



Rigsrevisionens notat om beretning om
**ministeriernes aktstykker
om investeringsprojekter til
Folketingets Finansudvalg**



revision
revision

revision

Opfølgning i sagen om ministeriernes aktstykker om investeringsprojekter til Folketingets Finansudvalg (beretning nr. 14/2014)

13. februar 2018

RN 1502/18

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om ministeriernes aktstykker om investeringsprojekter til Folketingets Finansudvalg, som blev indledt med en beretning i 2015. Vi har tidligere behandlet sagen i notat til Statsrevisorerne af 29. september 2015.

KONKLUSION

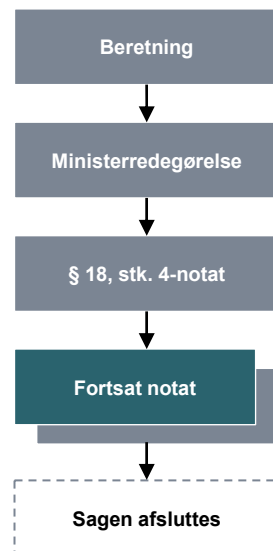
Finansministeriet, Forsvarsministeriet samt Transport-, Bygnings- og Boligministeriet har gennemført en række initiativer for at forbedre kvaliteten af ministeriernes aktstykker om investeringsprojekter.

Rigsrevisionen finder initiativerne tilfredsstillende og vurderer, at sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen baserer konklusionen på følgende:

- Finansministeriet har opdateret budgetvejledningen og har udgivet retningslinjer for udformning af bygge- og anlægsaktstykker. Finansministeriet har præciseret kravene til centrale oplysninger i aktstykkerne om totaludgift (pris), totaløkonomiske vurderinger, risici og oplysninger om administrative, erhvervs- og miljømæssige og eventuelle EU-retlige konsekvenser for investeringsprojekterne. Kravene er især præciseret i forhold til bygge- og anlægsprojekter, mens Finansministeriet har oplyst, at kravene vil blive tydeliggjort for aktstykker om anskaffelsesprojekter i en kommende opdatering af budgetvejledningen.
- Forsvarsministeriet og Transport-, Bygnings- og Boligministeriet har begge taget initiativ til at sikre, at aktstykker om investeringsprojekter fra deres ministerier indeholder oplysninger i overensstemmelse med budgetvejledningen og retningslinjer for udformning af bygge- og anlægsaktstykker. Ministerierne har tilpasset deres interne vejledninger efter den nye budgetvejledning og retningslinjerne for bygge- og anlægsaktstykker og foretager en kvalitetssikring af, at aktstykkerne indeholder de nødvendige oplysninger, bl.a. i samspil med Finansministeriet. Ministeriernes aktstykker indeholder i tilfredsstillende omfang oplysninger i overensstemmelse med budgetvejledningen og retningslinjer for udformning af bygge- og anlægsaktstykker.

Sagsforløb for en større undersøgelse



Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

Aktstykkerne om investeringsprojekter i beretningen omhandlede bygge- og anlægsprojekter og anskaffelsesprojekter. Aktstykker om it-projekter indgik ikke i undersøgelsen.

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i maj 2015 en beretning om ministeriernes aktstykker om investeringsprojekter til Folketingets Finansudvalg. Beretningen byggede på en gennemgang af 112 aktstykker om investeringsprojekter, hvoraf størsteparten kom fra Forsvarsministeriet og Transport-, Bygnings- og Boligministeriet. Formålet med undersøgelsen var at vurdere, om Finansministeriet og fagministerierne sikrede, at aktstykkerne om investeringsprojekter opfyldte budgetvejledningens krav.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, bemærkede de, at det var utilfredsstillende, at aktstykkerne ikke på alle punkter havde haft den forudsatte kvalitet, og at aktstykkerne fremstod uensartede og mangelfulde, fx med hensyn til, hvordan investeringsprojekternes pris og risici var opgjort. Det betød ifølge Statsrevisorerne, at grundlaget for Finansudvalgets beslutninger om investeringsprojekterne havde været mindre fyldestgørende.

