



Notat til Statsrevisorerne om
beretning om brug af ny anlægs-
budgettering i projektet ”Den nye
bane København-Ringsted”

Januar
2016

revision
revision

revision

Vedrører:**Statsrevisorernes beretning nr. 22/2014 om brug af ny anlægsbudgettering i projektet "Den nye bane København-Ringsted"**

18. december 2015

RN 1505/15

Transport- og bygningsministerens redegørelse af 25. november 2015

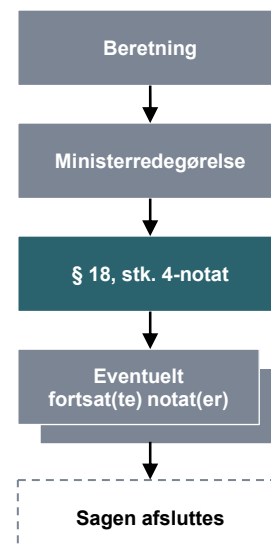
1. Rigsrevisionen vurderer i dette notat de initiativer, som transport- og bygningsministeren har iværksat og vil iværksætte som følge af Statsrevisorernes bemærkninger og beretningens konklusioner.

KONKLUSION

Rigsrevisionen finder transport- og bygningsministerens redegørelse tilfredsstillende. I redegørelsen oplyser ministeren, at Transport- og Bygningsministeriet vil arbejde videre med Statsrevisorernes bemærkninger og Rigsrevisionens konklusioner i beretningen. Ministeriet har siden forberedelsen af projektet forbedret sit arbejde med de eksterne kvalitetssikringer. Rigsrevisionen vurderer, at denne del af sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- Banedanmarks arbejde med at dokumentere projektets risici i risikoregistret
- Transport- og Bygningsministeriets beskrivelse i ny anlægsbudgettering af, om et forventet mindreforbrug må anvendes som en intern budgetreserve
- Transport- og Bygningsministeriets videre arbejde med at præcisere kravene i ny anlægsbudgettering til, hvor detaljeret forslag til den forventede gennemførelse af projekter skal beskrives i beslutningsgrundlaget
- Transport- og Bygningsministeriets 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.

Sagsforløb for en større undersøgelse

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

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i september 2015 en beretning om brug af ny anlægsbudgettering i projektet "Den nye bane København-Ringsted". Beretningen handlede om Transport- og Bygningsministeriets og Banedanmarks brug af ny anlægsbudgettering under forberedelsen og gennemførelsen af projektet "Den nye bane København-Ringsted" (herefter projektet).

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, bemærkede de, at det var mindre tilfredsstillende, at Transport- og Bygningsministeriet 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 kan sikre ministeriet en grundig forberedelse og budgettering af større anlægsprojekter. Statsrevisorerne bemærkede dog, at ny anlægsbudgettering ikke bør opmuntre til systematisk overbudgettering.

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

II. Gennemgang af transport- og bygningsministerens redegørelse

5. Transport- og bygningsministeren oplyser, at projektet står til at åbne til aftalt tid og kvalitet samt inden for projektets budget. Ministeren fremhæver, at ét af de væsentligste formål med indførelsen af ny anlægsbudgettering var at øge budgetsikkerheden, og at det er lykkedes. Ministeren oplyser, at Transport- og Bygningsministeriet vil arbejde videre med Statsrevisorernes bemærkninger og Rigsrevisionens konklusioner i beretningen.

Forberedelsen og gennemførelsen af projektet

6. Statsrevisorerne bemærkede, at der har manglet vurderinger af de økonomiske konsekvenser af risici og dokumentation for, hvordan risici er håndteret under gennemførelsen af projektet, og at den eksterne kvalitetssikring af beslutningsgrundlaget ikke havde tilstrækkelig dybde, hvilket bl.a. indebærer, at der var fejl i anlægsbudgettet, som ikke blev opdaget, før anlægsloven var vedtaget.

Risikovurdering og risikostyring

7. Transport- og bygningsministeren oplyser, at Banedanmarks vurdering af risicis økonomiske konsekvens ved forberedelsen af projektet var i tråd med ny anlægsbudgetterings retningslinjer. Ministeren oplyser også, at risikovurderingen ifølge ny anlægsbudgettering som udgangspunkt ikke foretages ved en estimeret risikoværdi i kroner og kun i helt særlige tilfælde må suppleres af en sådan opgørelse.

8. Som det fremgik af beretningen, er Rigsrevisionen enig med transport- og bygningsministeren i, at det er i strid med ny anlægsbudgettering at budgettere med risikoværdier målt i kroner. Rigsrevisionen finder dog, at det vil give et godt grundlag i forbindelse med budgetlægningen, hvis der foretages en vurdering af risicis mulige budgetmæssige konsekvens, fx ved at den mulige økonomiske konsekvens måles i kroner eller angives ved en øvre eller nedre grænse.

9. Transport- og bygningsministeren oplyser derudover, at Banedanmark på et tidligere tidspunkt i projektforløbet ikke dokumenterede systematisk nok, hvordan projektets risici var håndteret, eller hvordan vurderingerne af risici i risikoregistret understøttede projektets økonomistyring. Ministeren oplyser, at der efterfølgende er rettet op på dette.

