

RIGSREVISIONEN

København, den 30. maj 2006

RN A404/06

***Faktuelt notat til statsrevisorerne
om
grænsedragningen mellem byggeriet i Ørestad og DR's andre aktiviteter***

1. På baggrund af en anmodning fra statsrevisorerne redegjorde jeg i notat af 13. april 2005 for DR's byggeri i Ørestad. Statsrevisorerne behandlede notatet på møderne den 20. april og den 18. maj 2005, hvor bl.a. grænsedragningen mellem byggeriet i Ørestad og DR's andre aktiviteter blev drøftet. Ved den lejlighed tilkendegav jeg, at jeg ville afgive et nyt notat, når projektets grænseflader var helt afklarede.

Baggrund

2. DR's bestyrelse ønskede i slutningen af 1990'erne at samle alle DR's aktiviteter i et nyt byggeri i Ørestad. Det blev i 1999 anslået, at et nyt DR-hus i Ørestad ville koste 3,0 mia. kr. (Hvor intet andet er angivet, er priser angivet i 1999-niveau). Kulturministeriet anmodede på denne baggrund om Finansudvalgets godkendelse af, at kulturministeren på visse nærmere angivne vilkår udstedte en 30-årig statsgaranti på 2,3 mia. kr. til sikring af betalinger på lån, som DR optog på det private kapitalmarked med henblik på finansiering af byggeriet. Finansudvalget godkendte statsgarantien ved Akt 251 2/9 1999 (herefter Akt 251). Det fremgår af Akt 251, at den resterende del af byggesummen skal finansieres ved salg af TV-Byen og Radiohuset.

3. DR's beslutning om Ørestadsbyggeriet var i vid udstrækning baseret på en konsulentrapport fra maj 1999. DR havde bedt et konsulentfirma om at udarbejde en rap-

port for at belyse muligheder og barrierer samt økonomi og tidsperspektivet ved et byggeprojekt i Ørestad. Konsulentrappen gav en beskrivelse af projektet og et overslag over de forventede anlægsudgifter, og den dannede grundlaget for Kulturministeriets ansøgning til Finansudvalget om at kunne udstede en 30-årig statsgaranti på 2,3 mia. kr., jf. Akt 251. Der var tale om et overordnet beslutningsgrundlag, der ikke i detaljer afklarede spørgsmål vedrørende detailprojektering og grænsedragning mellem driftsbudgettet og byggeprojektet. Der er derfor løbende foretaget en fastlæggelse og specificering af projektet, ligesom DR gennem projektet har måttet tage stilling til spørgsmål om grænsedragningen mellem byggeriet og DR's øvrige aktiviteter.

Grundlaget for grænsedragningen

4. Spørgsmålet om grænsedragning mellem byggeriet og DR's øvrige aktiviteter vedrører primært fordelingen af udgifter mellem følgende hovedområder:

- DR's byggeprojekt i Ørestad
- DR's driftsbudget.

5. De overordnede rammer for grænsedragningen er dels fastsat i lovgrundlaget for DR, dels i Akt 251, ligesom kulturministeren i svar på udvalgte folketingsspørgsmål har været inde i problematikken.

DR's virksomhed er bl.a. reguleret ved lov om radio- og fjernsynsvirksomhed, jf. lovebekendtgørelse nr. 506 af 10. juni 2004 med senere lovændringer, og af vedtægterne for DR, jf. bekendtgørelse nr. 350 af 14. maj 2003. Det fremgår af lovens § 15, stk. 3, at DR kan optage lån på almindelige markedsvilkår til finansiering af institutionens investeringer, forudsat at den samlede låneoptagelse ikke overstiger 4 % af indtægterne ifølge seneste regnskab. Låneoptagelse herudover skal godkendes af kulturministeren. I vedtægternes § 25, stk. 4, er det præciseret, at DR ikke kan optage lån til finansieringen af driften, ligesom det er præciseret, at lån optaget til finansiering af DR's sendenet og til DR's udflytning til Ørestad ikke indgår ved opgørelsen af den samlede låneoptagelse efter bestemmelsen.

Det fremgår af Akt 251, at det er en betingelse, at en flytning af DR til Ørestad ikke isoleret betyder stigninger i licensen eller anden offentlig finansiering af DR og ikke går ud over niveauet for programaktiviteterne i 1999.

