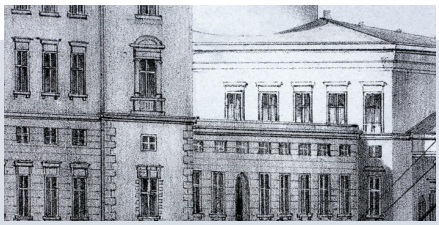
16/2014

STATSREVISORERNE

Beretning om budgetoverskridelsen ved Eurovision Song Contest 2014



16/2014

Beretning om budgetoverskridelsen ved Eurovision Song Contest 2014

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2015

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:
Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.
Økonomi- og indenrigsministeren og kulturministeren afgiver en redegørelse til beretningen. Økonomi- og indenrigsministerens kommentarer til den indhentede udtalelse fra regionsrådet indgår i redegørelsen.
Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministrenes redegørelser.
På baggrund af ministrenes redegørelser og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i december 2015.
Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorernes eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorernes Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2014, som afgives i februar 2016.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K
Telefon: 33 37 59 87
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Rosendahls-Schultz Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: distribution@rosendahls.dk
Hjemmeside: www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008
ISBN 978-87-7434-466-7

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM BUDGETOVERSKRIDELSEN VED EUROVISION SONG CONTEST 2014

Danmarks afholdelse af Eurovision Song Contest i maj 2014 var vellykket, hvad angår tv-seertal, men værtsbyens budget for arrangementet blev overskredet med 57,9 mio. kr., svarende til en budgetoverskridelse på 167 %. Arrangementet har samlet set kostet skatteborgerne/licensbetalerne 215,2 mio. kr.

Statsrevisorerne anmodede om denne undersøgelse af, hvad der førte til budgetoverskridelsen, med henblik på at lære af de fejl, som er begået. Undersøgelsen har omfattet alle involverede aktører, dvs. DR og værtsbyparterne (Region Hovedstaden, Københavns Kommune, Wonderful Copenhagen, Projektselskabet og Refshaleøens Ejendomsselskab A/S). Den statslige revision har ikke revisionsadgang til de 4 sidstnævnte parter, der frivilligt har givet Rigsrevisionen adgang til oplysninger i sagen.

DR skulle forestå produktionen af 3 tv-shows og indgå aftale med en værtsby, som skulle stå for de øvrige opgaver i relation til arrangementet, herunder stille et egnet venue til rådighed.

Statsrevisorerne kritiserer, at værtsbyparterne organiserede Eurovision Song Contest 2014 på en måde, der hindrede et samlet overblik over og ansvar for projekt- og økonomistyringen. Særligt har aftalerne mellem værtsbyparterne medvirket til uenigheder og uigennemsigtighed i projektet, ligesom Projektselskabet ikke har haft de nødvendige kompetencer og erfaringer til at styre et projekt af denne kompleksitet.

Statsrevisorerne fremhæver i den forbindelse følgende læringspointer:

1. Budgetoverskridelsen skyldtes et usikkert og mangelfuldt budgetgrundlag. Samtidig havde værtsbyparterne ikke tilstrækkeligt fokus på budgettet, bl.a. fordi det blev meldt ud, at opgaveløsningen gik forud for budgetoverholdelsen.
2. Budgetoverskridelsen skyldtes også ineffektiv styring og opfølgning. Projektselskabet havde ikke professionel erfaring med byggestyring, risikostyring, projekt- og økonomistyring, men blev tillagt det fulde ansvar for opgaveløsningen og bar den fulde økonomiske risiko.
3. Samarbejdsmodellen og aftalekomplekset mellem DR, Projektselskabet og de øvrige værtsbyparter virkede ikke fremmende på samarbejdet, men medvirkede til uenigheder og fokus på egeninteresser på bekostning af projektets økonomi og fremdrift.

Statsrevisorerne,
den 24. juni 2015

Peder Larsen
Henrik Thorup)*
Kristian Jensen
Klaus Frandsen
Lennart Damsbo-Andersen
Lars Barfoed

**) Statsrevisor Henrik Thorup har ikke deltaget ved behandlingen af denne sag på grund af inhabilitet.*

RIGSREVISIONEN

Beretning til Statsrevisorerne om budgetoverskridelsen ved Eurovision Song Contest 2014

Denne undersøgelse er en statsrevisoranmodning, og Rigsrevisionen afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012. Beretningen vedrører finanslovens § 10. Økonomi- og Indenrigsministeriet og § 21. Kulturministeriet.

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion og konklusion 1
   1.1. Formål og konklusion 1
   1.2. Baggrund 2
   1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning 5

2. Værtsbyparternes forberedelse af venue 8
   2.1. Kontraktforhandlinger mellem DR og værtsbyparterne 9
   2.2. Kontrakten 17

3. Projektselskabets styring af etablering og drift af venue 25
   3.1. Projektstyring 26
   3.2. Økonomistyring 28

Bilag 1. Statsrevisorernes anmodning 38
Bilag 2. Metode 39
Bilag 3. Andre undersøgelser af ESC 2014 41
Bilag 4. Ordliste 43

Beretningen vedrører finanslovens § 21. Kulturministeriet og § 10. Økonomi- og Indenrigsministeriet, idet Kulturministeriet har ressortansvaret for DR og lov om Kulturministeriets kulturaftaler med kommuner m.v. og om regionernes opgaver på kulturområdet, og Økonomi- og Indenrigsministeriet har ressortansvaret for myndighedsfuldmagten og reglerne om udarbejdelse og aflæggelse af regionernes budget og regnskab. Kulturministeriets ressortansvar i forhold til DR er afgrænset i lov om radio- og fjernsynsvirksomhed.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Kulturministeriet:
Marianne Jelved: december 2012 -

Økonomi- og Indenrigsministeriet:
Margrethe Vestager: oktober 2011 - september 2014
Morten Østergaard: september 2014 -

Beretningen har i udkast været forelagt Kulturministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet, DR, Wonderful Copenhagen, Københavns Kommune, Region Hovedstaden og Refshaleøens Ejendomsselskab A/S, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om Projektselskabet ESC 2014 ApS' (herefter Projektselskabet) budgetoverskridelse ved Eurovision Song Contest 2014 (herefter ESC 2014), som Statsrevisorerne i oktober 2014 anmodede Rigsrevisionen om at undersøge.

Statsrevisorerne ønskede en undersøgelse af projektets organisering og styring med henblik på at lære af de fejl, som var begået. Statsrevisorernes anmodning fremgår af bilag 1. Formålet med undersøgelsen er at fremdrage centrale læringspointer på baggrund af en vurdering af, hvilken betydning værtsbyparternes forberedelse og Projektselskabets styring havde for budgetoverskridelsen ved ESC 2014. Projektselskabet blev etableret den 31. august 2013 i forbindelse med indgåelsen af værtsby- og venue-kontrakten med DR. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Forberedte værtsbyparterne etablering og drift af venue, så der var et klart og hensigtsmæssigt grundlag for projektet, herunder rolle- og ansvarsfordeling mellem værtsbyparterne internt og mellem Projektselskabet og DR?
- Havde Projektselskabet en effektiv styring af etablering og drift af venue?

KONKLUSION

Rigsrevisionen finder, at der kan udledes 3 centrale læringspointer som følge af den budgetoverskridelse, der fulgte af værtsbyparternes forberedelse og Projektselskabets styring af værtsby- og venue-opgaverne ved ESC 2014.

For det første er det afgørende, at det budget, der ligger til grund for en særlig risikofyldt aktivitet, er gennemarbejdet. Værtsbyparterne sikrede ikke dette i forhold til det budget, der lå til grund for etablering og drift af venue. Værtsby- og venue-kontrakten placerede samtidig det fulde ansvar for opgaveløsningen og den fulde økonomiske risiko i Projektselskabet, ligesom det fremgik af kontrakten, at opgaveløsningen – hvis omfang ikke var klart afgrænset i kontrakten – gik forud for en overholdelse af budgettet. Det usikre budgetgrundlag var en hovedårsag til budgetoverskridelsen.

Notat om tilrettelæggelsen af en større undersøgelse
Rigsrevisionen udarbejdede på baggrund af Statsrevisorernes anmodning et notat om tilrettelæggelsen af en større undersøgelse af budgetoverskridelsen ved Eurovision Song Contest 2014. Statsrevisorerne tiltrådte notatet på deres møde i december 2014.

***Projektselskabet** er et datterselskab, der er 100 % ejet af Wonderful Copenhagen.*

*Wonderful Copenhagen, Københavns Kommune, Region Hovedstaden og Refshaleøens Ejendomsselskab A/S betegnes samlet som **værtsbyparterne**.*

***DR** er en selvstændig offentlig institution. DR er tildelt en særlig stilling og selvstændighed i forhold til staten ud fra et ønske om, at DR skal agere uafhængigt i forhold til programlægning, men også i forhold til administrative og økonomiske dispositioner.*

For det andet er det vigtigt, at kontraktparterne har professionel erfaring med de opgaver, som parterne hver især skal løse. Projektselskabet havde ikke erfaring med byggestyring og etablering af en venue til tv-produktion i den skala, som ESC 2014 krævede. Det betød, at DR i udgangspunktet løb en høj faglig risiko for, at venue ikke kunne etableres til tiden med den ønskede funktionalitet, da DR indgik kontrakt med Projektselskabet. Projektselskabets manglende erfaring betød, at selskabets projekt- og økonomistyring ikke var effektiv, hvilket var den anden hovedårsag til budgetoverskridelsen.

For det tredje er det væsentligt, at aftalegrundlaget mellem alle involverede parter klart angiver roller og ansvar og er fordrende for fremdriften i projektet. Værtsby- og venue-kontrakten indeholdt en klar opgavefordeling mellem Projektselskabet og DR, men kontrakten kunne af naturlige årsager ikke i alle tilfælde og fuldstændigt konkretisere parternes forventninger til venue. Samarbejdsmodellen mellem DR, Projektselskabet og de øvrige værtsbyparter indebar en del underliggende aftaler og støtteerklæringer. Det samlede aftalekompleks, herunder særligt aftalerne mellem værtsbyparterne, var reelt medvirkende til at skabe uigennemsigtighed og udløste markante uenigheder, der ikke var fordrende for fremdriften i projektet. Det var den tredje hovedårsag til budgetoverskridelsen.

Københavns Kommunes og Region Hovedstadens formelle juridiske værtsbyopgave var udelukkende at være tilskudsyder til Projektselskabet, men begge deltog i praksis i såvel forberedelsen som styringen af værtsby- og venue-opgaverne.

Rigsrevisionen finder, at organiseringen – særligt mellem værtsbyparterne – i sig selv har hindret, at nogen har haft et samlet overblik over og ansvar for projektstyringen. Rigsrevisionen anbefaler, at Kulturministeriet sammen med øvrige relevante aktører, herunder Økonomi- og Indenrigsministeriet, tager initiativ til principielt at drøfte finansiering og styring af større kulturelle begivenheder, som indebærer et samarbejde på tværs af offentlige myndigheder og institutioner, fonde og private virksomheder. Formålet er at medvirke til at sikre, at offentlige myndigheder og institutioner på baggrund af formelle rammebetingelser og egeninteresser ikke agerer på bekostning af den samlede opgaveløsning.

1.2. Baggrund

2. Danmark vandt ESC i 2013, og DR fik derfor af European Broadcasting Union (EBU) ansvaret for at arrangere sangkonkurrencen i 2014.

ESC er verdens største musikkonkurrence, som består af 3 tv-shows – 2 semifinaler og en finale. EBU udstikker retningslinjer og minimumskrav for produktionen af de 3 tv-shows og til organiseringen af selve ESC-arrangementet, fx til fester, sikkerhed, og hvordan deltagerdelegationer skal serviceres. EBU stiller ikke direkte krav til en værtsby, men opstiller i stedet en række forventninger til, at den tv-station, som afholder årets ESC, indgår et samarbejde med en relevant operatør og værtsby.

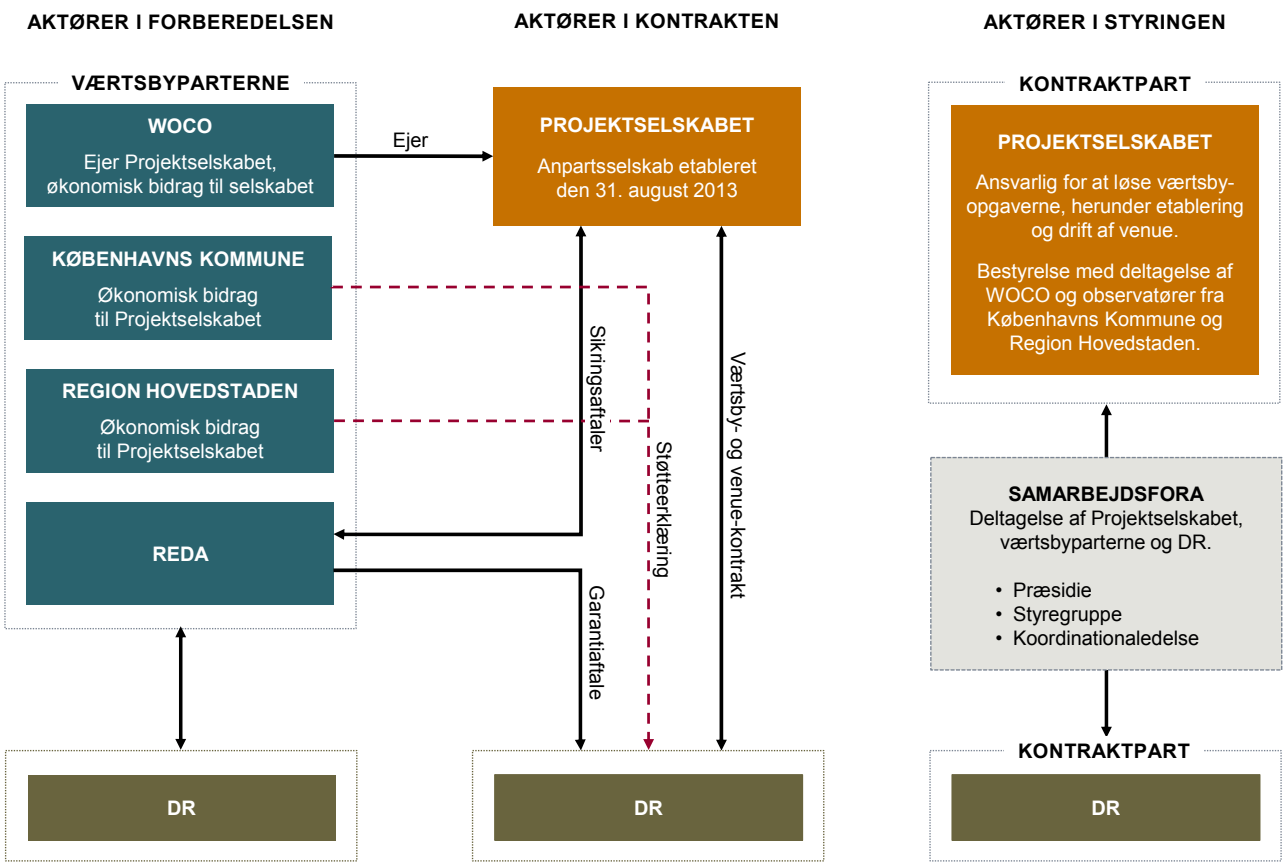
DR skulle forestå produktionen af de 3 tv-shows og ønskede at indgå en aftale med en værtsby, som kunne påtage sig de øvrige opgaver i relation til arrangementet, herunder stille en egnet venue til rådighed.

3. I DR's forhandlinger med København som værtsby deltog Wonderful Copenhagen (herefter WOCO), Københavns Kommune, Region Hovedstaden og Refshaleøens Ejendomsselskab A/S (herefter REDA). WOCO indsendte på vegne af værtsbyparterne et bud med 3 mulige venues: Parken, et telt ved DR Byen og B&W Hallerne på Refshaleøen. Parken trak sig efterfølgende som venue, og DR fandt ikke teltløsningen egnet. Da København blev valgt som værtsby for ESC 2014, blev B&W Hallerne på Refshaleøen derfor valgt som venue.

B&W Hallerne var ikke indrettet til tv-produktion, og valget af denne venue medførte derfor en del ombygning. De opgaver og udgifter, der var relateret til at gøre hallerne klar, benævnes i beretningen som etablering og etableringsudgifter. Derudover skulle værtsbyen København stå for driften af hallerne under DR's færdiggørelse af scene m.m. og under prøverne og tv-produktionen. Disse opgaver og udgifter benævnes i beretningen som drift og driftsudgifter. Værtsbyen København påtog sig derudover en række værtsbyopgaver, fx aktiviteter i byrummet, modtagelse af delegationer, administration af hotelaftaler og billetsalg.

4. Figur 1 præsenterer aktørerne i de forskellige faser af projektet og aftaler mellem aktørerne.

Figur 1. Aktører i ESC 2014



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Projektselskabet, DR, Københavns Kommune, Region Hovedstaden og REDA.

Figur 1 viser i venstre side, at de involverede aktører i forberedelsen af ESC 2014 var værtsbyparterne (WOCO, Københavns Kommune, Region Hovedstaden og REDA) og DR. Forberedelsen af ESC 2014 er behandlet i kap. 2.

Figuren viser i midten, at WOCO den 31. august 2013 stiftede et anpartsselskab – Projektselskabet – til at udføre værtsbyopgaverne. Projektselskabet som juridisk enhed deltog derfor ikke formelt i at planlægge projektet forud for dette tidspunkt, herunder at forberede budgettet, da selskabet ikke var etableret på dette tidspunkt. De centrale personer, der deltog som repræsentanter for WOCO under forhandlingerne med DR, indgik dog efterfølgende i Projektselskabets ledelse og bestyrelse. Projektselskabet indgik en værtsby- og venue-kontrakt med DR.

Figuren viser i højre side, at Projektselskabet og DR var de involverede aktører i projektets styring. Der blev etableret en række samarbejdsfora mellem disse 2 kontraktparter, hvor de øvrige værtsbyparter også deltog. De øvrige værtsbyparter var dog ikke kontraktparter ved ESC 2014. Projektselskabet havde det fulde ansvar for styringen af værtsbyopgaverne, herunder etablering og drift af venue, mens DR havde det fulde ansvar for produktionen af de 3 tv-shows. Styringen af projektet er behandlet i kap. 3.

5. ESC 2014 blev afviklet i maj 2014, hvor 37 lande deltog. DR har oplyst, at konkurrencen blev set af 195 mio. tv-seere verden over, hvilket var seerrekord i ESC-regi.

6. DR's udgifter til tv-produktionen var på 198 mio. kr., og Projektselskabets udgifter til værtsbyopgaver og venue var på 112 mio. kr. De samlede udgifter til ESC 2014 var dermed på 310 mio. kr. En stor del af udgifterne blev dækket af offentlige midler og licensmidler. Tabel 1 viser omfanget af de offentlige midler og licensmidlerne og viser dermed, hvad ESC 2014 samlet set har kostet skatteborgerne/licensbetalerne.

Tabel 1. De samlede udgifter for skatteborgerne/licensbetalerne ved ESC 2014 (Mio. kr.)

