



Til Kultur- og Fritidsudvalget

10-06-2008

Bilag 1: Forslag til forbedret budgettering af anlægsprojekter

Sagsnr.
2008-27322

På sit møde den 3. april 2008 godkendte Kultur- og Fritidsudvalget indstillingen og tog redegørelsen om ”Tidsforløb og styring af anlægsprojekter” (KFU 129/2008) til efterretning.

Dokumentnr.
2008-272436

Samtidig anmodede udvalget Kultur- og Fritidsforvaltningen om at udarbejde en konkret indstilling med løsningsforslag. Nærværende notat beskriver en række forslag, der samlet set vil bidrage til mere realistiske og omkostningssvarende budgetter for anlægsprojekter. Forslagene er opdelt i tre kategorier:

Sagsbehandler
Helle Døssing

- 1) Bevillinger der i højere grad tager højde for den reelle byggeprisudvikling
- 2) Central anlægsbufferpulje (risikopulje)
- 3) Delt bevillingsudmøntning på anlægssager

Der refereres på kryds og tværs mellem forslagene, der er gensidigt afhængige og skal ses som en samlet model. Der er allerede gennem længere tid og i samarbejde med blandt andre økonomiforvaltningen arbejdet med forslag om delt bevillingsudmøntning og en central risikopulje, og der udtrykkes fælles forståelse for problemstillingerne og vilje til at ændre procedureerne.

1. Prisindeks

Postboks 228
1502 København V

Telefon
3366 6850

E-mail
helled@kff.kk.dk

EAN nummer
5798009781482

www.kk.dk

Nuværende praksis

P-reguleringen i Københavns Kommune bygger på KLs skøn, som igen er baseret på Finansministeriets Økonomiske Redegørelse. Dette skøn beregnes for den generelle prisudvikling, og afspejler ikke de særlige forhold på bygge- og anlægsmarkedet.

Kontrakter inden for bygge- og anlægsområdet reguleres generelt (delvist reguleret af lovgivning) med udgangspunkt i Danmarks Statistiks byggeomkostningsindeks for boligbyggeri, der i perioder udvikler sig markant anderledes end P-reguleringen.

Byggeomkostningsindekset er nationalt og afspejler derfor ikke regionale forskelle.

Ved udarbejdelse af budgetter for nye projekter tager KEjd udgangspunkt i Danmarks Statistiks byggeomkostningsindeks, til tider suppleret med skønsmæssige justeringer for de særlige prisstigninger, som kan forventes i København eller inden for særlige markedsområder. Der er eksempelvis en tendens til, at prisstigningerne på unikke og komplicerede projekter (f.eks. svømmehaller) er større end de generelle prisstigninger. Ved sådanne projekter afsættes ekstra reserver til prisudvikling, fastlagt på baggrund af risikovurdering og nøgletal. Disse vurderinger er dog forbundet med stor usikkerhed, bl.a. fordi antallet af sammenlignelige projekter ofte er lille, og fordi byggeomkostningsindekset ikke tager højde for regionale forskelle og opgøres bagudrettet.

Desuden bliver KEjds forslag om afsætning af tilstrækkelige reserver til håndtering af en usikker prisudvikling mv. i de konkrete projekter ofte mødt med skepsis hos de bestillende fagforvaltninger.

Løsningsforslag

For at få et mere retvisende billede får KEjd regelmæssigt udarbejdet en prognose for byggeomkostninger i København hos ejendomsmæglerfirmaet Sadolin & Albæk. I prognosen for København fra juli 2007 forudses en stigning på 5,7 – 7,7 %, hvoraf de 2 – 4 % points udgøres af særlige prisstigninger i København. Ifølge Danmarks Statistik var stigningen i byggeomkostningsindekset for hele landet i 2007 6,3 %. Den seneste prognose fra april 2008 forudser derimod en afmatning, og en beskeden udvikling i byggeomkostningerne på 1,9 % i 2008 og 1,5 % i 2009 for såvel København som landet generelt. Til sammenligning er prisindekset for 2008 på 3 %.

