

Fundament for fremtiden

– Kommunernes plan for løft af de fysiske rammer for velfærd

Del I



Fundament for fremtiden

– Kommunernes plan for løft af de fysiske rammer for velfærd

Del I

Fundament for fremtiden

– Kommunernes plan for løft af de fysiske rammer for velfærd

Del I

© Kommuneforlaget A/S 2009

KL

1. udgave, 1. oplag 2009

Pjecen er udarbejdet af KL

Forlagsredaktion: Lone Kjær Knudsen

Design: Kontrapunkt

Forsidefoto: Workbook stock/Polfoto

Sats: Kommuneforlaget A/S

Tryk: Frederiksberg Bogtrykkeri A/S

Prod. nr: 816652

Prod. nr: 816652-pdf

ISBN: 978-87-92460-19-6

ISBN: 978-87-92460-20-2-pdf

Udgivet af:

KL

Weidekampsgade 10

2300 København S

Tlf. 3370 3370

www.kl.dk

Forord

KL og kommunerne har sammen udarbejdet denne anlægsinvesteringsplan, der bærer overskriften "Fundament for fremtiden". Det indgik i sidste års økonomiaftale med regeringen, at en sådan plan skulle udarbejdes.

Investeringsplanen dokumenterer, at kommunernes investeringsbehov de kommende år er markant højere end det anlægsloft på 15 mia. kr., der indgik i økonomiaftalen for 2009. Konkret vurderes behovet at udgøre godt 21 mia. kr. årligt over de næste fire år.

Den samlede kommunale anlægsramme i økonomiaftalen for 2009 var stort set uændret i forhold til 2008. Det betød, at kommunerne i budgetlægningen – for at opprioritere kvalitetsfundsområderne i 2009 – var nødt til at nedprioritere andre kommunale anlægsinvesteringer.

Det er uholdbart i en situation, hvor Folketinget sætter ambitiøse dagsordener for den nationale klima- og miljøindsats, investeringer i grøn infrastruktur samt den forebyggende sundhedsindsats. Disse mål har nemlig afsmittende virkning på kommunernes investeringer.

Regeringen og Folketinget fastlægger naturligvis de konjunkturpolitiske mål for de offentlige anlægsinvesteringer. Det kan give årlige svingninger i anlægsniveauet, jævnfør fx den frygt for overophedning, som var gældende i første del af 2008, hvor rammerne blev lagt for budget 2009.

Men der skal naturligvis være en langsigtet planlægning. Ellers bliver det dyrt i længden. Det danske jernbanenet er et "godt" eksempel på, hvor galt det kan gå, hvis man ikke udviser rettidig omhu. Derfor lægger denne plan op til et flerårigt perspektiv.

Investeringsplanen dokumenterer, at kommunerne har et markant investerings efterslæb. Dette efterslæb bør indhentes over de næste 5-10 år. Ellers kan regningen blive høj.

Hertil kommer, at mange kommuner i forlængelse af opgave- og strukturreformen i 2007 fortsat har et betydeligt behov for at tilpasse de fysiske rammer. Nye investeringer er en klar forudsætning for at indhøste det

fulde effektiviseringspotentialer i reformen. Nye investeringer vil således ofte tjene sig selv ind via driftsbesparelser over en årrække.

Endelig får kommunerne en række afledte investeringsbehov fra de nationale mål og politiske forlig vedrørende klima, miljø og infrastruktur.

Vurderingen af investeringsbehovet bygger på en omfattende spørgeskemaundersøgelse blandt kommunerne samt supplerende analyser foretaget af COWI og Rambøll. KL skal endvidere takke de ni kommuner, der har deltaget i en arbejdsgruppe om investeringsplanen, og som har bidraget med værdifulde input til udarbejdelsen af denne.

Planen er opdelt i en Del I og en Del II. Denne Del I sammenfatter konklusionerne fra de to delrapporter og indeholder endvidere KL's anbefalinger. Del II indeholder en gennemgang af investeringsbehovet på de store kommunale sektorområder.

Den samlede investeringsplan vil indgå i forhandlingerne med regeringen om en økonomiaftale for 2010.

Erik Fabrin

Peter Gorm Hansen

Indhold

1. Overblik og anbefalinger 7

- 1.1 Konklusioner 7
- 1.2 KL's anbefalinger 12
- 1.3 Investeringsplanens opbygning 13

2. Indledning 15

- 2.1 Det historiske investeringsniveau 16

3. Det historiske investeringsniveau i kommunerne 20

- 3.1 Udviklingen i kommunernes investeringer 20
- 3.2 Kommunernes investeringer fordelt på områder 22

4. Kommunernes investeringsudfordringer 25

- 4.1 Sektoropdelte resultater 25
- 4.2 Behovet opdeles mellem vedligeholdelse og udbygning/tilpasning 26
- 4.3 Behov for øget og mere fleksibel finansiering 27
 - 4.3.1 *Der er behov for et generelt investeringsløft* 27
 - 4.3.2 *Visse områder bør have bedre lånemuligheder* 27

5. Behov for vedligeholdelse 29

- 5.1 Afsatte midler i budget 2009 29
- 5.2 Behov for vedligeholdelse 30
- 5.3 Vedligeholdelsesbehov i 2010-2018 32

6. Behov for udbygning og tilpasning	37
6.1 Afsatte midler i budget 2009	37
6.2 Behov for udbygning og tilpasning i 2010-2018	38
6.3 Struktur- og demografibetingede investeringer	39
6.4 Klima- og energibetingede investeringer	40
6.4.1 <i>Investeringer i klimatilpasninger</i>	40
6.4.2 <i>Energibesparende investeringer</i>	42
Appendiks	43

1. Overblik og anbefalinger

I det følgende sammenfattes konklusionerne fra planens delrapport I og II om kommunernes investeringsbehov frem til 2018 for de forskellige kommunale sektorområder. Herudover indgår KL's anbefalinger til, hvordan der skabes råderum og finansiering til disse nødvendige investeringer. Endelig indgår der en læsevejledning for investeringsplanens to delrapporter.

1.1 Konklusioner

Danmark underinvesterer i den offentlige sektor

- Siden starten af 1980'erne har de offentlige investeringer i Danmark ligget på et niveau omkring eller under 2 pct. af bruttonationalproduktet (BNP).
- Til sammenligning har Norge og Sverige i samme periode haft en investeringskvote på 3-4 pct. af BNP.
- Det indikerer, at der er et betydeligt investeringsefterslæb i den offentlige sektor i Danmark.
- Kommunernes anlægsinvesteringer i budget 2009 har ikke ligget på et lavere niveau siden 2001. Anlægsaftalen fra marts 2009 vil dog formentligt forøge anlægsaktiviteten i indeværende år.

En nærmere gennemgang af det historiske investeringsomfang i den offentlige sektor som helhed og i kommunerne kan læses i afsnit 2 og 3 i investeringsplanens Del I.

Årligt investeringsbehov på 21,1 mia. kr.

- I perioden 2010-2013 har kommunerne et årligt investeringsbehov på 21,1 mia. kr. Til sammenligning udgjorde det aftalte investeringsomfang i økonomiaftalen for 2009 15,0 mia. kr.
- Der er således behov for et markant løft i kommunernes muligheder for at gennemføre anlægsinvesteringer – også langt mere end det løft på 1 mia. kr. i 2010, som er en del af aftalen om udmøntning af kvalitetsfonden.
- Det er nødvendigt, at det langsigtede perspektiv for de kommunale anlægsinvesteringer tænkes ind i de årlige økonomiaftaler.

En nærmere gennemgang af det samlede investeringsbehov kan læses i afsnit 4 i investeringsplanens Del I.

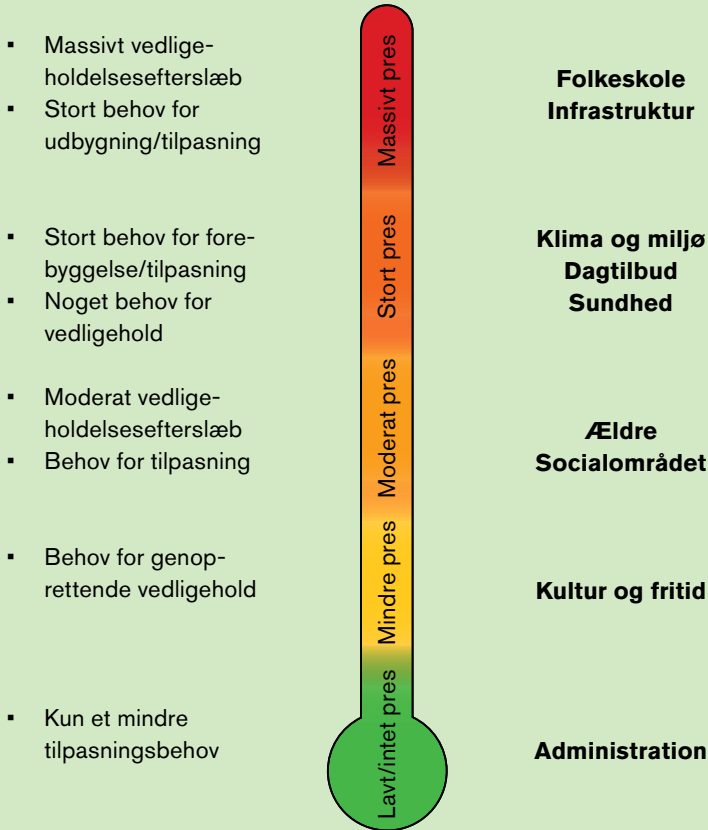
Både nyinvesteringsbehov og efterslæb

- Behovet for et øget investeringsniveau forklares både af, at der skal nyinvesteres på en række områder, herunder på baggrund af en række nationale beslutninger, og af, at der er et betydeligt vedligeholdelses- efterslæb.
- Opgave- og strukturreformen indebærer en lang række strukturtilpasninger i den kommunale bygningsmasse, fx på folkeskoleområdet.
- Hertil kommer nationalt højt prioriterede indsatsområder vedrørende klima, miljø, infrastruktur og sundhed, hvor de nationale planer har betydelige følgeinvesteringer i kommunerne.
- Ligeledes medfører den teknologiske udvikling et stort behov for modernisering af de kommunale velfærdstilbud.
- Endelig er den kommunale bygningsmasse præget af et betydeligt vedligeholdelsesefterslæb.

Massivt investeringspres på folkeskolen og infrastruktur

- Termometret viser, at det især er på folkeskole- og infrastrukturområdet, at der er et betydeligt investeringsbehov set i forhold til det nuværende investeringsniveau.

Overblik over investeringsbehovet på de enkelte sektorområder



- For folkeskoleområdet vedkommende kan presset dels tilskrives, at vedligeholdelsesbudgettet i en del år har været for lavt, dels at der i mange kommuner er behov for strukturtilpasninger i forlængelse af opgave- og strukturreformen.
- På infrastrukturområdet er det især et betydeligt vedligeholdelsefterslæb på de kommunale veje, der presser behovet for investeringer op. Men den tiltagende trængsel på vejene skaber også behov for nyanlæg og tiltag for at højne trafikikkerheden.
- Også på andre områder er der et stort investeringsbehov de kommende år. Det gælder primært dagtilbuds-, klima- samt sundhedsområdet.

