



# Beretning til Statsrevisorerne om budgetoverskridelser i statslige bygge- og anlægsprojekter

Marts  
2009

revision

revision

revision

## Indholdsfortegnelse

|      |                                                                                          |    |
|------|------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| I.   | Introduktion og resultater .....                                                         | 1  |
| II.  | Indledning .....                                                                         | 4  |
|      | A. Baggrund .....                                                                        | 4  |
|      | B. Formål og afgrænsning .....                                                           | 4  |
|      | C. Metode .....                                                                          | 5  |
| III. | Overskridelser af ankerbudgettet .....                                                   | 7  |
|      | A. Væsentlige overskridelser af ankerbudgettet .....                                     | 8  |
|      | B. Overholdelse af ankerbudgettet .....                                                  | 10 |
| IV.  | Anbefalinger til at fremme budgetoverholdelse .....                                      | 12 |
|      | A. Manglende behovsafklaring og sene projektændringer .....                              | 14 |
|      | B. Uforudseelige forhold .....                                                           | 17 |
|      | C. Fejl og forglemmelser fra entreprenør/rådgivers side .....                            | 18 |
|      | Bilag 1. Oversigt over de 49 bygge- og anlægsprojekter, der indgår i undersøgelsen ..... | 21 |

---

Rigsrevisionen afgiver denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 som ændret ved lov nr. 590 af 13. juni 2006.

Beretningen vedrører finanslovens § 7. Finansministeriet, § 12. Forsvarsministeriet, § 16. Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, § 19. Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, § 21. Kulturministeriet, § 23. Miljøministeriet og § 28. Transportministeriet.

I de fleste af ministerierne er der i løbet af undersøgelsesperioden (2003-2007) foretaget nybesættelse af ministerposten en eller flere gange.

---

# I. Introduktion og resultater

1. Statsrevisorerne anmodede på deres møde i december 2007 Rigsrevisionen om en beretning om budgetoverskridelser i statslige nybygnings- og nyanlægsprojekter (herefter bygge- og anlægsprojekter) og anbefalinger til initiativer, der kan forebygge disse.

På grundlag af dette formål er undersøgelsen gennemført ved at besvare følgende 2 spørgsmål:

- Hvad er omfanget af og årsagerne til, at det endelige regnskab i visse projekter væsentligt har oversteget det budget, der er baseret på den oprindelige bevilling (herefter ankerbudgettet)?
- Hvordan kan planlægningen og gennemførelsen af statslige bygge- og anlægsprojekter forbedres?

Ankerbudgettet er det budget, der er baseret på den oprindelige bevilling til et konkret bygge- eller anlægsprojekt.

I denne undersøgelse har Rigsrevisionens hovedsigte været at give en række anbefalinger til at forbedre processen i bygge- og anlægsprojekter. Anbefalingerne har taget afsæt i og bygger videre på de gældende rammer for statens bygge- og anlægsvirksomhed.

2. Hovedparten af de undersøgte byggeprojekter er gennemført af byggeadministrationer med særlig sagkundskab på området. Det drejer sig om Slots- og Ejendomsstyrelsen under Finansministeriet, Universitets- og Bygningsstyrelsen under Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling samt Forsvarets Bygnings- og Etablissementstjeneste under Forsvarsministeriet. Endvidere er de undersøgte byggerier gennemført af Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, Kulturministeriet og Miljøministeriet.

Statslige anlægsprojekter gennemføres dels på statsvejnettet, som henhører under Vejdirektoratet, dels på jernbanenet, hvor Trafikstyrelsen forestår projektering, mens Bane Danmark forestår projektgennemførelsen.

3. Undersøgelsen omfatter i alt 49 projekter (fordelt på 32 byggeprojekter og 17 anlægsprojekter) med en oprindelig bevilling på over 10 mio. kr., og som regnskabsmæssigt er afsluttet i perioden 2003-2007. Rigsrevisionen har i overensstemmelse med Statsrevisorernes beretningsanmodning vurderet årsagerne til budgetoverskridelsen i de projekter, hvor dette har fundet sted. Rigsrevisionen har i undersøgelsen fokuseret på budgetoverskridelser på mere end 10 % af ankerbudgettet, som i denne undersøgelse betragtes som væsentlige overskridelser. Det skyldes, at det af statens budgetvejledning fremgår, at der for en del projekter vil være mulighed for at dække overskridelser op til 10 mio. kr. eller op til 10 % af totaludgiften, uden at der skal forelægges en særskilt bevillingsansøgning for Finansudvalget.

Rigsrevisionen undersøgte endvidere enkelte af de projekter, der havde overholdt ankerbudgettet, for nærmere at fastslå, om særlige forhold havde haft betydning for budgetoverholdelsen.

Investeringerne for de 49 projekter har udgjort i alt ca. 9 mia. kr. (i oprindelige prisniveauer). 2 store projekter, DR Byen og Metroens 3. etape, er ikke omfattet af undersøgelsen. Byggeriet af DR Byen er ikke omfattet af de statslige regler for byggeri. Metroens 3. etape indgår i en samlet undersøgelse af Metroprojektet, som Rigsrevisionen har igangsat.

## UNDERSØGELSENS RESULTATER

Omkring 80 % af de undersøgte statslige bygge- og anlægsprojekter blev gennemført inden for ankerbudgettet eller med overskridelser på under 10 % af det oprindelige ankerbudget. For de resterende projekter var der væsentlige overskridelser af ankerbudgettet. Disse projekter forekommer særligt på anlægsområdet.

Undersøgelsen har identificeret nogle konkrete forhold, som erfaringsmæssigt indebærer en særlig risiko for, at ankerbudgettet ikke overholdes. Rigsrevisionen har på det grundlag udarbejdet 5 anbefalinger til initiativer, som vil kunne bidrage til at nedbringe risikoen for, at ankerbudgetterne ikke overholdes i fremtidige bygge- og anlægsprojekter.

Denne samlede vurdering er baseret på følgende:

**Ankerbudgetterne for de undersøgte statslige bygge- og anlægsprojekter er i vidt omfang overholdt eller gennemført med mindre overskridelser af ankerbudgettet. Dette er dog i visse tilfælde opnået ved fx funktionelle ændringer af det oprindelige projektgrundlag. De projekter, der har overskredet ankerbudgetterne med mere end 10 %, vedrører især anlægsområdet.**

- I 39 ud af 49 undersøgte projekter, svarende til 80 %, var ankerbudgettet enten overholdt eller gennemført med overskridelser op til 10 %.
- I 10 ud af de 49 projekter, svarende til 20 %, var ankerbudgettet væsentligt overskredet, dvs. med mere end 10 %. Disse 10 projekter omfattede 8 ud af 17 anlægsprojekter og 2 ud af 32 byggeprojekter.
- Projekter, hvor ankerbudgettet er væsentligt overskredet, er kendetegnet ved en række risikofaktorer, som ikke forekommer i samme omfang i de øvrige projekter i undersøgelsen. Det gælder manglende behovsafklaring, sene ændringer i projektets udformning/funktion, fejl eller forglemmelser fra entreprenør/rådgivers side, uforudseelige forhold i form af fx konjunkturbestemte udgifter, jordbundsforhold og nye myndighedskrav.
- Rigsrevisionens gennemgang af 3 projekter uden budgetoverskridelse viste, at overholdelse af ankerbudgettet i det ene projekt var opnået ved funktionelle ændringer af det oprindelige projektgrundlag, som indebar, at projektets mål ikke blev nået i fuldt omfang. I et andet projekt havde stram økonomistyring tilvejebragt besparelser, som sikrede, at ankerbudgettet blev overholdt, uden at der blev gennemført funktionelle ændringer af betydning for projektets mål. I det tredje projekt havde anvendelse af utilstrækkelige nøgletal medført overbudgettering, hvorved ankerbudgettet fremstod som overholdt.

**Planlægning og gennemførelse af statslige bygge- og anlægsprojekter kan forbedres. Institutionerne vil kunne imødegå de hyppigst forekommende risikofaktorer ved at følge nedenstående anbefalinger.**

Med henblik på at imødegå manglende behovsafklaring og sene ændringer af projekternes udformning/funktion anbefaler Rigsrevisionen:

- Udarbejdelse og brug af projektspecifikke risikotillæg på baggrund af konkrete analyser.
- Systematisk indsamling og anvendelse af nøgletal om enhedspriser på anlægsområdet.
- Sikring af en kort tidsmæssig afstand mellem beslutningen om at gennemføre et projekt og igangsættelsen.

Med henblik på at imødegå konsekvenser af uforudseelige forhold i form af fx konjunkturbestemte udgifter, jordbundsforhold og nye myndighedskrav anbefaler Rigsrevisionen:

- I den indledende projektfase udarbejdes kataloger over mulige besparelser.

Med henblik på at imødegå konsekvenser af fejl og forglemmelser fra fx bygherres, entreprenørs og rådgivers side anbefaler Rigsrevisionen:

- En systematisk nøgletalsbaseret erfaringsopsamling på anlægsområdet om entreprenører og rådgivere mv., som kan medvirke til at styrke institutionernes tilsyn med projektets samarbejdspartnere.

## II. Indledning

### A. Baggrund

4. Statsrevisorerne anmodede på deres møde i december 2007 Rigsrevisionen om en beretning om budgetoverskridelser i statslige bygge- og anlægsprojekter og anbefalinger til initiativer, der kan forebygge disse.

