



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

Oktober 2019

**Rigsrevisionens notat om
beretning om**

brug af ny anlægs- budgettering i pro- jektet ”Den nye bane København-Ringsted”

Opfølgning i sagen om brug af ny anlægsbudgettering i projektet ”Den nye bane København-Ringsted” (beretning nr. 22/2014)

17. september 2019

RN 1502/19

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om brug af ny anlægsbudgettering i projektet ”Den nye bane København-Ringsted”, som blev indledt med en beretning i 2015. Vi har tidligere behandlet sagen i notat til Statsrevisorerne af 18. december 2015.

Transport-, Bygnings- og Boligministeriet har som følge af flere ressortændringer i perioden skiftet navn. Herefter bruger vi Transportministeriet.



Konklusion

Transportministeriet har gennemført flere præciseringer i det notat, der beskriver brugen af ny anlægsbudgettering, så det imødekommer de anbefalinger, som fremgik af Rigsrevisionens beretning. Banedanmark har derudover styrket dokumentationen af risikostyringen i projektet ”Den nye bane København-Ringsted”.

Rigsrevisionen finder Transportministeriets arbejde med præciseringerne tilfredsstillende og vurderer, at sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen baserer konklusionen på følgende:

- Banedanmark har styrket dokumentationen af de identificerede risici på projektet ”Den nye bane København-Ringsted”, idet projektets væsentligste risici løbende er blevet opdateret i forhold til vurderingen af sandsynlighed og konsekvens og i forhold til mitigerende handlinger. Derudover har Banedanmark haft fokus på at følge risici i projektets afslutningsfase i en tværgående styregruppe.
- Transportministeriet har i notatet om brugen af ny anlægsbudgettering præciseret, hvad anlægsmyndigheden ikke må anvende et mindreforbrug i projekterne til. Ministeriet har videre præciseret, at en overordnet beskrivelse af organiseringen af projektet forudsættes at fremgå af rapporteringen for fase 1 og 2 i projektet.

Sagsforløb for en større undersøgelse



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

- Transportministeriet vil ved næste opdatering af notatet om ny anlægsbudgettering indarbejde, at anlægsmyndighederne skal tage stilling til, om der kan tilbageføres midler fra projektbevillingen, når der udestår mindre færdiggørelsesarbejder på projektet. Derudover kan ministeriet i konkrete tilfælde løbende tage stilling til muligheden for at tilbageføre midler på et tidligere tidspunkt. Endelig konstaterer Rigsrevisionen, at ministeriet har oplyst, at fremtidige vejprojekter vil blive budgetteret med en samlet reserve på 15 %, mens øvrige projekter vil blive budgetteret med en samlet reserve på 30 %.

I. Baggrund

Projektet ”Den nye bane København-Ringsted”

Projektet omfatter anlæg af en ny dobbeltsporet og elektrificeret jernbane på den 60 km lange strækning mellem København og Ringsted over Køge. Projektet blev vedtaget på anlægslov i 2010 med en totaludgift på 11,5 mia. kr. inkl. reserver på 2,6 mia. kr. (2015-priser). Banens åbning blev udskudt fra december 2018 til maj 2019 på grund af forsinkelser i Signalprogrammet.

2. Rigsrevisionen afgav i september 2015 en beretning om brug af ny anlægsbudgettering i projektet ”Den nye bane København-Ringsted”. Beretningen handlede om, hvorvidt Transportministeriet havde efterlevet principperne i ny anlægsbudgettering i forberedelsen af anlægsøkonomien og gennemførelsen af projektet ”Den nye bane København-Ringsted”.

Med Akt 16 24/10 2006 blev det besluttet at indføre ny anlægsbudgettering for anlægsprojekter på Transportministeriets anlægsprojekter. Formålet med ny anlægsbudgettering var at øge budgetsikkerheden og kvaliteten af beslutningsgrundlaget og at kunne dokumentere og forklare eventuelle ændringer af projektet og eventuelle budgetoverskridelser. Baggrunden for at indføre ny anlægsbudgettering var bl.a., at der havde været betydelige budgetoverskridelser på en række statslige anlægsprojekter, og at nogle budgetoverskridelser ikke kunne forklares tilstrækkeligt. Ny anlægsbudgettering betød bl.a., at der blev indført erfaringsbaserede korrektionstillæg (reserver) i projekterne og et krav om, at der blev gennemført en ekstern kvalitetssikring. Derudover indeholdt ny anlægsbudgettering ændrede krav til økonomistyring og risikostyring.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, bemærkede de, at det var mindre tilfredsstillende, at Transportministeriet og Banedanmark ikke fuldt ud havde fulgt principperne i ny anlægsbudgettering under forberedelse og anlæg af den nye bane København-Ringsted. Statsrevisorerne fandt, at principperne i ny anlægsbudgettering kunne sikre ministeriet en grundig forberedelse og budgettering af større anlægsprojekter. Statsrevisorerne bemærkede dog, at ny anlægsbudgettering ikke burde opmuntre til systematisk overbudgettering.

