

RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om
rigsrevisors svar til Statsrevisorernes
spørgsmål, jf. KPMG og Grant Thorntons
revisorundersøgelse af DR's byggeprojekt
i Ørestad af 19. juni 2008

Oktober
2008

revision
revision
revision

Rigsrevisors svar til Statsrevisorernes spørgsmål, jf. KPMG og Grant Thorntons revisorundersøgelse af DR's byggeprojekt i Ørestad af 19. juni 2008

3. oktober 2008

RN JUR01/08

I. Indledning

1. Statsrevisorerne har på deres møde den 20. august 2008 stillet mig 8 spørgsmål i relation til revisionen af DR's byggeprojekt i Ørestad. Mine svar på spørgsmålene fremgår af dette notat.

Kulturministeriet antog i juni 2007 revisionsfirmaerne KPMG og Grant Thornton til at gennemføre en undersøgelse af DR's byggeprojekt i Ørestad. Formålene med undersøgelsen var at afdække de væsentligste årsager til fordyrelsen af byggeprojektet og klarlægge informationsstrømmene i DR's byggeorganisation og ledelse i forbindelse med de 3 første budgetforhøjelser. Baggrunden for undersøgelsen var bl.a. et ønske fra Folketingets Kulturudvalg om at få besvaret en række spørgsmål vedrørende byggeprojektet.

Kulturudvalget havde oprindeligt anmodet Statsrevisorerne om bistand til at få besvaret en række spørgsmål om byggeprojektet. Statsrevisorerne accepterede denne anmodning og bad i efteråret 2006 om Rigsrevisionens bistand hertil. Rigsrevisionen var på det tidspunkt i gang med en større undersøgelse af DR's byggeprojekt, og spørgsmålene fra Kulturudvalget blev indarbejdet heri. Jeg afbrød denne større undersøgelse i december 2006 med henblik på at få afklaret spørgsmålet om Rigsrevisionens habilitet. Dette blev løst i et samarbejde mellem Folketingets Lovsekretariat, Statsrevisorernes Sekretariat, Rigsrevisionen og ekstern juridisk ekspertise.

2. Kulturministeriets revisorundersøgelse blev offentliggjort i juni 2008.

Jeg finder det positivt, at der med Kulturministeriets revisorundersøgelse er foretaget en kortlægning af væsentlige forhold for at belyse årsagerne til fordyrelsen af byggeprojektet. Jeg har taget undersøgelsens resultater og konklusioner til efterretning og har ikke i forbindelse med mit notat gennemført en større undersøgelse af byggeriet af DR Byen.

3. Jeg har ved offentliggørelsen af revisorundersøgelsen konstateret, at den blandt andre forhold indeholder en gennemgang af Rigsrevisionens rapportering til DR's bestyrelse om den gennemførte årsrevision. Rigsrevisionen er ikke i forbindelse med revisorundersøgelsen blevet bedt om bemærkninger til denne gennemgang.

4. I lyset af revisorundersøgelsens oplysninger og konklusioner har jeg fundet anledning til at overveje, om Rigsrevisionens revision og rapportering om DR's byggesag har været gennemført bedst muligt. Jeg har fået bistand hertil af en intern arbejdsgruppe i Rigsrevisionen bestående af medarbejdere, der ikke har været involveret i revisionen af byggeriet af DR Byen. Arbejdsgruppen har desuden gennemgået revisorundersøgelsen for at vurdere, hvilke erfaringer Rigsrevisionen bør uddrage af forløbet. Resultatet af mine overvejelser er indarbejdet i dette notat. Jeg skal i øvrigt fremhæve, at formålet med dette notat er at besvare

Statsrevisorernes spørgsmål, der udspringer af den kritik af Rigsrevisionens rapportering om revisionen af DR, der implicit fremgår af revisorundersøgelsen.

5. Statsrevisorernes spørgsmål fremgår af bilag 1 og besvares i kap. IV. I kap. II gennemgås DR's lovgrundlag og revisionsordning, og i kap. III beskrives tilrettelæggelsen af byggeriet af DR Byen. I kap. V redegør jeg for de fremadrettede initiativer, jeg har taget efter min overvejelse af sagen.

6. Notatet har været forelagt Kulturministeriet, DR og DR's interne revision i udkast, og deres bemærkninger er i videst muligt omfang indarbejdet.

II. Lovgrundlag for DR, herunder revisionsordning

7. I bekendtgørelse nr. 338 af 11. april 2007 af lov om radio- og fjernsynsvirksomhed er det fastsat, at DR er en selvstændig offentlig institution, hvis vedtægt fastsættes af kulturministeren.

DR ledes af en bestyrelse på 11 medlemmer, som beskikkes af kulturministeren for 4 år. Medlemmerne udpeges af henholdsvis kulturministeren, som også udpeger formanden, Folketinget og de fastansatte medarbejdere. Bestyrelsen fastsætter selv sin forretningsorden. Bestyrelsen er DR's øverste ledelse og fastsætter de almindelige retningslinjer for DR's virksomhed samt ansætter generaldirektøren og øvrige medlemmer af DR's direktion. Bestyrelsen fastsætter for hvert år budgettet for DR's virksomhed, som sendes til kulturministeren og Folketinget til orientering. Bestyrelsen har det overordnede programansvar og ansvar for, at de bestemmelser, der er fastsat i loven og i medfør af loven, overholdes. Generaldirektøren har det daglige programansvar og varetager den daglige administrative og økonomiske ledelse af DR.

8. DR finansieres hovedsageligt af licensafgifter. Overskud/underskud overføres til efterfølgende regnskabsår, og DR kan i øvrigt optage lån på almindelige markedsvilkår til finansiering af institutionens investeringer, forudsat at den samlede lånoptagelse ikke overstiger 4 % af indtægterne ifølge seneste regnskab. Lånoptagelse herudover skal godkendes af kulturministeren. Der kan stilles midler til rådighed af statskassen til dækning af udgifterne ved dele af DR's virksomhed.

9. DR's regnskab udarbejdes af bestyrelsen og direktionen og revideres af Rigsrevisionen. Regnskabet for det enkelte år med revisionens bemærkninger forelægges kulturministeren til godkendelse og sendes derefter til Folketinget til orientering. Regnskabet udarbejdes efter årsregnskabslovens principper.

10. Rigsrevisionens revision udføres i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik, jf. rigsrevisorlovens § 3. Rigsrevisionens revision er udført under hensyn til og på baggrund af den revision, som den interne revision, der er antaget af DR's bestyrelse, har udført i overensstemmelse med en aftale mellem DR og mig, jf. rigsrevisorlovens § 9.

III. Tilrettelæggelsen af byggeriet af DR Byen

A. Rammerne for DR's byggeri i Ørestad

11. Det oprindelige grundlag for DR's overvejelser vedrørende et byggeri i Ørestad var et økonomisk overslag udarbejdet af det rådgivende ingeniørfirma Carl Bro på grundlag af standardprisoverslag baseret på erfaringer fra andre større byggerier. Det var i Akt 251 2/9 1999 anført, at DR havde anslået det nye DR-hus til at koste ca. 3 mia. kr. (primo 1999-priser). Ansøgningen til Finansudvalget var vedlagt Carl Bro-rapporten, hvoraf det fremgik, at overslaget var behæftet med en usikkerhed på +15 %/-10 %, svarende til en byggesum på maks. 3.450 mio. kr./min. 2.700 mio. kr. Salget af TV-Byen og Radiohuset forventedes at medfinansiere byggeriet med i alt 700 mio. kr. Det tilbageværende finansieringsbehov var anslået til 2,3 mia. kr. Det var dette beløb, statsgarantien skulle omfatte. Det fremgik af akt-

stykket, at Finansministeriet skulle godkende den finansiering, som ønskedes statsgaranteret, herunder vedrørende brugen af finansielle instrumenter.

Det var en betingelse, at en flytning af DR til Ørestad ikke isoleret ville betyde stigninger i licensen eller anden offentlig finansiering af DR og ikke ville gå ud over de nuværende programaktiviteter. Igangsættelsen af byggeriet af DR's koncertsal ville først ske, når der forelå et samlet beslutningsgrundlag for et opera- og musikhus. Jeg kan oplyse, at det i aktstykket ikke i øvrigt var angivet, hvordan byggeriet skulle tilrettelægges og gennemføres. Denne beslutning lå efterfølgende hos bestyrelsen for DR. Bemyndigelsen til udstedelse af statsgarantien skete i form af tekstanmærkning på forslag til lov om tillægsbevilling for 1999.

12. DR's bestyrelsesformand orienterede i juni 2001 kulturministeren i et notat om den økonomiske status for DR Byen ultimo 1. kvartal 2001. Med notatet fulgte et budget for hele DR's drift frem til 2030 (worst case-resultat), som viste, at den årlige nettoudgift i forbindelse med flytningen til Ørestad forventedes finansieret ved løbende rationaliseringstiltag. Beregningerne viste, at der var plads i DR's budgetter til, at programaktiviteten kunne oprettholdes på samme niveau som i 1999.

Kulturministeriet har bemærket, at denne første statusorientering blev fulgt op af yderligere statusrapporteringer, som alle er sendt til både Finansudvalget og Kulturudvalget.

B. DR-modellen for partnering for DR's byggeprojekt

13. Efter Finansudvalgets tiltrædelse af Akt 251 2/9 1999 modtog bestyrelsen omfattende materiale med bl.a. følsomhedsanalyser, statusnotater og en rapport fra projektdirektøren af januar 2002, inden bestyrelsen den 19. februar 2002 traf beslutning om, at byggeprojektet kunne gennemføres inden for rammen på 3 mia. kr. og efter DR-modellen for partnering.

Byggeriet af DR Byen er ikke finansieret ved en anlægsbevilling og er ikke omfattet af de statslige regler for byggeri. Det var bestyrelsens beslutning, hvilken model der skulle anvendes for byggeriet.

14. DR's tidsplan for udbud og projektering betød, at der ville blive tidsforskydning i byggeriet af de enkelte segmenter. Det første udbud omfattede rådgivning (arkitekt og ingeniør) på helhedsplanen og rådgiverudbud for segment 1, mens totalrådgivning for segment 2, 3 og 4 efterfølgende skulle udbydes separat, så opgaven kunne fordeles på forskellige arkitekter og rådgivende ingeniører. Der forelå derfor først hovedprojekt for segment 2, 3 og 4, efter at byggeriet for segment 1 var gået i gang.

Tidsplanen forudsatte desuden overlap mellem de forskellige faser i planlægningen og gennemførelsen af byggeriet. Opførelsen af de enkelte segmenter skulle således indledes, inden projekteringen af segmentet var fuldt afsluttet.

15. Anvendelsen af partnering indebærer, at entreprenørerne allerede i projekteringsfasen skulle indgå i et samarbejde med DR og rådgiverne, hvilket ville have en række fordele med hensyn til optimering af byggeprocessen og muligheder for at inddrage brugerønsker. DR vurderede dog, at markedet ikke var "modent" til en fuld partneringmodel, hvor entreprenører og rådgivere overtager en del af den risiko for budgetoverskridelser, der ellers ville hvile på bygherren. DR formulerede derfor den såkaldte "DR-model for partnering". Modellen indebærer, at DR havde den fulde risiko for budgetoverskridelser.

DR-modellen indebærer, at der for hvert segment skete et tidligt udbud i storentrepriser efter kriteriet "økonomisk mest fordelagtigt tilbud", idet der var fastsat en targetpris af bygherren som retningsgivende for tilbudsgiverne. Efter udbudsrunderen skulle der aftales en samlet foreløbig pris med hver entreprenør.

Når projekteringen var afsluttet, skulle entreprenøren meddele, om prisen kunne "genbekræftes", hvorefter der var en endelig aftale med fast samlet pris. Hvis der ikke skete genbekræftelse, kunne DR opsige aftalen med entreprenøren, medmindre dette skyldtes bristede forudsætninger, force majeure eller bygherrens ønske om fordyrende ændringer i projektet, eventuelt på forslag fra arkitekten.

16. DR-modellen indebar, at det var afgørende for DR's stilling i forhold til entreprenører, der forlangte en merpris i forbindelse med genbekræftelsen, at DR også i praksis havde mulighed for at udskifte entreprenøren. Dette forudsatte, at det efter DR's tidsplaner, omfanget af det allerede gennemførte byggeri og den generelle markedssituation var en realistisk mulighed for DR at udbyde entreprisen på ny.

