

Fremtidens offentlige megainvesteringer risikerer fortsat at sprænge budgetter med flere milliarder – Ny viden dokumenterer, at ændrede budgetmetoder kan hindre overskridelserne – Alligevel planlægges størstedelen af de kommende gigantprojekter stadig efter gamle principper – Kultur, vaner og magtstrukturer fastholder forældede metoder – Finansministeriet i afgørende rolle, mener professor

Flere skandalebyggerier på vej

Nålen i høstakken

Kun et ud af ti megaprojekter holder budgettet.

Ni ud af ti skrider på grund af ubegrundet optimisme, underbudgettering og mangel på risikosikring.

EN FEMERN-BRO TIL OVER 30 MILLIARDER kr. En Metro Cityring til 15 milliarder kr., og en havnetunnel i København til 20 milliarder kr. Listen over potentielle milliardprojekter er lang. Tilføjer man andre hel- og halvoffentlige investeringer på listen såsom sygehuse og måske et Olympiske Lege i København, løber oversigten over projekter i megaklassen på tegnebrættet med skattepenge involveret op i svimlende summer.

Men ni ud af ti af store byggeprojekter med offentlige midler involveret ender med at sprænge alle budgetter. Det viser ny forskning fra Aalborg Universitet foretaget af professor Bent Flyvbjerg. De seneste megaprojekter fra Storebælts- og Øresundsbroen til Københavns metro blev således mellem en halv og halvanden gang dyrere end prognoserne. I gennemsnit ender regningen for byggeri af jernbaner med at blive 45 pct. dyrere end budgetteret. For broer og tunneler løber omkostningerne i snit 34 pct. over budgettet, og for vejene skrider udgifterne typisk med 20 pct. Se figur 1.

I dag er de store projekter så omfattende, at budgetoverskridelser kan sende rystelser gennem hele samfundsøkonomien. Derfor er der mere end god grund til at sikre reelle og realistiske prognoser, før politikerne giver grønt lys for det første spadestik. Men på trods af at statistikken viser åbenlyse huller i budgetlægningen, ser det ikke ud til plan- og budgetlæggerne er klar til at ændre deres metoder. Og det på trods af, at Flyvbjergs forskning viser, at ubegrundet optimisme og bevidst underbudgettering er gængs praksis – ulovlige forhold i andre brancher.

“Hvis vi liner ti projekter op, som er planlagt, budgetteret og implementeret, som man plejer,

så går det galt i de ni. Kun meget overbevisende argumenter fra folkene bag, om at nu gør man det væsentligt anderledes, vil overbevise mig om, at de kommende projekter ikke er i risikozonen. Det er de enkelte sektorministerier, der gør som de plejer. Det er der kultur, vaner og magtstrukturer, der understøtter. Og de anser det ikke for et problem at fortsætte med det, selvom det er ulovligt i andre brancher,” siger professor Bent Flyvbjerg fra Aalborg Universitet.

De ansvarlige for overskridelserne, der gennem tiden er løbet op i mange milliarder kr., er i første omgang en minister, hans embedsværk og de tilknyttede konsulenter, der underbudgetterer i forbindelse med et lovforslag og vedtagelsen af dette. Dernæst er det entreprenørerne, når projekterne går i offentligt udbud.

“Det sker i begge runder, og i begge runder er der stærke incitamenter til at underbudgettere og kun svage incitamenter til ikke at gøre det. Politikere og embedsværk løber an på en kort hukommelse hos medier og offentlighed og på tilgivelse. Vi har endnu ikke set en politiker eller embedsmand blive straffet for underbudgettering,” siger Bent Flyvbjerg og fortsætter:

“Og entreprenørerne ved af erfaring, at der senere bliver tillægsopgaver, hvor de kan tjene det ind, som de mister ved tilbuddet på det oprindelige projekt.”

Professoren fra Aalborg Universitet regnes for en af verdens førende eksperter inden for budgettering og planlægning af store byggeprojekter. I næste måned forsvare han doktorafhandlingen “Megaprojekters politik og planlægning: problemer, årsager, løsninger.”

Flyvbjergs database rummer næsten 500 byggeprojekter i milliardklassen inden for områ-

derne trafik og infrastruktur. Men konklusionerne er lige så relevante for projekter inden for alt fra energi til koncerthaller, museer, sportsarenaer og it-systemer. Og konklusionerne er nedslående: 90 pct. af megaprojekter ender med massive budgetoverskridelser.

Problemet er globalt – data viser overskridelser i 20 lande fordelt på fem kontinenter. Uholdbare budgetter går igen over en periode på 70 år – og der er ingen tegn på forbedringer i perioden. Et skræmmeksempel på de samfundsøkonomiske konsekvenser af dårlig budgetlægning er OL i Athen, hvor borgerne i Grækenland endte med at betale dyrere renter for lån, da landets kreditvurdering faldt efter milliardoverskridelserne på OL-budgettet.