5. Det statslige byggeri er reguleret ved lov om statens byggevirksomhed (statsbyggeloven), som fastlægger, at byggerier skal ske på den for staten økonomisk mest fordelagtige måde under hensyntagen til den påtænkte anvendelse og fremtidige drift. Den statslige byggevirksomhed er karakteriseret ved en decentralisering af byggeopgaverne til de enkelte ministerier, der både kan beslutte, planlægge og gennemføre byggeopgaver, ligesom de har det bevillingsmæssige ansvar. I henhold til statsbyggeloven kan byggevirksomheden varetages af en særlig byggeadministration i de tilfælde, hvor styrelsen har et omfattende og kontinuerligt byggebehov. Hovedparten af statens byggeopgaver forestås af 3 særlige byggeadministrationer. Det drejer sig om Slots- og Ejendomsstyrelsen under Finansministeriet, Universitets- og Bygningsstyrelsen under Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling samt Forsvarets Bygnings- og Etablissementstjeneste under Forsvarsministeriet.

6. Det statslige anlægsarbejde er ikke reguleret ved en særlig lov for området. Banedanmark og Vejdirektoratet under Transportministeriet varetager hovedparten af statens anlægsopgaver. Statslige anlægsprojekter gennemføres dels på statsvejnettet, som henhører under Vejdirektoratet, dels på jernbanenettet, hvor Trafikstyrelsen forestår projektering, mens Banedanmark forestår projektgennemførelsen. Herudover gennemføres også mindre anlægsarbejder af andre institutioner, fx i tilknytning til byggeprojekter.

### B. Formål og afgrænsning

7. Undersøgelsens formål er at kortlægge væsentlige årsager til, at det endelige regnskab for statslige bygge- og anlægsprojekter i visse tilfælde overstiger ankerbudgettet, med henblik på at give anbefalinger til tiltag, der kan nedbringe risikoen for budgetoverskridelser i fremtidige projekter.

Formålet er undersøgt ved at besvare følgende 2 spørgsmål:

- Hvad er omfanget af og årsagerne til, at det endelige regnskab i visse projekter væsentligt har oversteget det budget, der er baseret på den oprindelige bevilling?
- Hvordan kan planlægningen og gennemførelsen af statslige bygge- og anlægsprojekter forbedres?

8. Undersøgelsen omfatter statslige bygge- og anlægsprojekter med en oprindelig bevilling på mere end 10 mio. kr., og som er afsluttet i perioden 2003-2007. Udgiftsgrænsen er fastlagt for at sikre, at de medtagne projekter har en vis økonomisk tyngde. Undersøgelsesperioden går frem til 2007 for at sikre, at der for de medtagede projekter foreligger afsluttede regnskaber.

Der er på denne baggrund identificeret i alt 49 projekter (fordelt på 32 byggeprojekter og 17 anlægsprojekter) med en oprindelig bevilling på mere end 10 mio. kr., og som er afsluttet i perioden 2003-2007. Projekterne er gennemført af følgende institutioner: Slots- og Ejendomsstyrelsen, Forsvarets Bygnings- og Etablissementstjeneste, Universitets- og Bygningsstyrelsen, Kulturministeriet, Banedanmark, Vejdirektoratet, Statens Serum Institut samt Skov- og Naturstyrelsen.

DR Byen og Metroens 3. etape er ikke omfattet af undersøgelsen. Byggeriet af DR Byen er ikke omfattet af de statslige regler for byggeri. Metroens 3. etape indgår i en samlet undersøgelse af Metroprojektet, som Rigsrevisionen har igangsat.

9. I overensstemmelse med Statsrevisorernes anmodning har Rigsrevisionens undersøgelse været koncentreret om at identificere bygge- og anlægsprojekter, hvor ankerbudgettet er overskredet. I vurderingen af budgetoverholdelse tog Rigsrevisionen udgangspunkt i, at det af statens budgetvejledning fremgår, at der for en del projekter vil være mulighed for at dække overskridelser op til 10 mio. kr. eller op til 10 % af totaludgiften, uden at der skal forelægges en særskilt bevillingsansøgning for Finansudvalget.

Rigsrevisionen undersøgte endvidere enkelte af de projekter, der havde overholdt ankerbudgettet, for nærmere at fastslå, om særlige forhold havde haft betydning for budgetoverholdelsen.

10. Undersøgelsen omfatter ikke institutionernes brug af projektstyringsmetoder og anvendelse af forskellige kontrakttyper samt spørgsmål vedrørende statens prisregulering.

### C. Metode

11. Kortlægningen af projekter, hvor det endelige regnskab overstiger ankerbudgettet, er baseret på indberetninger fra de udførende institutioner. I de tilfælde, hvor det endelige regnskab har oversteget ankerbudgettet med mere end 10 %, har Rigsrevisionen undersøgt årsagerne hertil. Rigsrevisionen har imidlertid ikke revideret projektregnskaberne for disse projekter.

12. Forskelle mellem ankerbudgettet og det endelige regnskab skyldes:

- tilkøb
- fordyrelser.

Tilkøb vil være foranlediget af enten en politisk beslutning om udvidelse af et projekt eller af krav til ændringer fra byggeriets kommende lejere i henhold til den statslige huslejeordning (SEA-ordningen). Ordningen indebærer, at den fremtidige lejer har mulighed for at fremsætte yderligere krav til byggeriet, forudsat at merudgifterne afholdes gennem et tillæg til lejekontrakten.

Fordyrelser er derimod ikke foranlediget af beslutninger fra de bevilgende myndigheder, men af mangelfuld planlægning eller styring af projektet.

13. Med henblik på at afdække årsagerne til, at det samlede forbrug på visse projekter har oversteget ankerbudgettet, gennemførte Rigsrevisionen en spørgeskemaundersøgelse vedrørende de 49 projekter, som undersøgelsen omfatter. Spørgeskemaerne, som blev besvaret af de institutioner, der gennemførte de enkelte projekter, omhandlede en række forhold og hændelser, som kan fordyre et projekt. Rigsrevisionen modtog 46 besvarelser fra institutionerne, idet 3 projekter under Banedanmark efter aftale ikke indgik i den videre kortlægning af faktorer, der kan medvirke til overskridelse af ankerbudgettet for bygge- og anlægsprojekter. Et enkelt af disse projekter er derimod medtaget som et eksempel på projekter, hvor besparelser har medført overholdelse af ankerbudgettet, men hvor besparelsen har påvirket opfyldelsen af projektets mål.

Under SEA-ordningen forestår Slots- og Ejendomsstyrelsen og Universitets- og Bygningsstyrelsen byggeri og udlejning af lokaler til statslige myndigheder på grundlag af lejekontrakt med disse.



14. Beretningen indeholder en række anbefalinger til initiativer, der vil kunne nedbringe risikoen for, at budgetterne i fremtidige projekter ikke overholdes. Anbefalingerne udspringer af besvarelserne i spørgeskemaundersøgelsen. De er yderligere kvalificeret ved drøftelser med danske konsulentfirmaer, universiteter og en repræsentant fra den norske centraladministration, som alle repræsenterer ekspertise vedrørende centrale problemstillinger, der knytter sig til gennemførelsen af statslige bygge- og anlægsprojekter.

Rigsrevisionen har endvidere drøftet centrale problemstillinger med projektledelsen på et norsk sygehusbyggeri og forskere på Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Universitet.

Som grundlag for anbefalingerne har Rigsrevisionen endelig gennemgået forløbet af byggeriet af henholdsvis en ny vaccinebygning på Statens Serum Institut og Det Kongelige Teaters nye skuespilhus samt anlæggelsen af et nyt motorvejsanlæg i Vendsyssel.

15. Beretningen har i udkast været forelagt de berørte ministerier, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet i beretningen.

### III. Overskridelser af ankerbudgettet

#### UNDERSØGELSENS RESULTAT

Ankerbudgetterne for de undersøgte statslige bygge- og anlægsprojekter er i vidt omfang overholdt eller gennemført med mindre overskridelser af ankerbudgettet. Dette er dog i visse tilfælde opnået ved fx funktionelle ændringer af det oprindelige projektgrundlag. De projekter, der har overskredet ankerbudgetterne med mere end 10 %, vedrører især anlægsområdet.

16. Rigsrevisionen undersøgte, hvorvidt i alt 49 projekter – 32 byggeprojekter og 17 anlægsprojekter – havde overholdt projekternes ankerbudget.

Rigsrevisionen har på baggrund af institutionernes oplysninger beregnet, at de undersøgte projekter med en samlet bevilling på ca. 9 mia. kr. har haft overskridelser på gennemsnitligt knap 10 %.

17. Tabel 1 viser, i hvilket omfang de undersøgte projekter har overholdt ankerbudgettet.

**Tabel 1. Fordeling af projekter efter budgetoverholdelse (%)**

|                                    | Andel |
|------------------------------------|-------|
| Projekter med budgetoverskridelse  | 43    |
| Projekter uden budgetoverskridelse | 57    |

Kilde: Bygherreinstitutionerne og Rigsrevisionens beregninger.

Det fremgår af tabel 1, at 57 % har overholdt ankerbudgettet, mens 43 % har overskredet dette.

Der er betydelige forskelle i omfanget af overskridelser blandt de enkelte projekter.

