kommunerne med fordel kan foretage en løbende budgetopfølgning til alle politiske udvalg, som er involveret i kommunens anlægsaktiviteter. Det er dog ikke muligt ud fra analysen at pege på, hvor hyppigt opfølgningen med fordel kan ske. Det afhænger bl.a. af øvrige dele af kommunens budgetopfølgningspraksis, herunder omfanget og detaljeringsgraden af opfølgningen. Se også afsnit 7.3.

Foretag løbende budgetopfølgning til de administrativt budgetansvarlige

Analysen viser, at det er væsentligt for den økonomiske styring af anlægsområdet, at der sker en løbende budgetopfølgning til det administrative niveau, fx på månedlig basis eller hver anden måned. Denne praksis gør det muligt på et tidligt tidspunkt at opdage og reagere på en eventuel forventet afvigelse fra budgettet. Samtidig er det vigtigt at have øje for, at de styringsmæssige gevinster ved praksis står mål med de administrative omkostninger.

Etablér systematiseret og fast praksis for, hvem der konkret skal mødes i budgetopfølgningen til det administrative niveau

Analysen peger på, at kommunerne med fordel kan have en systematiseret og fast praksis for, hvem der skal mødes og hvor hyppigt i forbindelse med budgetopfølgningen til det administrative niveau. Ud fra analysen kan der ikke peges entydigt på, hvilke aktører der bør mødes og hvor ofte. Deltagerkommunernes erfaringer peger dog i retning af, at man kan overveje en opfølgningspraksis, hvor den enkelte projektleder og økonomifunktionen sammen gennemgår økonomien i projektlederens projektportefølje, eventuelt med deltagelse af en leder på området. Opfølgning på konkrete anlægsprojekter skaber desuden grundlag for opfølgning på kommunens samlede anlægsbudget.

Styrk politikernes fokus på anlægsområdet i budgetopfølgningen

VIVE vurderer ud fra deltagerkommunernes udsagn, at man med fordel kan arbejde for at skærpe det politiske niveaus fokus på anlægsområdet i for-

bindelse med budgetopfølgningen, fx ved at have et mere selvstændigt fokus på anlægsområdet i de løbende budgetopfølgninger eller ved at udarbejde styringsinformation, som indeholder oplysninger ud over overordnede økonomiske oplysninger såsom samlet forbrug og forventet regnskabsresultat. Det kan understøtte ressourcestyringen på området samt øge opmærksomheden på anlægsoverførsler og styringen af kommunens likviditet.

Fokuser på bevillingsoverholdelse og retvisende periodisering i administrative opfølgninger

Analysen viser, at det er væsentligt for den økonomiske styring af anlægsområdet i budgetopfølgningen både at fokusere på bevillingsoverholdelse og realistisk periodisering. En løbende opfølgning på periodiseringen af budgettet kan understøtte både den økonomiske styring af det enkelte anlægsprojekt og kommunens samlede anlægsbudget og kan medvirke til at nedbringe eller stabilisere overførsler af anlægsmidler mellem budgetår.

Overvej systemunderstøttelsen af budgetopfølgningen

Analysen viser, at budgetopfølgningen i 4 ud af 5 deltagerkommuner primært sker ud fra regneark og dataudtræk fra økonomisystemet. I en af deltagerkommunerne sker budgetopfølgningen med afsæt i kommunens økonomisystem. Ud fra analysen kan der ikke peges entydigt på, hvilken systemunderstøttelse som bedst understøtter den økonomiske styring af anlægsområdet. Deltagerkommunernes erfaringer og udsagn peger dog på, at man kan overveje at forbedre systemunderstøttelsen på området, fx ved (øget) anvendelse af økonomisystemet.

7.2 Opfølgning på kommunens samlede anlægsbudget (proces)

I dette afsnit beskrives processen for opfølgning på kommunens samlede anlægsbudget i de fem deltagerkommuner. Først beskrives processen i forhold til det politiske niveau og dernæst det administrative.

7.2.1 Kortlægning af deltagerkommunernes praksis

Proces for budgetopfølgning til det politiske niveau

Kortlægningen af den politiske budgetopfølgningsproces i de fem deltagerkommuner fremgår af Tabel 7.1. Tabellen viser en oversigt over, hvorvidt og hvor ofte der følges op på budgettet med hhv. kommunalbestyrelsen, økonomiudvalget og fagudvalgene. Tabel 7.1 inkluderer ikke den politiske behandling af årsregnskabet og anlægsoverførsler i foråret.[48]

Et fællestræk ved de fleste deltagerkommuners opfølgningspraksis er, at der løbende følges op på budgettet på anlægsområdet i såvel fagudvalg som økonomiudvalg og kommunalbestyrelse. I Haderslev Kommune er der dog ikke praksis for løbende budgetopfølgning til kommunalbestyrelsen. I Rødovre Kommune følges der ikke løbende op på anlægsøkonomien i kommunalbestyrelsen og fagudvalgene. Til gengæld sker der en månedlig opfølgning i økonomiudvalget og – fra 2023 – en udvidet opfølgning i maj og november, jf. Tabel 7.1.

Tabel 7.1 Den politiske budgetopfølgningsproces i de fem deltagerkommuner

	Kommunalbestyrelse	Økonomiudvalg	Fagudvalg
Haderslev	Ikke praksis for løbende budgetopfølgning	Månedligt	3 gange om året
Hedensted	8 gange om året	8 gange om året	8 gange om året
Odense	2 gange om året	2 gange om året	2 gange om året
Rødovre	Ikke praksis for løbende budgetopfølgning	Månedligt (udvidet i maj og november fra 2023)	Ikke praksis for løbende budgetopfølgning
Skanderborg	3 gange om året	3 gange om året	3 gange om året

Anm.: Oversigten indeholder ikke den politiske behandling af årsregnskabet og anlægsoverførsler i foråret.

Kilde.: VIVEs egen tilvirkning med udgangspunkt i deltagerkommunernes dokumenter og interviews.

Selvom der altså generelt løbende følges op på det samlede budget på anlægsområdet i deltagerkommunerne på politisk niveau, varierer det, hvor tit der sker opfølgning i de enkelte kommuner. I Haderslev Kommune følges der hyppigere op på det samlede anlægsbudget med økonomiudvalget (månedligt) end med fagudvalgene (tre gange om året). I Hedensted, Odense og

[48] I forbindelse med afslutning af kommunens årsregnskab sker der en politisk stillingtagen til overførsel af uforbrugte anlægsmidler mellem budgetår.

Skanderborg er det samme hyppighed for både kommunalbestyrelse, økonomiudvalg og fagudvalg. Der er også forskel på hyppigheden mellem kommuner. Således er der hyppigere budgetopfølgning til økonomiudvalget i Haderslev og Rødovre Kommuner (månedligt) samt Hedensted Kommune (otte gange årligt), mens opfølgningskadencen er lavere i Odense Kommune (halvårligt) og Skanderborg Kommune (tre gange om året).

Disse forskelle handler dog udelukkende om *hyppigheden* af budgetopfølgningerne og fortæller ikke noget om de nærmere omstændigheder ved deltagerkommunernes budgetopfølgningspraksis, herunder indholdet af opfølgningen på politisk niveau, jf. afsnit 7.3, og den bagvedliggende administrative budgetopfølgningsproces (se nedenfor).

Proces for budgetopfølgning til det administrative niveau

Kortlægningen af den administrative budgetopfølgningsproces i de fem deltagerkommuner er opsummeret i Tabel 7.2. Tabellen viser en oversigt over, hvor tit og med hvem budgetopfølgningen til hhv. direktør-, fagchef og afdelingslederniveauet foretages i hver af de fem deltagerkommuner. Budgetopfølgningsprocessen for ledelsesniveau 4 er ikke vist i oversigten, jf. afsnit 5.2.1.

Tabel 7.2 Den administrative budgetopfølgningsproces i de fem deltagerkommuner

Kommune	Direktørniveau (niveau 1)	Fagchefniveau (niveau 2)		Afdelingslederniveau (niveau 3)	
		Ejendom	Vej og Park	Ejendom	Vej og Park
Haderslev	Månedlig opgørelse	Månedligt møde (anlægs-styregruppe)		Månedligt møde (anlægssty-regruppe)	
Hedensted	Månedlig opgørelse	Budgetopfølgning sker til afdelingslederniveau pga. organisationsændringer. Tidligere blev der afholdt møde 4 gange om året		Månedlig opgørelse Månedligt møde	
Odense	Halvårlig opgørelse	Kvartalsvis opgørelse		*Møde hver anden må-ned mellem projektleder og økonomi-konsulent ('cafémøder')*	*Møde hver anden må-ned mellem projektleder og økonomi-konsulent ('cafémøder')*
Rødovre	Ingen fast praksis (ef-ter behov)	Ingen fast praksis (ef-ter behov)	Ingen fast praksis (ef-ter behov)	Ingen fast praksis (efter behov)	Ingen fast praksis (efter behov)
Skanderborg	Ingen fast praksis (ef-ter behov)	Månedligt møde med projektleder og økonomi-konsulent Kvartalsvist møde med økonomile-der	Månedlig og kvartalsvis opgørelse	*Har ikke dette ledel-sesniveau*	*Månedligt møde mellem projektleder og økonomi-konsulent*

Anm.: Beskrivelse af budgetopfølgningsproces på afdelingslederniveau i Odense Kommune og Skanderborg Kommune (områ-det for vej og park) er kursiveret, da den ikke foregår på afdelingslederniveau, men projektlederniveau.