Hvordan fordeler de 21,1 mia. kr. sig på sektorområder?

- Det samlede årlige investeringsbehov frem til 2013 på 21,1 mia. kr. er i tabel 1.1 fordelt på sektorområder.

Tabel 1.1 Fremadrettet investeringsbehov	
Mia. kr.	2010-2013*
Dagtilbud	1,6
Folkeskole	5,0
Ældre	1,1
Det specialiserede socialområde	0,8
Infrastruktur	5,2
Administration	1,0
Sundhed	0,5
Kultur, idræt og fritid	1,8
Øvrige områder (ekskl. jordforsyning, faste ejendomme mv.)	1,1
Jordforsyning, faste ejendomme mv.*	3,1
Årligt investeringsbehov	21,1
Heraf klimainvesteringer	1,3
Anm.: På grund af afrunding summer tallene ikke til 21,1 mia. kr.	
* Kommunerne er ikke blevet spurgt til behovet for investeringer på jordforsyning, faste ejendomme m.m. Her er det valgt at lægge investeringsniveauet i budget 2009 ind fremadrettet.	

- Folkeskole og infrastruktur er de store investeringsområder med hver ca. 5 mia. kr. årligt. Herefter følger dagtilbuds- samt kultur- og fritidsområdet med ca. 1,7 mia. kr. om året i perioden 2010-13.
- I kommunernes oprindelige budget 2009 udgør dagtilbuds-, folkeskole- og ældreområdet 5,2 mia. kr.
- Det årlige investeringsbehov fra 2010 og frem er derimod 7,7 mia. kr. på de tre områder. Der er altså brug for et betydeligt løft på de tre områder, hvis bygningerne skal være tidssvarende.
- Både i forhold til infrastruktur (hovedsageligt kommunale veje) og på sundhedsområdet er der tale om mere end en fordobling af investeringerne i forhold til niveauet i budget 2009.
- Kommunerne har også vurderet det årlige investeringsniveau i perioden 2014-2018. Det udgør 17,0 mia. kr. Det er ca. 4 mia. kr. mindre end behovet i perioden 2010-2013, men stadig 1,6 mia. kr. højere end kommunernes budget 2009.

- Det lavere niveau i perioden 2014-2018 skyldes to ting:
 - Dels en forudsætning om, at det højere investeringsniveau i tidsperioden 2010-2013 vil bringe bygningsmassen op på et tidssvarende kvalitetsniveau. Det vil reducere det fremadrettede investeringsbehov.
 - Dels har kommunerne generelt ikke en så langsigtet, detaljeret planlægning, at de har mulighed for at give et fyldestgørende skøn for investeringsniveauet helt frem til 2018.

Investeringsbehovet på de enkelte sektorområder er beskrevet i Del II i investeringsplanen.

Betydeligt vedligeholdelsefterslæb

- Kommunernes vedligeholdelsesbehov omfatter såvel indvendig som udvendig vedligeholdelse samt genoprettende vedligehold.
- Kommunerne har udgifter til vedligeholdelse på både drifts- og anlægsbudgettet. De vedligeholdelsesudgifter, der er afsat over anlægsbudgettet, er typisk mere omfattende vedligeholdelsesopgaver samt genoprettende vedligehold.
- Mere end 3/4 af kommunerne vurderer, at det afsatte beløb til vedligeholdelse i budget 2009 ikke dækker det faktiske vedligeholdelsesbehov.
- Kommunerne vurderer således, at vedligeholdelsesbehovet på anlægssiden i 2009 udgør 6,4 mia. kr. Men der er kun afsat 2,8 mia. kr. i budgettet.
- De afsatte vedligeholdelsesmidler er således primært udtryk for, hvad der er råd til, og ikke hvad der reelt er behov for.
- Vedligeholdelsefterslæbet er især til stede på vejområdet samt på folkeskoleområdet, men også daginstitutionerne trænger mange steder til en kærlig hånd.
- I perioden 2010-2013 skønner kommunerne, at vedligeholdelsesbehovet på anlægssiden udgør knap 5 mia. kr. årligt. Det er altså 2,2 mia. kr. mere end det faktisk afsatte i budgettet for 2009.

En nærmere gennemgang af det samlede vedligeholdelsesbehov kan læses i afsnit 5 i investeringsplanens Del I.

Stort behov for at udbygge og tilpasse de fysiske rammer

- Kommunerne har i budget 2009 afsat næsten 9,6 mia. kr. til investeringer i udbygning og tilpasning af de fysiske rammer. Heraf vedrører halvdelen egentlige nyinvesteringer.

- Behovet for udbygning og tilpasning i perioden 2010-2013 udgør godt 13 mia. kr. årligt. Det er ca. 3,5 mia. kr. højere end det afsatte beløb i budget 2009.
- Det er særligt i folkeskolen og den kommunale infrastruktur, hvor der er et betydeligt behov for at løfte det samlede investeringsomfang til udbygning og tilpasning.
- Men der er også behov for kommunale følgeinvesteringer i forlængelse af de nationale planer på bl.a. klima- og miljøområdet.
- Forskellen mellem de afsatte midler i budget 2009 og det fremadrettede behov er ikke ligeligt fordelt mellem kommunerne.
- Mens visse kommuner har behov for en mangedobling af deres anlægsniveau i forhold til udbygning og tilpasning, kan andre kommuner nøjes med at videreføre niveauet for 2009.

En nærmere gennemgang af det samlede behov for at udbygge og tilpasse de fysiske rammer kan læses i afsnit 6 i investeringsplanens Del I.

1.2 KL's anbefalinger

Alle kommuner skal have mulighed for at investere i fremtiden

- Ordentlige og tidssvarende fysiske rammer er fundamentet for fremtidens velfærd. Det lægger regeringens kvalitetsfond også op til.
- Regeringens kvalitetsfond er imidlertid ikke tilstrækkelig ambitiøs – der udmøntes for få midler, og den dækker langt fra alle kommunale velfærdsområder.
- Derfor bør alle kommuner de kommende år have mulighed for at realisere et rimeligt investeringsomfang. Det skal ske med henblik på
 - dels at indhente det betydelige vedligeholdelsefterløb
 - dels at foretage de nødvendige investeringer i udbygning og tilpasning af de fysiske rammer.
- Det forudsætter, at kommunerne får både plads i de offentlige investeringsrammer og finansiering til at afholde de nødvendige anlægsinvesteringer.
- Der bør være særlig opmærksomhed på de fremtidige investeringer på velfærdsområderne, hvor de hidtidige midler i kvalitetsfonden ikke er tilstrækkelige til at imødekomme behovet.
- Der skal endvidere afsættes ressourcer til kommunale investeringer i forlængelse af de nationale planer på klima- og miljøområdet. KL opfordrer her regeringen til sammen med kommunerne at udarbejde en risikoanalyse, der kan være en guideline for de offentlige investeringer på disse områder de kommende år.

Statslig finansiering

- Analyserne af kommunernes investeringsbehov viser, at der er behov for et generelt løft.
- Dette bør indgå i den samlede prioritering af de offentlige ressourcer og medføre et øget statsligt tilskud til kommunerne.
- Det øgede tilskud bør være af permanent karakter. På den måde får kommunerne over en flerårig periode finansieringsmæssig sikkerhed for at kunne foretage de nødvendige investeringer.
- Det er ikke holdbart, at en forøgelse af kommunernes investeringer alene sker gennem øget kommunal låntagning.

Bedre lånemuligheder på udvalgte områder

- På udvalgte kommunale områder er der behov for bedre og mere ubureaukratiske lånemuligheder, herunder med en vis automatik.
- Kommunerne bør således have automatisk låneadgang til højt prioriterede investeringsområder, der fastlægges i forbindelse med de årlige økonomiforhandlinger.
- Det kan overvejes at sammenkæde automatisk låneadgang med visse forudsætninger vedrørende budget- og regnskabsudviklingen.
- På socialområdet er der et mindre antal kommuner, der efter reformen har overtaget en meget stor andel af de specialiserede handicapinstitutioner mv. Disse kommuner har brug for en særskilt låneadgang til at modernisere disse institutioner. Lånene tilbagebetales over taksterne.
- Kommunerne har fuld låneadgang til energibesparende foranstaltninger i eksisterende bygninger. Det gælder imidlertid ikke ved nybyggeri. Det bør ændres, således at merinvesteringen ved et lavenergibyggeri kan lånefinansieres. Merinvesteringen tjener sig hjem på sigt i form af et lavere energiforbrug og gavner samtidig miljøet.

1.3 Investeringsplanens opbygning

Investeringsplanen falder i to dele.

I **Del I** placeres de kommunale investeringer i et internationalt perspektiv, ligesom den historiske udvikling beskrives. Herudover redegøres der i for kommunernes samlede investeringsbehov.

Del II er en mere deskriptiv gennemgang af investeringsbehovet på de store kommunale sektorområder frem til 2018. Del II bygger primært på kommunernes indberetninger om forventninger til de kommende års anlægsaktiviteter.

Investeringsbehovet opdeles for det første i kommunernes behov for udbygning og tilpasning af bygninger, veje og øvrige anlæg. For det andet gives der et overblik over, hvor stor en del af investeringsbehovet der kan tilskrives et vedligeholdelsesmæssigt efterslæb fra tidligere år.

KL's undersøgelse af kommunernes investeringsbehov

Som baggrundsdata for investeringsplanen har KL foretaget en spørgeskemaundersøgelse blandt samtlige kommuner. I undersøgelsen har kommunerne forholdt sig dels til deres behov for vedligeholdelse og dels til behovet for udbygning og tilpasning. 91 kommuner indgår i undersøgelsen.

Herudover har konsulentfirmaerne COWI og Rambøll udarbejdet en række analyser om investeringsbehovet i de kommunale bygninger og veje.

Der kan læses mere om grundlaget for investeringsplanen i appendiks til Del I.

2. Indledning

KL har i samarbejde med kommunerne udarbejdet denne investeringsplan. Investeringsplanen skaber overblik over, hvilke økonomiske udfordringer kommunerne står over for de kommende år med hensyn til at gøre de kommunale bygninger, veje m.m. tidssvarende.

Med henblik på at løfte de fysiske rammer på de borgernære serviceområder har regeringen afsat en kvalitetsfond på i alt 22 mia. kr. til statslig medfinansiering af kommunale investeringer i perioden 2009-2018. Heraf udmøntes 9 mia. kr. i perioden 2009-2013.

I økonomiaftalen for 2009 fremgår det, at kommunerne skal udarbejde en plan over kommunernes prioriteringer på de enkelte områder. Det er mundet ud i denne investeringsplan, der giver et samlet overblik over de anlægsinvesteringer, som kommunerne har behov for at afholde i tidsperioden frem mod 2018.

Det kan konstateres, at kommunerne står over for et stort investeringsbehov for at kunne vedligeholde og udbygge bygningsmassen svarende til fremtidens behov. Et behov, der langt overstiger det beløb, som regeringen har afsat med kvalitetsfonden.