DR-modellen og den øvrige tilrettelæggelse af byggeprocessen indebar endvidere, at det først var på det tidspunkt, hvor projekteringen af et segment var afsluttet, og der forelå en genbekræftelse for alle væsentlige entrepriser, at DR havde et sikkert grundlag for at opføre, hvad opførelsen af det projekterede segment ville koste. Hvis DR på dette tidspunkt konstaterede, at det var nødvendigt at gennemføre besparelser for at overholde den planlagte budgetramme, måtte der foretages en omprojektering, eller besparelserne måtte indarbejdes i projekteringen af andre segmenter. Dette forudsatte dels, at der var tid til rådighed, dels at byggeriet ikke var mere fremskredent, end at de nødvendige ændringer endnu kunne gennemføres. Tidspunktet for genbekræftelserne og omfanget af det byggeri af de enkelte segmenter, der gennemførtes, inden priserne var endeligt aftalt, havde derfor væsentlig betydning for den samlede risiko for en overskridelse af byggerammen på 3 mia. kr.

Den måde byggeriet var tilrettelagt på indebar således begrænsninger i mulighederne for at etablere et klart og sikkert budgetgrundlag, inden byggeriet gik i gang.

I juni 2002 opgav DR at udnytte tilbagekøbsklausulen vedrørende TV-Byen og Radiohuset, og bestyrelsen meddelte den 25. juni 2002 kulturministeren, at byggeriet blev igangsat.

17. Beslutning om at anvende DR-modellen for partnering var endnu ikke truffet ved Finansudvalgets tiltrædelse af Akt 251 2/9 1999. Finansudvalget har ikke taget stilling til DR's partneringmodel. Beslutningen herom blev truffet af DR's bestyrelse på et bestyrelsesmøde den 19. februar 2002.

IV. Svar på Statsrevisorernes spørgsmål

A. Spørgsmål 1: Arbejdsdelingen mellem Rigsrevisionen og DR's interne revision

18. Efter aftale mellem DR's bestyrelse og mig varetages revisionen af DR i et samarbejde mellem Rigsrevisionen og DR's interne revision, en såkaldt § 9-aftale. Opgaven som intern revisor varetages af et statsautoriseret revisionsfirma. Det nærmere samarbejde og koordineringen af den samlede revisionsindsats sker løbende på møder mellem Rigsrevisionen og intern revision.

Det fremgår af aftalen, at intern revision skal påtage årsrapporten og opnå en begrundet overbevisning om, at den giver et retvisende billede af DR's aktiver og passiver, finansielle stilling ved årets udgang samt resultatet af DR's aktiviteter og pengestrømme i overensstemmelse med lovgivningens og vedtægternes krav til regnskabsaflæggelsen. Intern revision skal påse, at der foreligger ajourførte og relevante forretningsgangsbeskrivelser på alle væsentlige områder, samt at de i forretningsgangene indlagte kontroller er i overensstemmelse med beskrivelserne og har fungeret betryggende i regnskabsperioden.

Intern revision skal herudover varetage en række andre opgaver. Disse omfatter:

- revision af finansiel information, herunder kontrol af, om afholdte omkostninger er i overensstemmelse med budgetter
- gennemgang og vurdering af ledelsesrapportering, herunder kortperiodisk rapportering på relevante niveauer
- regnskabsanalytiske opgaver
- it-revision
- uanmeldte beholdningseftersyn og påsyn af, at forretningsgange til sikring af aktiver er betryggende.

Intern revision har i sine planlægningsnotater for 2005 og tidligere ikke særligt omtalt revision eller gennemgang af byggeprojektet, men i planlægningsnotatet for 2006 og 2007 har intern revision anført, at man ikke foretager revision af byggeriet, da denne foretages af Rigsrevisionen. Da byggeriet af DR udgør en meget væsentlig del af DR's regnskab, og da området er risikofyldt, burde Rigsrevisionen have anfægtet denne formulering, ligesom Rigsrevisionen burde have bedt intern revision afholde sig fra at omtale Rigsrevisionens revisionsopgaver i sit planlægningsnotat.

Jeg finder nu, at Rigsrevisionen under hele byggeprojektet burde have stillet krav, om at intern revision bredere og mere indgående skulle have inddraget byggeriet af DR Byen i sin revision. Dette ville have givet et bedre grundlag for Rigsrevisionens revision.

Intern revision har i sit hørings svar tilkendegivet, at intern revision herved har ønsket at præcisere, at revisionen af årsregnskabet ikke omfatter vurdering af processen for byggeprojektet, herunder vurdering af budget, færdiggørelsesgrad, omkostninger til færdiggørelse og risici tilknyttet DR Byen.

Intern revision har endvidere tilkendegivet, at intern revision gennem alle årene har foretaget revision af regnskabsposterne vedrørende byggeriet i årsregnskabet (materielle anlægsaktiver, herunder grunde og bygninger samt anlæg under udførelse) i overensstemmelse med danske revisionsstandarder.

Jeg skal for god ordens skyld tilkendegive, at Rigsrevisionens årsrevision heller ikke normalt omfatter en analyse og vurdering af budget, færdiggørelsesgrad eller risici.

Jeg kan tilføje, at intern revision i sit revisionsprotokollat for 2003 fra april 2004 har behandlet projektdirektørens månedsrapport for januar 2004 for DR Byen og i den forbindelse giver intern revision, at økonomien for den resterende del af byggeriet er under moderat pres.

I revisionsprotokollaterne for 2006 og 2007 har intern revision udførligt omtalt revisionen af den regnskabsmæssige behandling af DR Byen.

Intern revision har desuden i 2006 udarbejdet et særligt notat om regnskabsmæssig behandling af leasing, da DR ønskede at finansiere nødstrømsanlægget via leasing. Rigsrevisionen og intern revision havde peget på, at en række forhold skulle være overholdt, for at DR kunne anvende leasing, og intern revision udarbejdede i den forbindelse notatet til DR.

19. Rigsrevisionens og intern revisions revision af årsrapporten skal i henhold til § 9-aftalen udføres efter god offentlig revisionsskik, idet intern revisions opgaver i den undersøgte periode dog ikke har omfattet en vurdering af, om der blev taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af DR, hverken i relation til byggeprojektet eller til DR's øvrige virksomhed. DR havde dog mulighed for at anmode intern revision om at udføre ekstraopgaver mod særskilt betaling, og intern revision har efter særlig aftale med DR i 2007 gennemgået en række centrale procedurer i økonomistyringen af byggeriet af DR Byen.

Jeg kan oplyse, at der ikke er indgået andre aftaler om revisionen af DR end den § 9-aftale, der er indgået mellem bestyrelsesformanden og mig.

20. Revisionsordningen med en § 9-aftale betyder, at resultaterne af intern revisions arbejde indgår som en væsentlig del af grundlaget for Rigsrevisionens konklusioner. Intern revision skal og har således årligt underrettet Rigsrevisionen om sine revisionsplaner og skal og har stillet sine arbejdspapirer mv. til rådighed for Rigsrevisionen. Det omvendte gør sig ikke gældende, og intern revision kan således ikke bygge sin revision og sine konklusioner på Rigsrevisionens arbejde.

Besvarelse

21. Jeg kan sammenfatte arbejdsdelingen mellem intern revision og Rigsrevisionen til, at intern revision og Rigsrevisionen hver især skal udføre en revision, der giver grundlag for, at intern revision og Rigsrevisionen kan afgive deres respektive revisionspåtegninger til årsrapporten. Rigsrevisionen skal kunne basere sin revision på intern revisions arbejde, og dette gælder også i relation til revision af byggeriet af DR Byen.

Jeg skulle have stillet krav om, at intern revision lagde særlig vægt på revisionen af byggeriet, så intern revision foretog en bredere og mere indgående revision af DR Byen. Det kunne have givet et bedre grundlag for Rigsrevisionens revision.

B. Spørgsmål 2: Bestyrelsens byggeudvalg og økonomiinstruks

Byggeudvalget

22. DR's bestyrelse etablerede i forbindelse med tilrettelæggelsen af byggeprojektet et byggeudvalg bestående af bl.a. medlemmer af DR's bestyrelse og direktion. Byggeudvalgets opgave var bl.a. at sikre løbende beslutningskompetence i vigtige spørgsmål mellem bestyrelsesmøderne. Årsrevisionen har ikke omfattet en vurdering af det formelle grundlag for byggeudvalgets etablering. Kammeradvokaten vurderede i forbindelse med revisorundersøgelsen, at beslutningen om at nedsætte et byggeudvalg med denne opgave var i strid med den ledelsesstruktur, der er fastsat i loven og vedtægterne for DR.

23. Jeg tager Kammeradvokatens udtalelse til efterretning. Jeg finder dog samtidig, at et byggeudvalg kan medvirke til at styrke bestyrelsens indsigt i større byggeprojekter som DR's.

Besvarelse

24. Rigsrevisionen har ikke været opmærksom på, at bestyrelsens etablering af byggeudvalget har været i strid med DR's ledelsesstruktur. Spørgsmålet om byggeudvalgets forenelighed med den forudsatte ledelsesstruktur for DR har ikke haft indflydelse på vurderingen af, om DR's årsrapporter har været retvisende.

Efter min vurdering har det været en rigtig beslutning at nedsætte et byggeudvalg, men de formelle rammer mv. for udvalget skulle naturligvis have respekteret lov og vedtægter for DR.

Økonomiinstruksen

25. Generaldirektøren skal efter DR's vedtægt afgive forslag til bestyrelsens beslutning om en økonomiinstruks for DR, der fastlægger de overordnede retningslinjer for DR's økonomiske styring og regnskabsaflæggelse. Rigsrevisionen har drøftet den manglende økonomiinstruks med DR flere gange, men det kan konstateres, at Rigsrevisionen ikke i tilstrækkelig grad har fulgt op på og rapporteret til DR's ledelse om dette forhold. Rigsrevisionen og intern revision har imidlertid som led i revisionen løbende revideret de forretningsgange og interne kontroller, som indgår i den økonomiske styring og regnskabsaflæggelse. Endvidere har Rigsrevisionen under årsrevisionen konstateret, at DR's byggeprojekt var underlagt en særlig og til dette formål fastlagt økonomisk styring, som bl.a. omfattede systemer udviklet specielt til styring af byggeprojekter. DR's bestyrelse har efterfølgende udstedt den

omhandlede instruks, der er en samling af eksisterende retningslinjer for økonomistyring mv. i DR, som allerede var i anvendelse.

Besvarelse

26. Jeg må konstatere, at Rigsrevisionen har været opmærksom på, at der ikke som foreskrevet i vedtægterne forelå en godkendt økonomiinstruks, men at Rigsrevisionen beklageligvis ikke fulgte op herpå.

C. Spørgsmål 3: Rigsrevisionens revisionsprotokollater og bemærkninger til revisorundersøgelsens konklusioner

27. Statsrevisorerne har med udgangspunkt i Rigsrevisionens revisionsprotokollater spurgt om Rigsrevisionens bemærkninger til revisorundersøgelsens konklusioner om:

- at der ikke har været etableret et effektivt økonomistyringssystem til opfølgning på byggeprojektets økonomi, og at budgetgrundlaget har været utilstrækkeligt
- at der ikke har været sikret et effektivt system til risikostyring og risikovurdering
- at DR ikke har haft optimale forudsætninger for at påtage sig bygherreansvaret og økonomistyringen af projektet, jf. også Rigsrevisionens og intern revisions gentagne anbefalinger i 1999-2002 til bestyrelsen om at styrke økonomistyringen.

Jeg behandler endvidere spørgsmålet, der har været fremme i dagspressen om, hvordan der år efter år kunne gives en anmærkningsfri påtegning.

Formålet med og planlægningen af Rigsrevisionens revision af DR

28. Rigsrevisionens revision af DR har til formål at kunne give en revisionspåtegning på DR's årsrapport for de enkelte år. Revisionen udføres i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik. Revisionen skal efterprøve, om regnskabet er rigtigt, og om oplysningerne i årsrapporten i øvrigt giver et retvisende billede. Det efterprøves samtidig, om der er etableret forretningsgange og interne kontroller, der i videst muligt omfang sikrer, at de dispositioner, der er omfattet af regnskabet, er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis. På udvalgte områder kan der endvidere foretages en vurdering af, om virksomheden har taget skyldige økonomiske hensyn i driften.