Kilde: VIVEs egen tilvirkning med udgangspunkt i deltagerkommunernes dokumenter og interviews.

I to af deltagerkommunerne – Odense og Skanderborg – afholdes månedlige møder mellem den enkelte projektleder og økonomifunktionen, hvor materialet til budgetopfølgningen, herunder økonomien i hvert anlægsprojekt og øvrige forhold, gennemgås og drøftes, jf. også afsnit 7.3 nedenfor. I Skanderborg Kommune er der desuden deltagelse af budgetansvarlige ledere.[49] I begge kommuner er det sådan, at man på baggrund af disse møder orienterer de overliggende administrative ledelsesniveauer.[50] I Odense Kommune orienteres direktionen halvårligt i forbindelse med anlægsopfølgningen til kommunalbestyrelsen, jf. Tabel 7.1, og i Skanderborg Kommune orienteres direktionen i forbindelse med de tre budgetopfølgninger til det politiske niveau, jf. Tabel 7.1.

[49] På ejendomsområdet deltager fagchefen på møderne, mens afdelingslederen (teamleder) deltager på møderne på området for vej og park.

[50] I Odense Kommune sendes materialet først til funktionslederne og dernæst til afdelingslederne (kontorchef), fagchefen (afdelingschef) og direktion.

I Haderslev Kommune foregår en væsentlig del af budgetopfølgningen på anlægsområdet i regi af 'anlægsstyregruppen', som består af fagchefen og afdelingslederen for anlægsområdet, økonomichefen, to økonomikonsulenter samt planchefen, jf. også afsnit 2.2. Anlægsstyregruppen mødes en gang om måneden, hvor der gøres status over den samlede anlægsportefølje og koordineres på tværs, jf. også afsnit 7.3. Ud over møderne i anlægsstyregruppen deltager afdelingslederen for anlægsområdet i kvartalsvise møder med udvalgte fagchefer fra andre sektorområder, herunder skolechefen og dagtilbudschefen, hvor der følges op på de anlægsprojekter, som områderne er involveret i.

I Hedensted Kommune laver økonomikonsulenten, som er tilknyttet anlægsområdet, hver måned et udtræk fra kommunens økonomisystem og overfører disse oplysninger til et regneark. Efter at have foretaget nogle justeringer af oplysningerne på baggrund af viden fra tidligere opfølgninger sender konsulenten regnearket til afdelingslederen i teknisk forvaltning. Afdelingslederen forholder sig herefter til oplysningerne i regnearket, bl.a. på baggrund af månedlige anlægsmøder med projektlederne i afdelingen, og giver en tilbagemelding til økonomikonsulenten om eventuelle ændringer. Ligeledes kan den enkelte projektleder give en tilbagemelding direkte til økonomikonsulenten. Økonomikonsulenten justerer herefter tallene yderligere og sender materialet til direktionen (og økonomiudvalget, jf. Tabel 7.1). Hedensted Kommune oplyser, at man tidligere (før covid-19) afholdt månedlige fysiske budgetopfølgningsmøder mellem teknisk forvaltning og økonomifunktionen, og at budgetopfølgningen siden primært har været skriftlig.

I Rødovre Kommune har der de sidste 2-3 år ikke været en fast praksis for administrativ budgetopfølgning på anlægsområdet. Tidligere var budgetopfølgningen forankret hos en funktionsleder i teknisk afdeling i samspil med økonomifunktionen. Som udgangspunkt er det derfor den enkelte projektleders ansvar at følge op på økonomien i de enkelte anlægsprojekter. Rødovre Kommune oplyser samtidig, at projektlederne har mulighed for løbende at sparre med deres leder og økonomifunktionen om økonomien i projekterne, ligesom det er muligt at drøfte økonomiske styringsudfordringer i projekterne på månedlige møder i afdelingen.

Samlet set efterlader kortlægningen det indtryk, at budgetopfølgningsprocessen i Haderslev, Odense og Skanderborg Kommuner er mere fast og systematiseret end i de to referencekommuner. Både Hedensted og Rødovre Kommuner har dog overvejelser om eller er i gang med at indføre en ny praksis for budgetopfølgning.

Hedensted Kommune arbejder, som led i udviklingen af kommunens styring på anlægsområdet, med et spor, som skal sikre udbredelsen af en mere ensartet og bredt forankret opfølgning på økonomien i de konkrete anlægsprojekter.

Rødovre Kommune har allerede besluttet at foretage justeringer af budgetopfølgningen. Af et notat, som nærmere beskriver indholdet af de planlagte ændringer af praksis, fremgår det, at formålet med en tættere budgetopfølgning på anlægsprojekterne er at understøtte:

- tidlig identifikation af budgetafvigelser og handling, for at imødegå og håndtere disse afvigelser
- beslutninger om at ændre periodiseringen af de enkelte anlægsprojekter og på den måde bidrage til en mere realistisk budgetlægning af anlæg, en nedbringelse af store anlægsoverførsler og god ressourcestyring
- datagrundlaget og dialogen med bygherreforvaltningen.

Konceptet for den nye budgetopfølgningspraksis i Rødovre Kommune indebærer, at økonomifunktionen har månedlige møder med afdelingslederen og den enkelte projektleder i teknisk forvaltning. Ved møderne gennemgås og vurderes relevante oplysninger om anlægsprojekter, herunder realiserede og disponerede udgifter, ligesom risikovurderingen af det enkelte projekt ajourføres, jf. også kapitel 3. For forventede bevillingsoverskridelser på mere end 0,5 mio. kr. eller 20 procent af bevillingen beskrives og drøftes forklaringer og handemuligheder. Som en del af forberedelserne til møderne skal projektlederne forholde sig til et regneark med økonomiske oplysninger om det enkelte projekt, herunder periodiseringen af budgettet, som sendes forud for mødet. Økonomifunktionen sammenfatter efterfølgende budgetopfølgningen til projektlederne, og oplysningerne indgår i den samlede opfølgning på anlægsområdet.

7.2.2 Vurdering

På baggrund af deltagerkommunernes praksis er det VIVEs vurdering, at kommunerne med fordel kan foretage en fast, systematisk og løbende opfølgning på kommunens samlede anlægsbudget til alle politiske udvalg, som er involveret i kommunens anlægsaktiviteter. Analysen giver ikke grundlag for at vurdere, med hvilken hyppighed denne opfølgning med fordel kan ske. Det afhænger bl.a. af øvrige dele af kommunens budgetopfølgningspraksis, herunder omfanget og detaljeringsgraden af opfølgningen, jf. afsnit 7.3.

VIVE vurderer desuden, at kommunerne med fordel kan følge op på kommunens samlede anlægsbudget til det administrative niveau, fx på månedlig basis eller hver anden måned, så man i god tid har mulighed for at iværksætte korrigerende handlinger, der kan imødegå en forventet afvigelse fra budgettet. Samtidig er det vigtigt at sikre sig, at kadencen i opfølgningen ses i sammen-

hæng med den øvrige budgetopfølgningspraksis, og at de administrative omkostninger, som er forbundet med praksis, står mål med de styringsmæssige gevinster.

Endvidere er det VIVEs vurdering, at kommunerne med fordel kan indføre en systematiseret og fast praksis for, hvem der skal mødes og hvor ofte i forbindelse med budgetopfølgningen til det administrative niveau. Ud fra analysen kan der ikke peges entydigt på, hvilke aktører der bør mødes og hvor ofte. Deltagerkommunernes erfaringer peger dog i retning af, at man kan overveje en praksis, hvor den enkelte projektleder og økonomifunktionen sammen gennemgår økonomien i projektlederens projektportefølje, eventuelt med deltagelse af en leder på området. Denne praksis kan understøtte ressourcestyringen og etableringen af et fælles billede af situationen i de enkelte anlægsprojekter, herunder eventuelle styringsudfordringer og mulige korrigerende handlinger. Opfølgning på konkrete anlægsprojekter skaber desuden grundlag for opfølgning på kommunens samlede anlægsbudget.