	Offentlige midler fra Københavns Kommune	Offentlige midler fra Region Hovedstaden	Licensmidler	Anden finansiering	**Udgifter i alt**
Projektselskabet	23,2	60,7		28,1	**112,0**
DR			131,3	66,7	**198,0**
I alt		**215,2**		**94,8**	**310,0**

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Projektselskabet og DR.

Det fremgår af tabel 1, at ESC 2014 samlet set kostede skatteborgerne/licensbetalerne 215,2 mio. kr. DR's udgifter på 198 mio. kr. blev delvist finansieret af licensmidler (131,3 mio. kr.), mens 66,7 mio. kr. blev dækket af tilskud fra EBU, billetindtægter, sponsorater mv.

Projektselskabet fik samlet tilført 83,9 mio. kr. i offentlige midler, heraf 23,2 mio. kr. fra Københavns Kommune og 60,7 mio. kr. fra Region Hovedstaden. Derudover tilførte WOCO 21,1 mio. kr., og de resterende 7 mio. kr. stammede fra salg af forbedringer af B&W Hallerne til REDA, sponsorater mv. WOCO er kun delvist finansieret af offentlige tilskud, og WOCO's bidrag er derfor ikke medregnet i de samlede udgifter for skatteborgerne.

7. DR havde ingen budgetoverskridelse på sit budget for ESC 2014. Økonomisk var ESC 2014 ikke en succes for værtsbyen København, da det blev langt dyrere end forventet for Projektselskabet at løse opgaverne. Tabel 2 viser de samlede udgifter for Projektselskabet og selskabets budgetoverskridelse.

Tabel 2. Projektselskabets samlede udgifter og budgetoverskridelse ved ESC 2014 (Mio. kr.)

Projektselskabets oprindelige budget	Udgifter	Forskel mellem budget og udgifter	Ekstra-bevillinger	Netto-merindtægter[1)]	Budget-overskridelse[2)]	Budget-overskridelse i % af budget
34,6	112,0	77,4	17,3	2,2	57,9	167 %

1) Posten omfatter salget af forbedringer til REDA, som beløber sig til 4,2 mio. kr., diverse mindreindtægter og underskud på VIP-catering.

2) Opgørelsen af budgetoverskridelsen tager udgangspunkt i det reviderede perioderegnskab fra juli 2014. Nogle af de foreløbige regnskabsposter har efterfølgende ændret sig, så budgetoverskridelsen nu forventes at blive på 57 mio. kr. Projektselskabet har stadig enkelte udeståender i forhold til leverandører, og regnskabet er derfor ikke endeligt afsluttet.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Projektselskabet.

Det fremgår af tabel 2, at det oprindelige budget for Projektselskabet, som WOCO udarbejdede i august 2013 og forelagde for de øvrige værtsbyparter, var på 34,6 mio. kr. Det regnskab, som Projektselskabet fremlagde i august 2014, viste udgifter for 112 mio. kr. Forskellen mellem budgettet og de samlede udgifter var derfor 77,4 mio. kr. Der blev dog undervejs givet ekstrabevillinger på samlet 17,3 mio. kr. og genereret merindtægter på 2,2 mio. kr. Budgetoverskridelsen endte derfor på 57,9 mio. kr., hvilket svarer til en overskridelse på 167 %. Hvis ekstrabevillingerne fratrækkes, er overskridelsen på 224 %.

8. Region Hovedstaden anmodede på baggrund af budgetoverskridelsen Projektselskabet om en redegørelse for forløbet. Redegørelsen forelå den 31. juli 2014. Derudover iværksatte Statsforvaltningen, Økonomi- og Indenrigsministeriet og Erhvervsstyrelsen undersøgelser af aspekter ved afholdelsen af ESC 2014.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

Revisionskriterier

9. Statsrevisorerne anmodede i oktober 2014 Rigsrevisionen om at undersøge budgetoverskridelsen ved ESC 2014. Statsrevisorerne var opmærksomme på, at Projektselskabet og DR hver især havde evalueret forløbet, der førte til budgetoverskridelsen, og at Region Hovedstaden havde valgt at dække underskuddet.

Statsrevisorerne anmodede på den baggrund om en undersøgelse af projektets organisering og styring med henblik på at lære af de fejl, som var begået. Samtidig bad Statsrevisorerne om at få belyst og besvaret 4 spørgsmål, jf. bilag 1. Vi beskrev i et notat til Statsrevisorerne i december 2014, hvordan vi ville tilrettelægge undersøgelsen og besvare de 4 spørgsmål.

10. Vi har i undersøgelsen forudsat, at en hensigtsmæssig forberedelse og styring af etablering og drift bl.a. indebærer realistiske budgetter, risikostyring og løbende opfølgning.

Vores revisionskriterier er baseret på traditionelle standarder for hensigtsmæssig projekt- og økonomistyring, som fremgår af Finansministeriets publikationer. Vi tager udgangspunkt i styringselementer som milepælsplaner, risikoanalyser, projektbudgetter og regnskaber for at vurdere sammenhængen mellem tid, økonomi og leverancer.

Der bør være en klar rollefordeling i kontraktforhandlinger, så der er overensstemmelse mellem de parter, som forestår og bestemmer indholdet af forhandlingerne, og de parter, som indgår kontrakten og dermed bærer ansvaret for at indfri kontrakten. For at sikre en optimal projekt- og økonomistyring skal der være kontraktuel enighed om sammenhængen mellem tid, økonomi og leverancer i projektet.

Det er en forudsætning for god projektstyring, at der udarbejdes en operationel plan opdelt i faser og med milepæle, så fremdriften i projektet kan følges kontinuerligt med hensyn til tid og leverancer, herunder om projektets mål indfris.

I god økonomistyring skal der være kontinuerligt overblik over, at budgettet overholdes, og at eventuelle afvigelser rapporteres rettidigt til relevante ledelsesfora.

Metode og afgrænsning

11. Rigsrevisionen har kun revisionsadgang til DR og Region Hovedstaden, men ikke til de 3 øvrige værtsbyparter – WOCO (Projektselskabet), Københavns Kommune og REDA. Statsrevisorerne opfordrede derfor til, at alle involverede aktører udviste velvilje til at give de nødvendige oplysninger. De 3 øvrige parter har givet Rigsrevisionen adgang til oplysninger i sagen.

Beretningen har i udkast været forelagt alle ovennævnte aktører samt Kulturministeriet og Økonomi- og Indenrigsministeriet.

12. Formålet med undersøgelsen er at fremdrage centrale læringspointer på baggrund af en vurdering af, hvilken betydning værtsbyparternes forberedelse og Projektselskabets styring af etablering og drift af venue havde for budgetoverskridelsen.

13. Undersøgelsen er fortrinsvist baseret på skriftligt materiale udarbejdet af aktørerne under forberedelse, etablering og drift af venue, dvs. fra maj 2013 til maj 2014, hvor ESC 2014 blev afholdt.

WOCO er en erhvervsdrivende fond og er ikke forpligtet til at anvende et journaliseringssystem i offentlighedslovens forstand. WOCO – og dermed Projektselskabet – har derfor ikke på tilsvarende måde som myndigheder inden for den offentlige forvaltning kunnet skabe et totalt overblik over journaliserede akter vedrørende ESC 2014. WOCO har dog været meget samarbejdsvillig og har søgt at fremskaffe alt relevant materiale.

14. Projektselskabet og DR har bidraget med det meste af det materiale, som belyser forhandlingsprocessen og gennemførelsen af projektet, herunder budget, regnskab og mødereferater, jf. bilag 2.

Vi har holdt åbningsmøder og arbejdsmøder med Projektselskabet, DR, Region Hovedstaden, Københavns Kommune og REDA og har dermed mundligt fået uddybet forhold i relation til ESC 2014. Vi har derudover holdt møder med Kulturministeriet og Økonomi- og Indenrigsministeriet. Bilag 2 indeholder en uddybende beskrivelse af de anvendte metoder.

Revisionen er udført i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik, jf. boks 1.

BOKS 1. GOD OFFENTLIG REVISIONSSKIK

God offentlig revisionsskik er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

15. Undersøgelsen er tidsmæssigt afgrænset til perioden fra maj 2013, hvor kontrakten blev forhandlet, til november 2014, hvor den sidste budgetopfølgning blev udarbejdet af Projektselskabet. Undersøgelsen fokuserer på de forhold, som medførte budgetoverskridelser i Projektselskabet.

16. Undersøgelsen omfatter ikke DR's proces omkring valg af værtsby eller en vurdering af DR's budget og regnskab for produktionen af de 3 tv-shows. DR's budget for ESC 2014 var på 205 mio. kr. inkl. en budgetbuffer på 13 mio. kr. til uforudsete udgifter. DR's udgifter endte på 198 mio. kr., og DR havde således ikke overskridelser på sit budget. DR's budget og regnskab indgår kun som en del af besvarelsen på Statsrevisorernes spørgsmål om, hvad det samlet set har kostet skatteborgerne.

17. Rigsrevisionen har fuld adgang til at undersøge DR (jf. rigsrevisorlovens § 2, stk. 1, nr. 3) og Region Hovedstaden (jf. rigsrevisorlovens § 4, stk. 1, nr. 1), men vi har ikke revisionsadgang til Projektselskabet, WOCO, Københavns Kommune og REDA. Forløbet efter afgivelsen vil derfor adskille sig fra en almindelig beretningsundersøgelse, hvor vi har fuld revisionsadgang. Der kan ikke indhentes redegørelser fra aktører, som vi ikke har revisionsadgang til, men Statsrevisorerne kan overveje, om der er behov for at indhente redegørelser fra disse aktører. Det vil kun være muligt at indhente redegørelser fra Kulturministeriet og Økonomi- og Indenrigsministeriet. Kulturministeriet har ressortansvaret for DR og lov om Kulturministeriets kulturaftaler med kommuner m.v. og om regionernes opgaver på kulturområdet. Økonomi- og Indenrigsministeriet har ressortansvaret for myndighedsfuldmagten og reglerne om udarbejdelse og aflæggelse af regionernes budget og regnskab.

18. Undersøgelsen omfatter ikke forhold, som allerede undersøges af andre. Det betyder, at vi ikke inddrager forhold, som Statsforvaltningen, Økonomi- og Indenrigsministeriet og Erhvervsstyrelsen er ved at undersøge eller har undersøgt i relation til WOCO, Københavns Kommune og Region Hovedstaden. Rigsrevisionen har dog for at kunne belyse Statsrevisorernes spørgsmål om ekstrabevillingernes tilstrækkelighed forholdt sig til Projektselskabets redegørelse af 23. januar 2014. Redegørelsen er forelagt Borgerrepræsentationen i forbindelse med behandlingen af ekstrabevillingerne og indgik i Statsforvaltningens sagsbehandling af spørgsmålet om, hvorvidt Københavns Kommunes overborgmester havde informeret Borgerrepræsentationen og Økonomiudvalget tilstrækkeligt.

19. Bilag 3 indeholder en kort redegørelse for hver af disse undersøgelser. Bilag 4 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Værtsbyparternes forberedelse af venue

Rigsrevisionen finder, at det er en læringspointe, at de offentlige tilskudsydere ved fremtidige offentligt støttede projekter som ESC 2014 tidligt i forløbet og løbende bør stille kritiske spørgsmål til budgettet. Den kritiske stillingtagen skal bl.a. sikre, at de offentlige myndigheder og institutioner, der bidrager med tilskud, kan betrygges i, at tilskuddet ydes på det rette økonomiske grundlag. Samtidig bør tilskudsyderne under forberedelsen tage stilling til omfanget af den offentlige støtte på baggrund af en vurdering af risikoen ved projektet, så den projektudførende aktør fra starten har klarhed over og adgang til den samlede og nødvendige kapital.

Undersøgelsen viser, at værtsbyparterne ikke forberedte etablering og drift af venue, så der var et klart og hensigtsmæssigt grundlag for projektet. Rolle- og ansvarsfordelingen mellem Projektselskabet og DR var klar, men indebar, at Projektselskabet på sin side forpligtede sig til at løse en række opgaver uanset udgifterne hertil. Opgave- og ansvarsfordelingen var dermed ikke hensigtsmæssig for Projektselskabet i forhold til at minimere risikoen for budgetoverskridelser hos selskabet. Der var ikke en hensigtsmæssig rolle- og ansvarsfordeling mellem Projektselskabet og de øvrige værtsbyparter.

Budget- og kontraktgrundlaget blev udarbejdet under kontraktforhandlingerne, hvor WOCO, Københavns Kommune, Region Hovedstaden og REDA deltog. Det fremgik af værtsby- og venue-kontrakten, at løsningen af opgaver gik forud for at overholde Projektselskabets budget – dog med en række balancerende hensyn, herunder at der var tale om en midlertidig venue. Kontrakten var ikke specificeret for alle leverancer og gav mulighed for leverancetilpasning undervejs, hvilket betød, at DR på visse områder havde ret til at ændre på leverancer. Det budget, der var udarbejdet for de enkelte leverancer, var derudover ufuldstændigt og ikke udarbejdet på et veldokumenteret grundlag. Kontrakten og budgettet var derfor ikke et hensigtsmæssigt grundlag for Projektselskabets muligheder for at styre projektet, sikre fremdrift og modvirke budgetoverskridelser.

Kontraktforhandlingerne var præget af uenigheder både mellem DR og værtsbyparterne og værtsbyparterne internt. Uenighederne betød bl.a., at Københavns Kommune tidligt i forløbet overtog rollen som forhandlingsleder fra WOCO.

Projektselskabet indgik kontrakten med DR. Projektselskabet havde derfor det fulde økonomiske og juridiske ansvar for etablering og drift af venue, mens de øvrige værtsbyparter bidrog med tilskud og ved at deltage i Projektselskabets bestyrelse og i samarbejdsfora, hvor også DR deltog.

Værtsbyparternes konstruktion, hvor kontrakten med DR skulle indgås af et til lejligheden nyoprettet projektselskab, indebar, at DR's formelle kontraktpart ikke havde økonomisk formåen ud over værtsbyparternes finansielle bidrag. Valget af konstruktionen indebar en forøget økonomisk risiko for DR. Der blev derfor indgået en række aftaler og erklæringer mellem DR og værtsbyparterne og internt mellem værtsbyparterne både for at vise, at værtsbyparterne bakkede op om ESC 2014 og for at afdække økonomiske risici. REDA afgav over for DR en økonomisk garanti, der betød, at REDA ville overtage det økonomiske ansvar for at etablere venue, hvis Projektselskabet ikke kunne. Projektselskabet og REDA indgik en sikringsaftale, som dels gav REDA ret til regres over for Projektselskabet, dels fastslog omfanget af REDA's leverancer til Projektselskabet. De underliggende aftaler modvirkede en klar rolle- og ansvarsfordeling, da alle andre end Projektselskabet afdækkede deres økonomiske risici. Resultatet af aftalerne var derfor også, at det ikke fremgik klart, hvem der skulle betale, hvis Projektselskabet i sidste ende ikke kunne betale for etablering af venue.

***Regres** betyder, at REDA fik ret til at få refunderet sine udgifter af Projektselskabet, hvis garantien over for DR blev aktiveret.*

20. Dette kapitel handler om, hvordan værtsbyparterne forberedte etablering og drift af venue, herunder hvordan rolle- og ansvarsfordelingen var mellem aktørerne, og om kontraktgrundlaget og organiseringen var hensigtsmæssig i forhold til at sikre den videre styring.

2.1. Kontraktforhandlinger mellem DR og værtsbyparterne

21. Vi har undersøgt, hvordan rolle- og ansvarsfordelingen var mellem aktørerne under kontraktforhandlingerne og i det samlede aftalekompleks mellem DR og værtsbyparterne.

Kontraktforhandlingerne er afgørende i forhold til at etablere grundlaget for et projekt. Der bør være en klar rollefordeling i kontraktforhandlingerne, så der er overensstemmelse mellem de parter, der forestår og bestemmer indholdet af forhandlingerne, og de parter, der indgår kontrakten og dermed bærer ansvaret for at indfri kontrakten. Samtidig bør øvrige aftaler, der indgås mellem kontraktparter og øvrige parter som appendiks til kontrakten, bidrage til en klar rolle- og ansvarsfordeling.

Aktører i kontraktforhandlingerne

22. DR indbød i maj 2013 interesserede danske byer til at byde på værtsskabet af ESC 2014. Blandt de interesserede værtsbyer var København (repræsenteret af WOCO), Københavns Kommune og Region Hovedstaden. DR forhandlede med flere potentielle værtsbyer, herunder København.

I den efterfølgende forhandlingsfase med DR deltog WOCO, Københavns Kommune, Region Hovedstaden og REDA, som tilsammen udgjorde værtsbyparterne. Kontraktens ordlyd blev til i kontraktforhandlingerne, og under disse forhandlinger udarbejdede WOCO det oprindelige budget for værtsby- og venue-opgaverne ved ESC 2014. Budgettet blev forelagt Københavns Kommune, Region Hovedstaden og REDA og efterfølgende præsenteret for DR.

23. DR har oplyst, at formålet med forhandlingerne var at præcisere kravene til venue og værtsbyaktiviteter. WOCO var i begyndelsen af forhandlingsforløbet DR's primære kontakt blandt værtsbyparterne.

DR har oplyst, at forhandlingerne mellem DR og WOCO på et tidspunkt gik i hårdknude, og at Københavns Kommune derfor påtog sig rollen som forhandlingsleder. DR har også oplyst, at de oplevede, at Københavns Kommunes engagement i forhandlingerne var afgørende for, at der skete fremdrift. De afsluttende forhandlinger blev ledet af repræsentanter fra Københavns Kommunes Økonomiforvaltning og med deltagelse af repræsentanter fra WOCO, Region Hovestaden og REDA.

Københavns Kommune har oplyst, at kommunen havde en uformel facilitatorrolle under kontraktforhandlingerne, og at kommunens repræsentanter under forhandlingerne bidrog i kraft af deres personlige kompetencer inden for konfliktmægling.

WOCO har oplyst, at det ikke er deres opfattelse, at Københavns Kommune havde en uformel facilitatorrolle under forhandlingerne, men at kommunen havde en fremtrædende rolle. Det er WOCO's opfattelse, at både Københavns Kommune og Region Hovedstaden viste markant interesse under budprocessen og gav fuld opbakning til, at København skulle søge at vinde værtskabet for ESC 2014.

Københavns Kommune på den ene side og WOCO på den anden side er altså uenige om, hvilken rolle kommunen havde under kontraktforhandlingerne. Vores gennemgang af mailkorrespondance mellem repræsentanter fra Københavns Kommune og DR i den afsluttende fase af forhandlingerne viser, at kommunen havde en fremtrædende rolle i forhandlingerne. Fx varetog Københavns Kommune i denne fase meget af den direkte kontakt med DR.