4. På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

Et opfølgningsskema afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.

Opfølgningsskema	Status
1. Finansministeriets arbejde med at opdatere budgetvejledningen, hvor ministeriet vil præcisere retningslinjerne for udarbejdelse af aktstykker, bl.a. på baggrund af de mangler og den uensartethed i oplysningerne, som Rigsrevisionen har fremhævet i beretningen.	Behandles i dette notat.
2. Forsvarsministeriets, Transport-, Bygnings- og Boligministeriets og Finansministeriets arbejde med at sikre, at aktstykkerne om investeringsprojekter indeholder de oplysninger, som budgetvejledningen stiller krav om.	Behandles i dette notat.

5. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på de punkter, der ikke tidligere er afsluttet.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Finansministeriets, Forsvarsministeriets og Transport-, Bygnings- og Boligministeriets initiativer

6. Vi gennemgår i det følgende Finansministeriets, Forsvarsministeriets og Transport, Bygnings- og Boligministeriets (herefter Transportministeriet) initiativer i forhold til de udestående opfølgningsskemaer.

7. Rigsrevisionen har siden afgivelsen af notat til Statsrevisorerne i september 2015 fulgt området gennem dialog med de 3 ministerier og indhentning af dokumentation. Vi har gennemgået den opdaterede budgetvejledning fra januar 2016 og Finansministeriets retningslinjer for udformning af bygge- og anlægsaktstykker fra december 2015. Vi har derudover gennemgået alle aktstykker om investeringsprojekter fra de 2 fagministerier udarbejdet i perioden fra januar 2016 - september 2017 for at vurdere, om aktstykkerne indeholder de oplysninger, budgetvejledningen stiller krav om. Der er tale om i alt 37 aktstykker.

Finansministeriets arbejde med at opdatere budgetvejledningen

8. Statsrevisorerne fandt det relevant, at Finansministeriet ville opdatere budgetvejledningen med henblik på at skabe større overensstemmelse mellem kravene til og den praktiske udformning af aktstykker. Statsrevisorerne opfordrede Finansministeriet til at indgå i dialog med Folketingets Finansudvalg om, hvilke oplysninger udvalget finder væsentlige og nødvendige i aktstykkerne.

9. Finansministeriet har udarbejdet en ny udgave af budgetvejledningen, som trådte i kraft i januar 2016, og nye retningslinjer for udformning af bygge- og anlægsaktstykker, som trådte i kraft i december 2015.

10. Rigsrevisionens gennemgang af den nye budgetvejledning og retningslinjerne for udformning af bygge- og anlægsaktstykker viser, at Finansministeriet har præciseret, hvilke oplysninger aktstykker om investeringsprojekter skal/bør indeholde. Præciseringerne betyder, at det fremgår klarere end tidligere, hvilke udgifter ministerierne skal medtage i opgørelsen af projekternes totaludgift (pris), og hvordan oplysninger om projekternes risici skal fremgå af aktstykkerne om bygge- og anlægsprojekter. Kravene til oplysninger om totaludgift og risici fremgår af boks 1.

BOKS 1. KRAVENE TIL OPLYSNINGER OM TOTALUDGIFTER OG RISICI I BYGGE- OG ANLÆGSAKTSTYKKER

Totaludgifter: "Indledningen (punkt a) skal indeholde de samlede projektudgifter forbundet med projektet (totaludgiften). Ved opgørelsen af totaludgiften skal medregnes udgifter til analyse, projektering og gennemførelse, herunder udgifter til leverandører og rådgivere samt internt medgåede lønudgifter, desuagtet hvilken bevilling udgifterne afholdes på. Der medregnes alle udgifter frem til projektorganisationen nedlægges. Driftsomkostninger efter ibrugtagning medregnes derimod ikke i de samlede projektudgifter." (Pkt. 2.1 i retningslinjer for udformning af bygge- og anlægsaktstykker).