7.3 Opfølgning på kommunens samlede anlægsbudget (indhold)

I dette afsnit ses der nærmere på indholdet og anvendelsen af styringsinformation i den politiske og administrative budgetopfølgning i de fem deltagerkommuner.

7.3.1 Kortlægning af deltagerkommunernes praksis

Indhold af budgetopfølgning til det politiske niveau

Kortlægningen viser, at deltagerkommunernes praksis i relation til indholdet og anvendelsen af styringsinformation i budgetopfølgningen til det politiske niveau varierer. I tre af deltagerkommunerne – Haderslev, Hedensted og Rødovre – modtager de politiske udvalg en oversigt over økonomien på både anlægsområdet og driftsområderne, mens der i de to øvrige deltagerkommuner – Odense og Skanderborg – følges særskilt op på økonomien på anlægsområdet. Praksis i de to sidstnævnte kommuner indebærer, at der i den løbende budgetopfølgning er et mere selvstændigt fokus på anlægsområdet. Det kan understøtte ressourcestyringen på området samt øge opmærksomheden på anlægsoverførsler og likviditetsstyring.

I alle deltagerkommunerne indeholder styringsinformationen primært overordnede økonomiske oplysninger, herunder fx budget (korrigeret og oprindeligt),

forbrug, afvigelse fra budget, forventet regnskab og overførsler; eventuelt suppleret af statusbeskrivelser af de enkelte anlægsprojekter. Materialet i to af deltagerkommunerne – Odense og Skanderborg – er dog mere omfattende og detaljeret end i de øvrige deltagerkommuner. Det kan hænge sammen med, at der på politisk niveau følges mindre hyppigt op på kommunens samlede anlægsbudget i Odense og Skanderborg Kommuner, jf. Tabel 7.1.

Eksempelvis modtager økonomiudvalget og kommunalbestyrelsen i Skanderborg Kommune følgende i forbindelse med den løbende budgetopfølgning på anlægsområdet (ud over sagsfremstillingen):

- Samlet notat til budgetopfølgningen med et resumé af notatet, ændringer i budgetforudsætninger, overblik over foreslåede tillægsbevillinger, et særskilt afsnit om anlæg samt forandringer fra budgetaftaler.
- Hovedoversigt med oplysninger om budget, tillægsbevillinger og forventet regnskab på hovedkonti
- Specifikation af anlægsrammen
- Oversigt med status for alle igangværende anlægsprojekter ud fra økonomi og periodisering (trafiklys)
- Oversigt over budgetmidler (fordelt på anlægsprojekter), som skal flyttes fra indeværende til andre budgetår.

Et andet eksempel stammer fra Odense Kommune, hvor det politiske niveau i forbindelse med de halvårlige opfølgninger på kommunens anlægsportefølje får en status på alle anlægsprojekter ud fra tre hovedindikatorer: økonomi, fremdrift og periodisering.[51] Udvalgene modtager både et samlet overblik over anlægsområdet og en oversigt over alle anlægsprojekter, jf. også Boks 7.2. Afhængigt af udvalg modtager det politiske niveau øvrige oversigter. Til eksempel modtager kommunalbestyrelsen en oversigt over anlægsprojekter med en anlægssum på over 15 mio. kr. og en oversigt over anlægsprojekter med de største udfordringer blandt de øvrige projekter.

[51] Hertil kommer to yderligere kriterier, som vedrører anlægsprojekter inden for jordforsyning og salg af beboelsesejendomme.

Boks 7.2 Eksempel på styringsinformation – Odense

I forbindelse med den overordnede anlægsopfølgning til det politiske niveau i Odense Kommune afrapporteres der på fem hovedindikatorer: økonomi, fremdrift, periodisering, jordforsyning og salg af beboelsesejendomme. Hver hovedindikator gives trafiklysfarven grøn, gul eller rød, som udtrykker en samlet vurdering af situationen på tværs af anlægsporteføljen. Til eksempel er de såkaldte kritiske niveauer for hovedindikatoren 'økonomi' defineret således:

Økonomioverblik (anlægsbevilling – flerårigt perspektiv)

Samlet balance	Forventet merforbrug på mellem 0-14,6 mio. kr. (0-2 procent)	Forventet merforbrug på over 14,6 mio.kr. (over 2 procent)

Nedenstående tabel er taget fra anlægsopfølgningen for 2. halvår 2022. Tabellen indgår i resumeet af sagsfremstillingen og viser for hver hovedindikator, om anlægsområdet forventes at være i balance ved regnskabsaflæggelse (grøn), eller om der er hhv. udfordringer (gul) og store udfordringer (rød) på området.

ØKONOMI	GRØN	Der forventes balance på projekter, som afsluttes i 2022.
FREMDRIFT	GUL	Der er på nuværende tidspunkt ikke den ønskede fremdrift på den samlede anlægsportefølje primært som følge af situationen med stigende priser og travlhed i byggebranchen.
PERIODISERING	RØD	Der er et forventet samlet mindreforbrug på 200,9 mio. kr. i 2022, som overføres til 2023 med 208,3 mio. kr. og 2024 med -2,5 mio. kr. og 2024 med -4,9 mio. kr.
JORDFORSYNING	GRØN	Der forventes et netto mindreforbrug i 2022 på 13,9 mio. kr.
SALG AF EJENDOMME	RØD	Der forventes mindreindtægter på 24,0 mio. kr. som følge af tidsforskydninger i salget.

Det politiske niveau modtager også oplysninger om situationen i de enkelte anlægsprojekter i oversigtsform. Dels udvalgte oplysninger om økonomien i det enkelte anlægsprojekt (korrigeret budget, forventet forbrug, afvigelse samt overførsler til efterfølgende budgetår), og dels en vurdering af projektet ud fra 3 af 5 hovedindikatorer (økonomi, fremdrift og periodisering). Vurderingen sker også her ud fra trafiklysfarven grøn, gul eller rød.

Ifølge deltagerkommunerne er der i budgetopfølgningen til det politiske niveau primært fokus på de overordnede økonomiske resultater, dvs. forbruget, afvigelsen fra budgettet og forventet regnskab. Der synes således generelt at

være overensstemmelse mellem, hvilken styringsinformation politikerne præsenteres for, og hvad styringsbehovet er. Det fremgår da også af interviewene med deltagerkommunerne, at der på politisk niveau overordnet set er tilfredshed med den enkelte kommunes budgetopfølgningspraksis på anlægsområdet; både i forhold til proces og indhold.

Samtidig kommer det til udtryk i flere af interviewene med deltagerkommunerne, at man er i gang med – eller i overvejelser om – at skærpe fokus på anlægsområdet på politisk niveau. Det gælder navnlig i forhold til den løbende budgetopfølgning på kommunens samlede anlægsbudget. Ifølge deltagerkommunerne er der flere årsager til denne tendens, om end der især peges på udviklingen i lønniveauet og materialepriser på anlægsområdet i de senere år og dennes sammenhæng med overførsler af anlægsmidler mellem budgetår og kommunens likviditetsstyring.

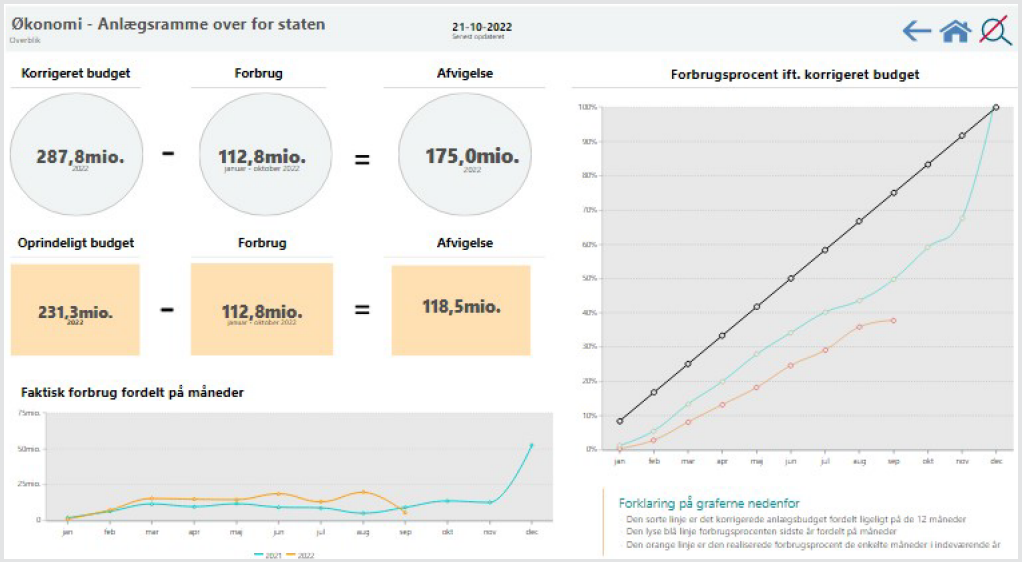
Indhold af budgetopfølgning til det administrative niveau

Kortlægningen viser, at der er ligheder og forskelle mellem deltagerkommunerne på indholdet og anvendelsen af styringsinformation i budgetopfølgningen til det administrative niveau. For det første er det et fællestræk på tværs af administrative ledelsesniveauer, at der er fokus på oplysninger om økonomi. Typisk indeholder budgetopfølgningen oplysninger om budget (korrigeret og oprindeligt), forbrug, forventet regnskab og overførsler. Afhængigt af procedure for budgetopfølgning og ledelsesniveau er der fokus på både den samlede økonomi på anlægsområdet og projektniveauet.

