

Revisionsprotokollat

DR

**Revisionsprotokollat af
8. december 2006**

**vedrørende
budgetundersøgelse af DR Byen**



Rigsrevisionen

Indholdsfortegnelse

	Side
I. Indledning	274
II. Undersøgelsens formål, metode og afgrænsninger	274
III. DR Byens august 2006-budget.....	275
IV. Sammenfatning.....	277
V. Konklusion	279

I. Indledning

1. DR orienterede i starten af september 2006 Rigsrevisionen om, at DR Byen ville blive 630 mio. kr. dyrere end forventet. DR oplyste, at stigningen var fremkommet under en budgetgennemgang hen over sommeren 2006 i forbindelse med udarbejdelsen af en slutprognose/budget for byggeriet.

Rigsrevisionen har efterfølgende iværksat en budgetundersøgelse af stigningen på 630 mio. kr. med dertil hørende risikovurderinger og afdækning af risici. Endvidere er der igangsat en bredere undersøgelse af byggesagens generelle styring mv. Budgetundersøgelsen rapporteres i nærværende protokollat, mens den anden undersøgelse forventes rapporteret i en beretning til statsrevisorerne i maj 2007.

DR's senest forudgående budgetgennemgang, som omfattede det samlede byggeprojekt, stammer fra marts 2005. Dette budget blev vedtaget af DR's bestyrelse i april 2005. Endvidere blev der foretaget en budgettilpasning i februar 2006 med forhøjelse af den samlede udgift til 3.370 mio. kr.

Hvor intet andet er nævnt, er beløbene i 1999-niveau (indeks 153).

II. Undersøgelsens formål, metode og afgrænsninger

2. Formålet med budgetundersøgelsen har været at vurdere, om budgettet fra august 2006 er baseret på:

- at et korrekt byggeregnskab indgår i grundlaget for budgettet
- at alle kendte risici er medtaget i budgettet
- at alle endeligt indgåede aftaler er indregnet i budgettet
- at alle kendte, men ikke endeligt indgåede aftaler er indregnet i budgettet på grundlag af en risikovurdering.

3. Budgetundersøgelsen har omfattet en gennemgang af stigningen på 630 mio. kr. i DR Byens august 2006-budget og de dertil hørende forudsætninger. Den har omfattet en gennemgang af de risikovurderinger, som er indgået i budgetgrundlaget og budgetforudsætningerne, samt DR's afdækning af risiciene.

Rigsrevisionen har gennemgået alle væsentlige poster og budgetstigninger i august 2006-budgettet. Gennemgangen har bl.a. omfattet generelle aktiviteter, tværsegmentielle ydelser samt segment 2, 3 og 4.

Rigsrevisionen har tillige gennemgået byggeregnskabet pr. 30. september 2006.

4. Rigsrevisionen har bedt DR om at udarbejde en ledelses- og fuldstændighedserklæring i forbindelse med budgetundersøgelsen. DR har i den forbindelse bekræftet, at alt materiale, som er relevant i forbindelse med budgetundersøgelsen, og som er DR bekendt, er udleveret til Rigsrevisionen.

Rigsrevisionen har herudover indhentet en udtalelse fra DR's advokat for at sikre, at der kun verserer sager, som Rigsrevisionen er bekendt med. Udtalelsen indeholdt alene sager, som Rigsrevisionen er orienteret om.

DR har i efteråret 2006 bedt om en bygherrerådgiverundersøgelse af byggeprojektet. Undersøgelsen er endnu ikke afrapporteret til DR, og Rigsrevisionen kan derfor ikke vurdere, om der i bygherrerådgiverens undersøgelse vil være forhold, som i væsentligt omfang kan medføre ændringer i budgettet.

5. Til brug for undersøgelsen er følgende materiale anvendt:

- projektdirektørens månedsrapporter til direktionen til og med oktober 2006
- notater til bestyrelsens byggeudvalg til og med mødet den 1. december 2006
- notater til bestyrelsen til og med november 2006
- budgetoversigt april 2005 og budgetoversigt august 2006
- DR's risikovurderinger (Risk view) til og med vurdering af 30. november 2006
- byggeregnskab pr. 30. september 2006
- interne notater om igangværende segmenters budget og fremdrift
- DR's redegørelser til Kulturministeriet i 2006.