For det første er der for en lang række kommunale bygningers og vejes vedkommende et betydeligt investeringsefterslæb. For det andet er der i forlængelse af opgave- og strukturreformen behov for at foretage en del strukturelt betingede investeringer med henblik på at indhente effektiviseringer. For det tredje skaber de nationale dagsordener vedrørende klima, miljø, infrastrukturer og sundhed behov for en række følgeinvesteringer i kommunerne.

Det kræver dels en højere anlægsramme, dels den nødvendige finansiering.

Regeringen og KL blev den 16. marts 2009 enige om at ophæve loftet for de kommunale anlægsaktiviteter i 2009 og muliggøre et investeringsløft på mindst 2 mia. kr. Formålet med aftalen var at få sat skub i aktiviteten i bygge- og anlægssektoren, der lider under den igangværende økonomiske krise.

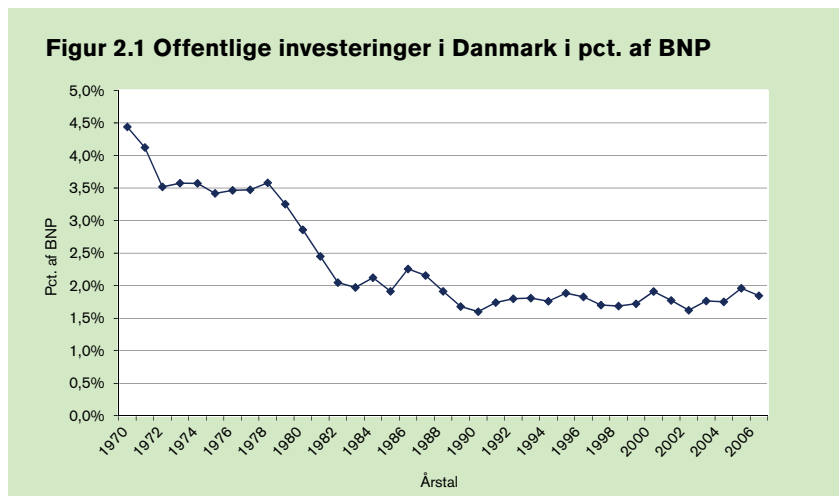
Formålet med denne investeringsplan er derimod at se længere frem i tiden og sætte det langsigtede investeringsbehov i centrum med henblik på at skabe et ordentligt fundament for fremtidens velfærd.

2.1 Det historiske investeringsniveau

Med henblik på at vurdere det fremadrettede investeringsbehov i kommunerne er det relevant at se på investeringsaktiviteten i den samlede offentlige sektor i et historisk perspektiv.

At der er behov for at øge de kommunale anlægsudgifter er således et forventeligt resultat af det investeringsniveau, som den samlede offentlige sektor har afholdt gennem de senere årtier.

Som det fremgår af figur 2.1, var der massive investeringer i 1970'erne, mens niveauet faldt markant fra starten af 1980'erne og efterfølgende har stabiliseret sig på et niveau omkring eller lige under 2 pct. af BNP.

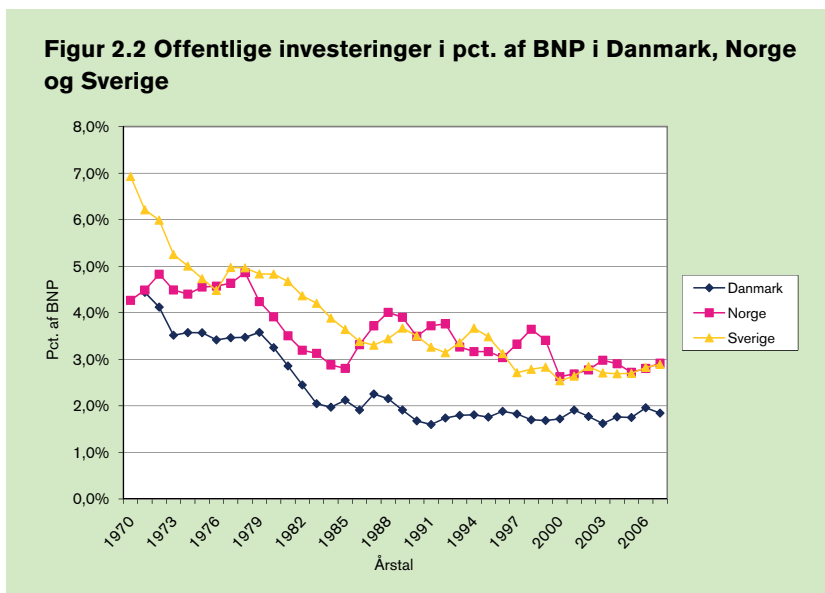


Kilde: OECD. Data er ikke korrigeret for, at visse offentlige virksomheder igennem perioden har skiftet status fra offentlig til anden status i nationalregnskabsstatistikken.

Dette fald kan fortolkes på to måder. På den ene side kan faldet skyldes, at der skete en kraftig udbygning af den offentlige sektor i 1970'erne, hvor det nødvendige kapitalapparat for velfærdsstaten blev etableret. Efterfølgende har der hovedsageligt været behov for at vedligeholde det eksisterende kapitalapparat, hvilket naturligt kræver færre investeringer end udbygningen.

På den anden side kan udviklingen fortolkes således, at boomet i 1970'erne vil skabe en ekkoeffekt nu, godt 30 år efter, når kapitalapparatet er ved at være nedslidt. Argumentet for denne fortolkning er, at investeringsniveauet i de seneste 20 år har ligget under det nødvendige niveau for at opretholde den oprindelige standard og gøre kapitalapparatet tidssvarende.

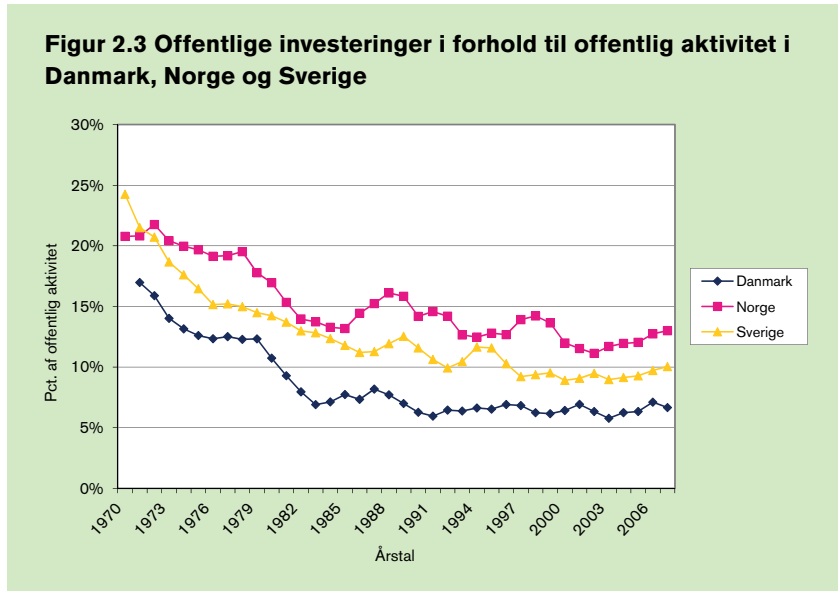
Hvis det danske investeringsniveau anskues i et internationalt perspektiv, er sammenligninger med Norge og Sverige det mest oplagte, da opbygningen af den offentlige sektor i disse lande er sammenlignelig med opbygningen i Danmark. Figur 2.2 viser udviklingen i Danmark, Norge og Sverige i perioden 1970-2007.



Kilde: OECD. Data er ikke korrigeret for, at visse offentlige virksomheder igennem perioden har skiftet status fra offentlig til anden status i nationalregnskabsstatistikken.

Som det fremgår af figur 2.2, har udviklingen i de tre lande været stort set parallel de sidste 40 år. Der ses dog den markante forskel, at investeringsniveauet i såvel Norge som Sverige i perioden efter 1980 har ligget klart højere end i Danmark. Dette kan tyde på, at det andet argument for udviklingen i de danske investeringer er tættest på sandheden, altså at de offentlige investeringer i Danmark i årene efter 1980 har været for lave. Derfor står vi nu over for et markant vedligeholdelses efterslæb i den danske offentlige sektor.

En anden tilgang til ovenstående kan bygge på en sammenligning af de offentlige investeringer sat i forhold til den samlede offentlige aktivitet. Denne tilgang belyser i højere grad, hvordan investeringer prioriteres over for driftsudgifter i den offentlige sektor.

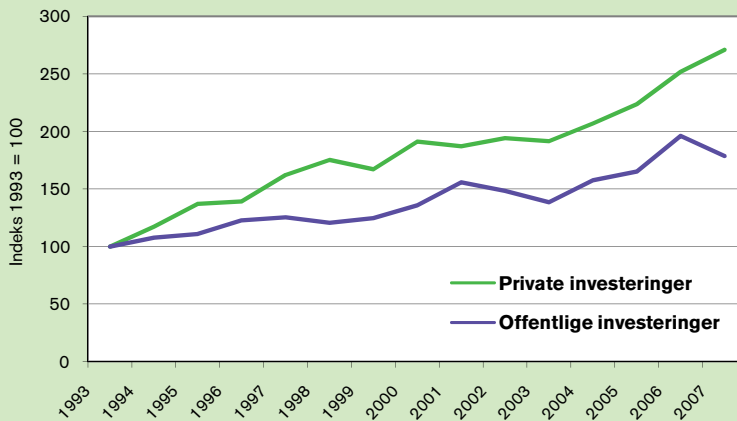


Kilde: OECD. Data er ikke korrigeret for, at visse offentlige virksomheder igennem perioden har skiftet status fra offentlig til anden status i nationalregnskabsstatistikken.

Figur 2.3 understøtter konklusionen om, at investeringerne i Danmark har ligget lavere end i Norge og Sverige de sidste 40 år.

En alternativ tilgang til at vurdere størrelsen af de offentlige investeringer er at sammenholde dem med omfanget af private investeringer. Som det fremgår af figur 2.4, der viser udviklingen siden 1993, har investeringsniveauet i den private sektor overgået de offentlige investeringer igennem hele perioden.

Den offentlige sektor har derfor ikke kunnet følge investeringsniveauet i det omkringliggende samfund, hvilket medfører, at bl.a. bygningsstandarden halter efter de forventninger, borgerne opbygger på baggrund af investeringsniveauet i den private sektor.

Figur 2.4 Offentlige og private investeringer, indeks 1993 = 100

Kilde: Danmarks Statistik, Statistiske efterretninger, diverse årgange

Ovenstående gennemgang indikerer altså, at der er et investeringsefterslæb i den danske offentlige sektor. Der er dog ikke fokuseret på, hvorvidt efterslæbet findes i den kommunale, regionale eller statslige sektor – endsiige hvorvidt det er tilfældet i alle tre.

Nærværende rapport analyserer behovet for investeringer i den kommunale sektor nærmere. Dette sker både på kort og lang sigt, samt opdelt på de kommunale kerneområder.

