

Retningslinjer for udformning af bygge- og anlægsaktstykke

December 2015

2015

Retningslinjer for udformningen af bygge- og anlægsaktstykker

Denne vejledning indeholder retningslinjer for udformningen af aktstykker til Finansudvalget vedrørende bygge- og anlægsprojekter. Vejledningen skal ses som et supplement til retningslinjerne for udarbejdelsen af aktstykker i pkt. 3.5 i Budgetvejledningen.

1. Indledning

Nærværende vejledning henvender sig både til bygge- og anlægsprojekter finansieret af drifts- og anlægsbevillinger, bevillinger af typen statsvirksomhed og statsfinansierede selvejende institutioner, samt statsejede virksomheder der efter nærmere angivne krav i særskilt lovgivning er pålagt – i konkrete situationer – at indhente Finansudvalgets tilslutning (via aktstykker).

Vejledningen indeholder en gennemgang af de oplysninger, der typisk skal medtages i et aktstykke til Finansudvalget, hvori der søges om tilslutning til, at opførelsen af et anlægsaktiv igangsættes, herunder fornyelse/modernisering af eksisterende anlægsaktiver, eller evt. fortsættes ved væsentlige ændringer. Vejledningen dækker således ikke aktstykker, hvori der alene anmodes om hjemmel til at foretage køb af eksisterende anlægsaktiver eller større materialekøb. Ved sådanne aktstykker henvises til Budgetvejledningen 2016 (BV).

Der skelnes i vejledningen mellem anlægsaktstykker og byggeaktstykker. Der anvendes følgende definitioner:

- Ved et *anlægsaktstykke* forstås et aktstykke, der forelægges Finansudvalget med henblik på at skabe hjemmel til igangsættelsen eller fortsættelsen af opførelsen af et anlægsaktiv, fx etableringen af en motorvej, opførelsen af en ny togstation mv.
- Ved *byggeaktstykker* forstås de specifikke anlægsaktstykker, der vedrører igangsættelsen af egentlige ejendomsbyggerier, fx udbygningen af en erhvervsskole, opførelsen af en ny kontorejendom mv.

Baggrunden for denne opdeling i vejledningen er, at opbygningen af et byggeaktstykke og et anlægsaktstykke adskiller sig på nogle områder. Det er derfor relevant at kunne beskrive særskilte retningslinjer, hvor dette vurderes nødvendigt.

Vejledningen skal ses som et supplement til BV punkt 3.5, hvori de generelle krav til aktstykker er fastlagt. Budgetvejledningens bestemmelser om udformning af aktstykker er således nærmere uddybet i relation til de særlige oversigter og

oplysninger, der medtages i bygge- og anlægsaktstykker. Dette drejer sig navnlig om aktstykkets b-stykke.

Spørgsmål vedrørende vejledningen kan rettes til Finansministeriets departement.

2. Indhold ved bygge- og anlægsaktstykker

Udformningen af bygge- og anlægsaktstykker skal følge de generelle retningslinjer i BV punkt 3.5 og skal derfor opbygges omkring følgende punkter:

- a. Indledning
- b. Sagsfremstilling
- c. Motivering for forelæggelsen
- d. Tilslutning fra andre myndigheder
- e. Forslaget
- f. Finansministeriets tilslutning

Nedenfor gennemgås de særlige forhold og opmærksomhedspunkter for bygge- og anlægsaktstykker for de enkelte punkter.

2.1 Indledning (punkt a)

Indledningen (punkt a) skal indeholde de samlede projektudgifter forbundet med projektet (totaludgiften). Ved opgørelsen af totaludgiften skal medregnes udgifter til analyse, projektering og gennemførsel, herunder udgifter til leverandører og rådgivere samt internt medgåede lønudgifter, desuagtet hvilken bevilling udgifterne afholdes på. Der medregnes alle udgifter frem til projektorganisationen nedlægges. Driftsomkostninger efter ibrugtagning medregnes derimod ikke i de samlede projektudgifter.

Hvis aktstykket er forelagt grundet væsentlige ændringer i bygge- og anlægsprojektets økonomi, bør der oplyses om konsekvenserne for de samlede udgifter.