Sådanne prognoser forventes fortsat indhentet 1-2 gange årligt, både til generel vurdering af prisudviklingen og som grundlag for budgettering på projektniveau. Det skal dog bemærkes, at det aldrig vil være muligt at sikre sig fuldstændigt i forhold til usikkerheden på prisudviklingen på bygge- og anlægsmarkedet. Alle prognoser, som rækker ud over 1

år, er meget usikre.

To muligheder for at imødegå budgetoverskridelser grundet prisstigninger kunne således være:

- a) Når det detaljerede budget for det enkelte projekt udarbejdes og præsenteres i forbindelse med *udførelsesbevillingen* (se nedenfor), indarbejdes og synliggøres de formodede prisstigninger jf. de udarbejdede prognoser for Københavnsområdet. Der tages højde for det reelle tidsforløb i projektet og dets udgiftsmæssige tyngdepunkt. Københavns Ejendomme bærer risikoen ved forøgede omkostninger som følge af forsinkelser i projektet, der ikke er forårsaget af ændrede ønsker/krav fra bestillerne, eller hvis prisudviklingen skulle ligge højere, end hvad der var forudsagt i prognosen. Tilsvarende beholder KEjd overskuddet, hvis prisudviklingen er lavere end forventet, jf. prognosen.

Fordel: Byggebudgettet er kendt fra starten af processen.

Ulempe: Der bliver ikke kompenseret for pludselige og uventede stigninger i byggeprisindekset.

- b) De realiserede prisstigninger i byggeomkostningerne, der ligger udover P-reguleringen, dækkes i forbindelse med regnskabsafslutning. KEjd vil fortsat tilrettelægge økonomistyringen på baggrund af den forventede prisudvikling, og der vil derfor kunne opstå overskud og underskud, når regnskabet endelig gøres op. KEjd forventes at bære risikoen / høste overskuddet.

Fordel: Der kompenseres for de reelle omkostningsstigninger.

Ulempe: Det nøjagtige budget er ikke kendt fra start, og prognoserne kan ramme meget forkert.

Alternativ a) ligger bedst i tråd med KEjds forretningsprofil og har den fordel at projekterne fra starten får et så realistisk budget som muligt. Det er derfor dette forslag, som anbefales.

2. Central anlægsbufferpulje (risikopulje)

Ved en del projekter, der ikke indgår i større samlede planer, fastlægges de overordnede økonomiske rammer i form af budgetnotater i forbindelse med kommunens årlige budget. Det vil

sige, at den økonomiske ramme er baseret på meget generelle og upræcise beregninger. Derudover er der ved byggesager en del risici, hvis økonomiske omfang det er vanskeligt at estimere på forhånd. Endvidere kan der forekomme markedsmæssige udsving ved licitationen, der langt overstiger den forventede og budgetterede prisudvikling.

Løsningsforslag

Det foreslås, at der ved indgangen til budgetforhandlingerne foretages en reservation af en fast andel af anlægsbudgetrammen, f.eks. 15 %. Disse midler placeres i en central anlægsbufferpulje, eksempelvis under Økonomiudvalget.

Det foreslås, at adgangen til anlægsbufferpuljen reguleres efter to klart forskellige procedurer:

