



Transportministeriet

Transportministeren

Statsrevisorernes Sekretariat
Folketinget Christiansborg
1240 København K
ministersvar@ft.dk

10. maj 2025
2024 -690

Frederiksholms Kanal 27 F
1220 København K

Telefon 41 71 27 00

Redegørelse vedrørende beretning nr. 13/2024 om tidsforbrug og økonomi i statslige bygge- og anlægsprojekter

Statsrevisorerne har i brev af 11. marts 2025 anmodet om en redegørelse for de foranstaltninger og overvejelser, som Rigsrevisionens beretning nr. 13/2024 om tidsforbrug og økonomi i statslige bygge- og anlægsprojekter giver anledning til.

Indledningsvist vil jeg gerne takke for en grundig og interessant analyse af tidsforbruget og økonomien i de statslige bygge- og anlægsprojekter og de bemærkninger, der er givet hertil.

Jeg vil gerne knytte nogle generelle betragtninger til budgettering af bygge- og anlægsprojekter som en perspektivering til analysens konklusioner.

Budgetteringen af bygge- og anlægsprojekter i forhold til såvel tid som økonomi kan aldrig blive eksakt. Der opstår altid uventede forhold undervejs i projektets udførelse. Dels fordi den viden, man som bygherre opbygger om de faktiske forhold, aldrig kan blive 100 procent dækkende, før arbejdet igangsættes. Dels fordi der er forhold, man som bygherre ikke kan styre, så som markedssituationen og vejrlig, der har stor betydning for både tid og økonomi i gennemførelsen af de fleste anlægsprojekter, eller konsekvenserne af en epidemi eller en krig for at nævne et par aktuelle eksempler. Typisk vil forsinkelser og fordyrelser hænge sammen, hvilket også fremgår af Rigsrevisionens analyse.

Det er derfor ikke uventet, at der kan iagttages budgetafvigelser. Professor Bent Flyvbjerg har gennemført omfattende internationale analyser af erfaringer med budgetoverholdelse i store anlægsprojekter. Konklusionen er, at der generelt – på tværs af tid og lande – kan iagttages væsentlige afvigelser mellem budget og det faktiske forbrug, og at der generelt langt hyppigere er tale om merforbrug end mindreforbrug.



Bent Flyvbjerg har opgjort følgende gennemsnitlige budgetoverskridelser på forskellige typer projekter:

Bygninger	62 pct.
Jernbaner	39 pct.
Veje	16 pct.
Tunneller	37 pct.
Broer	26 pct.

Kilde: *How Big Things Get Done* af Bent Flyvbjerg og Dan Garner, 2023, s. 192.

Som det fremgår af Rigsrevisionens analyse, har hovedproblemet på Transportministeriets område i den undersøgte periode – når der ses bort fra Niels Bohr Bygningen – ikke været overskridelser, men mindreforbrug i forhold til det budgetterede. En væsentlig forklaring på dette er formentlig, at projekterne overvejende er budgetteret på grundlag af erfaringstal fra en højkonjunktur før finanskrisen og er gennemført efter finanskrisen. Disse konjunktursving indfanges principielt af prisopregningen af totaludgift og bevillinger, men i praksis ikke fuldt ud og kun med en vis forsinkelse. Endvidere har der for nogle typer af projekter været afsat unødigt store reserver i forhold til projektets risici.

Selv om mindreforbrug i modsætning til overskridelser ikke udgør et bevillingsmæssigt problem, er det dog ikke ønskeligt med for store mindreforbrug, da de ikke-forbrugte midler alternativt kunne have været disponeret til andre formål. Af denne grund – og i lyset af Rigsrevisionens beretning 3/2019 om budgetteringen af Vejdirektoratets vejprojekter – blev reserverne for vejprojekter, der udføres på land, reduceret fra 30 procent til 15 procent, jf. ministerredegørelse af 16. december 2019. Denne ændring har haft virkning for projekterne i Infrastrukturplan 2035.

I den kommende periode er forventningen, at der vil blive flere budgetoverskridelser henset til dels den gennemførte reduktion af reserverne for vejprojekter på land, dels de aktuelle konjunkturer med store prisstigninger, der som anført ikke i fuldt omfang og kun med forsinkelse bliver afspejlet i prisopregningen af projekterne. På jernbaneområdet opleves endvidere særligt ugunstige markedsforhold med ofte begrænset konkurrence i udbuddene.

