

Kulturudvalget (2. samling)
KUU alm. del - Bilag 231
Offentligt



Folketingets Kulturudvalg
Christiansborg
1240 København K

Kulturministeren
Kulturministeriet
Nybrogade 2
1203 København K

Tlf. : 33 92 33 70
Fax : 33 91 33 88
E-mail : min@kum.dk
Web : www.kum.dk

MODTAGET

24 JUNI 2008

16 cc
per Centrale indlevering

I forlængelse af mit brev af 19. juni 2008 fremsendes hermed 40 trykte eksemplarer af rapporten "Revisorundersøgelse af DR's byggeprojekt i Ørestaden".

fr. Brian Mikkelsen

Indhold

1	Indledning	9
1.1	Opgave	9
1.1.1	Afgrænsning af undersøgelsen	10
1.2	Grundlaget for undersøgelsen	10
1.2.1	Skriftligt materiale	11
1.2.2	Interviews	12
1.2.3	E-mails	13
1.3	Arbejdets tilrettelæggelse og gennemførelse (metode)	14
1.3.1	Gennemførelse af interviews	15
1.3.2	Bistand til konsortiet	15
1.3.3	Proces for færdiggørelse af rapport	16
1.4	Struktur for rapporten	16
1.5	Anvendte forkortelser og symboler	17
1.6	Anvendelse af rapporten	17
1.7	Afsluttende oplysninger og underskrift	18
2	Resumé af væsentligste konklusioner	19
2.1	Rapportering	19
2.2	Årsager til fordyrelsen	23
2.3	Forarbejdet for gennemførelsen af byggeprojektet	24
2.4	Organisering, ledelse og styring af byggeprojektet	26
2.5	Rapportering og informationsstrømme i DR's projektorganisation og ledelse	32
2.6	Mulighed for i væsentligt omfang at påvirke budgettet for byggeriet	34
2.7	DR's materiale og arkiver	35
3	Hændelsesforløbet siden projektets start	36
3.1	Hændelser 1999	36
3.2	Hændelser 2000	37
3.3	Hændelser 2001	37
3.4	Hændelser 2002	38
3.5	Hændelser 2003	39
3.6	Hændelser 2004	40
3.7	Hændelser 2005	42
3.8	Hændelser 2006	43
3.9	Hændelser frem til februar 2007	44
4	Forarbejdet	45
4.1	Beslutningsgrundlag	45
4.1.1	Beslutningsforløbet	46
4.1.2	Carl Bro rapporter – maj 1999	52
4.1.3	Point of no return	53

4.2	Ansøgning om og modtagelse af statsgaranti, samt forudsætninger/betingelser herfor	55
4.2.1	Forberedelse af aktstykke	55
4.2.2	Aktstykke af 14. juni 1999	56
4.2.3	Forudsætninger/betingelser for statsgaranti ved DR's lånoptagelse	57
4.2.4	Sammenfatning	59
4.3	Budget for byggeriet	59
4.4	Tidsplan	61
4.5	Sammenfatning	63
5	DR's organisering af byggeprojektet	66
5.1	DR's organisering – overordnet	66
5.1.1	Lovgrundlag	66
5.1.2	DR's bestyrelse	67
5.1.3	DR's direktion	68
5.2	Overordnet placering af byggeriet i DR's organisation	70
5.3	Byggeorganisation fra projektets start i 1999	72
5.3.1	Bestyrelsens byggeudvalg	72
5.3.2	Direktionen	80
5.3.3	Byggeriets styregruppe	80
5.3.4	Følgegruppe	81
5.3.5	Byggeriets projektledelse	81
5.3.6	Samlet vurdering af byggeorganisationen fra projektets start i 1999	81
5.4	Justering af byggeorganisationen – september 2000	81
5.4.1	Byggekoordineringsgruppen	83
5.4.2	Følgegruppen	84
5.4.3	Arbejdsgrupper	84
5.4.4	Teknologisekretariatet	84
5.4.5	Samlet vurdering af ændringen af byggeorganisationen i september 2000	85
5.5	Ændring af organisation vedrørende byggeriet ultimo 2001 til primo 2002	85
5.5.1	Rapporterings- og beslutningsveje	87
5.5.2	Den integrerede byggeorganisation	88
5.5.3	EMCON's bemærkninger til DR's valg af insourcing frem for outsourcing i forbindelse med organisationsændringen i 2002	89
5.5.4	Kommentarer og vurderinger vedrørende organisationsændringen indhentet via interviews af ledende medarbejdere i byggeorganisationen	91
5.6	Justering af byggeorganisationen i løbet af 2003	91
5.7	Ny bestyrelsesformand og ny generaldirektør i 2004	92
5.8	Ny generaldirektør i 2005	92
5.9	Justering af byggeorganisation primo 2007	92
5.10	Sammenfatning og vurdering	92