## A. Væsentlige overskridelser af ankerbudgettet

### Omfang af og årsager til væsentlige overskridelser af budgettet

18. Blandt de projekter, der havde overskredet ankerbudgettet, jf. tabel 1, havde dog kun 10 projekter, svarende til 20 % af alle undersøgte projekter, haft væsentlige budgetoverskridelser, dvs. på mere end 10 % af ankerbudgettet. Tabel 2 viser, hvordan de 10 projekter med væsentlige overskridelser var fordelt på anlægs- og byggeområderne.

**Tabel 2. Projekter med væsentlige budgetoverskridelser**

|                 | Projekter med væsentlige<br>budgetoverskridelser<br>(Antal) | Andel af projekter med væsentlige<br>budgetoverskridelser<br>(%) |
|-----------------|-------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| Byggeprojekter  | 2                                                           | 6                                                                |
| Anlægsprojekter | 8                                                           | 47                                                               |
| <b>I alt</b>    | <b>10</b>                                                   |                                                                  |

Kilde: Bygherreinstitutionerne og Rigsrevisionens beregninger.

Det fremgår af tabel 2, at projekter med væsentlige budgetoverskridelser forekom betydeligt hyppigere på anlægsområdet end på byggeområdet, idet det forekommer i ca. halvdel af anlægsprojekterne, mens det samme kun er tilfældet i 6 % af byggeprojekterne.

19. For at identificere årsagerne til de budgetoverskridelser, der var væsentlige, gennemførte Rigsrevisionen en spørgeskemaundersøgelse vedrørende forekomsten af en række forhold ("risikofaktorer"), som af bygge- og anlægsbranchen og de statslige myndigheder på området anses for at indebære en særlig risiko for manglende overholdelse af budgetterne. I det omfang risikofaktorerne påvirker budgetterne i de konkrete bygge- eller anlægsprojekter, vil det være udtryk for enten tilkøb eller fordyrelser.

Spørgeskemaundersøgelsen omfattede 49 projekter, men 3 af disse udgik efter aftale med Banedanmark. Undersøgelsen omfattede herefter 8 projekter med væsentlige budgetoverskridelser og 38 projekter uden budgetoverskridelse eller mindre overskridelser.

**Tabel 3. Forekomst af risikofaktorer i undersøgte projekter (%)**

| Risikofaktorer                                   | Projekter med væsentlige<br>overskridelser | Øvrige projekter |
|--------------------------------------------------|--------------------------------------------|------------------|
| Sene ændringer i projektets udformning/funktion  | 87                                         | 32               |
| Manglende behovsafklaring                        | 100                                        | 5                |
| Fejl eller forglemmelser fra entreprenørens side | 75                                         | 34               |
| Fejl eller forglemmelser fra rådgiverens side    | 63                                         | 36               |
| Uforudseelige konjunkturbestemte udgifter        | 50                                         | 11               |
| Uforudseelige jordbundsforhold                   | 50                                         | 24               |
| Uforudseelige myndighedskrav                     | 75                                         | 11               |

Kilde: Institutionernes svar på Rigsrevisionens spørgeskema.

Tabel 3 viser, at de risikofaktorer, der hyppigt forekommer i de projekter, hvor ankerbudgettet er væsentligt overskredet, generelt optrådte med betydelig mindre hyppighed i projekter, hvor ankerbudgettet var overholdt. Sene ændringer forekommer fx i 87 % af projekter med væsentlige budgetoverskridelser, men kun i 32 % af øvrige projekter.

Rigsrevisionen er opmærksom på, at sene ændringer kan skyldes tilkøb. Som eksempel herpå har Universitets- og Bygningsstyrelsen oplyst, at manglende overholdelse af den oprindelige bevilling til Bioteknologisk Forskningscenter på Københavns Universitet skyldtes en væsentlig udvidelse af det oprindelige budget, som bevillingsmyndighederne godkendte, inden projekteringen blev igangsat. Endvidere har Transportministeriet oplyst, at visse af Banedanmarks projekter er blevet udvidet som følge af politiske beslutninger herom, og at dette har været medvirkende til, at det endelige projektreknskab har oversteget ankerbudgettet.

De andre typer af risikofaktorer har udelukkende karakter af fordyrelser og knytter sig primært til fejl eller forglemmelser fra en samarbejdspartner eller uforudseelige forhold. Fordyrelser af denne karakter er i nogle tilfælde blevet dækket af reserver til imødegåelse af uforudseelige udgifter, fx hvis der er tale om nye myndighedskrav til føring af kabler og ledninger. I en del sager har fordyrelserne imidlertid været så omfattende, at de har haft betydning for projektets økonomi og gennemførelse. Det er fx sket ved indførelsen af nye krav om faunapassager eller ved forekomsten af uforudseelige grundvandsforhold.

20. I flere af de væsentligt budgetoverskredne projekter registreredes forekomsten af mere end én risikofaktor. Dette kan skyldes, at der ofte er en indbyrdes sammenhæng mellem forekomsten af de enkelte risikofaktorer, fx manglende behovsaflaring og sene projektændringer. Det fremgår endvidere, at der her er tale om en række forhold, hvoraf hovedparten optræder i gennemførelsesfasen, mens de resterende optræder i de indledende faser.

Institutionerne har for de væsentligt budgetoverskredne projekter oplyst, at de angivne risikofaktorer i helt overvejende grad har haft en indvirkning på forbruget.

### Særligt om risikofaktorer i anlægsprojekter

21. Som det fremgår af tabel 2, blev væsentlige budgetoverskridelser især registreret på anlægsområdet. Rigsrevisionen undersøgte derfor forekomsten af risikofaktorer på bygge- og anlægsområdet for at identificere, hvilke risikofaktorer der særligt forekommer på anlægsområdet.

22. Undersøgelsen viste, at særligt sene ændringer i projektets udformning/funktion, manglende behovsaflaring samt uforudseelige forhold som fx konjunkturbestemte udgifter, jordbundsforhold og vejrlig forekom væsentligt hyppigere på anlægsområdet end på byggeområdet. Rigsrevisionen finder, at dette ofte skyldes de særlige forhold, som knytter sig til anlægsprojekter, herunder stor politisk bevågenhed, indsigelser fra interessentgrupper (naboer, passagerer, kommuner, trafikselskaber, miljøforeninger osv.), en lang tidsmæssig og geografisk udstrækning, nye myndighedskrav og en stor teknisk kompleksitet, som både kan afstedkomme forsinkelser og fordyrelser af projektet. Dertil kommer, at processen forud for vedtagelsen af store anlægsprojekter ofte bevirker, at der ikke afsættes tilstrækkelig tid til at udarbejde et sikkert beslutningsgrundlag. Vedtagelsen af store anlægsprojekter sker typisk i forbindelse med trafikaftaler, hvor en række af projektets specifikationer endnu ikke er fastlagt. Overslaget over projektets totalomkostninger vil derfor være baseret på en meget overordnet undersøgelse, hvilket forøger risikoen for, at projektet undervejs må ændres eller udvides.

23. Undersøgelsen viste endvidere, at uforudseelige myndighedskrav forekommer hyppigere på anlægsprojekter end på byggeprojekter. Rigsrevisionen anførte i beretning nr. 2/99 om Vejdirektoratets anlægs- og bevillingssystem, at Vejdirektoratet ofte var udsat for myndighedskrav, der medførte fordyrende ændringer af direktoratets projekter. Beretningen omhandlede alene Vejdirektoratets område, men Rigsrevisionen vurderer, at det er sand-

synligt, at samme problemstilling er gældende på baneområdet. Karakteren af anlægsprojekter kan gøre dem mere sårbare over for jordbundsforhold og vejrlig – fx vil anlægsprojekter typisk strække sig over et stort areal, hvor jordbundsforholdene kan variere.

### Vurdering

24. I 39 ud af 49 undersøgte projekter, svarende til 80 %, var ankerbudgettet enten overholdt eller gennemført med overskridelser op til 10 %.

25. I 10 ud af de 49 projekter, svarende til 20 %, var ankerbudgettet væsentligt overskredet, dvs. med mere end 10 %. Disse 10 projekter omfattede 8 ud af 17 anlægsprojekter og 2 ud af 32 byggeprojekter.

26. Projekter, hvor ankerbudgettet er væsentligt overskredet, er kendetegnet ved en række risikofaktorer, som ikke forekommer i samme omfang i de øvrige projekter i undersøgelsen. Det gælder manglende behovsaflæring, sene ændringer i projektets udformning/funktion, fejl eller forglemmelser fra entreprenør/rådgivers side, uforudseelige forhold i form af fx konjunkturbestemte udgifter, jordbundsforhold og nye myndighedskrav.

### B. Overholdelse af ankerbudgettet

27. For så vidt angår de projekter, hvis budgetter er overholdt, eller hvor der har været mindre overskridelser, har Rigsrevisionen ikke generelt undersøgt, om dette eventuelt er opnået ved ændringer i projekternes funktionalitet eller på anden måde. Rigsrevisionen gennemgik dog 3 projekter, hvor særlige forhold havde betinget, at ankerbudgetterne var overholdt.

#### Reduktion af funktionalitet

28. Med en anskaffelse i 1997 af 112 nye togsæt til S-banenettet blev det samtidig besluttet at iværksætte projektet *Infrastruktur Nye S-tog* med henblik på at kunne øge kørehastigheden til 120 km/t på udvalgte strækninger samt øge komfort og regularitet og forbedre ind- og udstigningsforhold for passagererne. Til det formål skulle der bl.a. gennemføres forbedringer af sporanlæg, tilpasning af S-togsdepoter, øget strømforsyning, spor- og køreledningsarbejder samt perronarbejder. De enkelte banestrækninger blev taget i brug etapevist i takt med færdiggørelsen af projektet. Projektet blev igangsat med et ankerbudget på 962 mio. kr.