Hvor forslaget angår en disposition, der medfører en udgift i finansåret, der foreslås optaget på lov om tillægsbevilling, anføres det tillige, om udgiften finansieres af reserver eller finansieres af midler opført på andre bevillinger. Der kan anvendes en af følgende formuleringer:

”Udgiften i [finansåret] finansieres af de på ...ministeriet opførte reserver.”

eller

”Udgiften i [finansåret] finansieres af de på [hovedkonto] ... opførte midler.”

Forelægges et forslag, der vedrører udgifter i det kommende finansår inden vedtagelsen af finansloven for finansåret, kan følgende formulering dog anvendes:

”Udgiften i [det kommende finansår] påregnes finansieret af de midler, som måtte blive fastsat på ...ministeriets paragraf.”

Hvis forslaget vedrører en disposition, der ikke medfører udgifter, der optages på lov om tillægsbevilling, angives, om udgifterne afholdes inden for en given bevilling, eller om dispositionen er uden udgiftsmæssige virkninger i finansåret. Der kan anvendes en af følgende formuleringer:

”Udgiften i [finansåret] afholdes af den på finansloven opførte bevilling på [x] kr. til ...”

eller

”Forslaget medfører ikke udgifter i finansåret.”

Hvis forslaget vedrører en disposition, som foretages af en selvejende institution, og som finansieres af institutionens offentlige tilskud eller øvrige tilskud, bør følgende formulering derimod anvendes:

”Udgiften i [finansåret og/eller kommende finansår] afholdes af [pågældende institutions].”

Det kan i relation til bygge- og anlægsaktstykker endvidere være relevant, at dokumentet af hensyn til statens/bygherrens forhandlingsposition ved udbud og kontrahering af projektet ikke offentliggøres. Er dette tilfældet, skal det fremgå i indledningen. Denne fortrolighed vil typisk kunne ophæves efter kontraktindgåelse, dvs., når udbudsprocessen er tilendebragt. Der kan som udgangspunkt kun i helt særlige tilfælde være tale om længerevarende fortrolighed.

2.2. Sagsfremstilling (punkt b)

Sagsfremstillingen (punkt b) skal indeholde begrundelse for det foreslæde bygge- eller anlægsprojekt og redegøre for projektets enkelheder. Udformningen af sagsfremstillingen afhænger af, hvorvidt der er tale om et byggeaktstykke eller et anlægsaktstykke. Nedenfor er derfor opstillet særskilte retningslinjer for hver af de to typer aktstykker.

2.2.1. Byggeaktstykker

Sagsfremstillingen i et byggeaktstykke bør overordnet opbygges omkring følgende punkter:

- 1) Projektbeskrivelse
- 2) Totaludgift
- 3) Samlet økonomisk vurdering
- 4) Risikovurdering
- 5) Finansiering og indtægter i indeværende finansår
- 6) Evt. tidsplan for fremtidige orienteringer af Finansudvalget

1) Projektbeskrivelse

Sagsfremstillingen indledes med en beskrivelse af formål og begrundelse for ønsket om igangsættelsen af byggeprojektet.

Projektbeskrivelsen skal være kortfattet og præcis. Argumentationen bør understøttes af tabeller med relevante ”før og efter”-oplysninger, fx m², m²-pris, kortlægning af m²/bruger, m²-pris/bruger o. lign., jf. eksempel i tabel 1.

Tabel 1
Eksempel: Formål med byggeprojekt

	Før anlægsprojekt	Efter anlægsprojekt	Forskel
m ²			
m ² /bruger			
m ² pris/bruger			

2) Totaludgift

En grundig redegørelse for den forventede totaludgift inkl. evt. afsatte reserver forbundet med projektet er en vigtig forudsætning for den samlede vurdering af projektet. Totaludgiften skal derfor fremgå klart af aktstykket.

Fordeler omkostningsprofilen for projektet sig over flere år, skal de skønnede omkostninger i de enkelte år fremgå. Endvidere skal totaludgiften specificeres i relevante omkostningskategorier i et omfang, der sikrer, at projektet er tilstrækkeligt belyst.

Det anbefales at opstille totaludgiften i en tabel svarende til tabel 2.

Tabel 2
Eksempel: Totaludgift, byggeprojekt

Mio. kr.	år 1	år 2...	år n	Samlet år 1 - år n
Omkostningskategori 1				
Omkostningskategori 2...				
Omkostningskategori n				
Samlede omkostninger				

3. Samlet økonomisk vurdering

Det anbefales, at der udarbejdes en business case, der fremstiller en samlet økonomisk vurdering af byggeprojektet. Business casen bør beregne nutidsværdien af at gennemføre byggeprojektet ift. et scenarie uden byggeri inden for en afgrænset tidsperiode, fx 30 år. Det kan gøres ved at holde totaludgiften forbundet med projektet op imod de skønnede virkninger, som byggeriets drift vil få for den pågældende institutions drift mv.

