

**Statsrevisorernes bemærkning til Rigsrevisionens revision af DR's byggeri i Ørestaden**

10.10.2008

Ref.: 08-000684-11

*Statsrevisorerne har på deres møde i dag 10. oktober 2008 behandlet rigsrevisors svar på Statsrevisorernes spørgsmål på baggrund af KPMG og Grant Thorntons revisorundersøgelse af DR's byggeprojekt i Ørestad af 19. juni 2008 samt Statsrevisorernes gennemgang af Rigsrevisionens revisionsplaner og revisionsprotokollater 1999-2007.*

Statsrevisorerne skal på denne baggrund udtale:

Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende, at Rigsrevisionen på en række punkter ikke har varetaget sin opgave med revisionen af DR's byggeri i Ørestaden.

Statsrevisorernes konstaterer med beklagelse, at der har hersket uklarhed med hensyn til, hvem der undersøgte budgettet for byggeriet, herunder om budgettet byggede på realistiske forudsætninger og skøn i forhold til byggeriets færdiggørelsesgrad.

Sagen understreger behovet for, at der skabes klarhed over, hvordan større offentlige bygge- og anlægsarbejder revideres både under og efter byggeriets opførelse, herunder særligt Rigsrevisionens rolle.

Statsrevisorerne har derfor i dag aftalt med rigsrevisor, at Rigsrevisionen udarbejder en model for, hvordan Rigsrevisionen fremover vil revidere større offentlige bygge- og anlægsprojekter.

## **STATSREVISORERNE**

Sekretariatet

10. oktober 2008

### **Gennemgang af Rigsrevisionens revisionsplaner og revisionsprotokollater vedrørende DR's byggeri i Ørestaden**

Statsrevisorerne har bedt Sekretariatet om at gennemgå Rigsrevisionens revisionsplaner og revisionsprotokollater vedrørende DR's byggeri i Ørestaden. Resultaterne af gennemgangen behandles på statsrevisormødet 10. oktober 2008 sammen med rigsrevisors svar på Statsrevisorerne's spørgsmål, jf. KPMG og Grant Thorntons revisorundersøgelse af DR's byggeprojekt i Ørestad af 19. juni 2008.

#### **Metode og afgrænsning**

Ved gennemgangen er der fokuseret på oplysninger om DR's byggeri. Øvrige forhold vedrørende regnskabsaflæggelsen og revisionen er kun omtalt, hvis det er skønnet relevant. Gennemgangen er foretaget på baggrund af følgende materiale fra Rigsrevisionen:

1. Revisionsstrategier og -planer for 2001-2007
2. Revisionsprotokollaterne fra 1999-2007

Hertil kommer Rigsrevisionens notat til Statsrevisorerne af 13. april 2005 om DR's byggeri i Ørestad og notat af 30. maj 2006 om grænsedragningen mellem byggeriet i Ørestad og DR's andre aktiviteter samt "Revisorundersøgelse af DR's byggeprojekt i Ørestaden 19. juni 2008", udarbejdet af KPMG og Grant Thornton.

Der skal generelt tages det forbehold, at revisionsplaner alene udtrykker den planlagte og ikke den faktisk udførte revision. Der kan altså reelt have været udført flere, færre eller andre revisionshandlinger end, hvad der er fremgået af planen. Omfanget og arten af den faktisk udførte revision har formodentlig fremgået af Rigsrevisionens tidsregistrering, som Sekretariatet ikke har haft adgang til.

#### **Resultater af gennemgangen**

Resultaterne af gennemgangen fremgår af bilag 1 (bilaget er ikke offentligt). I bilaget er foretaget en kronologisk sammenholdelse af Rigsrevisionens planer og revisionsprotokollater, og der er gengivet væsentlige formuleringer fra planer og protokollater. Derudover er der indsat væsentlige begivenheder.

#### *Revisionsrisikoen*

Gennemgangen viser helt overordnet og for hele perioden, at Rigsrevisionen i revisionsplanerne har fastsat risikoen ved DR's byggeri i Ørestaden til middel, og at revisionsmetoden er B – substanstest kombineret med analytisk revision. Fra 2002 har Rigsrevisionen bemærket, at den store bevågenhed fra mediernes og politikernes side kan medføre høj politisk risiko, så revisionsrisiko-

## STATSREVISORERNE

Sekretariatet

10. oktober 2008

en kan nærme sig høj fra middel. Ud over revisionsplanen har Rigsrevisionen for hvert af årene 2001-2006 udarbejdet et planlægningsnotat om projektet. For 2007 mangler planlægningsnotatet, men revisionsplanen har et afsnit med fokusområder, hvoraf DR's byggeri er et fokusområde.