Den årlige planlægning af årsrevisionen sker ud fra en vurdering af væsentlighed og risiko. Byggeriet af DR Byen blev i den generelle vurdering vurderet som et både væsentligt og risikobetonet område. Der blev derfor udarbejdet et særskilt planlægningsnotat for revisionen af DR Byen for hvert af årene 2002-2006, og et særskilt afsnit blev indarbejdet i planlægningsnotatet for revisionen af DR's 2007-regnskab.

I forbindelse med årsrevisionen af DR for 2002-2007 blev der gennemført særlige bygge-revisioner af DR Byen. I de årlige bygge-revisioner var det ikke muligt at undersøge alle de forhold, som ville kunne inddrages i en større undersøgelse. Det generelle formål med bygge-revisionerne var at efterprøve, om byggeregnskabet var rigtigt, og de bevillingsmæssige forudsætninger var overholdt. Bygge-revisionerne af DR Byen var afgrænset til en vurdering af byggeregnskabet samt udvalgte aspekter vedrørende byggeriets organisering, forretningsgange samt tilrettelæggelse af den økonomiske og tidsmæssige styring.

Der er forskel på Rigsrevisionens revision af økonomistyring ved årsrevisionen og ved en egentlig større undersøgelse. Rigsrevisionen vil normalt ved årsrevisionen se på, om der er etableret systemer og forretningsgange, der medvirker til at sikre en god økonomistyring, mens man ved en større undersøgelse også vil undersøge, om de data (også budgetdata), der indgår i økonomistyringsrapporteringen, er korrekte og baserer sig på valide underliggende informationer. Rigsrevisionen har ikke i forbindelse med årsrevisionen foretaget en analyse af budgetestimerne for ikke-disponerede udgifter eller grundlaget for de færdiggørelsesgrader for byggeriet, som DR havde angivet i månedsrapporterne mv.

29. Rigsrevisionen havde således i revisionsprotokollatet fra april 2006 vedrørende årsrapporten for 2005 særligt anført, at Rigsrevisionen kunne tage spørgsmål vedrørende dette regnskab op til yderligere undersøgelser, fx i forbindelse med beretninger til Statsrevisorerne efter rigsrevisorlovens § 17. Som tidligere nævnt havde Rigsrevisionen i efteråret 2006 påbegyndt, men ikke gennemført, en større undersøgelse af DR's byggeprojekt i Ørestad.

Det samme særlige forbehold vedrørende udførelse af større undersøgelser blev gentaget i revisionsprotokollatet vedrørende årsrapporten for 2006 med præcisering af, at en sådan yderligere undersøgelse også kunne omfatte tidligere regnskabsår. I revisionsprotokollatet vedrørende årsrapporten for 2007 blev endvidere tilføjet, at i disse undersøgelser kunne der fremkomme nye oplysninger, som kunne give anledning til, at konkrete forhold, der var behandlet i forbindelse med det konkrete revisionsprotokollat, ville blive behandlet på ny. Dette særlige forbehold svarer også til det, som i de seneste år er blevet anvendt ved afgivelsen af Rigsrevisionens erklæring vedrørende revisionen af statsregnskabet.

Budgetgrundlaget

30. Revisorundersøgelsen har konkluderet, at budgetgrundlaget var utilstrækkeligt, idet der ved beslutningen om iværksættelsen af byggeriet ikke forelå et fuldstændigt og gennemarbejdet budgetgrundlag, som også omhandlede risikoen for budgettet. Jeg har konstateret, at der ved kulturministerens forelæggelse af ansøgning for Finansudvalget om statsgaranti for lån til byggeriet af DR Byen ikke forelå et detaljeret budget, men et standardprisoverslag på 3 mia. kr., som var baseret på erfaringer fra andre byggerier (Carl Bro-rapporten).

Rigsrevisionen har ikke som led i sin årsrevision af DR efterprøvet grundlaget for den økonomiske ramme, der forelå ved behandlingen af Akt 251 2/9 1999, eller for de senere noter og analyser, der blev udarbejdet frem til bestyrelsens beslutning i februar 2002 om at igangsætte byggeriet inden for rammen på 3 mia. kr.

31. Jeg kan oplyse, at DR's bestyrelse den 19. februar 2002 besluttede, at byggeriet kunne gennemføres inden for en ramme på 3 mia. kr., og bestyrelsen tiltrådte samtidig projektdirektørens indstilling om, at der ved byggeriet skulle anvendes DR-modellen for partnering. Forinden havde DR tilknyttet projektet en rådgivende ingeniør, hvorfra blev modtaget omfattende bygherrerådgivning.

Modellen indebar, at bygherren ved gennemførelsen af byggeprojektet gradvist opnåede et mere sikkert grundlag for at opstille et præcist budget, i takt med at bygningernes udformning blev konkretiseret i planlægningen og projekteringen, og der blev indgået bindende aftaler med rådgivere og entreprenører om de konkrete arbejdsopgaver. Det var bygherrens opgave ved tilrettelæggelsen af byggeprocessen at prioritere mellem de styringsmæssige hensyn til omkostninger, tidsplan og risici samt krav og ønsker til det færdige resultat.

Den måde, byggeriet af DR Byen var tilrettelagt på, indebar begrænsninger i mulighederne for at etablere et klart og sikkert budgetgrundlag, inden byggeriet gik i gang.

Besvarelse

32. Det er min opfattelse, at det faldt inden for bestyrelsens kompetence at beslutte, at byggeriet skulle iværksættes og gennemføres efter DR-modellen. Beslutningen om, at byggeriet kunne gennemføres inden for en ramme på 3 mia. kr., tilkom også DR's bestyrelse.

Jeg finder ikke, at Rigsrevisionen som et led i årsrevisionen skulle eller kunne have efterprøvet grundlaget for den økonomiske ramme.

DR's økonomistyring

33. DR's forretningsgange i forbindelse med styringen af (byggeriet og) økonomien har været tilrettelagt, så der månedligt blev udarbejdet en rapport af projektdirektøren på basis af indrapporteringer fra projektlederne for de enkelte projekter i byggeriet om foreløbige entreprisekontrakter og senere genbekræftelser herpå. Projektdirektørens rapport omhandlede

herudover de hidtidige omkostninger (faktureringer), de forventede fremtidige omkostninger på basis af indgåede kontrakter (disponerede beløb), reserver og deres fordeling, risikovurderinger baseret på 50/50-estimat, estimeret færdiggørelsesgrad, handlingsplaner for imødegåelse af forudsete overskridelser i form af omprojekteringer og besparelsesforslag, overholdelse af tidsplaner, usikkerheder i forbindelse med krav fra entreprenører, krav mod entreprenører/forsikringsselskaber samt usikkerheder i forbindelse med uforudsete forhold ved byggeriet.

Månedssrapporterne blev forelagt, gennemgået og drøftet med direktionen og på byggeudvalgets møder, og en sammenfatning af rapporten blev forelagt DR's bestyrelse.

Efterfølgende har det vist sig, at de vurderinger, konsekvenser og indregninger af forventede fremtidige arbejder og omkostninger, som DR anvendte i forbindelse med økonomistyringen, ikke var i overensstemmelse med den senere udvikling.

34. Rigsrevisionen vurderede første gang tilrettelæggelsen af styringen af byggeprojektet i forbindelse med revisionen af årsrapporten for 2002. DR havde etableret en byggeorganisation og havde rekrutteret ledere med erfaring fra andre større byggerier, ligesom der fortsat var tilknyttet en ekstern bygherrerådgiver. Der var tilrettelagt en udbudsstrategi under hensyn til markedssituationen og etableret en proces for rapportering af status og risici til DR's bestyrelse. Der var i byggeorganisationen etableret forretningsgange og systemer, som efter Rigsrevisionens vurdering tilsammen sikrede, at det var muligt at registrere relevante oplysninger om de indgåede aftaler, håndtere indeksreguleringen af de forskellige kontraktsummer og føre et løbende dispositionsregnskab. Rigsrevisionen vurderede på den baggrund i revisionsprotokollatet for 2002, at DR havde tilrettelagt og styrede bygge- og teknologiprojektet hensigtsmæssigt.

35. Rigsrevisionen har i sine årlige revisioner vedrørende 2003-2007 gennemgået delregnskaberne for byggeprojektet og de forretningsgange og interne kontroller, der lå til grund herfor. Rigsrevisionen har i den forbindelse påset, at der skete afstemning mellem entreprisstyringssystemet (BSA), dispositionsregnskabet i byggeøkonomisystemet (BØ) og DR's almindelige regnskabssystem. Det blev i den forbindelse konstateret, at registreringerne i systemerne blev afstemt på totalniveau, idet periodiseringsfejl og udestående registreringer dog vanskeliggjorde afstemningerne.

Revisionen har endvidere omfattet stikprøvevis efterprøvning af de disponerede og afholdte udgifter, som indgik i budgettet og i de dertil hørende regnskabsposter. Rigsrevisionen foretog ikke i forbindelse med årsrevisionen en vurdering af budgetestimerne for ikke-disponerede udgifter eller grundlaget for de færdiggørelsesgrader for byggeriet, som DR havde angivet i månedssrapporterne mv.

Rigsrevisionen har endvidere i 2003, 2005 og 2006 gennemgået en stikprøve af betalinger og kontrolleret, at disse havde grundlag i godkendte rekvisitioner og indgåede aftaler, der var registreret i byggeøkonomisystemet. I 2003 og 2005 blev der kun konstateret mindre fejl.

36. Derimod oplyste Rigsrevisionen i sine revisionsprotokollater for henholdsvis 2006 og 2007, at der var flere tilfælde, hvor sammenhæng mellem rekvisition og faktura ikke umiddelbart kunne kontrolleres, og at dette ikke var i overensstemmelse med byggeprojektets ledeshåndbog. Det havde derfor ikke været muligt at vurdere, om der forelå behørigt godkendte rekvisitioner/aftaler med entreprenøren, inden arbejdet var igangsat, og om konteringen i byggeregnskabet var korrekt. Revisionen for 2007 viste dog, at procedurerne var ændret, så sammenhængen var blevet væsentligt forbedret i løbet af sidste halvår af 2007. Herudover konstaterede Rigsrevisionen i sit revisionsprotokollat for 2006, at DR ikke i alle tilfælde havde fået stillet aftalte sikkerheder for entreprenørernes opfyldelse af de indgåede aftaler.

37. Det blev i revisorundersøgelsen konstateret, at der alene kunne gennemføres totalafstemninger mellem entreprisstyringssystemet og byggeøkonomisystemet, og at der forekom fejlkonteringer og blev anvendt rammerekvitioner, der ikke umiddelbart kunne sammenholdes med de underliggende aftaler med entreprenører.

Revisorundersøgelsens konstateringer vedrørende disse forhold er således i overensstemmelse med Rigsrevisionens løbende revisionsresultater.

Jeg er også enig i revisorundersøgelsens konstatering af, at byggeøkonomisystemet, der dannede grundlag for rapporteringen til DR's ledelse, og entreprisstyringssystemet, der blev anvendt til styring af de enkelte entreprisekontrakter og aftaler, principielt kunne rumme et anvendeligt økonomisk udtryk for byggeriets fremdrift og færdiggørelsesgrad. Det fremgik dog også af revisorundersøgelsen, at det ikke kunne ses, at systemerne havde været anvendt hensigtsmæssigt i praksis. Jeg er enig i denne konstatering.

38. I revisionsprotokollatet for 2003 var det vurderingen, at DR havde tilrettelagt og gennemført styringen hensigtsmæssigt af såvel tid som økonomi for byggeprojektet. Jeg omtalte, at DR havde måttet annullere flere udbud vedrørende segment 4 (koncertsalen), da licitationsresultaterne var utilfredsstillende, ligesom DR havde besluttet at omprojektere segmentet, så der blev indarbejdet besparelser, og endelig, at entrepriseformen var ændret fra storeentreprise til fagentrepriser. Der var samtidig i revisionsprotokollatet henvist til konkrete sider i udkast til projektdirektørens rapport af januar 2004, hvor status og handlingsplan for økonomi og tid for byggeprojektet var gennemgået.