Forud for akstykkefremlæggelsen skal der derfor også foretages en grundig kortlægning af byggeriets konsekvenser for den pågældende institutions løbende driftsudgifter. Konsekvenserne for de løbende driftsudgifter skal præsenteres med udgangspunkt i en tabel, jf. eksempel i tabel 3. Driftsudgifterne skal specificeres på omkostningskategorier i et omfang, der sikrer, at projektet er tilstræk-

ligt belyst. For anlægsbevillinger samt for bevillinger af typen statsvirksomhed skal beregninger af det fremadrettede energiforbrug dog som minimum fremgå.

Tabel 3 Eksempel: Byggeriets konsekvenser for de løbende årlige driftsudgifter			
Mio. kr.	Før byggeri	Efter byggeri	Forskel
Omkostningskategori 1			
Omkostningskategori 2...			
Omkostningskategori n			
Samlede driftsomkostninger			

Den opstillede business case kan i relevant omfang udvides til en totaløkonomisk vurdering, hvor der yderligere udarbejdes en økonomisk belysning af alternativ-scenarier, herunder fx konsekvenser ved scenarier med leje af lokaler i midlertidige perioder, ligesom at den mest hensigtsmæssige organisering af byggeriet vurderes, herunder fx overvejelser om OPP.

Resultatet af den opstillede business case (eller eventuelle totaløkonomiske vurdering) kan endvidere fremgå af projektbeskrivelsen. Resultatet kan understøtte argumentationen for, hvorfor projektet bør igangsættes, såfremt nutidsværdien af projektet er positiv. Omvendt vil der i tilfældet af en negativ nutidsværdi skulle argumenteres for, hvorfor projektet til trods for dette bør igangsættes.

4) Risikovurdering

De væsentligste risici ved projektet skal beskrives, herunder vurdering af potentielle merudgifter forbundet ved de angivne risici. Endvidere beskrives kort, hvoredes disse risici forventes håndteret.

5) Finansiering og specifikation af udgifter og indtægter i indeværende finansår

Det er en afgørende forudsætning for igangsættelsen af et byggeprojekt, at der er afklaring og tilstrækkelig sikkerhed ift. finansiering af projektet.

For mange byggeprojekter gælder, at finansieringen afhænger af en forventning om en fremtidig indtægt, der kan afholde udgifterne forbundet med projektet, fx fremtidige renter og afdrag som følge af investeringen. Det er derfor en forudsætning for godkendelse af et aktstykke, at der forud for forelæggelsen er foretaget en grundig prognose af den pågældende institutions fremtidige indtægter, således at risikoen for at igangsætte investeringsprojekter, der ikke kan finansieres på længere sigt, minimeres.

Prognosen for de fremtidige indtægter bør endvidere underbygges af en folsomhedsanalyse i forhold til håndteringen af et ændret indtægtsbillede, herunder konkrete økonomiske konsekvenser af indtægtsfald på fx 5 og 10 pct.

Afsnittet skal afslutningsvist indeholde det relevante ministeriums¹ vurdering af den pågældende institutions økonomi og robusthed i forhold til sikring af finansieringsgrundlaget for byggeprojektet.

For så vidt angår de selvejende uddannelsesinstitutioner er det ofte tilfældet, at der i byggeaktstykker henvises til fremskrivninger af uddannelsesaktiviteten som finansieringsgrundlag for bygningsinvesteringer. Det er i disse tilfælde en forudsætning for godkendelse af aktstykkerne, at der forud for forelæggelsen er foretaget en grundig fremskrivning af uddannelsesaktiviteten på den/de relevante uddannelsesinstitution(er). Fremskrivningen skal, udover at betragte aktivitetsudviklingen for den givne type uddannelsesinstitution på finanslovene, afveje demografiske samt regionale forhold.

Aktivitetsprognosen skal i aktstykket fremstilles i tabel-form, fx som vist i *tabel 4*. Tabellen kan alternativt indgå under projektbeskrivelsen, såfremt denne anvendes til at underbygge formålet og begründelsen for at foretage byggeinvesteringen.