6	Partnering (DR-modellen) – valg af udbuds- og byggestrategi (samarbejdsform)	97
6.1	DR's valg af partnering	97
6.1.1	Kommentar og vurdering vedrørende DR's valg af partnering som samarbejdsform	100
6.2	DR-modellen for partnering	100
6.2.1	Kommentar og vurdering vedrørende DR-modellen for partnering	103
6.3	Byggeorganisationens opfølgning i forhold til entreprenører, leverandører, rådgivere etc.	104
6.4	Sammenfatning	105
7	DR's økonomistyring af byggeprojektet	108
7.1	DR's økonomistyring af byggeprojektet fra 1999 til primo 2002	110
7.1.1	Byggeorganisation	112
7.1.2	Projekthåndbog	114
7.1.3	Økonomistyring	115
7.1.4	DR's interne revision og Rigsrevisionens rapportering om DR's økonomistyring	117
7.1.5	Sammenfatning vedrørende DR's økonomistyring af byggeprojektet fra 1999 til primo 2002	118
7.2	DR's økonomistyring af byggeprojektet fra primo 2002 til 2007	119
7.2.1	Projektorganisation	120
7.2.2	Projekthåndbog	125
7.2.3	Projektstaben	134
7.2.4	Program & Koncept (P&K)	146
7.2.5	Projektering & Udførelse (P&U)	150
7.2.6	DR's interne revision og Rigsrevisionens rapportering om DR Byens økonomistyring	160
7.2.7	Eksterne rådgiveres rapportering om DR's økonomistyring	163
7.2.8	Sammenfatning vedrørende DR's økonomistyring af byggeprojektet fra primo 2002 til 2007	165
8	Adskillelse af byggeøkonomi fra DR's driftsøkonomi, Teknologiprojektet og DR's øvrige investeringsprojekter	172
8.1	Aktstykkebehandling og udvalgsspørgsmål m.m.	172
8.1.1	Sammenfatning	175
8.2	DR's retningslinier vedrørende adskillelse af byggeøkonomien fra DR's driftsøkonomi, Teknologiprojektet m.m.	175
8.2.1	DR Byens ledeshåndbog	176
8.2.2	Sammenfatning	177
8.3	Drøftelser og rapportering i DR om adskillelse af byggeøkonomi fra DR's driftsøkonomi, Teknologiprojektet m.v.	177
8.3.1	Behandling af afgrænsningsproblemer i DR's rapportering	178
8.3.2	Teknologiprojektet	187
8.3.3	Flytteprojektet og drifts-/dobbeldrift og øvrige engangsudgifter	188

8.3.4	Sammenfatning	190
8.3.5	Anvendelse af leasing som finansieringsmodel/alternativ finansiering	191
8.3.6	Sammenfatning	195
8.4	Reduktion af anlægsudgifter mod øgede fremtidige driftsomkostninger	196
8.5	Sammenfatning og vurdering	197
9	Prisindeks	201
9.1	Indeksregulering af entreprisesummer i entrepriseaftaler	201
9.2	Valg af metode for indeksering af budgetrammer	202
9.3	Valg af konkret indeks til indeksering af budgetramme	203
9.4	Prognosticeret indeksering	204
9.5	Byggeomkostningsindeks 1999 til 2007	206
9.6	Sammenfatning og vurdering	209
10	Risikovurderinger	211
10.1	Væsentlige risiko- og usikkerhedsforhold i DR's byggeprojekt	212
10.1.1	Udbud, kontrahering og risiko – DR-modellen	213
10.1.2	Råhusentreprisen med MTH – segment 4	214
10.1.3	DR's targetpriser - segment 4	217
10.1.4	Bubbledeck – segment 2	218
10.1.5	Genbekræftelse af DR's kontraktpriser	220
10.1.6	Rådgiveransvar – segment 4	222
10.1.7	Sammenfatning	225
10.2	Den valgte model og proces for gennemførelse af risikovurderinger	226
10.2.1	Successiv kalkulation	226
10.2.2	Informationer fremkommet i forbindelse med interviews	229
10.3	Basic reviews i perioden december 2001 til marts 2005	231
10.3.1	Basic review – januar 2004	234
10.3.2	Basic review – marts 2005	244
10.4	Andre risikovurderinger	251
10.4.1	Notat af 10. juni 2005 – "Økonomisk- og tidsmæssig status – ult. maj 2005"	251
10.4.2	Notat af 24. oktober 2005 – "Pres på budgetreserver"	252
10.4.3	Risikovurderinger i perioden fra januar 2006 frem til februar 2007	256
10.5	Tidsplaner	257
10.5.1	Rammetidsplan – beslutningsgrundlag maj 1999	259
10.5.2	Særlige forhold – segment 4	260
10.5.3	Basic reviews – tidsplaner	260
10.6	Sammenfatning	263
11	Rapportering til DR's ledelse om økonomi og tidsplan for byggeriet	269
11.1	Information om byggeriets økonomi og fremdrift, der løbende tilgik ledelsen	269
11.1.1	Statusrapporter	271