Værtsbyopgaverne *omfattede fx modtagelse af delegationer, transport og arrangementer i byrummet.*

Venue-opgaverne *omfattede etablering og drift af venue i B&W Hallerne.*

24. Værtsbyparterne arbejdede sideløbende med kontraktforhandlingerne med DR på en model for, hvilken værtsbypart der skulle være kontraktpart over for DR. Værtsbyparterne og DR overvejede 3 forskellige modeller. Den første model indebar, at DR indgik en værtsbyaftale med Københavns Kommune og en venue-aftale med REDA. Den anden model indebar, at DR indgik en værtsbyaftale med Projektselskabet og en venue-aftale med REDA. Den tredje model indebar, at DR indgik en aftale med Projektselskabet om både værtsby- og venue-opgaven. Københavns Kommune så sig fra starten af processen ikke i stand til at påtage sig det samlede ansvar for arrangementet med henvisning til kommunalfuldmagtsreglerne. Værtsbyparterne valgte model 3, bl.a. fordi der i de 2 øvrige modeller var en indbygget risiko for usikkerhed om snitfladerne mellem henholdsvis Københavns Kommune og REDA og Projektselskabet og REDA. WOCO stiftede Projektselskabet, lige før kontrakten blev indgået.

Projektselskabet skulle dermed være DR's kontraktpart. Hverken Københavns Kommune eller Region Hovedstaden var kontraktpart, og de havde derfor intet juridisk ansvar i relation til at indfri kontrakten.

Kontraktforhandlinger med DR

25. DR informerede tidligt i forløbet værtsbyparterne om en række krav, som var forudsætninger for, at ESC 2014 kunne afholdes i B&W Hallerne. Det drejede sig om kravspecifikationer til venue og til de øvrige værtsbyopgaver samt afklaring af det økonomiske ansvar for løsningen af opgaverne.

Kravspecifikationer

26. Det fremgår af vores gennemgang af mailkorrespondance mellem DR og værtsbyparterne under forhandlingerne, at DR var usikker på, om B&W Hallerne var en realistisk venue. DR forsøgte i kontraktforhandlingerne at få defineret leverancerne mest muligt for at sikre, at værtsbyparterne havde tilstrækkelig indsigt i de opgaver, som de skulle løse. DR har oplyst, at de på den måde søgte at blive i stand til at vurdere, om værtsbyparterne havde de fornødne økonomiske og personalemæssige resurser til at løfte opgaven med ESC 2014.

27. DR's krav udgjorde derfor udgangspunktet for den korrespondance, som primært WOCO, Københavns Kommune og REDA internt førte hen over sommeren 2013. Værtsbyparterne forsøgte at betrygge DR i, at de kunne levere den ønskede kvalitet ved at indhente viden om, i hvilket omfang og hvordan DR's kravspecifikationer kunne imødekommes. I nogle tilfælde benyttede WOCO sig af ekstern konsulentbistand til at give en faglig vurdering. I andre tilfælde benyttede WOCO viden fra REDA.

WOCO kommunikerede løbende løsningsforslag videre til DR, og de 2 parter holdt en række afklarende møder. På flere af disse møder deltog desuden repræsentanter fra bl.a. REDA og Københavns Kommune.

Økonomisk ansvar
28. Projektselskabet og DR indgik værtsby- og venue-kontrakten den 1. september 2013. Projektselskabet påtog sig med kontrakten juridisk set den samlede økonomiske risiko for etablering og drift af venue.

Projektselskabet er et anpartsselskab stiftet med 80.000 kr. i kapital, som ved stiftelsen fik økonomiske bidrag fra WOCO (4,2 mio. kr.), Københavns Kommune (14,5 mio. kr.) og Region Hovedstaden (7 mio. kr. og en underskudsgaranti på 3 mio. kr.). Københavns Kommune og Region Hovedstaden har oplyst, at de juridisk set kun var tilskudsydere i relation til Projektselskabet og ESC 2014.

Region Hovedstaden indgik den 18. oktober 2013 en bevillingsaftale med Projektselskabet, som lå til grund for bevillingen til selskabet. Projektselskabets opgaver i henhold til værtsbykontrakten fremgik af bevillingsaftalen, og det fremgik, at regionsrådet bevilgede et tilskud til selskabet. Det fremgik videre af bevillingsaftalen, at Projektselskabet var forpligtet til at indsende en slutrapport inkl. en evaluering af projektet og et revisorpåtegnet regnskab til regionen.

Københavns Kommune har ikke udarbejdet en bevillingsaftale e.l. med Projektselskabet.

29. DR krævede under forhandlingerne supplerende økonomisk sikkerhed for, at DR ikke ville få udgifter til etablering og drift af venue, hvis Projektselskabet ikke kunne løfte sit økonomiske ansvar.

Vores gennemgang af mailkorrespondance fra kontraktforhandlingerne viser, at DR forsøgte at få Københavns Kommune til at stille en økonomisk garanti for Projektselskabet, hvilket kommunen afviste med kommunalfuldmagtsreglerne som begrundelse. I stedet tilkendegav Københavns Kommune i en mail til DR, *"at man fra øverste politiske niveau ville støtte op om at sikre en positiv afvikling af værtsbyrollen i ESC"*.

Københavns Kommune og Region Hovedstaden afgav i fællesskab en ikke-juridisk bindende støtteerklæring over for DR, hvoraf det bl.a. fremgik, at parterne ville medvirke til at sikre, at ESC 2014 blev afviklet så effektivt, smidigt og effektfuldt som muligt. Det fremgik desuden af erklæringen, at parterne var bevidste om, at der var udfordringer og risici forbundet med at afvikle ESC 2014 i København, da den valgte lokation på Refshaleøen var uafprøvet i forhold til et arrangement af ESC's størrelse.

Vores gennemgang af mailkorrespondance fra de afsluttende kontraktforhandlinger viser, at Københavns Kommune over for DR fremhævede en passage fra støtteerklæringen som helt central i forhold til at vise kommunens opbakning til projektet, jf. boks 2.

BOKS 2. UDDRAG AF KØBENHAVNS KOMMUNE OG REGION HOVEDSTADENS STØTTEERKLÆRING TIL DR

"Det kan oplyses, at kommunen tidligere – blandt andet efter realiseringen af store events og andre arrangementer, hvor der ofte ikke på forhånd kan haves et entydigt overblik over den endelige økonomi forbundet med sådanne projekter – efter en konkret vurdering har bevilget supplerende finansiel støtte til projekter".

Vores gennemgang viser, at Region Hovedstaden ikke ønskede at blive nævnt i denne passage af støtteerklæringen, fordi regionen ikke tidligere havde bevilget supplerende støtte, og fordi regionen under kontraktforhandlingerne vurderede, at det var "for meget at love" de øvrige værtsbyparter.

Københavns Kommune har oplyst, at hvis de øvrige aktører i ESC 2014 har haft indtryk af, at Københavns Kommune forpligtede sig ud over kommunens formelle ansvar som tilskudsgiver, var der ikke juridisk grundlag herfor.

DR har oplyst, at støtteerklæringen fra Københavns Kommune og Region Hovedstaden blev tillagt stor vægt ved valget af København som værtsby, da den betryggede DR i at vælge B&W Hallerne som venue. DR har videre oplyst, at de tillagde støtteerklæringen stor vægt på grund af, at overborgmesteren og regionsrådsformanden underskrev erklæringen. Støtteerklæringen var dog ikke en juridisk bindende garanti for, at venue ville blive leveret, hvis Projektselskabet ikke havde tilstrækkelige midler, og DR krævede derfor en økonomisk garanti for dette fra REDA. I garantiaftalen påtog REDA sig uden beløbsbegrænsning at stille de nødvendige midler til rådighed for at etablere og levere venue, hvis Projektselskabet ikke kunne opfylde sine forpligtelser. Det fremgår af vores gennemgang af mailkorrespondance fra de afsluttende forhandlinger, at REDA's garanti var nødvendig for at få ESC 2014 til København. REDA har oplyst, at de indgik garantiaftalen, fordi de vurderede, at der ville være en langsigtet gevinst ved at tiltrække ESC 2014 til B&W Hallerne, da det ville øge kendskabet til Refshaleøen.

Tabel 3 viser aftaler og støtteerklæring over for DR.

Tabel 3. Aftaler og støtteerklæring over for DR

	Underskrevet	Involverede parter	Indhold af aftale
Kontrakt (værtsby- og venue-kontrakt)	1. september 2013	Mellem Projektselskabet og DR	Fastlæggelse af rolle- og ansvarsfordelingen mellem Projektselskabet og DR. Normerer oprettelsen af en række fora med deltagelse af værtsbyparterne og DR.
Støtteerklæring	31. august 2013	Fra Københavns Kommune og Region Hovedstaden til DR	Kommunen og regionen udtrykte over for DR, at de ville medvirke til at sikre, at ESC 2014 blev afviklet så effektivt, smidigt og effektfuldt som muligt. Kommunen tilkendegav, at man tidligere havde ydet supplerende støtte til lignende arrangementer.
Garantiaftale	1. september 2013	Fra REDA til DR	REDA forpligtede sig til at overtage Projektselskabets forpligtelser i forhold til etableringen af venue, hvis Projektselskabet ikke kunne leve op til forpligtelserne.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af værtsby- og venue-kontrakten, støtteerklæringen og garantiaftalen.

Det fremgår af tabel 3, at værtsby- og venue-kontrakten blev indgået den 1. september 2013, og at der i tilknytning til kontrakten blev udarbejdet en garantiaftale og en ikke-juridisk bindende støtteerklæring.

Forhandlinger mellem værtsbyparterne

30. Samtidig med forhandlingerne med DR forhandlede værtsbyparterne internt om, hvordan værtsby- og venue-opgaverne ved ESC 2014 skulle finansieres og organiseres. Parterne indgik i den forbindelse en række aftaler primært for at afdække og mindske de enkelte værtsbyparters økonomiske risici.

Aftaler og støtteerklæringer internt mellem værtsbyparterne

31. Tabel 4 viser de interne aftaler og støtteerklæringer mellem værtsbyparterne.

Tabel 4. Aftaler og støtteerklæringer internt mellem værtsbyparterne

	Underskrevet	Involverede parter	Indhold af aftale
Sikringsaftale (version 1)	Ikke underskrevet, men dateret den 30. august 2013 og accepteret pr. mail	Projektselskabet og REDA	REDA forpligtede sig til at udføre 9 opgaver på venue uden øvre beløbsgrænse. Projektselskabet forpligtede sig til at udføre alle øvrige opgaver i værtsby- og venue-kontrakten og at deponere 26,5 mio. kr., som var øremærket til etablering af venue. REDA fik ret til at kræve sine udgifter refunderet af Projektselskabet, hvis garantiaftalen over for DR blev aktiveret (retten til regres).
Støtteerklæring	6. september 2013	Fra Københavns Kommune og Region Hovedstaden til REDA	Kommunen og regionen udtrykte over for REDA, at de ville medvirke til at sikre, at ESC blev afviklet så effektivt, smidigt og effektfuldt som muligt.
Samarbejdsaftale	16. oktober 2013	WOCO og Projektselskabet	WOCO påtog sig at være Projektselskabets sekretariat.
Støtteerklæring	17. oktober 2013	Fra WOCO til REDA	WOCO udtrykte, at de med deres organisation og kompetencer ville gøre deres bedste for at støtte Projektselskabet med at løse opgaverne.
Bevillingsaftale	18. oktober 2013	Projektselskabet og Region Hovedstaden	Aftalen indeholdt oplysninger om bevillingens størrelse og et krav om, at Projektselskabet udarbejdede en slutrapport inkl. en evaluering af projektet og indsendte et revisorpåtegnet regnskab til Region Hovedstaden.
Sikringsaftale (version 2)	26. marts 2014	Projektselskabet og REDA	REDA's økonomiske garantistillelse beløb sig nu til 9 opgaver med øvre beløbsgrænse. Projektselskabet påtog sig at betale for eventuelle merudgifter forbundet med REDA's opgaver. REDA's ret til regres, jf. første version af sikringsaftalen, forblev uændret.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af sikringsaftalerne, støtteerklæringerne, samarbejdsaftalen og bevillingsaftalen.

Det fremgår af tabel 4, at der blev udarbejdet en såkaldt sikringsaftale mellem Projektselskabet og REDA. Sikringsaftalen blev indgået på grund af garantiaftalen mellem REDA og DR. Formålet med sikringsaftalen var dels at fastslå, at REDA udelukkende var garant over for DR, og at REDA kunne kræve sine udgifter refunderet af Projektselskabet, hvis garantien blev aktiveret (regres), dels at fastslå omfanget af REDA's leverancer over for Projektselskabet i forbindelse med etableringen af venue.

REDA's ansvar blev med sikringsaftalen afgrænset til 9 specifikke leverancer knyttet til etablering af venue, herunder nedtagning af de bærende søjler, vandtætning og naturlig ventilation. REDA skulle betale for de 9 leverancer og eventuelle merudgifter forbundet hermed.

I tilknytning til regresdelen krævede REDA sikkerhed for, at Projektselskabets midler til etableringsomkostninger udelukkende blev anvendt til formålet. Sikringsaftalen indebar derfor, at Projektselskabet skulle indbetale 26,5 mio. kr. til modregningsfri deponeringskonti, hvorfra pengene kun kunne bruges på at etablere venue og på huslejekompensation (med skriftlig accept fra REDA). Særligt deponeringen af midlerne fik betydning for Projektselskabets muligheder for at økonomistyre projektet, jf. kap. 3.

REDA har oplyst, at det var afgørende for deres villighed til at underskrive garantien over for DR, at sikringsaftalen begrænsede REDA's økonomiske risiko.

Vores gennemgang viser, at Københavns Kommune og Region Hovedstaden havde kendskab til, at sikringsaftalen blev indgået.

REDA forsøgte at få en juridisk bindende økonomisk garanti fra WOCO, som kunne dække REDA's eventuelle tab ved garantien over for DR. Dette afviste WOCO. Det fremgår af vores gennemgang af korrespondance mellem WOCO og Københavns Kommune, at WOCO afviste REDA's ønske om en garanti, fordi WOCO anså det som afgørende for sit engagement i ESC 2014, at der var økonomisk vandtætte skotter mellem WOCO og Projektselskabet. WOCO afgav i stedet en ikke-juridisk bindende støtteerklæring til REDA, jf. tabel 4.

Det fremgår af vores gennemgang af korrespondance mellem Projektselskabet og REDA, at REDA, da merudgifterne til at fjerne de bærende søjler viste sig, ikke var tilfreds med indholdet af første version af sikringsaftalen og WOCO's støtteerklæring, fordi disse ikke i tilstrækkeligt omfang ville begrænse REDA's økonomiske risiko.

Det fremgår af tabel 4, at den oprindelige sikringsaftale blev erstattet af en ny version den 26. marts 2014, der satte en øvre beløbsgrænse for REDA's økonomiske forpligtelser. Anden version af sikringsaftalen blev til efter et langstrakt forhandlingsforløb, hvor konfliktniveauet ifølge parterne var højt. Det fremgår af vores gennemgang af korrespondancen, at Københavns Kommune indtil nytår 2014 mæglede mellem Projektselskabet og REDA i forhold til at få løst uenigheden og forhandlet en ny sikringsaftale.

Københavns Kommune har oplyst, at kommunen var bekendt med, at der blev indgået en ny sikringsaftale i marts 2014, men at kommunen først kendte til indholdet af den nye sikringsaftale, efter at ESC 2014 var afholdt.

32. DR har oplyst, at de først blev bekendt med sikringsaftalen, efter at ESC 2014 var afholdt. DR blev dog i april 2014 bekendt med Projektselskabets likviditetsudfordringer, der udsprang af sikringsaftalen. REDA's økonomiske forpligtelse i forhold til DR blev ikke juridisk påvirket af sikringsaftalen, der kun havde virkning mellem Projektselskabet og REDA.

33. Det fremgår videre af tabel 4, at Københavns Kommune og Region Hovedstaden afgav en støtteerklæring over for REDA, at WOCO og Projektselskabet indgik en samarbejdsaftale, og at Projektselskabet og Region Hovedstaden indgik en bevillingsaftale.

Organisering af Projektselskabet

34. Det var værtsbyparternes hensigt, at Projektselskabet skulle være en lille, handlekraftig projektorganisation. I bestyrelsen sad 3 personer fra WOCO's daglige ledelse og en observatør fra henholdsvis Københavns Kommune og Region Hovedstaden.

Københavns Kommune har oplyst, at kommunen havde observatørstatus uden bestyrelsesansvar for at sikre den operative koordinering i forhold til Københavns Kommune som værtsby og kommunal myndighed. Observatøren var en kontorchef i Økonomiforvaltningen.

Region Hovedstadens observatør var på direktørniveau. Region Hovedstaden har oplyst, at regionen deltog som observatør for at kunne følge projektets fremdrift i Projektselskabets regi og for at kunne formidle problemstillinger videre til henholdsvis regionen og kommunen i det omfang, at problemernes løsning forudsatte kommunal eller regional medvirken.

Bestyrelsen holdt møde hver 14. dag frem til afholdelsen af ESC 2014. Der var til bestyrelsesmøderne en fast dagsorden, hvor bl.a. budgettet og status på opgaveløsningen blev drøftet.

Der var formelt set ingen ansatte i Projektselskabet, da opgaverne primært blev udført af ansatte i WOCO med undtagelse af en ekstern konsulent i Projektselskabets daglige ledelse, en række øvrige eksterne konsulenter og en udlånt medarbejder fra henholdsvis Københavns Kommune og Region Hovedstaden. Derudover udlånte Københavns Kommune og Region Hovedstaden hver 25 ansatte, der fungerede som frivillige teamledere under selve ESC i maj 2014.

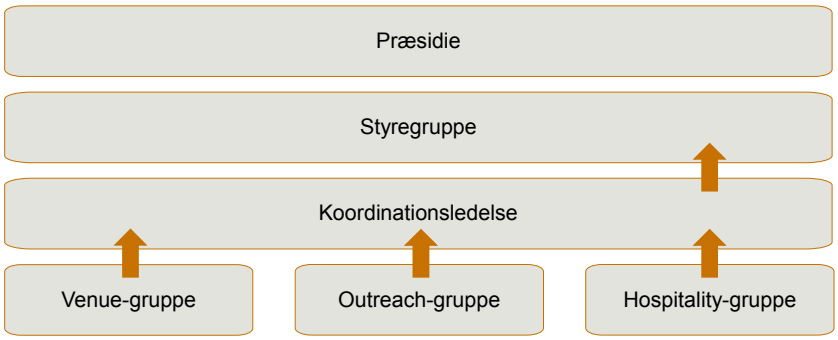
DR havde i lighed med Projektselskabet en intern projektorganisation under ESC 2014 til at styre og løse egne opgaver. Hver part havde således en uafhængig projektorganisation til sikring af egne opgaver og leverancer.

Organisering af samarbejdsfora

35. Når rammerne for samarbejdsfora fastlægges, er det vigtigt, at der er klare aftaler for opgaver og ansvar. Derudover bør de forskellige fora forelægges og forholde sig til oplysninger om milepæle og risiko, så fremdriften sikres bedst muligt gennem drøftelse mellem parterne.

Kontrakten normerede, at der blev nedsat en række samarbejdsfora, hvor Projektselskabet og DR skulle koordinere udførelsen af de opgaver, som de hver især var ansvarlige for. I disse samarbejdsfora deltog også de øvrige værtsbyparter. Figur 2 viser kontraktens formelle beskrivelse af relationen mellem foraene.