- a) Normalt er der adgang til puljen i forbindelse med den politiske indstilling om udmøntning af *udførelsesbevillingen* (se nedenfor). Hvis det efter udarbejdelse af projektforslag viser sig, at den afsatte ramme ikke er tilstrækkelig, kan der søges om ekstra midler fra anlægsbufferpuljen. I dette tilfælde skal alle udgifter være velbeskrevne, og det skal dokumenteres, at de er større end, hvad der måtte forventes ved denne type byggeri, jf. nøgletal beskrevet i det oprindelige budgetnotat (f.eks. at udgifterne til jordoprensning overstiger det normale for den type projekter). Derudover skal dokumenteres, at det valgte projektforslag er i overensstemmelse med det tidligere udarbejdede ideoplæg og den politiske tekst i budgetaftalen.
- b) Efter udførelsesbevillingen er adgangen til anlægsbufferpuljen restriktiv. Som udgangspunkt skal der i stedet gennemføres kompenserende besparelser. Der kan dog være tale om besparelser i et omfang, der gør, at formålet med byggeriet ikke længere opfyldes. I de tilfælde kan udføreren (KEjd) søge om yderligere midler med henvisning til forhold, som det ikke var muligt at kende til ved udførelsesbevillingen, som går udover normale erfaringsbaserede nøgletal for de relevante risici, og som forvaltningen ingen indflydelse har haft på, f.eks. et meget dårligt licitationsresultat. Forudsætningen er således, at der er tale om en fordyrelse af projektet, der ikke ville kunne være undgået gennem rettidig omhu i de tidligere faser. Det er afgørende, at der etableres en hurtig proces for at få adgang til disse midler, så forsinkelser kan undgås. Dertil tilsiger udbudsreglerne, at der relativ kort tid efter at en licitation er afholdt skal tildeles en kontrakt. I stedet for en traditionel politisk indstilling foreslås derfor en administrativ procedure,

hvor eksempelvis ØKF bemyndiges til at bevillige yderligere midler fra puljen på baggrund af helt fastlagte retningslinjer.

3. Delt bevillingsudmøntning på anlægssager

Nuværende praksis

Ved flerårige anlægsbevillinger gives hele bevillingen som regel som et samlet beløb i budgetåret, der ofte ligger to til tre år før byggeriet går i gang. Det medfører betydelige overførsler mellem årene, som vanskeliggør en retvisende budgettering af anlægsudgifterne i de respektive finansår, og som efter regeringens nye udspil risikerer at blive modregnet i kommunernes bloktilskud.

Løsningsforslag

Det foreslås, at der allerede i forbindelse med budgetnotatet indføres en overordnet risikovurdering på baggrund af erfaringstal fra lignende byggerier.

Derudover foreslås en **opdelt udmøntning**, hvor anlægsprojekter opdeles i tre kategorier i forhold til deres kompleksitet og størrelse¹:

- a) Ukomplicerede projekter under 5 mio.kr. udmøntes på en gang, dog periodiseret over finansår i henhold til det forventede forbrug. Skulle en lille sag være mindre godt belyst på ansøgningstidspunktet (f.eks. Institutionssammenlægnings-sagerne), kan man med en afsætning til risiko bringe sagen hen i tryghedszonen, hvis det vurderes for tids- og ressourcekrævende at behandle sagen politisk to gange. Hvis det derimod vurderes, at der er risiko for udgifter til asbestsanering, forurenede jord og lignende, bliver sagen anset for kompliceret, og der udmøntes af to gange (se b nedenfor). Eksempler på projekter i kategori a er små, ukomplicerede og velbelyste sager, f.eks. renovering af Hovedkassen på Rådhuset.
- b) Relativt ukomplicerede og velbelyste projekter mellem 5 og 30 mio.kr. eller små, men komplicerede projekter, udmøntes af to gange: Det er muligt at prissætte en projekteringsbevilling, som skal finansiere projektudviklingsfasen frem til og med udarbejdelsen af et detaljeret projektforslag. Derefter ansøges om en udførelsesbevilling på baggrund af det foreliggende projektforslag og det dertil hørende styrende budget, der udgør et langt mere sikkert estimat af anlægsprojektets reelle

¹ De nævnte beløbsgrænser er vejledende, idet projektets kompleksitet er afgørende for, om der skal udmøntes 1, 2 eller 3 gange.

