

RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om beretning om budgetoverskridelser i statslige bygge- og anlægsprojekter

August
2009

revision
revision

revision

Vedrører:

Statsrevisorernes beretning nr. 8/2008 om budgetoverskridelser i statslige bygge- og anlægsprojekter

16. juli 2009

RN A201/09

Videnskabsministerens redegørelse af 5. maj 2009

Kulturministerens redegørelse af 12. maj 2009

Finansministerens redegørelse af 14. maj 2009

Transportministerens redegørelse af 25. maj 2009

Forsvarsministerens redegørelse af 27. maj 2009

Miljøministerens redegørelse af 27. maj 2009

Sundhedsministerens redegørelse af 16. juni 2009

I. Indledning

1. Beretningen handler om omfanget af og årsagerne til budgetoverskridelser inden for statslige bygge- og anlægsprojekter, samt hvordan planlægning og gennemførelse af statslige bygge- og anlægsprojekter kan forbedres.

2. Rigsrevisionen har i beretningen identificeret en række risici for, at budgetterne ikke overholdes. På den baggrund har Rigsrevisionen udarbejdet 5 anbefalinger til, hvordan institutionerne kan kvalificere arbejdet med at sikre budgetoverholdelse. Statsrevisorerne opfordrer til, at statslige bygge- og anlægsprojekter planlægges og gennemføres under iagttagelse af Rigsrevisionens anbefalinger. Risikoen for budgetoverskridelser kan mindskes ved:

- i højere grad at synliggøre de risici, der er ved projektet, bl.a. ved at udarbejde og bruge projektspecifikke risikotillæg på baggrund af konkrete analyser
- systematisk at indsamle og anvende nøgletal om enhedspriser på anlægsområdet, fx på vej- og baneområdet
- at minimere tiden mellem beslutningen om og igangsættelsen af et projekt
- at udarbejde kataloger over mulige besparelser i den indledende projektfase med henblik på at kunne finansiere eventuelle uforudsete forhold
- systematisk at indsamle nøgletal og erfaringer om entreprenører og rådgivere mv. med henblik på at forebygge fejl og forglemmelser fra bygherre, entreprenør og rådgiver.

3. Statsrevisorerne bemærker, at budgetoverholdelse ikke bør være et resultat af systematisk overbudgettering, men at der heller ikke bør være så ensidigt fokus på budgetoverholdelse, at projekter på afgørende punkter forringes.

II. Videnskabsministerens redegørelse

4. Det fremgår af videnskabsministerens redegørelse, at ministeren er enig i Rigsrevisionens anbefalinger for at undgå budgetoverskridelser. Hertil bemærker ministeren, at Universitets- og Bygningsstyrelsen allerede benytter disse redskaber, herunder indsamling af nøgletal om entreprenører og rådgivere.

5. Ministeren bemærker videre, at nybyggeriet til Bioteknologisk Forskningscenter på Københavns Universitet ikke kan betegnes som et byggeprojekt med overskredet budget, idet regnskabstallet for byggeprojektet ikke overskrider det reviderede ankerbudget.

Ministerens redegørelse giver mig ikke anledning til bemærkninger, idet jeg dog skal oplyse, at der i vurderingen af det ovenstående byggeprojekt er taget udgangspunkt i det oprindelige budget for projektet, hvorfor der ud fra Rigsrevisionens definition er tale om en budgetoverskridelse.

Jeg finder ministerens redegørelse tilfredsstillende.

III. Kulturministerens redegørelse

6. Det fremgår af kulturministerens redegørelse, at ministeren har noteret sig Rigsrevisionens anbefalinger om at indsamle og anvende diverse nøgletal og synliggøre risici ved kommende byggerier. Ministeren har på den baggrund sendt anbefalingerne videre til de byggefaglige medarbejdere i Kulturministeriet, herunder byggeenheden i Kulturministeriets Koncerncenter.