Figur 2. Samarbejdsfora mellem værtsbyparterne og DR



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Projektselskabet og DR.

Figur 2 viser de i kontrakten fastlagte samarbejdsfora, hvor forskellige koordinationsgrupper (venue-gruppe, outreach-gruppe, hospitality-gruppe mfl.) refererede til koordinationsledelsen, der videre refererede til styregruppen. Præsidiets relation til koordinationsledelsen og styregruppen var ikke direkte beskrevet i kontrakten.

Præsidiet bestod af Københavns Kommunes overborgmester, regionsrådets formand, DR's mediedirektør og Projektselskabets bestyrelsesformand. Præsidiet skulle ifølge kontrakten sikre en effektiv og rettidig dialog mellem parterne i forhold til at løse eventuelt større eller kritiske problemstillinger i relation til afviklingen af værtsbyrollen ved ESC 2014. Præsidiet skulle mødes jævnligt, ca. månedligt, hvor deltagerne ville modtage en skriftlig statusrapport fra Projektselskabet. Der var derudover ingen fast dagsorden eller mødeleder ved møderne. Det var ikke nedskrevet, hvordan præsidiet relaterede sig til styregruppen eller koordinationsgrupperne. Præsidiet blev nedsat på initiativ fra Københavns Kommune. Der blev afholdt 8 præsidiemøder, hvoraf 2 af møderne var uofficielle, idet de blev afholdt mellem repræsentanter på administrativt niveau.

Styregruppen bestod af repræsentanter fra DR, Københavns Kommune og REDA og skulle løse uenigheder, som ikke kunne løses i koordinationsledelsen. Der eksisterede dermed et hierarkisk forhold mellem de 2 grupper. Styregruppen bestod ifølge kontrakten af en repræsentant fra DR og en repræsentant fra Københavns Kommune som repræsentant for værtsbyparterne. REDA var desuden repræsenteret i spørgsmål om B&W Hallerne. Styregruppen skulle bl.a. behandle tids- og handlingsplaner for etablering af venue. Det var ikke angivet i kontrakten, hvor ofte styregruppen skulle mødes, og der var ikke en fast dagsorden på møderne. Der blev afholdt 14 møder i styregruppen.

Koordinationsledelsen bestod af repræsentanter fra Projektselskabet, DR og REDA. De underliggende *koordinationsgrupper* refererede til koordinationsledelsen. Koordinationsgrupperne skulle sikre, at alle opgaver omfattet af kontrakten blev gennemført bedst muligt. Grupperne skulle mødes regelmæssigt og efter behov. I koordinationsgrupperne deltog projektledere fra Projektselskabet, DR og de øvrige værtsbyparter.

Det fremgik af kontrakten, at præsidiet skulle have forelagt en månedlig statusrapport, og at styregruppen skulle have forelagt tids- og handlingsplaner.

Vores gennemgang af referater fra de forskellige fora viser, at samarbejdet i koordinationsledelsen, styregruppen og præsidiet i praksis udviklede sig anderledes end oprindeligt tiltænkt. Koordinationsledelsen blev udvidet med repræsentanter fra Københavns Kommune og Region Hovedstaden, og styregruppen blev udvidet med repræsentanter fra Projektselskabet og Region Hovedstaden. Præsidiet blev ligeledes på visse møder udvidet med DR's bestyrelsesformand og generaldirektør. Præsidiet mødtes ikke som planlagt i den første del af projektet. Det første officielle præsidiemøde blev afholdt i januar 2014. Til gengæld blev der afholdt 3 officielle og ét uofficielt præsidiemøde i april 2014. Præsidiet modtog ikke som planlagt skriftlige statusrapporter.

Københavns Kommune har oplyst, at kommunen kun agerede som observatør i koordinationsledelsen og i styregruppen.

Vores gennemgang af kontrakten viser, at Københavns Kommune sammen med DR skulle udgøre styregruppen. Rigsrevisionen har ikke set dokumentation for, at det før og under afviklingen af ESC 2014 var tilkendegivet, at kommunen kun var observatør i koordinationsledelsen og i styregruppen. Derimod fremgik det klart, at kommunen kun var observatør i Projektselskabets bestyrelse.

Resultater

36. Undersøgelsen viser, at alle værtsbyparter – men særligt WOCO og Københavns Kommune – var involveret i at forhandle kontrakten med DR. Værtsbyparterne stod bag den organisatoriske model om at lade WOCO etablere et projektselskab som kontraktpart over for DR.

Efter en konfliktfyldt forhandlingsproces indgik Projektselskabet kontrakt med DR. Projektselskabet bar ifølge kontrakten det fulde økonomiske ansvar for at løse opgaverne i kontrakten. Der var ikke en entydig overensstemmelse mellem de parter, som forestod forhandlingerne, og de parter, som indgik kontrakten og dermed bar det endelige ansvar for at indfri kontrakten.

DR ønskede i tilknytning til kontrakten en juridisk bindende økonomisk garanti fra en af de øvrige, mere økonomisk stærke værtsbyparter. REDA afgav en økonomisk garanti over for DR. Garantiaftalen skulle sikre, at DR ikke ville få udgifter til at etablere venue, hvis Projektselskabet ikke kunne løfte opgaven. Københavns Kommune og Region Hovedstaden afgav en ikke-juridisk bindende støtteerklæring over for DR.

Herudover indgik værtsbyparterne indbyrdes en række aftaler og støtteerklæringer. Projektselskabet og REDA indgik en sikringsaftale i tilknytning til REDA's garantiaftale over for DR. De indgåede aftaler og afgivne støtteerklæringer mellem DR og værtsbyparterne og mellem værtsbyparterne internt skabte en kompleks aftalestruktur i projektet, som modvirkede en klar rolle- og ansvarsfordeling.

Projektselskabet var organiseret med en bestyrelse, hvor Københavns Kommune og Region Hovedstaden deltog som observatører. Projektselskabet havde formelt ansvaret for etablering og drift af venue, og der var dermed en ledelsesmæssig forankring og ansvarsplacering i selskabet.

Alle værtsbyparter deltog i samarbejdsfora mellem Projektselskabet og DR.

Samarbejdsforaene var ikke fyldestgørende beskrevet i kontrakten eller i øvrige dokumenter, og det var uklart, hvilke roller og hvilket ansvar de forskellige fora og de forskellige aktører i foraene havde. Derudover blev flere af de opfølgningsprocedurer, der var lagt op til, ikke fulgt i praksis, fx den månedlige status til præsidiet.

Københavns Kommune og Region Hovedstaden agerede ikke kun som tilskudsydere til projektet. Københavns Kommune var forhandlingsleder for værtsbyparterne i den afgørende fase af forhandlingerne med DR. Både kommunen og regionen deltog derudover i Projektselskabets bestyrelse og i samarbejdsfora ved deltagelse i præsidiet, styregruppen og koordinationsledelsen, ligesom de udlånte medarbejdere til projektet.

2.2. Kontrakten

37. Vi har undersøgt, om kontrakten, som værtsbyparterne forhandlede med DR, fastlagde en klar opgave- og ansvarsfordeling mellem Projektselskabet og DR, og om det var klart beskrevet i kontrakten, hvad Projektselskabet skulle levere med hensyn til tid, økonomi og leverancer.

For at sikre en optimal projekt- og økonomistyring skal der være kontraktuel enighed om sammenhængen mellem tid, leverancer og økonomi i projektet. Nærmere bestemt skal det være fastlagt:

- hvornår projektet skal være færdigt (tid)
- hvad indholdet af projektet skal være (leverancer)
- hvad det skal koste (økonomi).

En klar opgave- og ansvarsfordeling er derudover med til at sikre synlighed om, hvem der skal løse opgaven, og hvem der har de økonomiske forpligtelser.

Opgave- og ansvarsfordeling mellem Projektselskabet og DR
38. DR har oplyst, at kontrakten var en leverandørkontrakt, som fortrinsvist beskrev Projektselskabets leverancer. DR har videre oplyst, at eventuelle udfordringer skulle løses i samarbejdets ånd. DR lagde vægt på, at de aftalte ydelser blev leveret, men DR gik også aktivt ind i et samarbejde om at få konkrete sager løst.

WOCO har ligesom DR oplyst, at kontrakten blev indgået i en samarbejdsånd, og at WOCO på baggrund af kontrakten havde opfattelsen af, at indholdet fremadrettet skulle videreudvikles i denne samarbejdsånd i fællesskab mellem Projektselskabet og DR. Der var bl.a. en række punkter i kontrakten, som blev udskudt til senere fælles afklaring mellem parterne.

39. Det fremgik af kontrakten, at Projektselskabet skulle levere og drifte en funktionsdygtig venue i B&W Hallerne. Med funktionsdygtig mentes en venue, der ville opfylde kravene til, at der uden problemer og sikkert kunne produceres tv-shows på et tilstrækkeligt professionelt niveau. Ud over dette skulle Projektselskabet afholde udvalgte ESC-relaterede arrangementer og events i København. Projektselskabet modtog ingen betaling fra DR til at udføre sine forpligtelser, og selskabet skulle altså selv finansiere aktiviteterne med tilskud fra værtsbyparterne.

40. DR's opgaver og ansvar var primært beskrevet i DR's aftale med EBU. Værtsby- og venue-kontrakten beskriver derfor kun overordnet og i meget begrænset omfang DR's opgaver og ansvar i relation til produktionen af tv-shows. DR skulle ifølge kontrakten med Projektselskabet forestå produktionen af 3 tv-shows, herunder etablere selve scenen og opsætte lyd og lys. DR havde fuld redaktionel frihed og ansvar og bar det økonomiske ansvar for at forberede og afvikle tv-produktionen. DR forpligtede sig med kontrakten til økonomisk og praktisk at forestå enkelte andre opgaver.

Tabel 5 viser aktørernes ansvar i kontrakten og i tilknyttede aftaler i relation til deres økonomiske risici ved ESC 2014.

Tabel 5. Aktørernes ansvar og økonomiske risici ved ESC 2014, jf. kontraktgrundlaget

Aktør	Ansvar	Økonomiske risici
DR	Ansvarlig for tv-produktion.	Bar alle udgifter til tv-produktionen. Havde med kontrakten og garantiaftalen med REDA sikret sig mod at afholde udgifter til venue.
Projektselskabet	Ansvarlig for værtsbyopgaver, herunder etablering og drift af venue.	Bar udgifterne til værtsbyopgaver, herunder etablering og drift af venue.
WOCO	Ejer af Projektselskabet. Projektselskabets bestyrelse, ledelse og størstedelen af medarbejderne kom fra WOCO. WOCO ydede Projektselskabet sekretariatsbistand og udførte selskabets presse- og markedsføringsopgaver.	Bar undervejs i projektet ingen økonomiske risici, bortset fra indskudskapitalen på 80.000 kr.
Københavns Kommune	Ansvarlig for at nedsætte en myndighedstaskforce i kommunalt regi og for den ikke-juridisk bindende opbakning til projektet, som støtteerklæringen angav. Deltog desuden i samarbejdsfora.	Bar undervejs i projektet ingen økonomiske risici.
Region Hovedstaden	Ansvarlig for den ikke-juridisk bindende opbakning til projektet, som støtteerklæringen angav. Deltog desuden i samarbejdsfora.	Bar undervejs i projektet ingen økonomiske risici.
REDA	Ansvarlig for 9 konkrete leverancer som følge af sikringsaftalen. Deltog desuden i samarbejdsfora.	Bar, jf. garantiaftalen, udgifter til etablering af venue, hvis ikke Projektselskabet kunne levere. Bar, jf. første version af sikringsaftalen, kun udgifterne til 9 leverancer uden beløbsbegrænsning. Bar, jf. anden version af sikringsaftalen, udgifter til 9 leverancer med en beløbsmæssig begrænsning på 4,4 mio. kr.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Projektselskabet, DR, Københavns Kommune, Region Hovedstaden og REDA.

Det fremgår af tabel 5, at DR havde ansvaret for tv-produktionen og bar alle økonomiske risici hertil. Samtidig fremgår det, at Projektselskabet havde hele ansvaret for etablering og drift af venue og bar udgifterne hertil.

Københavns Kommune og Region Hovedstaden bar ingen direkte økonomiske risici undervejs, da støtteerklæringerne ikke var juridisk bindende. Københavns Kommune og Region Hovedstaden deltog dog i at styre projektet ved at deltage i samarbejdsfora såsom præsidiet, styregruppen og koordinationsledelsen, og de bidrog derudover på konkrete punkter med bistand, fx i form af udlånt personale. Ifølge kontrakten skulle Københavns Kommune nedsætte en myndighedstaskforce, der i afviklingen af ESC 2014 skulle bistå med at hjælpe og rådgive i forhold til kommunale myndighedsforhold. REDA havde med anden version af sikringsaftalen over for Projektselskabet ansvaret for 9 konkrete leverancer med beløbsmæssig begrænsning i forbindelse med etablering af venue.

Projektselskabets kontraktuelle forpligtelser på tid, leverancer og økonomi

41. Projektselskabets overordnede forpligtelser var fastlagt i forhold til tid, da selskabets leverancer havde 2 faste deadlines. Den 1. marts 2014 skulle Projektselskabet have etableret venue i B&W Hallerne, som kunne overdrages til DR, der dermed kunne påbegynde arbejdet med at klargøre til tv-produktion. Projektselskabet havde desuden ansvaret for driften af venue indtil den 14. maj 2014, hvor DR skulle være ude af hallerne igen. Driften omfattede opvarmning og rengøring af hallerne, kantinedrift mv.

Leverancer

42. Som forhandlingsfasen skred frem, blev DR's kravspecifikationer stadig mere præcise, og flere af de specifikationer, som parterne undervejs nåede til enighed om, blev skrevet ind i kontrakten.

Vores gennemgang af kontrakt og bilag samt mailkorrespondance under kontraktforhandlingerne viser, at kvaliteten af leverancerne blev præciseret i forhandlingsfasen – både på foranledning af DR og på foranledning af værtsbyparterne.

Vi har gennemgået 2 andre kontrakter, som DR har indgået ved brug af andre venues. Gennemgangen viser, at den aftale, som Projektselskabet og DR indgik, indeholdt væsentligt flere leverancespecifikationer end øvrige kontrakter. DR har oplyst, at det er udtryk for, at der i forhold til B&W Hallernes uprøvede karakter var behov for at specificere og præcisere, hvad der skulle leveres for at gennemføre et vellykket arrangement.

Flere af Projektselskabets leverancer var beskrevet i enten kontrakten eller i et af de tilhørende bilag. For andre leverancer fremgik det, at det nærmere indhold skulle lægges fast, efter at kontrakten var indgået. DR og værtsbyparterne har oplyst, at den manglende leveranceklarhed skyldtes, at omfanget og indholdet af ESC ikke var klarlagt i detaljer ved kontraktindgåelsen.

Boks 3 viser eksempler på muligheden for leverancetilpasning i kontrakten.

BOKS 3. UDDRAG AF KONTRAKTEN – OM LEVERANCETILPASNING

"*Venue-løsningen er en totalløsning med alle nødvendige sidefaciliteter, der er klar til ibrugtagning, og indeholder, men ikke begrænset til bl.a. backstageområde, garderober, pressecenter, lagerplads, personaleforhold, kantiner, restauranter, toiletfaciliteter, hospitality, områder med catering samt de nødvendige faciliteter til såvel personale som håndtering og servicering af publikum m.m. – som det indledningsvis er beskrevet i denne aftale med tilhørende bilag*".

Kontrakten rummede dermed mulighed for, at DR undervejs i processen kunne komme med yderligere ønsker til indretning, ligesom det fremgik af kontrakten, "*at værtsbyen er indforstået med, at der kan opstå rimelige behov undervejs i processen frem mod realisering af ESC 2014, der kræver yderligere indretninger eller udbedringer af venue, jf. pkt. 3.1, for at ESC 2014 kan gennemføres på en tilstrækkelig forsvarlig, sikker og succesfuld måde*".

Det fremgår af kontraktens pkt. 3.3, som beskrev en foreløbig arenaplan over venue, at det kun var scenens placering og nedtagning af 3 bærende søjler, der ikke kunne ændres, efter at kontrakten var indgået. De øvrige placeringer af funktioner på venue kunne ændres på foranledning af DR, når der var tale om rimelige behov. Den kontraktlige mulighed for leverancetilpasning indebar, at Projektselskabet som udgangspunkt var dårligt stillet i forhold til at begrænse opgavens omfang og udgifterne til etablering og drift af venue. Ordlyden betød, at Projektselskabet i praksis måtte afholde udgifter, som selskabet i flere tilfælde ikke havde budgetteret tilstrækkeligt med.

43. Projektselskabet har oplyst, at selskabet var af den opfattelse, at kontrakten skulle tolkes i en samarbejdsånd. Det er Projektselskabets opfattelse, at DR's ambitionsniveau steg på nogle områder og oversteg det aftalte niveau i kontrakten. Projektselskabet har videre oplyst, at flere af budgetoverskridelserne netop skyldtes dette stigende ambitionsniveau og de løbende tilpasninger fra DR.

DR har omvendt oplyst, at den venue, som de overtog fra Projektselskabet, ikke levede op til kontrakten, herunder den aftalte funktionalitet og kvalitet. Desuden var ambitionsniveauet ifølge DR klart, da kontrakten blev indgået. DR har også oplyst, at de lagde vægt på, at venue var af midlertidig karakter, men at arrangementet samtidig skulle kunne afvikles sikkert, forsvarligt og succesfuldt.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at de 2 kontraktparter har lagt vægt på hver sin del af en sætning i kontrakten. DR lagde vægt på, at *"venue skal være på sammenligneligt niveau med Malmø Arena og Boxen i Herning"*. Projektselskabet lagde vægt på *"med realistisk hensynstagen til, at venuen er af midlertidig karakter"*. Uenigheden omkring ambitionsniveauet opstod særligt i forhold til de leverancer, som ikke var endeligt defineret og afgrænset i kontrakten.

44. Ét af de områder, hvor Projektselskabet mener, at DR har ændret ambitionsniveau, er i relation til den teltby, der blev etableret uden for B&W Hallerne. Teltbyen husede bl.a. backstagefunktioner, pressecenter og akkrediteringscenter. Projektselskabets samlede udgifter til teltbyen endte på 18,8 mio. kr. Det var den dyreste post i regnskabet og 13,7 mio. kr. større end budgetteret.

Projektselskabet har oplyst, at en omfattende del af backstageområdet oprindeligt skulle placeres inde i B&W Hallerne. Projektselskabet har videre oplyst, at DR – efter at kontrakten var indgået – ændrede scenedesignet, så der ikke længere var plads til disse funktioner i hallerne.

Vores gennemgang af værtsbyparternes bud på ESC 2014 og kontraktens bilag viser imidlertid, at det tidligt i kontraktforhandlingerne var planen, at nogle af disse funktioner skulle være inde i hallerne. Det fremgår dog også af vores gennemgang, at der ved kontraktindgåelsen var truffet beslutning om, at der ikke var plads til disse funktioner i hallerne, og at Projektselskabet derfor skulle komme med et nyt bud på en alternativ placering i et telt. Den alternative løsning var ikke yderligere uddybet eller specificeret. Det er derfor Rigsrevisionens opfattelse, at budgetoverskridelsen ikke skyldtes ændrede ambitioner hos DR, men at det ikke var aftalt, hvad en alternativ løsning indebar.