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

Opfølgningspunkt	Status
1. Transportministeriets arbejde med de eksterne kvalitetssikringer.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 18. december 2015.
2. Banedanmarks arbejde med at dokumentere risici på projektet "Den nye bane København-Ringsted" i risikoregistret.	Behandles i dette notat.
3. Transportministeriets beskrivelse i ny anlægsbudgettering af, om et forventet mindreforbrug må anvendes som en intern budgetreserve.	Behandles i dette notat.
4. Transportministeriets videre arbejde med at præcisere kravene i ny anlægsbudgettering til, hvor detaljeret forslag til den forventede gennemførelse af projekter skal beskrives i beslutningsgrundlaget.	Behandles i dette notat.
5. Transportministeriets arbejde med at evaluere størrelsen på reserverne i ny anlægsbudgettering og ministeriets arbejde med målrettet at reducere større projekters bevilling under gennemførelsen, hvis projekterne udviser et væsentligt forventet mindreforbrug.	Behandles i dette notat.

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

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. Transportministeriets initiativer

6. Vi gennemgår i det følgende Transportministeriets initiativer i forhold til de udestående opfølgningspunkter.

Gennemgangen er baseret på materiale, der er indhentet fra Banedanmark og Transportministeriet. Vi har fået tilsendt eksempler på risikorapporter og har haft adgang til risikostyringsystemet på projektet "Den nye bane København-Ringsted" og til månedsrapporter til Banedanmarks tværgående styregruppe, hvoraf det fremgår, hvordan risici er blevet behandlet. Vi har også gennemgået kvartalsrapporteringen til ministeriet om projektet. I forhold til ny anlægsbudgettering har vi gennemgået ministeriets notat fra 2017, der beskriver den opdaterede model for ny anlægsbudgettering og de drøftelser, som ministeriet har haft med Vejdirektoratet, Banedanmark og Finansministeriet om ændringer til modellen. Endelig har vi holdt et møde med Transportministeriet, hvor status på ministeriets arbejde med opdateringen af notatet om ny anlægsbudgettering blev drøftet.

Banedanmarks arbejde med at dokumentere risici på projektet ”Den nye bane København-Ringsted”

7. Statsrevisorerne bemærkede, at der havde manglet vurderinger af de økonomiske konsekvenser af risici og dokumentation for, hvordan risici er håndteret under gennemførelsen af projektet.

8. Transportministeriet oplyste i sin redegørelse, at Banedanmark på et tidligere tidspunkt i projektforløbet ikke tilstrækkeligt systematisk dokumenterede, hvordan projektets risici var håndteret, eller hvordan vurderingerne af risici i risikoregisteret understøttede projektets økonomistyring. Ministeren oplyste også, at der efterfølgende er rettet op på dette.

9. Vi har gennemgået udvalgte risici i det risikostyringssystem, som projektet har anvendt, for at vurdere, om de risici, som Banedanmark har lagt ind i systemet, er beskrevet og vurderet. Vi har ikke vurderet, om Banedanmark har identificeret de rette risici i projektet. Vores gennemgang viser, at Banedanmark har beskrevet risiciene og inden for intervaller har vurderet sandsynligheden for, at risikoen indtræffer, og den økonomiske konsekvens for projektet heraf. Vurderingerne er ikke yderligere begrundede eller dokumenterede. For de væsentligste risici fremgår dog en kort beskrivelse af mitigerende handlinger.

Vores gennemgang viser også, at de væsentligste risici løbende er blevet opdateret. Det er særligt i forhold til vurderingen af sandsynlighed og konsekvens, at der er foretaget ændringer.

Vores gennemgang viser desuden, at de væsentligste risici er blevet rapporteret til Transportministeriet kvartalsvist med en uddybende beskrivelse af mitigerende handlinger.