Rigsrevisionens gennemgang af projektet viste, at gennemførelsen ville medføre en overskridelse af ankerbudgettet på ca. 220-230 mio. kr. Ved at udtage perronarbejder og arbejder vedrørende forbedret kørselskomfort gennemførte Transportministeriet imidlertid nettobesparelser i 2001, som sikrede, at projektet ikke ville overskride ankerbudgettet.

I 2002 og 2003 blev budgettet yderligere reduceret med ca. 120 mio. kr., som i stedet indgik i finansieringen af andre baneprojekter. Det samlede projekt blev gennemført med en samlet udgift på ca. 832 mio. kr., svarende til et mindreforbrug på ca. 130 mio. kr. (i løbende priser) i forhold til det oprindelige ankerbudget.

På S-togsstrækningen Hellerup-Hillerød, hvor projektet var færdiggjort i 2003, var hastigheden planlagt forøget til 120 km/t. Projektet omfattede imidlertid ikke en opgradering af sikringsanlægget, som ville være en forudsætning for at kunne opnå Trafikstyrelsens godkendelse til hastighedsforøgelsen på denne strækning. Et godkendt sikringsanlæg er af Banedanmark anslået til at koste 450-550 mio. kr. Banedanmark indgav i 2003 en ansøgning om at kunne køre 120 km/t på strækningen med et forsimplet sikringsanlæg, men efter en togulykke på strækningen i 2005 trak Banedanmark ansøgningen tilbage efter fælles forståelse mellem Banedanmark og Trafikstyrelsen.

Rigsrevisionens gennemgang af projektet viste, at projektet blev gennemført med et væsentligt mindre forbrug end budgetteret. Besparelserne indebar dog funktionelle ændringer, så projektets formål om hastighedsforøgelse, komfortforbedring og forbedrede ind- og udstig-

ningsforhold for passagererne ikke blev opfyldt i fuldt omfang. Gennemførelse af projektet med de planlagte forbedringer ville have indebåret en væsentlig overskridelse af ankerbudgettet.

29. I Kulturministeriets byggeprojekt *Nyt skuespilhus på Kvæsthusbroen* var der afsat et ankerbudget på ca. 815,6 mio. kr. Projektet blev afsluttet i 2008 med samlede udgifter på 767 mio. kr., hvortil kommer udgifter til køb af grunden på ca. 48,5 mio. kr., i alt 815,5 mio. kr. Byggeriet blev således gennemført uden budgetoverskridelser. Af hensyn til mulighederne for budgetoverholdelse var der i udbuddet stillet som præmis, at ca. 50 mio. kr. skulle kunne bortspares, uden at det fik betydning for projektets funktionalitet.

Rigsrevisionens gennemgang af byggesagen viste, at der blev gennemført en række besparelser på planlagt teaterteknik på ca. 29,2 mio. kr. og køkkener på ca. 2,8 mio. kr., svarende til i alt ca. 32 mio. kr. Besparelserne på teaterteknikken vedrører alle scenerne, hvor bl.a. drejescenen er udgået, mens elevatorer og orkestergrav har fået en forenklet udformning. De teatertekniske faciliteter, der udgik af projektet, har imidlertid ikke haft betydning for gennemførelsen af forestillinger.

### Konsekvens af overbudgettering

30. Forsvarsministeriet gennemførte i perioden 2000-2005 byggeprojektet *Flyvevåbnets hoveddepot på Flyvestation Skrydstrup* med henblik på at opnå en mere rationel drift af depoter. Det var bl.a. forudsat, at projektet ville sikre et reduceret årsværksforbrug svarende til en årlig driftsbesparelse på ca. 24,3 mio. kr. Der var afsat et ankerbudget på ca. 91,4 mio. kr. De samlede udgifter androg samlet 59 mio. kr., svarende til en besparelse på ca. 32,4 mio. kr.

Rigsrevisionens gennemgang af byggesagen viste, at billiggørelsen opstod ved, at der blev givet et lavere tilbud end forudsat i ankerbudgettet. De forelagte tilbud lå ved licitationsfasen på ca. 37-49 mio. kr. Forsvaret har oplyst, at den store forskel skyldes, at Forsvarets overslag var baseret på anerkendte nøgletal fra branchen. Uanset Forsvaret selv havde reduceret disse og havde efterkalkuleret overslag ved ekstern rådgiver, viser resultatet, at der blev anvendt for høje enhedspriser. De senere år har Forsvaret intensiveret udarbejdelsen af nøgletalsanalyser til brug for bl.a. budgetoverslag. Det har ifølge ministeriets oplysninger bevirket, at ankerbudgetterne nu ligger tættere på licitationsresultaterne og de efterfølgende indgåede entreprenørkontrakter.

Rigsrevisionens gennemgang viste, at besparelsen på 32,4 mio. kr. skyldtes, at Forsvaret på daværende tidspunkt anvendte for høje enhedspriser.

### Vurdering

31. Rigsrevisionens gennemgang af 3 projekter uden budgetoverskridelse viste, at overholdelse af ankerbudgettet i det ene projekt var opnået ved funktionelle ændringer af det oprindelige projektgrundlag, som indebærer, at projektets mål ikke blev nået i fuldt omfang. I et andet projekt havde stram økonomistyring tilvejebragt besparelser, som sikrede, at ankerbudgettet blev overholdt, uden at der blev gennemført funktionelle ændringer af betydning for projektets mål. I det tredje projekt havde anvendelse af utilstrækkelige nøgletal medført overbudgettering, hvorved ankerbudgettet fremstod som overholdt.

## IV. Anbefalinger til at fremme budgetoverholdelse

### UNDERSØGELSENS RESULTAT

Planlægning og gennemførelse af statslige bygge- og anlægsprojekter kan forbedres. Institutionerne vil kunne imødegå de hyppigst forekommende risikofaktorer ved at følge nedenstående anbefalinger.

32. På baggrund af de hyppigst forekommende risikofaktorer har Rigsrevisionen udarbejdet 5 anbefalinger til, hvordan institutionerne kan kvalificere arbejdet med at sikre budgetoverholdelse. Rigsrevisionens drøftelser med norske og danske eksperter om brug af eksternt kvalitetssikring, korrektionstillæg og risikostyring har indgået i udarbejdelsen. Anbefalingerne er alene handlingsanvisninger til, hvordan planlægning og organisering af statslige bygge- og anlægsprojekter kan forbedres, og ikke til, hvordan selve styringen af projekterne skal gribes an. Indledningsvist gennemgås de nuværende rammer for statens bygge- og anlægsvirksomhed.

#### Byggeområdet

33. Statsbyggeloven (lov nr. 228 af 19. maj 1971 om statens byggevirksomhed mv.) og skemacirkulæret (cirkulære om gennemførelse af statslige byggearbejder) fastsætter rammerne for tilrettelæggelse og gennemførelse af statens byggevirksomhed, mens en særlig bygherrevejledning giver mere detaljerede retningslinjer for statens byggevirksomhed.

Statsbyggeloven er en rammelov, hvor Økonomi- og Erhvervsministeriet er regeludstedende myndighed på statsbyggeområdet. Loven giver hjemmel til, at retningslinjer udstedt i henhold til statsbyggeloven gælder for såvel byggeri som anlæg i tilknytning hertil.

Skemacirkulæret fastlægger nærmere retningslinjer for den økonomiske og regnskabsmæssige behandling af statens byggesager. I tilknytning til skemacirkulæret er der udsendt et paradigme for regnskabs- og budgetoversigter vedrørende statslige byggearbejder. En vejledning beskriver de nærmere retningslinjer for den økonomiske styring og regnskabsmæssige behandling af statens byggesager. Cirkulæret henviser endvidere til bygherrevejledningen fra 2003 (senest revideret i 2008) vedrørende byggeadministrative spørgsmål. Cirkulæret har status som intern tjenestebefaling og indeholder derfor ikke sanktioner ved manglende opfyldelse af bestemmelserne.

Bygherrevejledningen giver en detaljeret gennemgang af retningslinjerne for statens byggevirksomhed. Formålet med vejledningen er at give et samlet overblik over krav til de statslige bygherrer og god praksis for gennemførelse af byggeri. Vejledningen er primært rettet mod ministerier uden særlig byggeadministration og er hovedsageligt udarbejdet med henblik på nybyggeri. Bygherrevejledningen angiver, at en grundig behovsaflæring og en tidlig brugerinddragelse kan medvirke til at forhindre, at der opstår behov for at ændre projektet

under byggeriets udførelse. Endvidere fremhæves det i "Vejledning om pris og tid" fra 1993, at det er en vigtig forudsætning for byggeriets økonomiske styring og effektivitet, at institutionen undgår sene ændringer i projektet.

34. I bekendtgørelse om kvalitetssikring af byggearbejder angives det, at der skal udarbejdes en plan for institutionens tilsyn med byggeriet under udførelsen. Planen skal fastsætte nærmere bestemmelser om den dokumentation for entreprisens udførelse, for udførte anlæg og for anvendte materialer, som entreprenørerne skal udarbejde og afgive under arbejdet og ved dets aflevering. Det fremgår endvidere af bygherrevejledningen, at institutionens tilsyn skal være med til at sikre byggeriets kvalitet, tid og økonomi under udførelsen, og at institutionens og entreprenørens opgaver reguleres af AB 92 (Almindelige Betingelser for arbejder og leverancer i bygge- og anlægsvirksomhed) samt af eventuelle særlige aftalebestemmelser.