Projektselskabet har videre oplyst, at en række funktioner blev flyttet i forhold til de oprindelige planer, som var skitseret i kontrakten. Det skyldtes, at DR omkring nytår flyttede placeringen af scenen i hallerne fra den lille hal til den store hal. Det betød, at afstandene til de forskellige funktioner blev ændret, hvilket DR ikke kunne acceptere. Derfor måtte der etableres en skurvognsby til DR's produktion, der ellers ved kontraktindgåelsen var planlagt henlagt til eksisterende bygninger. Samtidig blev kunstnergarderoben og kunstnerkantinen rykket fra eksisterende bygninger til et nyt telt.

Rigsrevisionen kan dog konstatere, at det fremgår af kontraktens bilag, at scenen allerede ved kontraktunderskrivelsen var placeret i den store hal. Flytningen af funktionerne kan derfor ikke henføres til dette forhold.

DR har oplyst, at Projektselskabet og DR sammen udarbejdede den optimale placering og indretning af sidefaciliteter, hvor både flow og økonomi indgik som parametre. DR kan ikke vurdere, om den løsning, man i samarbejde fandt frem til, var dyrere end planen i kontrakten, men fremfører, at DR ikke er blevet præsenteret for, at ændringerne skulle have medført øgede udgifter for Projektselskabet.

Rigsrevisionen er ved gennemgangen af sagsmaterialet ikke stødt på tilfælde, hvor Projektselskabet har rejst problemstillingen med de øgede udgifter til teltbyen over for DR.

Udsnit af teltbyen. Foto: DR/Kaj Fyhn

45. Flyvepunkter og kabelføring i B&W Hallerne udgjorde ligeledes leverancer, hvor parterne ikke var enige om, hvordan kontrakten skulle fortolkes. Projektselskabet budgetterede oprindeligt med 0,5 mio. kr. til at etablere flyvepunkter og forventede, at DR selv betalte for kabelføring inde i B&W Hallerne. Efter at kontrakten var indgået, opstod der uenighed om, hvem der kontraktligt skulle betale for kabelføringen og for merudgifter til flyvepunkter. DR mente, at der var tale om kontraktlige ydelser, som Projektselskabet skulle levere, mens Projektselskabet mente, at der var tale om krav fra DR, der lå ud over kontrakten. Parterne blev enige om at udskyde tvisten til efter, at ESC 2014 var afholdt. Den 31. juli 2014 indgik parterne et forlig, hvor de blev enige om at dele udgiften ligeligt, og hver part fik derfor udgifter for 6,9 mio. kr.

***Flyvepunkter** er motorer, der er ophængt i loftskonstruktionen til montering af den rig, som skal bære lyd- og lysudstyr.*

46. Det fremgik omvendt klart af kontrakten, hvordan Projektselskabets leverance af strøm skulle være. DR havde beregnet sit strømforbrug for lavt på det tidspunkt, hvor kontrakten blev indgået, og da DR undervejs måtte ændre sit behov for strøm, var parterne enige om, at DR selv skulle betale for at få udvidet leverancen.

*Et **Green Room** er et rum, der fungerer som opholdsrum for artisterne før og efter deres optræden.*

47. Projektselskabet udarbejdede i forbindelse med ansøgningen om ekstrabevillinger en redegørelse til Københavns Kommune, Region Hovedstaden og WOCO. Det fremgik af redegørelsen, at DR på en række punkter havde udvist fleksibilitet og imødekommenhed i forhold til DR's oprindelige krav om løsninger, fx i relation til Green Room og publikumstribuner. Det fremgik videre af Projektselskabets regnskab, at DR bidrog med betalingen af flere større udgifter, fx til publikumstribuner (2 mio. kr.) og arealleje til REDA (4,2 mio. kr.). DR har oplyst, at de overtog en række af Projektselskabets leverancer i forhold til etablering og drift af venue. Eksempler på leverancer, som DR delvist overtog, var at asfaltere og lappe huller i adgangsveje for publikum, at vedligeholde akustikløsningen og at opføre en udendørs pavillon ved pressecentret.

Projektselskabet har oplyst, at flere af disse leverancer – efter selskabets opfattelse – ikke var indeholdt i kontrakten.

DR har oplyst, at Projektselskabets forpligtelser i kontrakten alle var objektivt konstaterbare og ultimativt kunne fastlægges ved syn og skøn, hvorfor der ikke var tale om, at leverancerne ikke var klart beskrevet i kontrakten, eller at DR hævede ambitionsniveauet undervejs. DR er derfor af den opfattelse, at Projektselskabets budgetoverskridelser hverken kan tilskrives kontraktens formuleringer eller et ændret ambitionsniveau.

Projektselskabet har oplyst, at selskabet ikke er enig i DR's tolkning, da hovedparten af usikkerhedspunkterne i kontrakten vedrørte omfanget af de konkrete leverancer. Kun hvis DR efter kontrakten havde et juridisk krav på en konkret leverance, kunne det derefter fastslås ved syn og skøn.

48. Rigsrevisionen har ikke modtaget dokumentation for, at DR har krævet leverancer, som de ikke havde ret til i henhold til kontrakten. Projektselskabet burde i givet fald som en del af selskabets kontraktstyring have rejst problemstillingen over for DR i lighed med tvistsagen omkring flyvepunkter og kabelføring. Rigsrevisionen kan konstatere, at dette ikke er sket.

Det er samtidig Rigsrevisionens opfattelse, at det har haft negativ indflydelse på Projektselskabets muligheder for at styre projektet og udgifterne, at flere leverancer ikke var klart defineret i kontrakten.

Budget

49. Det fremgik af kontrakten, at Projektselskabet havde det fulde økonomiske ansvar for egne opgaver uden beløbsmæssige begrænsninger, og at *"værtsby er indstillet på, at løsning af de i aftalen beskrevne opgaver går forud for begrænsninger af beløbsposter i budgettet"*. Der var fastsat en økonomisk ramme i det vejledende budget for værtsbyopgaverne, men det fremgik samtidig klart, at kvaliteten af leverancerne gik forud for overholdelsen af budgettet – dog med en række balancerende hensyn, herunder at der var tale om en midlertidig venue. Værtsbyparterne vedtog ikke, hvordan en eventuel budgetoverskridelse af det vejledende budget skulle finansieres.

50. Vores gennemgang af mailkorrespondance under kontraktforhandlingerne viser, at budgettet i løbet af forhandlingsfasen blev udvidet fra ca. 25 mio. kr. til 38,3 mio. kr. på baggrund af WOCO's arbejde med at kvalificere buddet. Beløbet på 38,3 mio. kr. er inklusiv REDA's udgifter til de 9 leverancer, som fremgik af sikringsaftalen, og er derfor højere end Projektselskabets budget på 34,6 mio. kr. Alle værtsbyparter har oplyst, at de anså budgettet for realistisk med en indbygget risiko for mindre budgetoverskridelser i størrelsesordenen 3-5 mio. kr. Hverken Københavns Kommune eller Region Hovedstaden havde indsigelser mod budgettet.

Region Hovedstaden har oplyst, at regionen antager, at der blev taget kritisk stilling til budgettet i forhandlingerne, og at dette var medvirkende til, at budgettet steg fra ca. 25 mio. kr. til 38,3 mio. kr.

Københavns Kommune har oplyst, at kommunen ikke havde ansvaret for budgettet og derfor ikke har forholdt sig til det, da kommunen ikke havde nogle økonomiske risici undervejs i projektet.

Vores gennemgang viser videre, at forløbet omkring budgetlægningen var præget af stort tidspres som følge af den ufravigelige deadline for projektet, og flere af de konsulenter, som WOCO og REDA benyttede, gjorde opmærksom på, at deres udgiftsestimater var forbundet med stor usikkerhed. Både DR og værtsbyparterne var ved kontraktindgåelsen enige om, at der var udfordringer og risici forbundet med at gøre B&W Hallerne klar til tv-produktion inden for den korte tidsfrist, som kontraktforhandlingerne løb under.

51. Vores gennemgang af budgettet viser, at det på en række punkter var ufuldstændigt. Budgettet indeholdt fx ikke udgifter til revision, myndighedsbehandling og reetablering af faciliteterne på Refshaleøen.

Det fremgik af budgettet, at det indeholdt en buffer til uforudsete udgifter på 3 mio. kr., der svarer til Region Hovedstadens underskudsgaranti på 3 mio. kr. Vi har sammenholdt det interne indtægtsbudget på aftaletidspunktet med udgiftsbudgettet og kan konstatere, at der reelt ikke var plads til uforudsete udgifter.

Projektselskabet har oplyst, at det var selskabets opfattelse, at værtsbyparterne i tilfælde af uforudsete udgifter skulle forholde sig hertil som følge af støtteerklæringerne fra Københavns Kommune og Region Hovedstaden.

52. DR har oplyst, at de ikke har haft detaljeret indsigt i budgetgrundlaget i Projektselskabet. DR har videre oplyst, at de under forhandlingerne antog, at Københavns Kommune og Region Hovedstaden – som 2 store bygherrer – måtte have de fornødne kompetencer til at udarbejde et realistisk budget for at ombygge B&W Hallerne. DR gjorde både værtsbyparterne og sin egen ledelse opmærksom på, at DR fandt en række af posterne i budgettet underestimerede, men at værtsbyen var indforstået med, at det lå i værtsbyens opgave at sørge for, at opgaven blev løst uanset merudgifter ud over det forelagte budget. DR har oplyst, at de blev betrygget fra værtsbyparterne i, at der var taget højde for, at budgettet var underestimeret.

Projektselskabet har oplyst, at det ikke var værtsbyparternes opfattelse, at budgettet var underestimeret.

For så vidt angår DR's oplysning om, at DR forudsatte, at Københavns Kommune og Region Hovedstaden som store bygherrer måtte have de fornødne kompetencer til at udarbejde et realistisk budget for ombygning af B&W Hallerne, har regionen oplyst, at bygherreopgaven organisatorisk hverken var forankret i kommunen eller i regionen.

Alle værtsbyparterne havde viden om, hvordan det oprindelige budget var udformet, da dette var en del af kontrakten. Vi har i vores gennemgang af projektet ikke set eksempler på, at Københavns Kommune og Region Hovedstaden har stillet kritiske spørgsmål til det oprindelige budget.

Resultater

53. Undersøgelsen viser, at værtsby- og venue-kontrakten fastlagde en klar opgave- og ansvarsfordeling mellem Projektselskabet og DR, da Projektselskabet var ansvarlig for værtsby- og venue-opgaver, mens DR skulle forestå produktionen af 3 tv-shows.

Det lå med kontrakten klart, hvornår venue skulle afleveres. Flere leverancer var dog ikke klart beskrevet i kontrakten, men skulle præciseres på et senere tidspunkt. Kontrakten indebar, at løsningen af opgaver gik forud for Projektselskabets overholdelse af budgettet, der på denne vis blev anset som et vejledende budget.

Forløbet omkring budgetlægningen var præget af et stort tidspres, og flere af de konsulenter, som WOCO og REDA benyttede, gjorde opmærksom på, at deres udgiftsestimater var forbundet med stor usikkerhed. Både DR og værtsbyparterne var ved kontraktindgåelsen enige om, at der var usikkerheder og risici forbundet med at gøre B&W Hallerne klar til tv-produktion.

Forløbet omkring budgetoverskridelsen viste, at Projektselskabet og DR i en række tilfælde ikke var enige om, hvordan kontraktens indhold skulle fortolkes. Projektselskabet har ikke i tilstrækkeligt omfang rejst problemstillinger over for DR i de tilfælde, hvor Projektselskabet har ment, at DR har krævet leverancer, der oversteg ambitionsniveauet i kontrakten, ligesom Rigsrevisionen ikke har set dokumentation for, at DR skulle havde krævet leverancer, som de ikke havde krav på efter kontrakten.

Det oprindelige budget, der blev udarbejdet under kontraktforhandlingerne, var ufuldstændigt og ikke udarbejdet på et oplyst og veldokumenteret grundlag. Derudover var det ikke alle leverancer, der var tilstrækkeligt specificeret i kontrakten, hvilket indebar en budgetrisiko, som ikke var afspejlet i budgettet, fx i form af en budgetreserve. Københavns Kommune og Region Hovedstaden stillede ingen kritiske spørgsmål til budgettet. Værtsbyparterne besluttede ikke, hvordan en eventuel budgetoverskridelse af det vejledende budget skulle finansieres, selv om der var høj økonomisk risiko forbundet med at etablere venue.

REDA påtog sig ved kontraktunderskrivelsen forpligtelsen til at etablere venue, hvis Projektselskabet ikke kunne løfte denne forpligtelse. REDA's forpligtelse og økonomiske risici blev dog væsentligt begrænset med sikringsaftalerne, der satte en øvre grænse for REDA's økonomiske forpligtelser i forhold til Projektselskabet.

3. Projektselskabets styring af etablering og drift af venue

Rigsrevisionen finder, at det er en læringspointe, at det ved fremtidige risikofyldte projekter som ESC 2014 er afgørende, at projektstyringen sker på baggrund af opdateret information om risiko, milepæle og økonomi. Samtidig bør disse informationer løbende tilgå bestyrelse og samarbejdsfora. Det er derfor centralt, at de offentlige tilskudsgivere, der aktivt deltager i projektet, løbende anmoder om informationer om fremdriften og økonomien i projektet.

Projektselskabet havde ikke en effektiv styring af etablering og drift af venue, fordi selskabets projekt- og økonomistyring var mangelfuld. Det var en medvirkende årsag til budgetoverskridelsen. Projektselskabet havde svært ved at håndtere projektets omfang og mængden af uenigheder mellem DR og værtsbyparterne og internt mellem værtsbyparterne.

Projektselskabet udarbejdede som led i projektstyringen overordnede planer, der kun blev brugt i begyndelsen af projektet. Først i marts 2014 fik styregruppen adgang til detaljerede planer. Opfølgningen på disse detaljerede planer viste, at der i mange tilfælde var uenighed mellem Projektselskabet og DR om, hvad der skulle leveres, før Projektselskabet havde løst sin opgave i forhold til etablering og drift af venue. Projektselskabet undervurderede generelt de risici, der var forbundet med at ombygge venue.

Projektselskabet havde ikke et samlet overblik over økonomien undervejs. Budgetopfølgningen var præget af et ufuldstændigt budget og en mangelfuld opfølgningsprocedure. Derfor fik de øvrige værtsbyparter heller ikke forelagt informationer om den reelle økonomiske situation før sent i forløbet, men de spurgte heller ikke tilstrækkeligt ind til dette. Først i forbindelse med ekstrabevillingerne i februar 2014 efterspurgte Københavns Kommune og Region Hovedstaden flere informationer om Projektselskabets økonomi. Københavns Kommune og Region Hovedstaden havde ikke kendskab til, at ekstrabevillingerne var utilstrækkelige. Der var dog bl.a. i den redegørelse, som blev forelagt Borgerrepræsentationen og regionsrådet, indikationer på, at der kunne blive behov for ekstra midler.

Projektselskabet havde likviditetsmæssige udfordringer, fordi selskabet ved indgåelsen af første version af sikringsaftalen skulle deponere alle sine midler på deponeringskonti. Likviditetsudfordringerne blev yderligere skærpet, da der opstod uenigheder mellem Projektselskabet og REDA om udbetalingen af midlerne. Det betød, at DR måtte låne Projektselskabet midler. Det betød derudover, at Projektselskabet indgik en ny sikringsaftale med REDA, som stillede selskabet væsentligt ringere end den første sikringsaftale. De indbyrdes aftaler mellem værtsbyparterne var dermed ikke hensigtsmæssige i forhold til at sikre styring og fremdrift i projektet.

Slutfinansieringen indebar, at WOCO og Region Hovedstaden finansierede Projektselskabets underskud. Københavns Kommune besluttede ved budgetforhandlingerne for 2015 at hjemtage hovedstadens turistinformation fra WOCO, der dermed blev aflastet for denne opgave.

Både Københavns Kommune og Region Hovedstaden har foretaget ændringer af deres procedurer for tilskudsforvaltning som følge af afviklingen af ESC 2014.

54. Dette kapitel handler om, hvorvidt Projektselskabet havde en effektiv styring af etablering og drift af venue.

3.1. Projektstyring

55. Vi har undersøgt Projektselskabets projektstyring.

Det er en forudsætning for god projektstyring, at der udarbejdes en operationel plan opdelt i faser og med milepæle, så fremdriften i projektet kan følges kontinuerligt med hensyn til tid og leverancer, herunder om projektets mål indfris. At kunne følge projektets fremdrift på denne måde er ligeledes afgørende for at have overblik over, om budgettet disponeres som planlagt. Et løbende overblik over risici gennem brug af risikostyring er desuden afgørende for at kunne imødegå eventuelle udfordringer med at overholde budgettet.

Milepæle for etablering af venue
56. Det fremgår af vores gennemgang af Projektselskabets tids- og handlingsplaner, at selskabet udarbejdede milepæle for etablering og drift af venue. Milepælene fremgik bl.a. af en masterplan, der indeholdt de helt overordnede tidsfrister for projektet.

Masterplanen blev udarbejdet af Projektselskabet og efterfølgende drøftet og justeret på baggrund af dialog med DR.

57. Den første udgave af masterplanen blev udarbejdet den 7. oktober 2013. Masterplanen indeholdt milepæle for leverancer fra både Projektselskabet og DR. Fx skulle DR den 1. november 2013 aflevere en endelig model for, hvordan tribunen skulle opbygges, inkl. præcist antal pladser. Projektselskabet skulle den 1. marts 2014 aflevere B&W Hallerne til DR.

Milepælene var meget overordnede. Masterplanen definerede ikke, hvordan milepælene var indbyrdes afhængige, fx hvilken betydning det havde for aflevering af venue til DR, hvis DR ikke afleverede en endelig plan den 1. november 2013 for, hvordan tribunen skulle opbygges. Milepælene forholdt sig herudover udelukkende til tidspunkter og overordnede leverancer og var ikke koblet til kvaliteten af leverancerne eller økonomien.

Projektselskabet udarbejdede 5 udgaver af masterplanen. Den sidste udgave blev udarbejdet den 13. december 2013. Vores gennemgang af referater fra koordinations-, styregruppe- og præsidiemøder viser, at der på disse møder ikke skete en systematisk opfølgning på, om milepælene i masterplanen blev indfriet.

58. Det fremgik af kontrakten, at der senest 4 uger efter, at kontrakten blev indgået den 1. september 2013, dvs. ultimo september 2013, skulle foreligge et udkast til en tids- og handlingsplan, hvor hver enkelt værtsbyopgave var specificeret.

Tids- og handlingsplanen skulle tilgå styregruppen. Projektselskabet og DR har oplyst, at tids- og handlingsplanen efter aftale blev erstattet af såkaldte sprintplaner. Sprintplanerne var fysiske planer, der hang på væggen hos WOCO. De blev hver uge gennemgået på møder i Projektselskabet, men blev ikke forelagt styregruppen. DR deltog i nogle af disse møder.