	20xx	20xx	20xx	20xx
Aktivitetsprognose på institution				
Stigning i pct. fra foregående år				

Redegørelsen for projektet, omkostninger og risikoprofil afsluttes med en specifikation af evt. transaktioner, der foreslås optaget på lov om tillægsbevilling i indeværende finansår. Foreslæde bevægelser på hovedkontoniveau specificeres på under- og standardkontoniveau. Der anvendes følgende formulering:

”Dispositionerne på forslag til lov om tillægsbevilling i finansåret specificeres således:”

6) Evt. tidsplan for fremtidige orienteringer for Finansudvalget

Såfremt der er behov for at foretage fremtidige orienteringer af Finansudvalget indarbejdes en tidsplan for disse. Dette vil imidlertid i overvejende grad være tilfældet for større anlægsinvesteringer.

¹ Dette vil ofte være det ansøgende ministerium. Der vil dog være tilfælde, hvor det er relevant med et andet ministeriums vurdering. Fx foreligger Bygningsstyrelsen ofte aktstykker på vegne af institutioner, der hører under andre ministerier end Bygningsstyrelsen selv. I dette tilfælde er det ministeriet, som institutionen hører under, som skal afgive sin vurdering.

2.2.2. Anlægsaktstykker

Sagsfremstillingen i et anlægsaktstykke skal i kortfattet form som minimum indeholde:

- 1) Projektbeskrivelse
- 2) Totaludgift
- 3) Samlet økonomisk vurdering
- 4) Risikovurdering
- 5) Finansiering og indtægter i indeværende finansår
- 6) Evt. tidsplan for fremtidige orienteringer for Finansudvalget

1) Projektbeskrivelse

Sagsfremstillingen indledes med en beskrivelse af formål med anlægsprojektet. Såfremt igangsættelse af anlægsprojektet følger af aktstykke, politisk aftale e. lign., beskrives dette, og det beskrives kortfattet, hvad projektet konkret indebærer. Denne beskrivelse af projektet skal kunne læses selvstændigt, herunder med forklaring af relevante fagudtryk mv.

I projektbeskrivelsen inddrages endvidere fx oplysninger om bl.a. forventet tidspunkt for igangsættelse og færdiggørelse af anlægsprojektet.

I aktstykker vedrørende anlægsprojekter, som skal udføres af eksterne leverandører, beskrives kortfattet udbudsprocessen. Derudover kan indholdet af kommende kontrakter beskrives, herunder såfremt der allerede er valgt en ekstern leverandør med forbehold for de bevilgende myndigheders godkendelse.

2) Totaludgift

Projektets forventede totaludgift inkl. reserver angives. Endvidere specificeres det, hvilke evt. reserver totaludgiften indeholder, i hvilke situationer de enkelte reserver kan bringes i anvendelse, samt hvad der skal ske med uforbrugte midler, herunder reserver, efter anlægsprojektets afslutning.

Indebærer det foreslæde anlægsprojekt udgifter i senere finansår, redegøres der for den forventede fordeling af totaludgiften i de enkelte finansår med udgangspunkt i fx tabel 5. Tabellen kan underopdeles efter behov, eksempelvis i forhold til delprojekter mv.

Tabel 5

Eksempel: Totaludgifter, anlægsprojekt

Mio. kr.	år 1	år 2...	år n	Samlet år 1 - år n
Omkostningskategori 1				
Omkostningskategori 2...				
Omkostningskategori n				
Samlede omkostninger				

3) Samlet økonomisk vurdering

Ifm. anlægsprojekter gennemføres typisk i relevant omfang en samfundsøkonomisk vurdering af projektet, herunder for at der kan vælges de anlægsløsninger, der giver god samlet anlægs- og driftsøkonomi (hvor relevant opgjort som nutidsværdi).

Såfremt der er gennemført en samfundsøkonomisk vurdering i relation til det konkrete anlægsprojekt, beskrives denne kortfattet.

På vej- og baneområdet kan de enkelte anlægsprojekter indgå i en samlet vedligeholdelses- eller fornyelsesplan, der tilrettelægger den på langt sigt økonomisk mest hensigtsmæssige vedligeholdelse eller fornyelse af vej- eller banenettet, hvilket beskrives kortfattet.