Rigsrevisionen modtog først den 5. december 2006 månedsrapporten for oktober og materialet til bestyrelsens byggeudvalgsmøde den 1. december 2006, hvor der blev redegjort for en ny gennemgang og risikovurdering af august 2006-budgettet. Da Rigsrevisionen har modtaget materialet sent, har gennemgangen heraf ikke haft samme omfang som for det øvrige materiale.

Rigsrevisionen har herudover interviewet resursepersoner i DR Byen i november 2006.

III. DR Byens august 2006-budget

6. I løbet af foråret 2006 var der mindre udsving i det estimerede slutforbrug, men i maj 2006 skete et egentligt niveauskift i det estimerede slutforbrug for byggeriet.

Til mødet den 9. maj 2006 i bestyrelsens byggeudvalg var der udarbejdet en projektstatus for byggeriet, der viste, at på daværende tidspunkt og med den daværende viden måtte der forudses en overskridelse på 22 mio. kr. Endvidere fremgik det, at stillingtagen til finansiering af overskridelsen udestod, samt at der på det næste møde i bestyrelsens byggeudvalg ultimo august ville blive fremlagt en samlet risikovurdering af byggeprojektet.

På bestyrelsesmødet den 30. maj oplyste direktionen, at den prognosticerede overskridelse p.t. var ca. 22 mio. kr., og at det ville være realistisk med en samlet overskridelse på over 50 mio. kr.

7. På baggrund af revurderinger og nye risikoberegninger udarbejdede DR i løbet af sommeren 2006 et nyt budget. DR Byens budget fra august 2006 fremgår af tabel 1.

Tabel 1. Udvikling i anlægsbudget, DR Byens byggeprojekt pr. august 2006

	Budget april 2005 med revision af 7. februar 2006	Estimeret slutforbrug	Afvigelse (Budget + Estimeret slutforbrug)	Budget + Risiko	Afvigelse (Budget + Risiko + Estimeret slutforbrug)
----- Mio. kr. ----- prisniveau januar 1999 (indeks 153)					
01 Generelle aktiviteter.....	530	540	10	542	2
02 Helhedsplan.....	16	16	0	16	0
03 Segment 0.....	158	166	8	166	0
04 Segment 1.....	776	776	0	776	0
05 Segment 2.....	426	488	62	515	27
06 Segment 3.....	226	244	18	245	1
07 Segment 4.....	847	1.099	252	1.116	17
08 Indretning.....	76	81	5	86	5
11 Tværsegmentielle ydelser ¹⁾	282	405	123	457	52
12 Den Indre Gade.....	117	133	16	143	10
13 Miljøtiltag.....	27	27	0	27	0
20 Budgetreserver.....	82	0	+82	0	0
30 Fremmed finansiering ¹⁾	+194	+194	0	+194	0
I alt – byggeprojektet.....	3.370	3.781	411	3.895	114
40 Ekstra risikotillæg.....				105	
I alt inkl. ekstra risikotillæg.....				4.000	
¹⁾ Inkluderer nødstrømsanlægget, der forventes leaset.					

8. Det fremgår af tabellen, at den samlede budgetterede udgift i februar 2006 steg fra de hidtidige 3.300 mio. kr. til 3.370 mio. kr. Stigningen var et resultat af et forlig med råhus-entreprenøren på segment 4. Kulturministeren orienterede med brev af 20. januar 2006 Folketingets Finansudvalg om stigningen.

DR's budgetgennemgang i løbet af sommeren 2006 viste en stigning i det estimerede slutforbrug på 411 mio. kr. Hertil kom et risikotillæg på 114 mio. kr. beregnet ud fra en sandsynlighed for overholdelse af budgettet på 50 %. For at opnå en sandsynlighed tæt på 100 % blev den samlede budgetterede udgift forøget med et ekstra risikotillæg på 105 mio. kr.

Det fremgår videre af tabellen, at 252 mio. kr. af stigningen på 411 mio. kr. kan henføres til segment 4. Endvidere er udgiften til de tværsegmentielle ydelser steget med 123 mio. kr., og udgiften til segment 2 med 62 mio. kr. De i februar 2006 afsatte reserver på 82 mio. kr. er blevet fordelt.

Af tabellen fremgår endelig, at 52 mio. kr. af risikotillægget på 114 mio. kr. relaterer sig til de tværsegmentielle ydelser, 27 mio. kr. til segment 2, 17 mio. kr. til segment 4 og endelig 10 mio. kr. til Den Indre Gade.