Ministeren oplyser videre, at der i forbindelse med oprettelsen af Kulturministeriets Koncerncenter samtidig er blevet oprettet et kontor bestående af byggesagkyndige, hvis opgave er at varetage planlægning og rådgivning af større og mindre byggeprojekter under Kulturministeriets koncern. Kontoret bistår alle Kulturministeriets institutioner med vejledning om projektering, håndtering af og bistand ved byggeprojekters gennemførelse. Ministeren har instrueret kontoret om i fremtiden at tage højde for, at Rigsrevisionens anbefalinger medtages i ethvert byggeprojekt under Kulturministeriet.

Jeg finder ministerens redegørelse tilfredsstillende.

IV. Finansministerens redegørelse

7. Finansministeren er enig med Statsrevisorerne i, at de anbefalinger, der fremgår af beretningen, er relevante og hensigtsmæssige og med fordel kan anvendes i forbindelse med de statslige bygge- og anlægsprojekter.

8. For så vidt angår den 1. anbefaling har ministeren noteret sig, at det anbefales at erstatte de erfaringsbaserede korrektionstillæg med projektspecifikke korrektionstillæg, efterhånden som der foreligger konkrete erfaringer med anvendelsen af korrektionstillæg. Ministeren noterer sig endvidere, at brugen af projektspecifikke korrektionstillæg kun vil være relevant på byggeområdet i forbindelse med store og/eller komplicerede byggerier.

9. I forhold til den 2. anbefaling har ministeren noteret sig, at der for nærværende registreres centrale nøgletal for enkelte projekter i en central database på vejområdet, og at en lignende database er ved at blive indført på baneområdet.

10. Ministeren er enig i den 3. anbefaling, men skal dog hertil bemærke, at den politiske beslutningsproces i nogle tilfælde kan betyde, at der kan komme til at gå tid, fra et projekt er besluttet, til det kan igangsættes.

11. Vedrørende den 4. anbefaling hæfter ministeren sig ved de meget positive erfaringer, som Kulturministeriet har opnået med dette styringsværktøj i forbindelse med opførelsen af Skuespilhuset.

12. For så vidt angår den 5. anbefaling har ministeren noteret sig, at anbefalingen alene adresserer anlægsområdet, da der på byggeområdet allerede bliver foretaget en sådan erfaringsopsamling.

13. Statsrevisorerne bemærker, at budgetoverholdelse ikke bør være et resultat af systematisk overbudgettering, og at der heller ikke bør være så ensidigt fokus på budgetoverholdelse, at projekter på afgørende punkter forringes. Hertil bemærker finansministeren, at ministeren finder det afgørende, at budgetterne for de statslige bygge- og anlægsprojekter overholdes. Rigsrevisionen er enig heri, men finder, at der ud over fokus på budgetoverholdelse også bør være fokus på funktionalitet og tidsplaner i styringen af statslige bygge- og anlægsprojekter.

Jeg finder ministerens redegørelse tilfredsstillende.

V. Transportministerens redegørelse

14. Ministeren bemærker, at Transportministeriet i øjeblikket er ved at implementere en række nye budgetteringsprincipper under overskriften "Ny anlægsbudgettering", og at Transportministeriet allerede er ved at implementere en række af Rigsrevisionens anbefalinger. Ministeren bemærker videre, at Rigsrevisionens samlede beretning vil indgå i det videre arbejde med udformning og implementering af ny anlægsbudgettering.

15. Vedrørende 1. anbefaling bemærker ministeren, at anbefalingen er indarbejdet i ny anlægsbudgettering på 2 måder. For det første tillægges budgettet en generel reserve på enten 50 % eller 30 % afhængigt af projektets modenhed. Tillæggene fastsættes på baggrund af en analyse af en række tidligere gennemførte bane- og vejprojekter. Transportministeriet vil løbende følge op på, om tillæggene skal korrigeres på baggrund af erfaringer med projekter gennemført under ny anlægsbudgettering. For det andet er det som led i implementeringen af ny anlægsbudgettering et krav, at der skal foretages en systematisk risikoanalyse og risikopfølgning gennem hele projektets liv. Som en del af den systematiske risikoanalyse skal bygherren overveje, om der skal afsættes midler til at imødegå særlige risici ud over det, der lægges i de generelle tillæg. Dermed synliggøres helt særlige risici ved det enkelte projekt. Rigsrevisionen finder, at dette tiltag i vid udstrækning er i overensstemmelse med anbefalingen om projektspecifikke risikotillæg.