Jeg finder nu, at revisionsprotokollatet burde have gengivet, at det af udkast til projektdirektørens rapport fremgik, at det samlede byggeprojekt var under moderat pres, og at det var vigtigt, at den opstillede handlingsplan blev gennemført med succes, da det var afgørende for overholdelsen af projektøkonomien. Samtidig omtaltes usikkerhederne vedrørende segment 4. Endvidere var det afgørende for projektøkonomien i det samlede projekt, at DR var bevidst om, at rådgivere, entreprenører og projektets leverandører i øvrigt fik afstemt deres opfattelse af funktionalitet og bygningskrav til både segment 4's koncertsalsbyggeri og Indre Gade, hvor overslagsberegninger viste udgifter over budgettet.

39. For 2004 vurderede Rigsrevisionen i sit revisionsprotokollat, at DR havde tilrettelagt og gennemført styringen af byggetekniske forhold i byggeriet hensigtsmæssigt, og at DR havde tilrettelagt styringen af såvel tid som økonomi for både byggeprojektet og teknologiprojektet hensigtsmæssigt. Rigsrevisionen vurderede også, at DR havde fulgt byggeriet løbende, men det havde ikke været tilstrækkeligt til at kunne fastholde byggebudgettet på 3,0 mia. kr., selv om DR's projektledelse havde sat mange tiltag i værk for at overholde budgettet.

I mit notat til Statsrevisorerne af 13. april 2005 om DR's byggeri i Ørestad oplyste jeg bl.a. på denne baggrund, at det var min opfattelse, at DR's økonomiske og byggetekniske forretningsgange om styring, dokumentation og opfølgning havde været hensigtsmæssigt tilrettelagt, men at de tiltag, DR's projektledelse havde sat i værk for at imødegå problemerne, havde vist sig ikke at være tilstrækkelige til at fastholde budgettet og tidsplanen. Det fremgik endvidere, at notatet ikke omfattede en vurdering af, om det reviderede byggebudget og tidsplanen kunne overholdes. Dette notat blev kommenteret af mig på bestyrelsesmødet i april 2005, hvor revisionsprotokollatet for 2004 blev behandlet.

I såvel revisionsprotokollat som notat fra april 2005 anførte Rigsrevisionen risikoelementer vedrørende rådgivningshonorarer, omprojektering, afklaring af grænseflader, overholdelse af budget og tidsplan, entreprisekontrakter, der overskrider targetpriser, merforbrug af materialer og tid i forhold til projektforslag, problemer med fundamentering og armering i segment 4, targetpriser, der havde været for lave i forbindelse med tidligt udbud, og besparelser, der ikke var gennemført. Endelig anførtes det i slutningen af notatet til Statsrevisorerne, "at DR's byggeri i Ørestad er et omfattende projekt med mange bygningsmæssige, kontraktmæssige og finansieringsmæssige udfordringer. Byggeprojektet er langt fra færdigt,

og også i de afsluttende faser i 2005-2008 kan der forventes at opstå uforudsete vanskeligheder, der kan have konsekvenser for både udgifter og overholdelse af tidsplan".

40. I revisionsprotokollatet for 2005 konkluderede Rigsrevisionen, at den økonomiske styring var tilfredsstillende, men at DR løbende foretog justeringer af byggebudgettet mellem de enkelte segmenter og omkostningstyper (rådgivere, entrepriser mv.). De væsentligste af disse justeringer blev angivet i revisionsprotokollatet.

Jeg finder nu, at Rigsrevisionen her tydeligt kunne have peget på, at sådanne justeringer kan være et risikoelement.

41. Rigsrevisionen har i 2006 gennemført en særlig budgetundersøgelse og oplyst DR's bestyrelse herom i et revisionsprotokollat af 8. december 2006. I forbindelse med undersøgelsen bad Rigsrevisionen DR om at udarbejde en ledelses- og fuldstændighedserklæring. DR bekræftede, at alt materiale, som var relevant i forbindelse med budgetundersøgelsen, og som var DR bekendt, var udleveret til Rigsrevisionen.

Rigsrevisionens budgetundersøgelse var afgrænset til at vurdere, om budgettet efter en stigning i august 2006 på 630 mio. kr. var baseret på et korrekt byggregnskab, om de kendte risici var medtaget, om de endeligt indgåede aftaler var indregnet, og om de kendte, men ikke endeligt indgåede aftaler var indregnet i budgettet på grundlag af en risikovurdering.

Rigsrevisionen konkluderede, at det var tilfældet, men at der var budgetposter, som burde have været indarbejdet allerede i 2005-budgettet (fejlsvurdering af udgifter til byggeledelse og tilsyn samt manglende konsekvensrettelse af ændret brandsikringsstrategi). Ligeledes var der allerede sket "skred" i det budget, der var udmeldt i august 2006 (manglende besparelser, ekstraarbejder, grænseflader og udgifter i forbindelse med segment 4, som betød, at reserveerne til segment 4 reelt var disponeret).

Der manglede fortsat genbekræftelse af targetpriser for 7 entrepriser (hvilket erfaringsmæssigt betød stigninger). Indtægten fra leasing af nødstrømsanlæg var også usikker, da det afhang af, om leasingen kunne gennemføres (den manglende indtægt ville betyde, at budgettet blev højere).

Rigsrevisionen afsluttede med at gentage sin vurdering fra notatet til Statsrevisorerne fra april 2005 om, at der også i slutfasen af byggeriet i 2007-2008 kunne forventes at opstå vanskeligheder. Samtidig blev det fremhævet som en risiko, at der udestod genbekræftelser af targetpriser, og at der allerede 3 måneder efter, at budgettet var forhøjet med 630 mio. kr., havde vist sig budgetstigninger på 68 mio. kr., og at reserveerne var reduceret til kun 151 mio. kr. Rigsrevisionen vurderede, at budgettet på 4,0 mia. kr. næppe ville holde, og at det ville være nødvendigt at revurdere reserveerne. Budgettet blev i februar 2007 opskrevet med yderligere 700 mio. kr. til 4,7 mia. kr.

42. Ifølge revisorundersøgelsen har der i løbet af den undersøgte periode 1999-2007 været en række andre svagheder ved den økonomiske styring. Undersøgelsen har bl.a. konkluderet, at de reviderede byggebudgetter i perioden efter 2002 ikke har været tilstrækkeligt gennemarbejdede, og at opgørelsen af det estimerede slutforbrug i byggeøkonomisystemet ikke afspejlede byggeriets løbende udvikling, men svarede til de givne budgetrammer. Der har desuden manglet tilstrækkelig intern kontrol og opfølgning, idet der især fra 2004 til 2005 ikke længere blev foretaget controlling af registreringerne af indgåede aftaler i entreprisstyringssystemet. Der var ikke tilstrækkeligt fokus på entreprenørernes genbekræftelse af pris aftaler og DR's muligheder for at gøre krav gældende mod rådgivere.

Besvarelse

43. Rigsrevisionen har i sin årsrevision overordnet vurderet, at DR havde et hensigtsmæssigt økonomistyringssystem, og at den økonomiske og tidsmæssige styring var hensigtsmæssig. Samtidig pegede Rigsrevisionen gennem årene på et stort forbrug af reserver på et tidligt tidspunkt i byggeprojektet, at DR foretog omprioriteringer, vigtigheden af overholdelse af handlingsplaner, annullering af udbud og omprojektering i tilknytning til segment 4 (koncertsalen), besparelsesplaner og manglende overholdelse heraf, forcering af byggeriet og forlængelse af byggeperioden samt konkrete fordyrelser som problemerne med bubble-deck (etageadskillelse) i segment 2 og yderligere betonfundamenter og armering ved segment 4. Det er alle ting, der har betydning for overholdelse af budgettet. Det fremgik af månedsrapporterne, at DR var opmærksom på disse ting og foranstaltede tiltag, som imidlertid viste sig ikke at være tilstrækkelige.

På den baggrund finder jeg, at Rigsrevisionens overordnede vurderinger frem til 2005 om, at DR's økonomiske og tidsmæssige styring var hensigtsmæssig, tillige burde have afspejlet de reservationer, som de nævnte usikkerheder i DR's styring gav anledning til. Det understreger nødvendigheden af at være præcis i rapporteringen af revisionen.

Jeg må samtidig beklage, at Rigsrevisionens konklusioner særligt i revisionsprotokollatet vedrørende 2005 ikke var tilstrækkeligt klare.

Konklusionerne om økonomistyringen i revisionsprotokollaterne burde alene være udtrykt på den måde, at de forretningsgange og elementer i rapporteringen i økonomistyringen, særligt projektdirektørens månedsrapporter og ledelsesbehandlingen heraf, der var etableret, var hensigtsmæssige, ligesom det burde være understreget, at Rigsrevisionen ikke havde analyseret data i månedsrapporterne. Specielt burde Rigsrevisionen i revisionsprotokollaterne have medtaget og understreget, at revisionen ikke omfattede en gennemgang af, om byggebudget og tidsplan kunne overholdes, sådan som det var præciseret i notatet af 13. april 2005.

Risikostyring og risikovurderinger

44. Som det fremgår ovenfor, var DR's egne risikovurderinger indeholdt i månedsrapporterne, som blev forelagt, gennemgået og drøftet med direktionen og på byggeudvalgets møder, og et sammendrag af rapporter blev forelagt DR's bestyrelse.

Jeg har i den forbindelse noteret mig, at revisorundersøgelsen på s. 388 konkluderer:

"Vi er ved vores undersøgelse kun i meget begrænset omfang blevet bekendt med informationer, (interne) dokumenter, systemer, planer mv. – herunder information om negative prognoser – der ikke er præsenteret for DR's øverste ledelse. Det skal understreges, at ingen af disse risikovurderinger eller prognoser, eller viden der i øvrigt ses at have været til stede i projektorganisationen, vidnede om overskridelser af det samlede byggeprojekt, som var i nærheden af de 1,7 mia. kr., som fremgår af DR's seneste slutprognose".

45. Rigsrevisionen har som led i årsrevisionen løbende fulgt byggeledelsens rapportering af sine risikovurderinger og har i revisionsprotokollatet vedrørende årsrapporten for 2003 henvist til projektdirektørens rapport af januar 2004. DR's ledelse fik rapporten og et særskilt resumé. Projektdirektørens rapport gennemgik projektøkonomien og konkluderede, at økonomien var under moderat pres, og rapporten omtalte usikkerhederne vedrørende segment 4. Ud over henvisningen til rapporten fremgik det af revisionsprotokollatet, at DR havde foretaget ændringer i tilrettelæggelsen af byggeriet af segment 4. DR havde på baggrund af utilfredsstillende licitationsresultater besluttet at foretage en omprojektering og at opdele 3 store entrepriser til fagentrepriser.

I det følgende år oplyste jeg i revisionsprotokollatet vedrørende årsrapporten for 2004 og i mit notat til Statsrevisorerne af 13. april 2005, som DR's bestyrelse modtog i kopi, om DR's vurdering af årsagerne til de budgetoverskridelser, der i oktober 2004 førte til en udvidelse

af budgetrammen fra 3,0 mia. kr. til 3,3 mia. kr., og om projektdirektørens rapporter for 2002-2004. Det fremgik bl.a., at de aftalte priser for fagentrepriserne, på trods af omprojekteringen af segment 4, havde oversteget det forventede.

46. I november 2005 drøftede Rigsrevisionen med byggeledelsen de 10 største risici, som projektdirektøren pegede på. Rigsrevisionen gennemgik endvidere i forbindelse med afgivelsen af revisionsprotokollatet for 2005 i foråret 2006 risikovurderingerne i projektdirektørens månedsrapporter for december 2005 samt januar og februar 2006. Formålet hermed var at vurdere, om DR havde fokus på de risici, der var konstateret eller kunne opstå i forbindelse med færdiggørelsen af byggeprojektet. Blandt risikomomenterne var udestående genbekræftelser vedrørende segment 4 (koncertsalen) og tværsegmentielle entrepriser samt nye brugerønsker og organisationsændringer vedrørende indretning. Endvidere var der spørgsmål om besparelser og udskydelser indeholdt i den økonomiske handlingsplan vedrørende segment 4, et udbedringsprojekt vedrørende segment 2's bubbledeck (etageadskillelse), andre forhold vedrørende bl.a. produktionsteknologi (adgangsterminer for teknologiprojektet) og endelig øgede omkostninger i relation til tidsfristforlængelse på segment 3 samt vinterarbejde på segment 4.