11.1.2	Kvartalsrapporter	271
11.1.3	Månedssrapporter (inkl. byggeregnskab)	272
11.1.4	Projektdirektørens rapporter	273
11.1.5	Basic review	275
11.1.6	Revisionsprotokollater	275
11.1.7	Øvrig information	275
11.1.8	Sammenfatning og vurdering	278
11.2	Hvad viste den løbende økonomirapportering?	279
11.2.1	Rapporteret udvikling i økonomien	280
11.2.2	Rapportering af budgetoverskridelser	287
11.2.3	Anvendelse af budgetreserver	290
11.2.4	Tidspunkt for indarbejdelse af fordyrelser i månedssrapporter og budgetter	293
11.2.5	Sammenfatning og vurdering	298
11.3	Væsentlige budgetafvigelser	298
11.3.1	Budgetrevision oktober 2003	299
11.3.2	Budgetrevision oktober 2004 fra 3,0 mio.kr. til 3,3 mio.kr.	299
11.3.3	Budgetrevision af april 2005 3,3 mia.kr. til 3,3 mia.kr.	300
11.3.4	Budgetrevision af februar 2006 fra 3,3 mia.kr. til 3,370 mia.kr.	300
11.3.5	Budgetrevision af september 2006 fra 3,370 mio.kr. til 4,0 mio.kr.	300
11.3.6	Budgetrevision af februar 2007 fra 4,0 mio.kr. til 4,7 mio.kr.	300
11.3.7	Entrepriser med de væsentligste budgetoverskridelser efter budgetrevisionen i oktober 2003	301
11.3.8	Overskridelser af budgetter i projektenheden Projektering & Udførelse	308
11.3.9	Sammenfatning og vurdering	308
11.4	Væsentlige årsager til fordyrelsen, som rapporteret til DR's ledelse	309
11.4.1	Månedssrapporteringen	309
11.4.2	Budgetredegørelser	309
11.4.3	Øvrige rapporter og redegørelser om årsager til fordyrelsen	312
11.4.4	Sammenfatning og vurdering	320
12	Iværksatte spare-/handlingsplaner	323
12.1	Handlingsplanen indeholdt i projektdirektørens rapport, januar 2002	323
12.1.1	Den ledelsesmæssige opfølgning på handlingsplanen indeholdt i projektdirektørens rapport, januar 2002	325
12.1.2	Sammenfatning	327
12.2	Handlingsplan indeholdt i projektdirektørens rapport, januar 2003	327
12.2.1	Den ledelsesmæssige opfølgning på handlingsplan indeholdt i projektdirektørens rapport, januar 2003	328
12.2.2	Sammenfatning	329
12.3	Besparelsesforslag vedrørende segment 4 og handlingsplan af oktober 2003	329
12.3.1	Den ledelsesmæssige opfølgning på besparelsesforslag vedrørende segment 4 og handlingsplan af oktober 2003	330
12.3.2	Sammenfatning	331
12.4	Handlingsplan indeholdt i projektdirektørens rapport, januar 2004	331