Risici: "De væsentligste risici ved projektet skal beskrives, herunder vurdering af potentielle merudgifter forbundet ved de angivne risici. Endvidere beskrives kort, hvorledes disse risici forventes håndteret. For projekter omfattet af Ny Anlægsbudgettering udelades en vurdering af potentielle merudgifter forbundet ved de angivne risici." (Pkt. 2.2.1/2.2.2 i retningslinjer for udformning af bygge- og anlægsaktstykker).

11. Finansministeriet har oplyst, at ministeriet vil indarbejde et særskilt afsnit om, hvilke oplysninger aktstykker om anskaffelsesprojekter skal indeholde, i en kommende opdatering af budgetvejledningen.

Finansministeriet har også justeret budgetvejledningens krav til aktstykkernes oplysninger om administrative, erhvervs- og miljømæssige samt eventuelle EU-retlige konsekvenser forbundet med investeringsprojekterne, jf. boks 2. Finansministeriet har oplyst, at ministeriet i forbindelse med den seneste opdatering af budgetvejledningen har rettet henvendelse til Folketingets Finansudvalg med henblik på at indgå i dialog om, hvilke oplysninger udvalget finder nødvendige og relevante i aktstykkerne. Udkast til budgetvejledningen har desuden været i høring i Folketingets Finansudvalg.

BOKS 2. KRAV TIL OPLYSNINGER I AKTSTYKKER OM "IKKE-ØKONOMISKE KONSEKVENSER" FORBUNDET MED INVESTERINGSPROJEKTER

"Der skal i relevant omfang – ud over de økonomiske konsekvenser – redegøres for væsentlige administrative, erhvervmæssige og miljømæssige konsekvenser af forslaget samt eventuelt for forholdet til EU-retten." (Pkt. 3.5.2.4 i budgetvejledningen).

12. Rigsrevisionen har tidligere, i et notat til Statsrevisorerne af 1. juni 2016 i forbindelse med opfølgningen på beretningen om Bygningsstyrelsens anvendelse af totaløkonomi i statslige byggeprojekter fra maj 2014, vurderet, at Finansministeriet i budgetvejledningen fra 2016 har præciseret kravene til oplysninger i aktstykkerne om totaløkonomiske vurderinger af bygge- og anlægsprojekter. Vi har derfor ikke fulgt yderligere op på kravene til oplysninger om totaløkonomiske vurderinger i nærværende notat.

13. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Finansministeriet har præciseret hvilke oplysninger om pris og risici der skal fremgå i aktstykker om bygge- og anlægsprojekter, og at ministeriet vil indarbejde et særskilt afsnit om, hvilke oplysninger der skal/bør fremgå af aktstykker om anskaffelsesprojekter, i en kommende opdateret udgave af budgetvejledningen. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Forsvarsministeriets, Transportministeriets og Finansministeriets arbejde med at sikre, at aktstykkerne om investeringsprojekter indeholder de oplysninger, budgetvejledningen stiller krav om

14. Statsrevisorerne fandt det utilfredsstillende, at sagsfremstillingen i ministeriernes aktstykker ikke på alle punkter har haft den forudsatte kvalitet. Aktstykkerne fremstår uensartede og mangelfulde, fx med hensyn til, hvordan investeringsprojekternes pris og risici er opgjort.

Forsvarsministeren og transportministeren tilkendegav i deres ministerredegørelser, at de enten havde taget tiltag til eller fremadrettet ville forbedre kvaliteten af aktstykkerne og procedurerne for udarbejdelse heraf med udgangspunkt i en ny opdateret budgetvejledning.