Finansieringsomkostningerne ved opførelse af byggeriet af DR Byen anslås i Akt 251 til at udgøre ca. 150 mio. kr. pr. år. Af merudgiften ventes ca. 50 mio. kr. at blive direkte modsvaret af besparelser som følge af flytningen, mens den overvejende del af det resterende finansieringsbehov vil blive dækket ved sammenlægning af en række service- og teknikområder i et nyt resurseområde og ved årlige rationaliseringer på dette område.

DR's muligheder for at overføre midler mellem byggeprojektet og DR's driftsbudget bestemmes således i vid udstrækning i spændingsfeltet mellem lov om radio- og fjernsynsvirksomhed samt DR's vedtægter, der forhindrer, at der kan optages lån til drift, og Akt 251, der begrænser DR's adgang til at lade udgifter til byggeriet belaste driftsbudgettet.

Rigsrevisionen reviderer årligt DR's opfyldelse af betingelserne i Akt 251 vedrørende licens og programaktivitet, og resultatet af revisionen rapporteres årligt i revisionsprotokollatet samt i en særskilt skrivelse til Kulturministeriet. Revisionen har hidtil vist, at DR har opfyldt betingelserne.

6. Akt 251 bidrager til at sætte de overordnede rammer for grænsedragningen mellem DR's aktiviteter. Derimod var den konkrete grænsedragning mellem byggeprojektet og DR's driftsbudget ikke i detaljer afklaret ved finansudvalgsforelæggelsen i 1999.

I konsulentrapporten, der bredt beskrev byggeprojektet, blev de forventede anlægsudgifter estimeret. Heri indgik følgende poster:

- kontorer mv.
- radio-/tv-tekniske områder, værksteder, depoter o.l.
- teknikrum, kældere
- p-areal til 150 tjenestebiler og 500 personbiler
- terræn- og grundarbejder
- grundkøb
- koncertsal
- andre omkostninger.

Rapporten er, efter Kulturministeriets opfattelse, et overordnet beslutningsgrundlag, der også skal ses i lyset af de fortolkningsbidrag, som er leveret af DR/Kulturministeriet i form af besvarelse på spørgsmål fra Folketinget i tilknytning til behandlingen af Akt 251 (der er tale om henholdsvis § 20-spørgsmål fra Folketinget samt spørgsmål fra Finansudvalget og Kulturudvalget, herunder kulturministerens tale i forbindelse med ministersamråd i Finansudvalget). Det fremgår af besvarelse af folketingsspørgsmålene, at anlægsudgifterne også forventedes at omfatte indretning af nødvendige arbejdspladser, herunder radio- og tv-studier, selve flytningen samt omkostninger til bygherrerådgivning, projektering og uforudsete udgifter.

7. Parallelt med byggeprojektet gennemfører DR et teknologiprojekt, der løbende finansieres over driftsbudgettet. Teknologiprojektet omfatter etablering af DR Byens tekniske produktionsapparat og infrastruktur, der gør det muligt, at alt materiale kan behandles på tværs af traditionelle skel mellem radio, tv og internet. Teknologiprojektet var ikke omtalt i beslutningsgrundlaget (konsulentrappen fra 1999), idet det alene fremgår heraf, at inventar, radio-/tv-teknisk udstyr og dataudstyr ikke er indeholdt i anlægsbudgettet.

Teknologiprojektet har løbende været genstand for grænsedragninger i forhold til byggeprojektet. DR har besluttet, at produktionsudstyr, scenografisk udstyr og udgifter til produktionsteknologi, som er mur- og nagelfast, skal indgå som en del af byggesummen og dermed finansieres af byggeprojektet. De oprindelige grundelementer i teknologiprojektet (det tekniske produktionsapparat og infrastruktur) er fortsat gældende, og budgettet for teknologiprojektet i perioden 2002-2006, der blev fastsat til 709 mio. kr. (2002-priser), forventes ifølge DR's seneste statusrapportering fra februar 2006 fortsat at holde.

8. DR har siden 1999 løbende foretaget konkretiseringer og justeringer af byggeprojektet, hvilket bl.a. fremgår af DR's statusrapporteringer. I tilknytning hertil er der også foretaget justeringer og præciseringer relateret til grænsedragningen mellem byggeprojektet og DR's øvrige aktiviteter.