Slots- og Ejendomsstyrelsen kan yde juridisk bistand til institutioner uden særlig byggeadministration i forbindelse med udarbejdelsen af entreprisekontrakter og tilrettelæggelsen af byggeprojekter. Kammeradvokaten kan yde juridisk bistand til statens institutioner i forbindelse med tvister og eventuelle voldgiftssager.

35. Bygherrevejledningen angiver, at institutionen gennem sin udvælgelse af samarbejdspartnere skal søge at begrænse risikoen for, at noget går galt, og at institutionen skal sikre sig et beredskab til dækning af uforudseelige hændelser, fx ved at sikre tidsmæssige og økonomiske reserver.

36. Koordinering mellem institutionerne på byggeområdet varetages af Erhvervs- og Byggestyrelsen. Det finder især sted i Rådet for Offentlige Bygherrer, hvor en række statslige og kommunale bygherrer er repræsenteret. Det primære formål med rådets arbejde er at sikre en løbende erfaringsudveksling på byggeområdet.

### Anlægsområdet

37. Det statslige anlægsarbejde er ikke reguleret ved en særlig lov for området. Praksis for tilrettelæggelse og gennemførelse af anlægsprojekter på vej- og baneområdet for perioden 2003-2006 er beskrevet i Transportministeriets vejledning "Anlægsprojekter på trafikområdet – planlægning og beslutning". Vejledningen omhandlede hele projektforsløbet, herunder procedurer for planlægning, styring og beslutning af statslige nyanlægsprojekter.

38. I 2007 indførtes nye styrings- og budgetteringsprincipper for Transportministeriets anlægsprojekter, der vedtages ved anlægslov og/eller med en særlig projektbevilling på finansloven, jf. Akt 16 24/10 2006. De nye budgetteringsprincipper indebærer bl.a., at den eksisterende beslutningsmodel for store anlægsprojekter suppleres med 2 nye instrumenter til forbedret budgettering. Det drejer sig om indførelsen af ekstern kvalitetssikring (herunder risikoanalyse og usikkerhedsvurdering) for anlægsprojekter med en forventet totaludgift på over 250 mio. kr. og erfaringsbaserede korrektionstillæg, der har til formål at tilvejebringe dels en større grad af sikkerhed i budgetteringen, dels et bedre grundlag for prioriteringen af store anlægsprojekter. De erfaringsbaserede tillæg gælder for store anlægsprojekter på ministeriets område. Rigsrevisionens undersøgelse er afgrænset til perioden 2003-2007, og de heri medtagne projekter er derfor ikke omfattet af de nye budgetteringsprincipper.

### Økonomistyring

39. Det statslige regel- og vejledningsgrundlag stiller en række krav og anvisninger til varetagelsen af den interne økonomistyring. Rigsrevisionens identifikation af risikofaktorer viser, hvor der er et særligt behov for at styrke økonomistyringen, og med udgangspunkt heri er der nedenfor givet nogle anbefalinger til, hvordan økonomistyringen i statslige bygge- og anlægsprojekter kan styrkes.

AB 92, der blev udsendt af det daværende Boligministerium i 1992, indeholder alle væsentlige krav til parterne i bygge- og anlægsprojekter.

AB 92 skal anvendes af de statslige bygherrer.

Fra 2007 indeholder budgetter for anlægsprojekter erfaringsbaserede korrektionstillæg. Store anlægsprojekter underkastes endvidere ekstern kvalitetssikring.



## A. Manglende behovsaflaring og sene projektændringer

40. I kap. III fastslås det, at manglende behovsaflaring og sene ændringer i projektets udformning/funktion forekommer hyppigt på bygge- og anlægsprojekter, hvor ankerbudgettet ikke er overholdt. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at der er en sammenhæng mellem disse faktorer, idet manglende behovsaflaring i projektets tidlige faser vanskeliggør udarbejdelsen af realistisk tidsplan og budget og dermed øger risikoen for fejl i udbudsmaterialet og deraf afledte sene ændringer i projektet. Rigsrevisionens undersøgelse viste ligeledes, at manglende behovsaflaring og sene ændringer i vid udstrækning kan foregribes af institutionen i de tidlige faser af projektet, hvor der endnu er betydelige muligheder for at tilrettelægge projektets udformning, organisering mv. Endelig viste Rigsrevisionens undersøgelse, at institutionens styringsmulighed er faldende gennem projektforløbet, og at projektets udformning og placering derfor så vidt muligt bør fastlægges i de tidlige faser.

41. Rigsrevisionen har gennemgået Vejdirektoratets gennemførelse af et motorvejsanlæg i Vendsyssel, der består af 2 motorvejsstrækninger til henholdsvis Frederikshavn og Hirtshals. De 2 motorvejsstrækninger blev taget i brug etapevist i perioden 1999-2005.

Beslutningen om at anlægge motorveje i Vendsyssel blev taget i forbindelse med indgåelsen af Storebæltsaftalen i 1986. I 1988 vedtog Folketinget en projekteringslov, som gav Vejdirektoratet hjemmel til at igangsætte planlægningen af projektet. Anlægsloven blev vedtaget i 1990. Anlægsprojektet var inddelt i etaper, hvis endelige udformning blev fastlagt i takt med projektets gennemførelse. I forbindelse med budgetlægningen var det derfor ikke muligt for Vejdirektoratet at foretage en tilstrækkelig grundig forundersøgelse, der kunne have medvirket til at kvalitetssikre budgetforudsætningerne. Motorvejsanlægget havde en oprindelig bevilling på 1,7 mia. kr. Forbruget på projektet var ca. 23 % højere end den oprindelige bevilling. Vejdirektoratet har oplyst, at en del af merforbruget skyldes, at den endelige udformning af projektet ikke var fastlagt på tidspunktet for budgetlægningen.

42. Motorvejsanlægget i Vendsyssel illustrerer, hvordan manglende behovsaflaring forud for budgetlægning indebærer en væsentlig risiko for, at et projekt senere må ændres i en sådan grad, at budgettets forudsætninger ikke længere er holdbare. Rigsrevisionen finder dog, at en væsentlig forklaring på manglende behovsaflaring i anlægsprojekter bunder i de rammer, inden for hvilke anlægsprojekter generelt planlægges og besluttet. En grundig forundersøgelse, fx baseret på en beslutning om projektets endelige linjeføring, ville bidrage til en væsentlig højere grad af præcision i budgettets forudsætninger.

43. I Norge er der udviklet en model for planlægning af store bygge-, anlægs- og investeringsprojekter med et todelt budget- og bevillingssystem, der er underlagt ekstern kvalitetssikring. Modellen er beskrevet i boks 1.

### BOKS 1. MODEL FOR PLANLÆGNING AF STORE BYGGE-, ANLÆGS- OG INVESTERINGS-PROJEKTER I NORGE

Det norske finansdepartement indførte i 2000 en ny ordning for ekstern kvalitetssikring af store statslige projekter. Ordningen blev revideret i 2005 og består i dag af 2 kvalitetssikringsfaser. Det overordnede formål med den norske kvalitetssikringsordning er at sikre det bedst mulige beslutningsgrundlag forud for vedtagelsen af store statslige projekter og derved en mere effektiv resurseudnyttelse.

Den første kvalitetssikringsfase (KS1) finder sted i forbindelse med afslutningen af forundersøgelsen og forud for regeringens vedtagelse om at igangsætte projektet. KS1 omfatter:

- behovsanalyse
- vurdering af relevans, gennemførlighed og levedygtighed
- vurdering af funktionalitet, operationalitet og økonomi
- alternativanalyse og en usikkerhedsvurdering.

Den anden kvalitetssikringsfase (KS2) finder sted ved afslutningen af forprojekteringen og forud for Stortingets vedtagelse om at gennemføre projektet. Kvalitetssikringen foretages af eksterne rådgivere fra den private sektor. KS2 omfatter:

- vurdering af leverandørvalg og kontraktstrategi
- vurdering af succeskriterier og muligheden for at imødegå risici
- analyse af projektets usikkerhedsprofil
- anbefalet budgetramme, organiserings- og styringsform.

44. På anlægsområdet har Transportministeriets indførelse af ny anlægsbudgettering i henhold til Akt 16 24/10 2006 medført, at anlægsmyndigheden fremover skal anvende en kvalitetssikringsmodel, som ligner den norske, idet projektgrundlag og anlægsoverslag skal kvalitetssikres eksternt forud for første og anden beslutningsfase. Ingen danske anlægsprojekter er endnu gennemført efter de nye principper, og effekten er derfor endnu ikke kendt. Der er ikke indført tilsvarende principper for byggeprojekter.

Anlægsprojekternes særlige karakter medfører, at grundigere forundersøgelser er en vigtig forudsætning for at nedbringe omfanget af manglende budgetoverholdelse. Grundige forundersøgelser vil i et vist omfang kunne imødegå visse af risikofaktorerne – særligt afklaring af behov forud for fastlæggelsen af budget. Transportministeriet har hertil oplyst, at ministeriet ikke finder det realistisk fuldstændig at undgå projektfordyrelser grundet uforudseelige forhold som jordbundsforhold og vejrlig. Usikkerheden vedrørende jordbundsforhold kunne nedbringes ved at gennemføre flere jordbundsprøver, men det blev vurderet at være så tids- og resursekrævende, at det ikke står mål med udbyttet.