Rigsrevisionen har ligeledes i sin årsrevision konstateret, at DR arbejdede med en risikomodell, der fremlagde 3 scenarier: bedste sagsforløb, mest sandsynlige sagsforløb og værste sagsforløb. Risikovurderingen er baseret på et 50/50-estimat. DR lagde i sine månedsrapporter flest kræfter i at beskrive konsekvenserne for det mest sandsynlige sagsforløb.

Det fremgik endvidere af revisionsprotokollatet for 2005, at der på dette tidspunkt var indgået forlig med entreprenøren på segment 4's råhus, og den samlede byggesum var som følge heraf i februar 2006 blevet forøget med 70 mio. kr. til 3.370 mio. kr. i 1999-priser. Rigsrevisionen henviste til intern revisions protokollat, hvor det fremgik, at intern revision havde indhentet oplysninger om de igangværende sager vedrørende DR Byen fra DR's advokat.

47. Rigsrevisionen konkluderede i sit revisionsprotokollat for 2005 af 25. april 2006, at DR havde tilstrækkeligt fokus på de risici, som kunne forlænge byggefasen eller fordyre byggeriet, og på uforudsete omkostninger i den resterende byggeperiode.

Jeg må konstatere, at det ikke var klart i revisionsprotokollatet, hvordan denne vurdering skulle forstås. Det burde være understreget, at Rigsrevisionen fandt, at DR var særlig opmærksom på de risikofaktorer, som også efter Rigsrevisionens opfattelse var de væsentligste, men at Rigsrevisionen ikke selv havde foretaget en analyse af de budgetmæssige konsekvenser af de enkelte risikoelementer.

Samtidig burde Rigsrevisionen have gentaget sine vurderinger fra notatet til Statsrevisorerne fra april 2005 om, at der også i slutfasen af byggeriet kunne forventes at opstå vanskeligheder.

Efterfølgende har det vist sig, at de vurderinger, konsekvenser og indregninger af forventede fremtidige arbejder og omkostninger, som DR anvendte i risikomodellen, ikke var i overensstemmelse med den senere udvikling.

48. KPMG og Grant Thornton har gennemført en undersøgelse af alle de risikovurderinger, som byggeledelsen har gennemført i perioden december 2001 - februar 2007. Da undersøgelsen er gennemført i 2007-2008, har KPMG og Grant Thornton kunnet sammenholde risikovurderingerne med den efterfølgende udvikling. Det fremgår af revisorundersøgelsen, at DR's risikovurderinger for økonomi/tidsplaner indtil juni 2006 blev udarbejdet ved metoden "successiv kalkulation". Metoden er alment anerkendt, men en række konkrete forhold blev ikke korrekt indarbejdet i risikovurderingerne. Gennemgangen af DR's risikoanalyse fra januar 2004 viser således, at denne analyse ikke i tilstrækkeligt omfang tog højde for de væsentlige risici og usikkerheder, som knyttede sig til opførelsen af segment 4, herun-

der dels de store økonomiske/tidsmæssige problemer i relation til udførelse af råhusentreprisen, dels at indkomne tilbud på storentrepriserne for lukning og scenografi væsentligt oversteg de forventede targetpriser, og dels at der ikke var foretaget genbekræftelser af priser/tid. KPMG og Grant Thornton har ved bl.a. interviews og gennemgang af de interne e-mails, der har kunnet genskabes, undersøgt sagsbehandlingen internt i byggeorganisationen. I revisorundersøgelsen konstateres, at ledelsen af byggeprojektet ved færdiggørelsen af risikoanalysen fra januar 2004 ændrede analysens konklusion fra, at det samlede budget var under "meget stort pres", til at budgettet var under "moderat pres". Jeg kan oplyse, at Rigsrevisionen ikke havde kendskab til denne ændring.

49. Revisorundersøgelsens gennemgang af den efterfølgende risikoanalyse fra marts 2005 konkluderer, at denne analyse var for optimistisk i relation til vurderingen af udfaldet af konflikten mellem DR og entreprenøren på segment 4's råhus. Undersøgelsen konstaterer, at der fra maj 2005 i større grad løbende blev fokuseret på risiko og usikkerhed, og at opdateringen af risikovurderinger herefter indgik som fast element i månedsrapporteringsprocessen. KPMG og Grant Thorntons gennemgang af den interne sagsbehandling i DR har vist, at medlemmer af projektstaben i arbejdsrapporter af juni 2005 og oktober 2005 gennemgik en række økonomiske risici samt et konstateret overforbrug på 60,3 mio. kr. KPMG og Grant Thornton bemærker, at denne negative udvikling i DR's byggeprojekt ikke ses afspejlet i de månedsrapporter, som blev udarbejdet for perioden juni-december 2005. KPMG og Grant Thornton har endvidere vurderet, at byggebudgettet fra marts 2006 ikke levede plads til både indarbejdelsen af forliget vedrørende segment 4's råhus og indarbejdelsen af beløb til dækning af de risici og usikkerheder, der knyttede sig til manglende genbekræftelse af priser/tidsplaner på segment 4's øvrige entreprisekontrakter.

50. Ved den efterfølgende budgetundersøgelse i protokollatet af 8. december 2006, jf. pkt. 41, konkluderede Rigsrevisionen, at en overholdelse af en totaludgift på 4,0 mia. kr. ikke var sikret, og at det vil være nødvendigt for DR at vurdere tilstrækkeligheden af reserverne i budgettet. Jeg henviste i konklusionen særligt til, at der udestod genbekræftelse af nogle fagentrepriser. Dette har også været gældende tidligere i byggeprocessen, og jeg er på den baggrund enig i bemærkningen i revisorundersøgelsen vedrørende budgettet af marts 2006.

Besvarelse

51. Jeg må i lyset af den efterfølgende udvikling konstatere, at DR's risikovurderinger og byggebudget i perioden før rammeforhøjelsen i september 2006 ikke afspejlede den reelle risiko for overskridelse af byggeprojektets økonomiske ramme. DR udarbejdede risikovurderinger efter en alment anerkendt kalkulationsmetode, men en række forhold blev ikke konkret indarbejdet. Som det bl.a. fremgår af Rigsrevisionens revisionsprotokollater, trådte omprojekteringer og spareplaner til dels i stedet for en egentlig risikostyring. Det var ikke et led i årsrevisionen at foretage en analyse af de budgetmæssige konsekvenser af de enkelte risikoelementer, som blev fremdraget ved Rigsrevisionens revision for 2005. Samtidig skal jeg gøre opmærksom på, at det i revisorundersøgelsen understreges, at der ikke i DR's projektorganisation var risikovurderinger, prognoser eller informationer i øvrigt, som vidnede om overskridelser af det samlede byggeprojekt i nærheden af de 1,7 mia. kr., som fremgår af DR's seneste slutprognose.

DR's forudsætninger for at påtage sig bygherreansvaret

52. KPMG og Grant Thornton vurderer i sin besvarelse af Kulturministeriets spørgsmål, at DR's organisation som udgangspunkt ikke var godt rustet til at opfylde kravene til ledelse og styring af et stort og nyskabende anlægsprojekt. DR's egen organisation besad ikke i væsentligt omfang kompetencer til gennemførelse af et sådant byggeri, og DR's bestyrelse og direktion havde i perioden 1999 - primo 2002 ikke efterlevet en række anbefalinger fra DR's interne revision og Rigsrevisionen om at styrke DR's generelle økonomistyring.

Det fremgår af Akt 251 2/9 1999, at byggeriet af DR Byen ville blive gennemført med DR som bygherre. Det faldt således inden for bestyrelsens kompetence at beslutte, at byggeriet skulle iværksættes, og hvordan byggeorganisationen nærmere skulle tilrettelægges.

53. KPMG og Grant Thornton har bemærket, at der indtil efteråret 2001 var tale om en relativt lille intern byggeorganisation, hvis primære styringsformål var at styre en bygherrerådgiver, der igen styrede de i projektet engagerede rådgivere og entreprenører. I perioden fra efteråret 2001 til juni 2002 styrkede DR projektorganisationen gennem rekruttering, herunder af personale, der tidligere havde været ansat hos bygherrerådgiveren. DR overtog herefter styringsopgaver, der i startfasen havde ligget hos bygherrerådgiveren. Efter KPMG og Grant Thorntons opfattelse blev DR's ledelsesmæssige ansvar og risiko derved forøget.

I Rigsrevisionens revisionsprotokollat for 2002 har Rigsrevisionen omtalt opbygningen af en projektorganisation, som var fuldt implementeret ultimo juni 2002, og som indebar, at DR stod for den overordnede ledelse, mens bygherrerådgiveren stod for den byggefaglige rådgivning. Jeg kan tilføje, at det af projektdirektørens sammendrag til bestyrelsen af månedsrapporten for februar 2002 fremgik, at bygherrerådgivningen herefter skulle omfatte processtøtte til projektledelsen, byggeprogrammering, byggeteknisk projektrådgivning og projektadministration inkl. it-systemer.

54. Rigsrevisionen anbefalede i perioden 1999-2002 DR at styrke sin økonomistyring. Anbefalingerne rettede sig mod den almindelige økonomistyring. Anbefalingerne lå forud for den egentlige igangsættelse af byggeriet i 2002 og rettede sig ikke mod byggeorganisationen. I perioden fra efteråret 2001 til juni 2002 styrkede DR som nævnt sin projektorganisation gennem rekruttering, herunder af personale, der tidligere havde været ansat hos bygherrerådgiveren.

Besvarelse

55. Rigsrevisionen anbefalede i perioden 1999-2002 DR at styrke sin økonomistyring. Anbefalingerne rettede sig mod den almindelige økonomistyring og ikke særskilt mod byggeorganisationen.

Jeg er enig med revisorundersøgelsen i, at DR's byggeorganisation indtil efteråret 2001 var en relativt lille organisation, men jeg konstaterede i revisionsprotokollater for 2002 og 2003, at DR ved byggeriets egentlige start i 2002 havde opbygget en særskilt byggeorganisation med de relevante kompetencer og etableret nye systemer og forretningsgange til styring af byggeriet, bl.a. for at varetage bygherreansvaret. Revisorundersøgelsen fremdrog som nævnt også, at DR i perioden fra efteråret 2001 til juni 2002 styrkede sin projektorganisation gennem rekruttering, herunder af personale, der tidligere havde været ansat hos bygherrerådgiveren.

Jeg fandt, at der herved var etableret en hensigtsmæssig organisation, der kunne varetage bygherreansvaret og styringen af byggeriet.

Anmærkningsfrie revisionspåtegninger

56. Der har i dagspressen været spørgsmål fremme om, hvordan Rigsrevisionen og intern revision år efter år kunne give anmærkningsfrie påtegninger.

Rigsrevisionens og intern revisions revision har bl.a. vist, at udgifter/indtægter, hensættelser og regnskabsmæssige skøn er behandlet korrekt regnskabsmæssigt af DR. Der har heller ikke i øvrigt været fejl i regnskabet, som burde have medført forbehold eller supplerende oplysninger i revisionspåtegningerne.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at der ikke er noget i Rigsrevisionens eller intern revisions udførte revision, i det øvrige materiale eller revisorundersøgelsen, der peger på, at regnskaberne, heller ikke regnskaberne oplysninger om byggeriet, ikke har været retvisende, så de anmærkningsfrie påtegninger er i overensstemmelse med revisionsresultaterne.

Besvarelse

57. Det er fortsat min opfattelse, at de aflagte årsrapporter havde en beskaffenhed, der gjorde, at der skulle afgives anmærkningsfrie revisionspåtegninger.

D. Spørgsmål 4: Rigsrevisionens rådgivning

58. Rigsrevisionen er på enkelte punkter blevet hørt af Kulturministeriet og DR i forbindelse med afklaring af regnskabs- og rapporteringsspørgsmål. Disse punkter er gennemgået i det følgende.