15. Forsvarsministeriet og Transportministeriet oplyser, at der er udarbejdet nye vejledninger til udformningen af aktstykker på ministerområderne. Begge ministerier oplyser desuden, at deres departementer gennemgår og kvalitetssikrer de underliggende enheders aktstykker. I hver enkelt sag tager departementerne stilling til, om de krævede og nødvendige oplysninger er til stede. Det finder sted i samspil med de underliggende enheder og med Finansministeriet.

16. Rigsrevisionens gennemgang af ministeriernes vejledninger viser, at de henviser til den opdaterede budgetvejledning og til retningslinjerne for udformningen af bygge- og anlægsaktstykker. Forsvarsministeriets vejledning indeholder derudover en række opmærksomhedspunkter, fx om, hvor kravene afviger i forhold til aktstykker om anskaffelsesprojekter. Forsvarsministeriet har oplyst, at ministeriet desuden har afholdt workshops på ministerområdet for bl.a. at udbrede kendskabet til de opdaterede forventninger til indholdet i aktstykker.

17. Rigsrevisionen har gennemgået 37 aktstykker om bygge-, anlægs- og anskaffelsesprojekter, heraf 19 fra Forsvarsministeriet og 18 fra Transportministeriet. Vi har fokuseret gennemgangen på, om aktstykkerne indeholder oplysninger om totaludgift (pris), oplysninger om administrative, erhvervs- og miljømæssige samt eventuelle EU-retlige konsekvenser, oplysninger om totaløkonomisk vurdering eller en samfundsøkonomisk analyse samt oplysninger om risici i henhold til budgetvejledningen eller retningslinjerne for udformning af bygge- og anlægsaktstykker.

Der er forskel på, hvilke oplysninger der skal eller bør fremgå af aktstykket, alt efter om aktstykket handler om et anskaffelsesprojekt eller et bygge- og anlægsprojekt. Aktstykker om anskaffelsesprojekter skal således ikke indeholde oplysninger om totaløkonomisk vurdering og risici. Vi har ikke undersøgt, om oplysningerne i aktstykkerne er korrekte. Resultatet af vores gennemgang er opsummeret i boks 3.

BOKS 3. RESULTAT AF GENNEMGANGEN AF 37 AKTSTYKKER OM INVESTERINGS-PROJEKTER

- Alle 37 aktstykker indeholder oplysninger om totaludgift (pris).
- 16 af de 37 aktstykker indeholder oplysninger om administrative, erhvervs- og miljømæssige samt eventuelle EU-retlige konsekvenser af projektet.
- 22 aktstykker skal indeholde oplysninger om en eventuelt gennemført totaløkonomisk vurdering eller en samfundsøkonomisk analyse. 14 aktstykker indeholder oplysningerne, mens 8 aktstykker ikke indeholder oplysningerne.
- 20 aktstykker skal indeholde en beskrivelse af de væsentligste risici ved projektet. 18 aktstykker indeholder oplysningerne, mens 2 aktstykker ikke indeholder oplysningerne.

Det fremgår af boks 3, at ministerierne har indarbejdet oplysninger om projekternes totaludgift i alle aktstykker. Boksen viser også, at 16 af aktstykkerne indeholder oplysninger om administrative, erhvervs- og miljømæssige og eventuelle EU-retlige konsekvenser forbundet med projekterne. Det er i høj grad op til det enkelte ministerium at vurdere, om der er så væsentlige ikke-økonomiske konsekvenser forbundet med projektet, at de bør medtages i aktstykket. Da Rigsrevisionen gennemgik aktstykker i forbindelse med beretningen i 2014, indeholdt ingen af aktstykkerne oplysninger om ikke-økonomiske konsekvenser. Der er således tale om en stigning i andelen af aktstykker, som indeholder denne type oplysninger.