Boks 7.3 viser et eksempel på den styringsinformation, der er tilgængelig for fagcheferne på anlægsområdet og den øvrige koncernledelse i Skanderborg Kommune via kommunens BI-system.

Boks 7.3 Eksempel på styringsinformation – Skanderborg

Planchen nedenfor er et screenshot fra Skanderborg Kommunes BI-system og viser udvalgte indikatorer for den økonomiske situation på anlægsområdet.



Planchen viser oprindeligt og korrigeret budget, forbrug samt afvigelsen fra hhv. oprindeligt og korrigeret budget (cirkler og firkanter). Den nederste graf viser forbruget fordelt på måneder, mens grafen til højre viser det korrigerede budget fordelt ligeligt på måneder (sort linje), forbrugsprocenten fra forrige år fordelt på måneder (lyseblå linje) samt den realiserede forbrugsprocent i indeværende år fordelt på måneder (orange linje).

For det andet er det fælles for indholdet af deltagerkommunernes budgetopfølgning, at der i dialogen mellem de budgetansvarlige ledere, projektlederne og økonomifunktionen er fokus på væsentlige styringsudfordringer i de enkelte anlægsprojekter samt årsager hertil og mulige løsninger herpå. Det kan være styringsudfordringer af anlægsfaglig karakter såsom problemer med fremdrift og overholdelse af tidsplan eller økonomiske styringsudfordringer, særligt som følge af udsigt til budgetafvigelse. Ifølge deltagerkommunerne kan mulige løsninger på styringsudfordringerne fx være: 1) tilpasning af anlægsprojektets forudsætninger (fx volumen eller periodisering af budgettet), 2) omprioritering på tværs af anlægsporteføljen eller 3) anmodning om en tillægsbevilling. I nævnte rækkefølge. Ifølge deltagerkommunerne udvises der

generelt stor tilbageholdenhed med at give tillægsbevillinger til dækning af merforbrug. Kortlægningen viser dog, at der er forskel på deltagerkommunernes praksis for tillægsbevillinger på anlægsområdet. Deltagerkommunerne er dog generelt enige om, at man som udgangspunkt skal undgå at give (for mange) tillægsbevillinger, og som det fremgår af nedenstående arbejder man i alle kommunerne med at minimere tillægsbevillinger via en tæt budgetopfølgning og korrigerende handlinger.

Et tredje fællestræk ved deltagerkommunernes praksis er, at budgetopfølgningen de fleste steder primært sker på baggrund af regneark og dataudtræk fra økonomisystemet. Undtagelsen er Skanderborg Kommune, hvor budgetopfølgningen primært foregår med afsæt i kommunens økonomisystem. Deltagerkommunerne er generelt tilfredse med deres nuværende systemunderstøttelse af budgetopfølgningen. For deltagerkommuner med en primært regnearksbaseret løsning peges der på de mulige fordele, at løsningen er velkendt og nem at bruge, og at den giver især projektlederne fleksibilitet i forhold til at indrette løsningen efter deres individuelle styringsbehov. Flere af deltagerkommunerne peger desuden på, at det har været svært at finde et godt alternativ til regnearksløsningen. Skanderborg Kommune, som tidligere havde en regnearksbaseret model, nævner som fordele ved at anvende økonomisystemet i budgetopfølgningen, at det understøtter muligheden for at opgøre forventet regnskab på anlægsområdet samlet set og projektledernes økonomiske styring af de enkelte anlægsprojekter. Sidstnævnte hænger bl.a. sammen med, at disponeringsværktøjet og betalingsmodulet er integreret, hvorved projektlederne løbende kan følge med i forbruget set i forhold til disponeringen. Løsningen i Skanderborg Kommune har dog ikke fuldstændig udfaset brugen af regneark.

Samtidig peger nogle af interviewpersonerne på ulemper relateret til især regnearksbaserede løsninger, fx fejlkilder som følge af manuelle processer og heraf følgende usikkerhed om korrespondance mellem data i regneark og økonomisystem. Hertil kommer, at regnearksbaserede løsninger medfører et stort administrativt ressourcetræk for organisationen som følge af de manuelle processer, herunder kvalitetssikring af data. Nedenstående citat fra en projektleder i en deltagerkommune illustrerer nogle af ulemperne ved den regnearksbaserede løsning:

> *Det, man kan sige med Excel er, at hver gang, vi har faktureret i OPUS, så skal vi åbne Excel-arket og skrive beløbet ind. Får vi det ikke lige gjort og fulgt op hele tiden, så passer vores regnskab ikke. Det, vi kunne tænke os, er, at der er en reference mellem de to. Når vi fakturerer i OPUS, så viser det sig også i vores projekt- og økonomistyring, så vi ikke hele tiden skal følge op flere steder og sikre os, at vi har fået det rapporteret de rigtige steder. Det er altid der, det går galt.*

Samme projektleder peger på, at det er en væsentlig forudsætning for brugen af regneark i styringen, at der er en fast praksis for løbende at afstemme oplysninger i regneark og økonomisystem for at sikre datakvaliteten.

Blandt andet på den baggrund er de fire deltagerkommuner med primært regnearksbaserede løsninger i gang med eller har overvejelser om at optimere deres systemunderstøttelse, fx ved (øget) anvendelse af økonomisystemet eller fagsystemet på anlægsområdet. Her peger deltagerkommunerne bl.a. på den mulige fordel, at der er tale om mere automatiserede løsninger med færre manuelle arbejdsprocesser, hvilket giver flere muligheder for kobling af data på tværs af systemer, potentielt højere datakvalitet og lavere administrative omkostninger. En anden mulig fordel, deltagerkommunerne peger på, er muligheden for mere effektivt at producere styringsinformation til både den politiske og administrative ledelse.

Som et supplement til dataindsamlingen i de fem deltagerkommuner har VIVE indsamlet oplysninger om systemunderstøttelsen på området for vej og park i Aalborg Kommune (By og Land), som hverken er en regnearksbaseret løsning eller baserer sig på økonomi- eller fagsystemer, se Boks 7.4. Aalborg Kommune deltog i den foranalyse, VIVE gennemførte forud for nærværende analyse, jf. også Boks 1.2 i afsnit 1.3.1, og i den forbindelse blev VIVE bekendt med kommunens systemunderstøttelse på området.

Boks 7.4 Eksempel på systemunderstøttelse – Aalborg

Systemunderstøttelsen i By og Land i Aalborg Kommune kaldes 'Projektdatabasen' og fungerer dels som et ressource- og dokumentationssystem for projektledere i forvaltningen, dels som database over alle anlægsprojekter i forvaltningen. Økonomistyringsmæssigt har den enkelte projektleder ansvar for løbende at foretage en økonomiopfølgning i tal og tekst for hvert projekt og foretage eventuelle justeringer i forhold til forventet årsforbrug, overførsel af eventuel mer- eller mindreforbrug til næste regnskabsår mv. En controller understøtter projektlederne i alle større projekter og udvalgte mellemstore projekter. På baggrund af projektledernes økonomiopfølgning laver økonomifunktionen på månedsbasis et udtræk fra Projektdatabasen for at give ledelsen et samlet overblik over økonomien i forvaltningen. Der bliver desuden lavet en månedlig afrapportering til alle projektejere, som bl.a. giver overblik over økonomien i de enkelte projekter. Projektdatabasen blev oprindeligt udviklet i et samarbejde mellem kommunen og en ekstern rådgiver, og Aalborg Kommune står i dag selv for drift og udvikling af systemet.