16. For så vidt angår den 2. anbefaling oplyser ministeren, at udgangspunktet for ny anlægsbudgettering er, at budgetteringen skal ske på baggrund af erfaringsbaserede priser. På nuværende tidspunkt er populationen, der ligger til grund for enhedspriserne på såvel bane- som vejområdet, ikke tilstrækkelig, hvorfor tilvejebringelsen af flere og mere valide nøgletal er et centralt element i implementeringen af ny anlægsbudgettering.

17. Vedrørende den 3. anbefaling oplyser ministeren, at der i forbindelse med ny anlægsbudgettering arbejdes med en række tidsgrænser for, hvornår et beslutningsgrundlag skal opdateres, så der træffes beslutninger på baggrund af et aktuelt grundlag.

18. For så vidt angår den 4. anbefaling oplyser ministeren, at det følger af ny anlægsbudgettering, at det altid skal overvejes, om der er potentielle reduktioner, forenklinger og besparelser, som kan anvendes, hvis forudsætningerne for projektet ændres. Dette indgår i den eksterne kvalitetssikring af projektgrundlaget for større projekter. Ministeren oplyser videre, at der arbejdes med, hvorledes ovenstående princip mest hensigtsmæssigt implementeres, idet der kan være en række projekter, hvor det i udgangspunktet ikke er muligt at pege på sådanne besparelser.

19. Vedrørende den 5. anbefaling oplyser ministeren, at det indgår som en integreret del af ny anlægsbudgettering, at der skal udarbejdes en systematisk risikoanalyse, der løbende skal følges op på. Rigsrevisionens anbefaling vil indgå i institutionernes fremtidige risikostyring af konkrete projekter.

Jeg finder ministerens redegørelse tilfredsstillende.

VI. Forsvarsministerens redegørelse

20. Det fremgår af forsvarsministerens redegørelse, at ministeren kan tilslutte sig beretningens konklusioner og anbefalinger, og at forsvaret fremadrettet vil tage hensyn til disse i bygge- og anlægsprojekter. Forsvarskommandoen vil endvidere tilse, at anbefalingerne medtages i sagsbehandlingen.

21. Ministeren er enig i den 1. anbefaling og bemærker, at Forsvarets Bygnings- og Etablissementstjeneste netop nu er ved at implementere forsvarets nye projektstyringssystem inden for bygge- og anlægsområdet. Forsvarets Bygnings- og Etablissementstjeneste vil vurdere, hvorvidt anvendelsen af projektspecifikke risikotillæg kan implementeres. Forsvarets Bygnings- og Etablissementstjeneste bemærker i den forbindelse, at forhold, der kan eller burde forudses af bygherren, som udgangspunkt bør imødegås ved korrekt og systematisk styring af projekterne.

22. Vedrørende den 2. anbefaling bemærker ministeren, at da anlægsarbejder kun udgør en mindre del af forsvarets bygge- og anlægsaktiviteter, finder ministeren, at denne anbefaling ikke er relevant for forsvaret for indeværende.

23. Hvad angår den 3. anbefaling er ministeren enig i at sikre en kort tidsmæssig afstand mellem beslutningen om at gennemføre et projekt og igangsættelsen.

24. For så vidt angår den 4. anbefaling oplyser Forsvarskommandoen, at forsvaret allerede i et vist omfang arbejder med et princip, der har sammenfald med dette forslag. En væsentlig del af de strukturrelaterede projekter, der gennemføres i indeværende forsvarsforlig, gennemføres efter et "design to cost"-princip, som indebærer, at projektet tilpasses den rådige økonomi, idet der på forhånd er defineret en række konkrete sparemuligheder. Forsvarskommandoen oplyser videre, at det er forsvarets erfaring, at et sådan princip primært er velegnet i forbindelse med mindre besparelser. Større besparelser vil dog som oftest være i konflikt med projektets grundlæggende idé, da forsvarets projekter er baseret på opfyldelse af minimumsbehov. En større besparelse vil derfor som udgangspunkt indebære, at projektet i givet fald må tilføres flere midler eller opgives. Forsvarskommandoen finder dog idéen med et sparekatalog velegnet i et vist omfang. Forsvarets Bygnings- og Etablissementstjeneste vil derfor iværksætte en systematisk registrering af sparemulighederne i større projekter inden for de rammer, der ligger til grund for projektet.