3. Det historiske investeringsniveau i kommunerne

I dette afsnit redegøres der for udviklingen i kommunernes investeringsniveau i perioden fra 1993 til 2009.

Herudover vil afsnittet belyse, på hvilke områder kommunerne især har investeret, samt hvorvidt dette har ændret sig hen over årene.

3.1 Udviklingen i kommunernes investeringer

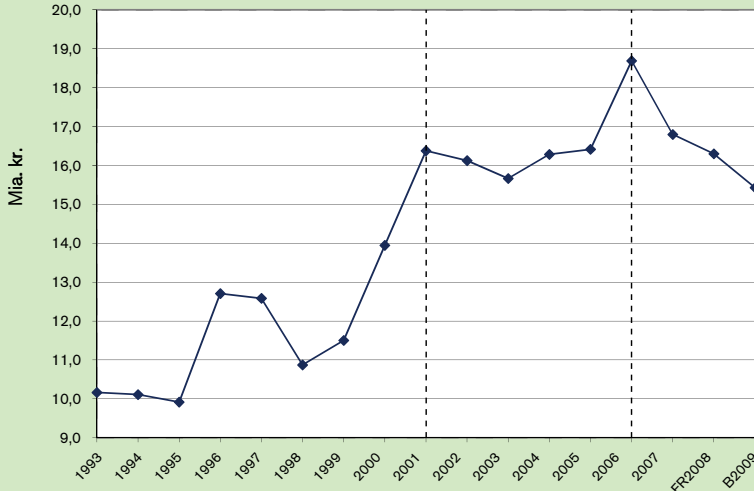
Kommunernes investeringsniveau er igennem de seneste 16 år steget betragteligt. I 1993 udgjorde de skattefinansierede anlægsinvesteringer (ekskl. ældreboliger) 10,2 mia. kr., mens de i det forventede regnskab for 2008 udgør 16,3 mia. kr.

I budget 2009 ligger de skattefinansierede anlægsinvesteringer på 15,4 mia. kr. Med aftalen om at afskaffe anlægsloftet i 2009 må det forventes, at anlægsinvesteringerne i regnskab 2009 vil befinde sig på et højere niveau end de budgetterede 15,4 mia. kr.

Den historiske stigning i anlægsinvesteringerne er hovedsageligt sket i perioden 1993-2001, hvorefter investeringsniveauet har været stagnerende, jf. figur 3.1.

Der er indsat to stiplede linjer i figuren. Den første er sat i regnskab 2001 og markerer slutningen på en periode, hvor kommunernes investeringer i gennemsnit over en årrække er steget betragteligt. I perioden 1993 til 2001 er investeringerne i gennemsnit således steget med 6,1 pct. om året, mens investeringerne stort set har været stagnerende fra 2001 til 2008 (senest kendte regnskab) med en gennemsnitlig årlig vækst på -0,1 pct.

Figur 3.1 Skattefinansierede anlægsinvesteringer, ekskl. ældreboliger (09-pl)



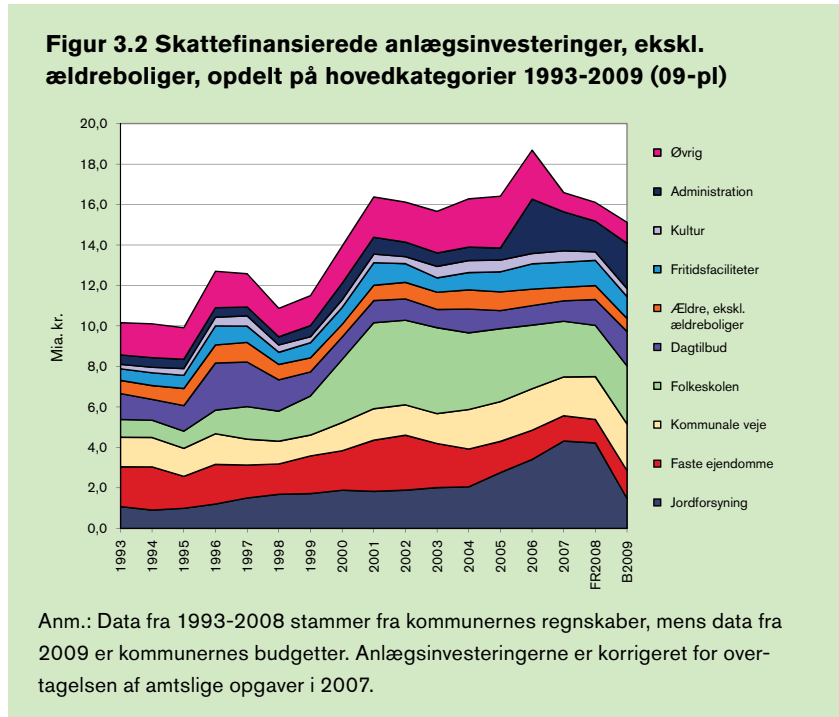
Anm.: Data fra 1993-2008 stammer fra kommunernes regnskaber, mens data fra 2009 er kommunernes budgetter. Anlægsinvesteringerne er korrigeret for overtagelsen af amtslige opgaver i 2007.

Den anden stiplede linje er sat i regnskab 2006 og markerer et atypisk højt investeringsniveau. Det høje investeringsniveau i 2006 kan tilskrives opgave- og strukturreformen. I forbindelse med den seneste kommunalreform i 1970 var der således tilsvarende et højt investeringsniveau, umiddelbart inden den trådte i kraft.

En af grundene til at investeringsniveauet lå højt i 2006, var, at kommunerne havde en række ekstraordinære investeringsudgifter, bl.a. til it-konverteringer i forbindelse med kommunesammenlægningerne.

3.2 Kommunernes investeringer fordelt på områder

I figur 3.2 er de skattefinansierede anlægsinvesteringer opdelt på hovedkategorier. Det fremgår tydeligt af figuren, at der som nævnt var en kraftig vækst i de skattefinansierede anlægsinvesteringer i 2006, især på administrationsområdet.



Anlægsinvesteringerne til administration steg således fra et niveau på 0,5-0,7 mia. kr. årligt igennem en årrække til 2,7 mia. kr. i regnskab 2006.

Såfremt væksten opdeles på henholdsvis sammenlægningsberørte og ikke-sammenlægningsberørte kommuner, træder opgave- og strukturefforens betydning imidlertid tydeligt frem.

Fra 2005 til 2006 var der i de kommuner, som har været berørt af sammenlægning, en vækst på knap 30 pct. i de skattefinansierede anlægsinvesteringer. Omvendt var der i de ikke-sammenlagte kommuner et lille fald på knap 3 pct. i de skattefinansierede anlægsinvesteringer fra 2005 til 2006.

Alene på administrationsområdet steg anlægsinvesteringerne i de sammenlagte kommuner fra 2005 til 2006 med godt 1,7 mia. kr., mens de

3. Det historiske investeringsniveau i kommunerne

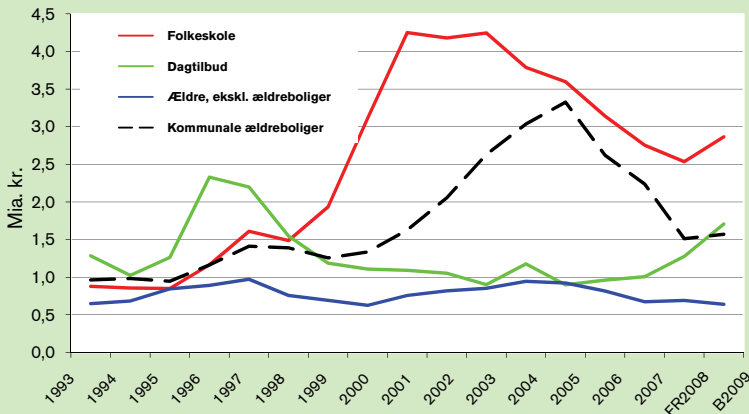
kun steg med godt 100 mio. kr. i de ikke-sammenlægningsberørte kommuner. Det skyldes som nævnt bl.a., at sammenlægningskommunerne i højere grad havde udgifter til it-konverteringer mv. i forbindelse med reformen.

Hvis man derimod ser på udviklingen fra 2006 til 2007, har de ikke-sammenlagte kommuner haft en vækst i anlægsinvesteringerne på ca. 20 pct., mens de sammenlagte kommuner har haft et fald på 17 pct. Det tyder altså på, at regnskabet for 2006 for sammenlægningskommunerne indeholdt en del engangsinvesteringer.

Som det fremgår af figur 3.2, er folkeskoleområdet det område, hvor kommunerne i gennemsnit bruger flest investeringskroner. Herudover er både vejområdet, faste ejendomme og jordforsyning investeringstunge områder.

En nærmere analyse af udviklingen i anlægsinvesteringerne på de tre store kommunale sektorområder (dagtilbud, folkeskole og ældre) vidner om, at især udgifterne til folkeskoleområdet, men til dels også dagtilbudsområdet, har været faldende igennem en årrække, jf. figur 3.3.

Figur 3.3 Anlægsinvesteringerne fordelt på sektorområder 1993-2009 (09-pl)



Anm.: Data fra 1993-2008 stammer fra kommunernes regnskaber, mens data fra 2009 er kommunernes budgetter. Anlægsinvesteringerne er korrigeret for overtagelsen af amtslige opgaver i 2007.

Stigningen i anlægsinvesteringerne til dagtilbudsområdet midt i 90'erne skyldtes især ønsket om at nedbringe ventelisterne til dagtilbudspladser og indføre pasningsgaranti for de 0-5-årige.

Til gengæld har anlægsinvesteringerne på ældreområdet ekskl. ældreboliger stort set været uændrede igennem en lang årrække.

For ældreboligernes vedkommende har der været en kraftig vækst i anlægsinvesteringerne frem til 2005, hvor niveauet var helt oppe på 3,3 mia. kr. Fra 2005 falder investeringerne imidlertid betydeligt, og i det forventede regnskab 2008 samt i budget 2009 udgør anlægsinvesteringerne ca. 1,5 mia. kr.

Der gælder imidlertid det særlige omkring ældreboliger, at de kan opføres i kommunalt regi eller i regi af almenboligloven. Såfremt de opføres som kommunale ældreboliger, vil investeringsudgifterne fremgå af kommunens anlægsinvesteringer. Hvis de derimod er opført i regi af almenboligloven, vil udgiften til boligerne alene optræde som kommunal grundkapital.

Derfor er det nødvendigt at se på antal tilsagn til ældreboliger for at få et overblik over udviklingen på dette område, jf. tabel 3.1, der viser udviklingen i antal ældreboliger i de seneste år.

Tabel 3.1 Udviklingen i antal ældreboliger								
Antal ældreboliger	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Almene boligorganisationer	1.616	1.581	3.297	1.525	720	879	2.670	74
Kommuner mv.*	1.124	2.352	3.509	3.156	2.612	3.457	5.032	162
I alt	2.740	3.933	6.806	4.681	3.332	4.336	7.702	236
* Dækker over kommuner, amtskommuner og selvejende institutioner								

Kilde: Landsbyggefonden – diverse årsberetninger

Det fremgår af tabellen, at der både i 2005 og 2006 blev bygget mange ældreboliger, mens det stort set gik i stå i 2007. En af årsagerne til, at byggeriet gik i stå, var det af staten fastsatte maksimumbeløb for byggeomkostninger pr. m².