Det blev nævnt ovenfor, at der også er forskelle mellem deltagerkommunerne på indholdet og anvendelsen af styringsinformation i budgetopfølgningen. Således viser kortlægningen, at tre af deltagerkommunerne – Haderslev, Odense og Skanderborg – gennem flere år har haft fokus på løbende at følge op på og foretage nødvendige justeringer af periodiseringen af det samlede anlægsbudget som led i den løbende budgetopfølgning. Dermed har der været særlig opmærksomhed på, om anlægsudgifterne tidsmæssigt blev afholdt som forventet og på løbende justeringer af forventningerne. Det gælder i mindre grad i referencekommunerne – Hedensted og Rødovre.

Eksempelvis er periodisering af budgettet udgangspunktet for drøftelserne af de enkelte anlægsprojekter på de såkaldte cafémøder mellem projektledere og økonomifunktion i Odense Kommune, hvor den enkelte projektleder forud for mødet skal ajourføre tidsplan og betalingsplan for hvert projekt. Tilsvarende er der på de månedlige budgetopfølgningsmøder mellem fagchef, projektledere og økonomifunktion i Skanderborg Kommune et særskilt fokus på (re-)periodisering af budgettet, hvor projektlederne som forberedelse til mødet skal opdatere disponeringer af rådighedsbeløb i det enkelte anlægsprojekt i kommunens økonomisystem. Dette fokus på periodisering i budgetopfølgningen i Skanderborg Kommune gælder i øvrigt særligt på ejendomsområdet og var på dataindsamlingstidspunktet under implementering på området for vej og park.

Til sammenligning er der i Hedensted og Rødovre Kommuner ikke det samme fokus på at følge op på den gældende periodisering af budgettet i forbindelse med budgetopfølgningen. Ifølge deltagerkommunerne er der primært fokus på ressourcestyring i indeværende budgetår. Begge deltagerkommuner gør dog opmærksom på, at man som led i arbejdet med at udvikle kommunens budgetopfølgningspraksis på anlægsområdet vil have øget opmærksomhed på periodisering og reperiodisering af budgettet, også i budgetoverslagsårene. Blandt andet med det formål at stabilisere eller reducere anlægsoverførsler mellem budgetår og understøtte likviditetsstyringen.

Perspektiver på udvikling af styringsinformationen på anlægsområdet

Kortlægningen viser, at deltagerkommunerne i begrænset omfang gør systematisk brug af styringsinformation om aktiviteter og resultater i budgetopfølgningen. Det vil sige data, som viser noget om omfanget af aktiviteter (fx antal gennemførte projekter eller antal brugere) og opnåede resultater (fx CO_2-udledning) på anlægsområdet. Data, som koblet med økonomien desuden ville kunne informere kommunerne om produktiviteten og omkostningseffektiviteten på området og dermed understøtte aktivitets- og resultatbaseret økonomisk styring. Til eksempel kunne man sammenholde udgifter og CO_2-udledning

for på den baggrund at sige noget om, hvor meget CO_2-reduktion man som kommune får for pengene.

Kun en enkelt deltagerkommune – Odense – har fast praksis for at anvende styringsinformation om resultater i budgetopfølgningen på anlægsområdet. Odense Kommune har siden 2009 haft effektstyring, jf. også afsnit 2.2.1. Det betyder, at kommunalbestyrelsen løbende formulerer langsigtede politiske målsætninger, jf. de såkaldte Odensemål, som er kommunalbestyrelsens fokuspunkter i arbejdet med at realisere de langsigtede politiske visioner for kommunens udvikling. Også i forhold til investeringerne på anlægsområdet. Odensemålene er operationaliseret som effektmål, og ved siden af det ligger en række udvalgsmål, som er knyttet til de enkelte politiske udvalg, og som understøtter Odensemålene. Der følges løbende op på de faktiske resultater, jf. Boks 7.5 nedenfor, og der aflægges et effektregnskab hvert år.

Boks 7.5 Eksempel på styringsinformation om resultater med relevans for anlægsområdet – Odense

I Odense Kommune får det politiske niveau to større effekt- og økonomiopfølgninger om året. En i juni og en i november. I den del af opfølgningen, som handler om effekt, præsenteres udviklingen i Odensemålene og udvalgenes effektmål.

Tabellerne nedenfor er hentet fra Effekt- og Økonomiopfølgning 2. halvår 2022 og viser, hvordan det er gået med at opfylde effektmål for Odensemålene: 'Byudvikling med kvalitet' og 'En klima- og miljøvenlig storby'. Ud over konkrete målinger fremgår det fra tabellerne for hvert effektmål, om ambitionsniveauet for året forventes indfriet (grøn), om ambitionsniveauet måske bliver indfriet (gul), eller om ambitionsniveauet for året ikke forventes indfriet (rød).

Udvalgsmål: **Byudvikling med grøn omtanke** *Understøtter Odensemålet: Byudvikling med kvalitet*		Forrige måling	Nyeste måling	Forventning 2022 (ambition)	Forventning 2023 (ambition)	Udvikling
1. indikator	Byudvikling med grøn omtanke	2/4 (2021)	**2/4** (2022)	● (2/4)	● (2/4)	→

Opfølgning

Byudvikling med grøn omtanke	Forrige måling	Nyeste måling	Forventning 2022	Ambition 2022	Forventning 2023	Ambition 2023
Andel husstande med mindre end 300 m til et grønt område	68,5%	68,6%	●	78%	●	80,0%
Luftkvalitet (g/m3 NOx og PM partikler)	14,0	14,0	●	16,63	●	15,5
Grundvandbeskyttet areal (hektar)	691	691	●	545	●	570
Genanvendelse af affald	51%	51%	●	56%	●	61%

Udvalgsmål: **Mere klimavenlige kommunale rammer** *Understøtter Odensemålet: En klima- og miljøvenlig storby*		Forrige måling	Nyeste måling	Forventning 2022 (ambition)	Forventning 2023 (ambition)	Udvikling
1. indikator	Mere klimavenlige kommunale rammer	1/1 (2021K1)	**0/1** (2022K3)	● (1/1)	● (1/1)	↘

Opfølgning

Mere klimavenlige kommunale rammer	Forrige måling	Nyeste måling	Forventning 2022	Ambition 2022	Forventning 2023	Ambition 2023
CO2-udledning fra el og varme i kommunens bygninger (tons)	11.211	12.106	●	11.270	●	11.000

Flere af interviewpersonerne i Odense Kommune vurderer dog, at der på anlægsområdet generelt er behov for at revidere og opdatere effektmålene og lave en tættere kobling mellem denne effektstyring og den økonomiske styring.

7.3.2 Vurdering

På baggrund af kortlægningen ses det, at der i budgetopfølgningen til det politiske niveau på anlægsområdet generelt er fokus på de overordnede økonomiske resultater, herunder fx forbrug og forventet regnskabsresultat. Det ses endvidere, at man på politisk niveau overordnet set er tilfreds med kommunens budgetopfølgningspraksis på anlægsområdet, herunder styringsinformationen. Ud fra deltagerkommunernes udsagn er det VIVEs vurdering, at kommunerne med fordel kan arbejde for at skærpe det politiske niveaus fokus på anlægsområdet i forbindelse med budgetopfølgningen for at understøtte en bedre ressourcestyring på området samt nedbringelse eller stabilisering af overførsel af anlægsmidler mellem budgetår (og dermed likviditetsstyringen). Det kan fx gøres ved at have et mere selvstændigt fokus på anlægsområdet i forbindelse med de løbende budgetopfølgninger eller ved at udarbejde styringsinformation, som indeholder oplysninger ud over overordnede økonomiske oplysninger.

Kortlægningen viser endvidere, at der i tre deltagerkommuner gennem flere år har været fokus på at følge op på den gældende periodisering af budgettet i forbindelse med den løbende budgetopfølgning, mens det i mindre grad er tilfældet i de to referencekommuner. En løbende opfølgning på og nødvendig justering af periodiseringen af budgettet kan understøtte både den økonomiske styring af det enkelte anlægsprojekt og kommunens samlede anlægsbudget og kan medvirke til at nedbringe eller stabilisere anlægsoverførsler. Det er på den baggrund VIVEs vurdering, at kommunerne i budgetopfølgningen til det administrative niveau med fordel kan sætte fokus på både bevillingsoverholdelse og realistisk periodisering.

Det fremgår desuden af kortlægningen, at budgetopfølgningen i de fleste deltagerkommuner primært sker ud fra regneark og dataudtræk fra økonomisystemet. Undtagelsen er Skanderborg Kommune, hvor budgetopfølgningen primært foregår med direkte afsæt i kommunens økonomisystem. Deltagerkommunerne er generelt tilfredse med deres nuværende systemunderstøttelse af budgetopfølgningen, men peger samtidig på visse ulemper, især ved den regnearksbaserede løsning. Ud fra analysen kan der ikke peges entydigt på, hvilken systemunderstøttelse som bedst understøtter den økonomiske styring af anlægsområdet. Deltagerkommunernes erfaringer og udsagn peger dog i retning af, at man med fordel kan overveje at forbedre systemunderstøttelsen på området, fx ved (øget) anvendelse af økonomisystemet.