Herhjemme er de hyppige overskridelser af budgettet for DR Byen nærmest blevet hverdag. Og sagen har allerede fået store konsekvenser bl.a. i form af afskedigelser og en forringet programflade.

“Budgettet for DR Byen er skredet med 57 pct. Det er første gang i Danmark, at en budgetoverskridelse på et stort projekt får så drastiske konsekvenser for de ansvarlige og andre. Det er i princippet rigtigt at håndhæve ansvarligheden. Men man kan undre sig over, at praksis bliver ændret så pludseligt – og netop for DR Byen,” siger Bent Flyvbjerg.

Finansministeriet på banen

Professorens doktorafhandling er anvendelig forskning. Resultaterne har allerede dannet skole i England, når det gælder budgettering og planlægning af store projekter. Også i Holland er man begyndt at implementere Flyvbjergs tænkning. I England med Finansministeriet som tovholder. Og det er ifølge Flyvbjergs undersøgelse afgørende for at få ændret de gamle vaner.

“Selvfølgelig er de enkelte ministerier hver især ansvarlige for deres område, men hvis ikke påbuddet kommer fra Finansministeriet, så viser erfaringen, at der ingenting sker,” siger han.

Herhjemme indførte netop Finansministeriet i efteråret 2006 nye budgetteringsprincipper i Transport- og Energiministeriet. Et område, hvor 40 pct. af de investeringer, som staten foretager, ligger. Men selvom et opbrud anes i den traditionelle tænkning af megaprojekter, så er der herhjemme stadig lang vej til færre budgetskanaler for skattekrone, mener Bent Flyvbjerg.

“Beslutningsgrundlagene på projekter som f.eks. Metro Cityringen og Femern-forbindelsen er blevet bedre, men de er stadig ikke gode nok. Det halter især på risikovurderingen, hvor

MM | Spildte milliarder

Budgetoverskridelser i danske megaprojekter

Projekt	År taget i brug	Overskridelse i pct. ²
Københavns Metro ¹	2002-2007	151
Øresundsforbindelsen, kyst til kyst	2000	26
Øresundsforbindelsen, landanlæg	1998	69
Storebæltstunnelen	1998	120
Østbroen, Storebælt	1998	45
Vestbroen, Storebælt	1998	23
Gns. for broer og tunneler, internationalt	-	34
Gns for bybaner, internationalt	-	45
Best practice	-	0

Figur 1: Økonomien skrider i ni ud af ti store projekter.

Note¹: Ikke færdigbygget

Note²: Overskridelsen er regnet i faste priser (uden inflation) fra beslutningsbudgettet.

Kilde: Bent Flyvbjerg "Megaprojekters politik og planlægning: Problemer, årsager, løsninger".

man ikke har fået en realistisk og erfaringsbaseret risikokurve ind for, hvad der går galt undervejs. Så langt er man endnu ikke nået, og det er der, vi skal hen for at undgå fremtidige budgetoverskridelser. Indtil man gør det, vil budgetterne stadig skride,” advarer Bent Flyvbjerg.

Han er den første, der dokumenterer de systematiske problemer i de store projekter, og han har nu empirien til at argumentere for, at hvert projekt kan tillægges en statistisk sandsynlighed for, at noget går galt. Det går stik imod den gængse opfattelse hos plan- og budgetlæggere, der ellers opfatter hvert projekt som ganske unikt.

I kraft af sin forskning er Bent Flyvbjerg dermed også i stand til at indkredse årsagerne til de hyppige budgetoverskridelser. Og så kan det godt være, at Øresundsbroen blev dyrere, fordi man endte med en mere miljørigtig løsning end først planlagt, at et andet projekt blev ramt af en ildebrand, og en tredje af at prisen på stål og cement røg i vejret pga. byggeboom i Kina. Men som Flyvbjerg siger:

“Døden har altid en årsag. Og vi behøver ikke vide, hvad der går galt. Det er nok, vi ved, at noget *går* galt. Så kan vi sætte reserver af til at af-dække risici. Præcis som man gør i forsikringsbranchen, kan man også sikre sig i denne type projekter.”

Ifølge Aalborg-professoren bør fire hovedelementer være på plads for at sikre det bedst mulige beslutningsgrundlag for, om et stort projekt bør realiseres eller ej:

Påbud om forbedrede budgetmetoder skal komme fra Finansministeriet. Ellers fortsætter gængs praksis, viser erfaringerne.

.....