En samlet beslutning om grænsedragningen har DR imidlertid først redegjort for i Akt 41 8/12 2005 (herefter Akt 41), hvor Finansudvalget bl.a. godkendte en forhøjelse af statsgarantirammen fra 2,3 mia. kr. til 2,66 mia. kr. Det fremgår af Akt 41, at

DR's bestyrelse i april 2005 vedtog en økonomisk handlingsplan for at sikre, at byggesummen for DR Byen kunne holde sig inden for et revideret budget på 3,3 mia. kr. I den forbindelse blev der foretaget en nærmere afgrænsning af, hvilke omkostninger der skulle afholdes af henholdsvis byggeprojektet og driftsmidlerne. Grænsedragningen, der er gengivet i Akt 41, indebærer, at DR har foretaget følgende fordeling af udgifterne:

Af byggeprojektets anlægsramme afholdes:

- køb af grund
- byggeudgifter inkl. rådgivning
- etablering af p-pladser på optionsareal
- drift af projektkontoret
- inventar, som er nødvendigt for produktionen (delvist).

Følgende udgiftsposter med relation til projektet afholdes, jf. Akt 41, af driftsbudgettet:

- køb af optionsareal (til p-pladser)
- omkostninger ved salg af TV-Byen og Radiohuset
- inventar, som er nødvendigt for produktionen (delvist)
- kontorinventar mv.
- dobbeltdrift af Radiohuset, TV-Byen og DR Byen frem til endelig ibrugtagning af DR Byen
- kommunikationsaktiviteter, "Visionarium" (udstilling i DR Byen om DR's fremtid)
- flytning
- leasing af nødstrømsanlæg
- eventuel udskydelse af byggeprojekter (disse udskydelser er i henhold til Akt 41 ikke hæmmende for DR's kernefunktioner, og udgifterne indgik i øvrigt ikke i beslutningsgrundlaget fra 1999).

Som allerede nævnt afholdes der herudover udgifter over driftsbudgettet til teknologiprojektet og til digitalisering af DR's produktionsapparat.

9. Grænsedragningen indebærer dels, at udgiftsposter siden udarbejdelsen af beslutningsgrundlaget i 1999 er overført fra byggeprojektet til driften, dels en fastlæggelse af finansieringen af udgiftsposter, som ikke forelå tilstrækkeligt belyst i beslutningsgrundlaget.

I det oprindelige beslutningsgrundlag for byggeprojektet var der indregnet 60 mio. kr. til anlæg af 500 p-pladser. Det fremgår af Akt 41, at DR af omkostningshensyn efterfølgende har besluttet at erhverve et supplerende areal, som DR i forbindelse med købet af hovedgrunden i 2001 erhvervede optionsretten til. Selve anlægget af p-pladserne indgår i projektets anlægsramme, mens finansieringen af optionsgrunden til 60 mio. kr. afholdes over driften.

Med Akt 41 oplyste Kulturministeriet endvidere, at udgifter til den del af strømforsyningen, som vedrører nødstrømsforsyning mv., ikke indgik i det oprindelige beslutningsgrundlag, men at det nu forudsættes finansieret over driften. Værdien blev anslået til ca. 70 mio. kr. Udgiftsposterne vedrørende kommunikationsaktiviteter mv. var heller ikke indeholdt i det oprindelige beslutningsgrundlag og forudsættes nu ligeledes finansieret over driften. Udgifterne hertil blev vurderet til 20 mio. kr.

Udgiftsposterne til flytning, inventar og til køb af optionsareal er alle overført fra projektet til driften og har medført en belastning af driftsbudgettet på ca. 145 mio. kr. i engangsomkostninger.

Det fremgår desuden af Akt 41, at DR har besluttet at udskyde visse byggeprojekter og udgifter hertil på ca. 51 mio. kr. Projekterne vil eventuelt på et senere tidspunkt blive gennemført og finansieret af driftsbudgettet.

Grænsedragningen i Akt 41 medfører dermed samlet belastning af driftsbudgettet i de kommende år med engangsomkostninger på op til ca. 286 mio. kr.

10. I forbindelse med revisionen for 2005 har Rigsrevisionen gennemgået DR's regnskaber, herunder delregnskaberne for byggeprojektet og teknologiprojektet. Revisionen har bl.a. omfattet stikprøvevis bilagsgennemgang og kontrol af afstemninger samt gennemgang af forretningsgange og interne kontroller. Rigsrevisionen har konstateret, at regnskabsaflæggelsen er retvisende, herunder at DR's opdeling af afholdte udgifter mellem byggeprojektet og driftsregnskabet er i overensstemmelse med Akt 41.