12.4.1	Ledelsesmæssig opfølgning på handlingsplan indeholdt i projektdirektørens rapport, januar 2004	332
12.4.2	Sammenfatning	332
12.5	Handlingsplan marts/april 2005 ("Det grønne scenario")	333
12.5.1	Ledelsesmæssig opfølgning på handlingsplan af marts 2005 ("grønt scenario")	336
12.5.2	Kommentarer modtaget ved interview	341
12.5.3	Sammenfatning	341
12.6	Handlingsplan – september 2006	344
12.6.1	Ledelsesmæssig opfølgning på handlingsplan af september 2006	345
12.6.2	Sammenfatning	345
12.7	Styringsstrategi – budgetredegørelse af 4. februar 2007	345
12.8	Sammenfatning og vurdering	346
13	Besvarelse af spørgsmål i kommissoriet	349
13.1	Hændelsesforløbet siden projektets start	349
13.2	Udgjorde forarbejdet et godt grundlag for gennemførelse af byggeprojektet?	349
13.2.1	Forelå der ved beslutningen om iværksættelse af byggeriet et realistisk og gennearbejdet budget, omhandlende også risikoen vedrørende budgettet?	350
13.2.2	Havde DR som udgangspunkt etableret en organisering af byggeriet, der effektivt kunne håndtere byggestyringen? Herunder tænkes bl.a. på valg af insourcing frem for outsourcing af ekspertise til planlægning og byggestyring	352
13.2.3	Forelå der en realistisk tidsplan for byggeriet?	354
13.3	Har DR og DR's byggeorganisation gennemført en effektiv styring af byggeprojektet?	354
13.3.1	Hvordan har byggeprojektet været organiseret?	356
13.3.2	Har DR i hele forløbet sikret tilstrækkelig koordinering og samarbejde mellem byggeorganisationens forskellige enheder?	357
13.3.3	Har DR i tilstrækkeligt omfang sikret en løbende tilpasning af byggeorganisation og byggestyring, herunder forretningsgange i lyset af de indhøstede erfaringer med budgetoverskridelser mv.?	358
13.3.4	Har der været etableret et effektivt (økonomistyrings)system til opfølgning på byggeprojektets økonomi?	359
13.3.5	Har anvendelsen af forskellige prisindeks haft indflydelse på overblikket i projektet?	362
13.3.6	Har der været etableret et effektivt system til risikostyring, der løbende er anvendt i økonomistyringen?	363
13.3.7	Hvilke risikovurderinger er foretaget ad hoc, og hvilke er foretaget løbende (i forbindelse med f.eks. måneds-, kvartals- og årsrapporter, inkl. tillæg og bilag)?	366
13.3.8	Hvornår er risikovurderingerne udarbejdet, hvilken kreds har modtaget dem, og har samtidige rapporter til forskellige fora og	

	personer været indbyrdes konsistente eller har de indeholdt afvigende tal og oplysninger?	367
13.3.9	Har DR's reviderede byggebudgetter været gennemarbejdede og realistiske?	368
13.3.10	Hvorledes har byggeprojektet regnskabsmæssigt været adskilt fra DR's øvrige investeringsprojekter, herunder Teknologiprojektet og DR's driftsregnskab?	371
13.3.11	I hvilket omfang har der i den overordnede økonomistyring og i ledelsen været fokus på – og taget højde for – merudgifter til drift mv., der kan tilskrives fordyrelser og forsinkelser i byggeprojektet?	372
13.3.12	I hvilket omfang er anlægselementer konverteret til drift f.eks. ved brug af leasing eller omvendt?	373
13.3.13	Har de løbende økonomiske (spare-)handlingsplaner, truffet af DR's ledelse, bygget på et realistisk grundlag, og er de blevet effektueret?	374
13.3.14	Hvilke projektenheder har ikke evnet at leve op til spareplanerne?	376
13.3.15	Har byggeorganisationen sikret, at entreprenører, leverandører, rådgivere etc. har efterlevet indgåede aftaler og intentionen i partnering-modellen?	377
13.3.16	Har den løbende programmering og projektering af byggeriet været foretaget med henblik på en fortsat overholdelse af det fastsatte budget og den fastlagte tidsplan?	378
13.3.17	Har der ved indgåelsen af kontrakter og tillægskontrakter været tilstrækkelig opmærksomhed på konsekvenserne for økonomi og tidsplan?	379
13.3.18	Har der været foretaget en effektiv styring af byggeprojektets tidsplan?	380
13.3.19	I hvilket omfang har projektenheden Projektering og Udførelse haft andel i overskridelser af tidsplaner og budgetter?	382
13.3.20	Har DR haft fastlagt og implementeret et rapporteringssystem, der har sikret, at ledelsen har fået tilstrækkelig og rettidig information om byggeprojektet?	382
13.4	Har ledelsesfokuseringen på projektet været tilstrækkelig i tiden fra bestyrelsens godkendelse af den økonomiske handlingsplan i april 2005 frem til budgetoverskridelserne i 2006 og den seneste budgetrevision i februar 2007?	385
13.4.1	Er ledelsen blevet orienteret tilstrækkeligt og rettidigt om projektets økonomi og risici? Er der væsentlige informationer, (interne) dokumenter, systemer, planer mv. – herunder information om negative prognoser – der ikke er præsenteret for DR's øverste ledelse, særligt bestyrelse og direktion?	387
13.4.2	Hvem i byggeledelse, direktion og bestyrelse har kendt til interne notater vedrørende DR Byens økonomi og risikovurderinger – og på hvilke tidspunkter? Har enkeltmedlemmer af den øverste ledelse evt. modtaget individuel information?	388

- 13.4.3 Har direktion og bestyrelse truffet de fornødne beslutninger på grundlag af rapporteringer fra DR's byggeorganisation i forbindelse med budgetoverskridelserne? 389