Vedrørende leasing af nødstrømsanlæg kan oplyses, at DR i 2005 besluttede at finansiere nødstrømsanlæg ved leasing. Rigsrevisionen tilkendegav under drøftelser med DR, at der var en række forhold, der skulle være opfyldt, for at DR kunne anvende en model med leasing, og DR's interne revision udarbejdede i september 2005 et notat, som beskrev retningslinjerne for klassificeringen af en leasingaftale som enten operationel (leje) eller finansiell (lån) og den forskellige regnskabsmæssige behandling af disse former for leasing. Rigsrevisionen og intern revision drøftede på et møde med DR i november 2005 de betingelser, som fører til, at en leasingaftale klassificeres som operationel. Det var DR's egen beslutning, om der skulle arbejdes videre med en leasingmodel.

Det fremgår af Akt 41 16/11 2005, at udgifter til den del af strømforsyningen, som vedrører nødstrømsforsyning mv., ikke indgik i 1999-beslutningsgrundlaget og nu blev forudsat finansieret over driften. DR sendte i 2006 leasingaftalen i udbud. Der blev efterfølgende forhandlet med den valgte leverandør. Under disse forhandlinger var intern revision involveret for at sikre overholdelse af kriterierne for operationel leasing. DR modtog rådgivning fra en ekstern leverandør i forbindelse med estimeringen af omkostningerne ved operationel leasing. På den baggrund blev det vurderet, at en operationel leasingaftale var økonomisk ufordelagtigt i forhold til at finansiere nødstrømsanlæg via lån. DR's bestyrelse besluttede på den baggrund i februar 2007 at opgive at forfølge leasingmuligheden.

59. Herudover blev Rigsrevisionen hørt, da skabelonen til DR's løbende rapportering til Kulturministeriet og Rigsrevisionen blev drøftet mellem DR og Kulturministeriet. Baggrunden herfor var, at det af kulturministerens skrivelse fra oktober 1999, hvorved ministeren meddelte DR statsgarantien, også fremgik, at DR løbende skulle orientere kulturministeren og Rigsrevisionen om byggeprojektets udvikling, og at ministeren på baggrund heraf videre ville orientere Folketingets Finansudvalg og Kulturudvalg. Rigsrevisionen havde i forbindelse med høringen nogle forslag, som vurderedes at kunne gøre rapporteringen mere fyldestgørende. DR supplerede herefter skabelonen med oplysninger om byggeriets fremdrift sammenholdt med forventede og realiserede projektomkostninger samt en økonomisk status vedrørende salget af TV-Byen og Radiohuset. Det blev i den forbindelse forudsat, at DR i takt med udviklingen i byggeriet skulle uddybe bemærkningerne til de enkelte bestanddele i skabelonen. Det blev både over for DR og Kulturministeriet præciseret, at Rigsrevisionen ikke kunne kvalitetssikre DR's rapportering til Kulturministeriet, men at Rigsrevisionen ville tage stilling til den regnskabsmæssige udvikling i Ørestadsbyggeriet, salget af TV-Byen, betingelserne for statsgarantien mv. i de årlige revisionsprotokollater i forbindelse med DR's aflæggelse af den finansielle årsrapport.

Det var ifølge Akt 251 2/9 1999 en betingelse, at DR's flytning til Ørestad ikke måtte gå ud over programaktiviteten. Modellen for opgørelse af programaktiviteten blev i 2002/2003 drøftet mellem Kulturministeriet, DR og Rigsrevisionen. Baggrunden herfor var, at Rigsrevisionen årligt – med udgangspunkt i DR's redegørelser – havde undersøgt, om betingelserne for statsgarantien, jf. Akt 251 2/9 1999, var opfyldt. I den forbindelse var det Rigsrevisionens opfattelse, at den model, som DR ønskede at opgøre programaktiviteten efter, ikke var anvendelig i praksis. Disse drøftelser endte med, at DR og Kulturministeriet ændrede opgørelsesmetoden. Programaktiviteten blev herefter opgjort i sendte timer i forhold til 1999.

Herudover har Rigsrevisionen anbefalet DR at få afklaret med Kulturministeriet, om metoden for indeksering af byggesummen er i overensstemmelse med grundlaget for byggeriet i Ørestad.

Endelig har Rigsrevisionen rådgivet Kulturministeriet i forbindelse med forberedelsen af Akt 41 16/11 2005, jf. nedenfor.

Besvarelse

60. Jeg finder, at Rigsrevisionen i forbindelse med byggeriet har givet Kulturministeriet og DR en passende rådgivning, som har taget hensyn til, at det var Kulturministeriet og DR, der skulle træffe beslutningerne.

E. Spørgsmål 5: Grænsedragningen

61. I forbindelse med Kulturministeriets forberedelse af Akt 41 16/11 2005 om forhøjelsen af statsgarantien blev Rigsrevisionen af ministeriet anmodet om at kommentere et udkast til aktstykke.

I den forbindelse udtalte Rigsrevisionen i oktober 2005, at udkastet ikke klart beskrev mer-omkostningerne ved byggeriet, at det tydeligt skulle fremgå, hvor mange mio. kr. der totalt set var løftet ud af det oprindelige byggeprojekts anlægsramme over til driftsfinansiering, og at det samme gjaldt størrelsen og placeringen på henholdsvis anlæg og drift af de omkostninger, hvor finansieringen ikke var tilstrækkeligt belyst i 1999.

Det fremgik af udkastet, at der i det oprindelige beslutningsgrundlag var indregnet 60 mio. kr. i 1999-priser til anlæg af 500 parkeringspladser i form af en parkeringskælder, og at DR – af omkostningshensyn – efterfølgende havde besluttet i stedet at anlægge parkeringspladser som overfladeanlæg til 15 mio. kr. i 1999-priser. Rigsrevisionen bemærkede hertil, at det fremstod som om, anlægget af parkeringspladser herved var blevet 45 mio. kr. billigere end oprindeligt budgetteret, idet købet af optionsgrunden, hvor parkeringspladserne skulle anlægges, skulle finansieres over driften. Hertil kom, at byggeriet som helhed ikke blev 45 mio. kr. billigere, da de ”sparede” 45 mio. kr. af anlægssummen ville blive brugt til andre omkostninger i forbindelse med byggeriet. Rigsrevisionen fandt, at det burde tydeliggøres, at der ikke var tale om en besparelse hverken for anlægget af parkeringspladser eller for byggeriet som helhed. Forinden havde Rigsrevisionen i maj 2005 tilkendegivet over for Kulturministeriet, at købet af optionsgrunden burde finansieres inden for anlægsrammen, idet anlæg af parkeringspladser var indeholdt i det oprindelige beslutningsgrundlag (Carl Bro-rapporten). Rigsrevisionen tilkendegav på den baggrund, at hvis købet af optionsgrunden skulle finansieres af DR's driftsramme, burde dette forelægges eksplicit for Finansudvalget. Rigsrevisionen fremførte tilsvarende synspunkt over for Kulturministeriet vedrørende flytteomkostninger.

62. Endelig fandt Rigsrevisionen i oktober 2005, at DR på forhånd skulle specificere, hvilke inventarudgifter der skulle posteres som henholdsvis byggeudgifter og driftsudgifter, så det var muligt efterfølgende at kontrollere, om den faktiske placering mellem byggeprojektets anlægsramme og driftsbudget var korrekt. Rigsrevisionen gik i den forbindelse ud fra, at Kulturministeriet havde sikret sig, at DR havde dokumentation herfor.

Jeg havde forinden oplyst i revisionsprotokollatet af 26. april 2005 vedrørende DR's årsrapport for 2004, at DR havde besluttet, at produktionsudstyr, scenografisk udstyr og udgifter til produktionsteknologi for ca. 150 mio. kr., som er mur- og nagelfast, skulle indgå som en del af byggesummen og finansieres ved aktstykkebevilling. Øvrige udgifter til teknologiprojektet, andre anlæg, drift og flytning mv. skulle finansieres over driftsbudgettet. Endvidere blev det oplyst, at DR havde besluttet at købe optionsgrunden til bl.a. parkering, som finansieres ved lån inden for 4 % af de samlede indtægter. Disse 4 % udgør den lovbestemte grænse for DR's maksimale lån til investeringer.

Jeg har herudover omtalt grænsedragningen mellem anlægs- og driftsbudgetterne, som fastlagt i Akt 41 16/11 2005, i mit notat til Statsrevisorerne af 30. maj 2006 om grænsedragningen mellem byggeriet i Ørestad og DR's andre aktiviteter.

Besvarelse

63. Jeg finder, at Rigsrevisionen gennem årene har fremsat de nødvendige bemærkninger for at sikre, at udgifter, som relaterede sig til byggeprojektet, ikke blev overført til det almindelige budget.

F. Spørgsmål 6: Modtagne oplysninger

64. Rigsrevisionen har fra DR modtaget oplysninger, som Rigsrevisionen har haft behov for i forbindelse med den løbende revision, herunder supplerende oplysninger, som det i enkelte tilfælde har været nødvendigt at anmode DR om. For en god ordens skyld skal jeg bemærke, at Rigsrevisionen i forbindelse med den særlige budgetundersøgelse, som blev rapporteret til DR's bestyrelse i protokollatet af 8. december 2006, anmodede om et eksemplar af rapporten om granskning af byggeprojektets tidsplan og budget. Rapporten blev rekvireret af DR's generaldirektør i september 2006 hos en ekstern rådgiver og blev udarbejdet i perioden oktober-december 2006. Rapporten, som stadig alene foreligger i udkast, omhandlede budgetoverskridelser, budgetreserver og svagheder i modellen for DR's risikovurderinger. Der forelå først et udkast til rapporten efter den 8. december 2006, og der indgik derfor ikke oplysninger herfra i Rigsrevisionens protokollat om budgetundersøgelse om DR Byen.

For regnskabsårene 1999-2000 har DR's direktion og for regnskabsårene 2001-2004 har generaldirektøren og ressourcedirektøren/økonomidirektøren afgivet en regnskabserklæring til Rigsrevisionen, hvor det oplyses, at der dem bekendt ikke påhvilede DR andre forpligtelser end de i regnskabet anførte. Direktionen har herunder afgivet en erklæring om regnskabs fuldstændighed. For regnskabsårene 2005-2007 har generaldirektøren og økonomidirektøren i regnskabserklæringen erklæret sig til Rigsrevisionen om forhold af væsentlig betydning for årsrapporten. Erklæringen omfatter årsrapportens fuldstændighed, herunder kapitalberedskab, pantsætning og sikkerhedsstillelser, garantistillelser, retssager, ledelsesberetning, transaktioner med nærtstående parter, begivenheder efter balancedagen, oversigt over ikke-korrigerede forhold samt andre områder, hvor det er vanskeligt at opnå et revisionsbevis.

65. Herudover har DR udarbejdet en ledelses- og fuldstændighedserklæring i forbindelse med Rigsrevisionens budgetundersøgelse af DR Byen i december 2006 og i forbindelse med afgivelsen af revisionsprotokollatet fra maj 2007 vedrørende årsrapporten for 2006, hvori indgik en ny budgetundersøgelse.

Erklæringerne indeholdt DR's bekræftelse på, at alt materiale, som var relevant i forbindelse med budgetundersøgelserne, og som var DR bekendt, var udleveret til Rigsrevisionen.

66. DR oplyste i september 2008, at der pr. 8. december 2006 manglede 8 genbekræftelser og ikke 7 som oplyst i Rigsrevisionens protokollat fra december 2006 om budgetundersøgelse af DR Byen. Samtidig redegjorde DR for, at der ikke, som angivet i revisorundersøgelsen, manglede 32 genbekræftelser i 2007. Der var ifølge DR pr. 8. december 2006, ud over de 8 ikke-genbekræftede kontrakter, 18 entreprisekontrakter, som ikke skulle genbekræftes. Det skyldtes, at grundlaget for entreprisekontrakterne enten svarede til specifikationerne i hovedprojektet eller entreprenørens alternative specifikationer. Disse kontrakter blev derfor indgået med en samlet fast entrepris eller en fastpris, så kun mængdemæssige ændringer kunne danne grundlag for prisregulering. Disse 18 kontrakter havde en samlet værdi på 141,4 mio. kr. i 1999-priser og 173,9 mio. kr. i løbende priser.