Rigsrevisionen har endvidere gennemgået byggeprojektets budget for den resterende del af byggeriet. Rigsrevisionen har i den forbindelse konstateret, at den af be-

styrelsen vedtagne grænsedragning mellem byggeprojektet, teknologiprojektet og driften er indarbejdet i byggebudgettet (april 2005), og at dette i øvrigt er i overensstemmelse med Akt 41.

Forliget med entreprenøren

11. I Akt 41 tog DR og Kulturministeriet forbehold for resultatet af en verserende sag med entreprenøren på segment 4's rådhus (koncertsalen).

Denne sag blev afklaret i januar 2006, hvor DR oplyste, at man havde indgået et forlig med entreprenørfirmaet MT Højgaard om byggeriet af segment 4. Forliget blev indgået efter mere end 1 års uenighed om prisen for at opføre segmentet.

I tilknytning hertil udarbejdede DR en økonomisk prognose for byggeriet som helhed på baggrund af en vurdering af de risici og den usikkerhed, der kan konstateres for den del af byggeriet, som endnu ikke er færdiggjort. Forliget og den nye prognose indebærer merudgifter på 125 mio. kr. Heraf vedrører størstedelen forliget.

12. I skrivelse af 20. januar 2006 orienterede kulturministeren Finansudvalget og Kulturudvalget om, at fordyrelsen af projektet vil medføre en yderligere justering af grænsefladen mellem byggeprojekt og drift, idet DR vil finansiere en del af projektets fordyrelse ved at udvide den planlagte leasing af DR Byens elforsyningsteknologi og nødstrøm med 55 mio. kr. Leasingen foregår ved, at DR i 2005 har indkøbt – og i 2006 forventer yderligere at indkøbe – elforsyningsteknologi og nødstrømsanlæg.

DR har oplyst, at man vil sælge en del af udstyret til leasinggiver og tilbagelease det over en 15-årig periode samt eventuelt outsource driften af udstyret. Leasingkontrakten foreligger endnu ikke, da DR p.t. er i gang med et EU-udbud herom. På grund af at et meget lavt antal leverandører har anmodet om at blive prækvalificeret, vil DR gå videre med udbuddet efter reglerne om udbud efter forhandling. Kontrakten forventes at være indgået inden udgangen af 2006.

13. De resterende 70 mio. kr. af merudgifterne på 125 mio. kr. forøger byggeprojektets totaludgift og finansieres ved øget låntagning uden for statsgarantien på rent markedsmæssige vilkår. Denne låntagning er godkendt af kulturministeren.

I Akt 251 fra 1999 blev de årlige finansieringsomkostninger vurderet til at være 150 mio. kr. Med den seneste udvikling anslår DR de samlede årlige finansieringsomkostninger til at være 160 mio. kr. Rigsrevisionen vil i den løbende revision påse, at forhøjelsen i de årlige finansieringsomkostninger ikke påvirker licens og programaktivitet.

Sammenfatning

14. Gennemgangen af grænsedragningen mellem byggeprojektet, driftsbudgettet og teknologiprojektet har vist, at DR løbende har justeret grænsefladerne, og at Kulturministeriet med Akt 41 og med skrivelse af 20. januar 2006 i forbindelse med det efterfølgende forlig har orienteret Finansudvalget om afklaring af de spørgsmål om grænsedragning, der indtil nu er opstået.

Rigsrevisionen har vedrørende revisionen for 2005 konstateret, at regnskabsaflæggelsen er retvisende, herunder at DR's opdeling af afholdte udgifter mellem byggeprojektet og driftsregnskabet er i overensstemmelse med Akt 41. Rigsrevisionen har tillige konstateret, at byggeprojektets budget for den resterende del af byggeriet er opstillet i overensstemmelse med Akt 41.

Afslutningsvis vil jeg dog nævne, at da byggeprojektet endnu ikke er afsluttet, vil der selvsagt kunne opstå nye uforudsete spørgsmål om grænsedragningen. Rigsrevisionen reviderer løbende DR's driftsregnskab og byggeprojektet og vurderer i denne forbindelse også DR's overholdelse af betingelserne i Akt 251 vedrørende licens og programaktivitet. Såfremt denne revision giver anledning til bemærkninger, vil jeg orientere statsrevisorerne herom.

Henrik Otbo