45. Med henblik på at imødegå manglende behovsafklaring og sene ændringer af projekternes udformning/funktion anbefaler Rigsrevisionen:

#### **Anbefaling: Udarbejdelse og brug af projektspecifikke risikotillæg på baggrund af konkrete analyser**

46. Erfaringsbaserede korrektionstillæg blev indført for Transportministeriets anlægsprojekter i 2007 og indgår i dag som et element i de nye budgetteringsprincipper for store anlægsprojekter. De erfaringsbaserede korrektionstillæg skal indarbejdes i det konsoliderede anlægsoverslag for derved at sikre et mere retvisende billede af de samlede udgifter. Dette indebærer, at der forud for den første beslutningsfase tillægges et korrektionstillæg på 50 % af det kvalitetssikrede anlægsoverslag, og at der forud for den anden beslutningsfase tillægges et korrektionstillæg på 30 % af det kvalitetssikrede anlægsoverslag, hvoraf  $\frac{1}{3}$  afsættes som en del af anlægsmyndighedens bevilling, mens  $\frac{2}{3}$  afsættes som en særlig reserve under departementet. Modellen er forholdsvis simpel, idet den opererer med en fælles og forud fastsat korrektionssats for alle projektyper. Erfaringsbaserede korrektionstillæg er et hen-

sigtsmæssigt planlægningsinstrument, der sikrer et godt grundlag for langsigtet samfundsøkonomisk prioritering.

Efterhånden som der foreligger konkrete erfaringer med anvendelsen af korrektionstillæg, bør det overvejes, om modellen med fordel vil kunne videreudvikles ved fx at erstatte de erfaringsbaserede korrektionstillæg med projektspecifikke korrektionstillæg baseret på analyser af konkrete anlægsprojekter, der er beslægtede med det projekt, der ønskes gennemført. Dette vil i højere grad synliggøre de risici, som projektet rummer. Udarbejdelsen af projektspecifikke korrektionstillæg på baggrund af konkrete analyser kan medvirke til, at projektets risici bliver synliggjort, og at der sikres adgang til viden om de reelle udfordringer ved projektet. Det er særligt relevant at anvende projektspecifikke korrektionstillæg på anlægsområdet, idet undersøgelsen har vist, at det er vanskeligere at overholde budgettet i anlægsprojekter end i byggeprojekter, ligesom undersøgelsen har vist, at anlægsprojekter er forbundet med flere usikkerheder end byggeområdet.

På byggeområdet vil brugen af projektspecifikke korrektionstillæg kun være relevante i forbindelse med store og/eller komplicerede byggerier.

**Anbefaling: Systematisk indsamling og anvendelse af nøgletal om enhedspriser på anlægsområdet**

47. For institutioner med en betydelig anlægsaktivitet kan en systematisk indsamling og anvendelse af nøgletal om enhedspriser på anlægsområdet danne grundlag for mere præcise budgetoverslag og bedre ekstern kvalitetssikring heraf.

Vejdirektoratet har oplyst, at centrale nøgletal vedrørende enhedspriser på enkelte projekter registreres i en central database. En lignende database er ved at blive indført på baneområdet. På byggeområdet anvendes beskrivende mængdefortegnelse, der fastlægger forbruget af materialer, mængder mv. på byggeprojektet. På baggrund af nøgletal om enhedspriser prisfastsættes byggeriet.

**Anbefaling: Sikring af en kort tidsmæssig afstand mellem beslutningen om at gennemføre et projekt og igangsættelsen**

48. En kort tidsmæssig afstand mellem beslutningen om at gennemføre et bygge- eller anlægsprojekt og igangsættelsen er en vigtig forudsætning for at undgå budgetoverskridelser. På denne måde imødegås risikoen for, at budgetoverslaget hviler på et projektgrundlag, som ved igangsættelsen er uaktuelt, fx på grund af ny teknologi, ændrede behov eller nye ønsker til kvalitet og udformning. I situationer, hvor perioden mellem beslutningen om gennemførelse af et projekt og selve igangsættelsen er lang, er det væsentligt, at der ud over en opdatering af projektgrundlaget foretages en opdatering af budgettet for at sikre, at budgettet afspejler de aktuelle omkostninger ved projektet.

Projektledelsen på et nyopført norsk sygehusprojekt fremhævede netop dette forhold som væsentligt for at sikre en budgetoverholdelse. Den norske projektledelses erfaringer er beskrevet i boks 2.

## BOKS 2. SYGEHUSBYGGERI I NORGE

Oslos nyopførte sygehus Nye Ahus betragtes som et af de mest moderne sygehuse i Europa. Projektledelsen for sygehusbyggeriet fremhæver en række forhold, der har været afgørende for, at projektet er blevet billigere end planlagt og færdigt før tid:

- For det første den korte tidsmæssig afstand mellem beslutning om at gennemføre byggeriet og igangsættelsen af projektet. Herved øges sandsynligheden for, at rammerne for projektet er i overensstemmelse med brugernes og de politiske beslutningstageres forventninger til projektet. Samtidig mindskes risikoen for, at projektet budgetteres med udgangspunkt i en teknologisk standard, som ved gennemførelsen af projektet viser sig at være forældet.
- For det andet en høj grad af brugerinddragelse i de tidlige faser. For det omtalte sygehusbyggeri var det fx forudsat, at udnyttelsesgraden skulle være større end på traditionelle sygehuse. Dette fordrede en omlægning af det traditionelle arbejdsmønster for sygehusets personalegrupper, hvilket krævede en tidlig og omfattende inddragelse af de fremtidige brugere. Der blev desuden opført en prøvemodel af en del af sygehuset, så kommende brugere og personalegrupper kunne afprøve indretningen, og leverandører kunne teste materialer mv. Derved blev uhensigtsmæssige løsninger foregrebet og justeret, inden byggeriet blev igangsat.
- For det tredje etablering af en projektstyringsgruppe meget tidligt i forløbet, der fungerede som en gennemgående enhed under hele projektet. Samarbejdet i styringsgruppen var en vigtig forudsætning for at undgå konflikter, og erfaringerne herfra indgik i konkurrencematerialet, hvor gode samarbejdsevner og projektstyringsressurser var skrevet ind som centrale parametre.

## B. Uforudseelige forhold

49. I kap. III fastslås det, at en række uforudseelige forhold angives som hyppige årsager til budgetoverskridelser på bygge- og anlægsprojekter, herunder konjunkturbestemte udgifter (prisstigninger) samt nye myndighedskrav. Rigsrevisionen finder, at disse uforudseelige forhold kan defineres som ikke-styrbare risikofaktorer, men finder samtidig, at det er institutionens opgave at sikre et beredskab, som kan iværksættes, hvis denne type forhold forekommer.

50. Rigsrevisionen har gennemgået Kulturministeriets opførelse af Skuespilhuset med et budget på 744 mio. kr. og en efterfølgende indeksregulering på 71,6 mio. kr., i alt 815,6 mio. kr. Formålet med opførelsen af Skuespilhuset på Kvæsthusbroen i Københavns Havn var at sikre moderne faciliteter til Det Kongelige Teaters skuespilscene. Finansudvalget har i aktstykker i henholdsvis 2001 og 2004 tiltrådt, at grunden i Københavns Havn blev erhvervet, og projektet igangsat. Projektet er gennemført inden for den oprindelige bevilling og blev taget i brug i 2008, dog er der foretaget besparelser på ca. 32 mio. kr., jf. pkt. 29.

51. Undersøgelsen viste, at projektet i 2005 og 2006 blev udsat for uventede prisstigninger på stål og ekstraordinært stigende byggeomkostninger på grund af den høje byggeaktivitet i Danmark. Kulturministeriet har endvidere oplyst, at hovedentreprenøren rejste et ekstrakrav på 35,7 mio. kr. vedrørende diverse forsinkelser. Disse prisstigninger og ekstrakravet blev dækket gennem besparelser, bl.a. i det teatertekniske budget, ligesom enkelte maler-entrepriser blev besparet eller udskudt til udførelse på et senere tidspunkt, og prisstigningerne medførte dermed ikke overskridelser af projektets budget.

52. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at det var et ufravigeligt krav fra Kulturministeriet, at bevillingen ikke måtte overskrides. Bygherrerådgiveren foretog derfor med assistance fra en ekspert i overslagsberegning en økonomisk gennemgang af de indkomne arkitektforslag. Inden byggeprojektets igangsættelse foretog det vindende arkitektfirma i samarbejde med bygherrerådgiveren en økonomisk beskæring af vinderforslaget med de 10 %, som projektet i den indsendte form havde overskredet den fastsatte anlægsbevilling med. Endvidere stillede Kulturministeriet krav om, at entreprenører, som afgav tilbud, skulle anvis

muligheder for besparelser på 50 mio. kr. De indkomne besparelsesforslag indgik i et sparekatalog, som senere kunne bringes i anvendelse.

53. Undersøgelsen har også vist, at uforudseelige myndighedskrav er en hyppig årsag til budgetoverskridelser. Det er en iboende risiko, at projekter, der løber over en længere år-række, bliver mødt med krav om at imødekomme nye eller ændrede myndighedskrav. Institutionens mulighed for styring afhænger af, hvornår institutionen præsenteres for nye myndighedskrav.