Reserverne på 82 mio. kr. havde således vist sig utilstrækkelige, og der blev i det nye budget indarbejdet nye reserver på i alt 219 mio. kr. til afdækning af risiciene.

9. I august 2006-budgettet er ekstraudgifter på op til 100 mio. kr. vedrørende nedbøjede etageadskillelser (Bubbledeck) på segment 2 ikke indarbejdet. Baggrunden er, at det er DR's vurdering, at der er tale om en forsikringssag, hvor udgifterne skal dækkes af erstatninger fra de involverede parter forsikringer. Rigsrevisionen er enig i den budgetmæssige behandling. DR har i august 2006-budgettet indregnet en mindre risiko for, at erstatningerne ikke kan dække merudgifterne. Sagen er kompleks og kan ikke forventes afsluttet i nærmeste fremtid. På grund af kompleksiteten er der en yderligere risiko for, at sagen får et andet udfald, end DR forventer. Rigsrevisionen skal derfor pege på, at risikotillægget i budgettet muligvis ikke er tilstrækkeligt.

Nødstrømsanlægget, der forventes leaset, er indarbejdet i august 2006-budgettet med såvel udgifter som tilsvarende indtægter på 125 mio. kr. Hvis den operationelle leasing må opgives, vil det medføre, at den samlede byggesum forøges med udgiften til nødstrømsanlægget.

10. I efteråret 2006 har DR foretaget en ny gennemgang og risikovurdering af august 2006-budgettet. Resultatet af gennemgangen blev behandlet af bestyrelsens byggeudvalg den 1. december 2006.

Rigsrevisionen modtog først materialet den 5. december 2006, og den foreløbige gennemgang har vist en række ændringer i det estimerede slutforbrug og i risikovurderingerne.

Det estimerede slutforbrug er steget med 68 mio. kr. til 3.849 mio. kr., som er flyttet fra reserveerne. Dette indebærer, at de samlede reserver på 219 mio. kr. i august 2006-budgettet er reduceret til 151 mio. kr. Det estimerede slutforbrug er især steget for segment 2 (30 mio. kr.) og de tværsegmentielle ydelser (16 mio. kr.).

På baggrund heraf er det Rigsrevisionens opfattelse, at det vil være nødvendigt for DR at indarbejde yderligere reserver og forhøje budgettet på 4,0 mia. kr., hvis sandsynligheden for at overholde budgettet (worst case) skal være på samme niveau som i august 2006-budgettet.

IV. Sammenfatning

11. Rigsrevisionens undersøgelse af august 2006-budgettet har vist, at de budgetmæssige konsekvenser af alle i august 2006 kendte risici var indregnet i budgettet. Alle endeligt indgåede aftaler var indregnet i budgettet, og alle kendte, men ikke endeligt indgåede aftaler var indarbejdet på grundlag af en risikovurdering.

12. Rigsrevisionens undersøgelse af august 2006-budgettet har videre vist, at der nu er indarbejdet budgetposter, som burde have været medtaget allerede i 2005-budgettet, med den viden DR havde på daværende tidspunkt.

Dette gælder fx øgede udgifter på 34 mio. kr. til byggeledelse og tilsyn vedrørende segment 4. Stigningen er primært forårsaget af den forlængede byggetid. DR havde ikke vurderet konsekvenserne af den forlængede byggetid, og DR fejlvurderede derfor de øgede udgifter til byggeledelse og tilsyn ved udarbejdelsen af 2005-budgettet.

Ligeledes var udgifter til tværsegmentielle ydelser for segment 2-4 og Den Indre Gade som følge af en tidligere beslutning om en ændret brandsikringsstrategi ikke konsekvensrettet i 2005-budgettet. I slutningen af 2005 konstaterede DR, at det faktiske prisniveau for brandsikringen af segment 2 ikke var i overensstemmelse med budgetgrundlaget. Det endelige prisniveau blev fastlagt ved underskrivelsen af et kontrakttillæg i januar 2006. Herefter påbegyndte DR en samlet vurdering af udgifterne til den ændrede brandsikringsstrategi for segment 3 og 4. Udgiftsniveauet kunne delvis fastlægges ved genbekræftelser af kontrakter på segment 3 i foråret 2006, mens kontrakterne på segment 4 ikke er endeligt genbekræftet.