25. Ministeren er enig i den 5. anbefaling, men noterer sig, at anbefalingen retter sig mod institutioner med betydelig anlægsaktivitet. Forsvarets bygge- og anlægsvirksomhed omfatter i det væsentligste byggearbejder, hvorfor anbefalingen ikke umiddelbart ses at være relevant for forsvaret med den nuværende fordeling af aktiviteterne. Skulle dette forhold ændre sig, vil Forsvarskommandoen anvende denne anbefaling.

26. Ministeren har noteret sig Statsrevisorernes bemærkninger om, at budgetoverholdelse ikke bør være et resultat af systematisk overbudgettering, og at der heller ikke bør være så ensidigt fokus på budgetoverholdelse, at projekter på afgørende punkter forringes. Forsvarskommandoen har oplyst, at dette ikke har været eller er anvendt praksis inden for bygge- og anlægsområdet i Forsvarskommandoens regi.

Ministeren har noteret sig Rigsrevisionens konklusion om, at forsvaret anvendte for høje enhedspriser i budgetteringen af byggeprojektet *Flyvevåbnets hoveddepot på Flyvestation Skrydstrup*. Ministeren er – som anført ovenfor – helt enig i, at budgetoverholdelse ikke bør være et resultat af systematisk overbudgettering. Ministeren oplyser, at forsvaret de senere år har intensiveret udarbejdelsen af nøgletalsanalyser til brug for bl.a. budgetoverslag, hvilket har bevirket, at ankerbudgetterne nu ligger tættere på licitationsresultatet og de efterfølgende indgåede entreprenørkontrakter.

Jeg finder ministerens redegørelse tilfredsstillende.

VII. Miljøministerens redegørelse

27. Det fremgår af miljøministerens redegørelse, at ministeren har noteret sig Rigsrevisionens anbefalinger om at mindske risikoen for budgetoverskridelser. Ministeren oplyser videre, at ministeren har bedt Skov- og Naturstyrelsen om – i relevant omfang – at lægge anbefalingerne til grund for fremtidige større bygge- og anlægsarbejder.

Jeg finder ministerens redegørelse tilfredsstillende.

VIII. Sundhedsministerens redegørelse

28. Det fremgår af sundhedsministerens redegørelse, at ministeren finder Rigsrevisionens anbefalinger relevante, og at disse fremover vil indgå i ministeriets styring af byggeprojekter.

Jeg finder ministerens redegørelse tilfredsstillende.

IX. Sammenfatning

29. Det fremgår af ministrenes redegørelser, at de generelt kan tilslutte sig Rigsrevisionens 5 anbefalinger til, hvordan institutionerne kan kvalificere arbejdet med at sikre budgetoverholdelse. En del ministerier har allerede implementeret eller er ved at implementere flere af Rigsrevisionens anbefalinger. Jeg har endvidere noteret mig, at Transportministeriet allerede er ved at indarbejde en række af Rigsrevisionens anbefalinger i forbindelse med implementeringen af ny anlægsbudgettering. Endelig har jeg noteret mig, at 2 ministerier har fremført, at der kan forekomme tilfælde, hvor et besparelseskatalog kun er velegnet i et mindre omfang, idet større besparelser vil være i modstrid med projektets grundlæggende idé.

30. Sammenfattende kan jeg konstatere, at ministrene generelt har tilsluttet sig Rigsrevisionens anbefalinger, og at der er generel enighed om, at anbefalingerne er relevante og hensigtsmæssige.

Jeg betragter hermed beretningssagen som afsluttet.

Henrik Otbo