54. Rigsrevisionen har gennemgået Statens Serum Instituts opførelse af en vaccinebygning, hvor et ændret myndighedskrav medførte væsentlige ændringer af projektet og dermed budgettets forudsætninger. FN's verdenssundhedsorganisation, WHO, udmeldte under planlægningsforløbet, at organisationen inden for få år forventede at skærpe sikkerhedskravene til produktion af poliovaccine. Dette medførte en række nye krav til bygningens udformning og installationer og afstedkom, at projektet blev væsentligt dyrere end planlagt. Dels på grund af øgede udgifter til installationer og produktionsudstyr, dels på grund af at projektet blev forsinket, hvilket nødvendiggjorde, at der blev indhentet nye tilbud, som var dyrere end de oprindelige. Seruminstitutets justering af projektet var nødvendig for at kunne producere og afsætte poliovaccinen fremover, og ændringen af projektet var derfor hensigtsmæssig. I forbindelse med Finansudvalgets behandling af Seruminstitutets tillægsbevillingsansøgninger har udvalget påtalt, at det finder det uacceptabelt, at Seruminstitutet i så ringe grad er i stand til at forudse udgifterne ved planlagte anlægsopgaver.

55. Med henblik på at imødegå konsekvenser af uforudseelige forhold i form af fx konjunkturbestemte udgifter, jordbundsforhold og nye myndighedskrav anbefaler Rigsrevisionen:

**Anbefaling: I den indledende projektfase udarbejdes kataloger over mulige besparelser**

56. Udarbejdelsen af et katalog over mulige besparelser bør indgå som et element i planlægnings-, projekterings- og anlægsfasen i bygge- og anlægsprojekter. Udarbejdelsen af et besparelseskatalog er et forholdsvist let anvendeligt styringsværktøj, der understøtter procedurer, som har til formål at fremme en omkostningsbevidst adfærd. Besparelseskataloget vil desuden kunne anvendes, når uforudsete udgifter forekommer og truer med at overskride budgettet i det enkelte projekt, som det var tilfældet ved Kulturministeriets opførelse af Skuespilhuset, eller flere projekter i en institutions samlede bygge- og anlægsportefølje. Mulighederne for at gennemføre besparelser mindskes væsentligt i takt med projektets gennemførelse.

**C. Fejl og forglemmelser fra entreprenør/rådgivers side**

57. I kap. III er det angivet, at fejl og forglemmelser fra entreprenør/rådgivers side er en hyppigt forekommende årsag til budgetoverskridelser på bygge- og anlægsprojekter. I såvel planlægnings- som gennemførelsesfasen har institutionen typisk en række samarbejdsrelationer med rådgivere og entreprenører. Fejl og forglemmelser fra entreprenør/rådgivers side er en risikofaktor, som institutionerne vanskeligt kan gardere sig imod. Institutionens styringsmulighed består derimod i at beskytte sig bedst muligt, hvis fejl og forglemmelser skulle opstå, og i at sikre de bedst mulige samarbejdsrelationer mellem parterne, fx ved incitamentsaftaler eller tæt personlig kontakt.

58. Rigsrevisionen gennemgik Seruminstitutets opførelse af en vaccinebygning med et budget på 80 mio. kr. Formålet med opførelsen af vaccinebygningen var at igangsætte en produktion af poliovaccine. Projektet var opført på finansloven for 1999 som en del af Seruminstitutets investeringsbudget for perioden 1999-2002. I slutningen af 1999 blev Finansudvalget orienteret om, at totaludgifterne måtte forventes at stige. Hovedårsagen var, at produktionen af poliovaccine skulle indrettes, så den om nødvendigt kunne varetages under en højere sikkerhedsklassifikation, end hidtidigt forudsat fra myndighedernes side. Der blev endvidere konstateret ekstraudgifter, bl.a. til fjernelse af forurennet jord. I 2000 blev Finans-

udvalget orienteret om ændrede samarbejdsforhold omkring kommerciel udvikling af polio-vaccine, som ville forsinke projektet og føre til en stigning i udgifterne. De ændrede forhold havde ikke været til at forudse. De prækvalificerede virksomheder fik ret til at afgive nye tilbud. Dette medførte merudgifter til entrepriser, hvortil kom ekstraudgifter til rådgiverbistand og fjernelse af forurenede jord. Byggeriet blev færdiggjort i slutningen af 2001 som planlagt, men det endelige projektrekskab oversteg det oprindelige ankerbudget med ca. 60 %.

59. Rigsrevisionens gennemgang viste, at der under gennemførelsen af projektet opstod risiko for forsinkelse og fordyrelse af projektet på grund af en fejlagtig jordbundsanalyse gennemført af projektets rådgiver.

Statens Serum Institut har oplyst, at rådgiveren i sin analyse af jordbundsforholdene ikke havde taget højde for, at området midlertidigt var drænet i forbindelse med det nærliggende Metrobyggeri. Når Metrobyggeriet var gennemført, ville grundvandet igen stige til normalhøjde, hvilket ville få stor konsekvens for udformningen af byggeriet. Statens Serum Institut har ligeledes oplyst, at der blev foretaget en rettidig ændring af projektets udformning, så den fejlagtige jordbundsanalyse ikke medførte endelige fordyrelser af projektet. Endvidere har Seruminstitutionen oplyst, at kontrakten med rådgiveren sikrede, at rådgiver var erstatningspligtig i tilfælde af, at den fejlagtige analyse havde haft fordyrende konsekvenser for projektet.

Eksemplet viser, hvordan Seruminstitutionen har haft mulighed for at ændre projektet for at undgå, at den fejlagtige rådgivning gav anledning til, at budgettet ikke ville kunne holdes. Eksemplet viser endvidere, at Seruminstitutionen har sikret sig mod tab gennem kontrakten med rådgiveren.

60. Med henblik på at imødegå konsekvenser af fejl og forglemmelser fra fx bygherres, entreprenørs og rådgivers side anbefaler Rigsrevisionen:

**Anbefaling: En systematisk nøgletalsbaseret erfaringsopsamling på anlægsområdet om entreprenører og rådgivere mv., som kan medvirke til at styrke institutionernes tilsyn med projektets samarbejdspartnere**

61. For institutioner med en betydelig anlægsaktivitet kan en mere systematiseret erfaringsopsamling og erfaringsudveksling medvirke til at styrke institutionernes tilsyn med projektets samarbejdspartnere og sikre, at institutionerne får et øget fokus på risikostyring ved gennemførelsen af bygge- og anlægsprojekter.

På byggeområdet har der siden 2004 været krav om, at der ved statslige byggerier bliver indsamlet en række nøgletal for entreprenører, herunder overholdelse af tidsfrister, kvalitet, arbejdsmiljø og kundetilfredshed. Byggeriets Evaluerings Center (BEC) har siden 2004 indsamlet sådanne oplysninger. Fra 2008 indsamles der også tilsvarende nøgletal for rådgivere, som dog først vil foreligge efter afslutningen af projekterne. Entreprenørers og rådgiveres indberetning af nøgletal er en forudsætning for at deltage i byggeprojekter med en statslig bygherre.

På byggeområdet indgår erfaringsudveksling endvidere som et element i Erhvervs- og Byggestyrelsens initiativ "Bedste praksis i byggeriet". Økonomi- og Erhvervsministeriet har oplyst, at bedste praksis-manualerne vil indeholde eksempler på, hvordan byggeprojekter kan gennemføres på praktisk niveau. Der bliver i øjeblikket udarbejdet nye bedste praksis-manualer i samarbejde med de statslige bygherrer. Bedste praksis-manualerne vil indeholde eksempler på, hvordan byggeprojekter gennemføres på praktisk niveau. Manualerne vil blive offentliggjort, efterhånden som de færdiggøres. Rådet for Offentlige Bygherrer fungerer som forum for koordination blandt de statslige bygherrer.

BEC har udviklet et nøgletalsystem og indsamlet nøgletal til brug for benchmarking for at fremme produktivitet og kvalitet i offentlige og private byggeprojekter.

På anlægsområdet er der ikke en tilsvarende systematisk indsamling og registrering af erfaringsbaserede nøgletal om entreprenører og rådgivere. Udarbejdelse af nøgletal foretages internt i institutionerne, men der er ikke noget formelt forum for videndeling og koordination. Rigsrevisionen anbefaler, at Transportministeriet overvejer, om nogle af initiativerne på byggeområdet tilsvarende kan implementeres på anlægsområdet.