4. Kommunernes investeringsudfordringer

Som det fremgår af den historiske analyse i afsnit 3, er kommunernes samlede investeringsniveau i budgettet for 2009 det laveste siden 2001.

I budget 2009 har kommunerne budgetteret med anlægsinvesteringer for 15,4 mia. kr. For at undersøge, hvorvidt dette niveau svarer til det reelle behov, har KL dels spurgt kommunerne, om det afsatte niveau svarer til behovet, dels haft COWI og Rambøll til at belyse investeringsbehovet.

4.1 Sektoropdelte resultater

I tabel 4.1 er kommunernes indberettede investeringsniveau i budget 2009 samt det fremadrettede årlige investeringsbehov opdelt på sektorområder.

Tabel 4.1 Anlægsinvesteringer i budget 2009 samt fremadrettet investeringsbehov (bruttoanlægsudgifter)

Mio. kr.	Budget 2009	2010-2013
Dagtilbud	1.721	1.646
Folkeskole	3.049	4.959
Ældre	752	1.131
Det specialiserede socialområde	358	761
Infrastruktur	2.291	5.181
Administration	1.320	1.020
Sundhed	193	481
Kultur, idræt og fritid	1.713	1.754
Jordforsyning, faste ejendomme mv.*	3.100	3.100
Øvrige områder	930	1.101
Årligt investeringsbehov	15.427	21.135
Heraf klimainvesteringer	-	1.286
Anm.: Bruttoanlægsudgifterne afviger fra Danmarks Statistiks opgørelse (se appendiks).		
*Jordforsyning, faste ejendomme mv. indgik ikke i KL's undersøgelse og indgår derfor med niveauet i budget 2009.		

Tabel 4.1 viser, at kommunerne samlet set har et årligt behov for anlægsinvesteringer i årene 2010-2013 på 21,1 mia. kr., hvilket er 5,7 mia. kr. mere end budgettet i 2009. En gennemgang af hvert sektorområde findes i "Fundament for fremtiden" Del II.

Tallene dækker over især to væsentlige konklusioner. *For det første* er der nogle områder, hvor behovet er markant højere end budgettet, mens der på andre områder er mindre forskel mellem budget og behov. Særligt har kommunerne et langt højere behov på folkeskole- og infrastrukturområdet end det afsatte niveau i budgettet.

For det andet er flere af områderne med investeringsefterslæb karakteriseret ved, at der er stor variation mellem de enkelte kommuners udfordringer. Nogle kommuner har fx ansvaret for over 1.000 km vej, mens andre blot skal vedligeholde og tilpasse under 200 km vej. Nogle kommuner har igennem en årrække ikke kunnet holde et rimeligt anlægsniveau, mens andre kommuner har haft bedre forudsætninger herfor.

Også på det specialiserede socialområde varierer udfordringerne meget mellem kommuner. Således har nogle kommuner overtaget betydeligt flere sociale institutioner end andre, ligesom vedligeholdelsesstandarden af disse institutioner varierer betydeligt mellem kommunerne.

4.2 Behovet opdeles mellem vedligeholdelse og udbygning/tilpasning

Analysen sigter dels mod at opgøre behovet for vedligeholdelse, dels mod at vurdere behovet for udbygning og tilpasning på de kommunale kerneområder. Tabel 4.2 viser, hvordan det fremadrettede behov er i forhold til budgettet i 2009.

Tabel 4.2 Forskel mellem bruttoanlægsudgifterne i budget 2009 og det fremadrettede behov i perioden 2010-2013			
Mio. kr.	Vedligeholdelse	Udbygning og tilpasning	I alt
Budget 2009	2.764	9.563	12.327
Behovet 2010-2013	4.977	13.058	18.035
Forskel	2.212	3.495	5.707
Anm.: I denne opgørelse indgår ikke jordforsyning og faste ejendomme mv., jf. tabel 4.1.			

Som det fremgår af tabel 4.2, er der et stort behov for at øge investeringerne både til vedligeholdelse og til udbygning og tilpasning af den kommunale anlægsmasse. I afsnit 5 gives en mere detaljeret gennemgang af vedligeholdelsesbehovet, mens behovet for udbygning og tilpasning beskrives i afsnit 6.

4.3 Behov for øget og mere fleksibel finansiering

Kommunernes investeringsbehov varierer altså i høj grad fra sektorområde til sektorområde, men i lige så høj grad på tværs af kommuner.

Der er derfor behov for mere fleksible finansieringsmuligheder, der kan målrettes de varierende udfordringer, som kommunerne står over for. Fx er det på folkeskoleområdet stort set samtlige kommuner, der oplever problemer med nedslidte skoler, svamp m.m. Mange kommuner skubber således et stort vedligeholdelsesefterslæb foran sig.

Med økonomaftalen for 2009 skete der en udmøntning af 9 mia. kr. fra kvalitetsfonden i perioden 2009-2013. Analysen viser imidlertid, at midlerne fra kvalitetsfonden ikke er tilstrækkelige til at imødekomme investeringsbehovet på velfærdsområderne.

4.3.1 Der er behov for et generelt investeringsløft

Analyserne af kommunernes investeringsbehov viser, at der er behov for et generelt løft. Dette bør indgå i den samlede prioritering af de offentlige ressourcer og give anledning til et øget statsligt tilskud til kommunerne.

Det øgede tilskud bør være af permanent karakter. På den måde får kommunerne over en flerårig periode finansieringsmæssig sikkerhed for at kunne foretage de nødvendige investeringer.

Det er ikke holdbart, at en forøgelse af kommunernes investeringer alene sker gennem øget kommunal låntagning.

4.3.2 Visse områder bør have bedre lånemuligheder

På udvalgte kommunale områder er der behov for bedre og mere ubureaukratiske lånemuligheder. Kommunerne bør således have automatisk låneadgang til højt prioriterede investeringsområder, der fastlægges i forbindelse med de årlige økonomiforhandlinger.

Det kan endvidere overvejes at sammenkæde automatisk låneadgang med visse forudsætninger vedrørende budget- og regnskabsudviklingen.

På socialområdet er der et mindre antal kommuner, der efter reformen har overtaget en meget stor andel af de specialiserede handicapinstitutioner mv. Disse kommuner har brug for en særskilt låneadgang til at modernisere disse institutioner. Lånene tilbagebetales over taksterne.

Kommunerne har fuld låneadgang til energibesparende foranstaltninger i eksisterende bygninger. Det gælder imidlertid ikke ved nybyggeri. Det bør ændres, således at merinvesteringen ved et lavenergibyggeri kan lånefinansieres. Merinvesteringen tjener sig hjem på sigt i form af et lavere energiforbrug og gavner samtidig miljøet.

5. Behov for vedligeholdelse

Løbende vedligeholdelse af bygninger, veje og anlæg i øvrigt er grundlæggende, hvis aktiverne skal kunne holde i hele den forudsatte levetid. Det er således væsentligt ud fra en totaløkonomisk betragtning, at der er tilstrækkeligt økonomisk råderum til vedligeholdelse.

Hertil kommer, at en stor del af de kommunale bygninger er opført for mere end 30 år siden. Der er derfor et stort behov for moderniseringer og nyinvesteringer for at skabe tidssvarende rammer. Det vil skabe bedre forudsætninger for indlæring i folkeskolen, behageligere rammer for ældre og handicappede samt større efterspørgsel efter idrætsaktiviteter og dermed bedre folkesundhed.

Hvis ikke bygninger og veje vedligeholdes i tilstrækkeligt omfang, vil de forfalde. Sker det, vil der opstå behov for at foretage genoprettende vedligehold, der er langt dyrere end løbende vedligeholdelse.

Kommunerne har i KL's undersøgelse angivet, hvilket behov de har for at afholde udgifter til vedligeholdelse af bygninger og veje. Herudover har kommunerne vurderet behovet for at genoprette disse som følge af års nedslidning.

Udgifterne til vedligeholdelse i budget 2009 er angivet og sammenholdt med en vurdering af, hvad investeringsniveauet burde have været i 2009, samt hvad behovet er de kommende år.

Vurderingen af det samlede behov omfatter såvel den indvendige som den udvendige vedligeholdelse samt behovet for genoprettende vedligehold.

5.1 Afsatte midler i budget 2009

Kommunerne har i budgettet for 2009 afsat i alt godt 7 mia. kr. til vedligeholdelse. Heraf er knap 4,5 mia. kr. afsat over driftsbudgettet, mens kun 2,8 mia. kr. er afsat som egentlige anlægsinvesteringer. De vedligeholdelsesudgifter, som er afsat over anlægsbudgettet, er hovedsageligt mere omfattende vedligeholdelsesopgaver samt genoprettende vedligehold.

Tabel 5.1 Afsatte midler til vedligeholdelse

Mio. kr.	I alt	Indvendig	Udvendig	Genoprettende
Driftsudgifter	4.462	984	3.478	-
Anlægsudgifter	2.765	238	954	1.573
I alt	7.227	1.222	4.432	1.573

De største udgifter til vedligeholdelse er afsat på henholdsvis vejområdet og folkeskoleområdet.

Som forudsætning for det afsatte beløb i 2009 har hovedparten af kommunerne taget udgangspunkt i, hvad der er råd til i budgettet. Nogle kommuner har taget udgangspunkt i et uændret anlægsniveau i forhold til sidste år.

Kun et mindretal af kommunerne har anlagt en behovsorienteret tilgang, såsom fx et fast kronebeløb pr. kvadratmeter. Meget tyder derfor på, at de afsatte vedligeholdelsesmidler i højere grad er udtryk for, hvad der er plads til i budgettet, frem for hvad det reelle vedligeholdelsesbehov rent faktisk er.

5.2 Behov for vedligeholdelse

Kommunerne har også haft mulighed for at skønne over det reelle behov for vedligeholdelse i 2009.

74 af de 91 kommuner, der har indberettet oplysninger, har tilkendegivet, at der ikke er afsat tilstrækkeligt med midler til vedligeholdelse i budget 2009. Samtidig har kommunerne angivet, at et vedligeholdelsesniveau fastsat på baggrund af en totaløkonomisk betragtning langt overstiger de faktisk afsatte midler.