### *Rigsrevisionens revisionsplaner og ressourceforbrug*

Rigsrevisionen har i alle årene 2001-2007 planlagt at have fokus på DR's byggeri, hvilket er fremgået af særskilte afsnit i såvel revisionsplanen som revisionsprotokollatet for det enkelte år. Det ses også af planerne, at Rigsrevisionen, i takt med byggeriets færdiggørelse og øget politisk bevågenhed, har øget det planlagte ressourceforbrug på revisionen af DR's byggeregnskab, jf. tabel 1.

**Tabel 1: Rigsrevisionens ressourceforbrug på revision af DR-Byen**

Anslået tidsforbrug ved revisionen af byggeregnskabet for

Regnskab	Timer	Kilde
2002	220	Rigsrevisionens planlægningsnotat af 14.10.2004
2003	619	Rigsrevisionens planlægningsnotat af 14.10.2004
2004	838	Rigsrevisionens planlægningsnotat af 15.11.2005
2005	982	Rigsrevisionens planlægningsnotat af 15.11.2005
2006	1300	Rigsrevisionens planreferat af 4.10.2006
2007		Oplysninger haves ikke

Af planerne fremgår, at fokus har været på, om byggeregnskabet var retvisende, om forretningsgange og interne kontroller var tilfredsstillende, og om styringen af økonomi og tid var i orden. Det fremgår ikke af revisionsplanerne fra 2001 til og med oktober 2006, om de planlagte revisionshandlinger også indebærer en vurdering af budgettet for byggeriet, herunder om budgettet bygger på realistiske beregninger og skøn bl.a. i forhold til byggeriets færdiggørelsesgrad.

Rigsrevisionen reviderer DR's regnskaber i henhold til God Offentlig Revisonsskik (GOR). Et særkende ved GOR er, at der foretages forvaltningsrevision. Rigsrevisionen har hvert år, som et led i den løbende forvaltningsrevision, planlagt og gennemført en vurdering af, om DR har opfyldt betingelserne i aktstykket 251 af 14. juni 1999 om, at DR's byggeri ikke i sig selv må medføre licensstigninger eller gå ud over de nuværende programaktiviteter.

Det ses således ikke i planerne frem til 2006, i hvilket omfang der har været planlagt yderligere forvaltningsrevision sideløbende med den finansielle revision, så som undersøgelser af budgetafvigelser, realismen i budgettets forudsætninger mv.

Af revisionsstrategien af 23. august 2007 fremgår dog for første gang, at "formålet med projektrevisionen af DR-Byen bl.a. er at redegøre for status mht. regnskab og budget sammenholdt med byggeriets faktiske gennemførelse,

## STATSREVISORERNE

Sekretariatet

10. oktober 2008

herunder om den regnskabsmæssige registrering af såvel faktisk afholdte omkostninger som disponerede omkostninger er fyldestgørende, og om afvigelser og risici er oplyst i de månedlige rapporter til direktion og bestyrelse”.

### *En indikation af realismen i budgettet*

I tabel 2 sammenholdes budgettet med de disponerede og afholdte udgifter. Sammenholdelsen kan give en overordnet indikation af, om der er nok penge tilbage til at færdiggøre byggeriet. Tabellen er udarbejdet på baggrund af de oplysninger, der har været tilgængelige for Rigsrevisionen på planlægnings-tidspunktet:

**Tabel 2: DR-Byens budget i f.t. disponerede og afholdte beløb**

(1999-priser)	Mia. kr.	Mia. kr.	Mia. kr.	Disponeret	Afholdt	Afholdt
Planlægnings-tidspunkt og kilde	Budget	Disponeret	Disponeret	% af	% af	% af
	3)	pr. dato		aktuelt budget	aktuelt budget	budget 4,7 mia
7. aug 2003 vedr. regnskab 2003 1)	3,00	10.06.2003	1,33	44,5	25,4	16,2
14. okt 2004 vedr. regnskab 2004 1)	3,00	20.08.2004	2,72	90,8	58,8	37,6
15. nov 2005 vedr. regnskab 2005 1)	3,30	28.09.2005	3,06	92,8	77,2	54,2
Budgetstatus mar 2006, RU fig 11.4 2)	3,37	08.03.2006	3,25	96,3	84,6	60,7
Budgetstatus okt 2006, RU fig. 11.5 2)	4,00	09.10.2006	3,47	86,7	81,5	69,3
Budgetstatus feb 2007, RU fig. 11.6 2)	4,70	02.02.2007	3,91	83,2	76,7	76,7

Noter: 1) Rigsrevisionens planlægningsnotater 2) Revisorundersøgelsen, afsnit 11 om rapportering til DR's ledelse  
3) Budget på 3,3 er DR's fra oktober 2004, men aktstykket fremsendes først 16. november 2005.

Det ses, at DR i 2004-2006 var tæt på at have disponeret hele budgettet, selv om der manglede entreprisekontrakter på store dele af byggeriet, som langt fra var færdigt. For eksempel skulle byggeriet - alene baseret på det tilgængelige talmateriale - være ca. 85-96 % færdigt pr. marts 2006. Efterfølgende ved vi, at byggeriet nok snarere har været ca. 60 % færdigt (de afholdte udgifter i forhold til det endelig budget på 4,7 mia. kr.). Revisor kunne herefter som et led i forvaltningsrevisionen ved besigtigelse af byggeriet få af- eller bekræftet rigtigheden heraf. Byggeriets færdiggørelsesgrad har angiveligt fremgået af projektdirektørens månedsrapporter. Med en accepteret afvigelsesprocent på 15 % på byggesummen, er sammenholdelsen af budget og disponerede/ afholdte udgifter dog ikke så alarmerende, at den i sig selv indikerer et behov for yderligere analyse.

### *En delvis forklaring på at byggeriet blev meget dyrere end budgetteret – og hvorfor det blev opdaget så sent*

En væsentlig årsag til overskridelsen af det oprindelige budget er underbudgetteringen af byggeriets element 4 – koncertsalen:

## STATSREVISORERNE

Sekretariatet

10. oktober 2008

**Tabel 3: Budgetoverslag over byggeriets segment 4 - koncertsalen**

<b>mio. kr.</b>	Budget 2002 1) dec-01	Budget- Status 2) jan-03	Budget- status 3) aug-04	Budget- status 3) sep-05	Budget- status 3) mar-06	Budget- status 3) okt-06	Budget- status 3) feb-07	Forskel dec-01 til feb-07	Forskel i %
Budget for <b>koncertsalen</b>	555	541	590	793	905	1.099	1.377	822	148
Estimeret <b>totalforbrug</b>	3.000	3.000	3.000	3.300	3.370	4.000	4.718	1.718	57

Kilde, Revisorundersøgelsen: 1) Figur 4.2, 2) Figur 11.10, 3) Figur 11.2-11.6

Tabellen viser, at budgettet for koncertsalen - oprindeligt 555 mio. kr. - løbende blev forøget for at ende på 1.377 mio. kr. Stigningen er på 148 %, mens budgettets samlede overskridelse er på 57 %. Fra ved start at udgøre 19 % af det oprindelige budget udgør koncertsalen til slut 29 % af det endelige budget. Dette væsentlige element i budgetoverskridelsen blev rapporteret sent – nemlig i takt med disponering og færdiggørelse af koncertsalen, hvis opførelse lå sidst i tidsplanen. En medvirkende årsag kan være DR's model for partnering, og at koncertsalen var et kompliceret byggeri. Spørgsmålet er, om den væsentlige forøgelse – som kun delvis var begrundelsen for forhøjelsen af budgettet med 300 mio. kr. – burde have resulteret i en nærmere analyse i forbindelse med revisionen af regnskabet for 2005.

### *Revisionsprotokollaterne*

Rigsrevisionen har i alle årene 1999-2007 afgivet såkaldte blanke påtegninger på årsregnskabet, dvs. at revisionen ikke har givet Rigsrevisionen anledning til forbehold.