Rigsrevisionen, den 18. marts 2009

Henrik Otbo

/Mads Nyholm Jacobsen



## Bilag 1. Oversigt over de 49 bygge- og anlægsprojekter, der indgår i undersøgelsen

| Institution/projektitel                                                   | Hjemmel                                                 | Afslutnings-<br>år | Oprindelig<br>bevilling<br><br>Mio. kr. | Budget-<br>over-<br>holdelse | Budget-<br>over-<br>skridelse<br>< 10 % | Budget-<br>over-<br>skridelse<br>> 10 % |
|---------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|--------------------|-----------------------------------------|------------------------------|-----------------------------------------|-----------------------------------------|
| <b>Slots- og Ejendomsstyrelsen:</b>                                       |                                                         |                    |                                         |                              |                                         |                                         |
| ToldSkat i Aalborg                                                        | SEA-ordningen                                           | 2007               | 95,5                                    |                              | x                                       |                                         |
| <b>Universitets- og Bygningsstyrelsen:</b>                                |                                                         |                    |                                         |                              |                                         |                                         |
| Aarhus Universitet, auditorium til samfundsfag                            | Akt 352 22/5 1995                                       | 2003               | 47,5                                    | x                            |                                         |                                         |
| Aalborg Universitet, Humanistisk Fakultet, 2. etape                       | Akt 140 15/1 1997                                       | 2003               | 68,8                                    | x                            |                                         |                                         |
| IT-Universitetet i København, nybyggeri                                   | Akt 227 30/5 2001, Akt B 19/11 2002 og Akt A 13/10 2003 | 2004               | 329,0                                   |                              | x                                       |                                         |
| Roskilde Universitet, bibliotek, 2. etape                                 | Akt 137 17/3 1999                                       | 2005               | 83,7                                    |                              | x                                       |                                         |
| Aalborg Universitet, nybyggeri til biotek                                 | Finansloven for 2000                                    | 2005               | 57,5                                    | x                            |                                         |                                         |
| Roskilde Universitet, opførelse af 3. og 4. etape                         | Akt 282 3/9 2001                                        | 2005               | 110,0                                   |                              | x                                       |                                         |
| Aalborg Universitet, nybyggeri til ingeniøruddannelse                     | Budgetvejledning 2001 <sup>1)</sup>                     | 2005               | 25,2                                    |                              | x                                       |                                         |
| Syddansk Universitet, 2. etape af Winsløvparken                           | Finansloven for 2000                                    | 2006               | 113,4                                   | x                            |                                         |                                         |
| Aalborg Universitet, nybyggeri til humaniora                              | Budgetvejledning 2001 <sup>1)</sup>                     | 2006               | 28,6                                    |                              | x                                       |                                         |
| Syddansk Universitet, udvidelse og ombygning i Sønderborg                 | Akt 165 29/5 2002 og Akt H 2006                         | 2007               | 252,6                                   |                              | x                                       |                                         |
| Aalborg Universitet, Danmarks Biblioteksskole                             | Budgetvejledning 2001 <sup>1)</sup>                     | 2007               | 40,2                                    | x                            |                                         |                                         |
| Aarhus Universitet, Center for Idræt                                      | Akt 81 19/1 2005                                        | 2007               | 110,4                                   | x                            |                                         |                                         |
| Københavns Universitet, Biotechnologisk Forskningscenter                  | Akt 146 23/2 2000, og Akt 140 21/5 2003                 | 2007               | 409,0                                   |                              |                                         | x                                       |
| <b>Forsvarets Bygnings- og Etablissementstjeneste:</b>                    |                                                         |                    |                                         |                              |                                         |                                         |
| Kommandantskab Vedbæk, garage- og vaskefaciliteter                        | Finansloven for 2002                                    | 2004               | 19,0                                    | x                            |                                         |                                         |
| Svanemøllens Kaserne, etablering af auditorium til Forsvarsakademiet      | Finansloven for 1999                                    | 2004               | 21,0                                    |                              | x                                       |                                         |
| Antvorskov Kaserne, regiments-sammenlægninger                             | Finansloven for 2001                                    | 2004               | 96,9                                    | x                            |                                         |                                         |
| Aflandshage afskydningsområde, faciliteter til ammunitionsrydnings-center | Akt 102 13/3 2002                                       | 2004               | 23,6                                    | x                            |                                         |                                         |
| Oksbøllejren, etablering af garage-faciliteter                            | Finansloven for 2003                                    | 2004               | 14,5                                    | x                            |                                         |                                         |
| Flyvestation Skalsstrup, etablering af distriktsdomicil                   | Finansloven for 2001                                    |                    | 14,1                                    | x                            |                                         |                                         |
| Varde Kaserne, faciliteter til UAV                                        | Akt 215 5/9 2002                                        | 2005               | 15,1                                    | x                            |                                         |                                         |
| Flyvestation Ålborg, værksted til overfladebehandling                     | Akt 332 20/5 1996                                       | 2003               | 46,0                                    | x                            |                                         |                                         |
| Skive Kaserne, etablering af musikhus                                     | Akt 47 31/10 2000                                       | 2003               | 13,3                                    | x                            |                                         |                                         |



| Institution/projektitel                                             | Hjemmel                                                  | Afslutnings-<br>år | Oprindelig<br>bevilling<br>Mio. kr. | Budget-<br>over-<br>holdelse | Budget-<br>over-<br>skridelse<br>< 10 % | Budget-<br>over-<br>skridelse<br>> 10 % |
|---------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|--------------------|-------------------------------------|------------------------------|-----------------------------------------|-----------------------------------------|
| Flyvestation Skrydstrup, etablering af hoveddepot                   | Akt 175 20/3 2000                                        | 2005               | 86,4                                | x                            |                                         |                                         |
| Garderkasernen, etablering af administrative faciliteter            | Finansloven for 2005                                     | 2007               | 13,2                                | x                            |                                         |                                         |
| Hjemmeværnsdistrikt Lolland/Falster, etablering af distriktsdomicil | Finansloven for 2001                                     | 2007               | 15,0                                | x                            |                                         |                                         |
| <b>Kulturministeriet:</b>                                           |                                                          |                    |                                     |                              |                                         |                                         |
| Magasin til Statsbiblioteket og Erhvervsarkivet i Århus             | Akt 17 26/10 2004 og Akt 135 17/5 2005                   | 2006               | 64,5                                | x                            |                                         |                                         |
| Nyt skuespilhus på Kvæsthusbroen                                    | Akt 208 30/5 2001, Akt 94 28/1 2004 og Akt 21 25/10 2005 | 2007               | 744,0                               | x                            |                                         |                                         |
| <b>Miljøministeriet:</b>                                            |                                                          |                    |                                     |                              |                                         |                                         |
| Kalø, fase 2                                                        | Akt 203 13/3 1996                                        | 2006               | 15,0                                |                              | x                                       |                                         |
| <b>Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse:</b>                     |                                                          |                    |                                     |                              |                                         |                                         |
| Opførelse af vaccinebygning                                         | Finansloven for 1999                                     | 2003               | 80,0                                |                              |                                         | x                                       |
| Opførelse af bygninger til dyr                                      | Finansloven for 2002                                     | 2007               | 80,0                                |                              | x                                       |                                         |
| Ny laboratoriebygning                                               | Finansloven for 2003                                     | 2007               | 90,0                                | x                            |                                         |                                         |
| <b>Vejdirektoratet:</b>                                             |                                                          |                    |                                     |                              |                                         |                                         |
| Låsby-Århus                                                         | Akt 180 10/2 1993                                        | 2003               | 407,0                               |                              |                                         | x                                       |
| Ris-Ølholm                                                          | Akt 39 1/1 1998                                          | 2004               | 240,0                               | x                            |                                         |                                         |
| Vendsyssel                                                          | Akt 200 7/3 1990                                         | 2004               | 1726,0                              |                              |                                         | x                                       |
| Holbæk-Vig, 1. etape                                                | Akt 225 1999                                             | 2006               | 191,0                               |                              |                                         | x                                       |
| Motorring 3, Vallensbæk Torvevej                                    | Trafikaftale af 16/11 2001                               | 2003               | 75,0                                | x                            |                                         |                                         |
| Indføring af E20 i Esbjerg                                          | Akt 251 6/6 2001                                         | 2003               | 28,0                                |                              | x                                       |                                         |
| Nors Omfartsvej                                                     | Lov nr. 136 af 20/3 2002                                 | 2006               | 120,0                               | x                            |                                         |                                         |
| <b>Banedanmark:</b>                                                 |                                                          |                    |                                     |                              |                                         |                                         |
| LOKO                                                                | Finansloven for 2000                                     | 2007               | 600,0                               | x                            |                                         |                                         |
| Ringsted banetekniske anlæg                                         | Finansloven for 2000 og Akt 68 22/12 2006                | 2007               | 106,0                               |                              |                                         | x                                       |
| Ringbanen                                                           | Finansloven for 2000                                     | 2006               | 910,0                               |                              |                                         | x                                       |
| DIC-S                                                               | Finansloven for 2004                                     | 2007               | 344,0                               | x                            |                                         |                                         |
| Infrastruktur, nye S-tog                                            | Finansloven for 2000                                     | 2007               | 962,0                               | x                            |                                         |                                         |
| Odense-Svendborg                                                    | Finansloven for 2000                                     | 2003               | 176,0                               |                              |                                         | x                                       |
| Jernbanesikkerhed                                                   | Finansloven for 2001                                     | 2006               | 71,0                                |                              |                                         | x                                       |
| Fredericia Rangerbanegård                                           | Finansloven for 2000                                     | 2003               | 10,0                                | x                            |                                         |                                         |
| Tønder-Niebull                                                      | Finansloven for 2002                                     | 2003               | 22,0                                |                              |                                         | x                                       |
| Hedensted Station                                                   | Akt 127 9/5 2005                                         | 2006               | 13,0                                | x                            |                                         |                                         |
| <b>I alt 49 projekter i oprindelige prisniveauer</b>                |                                                          |                    | <b>9.224,1</b>                      | <b>28</b>                    | <b>11</b>                               | <b>10</b>                               |

Note: Visse projekter er blevet udvidet som følge af politiske beslutninger herom, og dette har været medvirkende til, at det endelige projektregnskab har oversteget ankerbudgettet.

<sup>1)</sup> I henhold til SEA-ordningen skal byggesager under 50 mio. kr. ikke optages på finansloven eller forelægges som aktstykke.