Farlig konsensus

Politikere erkender, at underbudgettering er acceptabel og ofte nødvendig.

- **ERFARINGSBASEREDE BUDGETTERINGSMETODER.** Ifølge Flyvbjerg plejer man traditionelt at budgettere indefra og opfatte hvert projekt som unikt. Derfor inddrager man ikke i tilstrækkeligt omfang erfaringer fra andre projekter.
- **GULEROD OG PISK.** Budgetansvarlige skal belønnes for at holde det fastlagte budget, mens overskridelser skal straffes økonomisk.
- **EKSTERN DUE DILIGENCE.** Ligesom det er kendt fra det private erhvervsliv, bør budgetterne altid ses efter i sømmene af uvildige eksperter.
- **FINANSMINISTERIET SOM OVERKONTROLLØR.** Finansministeriet skal kræve og sikre, at de første punkter efterleves for at godkende og støtte projekter.

I England skal alle projekter over 40 millioner pund i dag benytte sig af den erfaringsbaserede budgetteringsmetode, som Flyvbjerg og konsulenthuset COWI har udviklet, for at kunne søge om støtte i det engelske Finansministerium. Og englænderne er ikke i tvivl om, at Flyvjergs anbefalinger har potentiale til at sikre bedre budgetter på store investeringer.

“Vores forventning er mere værdi for penge. Men om ændringerne virker efter den hensigt, er stadig for tidligt at sige. Efterhånden som flere projekter bliver gennemført efter disse guidelines, vil vi opnå et klarere billede af omfanget af de forandringer, som tiltagene medfører. Men det er helt sikkert, at arbejdet har øget erkendelsen af, hvor vigtig budgetlægningen er, både i departementet og hos eksterne interessenter,” siger Doug Rendle fra Department for Transport, Rail Network Analysis and Modelling i London.

Englænderne ændrede deres budgetteringsmetode i 2004. Siden er flere projekter blevet stoppet end i årene forinden, og dem, der fortsætter, holder nu budgetterne, lyder det.

“Det er tydeligt, at en række projekter er blevet stoppet, fordi de var for dårlige at gå videre med, efter at budgettet blev tilføjet et erfarings-element,” siger Bent Flyvbjerg.

Acceptable ulovligheder

Også herhjemme er der fra politisk side opbakning til Flyvjergs forskning. Ugebrevet har været i kontakt med syv ordførere inden for områderne trafik og sundhed, der begge står over for

massive investeringer. Og alle er overordnet positive over for at se på nye metoder for budgetlægning og prognostisering af store projekter.

“Alt for mange store budgetter har sprængt de forudsatte økonomiske rammer. Jeg er derfor tilfreds med, at regeringen allerede har taget skridt til at sikre, at der kommer langt mere realistiske tal på bordet, når vi skal drøfte beregningsmetoder for anlægsprojekter. Alligevel kan der være god mening i at gå den nuværende budgetmodel efter i sømmene med det mål, at anlægsomkostningerne fremover rammes mere præcist. Det lyder fornuftigt at overveje en mere erfaringsbaseret budgetteringsmetode, hvor man drager nytte af erfaringer og faktiske udgifter i tidligere projekter,” lyder det fra Venstres trafikordfører, Kristian Pihl Lorentzen.

Det Radikale Venstres Morten Helveg Petersen er enig: “Vi kæmper til daglig en kamp i forhold til alle de store anlægsprojekter og budgetoverskridelser, hvorfor der er god grund til at tage ved lære,” siger han.

De nye budgetteringsprincipper, der er indført på transport- og energiområdet, gælder kun for anlægsprojekter, som koster mere end 250 millioner kr., og som sidste år endnu ikke var politisk vedtaget. Her skal der inddrages erfaringer i budgetlægningen, og prognoserne skal kigges efter af eksterne eksperter.

Det danske politiske systems træghed skyldes ifølge Flyvbjerg, at underbudgettering og strategisk optimisme er blevet acceptabelt for de store projekter – en praksis, der i andre brancher er decideret ulovlig.

“Der ligger jo et politisk drive i, at jo billigere det ser ud, jo større er sandsynligheden for, at det går igennem,” siger SFs Anne Baastrup, der i øvrigt er positiv over for flere af Flyvjergs pointer.

I Dansk Folkeparti mener trafikordfører Walter Christophersen, at overskridelser på en milliard kr. eller tre er acceptabel dagligdag for politikere – og at den slags småbeløb ikke bør ændre ved, om et projekt skal søsættes eller ej.

“Selvfølgelig kan jeg kun med kyshånd tage imod, at risikovurderingen i den slags projekter kommer op på et højere niveau. Men om så et projekt som Metro Cityringen i København skulle blive dobbelt så dyrt som budgetteret, så er det stadig kun små procenter af det samlede statsbudget, vi taler om,” siger han.