Rigsrevisionen har i revisionsprotokollaterne vedrørende regnskaberne for 2002-2005 ikke haft væsentlige kritiske bemærkninger til om DR's byggeprojekt, tværtimod har Rigsrevisionen vurderet, at DR har tilrettelagt og gennemført styringen af byggeriet hensigtsmæssigt, både hvad angår tid og økonomi. I protokollatet af 25. april 2006 vedrørende regnskabet for 2005 konstaterer Rigsrevisionen "at DR har tilstrækkeligt fokus på de risici, som kan forlænge byggefasen eller fordyre byggeriet og på uforudsete omkostninger i den resterende byggeperiode".

Efter at DR i september 2006 orienterede Rigsrevisionen om, at DR-Byen blev 630 mio. kr. dyrere, svarende til et budget på 4 mia. kr. (1999-priser) foretog Rigsrevisionen en budgetanalyse, som blev afrapporteret i revisionsprotokollatet af 8. december 2006. Rigsrevisionen vurderede bl.a., at der i de afsluttende faser 2006-2008 kunne forventes en række uforudsete vanskeligheder med overholdelse af budget og tidsplan, og at det ikke var sikret, at totaludgiften på 4 mia. kr. kunne overholdes. Det blev derfor anbefalet, at DR vurderede, om budgetreserverne var tilstrækkelige. Herefter har Rigsrevisionen i protokollaterne vedrørende regnskaberne for 2006 og 2007 haft kritiske bemærkninger om, at overholdelse af budgettet var behæftet med usikkerhed.

## STATSREVISORERNE

Sekretariatet

10. oktober 2008

### *Rapportering til Statsrevisorerne*

I perioden 1999-2007 har Rigsrevisionens skriftlige rapportering om DR's byggeri til Statsrevisorerne bestået i:

#### *1. Rigsrevisionens notat til Statsrevisorerne af 13. april 2005 om DR's byggeri i Ørestad*

Baggrunden var Statsrevisorernes notatønske af 20. oktober 2004, hvori de bl.a. anmodede Rigsrevisionen om at gøre rede for status og udvikling siden byggeriets start med hensyn til regnskab, budget og finansiering sammenholdt med byggeriets faktiske gennemførelse.

Statsrevisorerne konstaterede ved behandlingen af notatet på møde 20. april 2005, at det så ud som om, at regnskabet og styringen var i orden. Overskridelsen på budgettet kunne holdes inden for projektets sikkerhedsmargin på 15 %, men rigsrevisor tog forbehold for, at budgettet stadig kunne skride.

Statsrevisorerne besigtigede efterfølgende DR-Byen i august 2005, hvilket ikke gav anledning til bemærkninger.

#### *2. Rigsrevisionens notat af 30. maj 2006 om grænsedragningen mellem byggeriet i Ørestad og DR's andre aktiviteter*

Notatet var en opfølgning på Statsrevisorernes drøftelse af grænsedragningen mellem DR's byggeri og DR's andre aktiviteter i forbindelse med behandlingen af ovennævnte notat.

Statsrevisorerne konstaterede ved behandlingen af notatet på møde 7. juni 2006, at det så ud til, at byggeriet kunne holde sig inden for det reviderede budget på 3,37 mia. kr., idet udgangspunktet var det oprindelige aktstykke og DR's økonomiske handlingsplan, som var beskrevet i aktstykke 41 fra 8. december 2005. Rigsrevisor tog dog det forbehold, at der kunne opstå nye spørgsmål om grænsedragningen for projektet.

#### *3. Afsnit om planlagt undersøgelse af DR-Byen i Beretning om revisionen af statsregnskabet for 2005, afgivet 8. november 2006, pkt. 258*

Resultaterne af revisionen af DR fremgår ikke af RS-beretningerne, bortset fra beretningen vedrørende 2005-regnskabet. Baggrunden var DR's forventede overskridelse af budgettet på ca. 600 mio. kr., som havde foranlediget Rigsrevisionen til at gennemføre en større undersøgelse. Undersøgelsen skulle bl.a. omfatte budgettet for byggeriet, herunder om det foreliggende budget byggede på realistiske beregninger og skøn. Herudover skulle undersøgelsen omfatte en bredere gennemgang af DR's økonomi- og byggestyring af DR-Byen med særligt fokus på budgetoverskridelsen på ca. 600 mio. kr. april-august 2006.