På styregruppemøderne i december 2013 og januar 2014 efterlyste både DR og REDA planer, der var mere detaljerede end masterplanen. REDA udtrykte, at de var bekymrede for status på tidsplanerne og økonomien og pointerede samtidig væsentligheden i at tage diskussionerne om de udfordringer, som havde store økonomiske konsekvenser for Projektselskabet, så tidligt som muligt.

Den første udgave af en detaljeret plan for etablering af venue (produktionsplan) blev først udsendt den 7. februar 2014 til koordinationsledelsen. Styregruppen modtog først planen til styregruppemødet den 19. marts 2014.

Projektselskabet har oplyst, at udarbejdelsen af produktionsplanen var afhængig af indmeldinger fra DR, bl.a. vedrørende behov i forhold til loftets bæreevne. Planen skulle have været udarbejdet i november 2013, men blev først udarbejdet i februar 2014.

I perioden 7. februar 2014 - 21. april 2014 udarbejdede Projektselskabet 8 udgaver af produktionsplanen for etablering af venue. Det fremgik af denne plan, at antallet af opgaver, der var i proces eller færdiggjort, steg. Det fremgik dog også, at enkelte leverancer var forsinket. Vores gennemgang af mailkorrespondance mellem Projektselskabet og DR samt referater fra koordinations- og styregruppemøderne viser, at leverancer, der var markeret som afsluttet i planen, ikke altid var godkendt af DR.

59. Vores gennemgang af mailkorrespondance mellem Projektselskabet og DR samt referater fra koordinations- og styregruppemøderne viser, at Projektselskabet og DR generelt var uenige om, hvorvidt milepælene blev indfriet i forhold til leverancernes kvalitet.

Risikostyring

60. Der bør udarbejdes en risikovurdering, før et projekt igangsættes. Risikovurderingen bør forelægges relevante fora så tidligt som muligt og opdateres løbende, så det er muligt at håndtere risiciene.

61. Projektselskabets eneste risikovurdering for etablering af venue er dateret den 15. oktober 2013. Den blev udarbejdet på et tidspunkt, hvor B&W Hallerne allerede var valgt som venue for ESC 2014. Det begrænsede Projektselskabets handlemuligheder i forhold til risici, at projektet allerede var i gang. Fx lå det på dette tidspunkt fast, at de bærende søjler skulle fjernes, uafhængigt af udgifterne hertil.

Vores gennemgang af risikovurderingen viser, at Projektselskabet var bekendt med flere af de risici, der efterfølgende medvirkede til budgetoverskridelsen, fx nedtagningen af søjler, tagkonstruktionen og opvarmning. Projektselskabet vurderede dog ikke sandsynligheden for, at disse risici indtraf, særligt højt.

Vores gennemgang af referater fra styregruppemøderne viser, at værtsbyparterne allerede på styregruppemødet den 8. oktober 2013 havde kendskab til, at REDA's oprindelige beregninger af udgiften til at fjerne søjlerne var fejlbehæftede. Projektselskabet havde altså på det tidspunkt, hvor risikovurderingen blev udarbejdet, kendskab til, at søjlerne ikke kunne fjernes for den pris, som var forudsat i budgettet.

Projektselskabet har oplyst, at bestemte leverancer – fx søjlerne – ikke blev vurderet som risikofyldte, da det ifølge første version af sikringsaftalen var REDA, der skulle finansiere eventuelle budgetoverskridelser på disse leverancer.

Vores gennemgang viser, at REDA allerede på dette tidspunkt i oktober 2013 var utilfreds med første version af sikringsaftalen og opsagde aftalen den 15. oktober 2013. Det endte derfor med, at Projektselskabet alligevel betalte flere budgetoverskridelser vedrørende disse leverancer.

Vores gennemgang af mødereferater viser, at risikovurderingen ikke blev opdateret løbende, ligesom den ikke blev forelagt bestyrelsen eller samarbejdsfora. Projektselskabet har oplyst, at risikovurderingen var til internt brug.

Resultater

62. Undersøgelsen viser, at Projektselskabet udarbejdede overordnede masterplaner, sprintplaner og mere detaljerede produktionsplaner for etablering og drift af venue. Masterplanerne blev ikke opdateret efter december 2013, og der blev ikke fulgt systematisk op på disse i hverken koordinationsledelsen eller styregruppen. Detaljerede produktionsplaner blev efterspurgt på styregruppemøder i december 2013 og januar 2014, men de forelå først medio marts 2014. Milepælene i både masterplaner og produktionsplaner var relateret til tid og overordnede leverancer, men milepælenes indbyrdes afhængighed var ikke beskrevet, ligesom kvaliteten af leverancerne ikke var nærmere defineret. Projektselskabet og DR var ved flere leverancer uenige om, hvorvidt leverancerne var leveret, og om kvaliteten var som aftalt.

Undersøgelsen viser videre, at Projektselskabet anvendte risikostyring i et meget begrænset omfang, og at selskabet kun udarbejdede en enkelt risikovurdering af etablering af venue. Det skete i midten af oktober 2013 efter projektstart. Generelt blev risikoen undervurderet på de punkter, der senere viste sig at have store konsekvenser for den økonomiske styring af projektet. Risikovurderingen var kun til internt brug og blev ikke forelagt koordinationsledelsen eller styregruppen, som dermed ikke havde mulighed for at drøfte og håndtere risiciene.

3.2. Økonomistyring

63. Vi har undersøgt Projektselskabets opfølgning på økonomien.

Det er vigtigt, at der kontinuerligt er overblik over, at budgettet overholdes, og at eventuelle afvigelser rapporteres rettidigt til relevante ledelsesfora, så disse fora kan tage stilling til det videre forløb.

Budgetopfølgning

64. Vores gennemgang af Projektselskabets budgetopfølgninger viser, at det samlede budget for værtsby- og venue-opgaverne blev udvidet med poster til bl.a. huslejekompensation, revision og advokat efter kontraktindgåelsen.

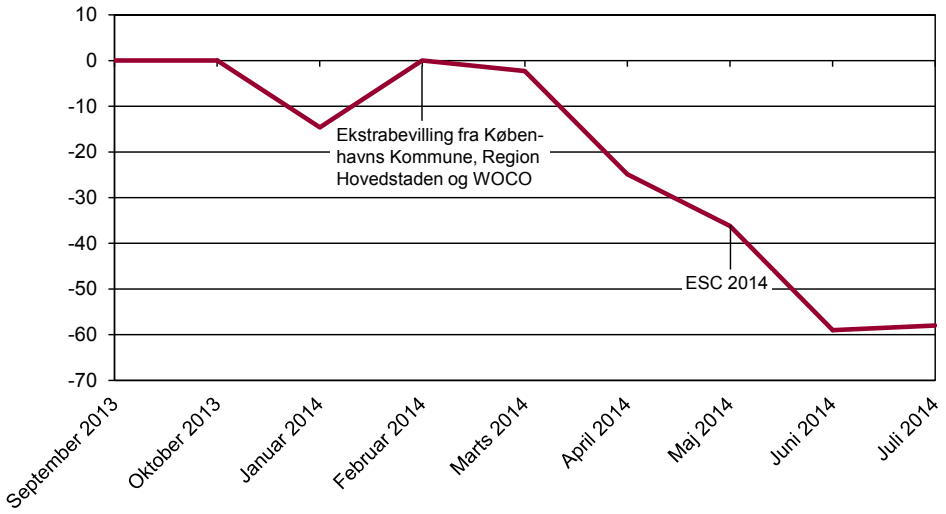
Det særskilte budget for etablering og drift af venue blev i hele projektperioden udvidet med nye poster. Udgifterne til etablering, drift og nedpakning af venue var dog budgetteret på et så overordnet niveau, at det ikke var muligt at følge op på, om fremdriften i projektet stod mål med de afholdte udgifter.

65. Det fremgik af Projektselskabets redegørelse til Region Hovedstaden, at selskabet havde ansvaret for at følge fremdriften i opgaverne, følge op på budgetterne og koordinere med øvrige parter. Det fremgik videre, at der blev afholdt ugentlige møder mellem direktøren og de projektledere, som var ansvarlige for et aktivitetsområde. På møderne blev status for indtægter og udgifter på hvert aktivitetsområde gennemgået og opdateret. Det fremgik desuden af redegørelsen, at der i januar 2014 blev nedsat en budgetprognosegruppe.

Vi har modtaget en række budgetprognoser, men vi har ikke modtaget referater eller andet skriftligt materiale, der belyser indholdet af møderne i budgetprognosegruppen.

Figur 3 viser udviklingen i det forventede resultat i perioden september 2013 - juli 2014. Figuren er udarbejdet på baggrund af en gennemgang af Projektselskabets budgetopfølgninger og selskabets redegørelser i forbindelse med ansøgning til Københavns Kommune og Region Hovedstaden om ekstrabevilling.

Figur 3. Udviklingen i Projektselskabets forventede resultat i perioden september 2013 - juli 2014 (Mio. kr.)



Note: Det forventede resultat i januar 2014 er i figuren angivet til at være 8 mio. kr. lavere, end det fremgår af Projektselskabets budgetopfølgninger. Det skyldes, at Projektselskabet først indregnede merudgiften til søjlerne i midten af marts 2014, hvor ekstrabevillingen blev givet. Det fremgår dog af redegørelsen af 23. januar 2014, som Projektselskabet sendte til Københavns Kommune og Region Hovedstaden, at selskabet forventede en merudgift på 8 mio. kr. til at fjerne søjlerne.

Kilde: Projektselskabets budgetopfølgninger og redegørelse af 23. januar 2014.

Det fremgår af figur 3, at Projektselskabets forventede resultat i oktober 2013 var 0 kr., mens det i juni 2014 var ca. ÷60 mio. kr. Det forventede negative resultat voksede særligt kraftigt fra slutningen af marts 2014 og frem til juni 2014, dvs. at Projektselskabet den 31. marts 2014 – 1½ måned før, ESC 2014 blev afholdt – ikke havde overblik over udgifterne til projektet. Selv efter ESC-finalen den 10. maj 2014 steg det forventede underskud markant fra ca. 35 mio. kr. til 57,9 mio. kr. ved udgangen af juli 2014.

66. Vores gennemgang af referater fra bestyrelsesmøderne i Projektselskabet viser, at økonomi var et fast punkt på møderne. På møderne gennemgik Projektselskabets økonomidirektør regnskab og budgetprognose, ligesom det forventede resultat, fordyrelser og besparelser blev afrapporteret og drøftet. Vores gennemgang viser videre, at drøftelserne i bestyrelsen bar præg af, at omfanget af Projektselskabets forventede negative resultat først blev afdækket fra slutningen af marts 2014 og frem. Bestyrelsens behandling af budgetopfølgningerne var dermed ikke baseret på opdaterede oplysninger, der afspejlede den faktiske økonomiske situation, som Projektselskabet befandt sig i.

Region Hovedstaden har oplyst, at regionens repræsentant i starten af januar 2014 bad Projektselskabet om en budgetprognose.

67. Alle projektmedarbejdere fik i efteråret 2013 udleveret et informationsnotat om økonomi og regnskab. Informationsnotatet indeholdt bl.a. krav til oplysninger på leverandørfakturaer, tidsregistrering, krav om at indhente tilbud, udbudsregler, krav til aftaleindgåelser og krav om at rapportere budgetændringer til økonomifunktionen. Projektselskabet har desuden oplyst, at selskabet i efteråret 2013 holdt et møde for projektets medarbejdere om udbudsregler.

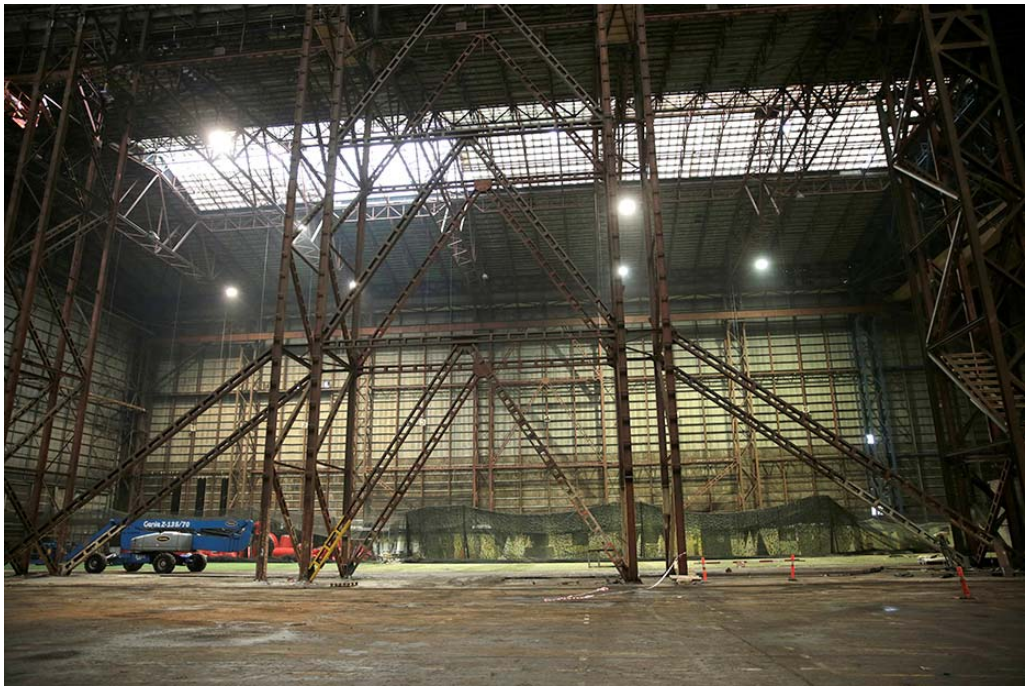
Det fremgik af Projektselskabets redegørelse til Region Hovedstaden, at selskabet i flere tilfælde ikke gennemførte udbud og ikke indgik aftaler med en fast pris. Det fremgik videre, at de manglende udbud dels skyldtes tidspresset, dels at opgaven omkring venue udviklede sig kontinuerligt, og at opgaverne derfor var svære at afgrænse med henblik på at indhente fastpristilbud.

Projektselskabet har oplyst, at opgaven med at tilpasse B&W Hallerne blev langt mere omfattende end ventet. Det medførte, at en i forvejen presset tidsplan skulle forceres yderligere. På en lang række områder i specielt den sidste fase af projektet skulle Projektselskabet finde øjeblikkelige løsninger på adskillige problemstillinger. Derfor blev den interne kommunikation og rapportering til Projektselskabets økonomifunktion – om indgåede aftaler og kontrakter samt aktuelle og kommende udgifter – nedprioriteret.

Ekstrabevillinger

68. Vi har undersøgt, om der var indikationer på, at ekstrabevillingerne var utilstrækkelige på det tidspunkt, hvor Projektselskabet anmodede Københavns Kommune og Region Hovedstaden om disse.

69. Ekstrabevillingerne skulle dække udgifter til at fjerne 3 søjler i B&W Hallerne. Kontrakten indeholdt et krav om at fjerne 3 bærende søjler mellem de 2 haller, og derfor skulle der opsættes en midlertidig støttende konstruktion. REDA påtog sig opgaven med at fjerne søjlerne og udarbejdede sammen med sin rådgivende ingeniør et estimat på udgifterne. Estimatet blev udarbejdet under stort tidspres i forhandlingsfasen, idet ingeniørfirmaet ifølge REDA havde 24 timer til at udarbejde et budgetestimat. Prisen blev estimeret til 2 mio. kr.



De bærende søjler i B&W Hallerne. Foto: DR/Bjarne Bergius Hansen

REDA har oplyst, at det – kort efter, at kontrakten var indgået – stod klart, at den midlertidige konstruktion skulle være langt kraftigere end hidtil antaget. Estimatet på prisen steg derfor til 4,7 mio. kr. Undervejs i forløbet opstod der uenighed med DR om forudsætningen for vægtbelastningen. Uenigheden kulminerede i januar 2014, hvor problemstillingen blev behandlet i koordinationsledelsen og i styregruppen. Hvis vægtbelastningen skulle ændres, ville prisen for at fjerne søjlerne stige til 7-8 mio. kr., hvilket i henhold til første version af sikringsaftalen skulle betales af REDA. REDA var dog ikke indstillet på at øge sit bidrag til projektet.

70. På styregruppemødet den 8. januar 2014 blev de større udgifter til søjler og tagkonstruktion drøftet. Vores gennemgang af referatet viser, at Region Hovedstadens repræsentant i den forbindelse spurgte, om der kunne forventes flere økonomiske udfordringer fremover. Projektselskabet svarede, at tidspresset medførte, at leverancerne mellem Projektselskabet og DR skulle afklares undervejs i projektet, og at der også i fremtiden kunne opstå uoverensstemmelser. Repræsentanter fra Københavns Kommune og Region Hovedstaden var dermed orienteret om, at der kunne opstå behov for yderligere finansiering. Projektselskabet udarbejdede på baggrund af drøftelserne i styregruppen en skriftlig redegørelse til Københavns Kommune og Region Hovedstaden, hvori selskabet anmodede om en ekstrabevilling til projektet.

Redegørelsen blev forelagt Borgerrepræsentationen og regionsrådet i forbindelse med Projektselskabets anmodning om en ekstrabevilling. Det fremgik af redegørelsen, at det på grund af projektets karakter ikke kunne garanteres, at der ikke ville opstå yderligere uforudsete udgifter, hvorfor Projektselskabet anmodede om en buffer på min. 5 mio. kr.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at der var indikationer på, at ekstrabevillingerne ikke ville være tilstrækkelige, da størrelsen på bufferen var angivet som et minimumsbeløb.

Københavns Kommune, Region Hovedstaden og WOCO tiltrådte i februar 2014 en ekstrabevilling til Projektselskabet på 7,9 mio. kr. til at fjerne søjlerne. De bevilgede samtidig en buffer på 5 mio. kr. til at etablere venue. Disse udgifter på 12,9 mio. kr. blev delt ligeligt mellem de 3 parter, som hver især bidrog med 4,3 mio. kr.

Københavns Kommune bevilgede derudover et ekstra tilskud på 4,4 mio. kr. til at dække Projektselskabets udgifter til myndighedsbehandling i Københavns Kommunes Miljø- og Teknikforvaltning. Udgifterne knyttede sig bl.a. til godkendelse af opsætning af telte på eventområdet og til byggesagsbehandling af ændringerne i B&W Hallerne.

Københavns Kommune, Region Hovedstaden og WOCO bevilgede samlet 17,3 mio. kr. ekstra i februar 2014.

71. Det fremgik af Projektselskabets budgetopfølgninger, at på det tidspunkt, hvor ekstrabevillingerne blev bevilget, var det oprindelige budget ikke fuldstændigt. Fx indeholdt budgettet ikke udgifter til huslejekompensation, advokat og revision. Disse budgetposter blev indarbejdet i budgettet i januar 2014, men med den forudsætning, at udgifterne skulle dækkes ved at spare på andre områder. Det viste sig senere i processen ikke at være muligt.