Tabel 5.2 Behov for vedligeholdelse i 2009

Mio. kr.	I alt	Indvendig	Udvendig	Genoprettende
Drift	5.801	2.398	3.403	-
Anlæg	6.389	580	933	4.876
I alt	12.190	2.978	4.336	4.876

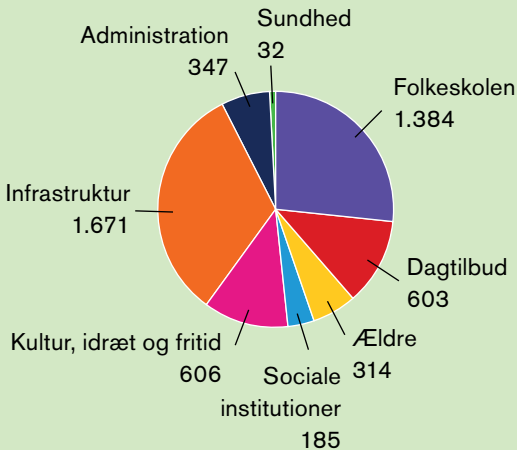
Det samlede behov i 2009 vurderes til at udgøre 12,2 mia. kr. Det er 5 mia. kr. mere end de afsatte midler i budgettet, som fremgår af tabel 5.1. Både de afsatte drifts- og anlægsmidler ligger væsentligt under vedligeholdelsesbehovet, men der er i særlig grad behov for at løfte anlægsinvesteringerne.

Specifikt angående de rene anlægsinvesteringer vurderes behovet således til 6,4 mia. kr., mens der kun er afsat 2,8 mia. kr. i budgettet. Anlægsbudgettet for 2009 er derfor 3,6 mia. kr. for lavt, sammenlignet med det reelt vurderede behov.

Den helt store forskel ligger inden for genoprettende vedligehold, hvor behovet er 4,9 mia. kr., mens der alene er afsat 1,6 mia. kr. Det tyder derfor på, at der i en årrække er foregået en nedslidning. Ud fra en totaløkonomisk betragtning er der afsat for få midler til vedligeholdelse. Det har medført, at der nu er et stort behov for at investere i genopretning af de kommunale anlæg.

Forskellen mellem de afsatte vedligeholdelsesmidler og det reelle behov for vedligeholdelse er særlig markant på vejområdet, som det fremgår af figur 5.1. Men også folkeskoleområdet har behov for et markant højere investeringsniveau for at skabe råderum til genopretning af skolebygningerne.

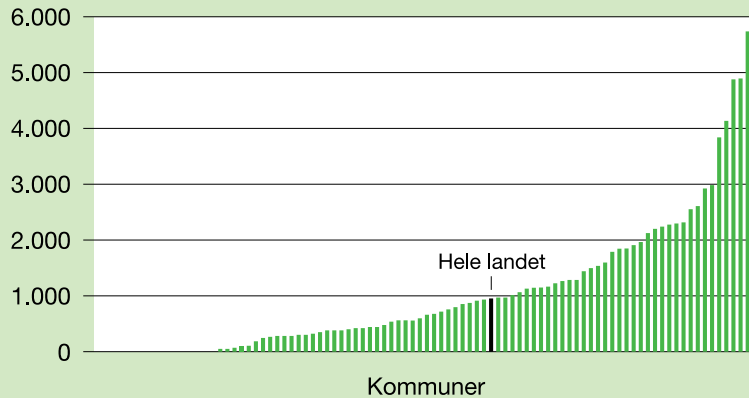
Figur 5.1 Forskel mellem budgetterede udgifter til vedligeholdelse og reelt behov (mio. kr.)



Der er dog stor variation mellem de enkelte kommuners vedligeholdelses efterslæb. Enkelte kommuner har budgetteret med udgifter, som svarer til deres behov, mens andre kommuner modsat har et efterslæb på knap 6.000 kr. pr. indbygger.

Ses alle kommunerne under ét, kan det gennemsnitlige behov pr. indbygger opgøres til knap 1.000 kr. pr. indbygger. Variationen mellem de enkelte kommuners behov fremgår af figur 5.2.

Figur 5.2 Forskel mellem budgetteret vedligeholdelse og vedligeholdelsesbehov i 2009 (kr. pr. indbygger)



Anm.: Opgørelsen omfatter både drifts- og anlægsudgifter til vedligeholdelse.

5.3 Vedligeholdelsesbehov i 2010-2018

Kommunerne er endvidere blevet bedt om at vurdere deres fremadrettede vedligeholdelsesbehov. Her er der alene spurgt til anlægsinvesteringer. Det betyder, at indvendig og udvendig vedligeholdelse, der finansieres over driften, ikke indgår i denne sammenhæng.

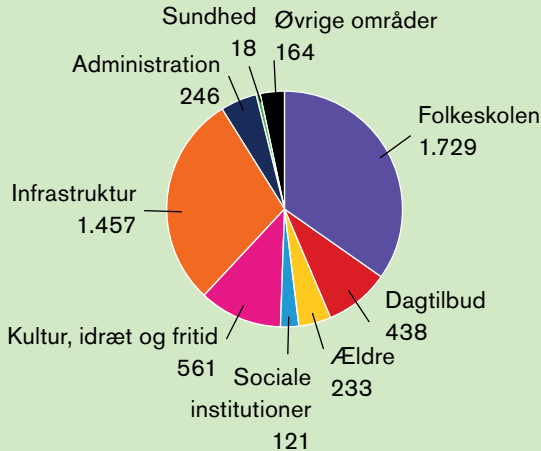
Tabel 5.3 Fremadrettet behov for vedligeholdelse

Mio. kr.	2010-2013	2014-2018
Årligt investeringsbehov	4.977	4.290

Det gennemsnitlige årlige investeringsbehov til vedligeholdelse i perioden fra 2010 til 2013 vurderes til knap 5 mia. kr. Det er knap 1,4 mia. kr. lavere end det skønnede behov for 2009. Det kan skyldes, at der med tidshorisonten 2010-2013 gives mulighed for at indhente efterslæbet over en flerårig periode.

I forhold til de afsatte midler i budget 2009 er der imidlertid stadig brug for et løft på 2,2 mia. kr. Fremadrettet er det fortsat på folkeskoleområdet og vejområdet, at det største behov for vedligeholdelse findes, jf. figur 5.3.

Figur 5.3 Årligt vedligeholdelsesbehov i tidsperioden 2010-2013 (mio. kr.)



På lidt længere sigt, i tidsperioden 2014 til 2018, er behovet skønnet til 4,3 mia. kr., hvilket er lidt lavere end behovet på den korte bane. Det skal dog bemærkes, at niveauet stadig ligger noget over de afsatte midler på 2,8 mia. kr. i budget 2009.

Årsagen til, at behovet i perioden 2014-2018 er lavere end i den foregående periode, kan være, at en massiv vedligeholdelsesindsats i perioden frem mod 2013 kan udbedre det opbyggede efterslæb og reducere det fremadrettede vedligeholdelsesbehov. Dette understøttes af COWI's analyse beskrevet nedenfor, som netop angiver behovet for vedligeholdelse de kommende år med henblik på at nedbringe det eksisterende efterslæb.

COWI: Vedligeholdelseefterslæb på 4,6 mia. på de kommunale kerneområder

COWI har for KL undersøgt størrelsen af det samlede udvendige vedligeholdelseefterslæb på de kommunale bygninger på fem udvalgte områder. Ud fra stikprøveundersøgelse er vedligeholdelseefterslæbet i 2009 opgjort for folkeskolerne, dagtilbud, ældre (plejehjem), på kultur- og fritidsområdet samt vedrørende administration.

COWI's analyse viser, at det udvendige vedligeholdelseefterslæb for de udvalgte områder i 2009 kan opgøres til 4,6 mia. kr. Den viser endvidere, at det nuværende niveau for investeringer til udvendig vedligeholdelse betyder, at efterslæbet ikke vil stige de kommende år.

Såfremt kommunerne de kommende år viderefører det vedligeholdelsesniveau, der er i budgettet for 2009, vil det samlede efterslæb i 2012 dog kun være nedbragt med knap 0,4 mia. kr. til 4,2 mia. kr. Hvis kommunerne viderefører niveauet i 2009, vil efterslæbet således blot være nedbragt med 10 pct. ved udgangen af 2012.

COWI konkluderer på den baggrund, at kommunerne skubber et større vedligeholdelseefterslæb foran sig. Skal det nedbringes, er der behov for ekstra midler til genoprettende vedligehold på de fem områder.

Tabellen nedenfor viser, hvilket årligt udvendigt vedligeholdelsesniveau COWI anbefaler på de enkelte områder, samt hvilket niveau kommunerne har meddelt som deres vurderede årlige behov.

Mio. kr.	COWI's anbefalede vedligeholdelsesniveau	Kommunernes behov jf. KL's undersøgelse
Folkeskole	1.575	1.729
Dagtilbud	500	438
Ældre	470	233
Kultur og fritid	470	561
Administration	400	246
I alt for de udvalgte områder	3.415	3.207

Samlet set for de fem områder anbefaler COWI altså, at kommunerne årligt afholder udgifter til udvendig vedligeholdelse (inklusive genopretning) for godt 3,4 mia. kr. de kommende fire år.

Dette beløb svarer ifølge COWI til en forøgelse af udgifterne til vedligeholdelse med 1,1 mia. kr. årligt for bygningerne på de fem områder.

I KL's undersøgelse har kommunerne samlet set vurderet behovet for anlægsinvesteringer i vedligeholdelse til 3,2 mia. kr. på de fem områder.

Kilde: COWI analyse, april 2009

Det kan konstateres, at COWI's og KL's undersøgelser kommer frem til stort set samme konklusioner vedrørende vedligeholdelsesbehovet på bygninger. Begge undersøgelser viser, at det især er på folkeskoleområdet, det helt store vedligeholdelsesefterslæb er placeret.

En af hovedårsagerne til dette er, at omkring 75 pct. af kommunernes skolebygninger er opført før 1980. Det indebærer, at bygningerne enten nærmer sig eller allerede har overskredet den økonomiske levetid på 30 år. Den forventede levetid for forskellige bygningstyper fremgår blandt andet af det kommunale budget- og regnskabssystem.

Rambøll: Stort investeringsefterslæb på vejområdet

Rambøll har skønnet, at vejenes tilstand er blevet forringet igennem de seneste år. Dog varierer vejenes tilstand meget på tværs af landets kommuner. Nogle kommuner har et vejnet, der er meget tæt på perfekt, mens andre kommuner har et meget nedslidt vejnet.

I 2005 fik de kommunale veje af SAMKOM¹ karakteren 8,3 på en skala fra 0 til 10. Karakteren 8 er et udtryk for, at ca. 10 pct. af vejnettet er jævnt eller meget skadet, mens 40-50 pct. er lidt skadet. Rambøll vurderer, at vejenes tilstand siden 2005 løbende er blevet forringet på grund af den manglende vedligeholdelse, og på nuværende tidspunkt skønnes karakteren til 7,7.

Konkret vurderer Rambøll, at nutidsværdien af investeringsefterslæbet på det kommunale vejnet beløber sig til 12 mia. kr. ved en tiårig investeringsprofil. Hvis der foretages investeringer for ca. 1,5 mia. årligt, kan de eksisterende vejenes tilstand bringes op på et niveau, som ud fra SAMKOM's skala ville få karakteren 9, hvilket Rambøll vurderer som samfundsøkonomisk optimalt.

I denne vurdering er der ikke taget højde for klimaforandringer, som kan få negative konsekvenser for vejenes standarder fremadrettet og øge vedligeholdelsesbehovet.