Besvarelse

67. Det er på ovennævnte baggrund min konklusion, at Rigsrevisionen gennem årene har modtaget de nødvendige oplysninger for udførelsen af revisionen af DR. Jeg kan endvidere oplyse, at DR har afgivet regnskabs- og ledelseserklæringer for alle år. Der er herudover afgivet en ledelses- og fuldstændighedserklæring i forbindelse med protokollatet af 8. december 2006 om budgetundersøgelse af DR Byen og før afgivelsen i maj 2007 af revisionsprotokollatet vedrørende årsrapporten for 2006.

G. Spørgsmål 7: Rigsrevisionens medansvar for styring af DR's byggeprojekt

68. Rigsrevisionen har ikke ansvar eller medansvar for løsning af ledelsesopgaver. DR's ledelse har i hele perioden haft det fulde ansvar for styringen af DR's byggeprojekt.

Jeg har nøje overvejet, om Rigsrevisionens oplysninger til DR's bestyrelse i perioden frem til og med afgivelsen i maj 2007 af årsrevisionprotokollatet for 2006, herunder i forbindelse med min afgivelse af notater til Statsrevisorerne, i sig selv kan have medvirket til, at bestyrelsen undervurderede risikoen for overskridelse af den økonomiske og tidsmæssige ramme for byggeriet.

69. Rigsrevisionen omtalte i revisionsprotokollatet for 2002 fra 22. april 2003 særskilt projektdirektørens rapport fra januar 2003. Det fremgik, at det forventedes, at budgettet på 3 mia. kr. holdt, under forudsætning af at den vedtagne handlingsplan blev overholdt. Det var i revisionsprotokollatet endvidere oplyst, at der i 2002 i forhold til 2001 var foretaget en omfordeling og opjustering af nogle budgetposter og sket udmøntning af over 200 mio. kr. af budgetreserverne på dengang 501 mio. kr. til øvrige aktiviteter, bl.a. til oprettelse af DR's projektkontor, jf. den i pkt. 53 nævnte opbygning af en projektorganisation i DR's regi, og opskrivning af honorarer til rådgivere. Det var i revisionsprotokollatet anført, at det var Rigsrevisionens vurdering, at DR havde tilrettelagt og styrede bygge- og teknologiprojektet hensigtsmæssigt.

70. I revisionsprotokollatet for 2003 fra 20. april 2004 oplyste Rigsrevisionen, at DR havde måttet annullere flertallet af storentrepriseudbuddene på segment 4 på grund af for høje prisindikationer, og at udbuddene blev ændret til fagentrepriser, samt at DR havde besluttet at omprojektere segment 4 (koncertsalen), hvor der skulle indarbejdes besparelser på 70 mio. kr.

Endvidere omtalte revisionsprotokollatet udkast til projektdirektørens rapport fra januar 2004, hvor status og handlingsplan for økonomi og tid for byggeprojektet var gennemgået. Der var bl.a. henvist til et antal konkrete sider i rapporten, jf. pkt. 38.

71. I revisionsprotokollatet for 2004 fra 26. april 2005 oplyste Rigsrevisionen, at DR ikke i tilstrækkeligt omfang kunne fastholde byggebudgettet på 3 mia. kr., selv om projektledelsen havde sat mange tiltag i værk for at overholde budgettet. Denne vurdering fremgik efter Rigsrevisionens gennemgang af hovedårsagerne til, at byggebudgettet i oktober 2004 blev opjusteret med 300 mio. kr. i 1999-priser.

Det fremgik også, at rådgiverhonorarer i det seneste år var steget med ca. 100 mio. kr., svarende til 21 %, hvilket Rigsrevisionen tilkendegav var usædvanligt på dette stadi i byggeriet.

Disse oplysninger fremgik også – og endnu tydeligere – af notat til Statsrevisorerne af 13. april 2005 om DR's byggeri i Ørestad, jf. bl.a. dettes pkt. 4, 5, 18 og 21. I notatet fremgik det tillige, at byggeriet var et omfattende projekt med mange bygningsmæssige, kontraktmæssige og finansieringsmæssige udfordringer. Byggeprojektet var langt fra færdigt, og også i de afsluttende faser 2005-2008 kunne der forventes at opstå uforudsete vanskeligheder, der kunne have konsekvenser for både udgifter og overholdelse af tidsplan.

Dette notat blev gennemgået af mig på bestyrelsesmødet den 26. april 2005.

72. I revisionsprotokollatet for 2005 fra 25. april 2006 konstaterede Rigsrevisionen, at DR løbende foretog justeringer af byggebudgettet mellem de enkelte segmenter og omkostningstyper (rådgivere, entrepriser mv.).

Revisionsprotokollatet indeholdt bl.a. en særlig omtale af forliget med råhusentreprenøren på segment 4 til ca. 70 mio. kr. i ekstraudgift for DR samt konsekvenserne af fejlregninger mv. vedrørende det såkaldte bubbledeck (etageadskillelse) på segment 2, som DR antog ville være en forsikringssag, og hvor DR havde udlagt ca. 37 mio. kr., mens de samlede udgifter blev estimeret til ca. 80 mio. kr. Dertil kom henvisningen til den interne revisionsprotokollat vedrørende årsrapporten for 2005, hvor igangværende arbejder blev gennemgået på baggrund af DR's advokats redegørelse.

Bestyrelsen havde i løbet af 2005 samt i januar og februar 2006 fået forelagt og gennemgået en lang række rapporter med oplysninger om byggeriet og med risikoanalyser, herunder i marts 2005 vedrørende forskellige risikoscenarier (grøn, gul og rød), som det også fremgår af revisorundersøgelsen. Bestyrelsens flertal havde – efter forelæggelse fra byggeudvalget – truffet beslutning om at anvende det grønne scenarie, som var på basis af 50 % sandsynlighed, og som indeholdt krav om besparelser på op mod 200 mio. kr.

73. Rigsrevisionen afgav et særskilt revisionsprotokollat af 8. december 2006 vedrørende budgetundersøgelse af DR Byen. Baggrunden herfor var bl.a., at DR i løbet af sommeren 2006 havde udarbejdet et nyt budget, som viste, at slutsummen for byggeriet inkl. et risikotillæg på 105 mio. kr. ville blive 4 mia. kr.

Det var samlet Rigsrevisionens opfattelse, at det ville være nødvendigt for DR at indarbejde yderligere reserver og forhøje budgettet på de 4 mia. kr., hvis sandsynligheden for at overholde budgettet (worst case) skulle være på samme niveau som i budgettet fra august 2006, jf. pkt. 41.

74. I revisionsprotokollatet for 2006 fra 8. maj 2007 gennemgik Rigsrevisionen bl.a. DR's revurdering af budgettet fra februar 2007 til 4,7 mia. kr. og påpegede bl.a., at der var sket en mindre stigning i budgettet efter budgetrevisionen på 700 mio. kr. Overholdelsen af budgettet fra februar 2007 på 4,7 mia. kr. var efter Rigsrevisionens opfattelse fortsat behæftet med usikkerhed og ville under alle omstændigheder være afhængig af en konsekvent og stram økonomistyring i overensstemmelse med den nye styringsstrategi.

Besvarelse

75. DR's bestyrelse har i hele byggeperioden modtaget omfattende rapportering fra byggeudvalget og byggeledelsen, bl.a. indeholdende risikovurderinger og besparelser- og omprojekteringsforslag mv. Bestyrelsen har i forbindelse med styringen af byggeriet ageret i forhold hertil. Selv om Rigsrevisionen havde givet udtryk for, at DR havde tilrettelagt og gennemført styringen af byggeriet hensigtsmæssigt, har Rigsrevisionen også i sin rapportering siden 2002 i betydeligt omfang oplyst om ændringer i og risici ved byggeriet. Jeg finder således ikke, at Rigsrevisionens oplysninger til DR's bestyrelse hverken i forbindelse med de enkelte rapporteringer eller samlet set kan have medvirket til, at bestyrelsen undervurderede risikoen for overskridelse af den økonomiske og tidsmæssige ramme for byggeriet.

76. Rigsrevisionen har ikke et medansvar for styringen af DR's byggeprojekt.

H. Spørgsmål 8: Nyttiggørelsen i revisionen af DR fremover

77. Revisorundersøgelsen har afdækket en række konkrete forhold, der også er relevante for de kommende års revision af DR. Disse forhold vil indgå i Rigsrevisionens planlægning af revisionen af DR. Revisionen af det endelige regnskab for byggeriet af DR Byen, som forventes at foreligge med 2008- eller 2009-regnskabet, vil også være et særligt fokusområde.

DR-sagen viser, at det er meget væsentligt, at kommunikationen og rapporteringen om revisionen er præcis og tydelig. Rigsrevisionens revisionsprotokollater og rapporter bør derfor mere præcist og detaljeret beskrive, hvad revisionen har omfattet.

For DR, som aflægger regnskab efter årsregnskabslovens principper, er der kun begrænset tid til rådighed, fra virksomheden har udarbejdet sin årsrapport til det bestyrelsesmøde, hvor Rigsrevisionens protokollat om revisionen af årsrapporten skal behandles. Dette indebærer, at der også er kort tid til den afsluttende kvalitetssikring af arbejdet. Rigsrevisionen vil derfor i højere grad søge at afslutte de dele af revisionen vedrørende DR, som ikke er snævert forbundet med det afsluttende årsregnskab, på et tidligere tidspunkt. Dette vil kunne forbedre kvaliteten både af det løbende og det afsluttende revisionsarbejde og af ledelsesbehandlingen i Rigsrevisionen.

78. Jeg har i anledning af sagen endvidere taget en række fremadrettede initiativer, der ikke alene retter sig mod revisionen af DR, men har mere generel karakter. Jeg har redegjort for disse initiativer i kap. V.

Besvarelse

79. Jeg vil fremover arbejde på at gøre kommunikation og rapportering mere præcis og detaljeret. Jeg vil samtidig søge at tilrettelægge revisionen af DR, så der bliver større tidsmæssig afstand mellem udførelsen af revisionen og rapporteringen og dermed bedre mulighed for kvalitetssikring og ledelsesbehandling.

V. Fremadrettede initiativer

80. For de øvrige virksomheder, der aflægger regnskab efter årsregnskabslovens principper, er der som for DR kun begrænset tid til rådighed. Jeg vil også for disse virksomheder søge at tilrettelægge revisionen, så der bliver større tidsmæssig afstand mellem udførelsen af revisionen og rapporteringen.

81. Rigsrevisionen har gennem de seneste år arbejdet med fornyelse af sit koncept for årsrevisionen, der både vil omfatte statsregnskabets område og de offentlige virksomheder, der aflægger regnskab efter årsregnskabslovens principper. Konceptet lægger yderligere vægt på strategisk analyse og risikoanalyse af den reviderede virksomhed. Når der sker væsentlige ændringer i en virksomhed eller fx igangsættes større bygge- og anlægsprojekter, vil årsrevisionen i højere grad blive målrettet netop disse forhold. Det nye revisionskoncept har været anvendt som et pilotforsøg for et antal virksomheder ved revisionen for 2007. Erfaringerne herfra er under indarbejdelse i Rigsrevisionens interne vejledninger, og konceptet anvendes ved revisionen af alle virksomheder fra og med regnskaberne for 2008. Der gennemføres i den forbindelse en betydelig metodeudvikling og uddannelsesindsats, ligesom processerne for kvalitetssikring af revisionen styrkes. Der vil i kvalitetssikringen fremover være særlig opmærksomhed på det revisionsmæssige grundlag for konklusionerne og på præcisering af revisionens omfang samt konklusionerne i rapporteringen af revisionen.

82. Rigsrevisionen har i 2008 styrket det interne samarbejde, der skal sikre, at de revisionsmæssige risici, som bliver konstateret i årsrevisionen, indgår i prioriteringen af, hvilke større undersøgelser der skal gennemføres.

Jeg finder, at sagen om byggeriet af DR Byen illustrerer, at der i nogle sager, fx ved større bygge- og anlægsprojekter, er tale om forløb over en længere årrække, hvor det på forhånd er sandsynligt, at der på et tidligt tidspunkt i forløbet bør gennemføres en større undersøgelse, der sikrer afdækning af relevante problemstillinger.