72. Projektselskabets budgetopfølgning viste ikke et forventet negativt resultat i februar 2014. Københavns Kommune, Region Hovedstaden og WOCO havde på det tidspunkt, hvor Projektselskabet anmodede om ekstrabevillingerne, ikke kendskab til, at de ville være utilstrækkelige.

Likviditetsstyring

73. Projektselskabet havde i hele projektperioden likviditetsmæssige udfordringer. Projektselskabets oprindelige likviditet bestod af bidrag fra Københavns Kommune, Region Hovedstaden og WOCO, som i efteråret 2013 samlet indskød 25,7 mio. kr. i selskabet. Projektselskabet skulle imidlertid indsætte 26,5 mio. kr. på deponeringskonti i midten af oktober 2013 i henhold til sikringsaftalen med REDA. Allerede i oktober 2013 måtte Projektselskabet derfor låne midler af WOCO.

Projektselskabet begyndte først at udarbejde egentlige likviditetsbudgetter ved årsskiftet 2013/14.

74. Vores gennemgang viser, at Projektselskabet og REDA blev uenige om adgangen til deponeringskontiene. REDA opsagde derfor første version af sikringsaftalen i oktober 2013, hvorefter der pågik en lang periode med forhandling om en ny aftale. I det forløb fastholdt REDA Projektselskabets midler på deponeringskontiene.

Uenighederne om frigivelsen af midlerne skyldtes flere forhold – dels uenighed om indholdet af anden version af sikringsaftalen, som først faldt på plads den 26. marts 2014, dels at Projektselskabet og REDA var uenige om, hvilken dokumentation for afholdte udgifter Projektselskabet skulle levere til REDA, før midlerne kunne frigives. Endelig var REDA uvillig til at frigive midlerne, fordi DR påberåbte sig muligheden for at aktivere garantiaftalen fra REDA frem til den 31. juli 2014, hvor der blev indgået forlig om flyvepunkter og kabelføring. REDA ville ikke frigive de deponerede midler, før de var sikre på, at de var løst af garantien. DR ville samtidig ikke løse REDA fra garantien, før DR var sikker på, at Projektselskabet kunne betale for færdiggørelsen af venue, herunder de udgifter, der blev resultatet af forliget den 31. juli 2014.

*En **mellemfinansiering** er en midlertidig aftale om finansiering, fx i tilfælde, hvor der hurtigt skal kunne betales for ydelser fra en leverandør, og der derfor ikke er tid til at aftale den endelige finansieringsmodel med en bank e.l.*

Projektselskabets likviditetsudfordringer medførte, at selskabet flere gange blev mellemfinansieret af både DR og WOCO. Mellemfinansieringsaftalen med DR indebar, at Projektselskabet fik renteudgifter på 1,3 mio. kr. Projektselskabet har oplyst, at likviditetsproblemerne besværliggjorde processen for at betale fakturaer og samarbejdet med leverandører, hvilket øgede tidspresset yderligere og stillede selskabet dårligere i forhold til at forhandle priser.

DR og Projektselskabet indgår aftale om mellemfinansiering

75. Projektselskabets likviditetsproblemer kulminerede den 21. april 2014, hvor Projektselskabet henvendte sig til DR for at få DR til at overtage nogle af selskabets udgifter, da der var risiko for, at selskabet ellers gik i betalingsstandsning.

DR var ikke indstillet på at overtage Projektselskabets udgifter. DR tilbød i stedet en mellemfinansieringsaftale på 12,8 mio. kr. til en række specificerede udgiftstyper, fx rengøring, diesel og brandkonsulent. Projektselskabet indvilgede i at gå videre med dette løsningsforslag. Aftalen om mellemfinansiering, som Projektselskabet indgik med DR, indeholdt desuden en mulighed for at forhøje beløbet med 5 mio. kr. efter nærmere aftale mellem parterne. Allerede den 30. april 2014 henvendte Projektselskabet sig til DR igen, da selskabet havde behov for yderligere 19,3 mio. kr. i mellemfinansiering, bl.a. med baggrund i det likviditetsbehov, Projektselskabet fik som konsekvens af uenigheden med REDA om frigivelsen af de deponerede midler. DR imødekom ønsket om yderligere mellemfinansiering og stillede en samlet trækningsret på 32,1 mio. kr. til rådighed for Projektselskabet. Den endelige mellemfinansiering endte på 27 mio. kr.

76. Mellemfinansieringsaftalerne blev udmøntet i allonger til kontrakten mellem Projektselskabet og DR, som beskrev en procedure for at betale fakturaer, herunder for nødvendig dokumentation. I praksis havde Projektselskabet vanskeligt ved at opfylde denne del af kontrakten med DR, da selskabet i flere tilfælde ikke leverede den aftalte dokumentation. Vores gennemgang af mailkorrespondance mellem Projektselskabet og DR viser, at DR i flere tilfælde forgæves forsøgte at indhente dokumentation og stillede spørgsmål til fakturaernes indhold.

Projektselskabets revisor har i forbindelse med revisionen af det regnskab, som blev offentliggjort sammen med selskabets redegørelse til Region Hovedstaden den 31. juli 2014, konstateret, at bilag er godkendt efter de godkendelsesprocedurer, der gælder i WOCO, hvor 2 medarbejdere uafhængigt af hinanden skal godkende fakturaer, men at *"ikke alle dispositioner er foretaget i henhold til indførte forretningsgange, herunder krav til indhentelse af tilbud, og at der for visse afholdte omkostninger ikke foreligger underliggende aftalegrundlag, hvilket har vanskeliggjort sikring af et tilstrækkeligt transaktions- og revisionsspor. Ledelsen er bekendt med ovenstående, hvilket medfører en øget risiko for, at tilsigtede og utilsigtede fejl, mangler eller uregelmæssigheder kan opstå og forblive uopdagede"*.

Projektselskabet har oplyst, at uenigheder, der opstod internt mellem værtsbyparterne og mellem Projektselskabet og DR, og det forcerede tidspres, der knyttede sig til den konkrete gennemførelse af projektets mange enkeltopgaver, gjorde, at Projektselskabet ikke havde det fornødne overblik til at varetage det daglige ledelsesarbejde, herunder budget- og risikostyring.

Vores gennemgang af mødereferater i Projektselskabets bestyrelse og i samarbejdsfora viser, at uenighederne om deponerede midler, finansiering, leverancernes omfang og indhold samt likviditetsproblemer var de emner, der krævede størstedelen af mødetiden.

77. Det fremgik af Projektselskabets redegørelse til Region Hovedstaden, at selskabet fik likviditetsproblemer igen i juni 2014, og at WOCO bevilgede en mellemfinansiering på 16,7 mio. kr. for at sikre Projektselskabet, frem til selskabets aktiviteter var afsluttet.

Projektselskabets budgetoverskridelse

78. Tabel 6 viser Projektselskabets oprindelige budget fordelt på overordnede poster, hvilke udgifter Projektselskabet havde, og hvordan budgetoverskridelsen fordelte sig.

Tabel 6. Oprindeligt budget, udgifter og budgetoverskridelse ved ESC 2014 (Mio. kr.)

	Budget	Udgifter[1)]	Ekstra-bevillinger	Diverse indtægter[2)]	Budget-overskridelse
Etablering af venue	15,9	66,2	12,3	3,7	34,3
Drift af venue	1,2	16,2	-	-	15,0
Sikkerhed	1,3	8,9	-	-	7,6
Kapacitet[3)]	-	4,0	-	-	4,0
Andet[4)]	16,2	16,7	-	÷1,5	2,0
Budgetbuffer til venue	-	-	5,0	-	÷5,0
I alt	**34,6**	**112,0**	**17,3**	**2,2**	**57,9**

1) Opgørelsen af budgetoverskridelsen tager udgangspunkt i det reviderede perioderegnskab fra juli 2014. Nogle af de foreløbige regnskabsposter har efterfølgende ændret sig, så budgetoverskridelsen nu forventes at blive på 57 mio. kr. Projektselskabet har stadig enkelte udeståender i forhold til leverandører, og regnskabet er derfor ikke endeligt afsluttet.

2) Posten omfatter salget af forbedringer til REDA, som beløber sig til 4,2 mio. kr., diverse mindreindtægter og underskud på VIP-catering.

3) Posten omfatter udgifter til advokat, revision og finansielle omkostninger.

4) Posten omfatter alle Projektselskabets øvrige aktiviteter, fx aktiviteter i byrummet.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Projektselskabet.

Det fremgår af tabel 6, at det oprindelige budget var på 34,6 mio. kr., men at Projektselskabet havde udgifter for 112 mio. kr. Dette gav en samlet budgetoverskridelse på 57,9 mio. kr. fordelt på etablering af venue, drift af venue, sikkerhed, kapacitet og andet.

Udgifterne til etablering af venue var budgetteret til 15,9 mio. kr., men endte med at udgøre 66,2 mio. kr. Den endelige budgetoverskridelse forbundet med etableringen var på 34,3 mio. kr. efter modregning af ekstrabevillinger og indtægter.

Udgifterne til drift af venue var oprindeligt budgetteret til 1,2 mio. kr., men endte med at udgøre 16,2 mio. kr. Driftsudgifterne udgjorde dermed en budgetoverskridelse på 15 mio. kr.

Udgifterne til sikkerhed var budgetteret til 1,3 mio. kr., men endte med at udgøre 8,9 mio. kr., og budgetoverskridelsen udgjorde dermed 7,6 mio. kr.

Kapacitetsomkostningerne, der bl.a. omfatter udgifter til advokat og revisor, endte med at udgøre 4 mio. kr. og fremgik ikke af det oprindelige budget.

Mange af posterne med de største budgetoverskridelser var underbudgetterede eller slet ikke indeholdt i det oprindelige budget. Det gjaldt fx driftsudgifter til varme, ventilation, strøm og rengøring.

Vores gennemgang af budgettet og regnskabet viser, at andre forhold end nedtagning af de bærende søjler og etablering af teltby havde stor betydning for budgetoverskridelserne på etablering og drift af venue. Bl.a. kom der et større behov for at opvarme end for at afkøle B&W Hallerne, og der blev derfor installeret et recirkulationssystem og et større antal varmefyr. Parterne kalkulerede i første omgang med afkøling af B&W Hallerne i stedet for opvarmning på baggrund af erfaringer fra afvikling af ESC 2013 i Malmø. Desuden var der ikke budgetteret med udgifter til at opvarme teltbyen. I det oprindelige budget var der budgetteret med 0,9 mio. kr. til ventilation, og REDA skulle finansiere 0,5 mio. kr. af dette beløb ved at etablere naturlig ventilation via riste i tag og facader.

Projektselskabets udgifter til varme og ventilation var altså budgetteret til 0,4 mio. kr., men endte med at udgøre 10 mio. kr. Budgetoverskridelsen blev dermed på 9,6 mio. kr. Det fremgik af kontrakten, at venue og sidefaciliteter skulle opvarmes til 20-25° i perioden 1. marts - 14. maj 2014. Der var således tale om en leverance, som var klart defineret i kontrakten.

Vores gennemgang af kontrakten viser, at Projektselskabet skulle levere generel rengøring af venue i perioden 1. marts - 14. maj 2014. Budgettet indeholdt dog ikke en særskilt post til rengøring. Projektselskabet har oplyst, at udgifterne til rengøring var indeholdt i en af de øvrige budgetposter. Projektselskabet har derudover oplyst, at opgaven oprindeligt blev planlagt løst ved brug af frivillige. Dertil kom, at rengøringsbehovet steg, fordi DR på grund af forsinkelser måtte begynde at forberede tv-produktionen, inden ombygningen af hallerne var færdiggjort. Udgifterne til rengøring endte med at udgøre 2,9 mio. kr.

Det har dog ikke været muligt for Rigsrevisionen at få dokumentation for budgetforudsætningerne for rengøring.

Det har desuden ikke været muligt for Rigsrevisionen at få dokumentation for budgetforudsætningerne for sikkerhed. Projektselskabet har oplyst, at budgettet blev udarbejdet på baggrund af erfaringer fra andre kultur- og sportsbegivenheder, fx Roskilde Festival, hvor frivillige løser langt de fleste sikkerhedsopgaver. Budgettet for sikkerhed byggede på et ”best-case-scenarie”, og ifølge eksterne rådgivere var det muligt at løfte opgaven med det budget, men det kunne også blive op mod 2-3 mio. kr. dyrere. Rigsrevisionen kan konstatere, at der kun var budgetteret med 1,3 mio. kr. på trods af denne rådgivning.

En del af budgetoverskridelsen kan henføres til underbudgettering og fejlskøn i budgetteringsfasen, fx i forhold til varme, sikkerhed og kapacitetsomkostninger. En del af budgetoverskridelsen kan henføres til, at alle forhold i kontrakten ikke kunne specificeres tilstrækkeligt på underskrivelsestidspunktet, fx udgifterne til teltbyen. Projektselskabet påtog sig ved kontraktunderskrivelsen udgifter til disse leverancer uden budgetmæssig begrænsning – dog med en række balancerende hensyn, herunder at der var tale om en midlertidig venue.

Frivillige og overenskomstkrav vedrørende underleverandører
79. Projektselskabet planlagde i lighed med andre store begivenheder i vid udstrækning at anvende frivillig arbejdskraft til driftsbaserede opgaver som sikkerhed, transport og rengøring. Projektselskabet har oplyst, at selskabet oplevede modstand fra fagforeninger, der forventede, at virksomheder, som var engageret i ESC 2014, havde overenskomstansatte medarbejdere, og at frivillige ikke burde varetage opgaver i relation til sikkerhed, rengøring, garderobe, catering, barpersonale og transport.

Projektselskabet har oplyst, at fagforeninger varslede sympatiaktioner og blokader, hvis dette overenskomstkrav ikke blev opfyldt. Hverken Københavns Kommune, Region Hovedstaden eller DR ønskede en konflikt med fagforeningerne. Det medførte, at Projektselskabet kunne anvende langt færre frivillige end forventet, og at de underleverandører, som Projektselskabet allerede havde indgået aftale med, tegnede overenskomst og henførte de udgifter, der var forbundet med dette, til Projektselskabet.

Projektselskabet har ikke opgjort, hvad den begrænsede brug af frivillige og krav om overenskomst hos underleverandører har påført selskabet af ekstraudgifter.

Forsøg på at skabe merindtægter
80. Projektselskabet forsøgte undervejs at generere merindtægter for at opveje det stigende udgiftspres. Projektselskabet forsøgte fx at lancere en VIP-pakke med en billet og et VIP-arrangement. Projektselskabet har oplyst, at salget af disse pakker svigtede på grund af krav fra DR, som selskabet fandt urimelige. Projektselskabet forventede at tjene ca. 1,5 mio. kr. på VIP-pakken, men endte i stedet med et tab på 1,5 mio. kr.

DR har oplyst, at Projektselskabets salg af VIP-billetter ikke var omfattet af kontrakten og derfor skulle godkendes af EBU. EBU har distribution af gruppebilletter som en del af sit kommercielle koncept, og salg af VIP-billetter mv. kan derfor ikke iværksættes uden forudgående godkendelse af EBU. EBU ønskede i første omgang derfor ikke, at Projektselskabet skulle udgøre en konkurrerende part i billetsalget. EBU godkendte i december 2013, at Projektselskabet kunne sælge mindre billetpakker, hvilket ifølge DR var en udvidelse af mulighederne for merindtægt i forhold til det, der var beskrevet i kontrakten.

Slutfinansiering
81. Slutfinansieringen af Projektselskabets underskud blev behandlet på et præsidiemøde den 27. juni 2014, hvor værtsbyparterne drøftede mulige modeller for slutfinansieringen af projektet.

Vores gennemgang af sagsmateriale fra Region Hovedstaden viser, at regionen i juni 2014 oplyste WOCO om, at regionen ikke anså det for en mulighed, at Projektselskabet gik konkurs. Region Hovedstaden bad derfor WOCO om at indestå for Projektselskabets underskud af hensyn til de leverandører, der ikke havde fået deres betaling. Som en del af slutfinansieringen indvilgede WOCO i at finansiere 12 mio. kr. af underskuddet, hvilket gav et finansieringsbehov på 46 mio. kr. På regionsrådsmødet den 19. august 2014 tildelte regionsrådet WOCO et engangstilskud på 46 mio. kr. mod at reducere regionens årlige tilskud til WOCO tilsvarende over de følgende 7 år. Reduktionen svarer til en bevillingsreduktion på 6,6 mio. kr. årligt, og WOCO skal derfor redefinere sine opgaver i de kommende 7 år.

Københavns Kommune har som en del af budgetaftalen for 2015 overtaget driften af hovedstadens turistinformation fra WOCO. WOCO's udgifter til turistinformationen var på 3,2 mio. kr. årligt.

Københavns Kommune har oplyst, at overtagelsen af driften af hovedstadens turistinformation ikke indgik i slutfinansieringsaftalen. Region Hovedstaden og WOCO har oplyst, at overdragelsen af turistinformationen var en del af slutfinansieringsaftalen mellem parterne, da den delvist kompenserede WOCO's bevillingsreduktion.

Rigsrevisionen kan konstatere, at Københavns Kommune på den ene side og Region Hovedstaden og WOCO på den anden side ikke er enige om, hvorvidt overdragelsen af turistinformationen indgik i slutfinansieringsaftalen.

Både Københavns Kommune og Region Hovedstaden har foretaget ændringer af deres procedurer for tilskudsforvaltning som følge af afviklingen af ESC 2014. Ændringerne indebærer bl.a., at der stilles større krav til kvaliteten af budgettet og budgetforudsætningerne ved projektstart.

Resultater

82. Undersøgelsen viser, at Projektselskabets budgetopfølgninger tog udgangspunkt i det oprindelige budget fra kontraktforhandlingerne. Projektselskabets budgetopfølgninger var på et så overordnet niveau, at det var umuligt at vurdere, om fremdriften i projektet stod mål med det økonomiske forbrug. Budgetopfølgningerne blev heller ikke opdateret rettidigt. Tidspres og andre udfordringer for Projektselskabet betød, at der ikke var det fornødne overblik til opdatering af budgetprognoserne. Det betød bl.a., at Projektselskabet ikke havde overblik over økonomien og udgifterne til venue, hvor underskuddet blev ved med at stige frem til juni 2014.

Københavns Kommune og Region Hovedstaden havde ikke en kritisk tilgang til de økonomiske oplysninger, som de modtog fra Projektselskabet.

Projektselskabets forretningsgange og interne kontroller var utilstrækkelige. Det betød, at der ikke i alle tilfælde blev indhentet tilbud og gennemført udbud. Derudover kunne Projektselskabet ikke i alle tilfælde levere den fornødne dokumentation i form af det underliggende aftalegrundlag for afholdte udgifter til hverken DR eller Projektselskabets egen revisor.

Projektselskabet fik tilført 12,3 mio. kr. i ekstrabevillinger i februar 2014 til at dække udgifter til at fjerne søjler og til myndighedsbehandling. Derudover fik selskabet en buffer på 5 mio. kr.