Kilde: Rambøll analyse, april 2009

Det markante vedligeholdelsesefterslæb på de kommunale veje medfører altså et stort behov for investeringer de kommende år. Kun via betydelige investeringer kan standarden hæves til det niveau, der af Rambøll angives som optimalt. I KL's undersøgelse angav kommunerne et tilsvarende årligt vedligeholdelsesbehov på knap 1,5 mia. årligt til infrastruktur og veje.

Dette behov medfører dog finansieringsmæssige problemer for en lang række kommuner, da vejene geografisk er placeret skævt i landets kommuner.

Således har 23 kommuner hver især ansvaret for under 200 km vej. Omvendt har 32 kommuner – i stor udstrækning jyske kommuner – hver især over 1.000 km vej at vedligeholde. Der er dog også stor variation i trafikintensiteten på de enkelte kommuners veje, hvilket også påvirker vedligeholdelsesbehovet.

1 SAMKOM er et landsdækkende samarbejdsforum mellem KTC (Kommunalteknisk Chefforening) og Vejdirektoratet, der skaber grundlag for vidensdeling og udvikling af det kommunale vej- og trafikområde.

6. Behov for udbygning og tilpasning

Kommunerne har ud over et massivt vedligeholdelsesefterslæb også behov for at kunne udbygge og tilpasse bygningsmassen. Baggrunden for dette er bl.a. nye opgaver, regler og krav til de kommunale bygninger, såsom fx lovkravet om madordninger i daginstitutioner. Det indebærer således et behov for at investere i daginstitutionernes køkkenfaciliteter.

Hertil kommer, at de kommunale bygninger løbende skal tilpasses den demografiske og strukturelle udvikling, hvor antallet af ældre er stigende, skolestrukturen skal tilpasses lokale til- og fraflytninger etc.

Herudover har opgave- og strukturreformen muliggjort effektiviseringer, som bl.a. kan indhentes ved at samle funktioner i nye bygninger eller sikre en mere hensigtsmæssig fordeling af kommunens bygningsmasse.

Kommunerne har i KL's undersøgelse angivet, hvilket behov de har for at afholde udgifter til udbygning og tilpasning i de kommende år. Behovet kan sammenholdes med de afsatte midler i budget 2009. Det giver en indikation af den udfordring, kommunerne står over for med at udbygge og tilpasse de kommunale bygninger, veje, parker mv.

6.1 Afsatte midler i budget 2009

Kommunerne har i budgettet for 2009 afsat næsten 9,6 mia. kr. til udbygning og tilpasning. Dette tal dækker over et behov for tilpasning til nye krav, regler og ønsker på 3,2 mia. kr., nybyggeri og køb af anlægsaktiver på 5,2 mia. kr. og andre aktiviteter på 1,2 mia. kr., jf. tabel 6.1.

Tabel 6.1 Afsatte midler til udbygning og tilpasning

Mio. kr.	I alt	Tilpasning til nye krav, regler og ønsker	Nybyggeri og køb af anlægsaktiver	Andet
Anlægsudgifter	9.563	3.187	5.155	1.221

Folkeskoleområdet er det område, hvor der er afsat klart flest midler til udbygning og tilpasning, hvilket bl.a. kan hænge sammen med en igangværende tilpasning af skolestrukturen i kølvandet på opgave- og struk-

turreformen. Herudover stiller den seneste folkeskolelov også en række krav til indretning af klasselokaler mv.

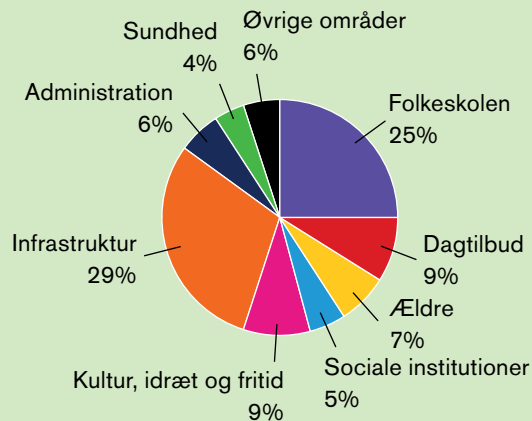
6.2 Behov for udbygning og tilpasning i 2010-2018

Behovet for udbygning og tilpasning i perioden 2010-2013 kan samlet opgøres til 13,1 mia. kr. årligt. Det er godt 3,5 mia. kr. højere end det afsatte beløb i 2009.

Der er således et stort behov for at øge investeringerne i udbygning og tilpasning i de kommende år. En del af forklaringen er de ekstraordinære statslige investeringspuljer på vejområdet, der udmøntes de kommende år.

Også når man ser fremadrettet, er behovet for udbygning og tilpasning særligt stort på folkeskoleområdet, jf. figur 6.1. Ligeledes er der et stort investeringsbehov på de kommunale veje.

Figur 6.1 Sektoropdelt behov for udbygning og tilpasning i perioden 2010-2013



Der er behov for at løfte det samlede investeringsniveau i udbygning og tilpasning med 3,5 mia. kr. i forhold til niveauet i budget 2009, og det kan i overvejende grad tilskrives behovet på folkeskoleområdet samt de kommunale veje.

Forskellen mellem de afsatte midler i budget 2009 og det fremadrettede behov er ikke ligeligt fordelt mellem kommunerne. Mens visse kommuner således har behov for en mangedobling af deres anlægsniveau i forhold

til udbygning og tilpasning, kan andre kommuner nøjes med at videreføre niveauet for 2009.

For tidsperioden 2014-2018 skønnes behovet til 9,6 mia. kr. Det svarer nogenlunde til det afsatte beløb i budget 2009 og er mere end 3,4 mia. kr. mindre end behovet for 2010-2013. En af årsagerne til dette er, at de midlertidige investeringspuljer på infrastrukturområdet ophører i 2013.

Desuden kan det lave niveau hænge sammen med, at kommunerne har forudsat, at de via et løft i investeringsniveauet mellem 2010 og 2013 kan foretage en stor del af de nødvendige tilpasninger. En anden forklaring kan være, at kommunerne ikke har en så langsigtet detaljeret planlægning, at de har kunnet give et fyldestgørende skøn for investeringsniveauet frem mod 2018.

De bagvedliggende forhold, der ligger til grund for behovsvurderingen, fremgår af tabel 6.2.

Tabel 6.2 Fremadrettet behov for udbygning og tilpasning		
Årligt investeringsbehov (mio. kr.)	2010-2013	2014-2018
Struktur- og demografibetinget	6.020	4.607
Klima- og energibetinget	1.286	1.129
Øvrigt investeringsbehov	5.752	3.896
I alt	13.058	9.632

Det største behov for udbygning og tilpasning kan henføres til et struktur- og demografipres, der udgør 6 mia. kr. årligt frem til 2013. Hertil kommer klima- og energirelaterede investeringer på knap 1,3 mia. kr., mens det øvrige investeringsbehov udgør knap 5,8 mia. kr. årligt.

Over halvdelen af det øvrige investeringsbehov udgøres af infrastruktur-betingede investeringer, der blandt andet vedrører behovet for udbygning af de kommunale veje.

6.3 Struktur- og demografibetingede investeringer

Det årlige behov for struktur- og demografibetingede investeringer udgør 6 mia. kr. frem mod 2013. Struktur- og demografipresset er særlig markant på folkeskoleområdet, hvor der er et behov for strukturtilpasninger på knap 2,3 mia. kr. Det kan som nævnt bl.a. hænge sammen med, at mange kommuner ønsker at sammenlægge skoler og ændre skolestrukturen i kølvandet på opgave- og strukturreformen.

COWI har foretaget en analyse af det fysiske sammenlægningspotentiale. Den viser, at 72 pct. af kommunerne har konkrete overvejelser vedr. fysisk sammenlægning i form af hovedsageligt ombygning af eksisterende bygninger og etablering af nye bygninger. Det er samtidig i særlig grad på administrations- og folkeskoleområdet, at kommunerne har konkrete overvejelser angående sammenlægning af bygninger.

Kommunerne vurderer, at de kan opnå en række fordele ved at gennemføre fysiske sammenlægninger af bygningsmassen. Sammenlægningsplanerne begrundes især med "mere effektive arbejdsgange og større faglighed" samt "direkte driftsøkonomiske besparelser ved bedre lokaleudnyttelse".

COWI har på baggrund af de konkrete overvejelser angående sammenlægning af bygninger vurderet et samlet investeringsbehov til fysiske sammenlægninger på i størrelsesordenen 6 mia. kr., som skal gennemføres i de kommende år.

COWI's analyse viser samtidig, at fysiske sammenlægninger af bygningsmassen hovedsageligt er et tema i sammenlagte kommuner. Kommuner, der blev sammenlagt ved opgave- og strukturreformen, skønner således at skulle bruge omkring dobbelt så mange penge (kr. pr. borger) på fysiske sammenlægningsprojekter som ikke-sammenlagte kommuner. Det understreger, at sammenlagte kommuner står over for en særlig udfordring med at tilpasse og optimere bygningsmassen, så den er tidssvarende i forhold til de aktuelle behov.

6.4 Klima- og energibetingede investeringer

Det årlige behov for klima- og energibetingede investeringer udgør knap 1,3 mia. kr. frem mod 2013. Heraf vurderes knap 500 mio. kr. at vedrøre investeringer til klimatilpasning, mens det resterende behov på godt 800 mio. kr. kan tilskrives energibesparende foranstaltninger.

6.4.1 Investeringer i klimatilpasninger

Danmark vil i de kommende mange år opleve mere nedbør, kraftigere storme og varmere somre. Det vil bl.a. øge kravet til de kommunale bygninger og vejes beskaffenhed samt medføre større behov for vandafledning.

De kommunale bygninger vil således inden for en række områder have behov for tilpasning til det ændrede klima. Det er særlig nødvendigt at tilpasse indeklima og fugtisolering, når der kommer mere nedbør og højere vandstand. Hvis ikke de nødvendige tilpasninger foretages, risikerer en lang række bygninger at blive udsat for skimmel og svamp.

Rambøll har vurderet, at det samlede investeringsbehov i kommunale bygninger affødt af de kendte klimaforandringer vil udgøre 300 mio. kr. årligt i perioden 2010-2018. Samtidig skal kommunerne tage højde for klimaændringerne, når de fremover opfører bygninger.

De øgede mængder nedbør vil endvidere øge belastningen på afvandingssystemerne til de kommunale veje. Rambøll har foretaget en analyse for KL, hvor de skønner over investeringsbehovet til kommunernes afvandingssystemer langs vejene. Den samlede klimabetingede forøgelse af investeringsbehovet til reovering og nyanlæg skønnes til ca. 80 mio. kr. årligt frem til 2018.

Kommunerne står endvidere over for store udfordringer på vandområdet. Dels vil der fremover komme mere nedbør, end vi har været vant til, dels vil stigende vandstand og mere nedbør føre til stigende grundvandsspejl, hyppigere oversvømmelser mv. Begge dele skærper kravene til vandafledningssystemerne fremover.

Omfanget af den enkelte kommunes udfordring på vandområdet vil afhænge af, hvorvidt kommunen ligger i et område, hvor der er risiko for oversvømmelser eller ej.