Hvad forsinkelser angår, er der det dilemma, at tidsmæssige reserver, der lægges ind i projektplanen, risikerer at blive ”kapret” af entreprenørerne. Bygherren vil derfor ofte søge at holde entreprenørerne fast på en skarp tidsplan, selv om dette indebærer, at



projektet ender med at blive afleveret for sent, da dette samlet set giver den hurtigste gennemførelse af projektet.

I tillæg hertil er det relevant at notere sig, at forsinkelser i bygge- og anlægsprojekter også kan være afstedkommet af politiske beslutninger eller prioriteringer ved eksempelvis udskydelse eller omlægning af et projekt. Endvidere vil visse projektforhold skulle gennem myndighedsgodkendelser, der også indebærer en tidsmæssig risiko og kan føre til ændringer i projektet. Rigsrevisionens beretning viser, at bygge- og anlægsprojekter uden ændringer i indholdet i højere grad er blevet færdige til tiden, mens der ses flere og større forsinkelser i de projekter, som er blevet ændret.

Uanset at afvigelser er uundgåelige, skal ministeriets bygherrer naturligvis gøre deres yderste for at lave beslutningsgrundlag for kommende anlægsprojekter med så gode budgetter som muligt for tid og økonomi, herunder med vurdering af risici i forhold til budgetterne.

Vejdirektoratets og Banedanmarks beslutningsoplæg foretages inden for rammerne af ”ny anlægsbudgettering”, der sikrer faste principper, transparens og løbende erfaringsopsamling i budgetlægningen. Bygningsstyrelsen har, efter problemerne med Niels Bohr Bygningen blev erkendt i 2017, gennemført en omfattende styrkelse af budgettering og projektstyring for at forebygge forsinkelser og fordyrelser i byggeprojekter.

Jeg hæfter mig ved, at man generelt ville kunne styrke beslutningsgrundlaget ved at lave mere omfattende undersøgelser forud for beslutningen. Ved at gennemføre flere jordbundsundersøgelser mindskes eksempelvis risikoen for at støde på ”blød bund”, som er både fordyrende og forsinkende.

Det er dog vigtigt at holde sig for øje, at en sådan øget sikkerhed også koster penge og tid, og dermed vil gøre projektet dyrere og mere langvarigt at gennemføre. Grundigere (og dyrere) beslutningsgrundlag kan derfor ikke være en generel anbefaling. Behovet må vurderes konkret fra projekt til projekt.

Derimod er det uomgængeligt, at erfaringer fra tidligere gennemførte projekter systematisk skal inddrages i kommende beslutningsgrundlag. Dette er da også en integreret del af ministeriets budgetteringsprincipper i henhold til ”ny anlægsbudgettering”.

Det er min klare forventning og oplevelse, at ministeriets bygherrer grundigt og systematisk arbejder på at udbygge og forfine disse



erfaringsopsamlinger. Rigsrevisionens analyse er et godt bidrag til dette arbejde, som jeg vil anmode ministeriets bygherrer om aktivt at inddrage.

For Niels Bohr Bygningen, der udmærker sig ved sin helt særskilt store forsinkelse og voldsomme budgetoverskridelse, har Vejdirektoratet, som overtog projektet undervejs i byggeprocessen, i 2024 udarbejdet en evalueringsrapport med det formål at belyse projektets problemfyldte forløb, så alle har mulighed for at tage ved lære af de erfaringer, der er draget undervejs.

Hvad angår reserveerne i anlægsprojekter under ”ny anlægsbudgettering”, bør eventuelle nye tilpasninger af reservernes størrelse baseres på erfaringer med projekterne under Infrastrukturplan 2035.

Samlet set er det vurderingen, at metoden i ”ny anlægsbudgettering”, sådan som den aktuelt fremgår af Transportministeriets ”Hovednotat for Ny Anlægsbudgettering” fra januar 2024, fortsat udgør den bedste ramme for en erfaringsbaseret budgettering af anlægsprojekter.

En bedre budgetsikkerhed for både tid og økonomi vil som nævnt kunne opnås, hvis man øger omfanget af undersøgelser forud for beslutningen om et projekt. Men dette kommer med en pris i form af øget forbrug af både tid og penge. Det er i sidste ende et politisk valg, hvor mange ressourcer der skal bruges på undersøgelser med henblik at forbedre budgetsikkerheden. Det vil endvidere ikke kunne reducere de risici, der kommer udefra, så som markedssituationen, vejrlig og konsekvenserne af epidemier og krige.

Kopi af dette brev er sendt til Rigsrevisionen på mail rr@rigsrevisionen.dk.

Med venlig hilsen

Thomas Danielsen