Livrem og seler fordyrer

Heller ikke blandt praktikerne, der står bag projekterne, er man overbeviste om, at tiden er mo-

den til at prøve nye metoder for at sikre mere præcise budgetter. I Sund & Bælt arbejder man i dag med erfaringsbaserede prognoser, f.eks. bruger man erfaringerne fra Øresundsbroen i planlægningen af en Femern-forbindelse. Men Bent Flyvbjergs kritik af, at man stadig ikke tillægger planlægningen tilstrækkelig risikovurdering, giver ikke anledning til at ændre på metoderne hos underdirektør Kaj Holm.

“Vi hælder ikke ekstra reserver oven i et projekt, for så kan du være sikker på, at de reserver også bliver brugt. Hvis entreprenørerne ved, at der er reserver, så skal de nok bruge dem. Det er lige som at kaste rødt kød ind til en flok løver og så hente det igen. Der er altid en risiko ved den slags projekter,” siger han.

Alt imens vi herhjemme kun tøvende afsøger nye veje til et mere præcist beslutningsgrundlag for politikerne, bliver problemerne kun mere aktuelle, mener Bent Flyvbjerg.

“Projekterne i dag er meget større end for 10-20 år siden, og de har været begunstiget af den laveste rente i mands minde. Det held kan vi ikke tage for givet. Hvis bare nogle få projekter går galt, kan det ramme både samfundsøkonomien, stabiliteten i budgetlægningen og landets kreditværdighed,” siger han.

Danmarks første såkaldte megaprojekt, Storebæltsforbindelsen, kostede således 15 gange så meget som den forrige største investering, Farøbroen.

“Vi kan ikke blive ved med at gøre, som vi plejer. Det er for dyrt og for risikabelt. Og det er den afgørende drivkraft for at ændre metoderne nu,” siger Bent Flyvbjerg.

“Og så skal mere præcise budgetter sikre, at de forkerte projekter bliver stoppet i tide, og de rigtige, der bidrager positivt til samfundsøkonomien, bliver bygget,” tilføjer han. **MM**

Marianne Kristensen Schacht | mak@mm.dk

Referencer

– <http://www.plan.aau.dk/arrangementer/afhandlingBF2007s.pdf>

Det haster ...

Megaprojekterne er i dag så store, at overskridelser på budgettet ryster samfundsøkonomien.

MM | Kolofon

Administrerende direktør og ansvarshavende chefredaktør Erik Rasmussen.

Direktør Lars Jannick Johansen.

UGE BREVET

Noa Redington, redaktør, Mette Schmidt, redaktionschef, Kalle Jørgensen, redaktionssekretær.

Redaktionen Poul Albret, Torben K. Andersen, Bjarke Møller, Poul Anders Pedersen, Ole Vigant Ryborg (Bruxelles), Marianne Kristensen Schacht, Bjarke Wiegand. **Grafik** Cecilie Nellemann.

Korrektur Lise Nielsen. **Research** Morten Hyllagaard.

STRATEGISK FORUM

Marianna Lubanski, udviklingsdirektør, Johannah

Christensen, projektchef, Gry Bauer, Helle Bager Eriksen, Morten Fisker, Ulla Møller Hansen, Ole Kappelgaard, Verner Kristiansen, Laila Kærgaard Laursen, Rasmus Lund, Astrid Læssø, Bjørn Borbye Pedersen, Martin Møller Bøje Rasmussen, Ida Strand, Laura Storm Svendsen, Torben Vemmelund, Meik Wiking.

SALG OG MARKEDSFØRING

Susanne Handberg, salg- og marketingchef, Tina Ronæs Dreyer, Martin Frost, Marianne Lentz, Sanne Nielsen, Elisabeth Snejbjerg. **Announce** Sidsel Bogh.

ADMINISTRATION

Jonas Andreasen, Søren Werner Borgquist, Stine Mia Claussen, Nina Due-Jensen, Sanja Lukic, Heidi M. Rasmussen.

Økonomi Eva Elsberg, økonomichef, Jørgen Dalsgaard Olsen.

Tryk Ekspressen. **Design** e-Types

Ugebladet udgives af Huset Mandag Morgen A/S og udkommer hver mandag. Citater kun tilladt med tydelig kildeangivelse. **ISSN** 0905-4332.

Kopiering er kun tilladt ifølge COPY-DAN-aftaler.

Etiske regler Mandag Morgens udgivelser bygger på et etisk regelsæt, der kan læses på www.mm.dk.

Abonnement Halvår kr. 3.700,- ekskl. moms. Helår kr. 6.900,- ekskl. moms.