10. Rigsrevisionen finder det positivt, at transport- og bygningsministeren tilkendegiver, at Banedanmark har rettet op på, hvordan risikostyringen er dokumenteret i risikoregistret. Rigsrevisionen vil fortsat følge Banedanmarks arbejde med at dokumentere projektets risici i risikoregistret.

Den eksterne kvalitetssikring af projektets beslutningsgrundlag

11. Transport- og bygningsministeren oplyser, at projektet blev eksternt kvalitetssikret i 2009, og at det var det første jernbaneprojekt, der blev underlagt en ekstern kvalitetssikring. Ministeren oplyser, at Transport- og Bygningsministeriet har forbedret arbejdet med de eksterne kvalitetssikringer. Siden 2009 har ministeriet gennemført op mod 50 eksterne kvalitetssikringer og udarbejdet en standardiseret beskrivelse af eksterne kvalitetssikringers indhold og form.

12. Rigsrevisionen finder det positivt, at Transport- og Bygningsministeriet siden 2009 har forbedret sit arbejde med de eksterne kvalitetssikringer. Rigsrevisionen vurderer, at denne del af sagen kan afsluttes.

Ny anlægsbudgettering

13. Statsrevisorerne bemærkede, at ny anlægsbudgettering ikke bør opmuntre til systematisk overbudgettering. Statsrevisorerne bemærkede også, at ny anlægsbudgettering mangler en beskrivelse af, om mindreforbrug må anvendes som intern budgetreserve i Transport- og Bygningsministeriet, eller om det undervejs skal returneres. Statsrevisorerne bemærkede derudover, at ministeriet bør overveje, om de generelle reserver kan reduceres undervejs i et projekt, efterhånden som projektets risici reduceres. Statsrevisorerne bemærkede endelig, at forslag om entrepriseform og projektorganisering har været meget overordnede i projektet.

Disponering af forventet mindreforbrug til intern budgetreserve

14. Transport- og bygningsministeren oplyser, at et forventet mindreforbrug ikke kan berettige til forbedring eller udvidelser af et projekt, ud over hvad der var forudsat, da bevillingen blev givet, og at dette kræver fornyet forelæggelse for de bevilgende myndigheder.

15. Rigsrevisionen konstaterer, at Transport- og Bygningsministeriet har forholdt sig til, hvordan et forventet mindreforbrug på et projekt ikke må anvendes. Rigsrevisionen finder, at der fortsat er behov for, at ministeriet beskriver, hvordan et forventet mindreforbrug på projekter må disponeres.

Rigsrevisionen vil fortsat følge Transport- og Bygningsministeriets beskrivelse i ny anlægsbudgettering af, om et forventet mindreforbrug må anvendes som en intern budgetreserve.

Præcisering af krav om forslag til den forventede gennemførelse af projekter

16. Transport- og bygningsministeren oplyser, at ny anlægsbudgettering forudsætter, at overvejelser om udbudsstrategi, entrepriseform, projektorganisering og tidsplan skal beskrives i beslutningsgrundlaget – særligt i det omfang de er egentlige forudsætninger for projektets budget. Ministeren oplyser, at det typisk først er efter vedtagelse af anlægsloven, at der opnås tilstrækkelig viden til at tage kvalificerede beslutninger om et projekts nærmere organisering, udbudsstrategi mv. Derfor vil det som regel heller ikke være relevant at beskrive disse forhold meget detaljeret i anlægsloven, da der ikke er tale om egentlige forudsætninger for projektets budget. Ministeren oplyser, 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, vil indgå i Transport- og Bygningsministeriets videre arbejde med ny anlægsbudgettering.

17. Rigsrevisionen vil følge Transport- og Bygningsministeriets videre arbejde med at præcisere kravene i ny anlægsbudgettering til, hvor detaljeret forslag til den forventede gennemførelse af projekter skal beskrives i beslutningsgrundlaget.

Reservers størrelse ved budgettering og gennemførelse af projekter

18. Transport- og bygningsministeren oplyser, at et af de centrale formål med ny anlægsbudgettering er at sikre en bedre budgetsikkerhed. Transport- og Bygningsministeriet vurderer, at man på nuværende tidspunkt ikke kan konkludere, at der med ny anlægsbudgettering systematisk overbudgetteres. Ministeriet oplyser, at det er klart, at reservernes størrelse løbende skal vurderes. Ministeriet har derfor tidligere evalueret størrelsen af de afsatte reserver og vil også gøre det fremadrettet.

Transport- og bygningsministeren oplyser, at det for større projekter kan være relevant at reducere projekternes bevilling ved centrale milepæle, hvis projekterne udviser et væsentligt forventet mindreforbrug. Transport- og Bygningsministeriet vil fremadrettet – bl.a. i lyset af Statsrevisorernes og Rigsrevisionens anbefalinger – arbejde mere målrettet hermed i forhold til de større projekter. Udgangspunktet vil være, at reduktioner af projektbevillingerne gennemføres i forbindelse med 2 centrale milepæle: når langt størstedelen af kontrakterne er indgået, herunder de mest risikable, og når kun mindre færdiggørelsesarbejder udestår.

19. Rigsrevisionen finder det positivt, at Transport- og Bygningsministeriet har fokus på reservernes størrelse. Rigsrevisionen vil fortsat følge Transport- og Bygningsministeriets 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.

Lone Strøm