Rambøll har skønnet, at kystkommuner i gennemsnit skal investere 20-30 mio. kr. i etablering af pumpeanlæg m.m. til at håndtere de forøgede regnmængder. De øvrige kommuner kan forvente at skulle investere for i størrelsesordenen 10-20 mio. kr. Antages disse investeringer at fordele sig jævnt frem til 2040, vil de årlige investeringer udgøre omkring 70 mio. kr.

Rambølls analyser tyder altså samlet set på et investeringsbehov i klimatilpasninger (ekskl. kloakinvesteringer) på ca. 450 mio. kr. årligt, fordelt med 300 mio. kr. til bygninger, 80 mio. kr. til bedre afvanding af de kommunale veje og 70 mio. kr. til vandafledning på landet og i byerne.

Klimaændringerne vil også øge behovet for kloakinvesteringer, da kloakkerne skal være rustet til at klare større vandmængder. Hertil kommer et betydeligt vedligeholdelseefterslæb. Rambøll har skønnet, at der er et samlet behov for investeringer på kloakområdet på 2,7 mia. kr. årligt. Kloakinvesteringer er dog takstfinansierede og indgår derfor ikke i det samlede investeringsbehov på det skattefinansierede område.

KL opfordrer her regeringen til sammen med kommunerne at udarbejde en risikoanalyse, der kan være en guideline for de offentlige investeringer på disse områder de kommende år.

6.4.2 Energibesparende investeringer

Behovet for investeringer i energibesparende foranstaltninger udgør i størrelsesordenen 800 mio. kr. årligt frem mod 2013.

COWI har i foråret 2009 skønnet investeringsbehovet i energibesparende foranstaltninger. Hvis kommunerne skal følge den nationale målsætning og reducere CO₂-udledningen i kommunale bygninger med 20 pct., skal der investeres i størrelsesordenen 4 mia. kr. over en årrække.

Såfremt disse investeringer gennemføres over de kommende fem år, svarer det netop til et årligt investeringsløft på 800 mio. kr.

Der er altså god overensstemmelse mellem det resultat, som COWI er kommet frem til, og så kommunernes egne vurderinger af investeringsbehovet i energibesparende foranstaltninger i perioden 2010-2013.

KL lancerede i marts 2009 pjecen "Klimainvesteringer i kommunerne". Heri foreslår KL netop, at kommunerne over de næste fem år får mulighed for at investere ekstra 0,8 mia. kr. årligt til energibesparende foranstaltninger i eksisterende kommunale bygninger.

Ud over at der er tale om investeringer, som kan reducere CO₂-udledningen, er der i vidt omfang også tale om økonomisk rentable investeringer for kommunerne. Typisk vil kommunerne inden for en relativt kort årrække kunne tjene investeringerne hjem i form af bl.a. et lavere energiforbrug. En del investeringer har sågar en tilbagebetalingstid på mindre end fem år.

Appendiks

Dette appendiks beskriver de metodiske forudsætninger, der ligger til grund for KL's investeringsplan "Fundament for fremtiden".

Data

Som baggrundsdata for investeringsplanen har KL foretaget en spørgeskemaundersøgelse blandt samtlige landets kommuner.

Spørgeskemaet er opdelt i tre dele:

- dels en opdeling af budgettet for 2009 i vedligeholdelse, genoprettede vedligehold samt struktur- og tilpasningsrelaterede investeringer
- dels en vurdering af vedligeholdelseefterslæbet i 2009
- dels en vurdering af det årlige investeringsbehov i perioderne 2010-2013 og 2014-2018 fordelt på vedligeholdelse, udbygning og tilpasning.

I alle dele af spørgeskemaet er besvarelsenerne opdelt på de områder, der fremgår nedenfor.

91 af kommunerne har besvaret undersøgelsens del vedrørende 2009, og disse kommuner udgør samlet set 95,3 pct. af befolkningen.

86 kommuner har været i stand til at vurdere det årlige investeringsbehov i perioden 2010-2013. Disse kommuner udgør samlet set 86 pct. af befolkningen.

59 kommuner har været i stand til at vurdere det årlige investeringsbehov i perioden 2014-2018. Disse kommuner udgør samlet set 68 pct. af befolkningen.

Resultaterne fra analysen er på baggrund af indbyggertallet 1. januar 2009 opregnet til landsplan, så det afspejler 98 kommuner.

Herudover har konsulentfirmaerne COWI og Rambøll udarbejdet en række analyser om investeringsbehovet i de kommunale bygninger og veje.

COWI har udarbejdet rapporter om vedligeholdelseefterslæbet på kommunale bygninger, om strukturbetingede investeringer, om funktionsoptimering af og tilgængelighed til kommunale bygninger samt om forebyggelse af klimaændringer.

Rambøll har udarbejdet analyser om investeringsefterslæbet på vejområdet samt behovet for investeringer i klimatilpasning.

Disse rapporter er tilgængelige på KL's hjemmeside www.kl.dk/fundamentforfremtiden.

Opdeling af sektorområder

Investeringsplanen afdækker følgende områder af de kommunale anlægsinvesteringer, afgrænset ud fra Budget- og regnskabssystem for kommuner:

Folkeskolen	hovedfunktion 3.22, ekskl. funktion 3.22.05
Dagtilbud	hovedfunktion 5.25, ekskl. funktion 5.25.17, men inkl. funktion 3.22.05
Ældre	hovedfunktion 5.32, ekskl. funktion 5.32.30 men inkl. funktion 0.25.18, anlægsgrp. 003
Sociale institutioner	hovedfunktion 5.28, funktion 5.25.17 samt hovedfunktion 5.38
Kultur, idræt og fritid	hovedfunktion 0.28, 0.32 og 3.35
Infrastruktur	hovedfunktion 2.28
Sundhed	hovedkonto 4
Administration	hovedkonto 6

I kommunernes budget 2009 udgør disse udvalgte områder bruttodriftsudgifter for samlet set 11,9 mia. kr. ud af de samlede bruttoanlægsudgifter på 15,4 mia. kr. Andelen af budgettet, der ikke er omfattet af investeringsplanen, kan stort set henføres til jordforsyning og faste ejendomme.

I indberetningen til KL har kommunerne dog samlet set angivet budgetterede udgifter for 11,5 mia. kr. i 2009 til de nævnte områder. Forskellen mellem de officielle budgetter, der er indberettet til Danmarks Statistik i oktober 2008, og tallene i investeringsplanen kan henføres til forskelle på administrationsområdet (hovedkonto 6).

En række kommuner har i budgettet placeret anlægspuljer på hovedkonto 6, men dele af disse er på tidspunktet for indberetning af spørge-

skemaet (februar 2009) flyttet til andre områder, herunder områder, der ikke er omfattet af analysen.

Vedligeholdelse

Ved opgørelse af vedligeholdelsesudgifter i kommunerne er der foretaget en opdeling mellem ordinær *indvendig* vedligeholdelse, ordinær *udvendig* vedligeholdelse og genoprettende vedligehold.

I kategorierne ordinær indvendig og udvendig vedligeholdelse angives både udgifter konteret som drift (dranst 1) og som anlæg (dranst 3).

Driftsudgifter på disse kategorier er taget med i investeringsplanen, fordi det i praksis ikke altid er entydigt, om udgifterne til vedligeholdelse budgetteres på anlæg eller drift. En retvisende vurdering af vedligeholdelsesefterslæbet bør derfor omfatte både anlæg og drift.

Der er i Budget- og regnskabssystem for kommuner angivet hovedregler for, hvornår materielle aktiver skal fremgå af anlægskartoteket. Dette gør sig gældende, når aktivet forventes anvendt i mere end ét regnskabsår, samt når værdien overstiger 100.000 kr. Ved køb af aktiver med en værdi på 50-100.000 kr. er det frivilligt, om aktivet skal registreres.

Totaløkonomi

Kommunerne er blevet bedt om at besvare spørgeskemaet ud fra en totaløkonomisk betragtning. I dette begreb ligger, at behovet skal afspejle det vedligeholdelsesniveau, som afspejler den nødvendige vedligeholdelse af et aktiv, og ikke det niveau, der er "råd til".

Hvis en bygning opføres med en forventet økonomisk levetid på 30 år, indgår der i denne forventede levetid, at der løbende pågår vedligeholdelse. Såfremt dette ikke sker, vil der efter en årrække være behov for, at bygningen genoprettes, således at den kan holde svarende til den forventede levetid. Dog vil et for stort oparbejdet efterslæb i visse tilfælde betyde, at bygninger ikke kan genoprettes. I disse tilfælde vil vedligeholdelsesefterslæbet medføre, at der skal opføres nye bygninger i stedet.

De angivne behov for vedligeholdelse i 2009 afspejler således, hvilket niveau for vedligeholdelse der er behov for for at undgå, at kapitalapparatet nedslides og får behov for genopretning.

Det genoprettende vedligehold afspejler dog samtidig, at der i en årrække ikke er sket den fornødne vedligeholdelse, og at en lang række af kommunernes bygninger og veje er nedslidte og skal genoprettes.

De investeringsbehov, der er angivet fremadrettet, dvs. i perioderne 2010-2013 og 2014-2018, angiver, igen ud fra en totaløkonomisk betragtning, hvad behovet er for investeringer i kommunerne, når disse skal være foretaget ud fra en fornuftig tilgangsvinkel, hvor der er taget hensyn til, hvad der er *billigst i længden*.

Udbygning og tilpasning

På enkelte områder er der foruden kommunernes indberetninger taget højde for andre faktorer, der påvirker kommunernes investeringsniveau. Dette gør sig gældende på infrastrukturområdet, sundhedsområdet samt vedrørende klimatilpasning.

Infrastruktur

I januar 2009 indgik et bredt flertal i Folketinget en aftale om "En grøn transportpolitik". Aftalen indeholder elementer, som sigter mod mere cykeltrafik og bedre fremkommelighed for busser – begge elementer, som medfører forventninger om kommunale investeringer. Da kommunerne vurderede det fremadrettede behov på infrastrukturområdet, havde de ikke mulighed for at inddrage overvejelser om projekter i relation til disse puljer.

Klima

En række kommuner har haft vanskeligt ved at vurdere investeringsbehovet som følge af klimaændringer. Rambøll har for KL foretaget en faglig vurdering af behovet, som er lagt til grund for det behov, der fremgår af investeringsplanen vedrørende klimainvesteringer.

Sundhed

På sundhedsområdet har mange kommuner tilkendegivet, at investeringsbehovet er vanskeligt at opgøre. Det skyldes især, at der er tale om en ny opgave. Mange kommuner er derfor ikke for alvor kommet i gang med at investere på området. Med udgangspunkt i de kommuner, som er kommet i gang med at investere på sundhedsområdet, har KL skønnet kommunernes samlede investeringsbehov i de kommende år. Niveauet i investeringsplanen er således højere end i budgettet, hvilket dækker over en forudsætning om en markant udbygning af området.



KL
Weidekampsgade 10
2300 København S
Tlf. 33 70 33 70
kl@kl.dk
www.kl.dk

Prod.nr. 816652
ISBN: 978-87-92460-19-6