DEL 2
Dokumentation

Litteratur

Bolig- og Planstyrelsen (2022). *Introduktion til klimakrav*: https://bpst.dk/da/Byggeri/Baeredygtigt-byggeri/NY-Klimakrav-i-byg-ningsreglementet#

Byggefakta (2020). *Kommunale byggeprojekter 2020-2023*. Glostrup: Byggefakta.

Dalsgaard, C.T., Foged, S.K. & Lemvigh, K. (2021). *Økonomisk styring af kommunalt leveret sygepleje – Inspiration til kommunerne*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Elm-Larsen, R. (2013). *Forvaltningsrevision: Begreb, Teori og Proces*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.

Ernst & Young (2008). *Kommuners og regioners gennemførelse af anlægsprojekter – endelig rapport*. København: Ernst & Young Danmark.

Foreningen af Rådgivende Ingeniører, FRI, Danske Arkitektvirksomheder & Bygherreforeningen (2019). *Ydelsesbeskrivelse for Bygherrerådgivning 2019*.

Hedensted Kommune (2021). *Fremtidig administrativ organisering Hedensted Kommune*.

Hedensted Kommune (2022). *Ændret struktur i Vækst, Teknik & Fællesskab*.

Heeager, A. & Olesen, S.J. (2014). *Kommunaløkonomi. Rammer, valgmuligheder og styring*. Aarhus: Systime A/S.

Houlberg, K. (2014). David og Goliat i kassen før lukketid – danske kommuners likviditets- og gældsudvikling op til kommunesammenlægningerne i 2007. *Politica,46*(2), 237-257.

Indenrigs- og Boligministeriet (2013). *BEK nr. 1179 af 04/10/2013: Bekendtgørelse om kvalitet, OPP og totaløkonomi i offentligt byggeri.* København: Indenrigs- og Boligministeriet.

Kjærgaard, M., Panduro, B., Nørgaard, E., Houlberg K. & Pedersen, N.J.M. (2017). *Kommunernes økonomistyring 2016. En afdækning af kommunernes økonomiske resultater og økonomistyringspraksis*. København: KORA – Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.

Kjærgaard, M., Dalsgaard, C.T., Panduro, B. & Lemvigh, K. (2018). *Økonomistyring af tværgående løsninger – Inspiration til kommunernes økonomistyring*

af tværgående løsninger målrettet udsatte familier. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

KL (2009). *Styringsudfordringer og -anbefalinger.* København: KL.

KL (2023). *CO2-renoveringsværktøj* (Senest opdateret 22. maj 2023. Version 1.2). Tilgængelig på: https://www.kl.dk/kommunale-opgaver/teknik-og-miljoe/baeredygtige-bygninger/renovering/co2-renoveringsvaerktoej/.

Knudsen, M. & Rich, L. (2010). *Styr på kommunernes økonomistyring*. Kommuneforlaget A/S.

Lemvigh, K., Kloppenborg, H.S. & Dalsgaard, C.T. (2022). *Økonomisk styring af overgangsindsatsen til unge – Inspiration til kommunernes økonomiske styring af indsatsen til unge i overgangen fra barn til voksen*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Lemvigh, K., Kloppenborg, H.S. & Dalsgaard, C.T. (2022a). *Økonomisk styring af overgangsindsatsen til unge – Inspiration til kommunernes økonomiske styring af indsatsen til unge i overgangen fra barn til voksen*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Lemvigh, K., Pedersen, N.J.M., Pedersen, L.B., Jensen, J.K. & Mortensen, S. (2022b). *Kortlægning af kommunernes økonomiske styring af anlægsområdet. En spørgeskemaundersøgelse til alle landets kommuner i 2022*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Lemvigh, K. & Jensen, J.K. (2023). *VIVEs kommunetal 2023.3: Stor forskel på kommunernes budgetpræcision på anlægsområdet*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Odense Kommune (2023). *Styrelsesvedtægt for Odense Kommune:* https://www.odense.dk/politik/odense-byraad/styrelsesvedtaegt

Panduro, B., Nørgaard, E., Nøhr, K., Kjærgaard, M. & Kloppenborg, H. (2012). *God kommunal økonomistyring – en undersøgelse af seks kommuners praksis.* Aarhus: KREVI – Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut.

Pedersen, N.J.M. (2018). *Statens styring af kommuner – Sammenligning af alternative modeller for finanspolitisk styring af kommuner i Danmark og Sverige*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Pedersen, R.T. & Thau, M. (2019). *Udvalgsstyret i danske kommuner – Demokratisk ansvarsplacering, politisk lederskab og professionalisme i udvalgsstyret og alternative styreformer*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Skanderborg Kommune (2015). *Skanderborgmodellen i praksis. Håndbog for kontraktholdere.*

Skanderborg Kommune (2021). *Klar til fremtiden – ny central administration.*

Skanderborg Kommune (2022). *Politisk og administrativ budgetproces for 2023-2026*.

Værdibyg (2011). *Perspektiver på faseskift*.

Værdibyg (2022a). *Budgettering*.

Værdibyg (2022b). *Økonomistyring*.

Bilag 1 Uddybende om data og metode

I det følgende uddybes først analysens teoretiske grundlag, hvorefter der gøres rede for udvælgelsen af kommuner til deltagelse i analysen samt analysens datagrundlag. Afslutningsvis beskrives VIVEs procedure for kvalitetssikring.

Analyseramme

Økonomisk styring

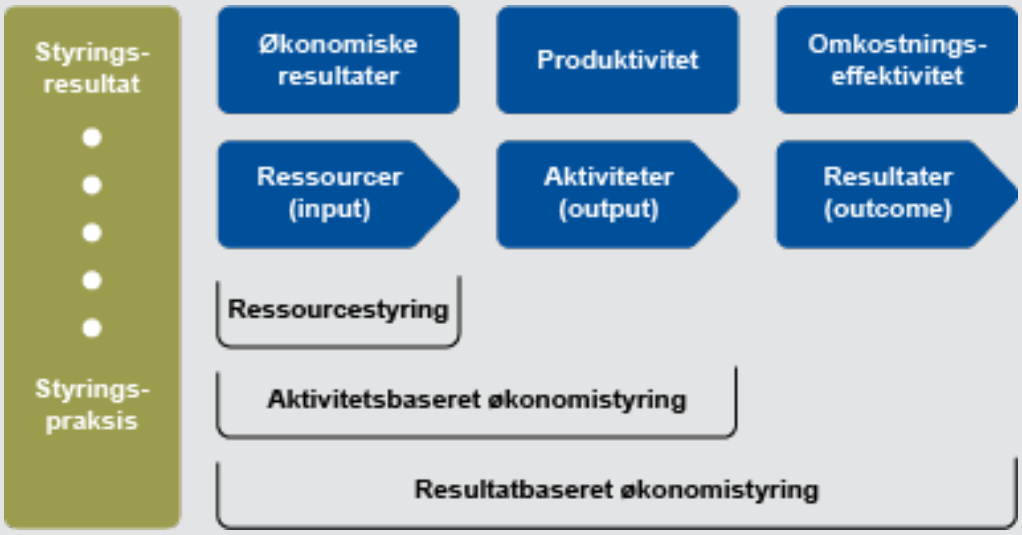
Analysen tager afsæt i en bred tilgang til økonomisk styring. Den brede tilgang er kort gennemgået her og er beskrevet nærmere i rapporten *Kommunernes økonomistyring 2016* fra VIVE (dengang KORA) (Kjærgaard et al., 2017). Tilgangen er baseret på eksisterende litteratur.[52] Økonomisk styring kan defineres i tre dimensioner:

- Ressourcestyring (sigter på at opnå gode økonomiske resultater)
- Aktivitetsbaseret økonomisk styring (sigter på at opnå høj produktivitet)
- Resultatbaseret økonomisk styring (sigter på at opnå høj omkostningseffektivitet).

Ressourcestyring knytter sig til inputsiden af den kommunale produktionsproces og har økonomiske resultater, fx budgetbalance og udgiftsstyring, som væsentligt genstandsfelt. Aktivitetsbaseret økonomisk styring relaterer sig til forholdet mellem input og output, dvs. udgifter og aktiviteter, og vedrører hermed kommunens produktivitet. Resultatbaseret økonomisk styring beskriver forholdet mellem input og outcome og er altså et spørgsmål om, hvor gode faglige resultater der opnås for et givet budget. De tre dimensioner fremgår af Bilagsfigur 1.1.