Projektselskabets likviditetsstyring var mangelfuld, og selskabet havde gennem hele projektet likviditetsmæssige udfordringer. Disse blev yderligere udfordret af uenighed med REDA om adgang til midler på deponeringskonti. Uenigheden og det stigende budgetunderskud medførte, at Projektselskabet ultimo april 2014 indgik en mellemfinansieringsaftale med DR, der samlet beløb sig til 27 mio. kr. med store renteudgifter til følge.

Sikringsaftalen – særligt anden version fra marts 2014 – underminerede i praksis den garanti, som REDA stillede over for DR, og fremdriften i projektet. Garantiaftalen mellem DR og REDA blev fra DR's side indgået for at placere det økonomiske ansvar hos REDA, hvis Projektselskabet ikke var i stand til at løfte sine kontraktuelle forpligtelser.

REDA's garanti over for DR var formelt set stadig gældende, men det blev reelt uklart, hvem der efter indgåelsen af sikringsaftalerne bar det endelige økonomiske ansvar for etablering af venue. Det skyldtes, at REDA skulle kompenseres af Projektselskabet, hvis garantien blev aktiveret, hvilket Projektselskabet ikke havde midler til. REDA forsøgte derfor også at undgå, at garantien blev aktiveret ved at kræve Projektselskabets midler deponeret på konti, som REDA havde kontrol over. Projektselskabet havde dermed ikke adgang til de midler, der skulle bruges til fx at betale regninger, og selskabet brugte mange ledelsesmæssige resurser på at imødegå denne udfordring. Det samlede aftalegrundlag, herunder særligt mellem værtsbyparterne, fremstod derfor efter Rigsrevisionens opfattelse som unødigt komplekst og uigennemsigtigt, og det fordrede ikke fremdriften i projektet.

Projektselskabet havde udgifter for 112 mio. kr. Dette gav en samlet budgetoverskridelse på 57,9 mio. kr. fordelt på etablering af venue, drift af venue, sikkerhed, kapacitet og andet. Mange af de poster, der kom til at udgøre de største budgetoverskridelser, var underbudgetterede eller slet ikke indeholdt i det oprindelige budget.

Det fremgår af modellen for slutfinansiering af budgetoverskridelsen, at WOCO og Region Hovedstaden dækkede hele underskuddet. Københavns Kommune besluttede ved budgetforhandlingerne for 2015 at hjemtage hovedstadens turistinformation fra WOCO, der dermed blev aflastet for denne opgave.

Både Københavns Kommune og Region Hovedstaden har foretaget ændringer af deres procedurer for tilskudsforvaltning som følge af afviklingen af ESC 2014.

Rigsrevisionen, den 2. juni 2015

Lone Strøm

/Claus Vejlø Thomsen

Bilag 1. Statsrevisorernes anmodning

Statsrevisorerne anmodede i oktober 2014 Rigsrevisionen om at undersøge budgetoverskridelsen ved ESC 2014. Statsrevisorerne var opmærksomme på, at Projektselskabet og DR havde evalueret forløbet, der førte til budgetoverskridelserne, og at Region Hovedstaden havde valgt at dække underskuddet. Opfølgningen havde dog ikke givet et samlet billede af forløbet.

Statsrevisorerne anmodede om en bredere anlagt undersøgelse af projektets organisering og styring med henblik på at lære af de fejl, som var begået. Samtidig bad Statsrevisorerne om at få belyst og besvaret 4 konkrete spørgsmål.

Statsrevisorernes spørgsmål	Her besvares spørgsmålet
De involverede centrale aktørers roller og ansvar i budgetlægning og -opfølgning, herunder om aktørerne har varetaget ansvaret på tilfredsstillende vis.	• Roller og ansvar i budgetlægningen behandles i konklusionen i kap. 1, i konklusionen i kap. 2 samt i afsnit 2.2. • Roller og ansvar i budgetopfølgningen behandles i konklusionen i kap. 3 samt i afsnit 3.2. • Varetagelse af ansvar behandles i konklusionen i kap. 1.
De ekstrabevillinger, som blev ydet til projektet, og om de var utilstrækkelige eller indikerede yderligere overskridelser af budgettet.	• Ekstrabevillingernes tilstrækkelighed behandles i konklusionen i kap. 3 samt i afsnit 3.2.
Om organiseringen af projektet og de indbyrdes aftaler mellem parterne var hensigtsmæssig i forhold til at sikre fremdrift, styring, opfølgning og revision af arrangementet. I den forbindelse ønskes en vurdering af, om organiseringen i sig selv har hindret, at nogen har haft et samlet overblik og ansvar for projektstyringen.	• Fremdrift, styring og opfølgning behandles i konklusionen i kap. 1, i konklusionen i kap. 2 og 3 samt i afsnit 3.1 og 3.2. • Revisionen behandles i afsnit 2.1. • Om organiseringen har hindret et samlet overblik og ansvar for projektstyringen behandles i konklusionen i kap. 1, i konklusionen i kap. 2 samt i afsnit 2.1 og 2.2.
De primære årsager til budgetoverskridelsen, og hvad det samlet set har kostet skatteborgerne.	• De primære årsager til budgetoverskridelsen behandles i konklusionen i kap. 1 samt i kap. 2 og 3. • Den samlede pris for ESC 2014 behandles i afsnit 1.2.

Bilag 2. Metode

Undersøgelsen er baseret på skriftligt materiale fra Projektselskabet, DR, Wonderful Copenhagen (WOCO), Københavns Kommune, Region Hovedstaden, Refshaleøens Ejendomsselskab (REDA), Kulturministeriet og Økonomi- og Indenrigsministeriet. Undersøgelsen bygger bl.a. på følgende skriftlige materiale:

- kontraktgrundlaget mellem Projektselskabet og DR
- aftaler og erklæringer mellem værtsbyparterne
- mødemateriale og referater fra bestyrelsesmøder i Projektselskabet
- mødemateriale og referater fra koordinationsgruppen, styregruppen og præsidiet
- mailkorrespondance mellem værtsbyparterne
- mailkorrespondance mellem værtsbyparterne og DR
- mailkorrespondance mellem Projektselskabet/værtsbyparterne og deres rådgivere
- interne notater fra Projektselskabet og DR
- redegørelser fra Projektselskabet, DR, Københavns Kommune, Region Hovedstaden og REDA
- dokumenter fra Kulturministeriets sagsbehandling af ESC 2014
- budgetopfølgninger fra Projektselskabet
- revisionsprotokollat vedrørende Projektselskabet
- sagsmateriale forelagt Borgerrepræsentationen og regionsrådets behandling af ESC 2014.

Vi har desuden holdt bilaterale møder med alle involverede parter. Vi har på arbejdsmøder med aktørerne (Projektselskabet/WOCO, DR, Københavns Kommune, Region Hovedstaden og REDA) mundligt fået uddybet forhold i relation til ESC 2014.

Budget- og regnskabsmateriale
Beretningens afsnit om budget og regnskab har en række henvisninger til det oprindelige budget. Det oprindelige budget er det udgiftsbudget, som er vedhæftet kontrakten. Det tilsvarende indtægtsbudget har vi fået udleveret af Projektselskabet. Dette budget udgør samtidig sammenligningstallene i det reviderede regnskab pr. 25. juli 2014, som Projektselskabet har offentliggjort sammen med sin redegørelse.

Udviklingen i det forventede budgetunderskud er beregnet på baggrund af budgetopfølgninger, som vi har modtaget fra Projektselskabet.

De regnskabstal, som vi har gennemgået i afsnittene omkring budgetoverskridelsen og årsagerne hertil, er baseret på det reviderede perioderegnskab pr. 25. juli 2014. Vi har modtaget en budgetopfølgning fra Projektselskabet, som er udarbejdet pr. 12. november 2014. Der er mindre forskydninger i denne i forhold til det reviderede perioderegnskab. Fx er underskuddet mindsket fra 57,9 mio. kr. til 57 mio. kr. Vi har dog valgt at anvende det reviderede perioderegnskab, fordi de opgørelser, skøn og vurderinger, som ligger til grund for budgetprognosen fra november 2014, ikke er gennemgået af en revisor.

Opgørelsen af Projektselskabets samlede udgifter er fratrukket udgifter til billetafregningen med DR. Det fremgik af kontrakten, at Projektselskabet havde ansvaret for billetsalget, mens DR skulle have indtægten fratrukket et billethåndteringsgebyr. Regnskabet indeholder således en indtægt fra billetsalget og en stort set tilsvarende udgift, som omfatter afregningen for billetsalget med DR. Denne udgift er fratrukket i opgørelsen over Projektselskabets udgifter.

Opgørelse af, hvad ESC 2014 samlet har kostet skatteborgerne/licensbetalerne
Opgørelsen i kap. 1 af, hvad det samlet set har kostet skatteborgerne/licensbetalerne, omfatter de udgifter, som indgår i Projektselskabets og DR's regnskaber.

WOCO's udgifter til løn til Projektselskabets administrerende direktør, økonomidirektør og andre ansatte, som sideløbende med deres ansættelse i WOCO har bidraget til afviklingen af ESC 2014, samt udgifter til markedsføring og sekretariatsbistand indgår ikke i Projektselskabets regnskab. WOCO har anset det for vanskeligt at opgøre disse udgifter, hvorfor de ikke er medtaget i opgørelsen.

Københavns Kommune har ligeledes afholdt en række udgifter, som ikke indgår i Projektselskabets regnskab, herunder udlån af medarbejdere, renhold, åbningsfest, etablering af cykelsti til Refshaleøen mv. Region Hovedstaden har primært bidraget med udlån af personale. Disse udgifter er ikke medtaget i opgørelsen.

DR har oplyst, at der ikke er indregnet udgifter til engangsvederlag til direktionen i DR's regnskab, der bl.a. er givet på baggrund af merarbejde som følge af ESC 2014 (ca. 0,5 mio. kr.). Kulturministeriet og Udenrigsministeriet har tilsammen bidraget med 0,5 mio. kr. til at understøtte aktiviteter i Danmark og i udlandet i forbindelse med ESC 2014, som ikke indgår i opgørelsen. Udenrigsministeriet har uddelt 150.000 kr. til 9 danske ambassader, som i samarbejde med VisitDenmark har gennemført aktiviteter i forbindelse med ESC 2014. Kulturministeriet har uddelt 350.000 kr. til et lyskunstprojekt på B&W Hallerne og 4 andre centrale bygningsværker i København.

Derudover kan der være anvendt offentlige midler i Københavns Kommune, Region Hovedstaden, WOCO og andre offentlige myndigheder, som har relevans for ESC 2014, men som ikke i alle tilfælde er opgjort og derfor ikke er medtaget i opgørelsen.

Bilag 3. Andre undersøgelser af ESC 2014

Statsforvaltningen anmodede *den 25. februar 2014* Københavns Kommunes Borgerrepræsentation om en udtalelse om, hvorvidt:

- den ydede støtte er lovlig, herunder skulle Københavns Kommune forholde sig til, om alle de klargøringsarbejder, som kommunen er med til at bekoste, er midlertidige og fjernes igen efter afholdelse af ESC 2014
- de efterfølgende ekstraudgifter til fjernelse af bærende søjler, klima- og temperaturstyring m.m. er vedvarende indretningsændringer.

Statsforvaltningen afgav udtalelse i sagen *den 11. april 2014*. Det var Statsforvaltningens opfattelse, at Københavns Kommune ikke havde handlet i strid med lovgivningen ved via Projektselskabet at yde økonomisk tilskud til selskabet bag B&W Hallerne. Statsforvaltningen fandt således, at Københavns Kommune ikke havde handlet i strid med hverken kommunalfuldmagtsreglerne eller reglerne om statsstøtte.

Økonomi- og Indenrigsministeriet er ikke i almindelighed klageinstans over for Statsforvaltningen, men ministeriet kan af egen drift tage spørgsmål om lovligheden af kommunale og regionale dispositioner eller undladelser, som Statsforvaltningen har udtalt sig om, op til behandling, når ministeriet skønner, at sagen er af principiel og generel betydning eller har alvorlig karakter, jf. regionslovens § 31, jf. § 47 og § 53, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse.

Økonomi- og Indenrigsministeriet besluttede *den 23. maj 2014* at tage sagen op af egen drift, idet ministeriet skønnede, at sagen rummede spørgsmål af principiel og generel betydning for:

- det hjemmelsmæssige grundlag for Københavns Kommunes og Region Hovedstadens støtte til ESC 2014
- støttens lovlighed efter EU's statsstøtteregler.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har samtidig foretaget høring af Erhvervs- og Vækstministeriet, Kulturministeriet og Statsforvaltningen. Økonomi- og Indenrigsministeriet forventer, at undersøgelsen er afsluttet *i løbet af 2015*.

Statsforvaltningen fik *den 29. september 2014* en henvendelse fra 3 medlemmer af Københavns Borgerrepræsentation, som anmodede Statsforvaltningen om at undersøge:

- om Københavns overborgmester har sørget for, at Københavns Kommunes Økonomiudvalg og Borgerrepræsentation har fået tilstrækkelige økonomiske oplysninger til at kunne træffe afgørelser om at give økonomisk tilskud til DR til afholdelse af ESC 2014.

Statsforvaltningen besluttede *den 16. marts 2015*, at der ikke var grundlag for at rejse en tilsynssag.

Erhvervsstyrelsen er fondsmyndighed for WOCO, og styrelsen undersøgte i efteråret 2014 en række dispositioner foretaget af WOCO og deres datterselskab (Projektselskabet) i forbindelse med afviklingen af ESC 2014 i København og beslutningsprocessen i WOCO.

Erhvervsstyrelsen traf afgørelse vedrørende WOCO *den 2. december 2014*, og styrelsen udtrykte kritik både over for visse dispositioner foretaget i WOCO og i Projektselskabet og over beslutningsprocessen i WOCO.

Det fremgår af afgørelsen, at Erhvervsstyrelsen er af den opfattelse, at der i WOCO og Projektselskabet i forbindelse med afviklingen af ESC 2014 i København er foretaget en række dispositioner, som Erhvervsstyrelsen som fondsmyndighed skulle have samtykket til i medfør af lov om erhvervsdrivende fonde, § 21, stk. 3. Det drejer sig konkret om 3 forhold:

- mellemfinansiering af Projektselskabet på ca. 12 mio. kr.
- støtteerklæring af 24. april 2014 til DR vedrørende mellemfinansieringsaftale med Projektselskabet på 12,8 mio. kr. og mulighed for yderligere 5 mio. kr.
- støtteerklæring af 30. april 2014 til DR vedrørende mellemfinansieringsaftale med Projektselskabet på 19,3 mio. kr.

Erhvervsstyrelsen finder endvidere, at der kan sættes spørgsmålstegn ved den hidtidige beslutningsproces i WOCO, herunder hvordan alle bestyrelsesmedlemmer i WOCO har indgået i beslutningsprocessen.

Erhvervsstyrelsen kan som fondsmyndighed ikke vurdere, om der konkret er grundlag for at rejse erstatnings- og/eller straffesag mod ét eller flere nuværende eller tidligere bestyrelsesmedlemmer og direktører i WOCO eller Projektselskabet. Styrelsen finder dog, at dette bør afklares gennem en ekstern vurdering, som skal omfatte de bestyrelsesmedlemmer og direktører, der har været en del af beslutningen om og gennemførelsen af ESC 2014 i København.

Erhvervsstyrelsen finder desuden, at de foretagne dispositioner i WOCO nødvendiggør, at WOCO i hvert fald det kommende år er underlagt et skærpet tilsyn, hvor bestyrelsen hvert kvartal giver Erhvervsstyrelsen en afrapportering med hensyn til de foretagne dispositioner.

WOCO har som reaktion på Erhvervsstyrelsens afgørelse iværksat en advokatundersøgelse af, om der er grundlag for at rejse erstatnings- og/eller straffesag mod ét eller flere nuværende eller tidligere bestyrelsesmedlemmer og direktører i WOCO eller Projektselskabet.

Bilag 4. Ordliste

European Broadcasting Union (EBU)	En interesseorganisation for tv-stationer med public service-forpligtelser. EBU ejer konceptet Eurovision Song Contest.
Flyvepunkter	Motorer, der er ophængt i loftskonstruktionen til montering af den rig, som skal bære lyd- og lysudstyr.
Green Room	Et rum tilknyttet en venue, der fungerer som opholdsrum for artisterne før og efter deres optræden.
Hospitality	Strategien for modtagelsen af de gæster, optrædende og andre personer, der deltager i et specifikt arrangement.
Milepæl	Et delresultat af et samlet indsatsområde, fx en færdigbygget scene (delresultat) som et led i en færdigbygget venue (indsatsområde). En milepæl skal være fastsat til et bestemt tidspunkt, og afhængigheden mellem forskellige delleverancer skal fremgå. Milepæle viser på den måde, hvordan projektet udvikler sig fra start til slut, og hvad der skal opnås undervejs.
Outreach	Et udtryk for en aktivitet, der skal fremme brugen af ESC 2014. Aktiviteter er fx events og eksponering i byrummet.
Projektstyring	Har til formål at: • skabe et overblik over projektets aktuelle status i forhold til det planlagte og forventede • sikre erkendelse og synliggørelse af eventuelle afvigelser • gennemføre aktive handlinger, der påvirker projektets fremdrift i den ønskede retning.
Refshaleøens Ejendomsselskab A/S (REDA)	Ejendomsselskabet, som ejer Refshaleøen. REDA blev involveret i ESC 2014 i forbindelse med, at buddet på ESC fra København indeholdt B&W Hallerne som mulig venue.
Regres	REDA's ret til at kræve sine udgifter refunderet af Projektselskabet, hvis garantiaftalen over for DR blev aktiveret.
Risikovurdering	Vurdering af sandsynligheden for, at en hændelse opstår, og en kortlægning af den konsekvens, det har for projektet, hvis hændelsen indtræffer. Formålet med en risikovurdering er ikke at eliminere risici. Formålet er i stedet at identificere de risici, der findes, og komme med et bud på håndteringen af dem.
Sikringsaftale	Projektselskabet indgik 2 sikringsaftaler med REDA. Begge aftaler gav REDA ret til regres mod Projektselskabet, hvis garantien over for DR blev aktiveret. Desuden afgrænsede aftalerne REDA's leverancer i forbindelse med etablering af venue.
Støtteerklæring	Der blev i alt afgivet 3 støtteerklæringer i forbindelse med ESC 2014. 2 erklæringer havde Københavns Kommune og Region Hovedstaden som fælles afsender, og modtagerne var henholdsvis DR og REDA. WOCO afgav desuden en støtteerklæring til REDA. Ingen af de 3 støtteerklæringer var af juridisk bindende karakter.
Venue	Det engelske udtryk for "spillested", dvs. det sted, hvor ESC 2014 blev afholdt, hvilket i praksis vil sige B&W Hallerne på Refshaleøen.
Værtsby/værtsbyparterne	De 4 parter, som i fællesskab forhandlede med DR om at få ESC 2014 til København. Parterne var WOCO/Projektselskabet, Københavns Kommune, Region Hovedstaden og REDA.
Værtsby- og venue-kontrakt	Den kontrakt, som sikrede, at ESC 2014 kom til København. Kontrakten blev indgået mellem Projektselskabet og DR og fastlagde opgave- og ansvarsfordelingen mellem de 2 parter.