omkostninger. Udførelsesbevillingen skal som udgangspunkt omfatte den resterende rådighedsbevilling, men der er mulighed for på dette tidspunkt at søge om en større bevilling end tidligere forudsat, hvis det har vist sig, at intentionerne med projektet ikke kan opfyldes med den oprindeligt udstukne ramme. Politikerne har ifølge denne model en reel mulighed for at vælge i mellem et forhøjet budget, besparelsesforslag, udskydelse af projektet eller ligefrem at forkaste udførelsen. Såfremt det besluttet at tilføre projektet yderligere midler, finansieres merudgiften fra den centrale anlægsbufferpulje. Eksempler på projekter i denne kategori er f.eks. renoveringen af et udendørs svømmebad, hvor omfanget af nødvendige arbejder konkret skal afdækkes og detaljeres, for at der kan opnås et realistisk bud. Et andet eksempel er et kulturhus, hvor brugerprocessen er grundlaget for fastlæggelsen af omfang og indhold af programmet, hvilket har betydning for tid og økonomi.

- c) Projekter over 30 mio.kr. eller projekter, der er utilstrækkeligt belyste, særligt komplicerede eller særligt risikoforbundne og dermed meget svære at prissætte uden nærmere undersøgelser, udmøntes af tre gange. I første udmøntning afsættes et mindre beløb til afklaring af sagsgrundlaget, herunder omfang og myndighedsforhold. Der igangsættes ofte visse konkrete forundersøgelser for at afdække større risikomomenter såsom geoteknik, jordforurening, svampeangreb og asbestforekomster. Når grundlaget er belyst, og projektet kan prissættes med større sikkerhed, bliver sagen videreført som beskrevet under kategori b. Dette giver politikerne et klarere billede af projektets omfang, økonomi og tid på et tidligt tidspunkt i processen. Eksempler på projekter der falder inden for denne kategori er store nybyggerier og renoveringer af f.eks. skoler og svømmehaller.

I forbindelse med udarbejdelsen af den første indstilling beslutter den pågældende fagforvaltning og KEjd, om sagens kompleksitet fordrer 1, 2 eller 3 udmøntninger. Derefter udarbejder bestilleren, i dialog med udføreren, den første indstilling, hvormed hele rammen bevilliges og overføres til KEjd, men hvor kun projekteringsbevillingen (eller for små projekter hele bevillingen) udmøntes. Udføreren har efterfølgende det afgørende ord og er ansvarlig for, i dialog med bestilleren, at udarbejde udførelsesindstillingen. I forhold til den nuværende praksis, udmøntes udførelsesbevillingen senere og er bundet tæt sammen med et detaljeret projektforslag.

For kategori b) og c) vil den foreslåede procedure betyde et lidt længere tidsforløb, idet to eller tre indstillinger skal behandles politisk.

Der er imidlertid ofte arbejder, der kan udføres parallelt med den politiske proces. Til gengæld vil bevillingerne modsvare et budget, der er udarbejdet på baggrund af et gennemarbejdet projektforslag, og dermed vil politikerne få et mere eksakt beslutningsgrundlag. Desuden vil ligeledes tidskrævende tillægsbevillinger kunne undgås².

Endelig foreslås det, at udmøntningen af bevillingen periodiseres ud fra projektforslaget, således at beløbene indarbejdes i det vedtagne budget for de år, hvor bevillingen forventes brugt. Det vil betydeligt mindske overførslerne mellem årene og sikre en indeksering af bevillingerne.

Samlet set udgør reserveringen af en bestemt del af anlægsbudgetrammen og den delte bevillingsudmøntning et nyt paradigme for udmøntning af anlægsmidler, der vil bidrage til såvel en mere informeret beslutningstagning og en bedre projektstyring, idet:

- Risici bliver afdækket og synliggjort tidligt i forløbet;
- Byggeprojekterne kan planlægges ud fra realistiske tids- og budgetrammer;
- Budgetoverskridelser, der først fremkommer sent i anlægsprocessen, når det er for sent eller meget dyrt at ændre på projektet, minimeres.

² De seneste svømmehalsprojekter – Bellahøj Svømmehal og Valby Vandkulturhus – ville sandsynligvis være blevet gennemført noget hurtigere og med en mere gennemsigtig proces, hvis man havde benyttet den delte udmøntningsmodel og haft adgang til en anlægsbufferpulje.