Banedanmark har i forbindelse med vores gennemgang af projektets risikostyring oplyst, at Banedanmark har nedsat en tværgående styregruppe (Readiness for Operation Group ROG), som skal sikre, at de afsluttende aktiviteter på projektet er blevet koordineret. Gruppen består af repræsentanter for de dele af Banedanmark og de institutioner, som har grænseflader til projektets færdiggørelse. Den tværgående styregruppe har i sit arbejde taget udgangspunkt i en månedsrapport, som har gennemgået de aktuelle risici i de forskellige dele af projektet. Den månedlige rapport er blevet baseret på en ugentlig opfølgning på projektets milepæle og risici.

10. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Banedanmark har arbejdet med at dokumentere projektets risici. Projektets væsentligste risici er løbende blevet opdateret i forhold til vurderingen af sandsynlighed og konsekvens og i forhold til mitigerende handlinger. Derudover finder Rigsrevisionen det tilfredsstillende, at Banedanmark har haft fokus på risici i projektets afslutningsfase, og at disse systematisk er blevet fulgt i den tværgående styregruppe. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Præciseringer i modellen for ny anlægsbudgettering

11. Principperne for ny anlægsbudgettering er nærmere beskrevet i hovednotatet for ny anlægsbudgettering. I notatet beskrives nærmere, hvordan økonomistyring (herunder budgettering), risikohåndtering og afrapportering skal finde sted på de anlægsprojekter, som er omfattet af modellen for ny anlægsbudgettering.

Anvendelse af forventet mindreforbrug

12. Statsrevisorerne bemærkede, at der i notatet om ny anlægsbudgettering manglede en beskrivelse af, om mindreforbrug måtte anvendes som en intern budgetreserve i Transportministeriet, eller om det undervejs skulle returneres.

13. Det fremgik af beretningen, at Banedanmark i 2015 ikke forventede at bruge projektets reserver og derudover forventede et væsentligt mindreforbrug. En del af det forventede mindreforbrug var imidlertid afsat som en intern budgetreserve baseret på Banedanmarks bud på forventede fordyrelser. Det fremgik også af beretningen, at muligheden for at bruge et mindreforbrug til at afsætte en intern budgetreserve ikke var beskrevet i notatet om ny anlægsbudgettering.

14. Transportministeren oplyste i sin redegørelse, at et forventet mindreforbrug ikke berettigede til forbedring eller udvidelser af et projekt, ud over hvad der var forudsat, da bevillingen blev givet. Ministeren oplyste også, at muligheden for at disponere over et mindreforbrug til forbedringer eller udvidelser af projektet ville kræve en fornyet forelæggelse for de bevilgende myndigheder.

15. Vores gennemgang viser, at Transportministeriet i notatet om ny anlægsbudgettering har præciseret, at anlægsmyndigheden alene kan disponere inden for rammerne af det, der er forudsat i projektets beslutningsgrundlag og/eller senest givne hjemmel. Det fremgår, at et forventet mindreforbrug på en del af projektet ikke kan bruges til at foretage en væsentlig kvalitativ udvidelse andre steder i projektet, hvis ikke udvidelsen er nødvendig.

16. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Transportministeriet har præciseret, hvad anlægsmyndigheden ikke må anvende et mindreforbrug i projekterne til. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Præcisering af kravene om forslag til den forventede gennemførelse af projekter

17. Statsrevisorerne bemærkede, at Banedanmarks forslag om entrepriseformer og projektorganisering i projektet havde været meget overordnede.

18. Det fremgik af beretningen, at Rigsrevisionen fandt, at en mere detaljeret udarbejdelse og vurdering af forskellige scenarier for gennemførelsen af projektet generelt ville bidrage til at øge kvaliteten i projekters beslutningsgrundlag og budget. Rigsrevisionen anbefalede derfor, at ministeriet præciserede, hvor detaljeret forslag til udbudsstrategi, entrepriseform, projektorganisering og tidsplan skulle beskrives som budgetforudsætninger i beslutningsgrundlaget for anlægsprojekter.

Faser

Fase 1 leder frem til det indledende basisoverlag. Formålet med fasen er at sikre, at Folketinget har et grundlag at prioritere anlægsprojekterne på og et grundlag for at træffe beslutning om, at der skal foretages yderligere undersøgelser.

Fase 2 udgør Folketingets beslutningsgrundlag i forbindelse med vedtagelsen af anlægsloven.