Jeg vil derfor sikre, at der som led i planlægningen foretages vurdering af behovet for større undersøgelser af sådanne sager. I den forbindelse vil det blive vurderet, i hvilket omfang Rigsrevisionen skal inddrage ekstern ekspertise.

VI. Sammenfatning

83. Jeg må sammenfattende erkende, at Rigsrevisionen på en række punkter ikke har varetaget sin opgave med revisionen af byggeriet af DR Byen fuldt tilfredsstillende. Det gælder:

- Rigsrevisionen var opmærksom på, at der ikke som foreskrevet i vedtægterne forelå en godkendt økonomiinstruks, men Rigsrevisionen fulgte beklageligvis ikke op herpå. Instruksen er efterfølgende udstedt. Den er en samling af de hidtil eksisterende retningslinjer for økonomistyring i DR, der allerede var i anvendelse.
- Rigsrevisionen behandlede ikke spørgsmålet om byggeudvalgets forenelighed med den forudsatte ledelsesstruktur for DR.
- Rigsrevisionens konklusioner om økonomistyring, særligt i revisionsprotokollatet vedrørende 2005, var ikke tilstrækkeligt klare, idet de alene burde have været udtrykt på den måde, at de forretningsgange, DR havde etableret, særligt i form af projektdirektørens månedsrapporter og ledelsesbehandlingen heraf, var hensigtsmæssige, ligesom det burde være understreget, at Rigsrevisionen ikke havde analyseret data i månedsrapporterne, og at revisionen ikke omfattede en gennemgang af, om byggebudget og tidsplan kunne overholdes.
- Rigsrevisionens konklusion i revisionsprotokollat for 2005 om, at DR havde tilstrækkeligt fokus på de risici, som var forbundet med byggeprojektet, var ikke præcis, men burde have understreget, at Rigsrevisionen herved fandt, at DR var særlig opmærksom på de risikofaktorer, som også efter Rigsrevisionens opfattelse var de væsentligste, ligesom det burde være fremgået, at Rigsrevisionen ikke selv havde foretaget en analyse af de budgetmæssige konsekvenser af de enkelte risikoelementer.
- Rigsrevisionen burde i sine revisionsprotokollater for 2004 fra 26. april 2005 og fremover have gentaget sin vurdering fra notatet til Statsrevisorerne fra 13. april 2005 om, at der også i slutfasen af byggeriet kunne forventes at opstå vanskeligheder, der kunne have konsekvenser for både udgifter og overholdelse af tidsplan, da revisionen også i de følgende år viste, at der var grundlag for denne vurdering.
- Rigsrevisionen skulle have stillet krav om, at intern revision lagde særlig vægt på revisionen af byggeriet, så intern revision foretog en bredere og mere indgående revision af DR Byen. Det kunne have givet et bedre grundlag for Rigsrevisionens revision.

Jeg finder, at rapporteringen og konklusionerne i revisionsprotokollaterne burde have været præcise i forhold til at afspejle den udførte revision, som tillige burde have været beskrevet i større omfang i revisionsprotokollaterne, så det var klart, hvad revisionen havde omfattet.

84. Det tilkom DR's bestyrelse at træffe beslutning om, at byggeriet kunne gennemføres inden for en ramme på 3 mia. kr., bl.a. på baggrund af en rapport fra et rådgivende ingeniørfirma. DR besluttede at anvende en særlig model for gennemførelsen af byggeriet, som indebar begrænsninger i mulighederne for at etablere et klart og sikkert budgetgrundlag, inden byggeriet gik i gang. DR styrkede fra efteråret 2001 og frem til juni 2002 sin byggeorganisation gennem rekruttering, herunder af personale, der tidligere havde været ansat hos bygherrerådgiveren. Den herved etablerede byggeorganisation fandt Rigsrevisionen var hensigtsmæssig. Rigsrevisionens tidligere anbefaling om, at DR styrkede sin økonomistyring, rettede sig mod den almindelige økonomistyring. Byggeorganisationen etablerede nye systemer og forretningsgange til styring af byggeriet, bl.a. for at varetage bygherreansvaret.

85. Rigsrevisionen gav under processen DR passende rådgivning, under hensyn til at det var DR, der skulle træffe beslutningerne, herunder den særlige rådgivning om grænsedragning til sikring af, at udgifter, der relaterede sig til anlæg af byggeriet af DR Byen, ikke blev overført til DR's drift. DR's bestyrelse modtog fra byggeledelsen omfattende rådgivning og rapportering om byggeriet, byggeprocessen, risikovurderinger mv. og traf på baggrund her-

af beslutninger vedrørende byggeriets gennemførelse. Det var en sædvanlig ledelsesopgave som led i styringen af byggeriet at træffe disse beslutninger. DR gav gennem årene Rigsrevisionen de nødvendige oplysninger for udførelsen af revisionen af DR og afgav i alle årene regnskabs- og ledelseserklæringer.

86. Rigsrevisionens overordnede vurderinger frem til 2005 om, at DR's økonomiske og tidsmæssige styring var hensigtsmæssig, burde tillige have afspejlet de reservationer, som en række usikkerheder i DR's styring gav anledning til. Rigsrevisionen henviste i sin rapportering siden 2002 i betydeligt omfang til disse usikkerheder, herunder oplysninger om ændringer i og risici ved byggeriet. Jeg har endvidere i mit notat til Statsrevisorerne af 13. april 2005 oplyst, at der også i slutfasen af byggeriet kunne forventes at opstå uforudsete vanskeligheder, der kunne have konsekvenser for både udgifter og overholdelse af tidsplan.

Jeg finder således ikke, at Rigsrevisionens oplysninger til DR's bestyrelse hverken i forbindelse med de enkelte rapporteringer eller samlet set kan have medvirket til, at bestyrelsen undervurderede risikoen for overskridelse af den økonomiske og tidsmæssige ramme for byggeriet.

Rigsrevisionen har ikke medansvar for styringen af DR's byggeprojekt.

87. DR udarbejdede risikovurderinger efter en alment anerkendt kalkulationsmetode, men en række forhold blev ikke konkret indarbejdet i disse vurderinger. Jeg må i lyset af den efterfølgende udvikling konstatere, at DR's risikovurderinger og byggebudget i perioden før rammeforhøjelsen i september 2006 ikke afspejlede den reelle risiko for overskridelse af byggeprojektets økonomiske ramme. Jeg skal i den forbindelse gøre opmærksom på, at det i revisorundersøgelsen understreges, at der ikke i DR's projektorganisation var risikovurderinger, prognoser eller informationer i øvrigt, som vidnede om overskridelser af det samlede byggeprojekt i nærheden af de 1,7 mia. kr., som fremgik af DR's seneste slutprognose.

88. Jeg skal tillige pege på, at Rigsrevisionen i revisionsprotokollatet fra april 2006 vedrørende årsrapporten for 2005 anførte, at Rigsrevisionen kunne tage spørgsmål vedrørende dette regnskab op til yderligere undersøgelser, fx i forbindelse med beretninger til Statsrevisorerne efter rigsrevisorlovens § 17. Det samme særlige forbehold vedrørende udførelse af større undersøgelser blev gentaget i revisionsprotokollatet vedrørende årsrapporten for 2006 med præcisering af, at en sådan yderligere undersøgelse også kunne omfatte tidligere regnskabsår.

89. Jeg finder samlet, at Rigsrevisionen har gennemført en årsrevision, der har givet tilstrækkeligt grundlag for at give anmærkningsfrie påtegninger på årsrapporterne. Ligeledes finder jeg, at rapporteringen i revisionsprotokollaterne har omhandlet de væsentligste problemstillinger, ligesom jeg har henledt opmærksomheden på muligheden for at kunne tage spørgsmål vedrørende årsregnskabet op til yderligere undersøgelser, fx i forbindelse med beretninger til Statsrevisorerne.

90. Revisorundersøgelsen har afdækket en række forhold, som forventeligt vil forekomme, når der gennemføres en større undersøgelse. Jeg har taget revisorundersøgelsen resultater og konklusioner til efterretning. Rigsrevisionen har ikke gennemført en større undersøgelse af DR's byggeprojekt.

Jeg agter i øvrigt fremover ved større byggerier konkret at vurdere, hvorledes Rigsrevisionens arbejde med det enkelte projekt skal tilrettelægges, herunder i hvilket omfang Rigsrevisionen skal inddrage ekstern ekspertise.

Bilag 1. Statsrevisorernes spørgsmål til rigsrevisor på baggrund af KPMG og Grant Thorntons revisorundersøgelse af DR's byggeprojekt i Ørestad af 19. juni 2008

1. Hvilken arbejdsdeling har der været mellem DR's interne revision og Rigsrevisionen, særligt med hensyn til revision af byggeprojektet?
2. Rigsrevisionen og intern revision skal påse, at DR's forvaltning sker i overensstemmelse med gældende lovgivning, DR's vedtægter og gældende retningslinjer.
 - I hvilket omfang har revisionen været opmærksom på, at bestyrelsens etablering af byggeudvalget har været i strid med DR's ledelsesstruktur, som fastsat i lov og vedtægter for DR? Hvilken betydning ville det have haft for Rigsrevisionens beretninger og undersøgelsesresultater vedrørende DR, hvis Rigsrevisionen ikke har været opmærksom på dette?
 - I hvilket omfang har revisionen været opmærksom på, at DR's ledelse ikke som foreskrevet i vedtægterne har ladet udarbejde en økonomiinstruks, som også skulle omfatte byggeprojektet?
3. I Rigsrevisionens revisionsprotokollater for 2002-2005 har Rigsrevisionen ikke haft væsentlige kritiske bemærkninger om DR's byggeprojekt, herunder projektets tilrettelæggelse, styring, projektmanualer samt etablerede forretningsgange og interne kontroller. I protokollatet for 2004 og særskilt notat fra april 2005 har Rigsrevisionen haft bemærkninger om, at DR's initiativer til at løse problemerne med at fastholde budgetter og tidsplaner var utilstrækkelige. I revisionsprotokollatet for årsregnskab 2005 vurderede Rigsrevisionen, at DR havde tilstrækkeligt fokus på de risici, som kunne forlænge eller fordyre byggeriet og på uforudsete omkostninger i resten af byggeperioden. I protokollaterne siden hen har Rigsrevisionen haft bemærkninger om budgetoverskridelser og usikkerhed i risikovurderinger.

Hvad er Rigsrevisionens bemærkninger – også set i relation til Rigsrevisionens revisionsprotokollater i perioden – til revisorundersøgelsens konklusioner om

 - at der ikke har været etableret et effektivt økonomistyringssystem til opfølgning på byggeprojektets økonomi, og at budgetgrundlaget har været utilstrækkeligt
 - at der ikke har været sikret et effektivt system til risikostyring og risikovurdering (s. 33)
 - at DR ikke har haft optimale forudsætninger for at påtage sig bygherreansvaret og økonomistyringen af projektet, jf. også Rigsrevisionens og intern revisions gentagne anbefalinger i 1999-2002 til bestyrelsen om at styrke økonomistyringen (s. 118)
4. I hvilket omfang har Rigsrevisionen rådgivet DR? Hvad var fx indholdet af Rigsrevisionens rådgivning i sagen vedrørende leasing af hovedelforsyning/nødstrømsanlæg, som anvendtes frem til februar 2007 (s. 22)?
5. Hvilke bemærkninger har Rigsrevisionen haft gennem årene til, at udgifter som relaterede sig til byggeprojektet, er blevet overført til det almindelige budget (parkeringsgrund, elforsyning, flytteudgifter m.m.) (s. 22)?
6. Har Rigsrevisionen gennem årene modtaget de nødvendige oplysninger, jf. revisorundersøgelsens konklusion *"Uanset indholdet af revisorerne's rapportering, er det vores opfattelse, at DR's ledelse – henset til den viden, de i øvrigt besad om byggeprojektet – ikke alene kunne forlade sig på revisorerne's udsagn og konklusioner"* (s. 170 og s. 28)? Har DR afgivet ledelseserklæringer?

7. Har Rigsrevisionen efter egen vurdering et medansvar for den utilstrækkelige styring af DR's byggeprojekt?
8. Hvilke overvejelser har Rigsrevisionen om nyttiggørelsen af revisorundersøgelsen i den fremadrettede revision af DR?