4) Risikovurdering

De væsentligste risici ved projektet beskrives, herunder vurdering af potentielle merudgifter forbundet ved de angivne risici. Endvidere beskrives kort, hvorledes disse risici forventes håndteret.

For projekter omfattet af Ny Anlægsbudgettering udelades en vurdering af potentielle merudgifter forbundet ved de angivne risici.

5) Specifikation af udgifter og indtægter i indeværende finansår

Redegørelsen afsluttes med en specifikation af evt. transaktioner, der foreslås optaget på lov om tillægsbevilling i indeværende finansår. Foreslæde bevægelser på hovedkontoniveau specificeres på under- og standardkontoniveau. Der anvendes følgende formulering:

”Dispositionerne på forslag til lov om tillægsbevilling i finansåret specificeres således:”

6) Evt. tidsplan for fremtidige orienteringer for Finansudvalget

Såfremt der er behov for at foretage fremtidige orienteringer af Finansudvalget indarbejdes en tidsplan for disse. Dette vil i overvejende grad være tilfældet for større anlægsinvesteringer.

2.4. Motivering for forelæggelsen (punkt c)

Såfremt aktstykket forelægges med henblik på, at projektet igangsættes, anvendes følgende formulering:

”Aktstykket forelægges Finansudvalget med henblik på, at projektet igangsættes [tidspunkt], da igangsættelse af projekter med en totaludgift over xx antal millioner kræver særskilt forelæggelse for Finansudvalget i henhold til [BV/særlig bevilningsbestemmelse].”

Såfremt aktstykket forelægges med henblik på, at et allerede igangsat projekt ændres væsentligt, anvendes følgende formulering:

”Aktstykket forelægges Finansudvalget, idet projektets totaludgift er øget med [x] pct. og mindst [y] mio. kr., hvorfor fortsættelse af projektet kræver særskilt forelæggelse for Finansudvalgets i henhold til [BV/særlig bevillingsbestemmelse].”

Evt. yderligere relevant motivation for forelæggelsen angives.

2.5. Tilslutning fra andre myndigheder (punkt d)

Afsnittet skal indeholde oplysninger om foreskrevne godkendelser fra andre myndigheder. Det er ikke nødvendigt at anføre, at ministeriet som led i en almindelig koordinationsproces har hørt et eller flere andre ministerier om forslaget.

2.6. Forslaget (punkt e)

Forslaget skal angive den bevillingsmæssige formalisering af den disposition, der søges tilslutning til. Se BV punkt 3.5.5 og bilag 3 for eksempler på udformningen af punkt e i aktstykker til Finansudvalget.

I det typiske bygge- og anlægsaktstykker søges om tilslutning til igangsættelse af projektet. Følgende formulering kan anvendes:

”Under henvisning til ovenstående anmodes om tilslutning til, at [pågældende projekt] igangsættes. De samlede projektudgifter er [x] mio. kr.”

Søges om tilslutning til fortsættelse af et projekt ved væsentlige ændringer ift. det af Finansudvalget senest tilsluttede aktstykke, eller udgifterne har oversteget forlæggelsesgrænsen, kan følgende formulering anvendes:

”Under henvisning til ovenstående anmodes om tilslutning til, at [pågældende projekt] fortsættes. De samlede projektudgifter er [x] mio. kr.”

eller

”Under henvisning til ovenstående anmodes om tilslutning til, at [projekts navn] fortsættes med en forhøjelse af totaludgiften fra [x] mio. kr. til [y] mio. kr., svarende til en forhøjelse på [z] mio. kr.”

Der skal ligeledes søges om tilslutning til at optage eventuelle bevillingsmæssige konsekvenser af aktstykket på forslag til lov om tillægsbevilling.

For så vidt angår anlægsbevillinger skal endvidere tilføjes, at der optages et til projektet tilhørende anlægsskema. Der anvendes følgende formulering:

”Endvidere optages der på forslag til lov om tillægsbevilling for 20xx anlægsskema for [pågældende projekt].”

2.7. Finansministeriets tilslutning (punkt f)

Det angives at Finansministeriets tilslutning foreligger.

Der anvendes følgende formulering:

”Finansministeriets tilslutning foreligger.”

3. Oversendelse af aktstykke

Der henvises til Budgetvejledning 2016 punkt 3.4 om fremgangsmåden ved forelæggelse af aktstykker for Finansudvalget.

fm.dk