19. Transportministeren oplyste i sin redegørelse, at det som hovedregel ikke er økonomisk hensigtsmæssigt at lægge sig fast på en bestemt udbuds- og entreprisestrategi, projektorganisering eller detaljeret projekttidsplan i forbindelse med beslutningsgrundlaget eller anlægsloven. Det skyldes, at disse forhold ikke er egentlige forudsætninger for projektets budget på tidspunktet for anlægsloven. Ministeren oplyste dog også, at Rigsrevisionens anbefaling om behovet for en præcisering af kravene til, hvor detaljeret forslag til den forventede gennemførelse af projekter skal beskrives som budgetforudsætninger i beslutningsgrundlaget for anlægsprojekter, ville indgå i ministeriets videre arbejde med ny anlægsbudgettering.

20. Vores gennemgang af notatet om ny anlægsbudgettering viser, at det nu fremgår, at det forudsættes, at der fremgår en foreløbig, overordnet beskrivelse af organiseringen af projektet ved fase 1- og fase 2-rapporteringen. Fx kan det ved fase 1-rapporteringen beskrives, om der skal oprettes en særskilt projektorganisation i anlægsmyndigheden, om projektet skal gennemføres som et traditionelt statsligt projekt, eller om projektet egner sig til alternative organisations- eller finansieringsformer.

21. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at det nu fremgår, at en overordnet beskrivelse af organiseringen af projektet forudsættes at fremgå af rapporteringen for fase 1 og 2. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Reservers størrelse ved budgettering og gennemførelse af projekter

22. Statsrevisorerne bemærkede, at Transportministeriet burde overveje, om de generelle reserver kan reduceres undervejs i et projekt, efterhånden som projektets risici reduceres. Det fremgik yderligere af beretningen, at ministeriet i den sammenhæng ville overveje, om størrelsen på reserver skal fastsættes forskelligt afhængigt af projekttype, så der ved fastlæggelsen af reserveniveau skeles til projektypens kompleksitet.

23. Transportministeren oplyste i sin redegørelse, at reservernes størrelse løbende skal vurderes og også vil blive det fremadrettet. Ministeren oplyste, at det for større projekter kan være relevant at reducere projekternes bevillinger ved centrale milepæle, hvis projekterne udviser et væsentligt forventet mindreforbrug. Ministeren oplyste, at ministeriet ville arbejde mere målrettet hermed, bl.a. ved at vurdere, om projektbevillingen kunne reduceres i forbindelse med 2 centrale milepæle: når langt størstedelen af kontrakterne er indgået, herunder de mest risikable, og når kun mindre færdiggørelsesarbejder udestår.

24. Vores gennemgang viser, at Transportministeriet har drøftet muligheden for at tilbageføre mindreforbrug ved de 2 centrale milepæle med de 2 anlægsmyndigheder, Vejdirektoratet og Banedanmark, og med Finansministeriet. På baggrund af drøftelserne har ministeriet valgt, at der som udgangspunkt fremover tages stilling til, om anlægsmyndigheden kan tilbageføre midler fra projektbevillingen ved den ene af de 2 foreslåede milepæle – nemlig når der alene udestår mindre færdiggørelsesarbejder på projektet. Ministeriet oplyser også, at der derudover i konkrete tilfælde kan tages stilling til muligheden for at tilbageføre midler på et tidligere tidspunkt. Ministeriet oplyser, at denne ændring vil blive indarbejdet i en kommende opdatering af notatet om ny anlægsbudgettering.

Vores gennemgang viser også, at Transportministeriet med Finansministeriet har drøftet muligheden for at differentiere reservernes størrelse med udgangspunkt i en vurdering af projektypens kompleksitet. Ministeriet oplyser, at ministeriet løbende følger op på, at modellen sikrer, at der generelt budgetteres retvisende og hensigtsmæssigt, herunder at reservernes størrelse er hensigtsmæssig. Ministeriet oplyser, at reservestørrelsen for vejprojekter fremover samlet vil være 15 %, mens den for øvrige projekter samlet vil være 30 %.

25. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Transportministeriet har drøftet reservernes størrelse ved budgettering og gennemførelse af projekterne med Vejdirektoratet, Banedanmark og Finansministeriet. Rigsrevisionen konstaterer, at drøftelserne har resulteret i, at det ved næste opdatering af notat om ny anlægsbudgettering vil blive indarbejdet, at anlægsmyndighederne skal tage stilling til, om der kan tilbageføres midler fra projektbevillingen, når der udestår mindre færdiggørelsesarbejder på projektet, og at der i konkrete tilfælde kan tages stilling til muligheden for at tilbageføre midler på et tidligere tidspunkt. Rigsrevisionen konstaterer også, at Transportministeriet har oplyst, at der ved fremtidige vejprojekter vil blive budgetteret med en samlet reserve på 15 % og på 30 % ved øvrige projekter. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Lone Strøm