Rigsrevisionen har bedt ministerierne oplyse årsagerne til, at 8 af aktstykkerne ikke indeholder oplysninger om en eventuelt foretaget totaløkonomisk vurdering eller samfundsøkonomisk analyse. Ifølge retningslinjerne for udformning af bygge- og anlægsaktstykker skal oplysningen fremgå, hvis vurderingen eller analysen er gennemført. Ministerierne har oplyst følgende:

- Nogle aktstykker er fremlagt så tidligt i projektførløbet, at der endnu ikke er foretaget en totaløkonomisk vurdering.
- Nogle aktstykker omhandler projekter, hvor der ikke er alternative løsningsmodeller eller muligheder end dem, der er fremlagt i aktstykket, og hvor ministerierne har vurderet, at det ikke var relevant at udarbejde en totaløkonomisk vurdering.
- Nogle aktstykker omhandler ændringer i et tidligere fremlagt projekt, og den totaløkonomiske vurdering, der tidligere er udarbejdet, er ikke ændret væsentligt, og ministeriet har derfor vurderet, at det ikke var relevant at medtage den totaløkonomiske vurdering i det nuværende aktstykke.
- Ét aktstykke har ifølge Transportministeriet udelukkende til formål at tilvejebringe Finansudvalgets godkendelse af, at projektet kan udbydes i hovedentreprise, og der vil senere følge en anlægslov. Ministeriet anser ikke aktstykket for et bygge- og anlægsaktstykke i gængs forstand, og har derfor ikke refereret en eventuel totaløkonomisk vurdering.

Finansministeriet har oplyst, at ministeriet er enig med Transportministeriet i, at aktstykket afviger fra sædvanlige bygge- og anlægsaktstykker, idet Transportministeriet efterfølgende fremsatte en anlægslov, der tilvejebragte hjemmel til endelig gennemførelse af projektet. Finansministeriet oplyser også, at da en totaløkonomisk vurdering af projektet ikke fremgik af anlægsloven, havde det været mest samstemmende med budgetvejledningen, hvis Transportministeriet havde redegjort for den gennemførte totaløkonomiske vurdering af projektet i aktstykket.

Rigsrevisionen finder, at totaløkonomiske vurderinger, hvis de foreligger, enten bør fremgå af aktstykkerne eller fremgå af en eventuel anlægslov for bygge- og anlægsprojektet.

Rigsrevisionen har ligeledes bedt ministerierne oplyse årsagerne til, at 2 af aktstykkerne ikke indeholder oplysninger om de risici, der er forbundet med projekterne. I det ene tilfælde har ministerierne oplyst, at oplysningerne ikke fremgår, da ministeriet har vurderet, at der ikke er risici forbundet med projektet, som ikke kan dækkes af den økonomiske ramme, som er beskrevet i aktstykket. I det andet tilfælde har ministeriet oplyst, at eventuelle realiserede risici forbundet med projektet i aktstykket vil skulle finansieres af udlejeren af den ejendom, ministeriet ønsker at leje. Ministeriet har derfor skønnet, at det ikke var relevant at oplyse om risici i aktstykket.

Rigsrevisionen finder dog, at væsentlige risici i udgangspunktet skal beskrives i aktstykkerne, også selv om de forventes at kunne dækkes af den økonomiske ramme.

18. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Forsvarsministeriet og Transportministeriet har taget initiativ til at sikre, at deres aktstykker efterlever budgetvejledningens og retningslinjerne for udformning af bygge- og anlægsaktstykkers krav til oplysninger. Begge ministerier har udarbejdet nye interne vejledninger til brug for udformningen af aktstykker på ministerområdet, og begge ministerier foretager en kvalitetssikring af, at aktstykkerne indeholder de nødvendige oplysninger, bl.a. i samspil med Finansministeriet.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at de gennemgåede aktstykker i tilfredsstillende omfang indeholder oplysninger om totaludgift, totaløkonomisk vurdering, risici og ikke-økonomiske konsekvenser forbundet med projekterne, som budgetvejledningen og retningslinjerne for udformning af bygge- og anlægsaktstykker angiver. Ministerierne har i det væsentlige fremhævet relevante begrundelser for, at oplysningerne ikke i alle tilfælde fremgår af aktstykkerne. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Lone Strøm