[52] Blandt andet Houlberg, 2014; Elm-Larsen, 2013.

Bilagsfigur 1.1 Økonomistyringsdimensioner



Kilde: Dalsgaard et al., 2020.

Den kommunale styringskæde

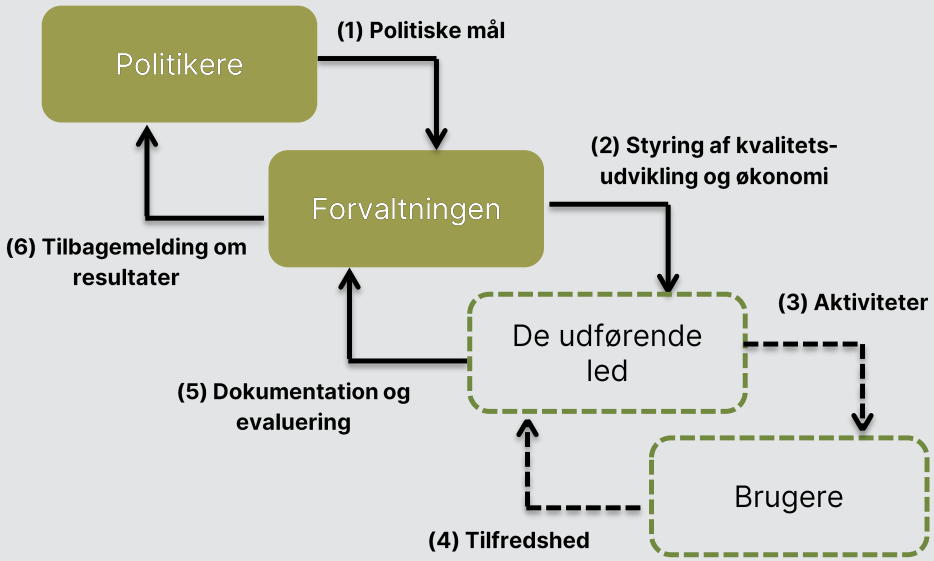
I analysen tages der endvidere afsæt i den kommunale styringskæde, som er illustreret i Bilagsfigur 1.2. Udgangspunktet i den kommunale styringskæde er, at de politiske mål via forvaltningen omsættes til aktiviteter på det udførende niveau (sammenhæng nr. 1-3). Endvidere melder forvaltningen tilbage til politikerne om resultaterne af de kommunale aktiviteter (sammenhæng nr. 4-6).

Det politiske niveau spiller en vigtig rolle i den økonomiske styring i kommunerne, også på anlægsområdet. Derfor har det været relevant at inddrage det politiske niveau og samspillet med administrationen (sammenhæng nr. 1 og 6 i Bilagsfigur 1.2).

På anlægsområdet er det udførende niveau typisk eksterne, private entreprenører, og derfor ikke som sådan et direkte led i den kommunale styringskæde. Derfor indgår 'de udførende led' ikke som informanter i analysen og er følgelig markeret med en anden farve i Bilagsfigur 1.2. Analysen har dog så vidt muligt afdækket forvaltningens styring af de udførende led (sammenhæng nr. 2 og 5) for så vidt angår analysens fokus på konkrete anlægsprojekter.

Heller ikke 'brugerne' og sammenhængen mellem brugerne og de udførende led (sammenhæng nr. 3 og 4) indgår i analysen. Brugerne er derfor også markeret med en anden farve og sammenhæng nr. 3 og 4 med stiplet linje i Bilagsfigur 1.2.

Bilagsfigur 1.2 Den kommunale styringskæde



Kilde: KL, 2009. Tilvirket af VIVE.

Valg af deltagerkommuner

Analysen er tilrettelagt som en kvalitativ analyse i fem kommuner, heraf tre kommuner med relativt gode økonomiske styringsresultater og to kommuner med relativt mindre gode økonomiske styringsresultater, jf. nedenfor. Fordelingen bygger på, at det er en del af undersøgelsens formål at komme med eksempler på god økonomistyringspraksis. Derfor er der blandt deltagerkommunerne en overvægt af kommuner med god økonomisk styring, dvs. gode økonomiske styringsresultater (målt på, om de har relativt god eller forbedret udgiftsstyring).

De fem deltagerkommuner er valgt på baggrund af en udvælgelsesproces i to trin. I første trin er der ud fra registerdata udvalgt otte bruttokommuner med gode økonomiske styringsresultater på anlægsområdet og fire bruttokommuner med mindre gode økonomiske resultater. I dette trin har VIVE desuden inddraget viden fra foranalysen om konkrete kommuner med god eller velovervejet styringspraksis på anlægsområdet. I andet trin er der foretaget en

screeningsproces, hvor bruttogruppen blev indsnævret yderligere til tre udvalgte deltagerkommuner med relativt gode økonomiske styringsresultater og to 'referencekommuner' med mindre gode resultater.

Første trin i udvælgelsen: Fra 98 kommuner til 12 bruttokommuner

I udvælgelsens første trin er de otte bruttokommuner med gode økonomiske styringsresultater primært valgt ud efter, at de har relativt god udgiftsstyring på anlægsområdet. Udgiftsstyring er vurderet samlet ud fra især to parametre. For det første har vi set på budgetoverholdelse og budgetpræcision på anlægsområdet over en 3-5-årig periode. For det andet har vi anvendt kommunernes svar på spørgsmålene om det aktuelle niveau for overførsler og om udviklingen i overførsler på anlægsområdet over en 3-5-årig periode. Svarene stammer fra en spørgeskemaundersøgelse, gennemført af VIVE i 2022 (Lemvigh et al., 2022b). Vi har udvalgt kommuner, der har haft faldende niveau af overførsler eller generelt har et lavt niveau af overførsler. Derudover har vi inddraget niveauet for anlægsudgifter set over en årrække (3-5 år) som udtryk for kritisk masse på anlægsområdet.

Derudover er der udvalgt en bruttogruppe på fire referencekommuner. Det primære kriterium for udvælgelse af disse fire kommuner er, at de *ikke* har udvist god udgiftsstyring på anlægsområdet, vurderet ud fra de ovennævnte parametre.

Endvidere har vi i udvælgelsen så vidt muligt undgået outliers, dvs. kommuner med stor afvigelse fra gennemsnittet i forhold til kommunestørrelse og udgiftsniveau på anlægsområdet. Endelig har vi tilstræbt en geografisk spredning af deltagerkommunerne og en variation i forhold til, om kommunen har befolkningstilvækst eller -tilbagegang, da det kan have en betydning for styringen på netop anlægsområdet.

I Bilagsboks 1.1 er en oversigt over de anvendte kriterier for valg af de 12 bruttokommuner.

Bilagsboks 1.1 Oversigt over kriterier for udvælgelse af 12 bruttokommuner

Udvælgelseskriterium

- udgiftsstyring, ud fra en samlet vurdering af:
  - budgetoverholdelse og budgetpræcision på anlægsområdet (gennemsnit af 3-5 år)
  - niveau for og udvikling i niveau for anlægsoverførsler over en 3-5-årig periode
  - niveauet for anlægsudgifter over en 3-5-årig periode.

Outliers er søgt fravalgt i forhold til

- det samlede udgiftsniveau på anlægsområdet (gennemsnit af flere år)
- kommunestørrelse.

Variation er søgt i forhold til

- geografi
- demografisk situation (befolkningsvækst eller -fald).

Andet trin i udvælgelsen: Fra 12 bruttokommuner til 5 deltagerkommuner

I udvælgelsens andet trin har bruttokommunerne gennemgået en screeningsproces, hvorudfra der er udvalgt fem deltagerkommuner. Screeningsprocessen bestod af ét telefoninterview pr. kommune. Der blev gennemført screeningsinterview med den eller de personer i den enkelte kommune med størst indsigt i emnet og dermed bedst mulighed for at svare på spørgsmål om den økonomiske styring af anlægsområdet. I telefoninterviewet blev bruttokommunernes overordnede styringspraksis på anlægsområdet afdækket. På den baggrund er der udvalgt fem deltagerkommuner.

De vigtigste data i udvælgelsen af deltagerkommuner fremgår af Bilagstabel 1.1 og 1.2.