## STATSREVISORERNE

Sekretariatet

10. oktober 2008

Som bekendt blev undersøgelsen aldrig færdig, da rigsrevisor afbrød undersøgelsen i december 2006. I stedet indgik Kulturministeriet i juni 2007 aftale om en revisorundersøgelse, som blev offentliggjort i juni 2008.

Herudover har rigsrevisor flere gange mundtligt orienteret Statsrevisorerne om udviklingen i DR-sagen, bl.a. orienterede han om budgetoverskridelsen og Rigsrevisionens budgetundersøgelse på statsrevisormødet 13. december 2006.

### Konklusion

Det må konkluderes, at det ikke har været muligt på det foreliggende grundlag fuldt ud at vurdere Rigsrevisionens indsats, herunder om den gennemførte revision svarer til den planlagte. På baggrund af gennemgangen kan det dog konstateres, at:

- Rigsrevisionen har i alle årene 2001-2007 haft fokus på DR's byggeri i såvel revisionsplaner som revisionsprotokollater
- Rigsrevisionen har i alle årene fastsat revisionsrisikoen vedrørende DR til middel, idet man fra 2002 har anført, at kritisable forhold i DR kunne medføre en højere politisk risiko end egentlig revisionsmæssig risiko. Revisionsrisikoen er ikke sat op i perioden 2001-2007
- En sammenholdelse af byggeriets budget med afholdte og disponerede udgifter på forskellige tidspunkter har ikke i sig selv indikeret et behov for budgetanalyse
- Udviklingen i budgetoverslagene på koncertsalen indikerer, at der i april 2006 næppe var baggrund for uden yderligere undersøgelser at konstatere, at der var tilstrækkelig fokus på de risici, som kunne fordyre byggeriet.
- Revisionen af DR's byggeri har været rettet mod en vurdering af, om byggeregnskabet har været retvisende, om forretningsgange og interne kontroller har været tilfredsstillende, og om styringen af byggeriet mht. økonomi og tid var hensigtsmæssig. Rigsrevisionen ses ikke at have planlagt at revidere budgettet for byggeriet, herunder om det foreliggende budget byggede på realistiske beregninger og skøn i forhold til regnskab og byggeriets færdiggørelse.  
Rigsrevisionen har haft adgang til at foretage budgetundersøgelser dels som et led i den løbende forvaltningsrevision, dels ved at iværksætte større undersøgelser. Rigsrevisionen har således foretaget budgetundersøgelser i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 13. april 2005 og i december 2006 og 2007, jf. rapporteringen herom i

## STATSREVISORERNE

Sekretariatet

10. oktober 2008

revisionsprotokollaterne. Rigsrevisionen foretog i disse tilfælde ikke en selvstændig afprøvning af oplysningerne fra projektdirektørens rapporter. Endelig planlagde Rigsrevisionen af egen drift en større undersøgelse i efteråret 2006

- Rigsrevisionen har ikke før end i revisionsprotokollatet af 8. december 2006 gentaget forbeholdet i notatet til Statsrevisorerne fra april 2005 om, at uforudsete vanskeligheder kunne opstå
- Rigsrevisionens skriftlige rapportering til Statsrevisorerne har ikke været af en sådan karakter, at den skulle have givet anledning til anmodning om yderligere undersøgelser el.lign. Statsrevisorerne har ikke kendt til indholdet af revisionsprotokollaterne.

Samlet set må konstateres en forventningskløft. Statsrevisorerne har forventet, at Rigsrevisionen gennem årene også har revideret forudsætningerne for budgettet og sammenholdt det med byggeriets færdiggørelsesgrad. Denne forventning bygger bl.a. på, at rigsrevisor i sin rapportering til Statsrevisorerne har angivet, at "Rigsrevisionen følger fortsat byggeriet gennem den årlige revision af DR og vil som hidtil have fokus på byggeriet"<sup>1</sup>. Rigsrevisionens fokus har imidlertid været på, om systemerne til styring af økonomi og tid mv. har været tilfredsstillende - ikke på, om byggebudget og tidsplan kunne overholdes.

---

<sup>1</sup> Rigsrevisors notat til Statsrevisorerne af 13. april 2005 om DR's byggeri i Ørestaden.