Merudgifterne til disse 2 områder er nu indarbejdet i august 2006-budgettet.

13. Undersøgelsen har endvidere vist, at besparelser, der er indregnet i august 2006-budgettet, på ca. 5 mio. kr. i segment 3 sandsynligvis ikke kan opnås, at der på segment 3 er konstateret et behov for yderligere udgifter til ekstraarbejder på ca. 8 mio. kr. i forhold til august 2006-budgettet, samt at en afklaring af grænseflader mod teknologiprojektet og driften p.t. kan resultere i øgede udgifter i byggeprojektet på ca. 3 mio. kr.

Undersøgelsen af august 2006-budgettet har yderligere vist, at øgede udgifter til bygherreorganisationen på ca. 17 mio. kr. vedrørende segment 4 ikke var medtaget i det estimerede slutforbrug og derfor medfører, at reserveerne på 17 mio. kr. til segment 4 reelt er disponeret fuldt ud.

14. DR har oplyst, at mindst 47 mio. kr. af stigningen på 411 mio. kr. i det estimerede slutforbrug direkte kan henføres til genbekræftelse af targetpriser. DR har tilkendegivet, at også en andel af stigninger i det estimerede slutforbrug, som er begrundet i projektfejl, projektændringer, projektmangler og sen afdækning af bygnings- og installationsarbejder, kan opfattes som relateret til genbekræftelse af targetpriser.

På nuværende tidspunkt udestår der endnu genbekræftelse af 7 fagentrepriser vedrørende de tværsegmentielle ydelser og segment 4.

15. Som led i budgetundersøgelsen har Rigsrevisionen tillige gennemgået byggeregnskabet for DR Byen pr. 30. september 2006. Gennemgangen af regnskabet har vist, at de faktisk afholdte udgifter er korrekt medtaget i byggeregnskabet og dermed i grundlaget for august 2006-budgettet. Byggeregnskabet indeholder dog en indtægt på 84 mio. kr. (intern ompostering fra driftsregnskabet), fordi DR forventer at indgå en operationel leasingaftale for nødstrømsanlægget på i alt 125 mio. kr. Indtægten på 84 mio. kr. svarer til de indtil nu afholdte udgifter.

16. Udviklingen i de seneste 3 måneder i det estimerede slutforbrug og resultatet af den fornyede risikovurdering ultimo november 2006 viser, at den risikovurdering, der lå til grund for august 2006-budgettet, ikke var tilstrækkelig.

V. Konklusion

17. Det er Rigsrevisionens vurdering, at selv om store dele af DR Byen er taget i brug, kan der også i de afsluttende faser i 2006-2008 forventes en række uforudseelige vanskeligheder, der kan have konsekvenser for både udgifter og overholdelse af tidsplanen. Der skal særligt henvises til, at der endnu udestår genbekræftelse af nogle fagentrepriser. Selv om genbekræftelser er indregnet i budgettet på grundlag af entreprenørernes projektgennemgang (såkaldt granskning), har genbekræftelse af targetpriser vist sig at være årsag til store ændringer i budgettet.

Endvidere kan det i forbindelse med ibrugtagning af de enkelte segmenter ikke udelukkes, at DR må foretage ændringer, som er nødvendige for DR Byens funktionalitet, men som ikke kendes på nuværende tidspunkt, og som derfor ikke er medtaget i budgettet.

DR har allerede 3 måneder efter udarbejdelsen af et nyt budget med en stigning på 630 mio. kr. været nødt til at forhøje det estimerede slutforbrug med 68 mio. kr., som man har reduceret reserveerne med, og DR råder nu kun over 151 mio. kr. som reserver til at dække budgetrisikoen. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at dette understøtter, at en overholdelse af en totaludgift på 4,0 mia. kr. ikke er sikret, og at det vil være nødvendigt for DR at vurdere tilstrækkeligheden af reserveerne i budgettet.

København, den 8. december 2006

Henrik Otbo
rigsrevisor

/Henning Madsen
kontorchef

Fremlagt på bestyrelsesmødet den 12. december 2006.

Mogens Munk Rasmussen
Formand

Erling Aaskov
næstformand

Finn Aaberg

Birgit Aagaard-Svendsen

Rolf Bagger

Thorkild Ibsen

Peter Hvid Jensen

Aase D. Madsen

Stig Hartvig Nielsen

Mogens Rubinstein