Bilagstabel 1.1 Budgetafvigelse, udgifter pr. indbygger og udgiftsudvikling på anlægsområdet, 2017-2019

	Budget-afvigelse, 2017	Budget-afvigelse, 2018	Budget-afvigelse, 2019	Budget-afvigelse, 2015-19*	Budget-afvigelse, 2017-19*	Gns. udgiftsniveau, kr. pr. indb., 2017-19	Udgifts-udvikling 2017-19
Tre kommuner med gode økonomiske styringsresultater							
Skanderborg	11,9 %	21,1 %	44,1 %	17,6 %	25,7 %	2.248	-1,3 %
Haderslev	0,9 %	4,6 %	8,7 %	6,8 %	4,8 %	2.547	-14,5 %
Odense	-1,2 %	21,4 %	4,0 %	11,7 %	8,9 %	2.886	6,3 %
To referencekommuner							
Hedensted	-118,2 %	-36,8 %	-47,9 %	45,0 %	67,6 %	3.052	-34,9 %
Rødovre	27,1 %	2,1 %	-68,3 %	23,3 %	32,5 %	4.441	-27,5 %
Gennemsnit (vægtet)							
Hele landet	-8,0 %	-6,6 %	5,2 %	3,3 %	3,1 %	3.316	-6,0 %

Anm.: Negativ budgetafvigelse betyder, at kommunen har haft et merforbrug i det givne år; og vice versa.

Note: * Absolut budgetafvigelse, dvs. gennemsnitlig afvigelse, uanset retning.

Kilde: ECO Nøgletal.

Bilagstabel 1.2 Anlægsoverførsler og demografiske data

	Anlægs-overfør-sel*	Overfør-selsprofil*	Anlægs-udgifter (brutto, gns. 2017-19, mio. kr.)	Indbyg-gertal (2022)	Vækst i indbyg-gertal (2017-21)	Prognose for ind-byggertal (2022-26)	Befolk-nings-tæthed (2021, indb./km2)
Tre kommuner med gode økonomiske styringsresultater							
Skanderborg	20-40 %	Vokset	137,5	64.318	4,9 %	4,8 %	152
Haderslev	20-40 %	Uforandret	142,5	55.340	-1,2 %	-1,1 %	68
Odense	0-20 %	Uforandret	584,1	205.978	2,5 %	1,6 %	675
To referencekommuner							
Hedensted	40-60 %	Uforandret	142,3	47.099	0,5 %	1,0 %	85
Rødovre	60-80 %	Vokset	174,9	41.382	6,8 %	4,0 %	3.370
Gennemsnit (vægtet)							
Hele landet			19.160,2	59.932	1,6 %	1,4 %	137

Note: * Data stammer fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse fra marts 2022.

Kilde: Danmarks Statistik, VIVE og ECO Nøgletal.

Datagrundlag

Datagrundlaget for analysen består af skriftligt materiale fra deltagerkommunerne, en kortlægningsworkshop, en række interviews i hver af deltagerkommunerne samt en vurderingsworkshop. I det følgende beskrives indholdet i de fire datakilder, og hvordan de bidrager i analysen.

Skriftligt materiale

Deltagerkommunerne har sendt eksisterende, væsentligt skriftligt materiale på området til VIVE. Det materiale, som deltagerkommunerne som udgangspunkt blev bedt om at sende til VIVE, fremgår af Bilagstabel 1.3. Dokumenterne har dannet grundlag for at forberede og sikre størst muligt udbytte af kortlægningsworkshoppen og interviewene med deltagerkommunerne.

Bilagstabel 1.3 Oversigt over skriftligt materiale

Analysetema	Skriftligt materiale
Politikker, målsætninger og strategi	Politik(ker) og målsætninger samt strategi for anlægsområdet Retningslinjer for styring og organisering af anlægsprojekter
Organisering	Organisationsdiagrammer for kommunen (administrativ og politisk organisering) Dokumenter vedrørende organisering af anlægsområdet og anlægsprojekter, fx analyse af omorganisering af anlægsområdet eller eksempler på organisering af konkrete anlægsprojekter
Økonomistyringsprincipper	Nedskrevne overordnede økonomistyringsprincipper eller bevillingsregler, fx principper for frigivelse af rådighedsbeløb og afgivelse af anlægsbevilling Principper for budget- og ledelsesansvar
Budgetlægning	Budget 2020 og 2021 for anlægsområdet, herunder anlægsoversigter Regnskab 2020 for anlægsområdet Dokumenter, der beskriver styringsredskaber i relation til budgetlægning på området, herunder fx prognoseværktøjer Et eller flere eksempler på budgetter for anlægsprojekter
Budgetopfølgning og prognoser	Budgetopfølgninger i 2020 og 2021 til politisk behandling med bilag Administrative økonomiopfølgninger og regnskabsprognoser til opfølgning med relevante budgetansvarlige ledere, fx teknisk chef Et eller flere eksempler på anlægsregnskaber
Styringsinformation og styringsnøgletal	Udarbejdet styringsinformation i 2020 og 2021, fx nøgletal om økonomi og aktiviteter samt om resultater, fx vedr. tidsplaner for og kvalitet i kommunens anlægsprojekter.

Kortlægningsworkshop

VIVE har afholdt en kortlægningsworkshop for at få indblik i væsentlige økonomiske styringsudfordringer i relation til anlægsområdet samt indtryk af variationen i deltagerkommunernes økonomiske styringspraksis på området.

Kortlægningsworkshoppen gav værdifuld viden til den videre analyseproces om deltagerkommunernes økonomiske styringspraksis for den samlede anlægsportefølje. Derudover gav kortlægningsworkshoppen deltagerkommunerne indsigt i og mulighed for at kommentere på hinandens styringspraksis i relation til anlægsområdet. Dermed var workshoppen med til at sikre, at de væsentlige forskelle og ligheder mellem deltagerkommunernes praksisser blev afdækket. VIVE brugte viden fra kortlægningsworkshoppen til at kvalificere interviewguiden til og forberedelsen af interviewene.

Ved workshoppen deltog fra hver deltagerkommune en økonomichef eller -leder, en eller flere chefer med ansvar for anlægsområdet samt en eller flere økonomikonsulenter tilknyttet området.

Interviews i deltagerkommunerne

I hver deltagerkommune er der gennemført fire interviews med: 1) fagchefen på området (fx ejendomschef), 2) økonomichefen, 3) afdelingsledere og fagkonsulenter/sagsbehandlere på anlægsområdet samt 4) relevante økonomikonsulenter tilknyttet anlægsområdet. Endvidere er der gennemført interviews med repræsentanter fra det politiske niveau, herunder fx borgmesteren og/eller forperson for teknisk udvalg.

Alle interviews er gennemført virtuelt som individuelle interviews eller gruppeinterviews. Der er i alt gennemført 30 interviews med repræsentanter fra de fem deltagerkommuner. Bilagstabel 1.4 viser fordelingen af interviewpersoner i deltagerkommunerne.

Bilagstabel 1.4 Interviewpersoner i de fem deltagerkommuner

	Økonomi-chef	Økonomi-konsulen-ter	Fagchef	Afdelings-ledere og projekt-ledere	Politikere	Øvrige	I alt
Haderslev	1	2	1	1	1		6
Hedensted	1	1	1	4	2	2	11
Odense	1	2	1	4	1		9
Rødovre	1	2	1	4	1		9
Skanderborg	1	1	2	3	1	2	10
I alt	5	8	6	16	6	4	45

Interviewene havde primært til formål at afdække kommunernes reelle implementering af vedtagne retningslinjer og principper. De tog udgangspunkt i en semistruktureret interviewguide. Formålet hermed var at sikre, at alle relevante emner blev berørt, samtidig med at nye perspektiver kunne inddrages. Interviewguiden var til dels tilpasset de forskellige repræsentanter i styringskæden. Variationen i spørgsmålene stillet på tværs af repræsentanterne er dog så lille, at det stadig er meningsfuldt at analysere på tværs af relevante temaer.

Interviewene varede gennemsnitligt en time. Der blev skrevet referat af alle interviewene, som efterfølgende blev kondenseret i datadisplays.

Vurderingsworkshop

VIVE har faciliteret en vurderingsworkshop (afholdt fysisk) med repræsentanter fra alle deltagerkommunerne for på tværs af kommuner at drøfte, kvalificere og videreudvikle anbefalinger til økonomisk styring af anlægsområdet. Workshoppen tog udgangspunkt i kommunernes praksiserfaringer og undersøgelsens foreløbige resultater, herunder kortlægningen af praksis på tværs af kommuner og foreløbige anbefalinger. På workshoppen har kommunerne således aktivt bidraget til at diskutere og kvalificere anbefalinger og inspirationspunkter til at videreudvikle den økonomiske styring af området. VIVE er dog alene ansvarlig for analysens resultater og anbefalinger.

Kvalitetssikring

VIVE har i denne analyse anvendt sin faste procedure for kvalitetssikring. Kvalitetssikringen af rapporter består af to eksterne reviews kombineret med godkendelse af VIVEs ansvarlige forsknings- og analysechef. Endvidere er denne rapport kvalitetssikret ved en høringsrunde i deltagerkommunerne samt to interne reviews i VIVE.