



**FOLKETINGET  
RIGSREVISIONEN**

September 2022

Rigsrevisionens notat om  
beretning om

# **budgetteringen af Vejdirektoratets vejprojekter**

## Opfølgning i sagen om budgetteringen af Vejdirektoratets vejprojekter (beretning nr. 3/2019)

5. september 2022

RN 1507/22

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om budgetteringen af Vejdirektoratets vejprojekter, som blev indledt med en beretning i 2019. Vi har tidligere behandlet sagen i notat til Statsrevisorerne af 10. januar 2020.

### Konklusion

Rigsrevisionen finder Transportministeriets initiativer for at forbedre budgetteringen af vejprojekter tilfredsstillende og vurderer, at denne del af sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen baserer denne konklusion på følgende:

- Vejdirektoratet har dokumenteret valget af erfaringsprojekter i forudsætningsnotater og har forbedret dokumentationen af afvigelser fra standardenhedspriserne i prisbibliotekerne.
- Transportministeriet har opstillet kriterier for, hvornår vejprojekternes økonomi er tilpas sikker til, at uforbrugte reserver kan tilbageføres inden projektafslutning.
- Vejdirektoratet har aflagt anlægsregnskaber senest 3 måneder efter projektafslutning.

Rigsrevisionen konstaterer, at Vejdirektoratet har arbejdet med tværgående analyser af vejprojekterne, men ikke har udarbejdet tværgående analyser af væsentlige afvigelser mellem projekternes budgetter og forbrug.

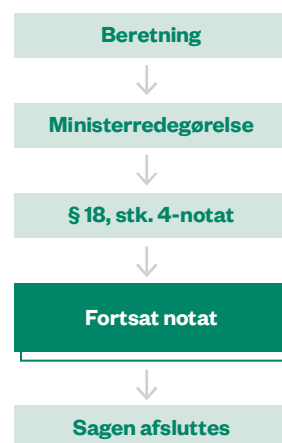
Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- Vejdirektoratets arbejde med tværgående analyser af væsentlige afvigelser mellem projekternes budgetter og forbrug.

## I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i oktober 2019 en beretning om budgetteringen af Vejdirektoratets vejprojekter. Beretningen handlede om 32 vejprojekter, som Vejdirektoratet har færdiggjort siden implementeringen af Ny Anlægsbudgettering. Formålet med undersøgelsen var at vurdere, om Transportministeriet, herunder Vejdirektoratet, havde budgetteret vejprojekterne tilfredsstillende.

### Sagsforløb for en større undersøgelse



Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på [www.rigsrevisionen.dk](http://www.rigsrevisionen.dk)

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen fandt de, at Transportministeriets, herunder Vejdirektoratets, budgettering af vejprojekterne ikke havde været tilfredsstillende. Vejprojekternes omkostninger var forholdsvis konsekvent blevet overvurderet, og Vejdirektoratets brug af erfaringer med priser, tidligere vejprojekter og entreprenørkontrakter var ikke i tilstrækkelig grad dokumenteret i budgetteringen.

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

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

Opfølgingspunkt	Status
1. Vejdirektoratets arbejde med at forbedre budgetteringen af vejprojekter.	Behandles i dette notat.
2. Transportministeriets arbejde med at opstille kriterier for, hvornår vejprojekternes økonomi er tilpas sikker til, at ubrugte reserver kan tilbageføres inden projektafslutning.	Behandles i dette notat.
3. Hvorvidt Vejdirektoratet aflægger anlægsregnskab senest 3 måneder efter projektafslutning.	Behandles i dette notat.
4. Vejdirektoratets arbejde med tværgående analyser af vejprojekterne.	Behandles i dette notat.

5. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på ovennævnte punkter.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på [www.rigsrevisionen.dk](http://www.rigsrevisionen.dk) og på [www.ft.dk/Statsrevisorerne](http://www.ft.dk/Statsrevisorerne).

## II. Transportministeriets initiativer

6. Vi gennemgår i det følgende Transportministeriets initiativer i forhold til de udestående opfølgingspunkter. Gennemgangen er baseret på dokumentation fra og møder med Vejdirektoratet og Transportministeriet.

### Forbedret budgettering af vejprojekter

7. Statsrevisorerne anerkendte, at Transportministeriets budgetmodel Ny Anlægsbudgettering har løst tidligere problemer med, at statslige anlægsprojekter blev væsentligt fordyrede i forhold til det budgetterede. Statsrevisorerne bemærkede imidlertid, at det næppe har været Folketingets hensigt, at ca. 33 % af bevillingen til vejprojekter skulle henstå som mindreforbrug, der først blev tilbageført relativt sent, når vejene var åbne for trafik.

Statsrevisorerne bemærkede ligeledes, at Vejdirektoratet systematisk indsamler erfaringer om tidligere vejprojekter og priser, men at der kun er begrænset dokumentation for, hvordan disse nyttiggøres i anlægsbudgetteringen, og hvorfor man i nogle projekter afviger fra de erfaringsbaserede enhedspriser.

Statsrevisorerne fandt det relevant, at Transportministeriet vil nedsætte den samlede reserve, som hidtil har været på 30 %, når fremtidige vejprojekter budgetteres efter Ny Anlægsbudgettering.

8. Det fremgik af beretningen, at Vejdirektoratets 32 vejprojekter, som er budgetteret under eller omlagt til Ny Anlægsbudgettering, har haft et mindreforbrug på i alt ca. 11,6 mia. kr., hvilket svarer til de ovennævnte 33 %.

9. Transportministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at det på baggrund af indhøstede erfaringer er besluttet at reducere de samlede korrektionstillæg for nye vejprojekter på land fra 30 % til 15 %. Ministeren oplyste ligeledes, at Vejdirektoratet vil bestræbe sig på at forbedre dokumentationen for, hvordan erfaringer fra tidligere projekter overføres til nye projekter. Vejdirektoratet vil ligeledes overveje, hvorvidt det billigste tilbud alene bør anvendes som erfaringspris i stedet for et gennemsnit af de 3 billigste tilbud.

10. Vi har gennemgået Vejdirektoratets arbejde med at forbedre budgetteringen af vejprojekter med udgangspunkt i 2 udvalgte projekter.

Det fremgår af Vejdirektoratets *Instruktion for anlægsoverslag*, at der skal udarbejdes et forudsætningsnotat for projektets prisgrundlag. Heri skal det bl.a. dokumenteres, hvilke enhedspriser fra prisbiblioteket der er repræsentative for det aktuelle projekt. Vejdirektoratet har oplyst, at forudsætningsnotatet fremadrettet vil blive udarbejdet systematisk med udgangspunkt i skabelonen for projektet *Udvidelse af E45, Vejle-Skanderborg S* fra juni 2020. Vejdirektoratet har endvidere oplyst, at de generelt har revideret *Instruktion for anlægsoverslag* for at sikre en tydeligere dokumentation af de valg, der er foretaget i forbindelse med udarbejdelsen af anlægsoverslagene.

Vi har gennemgået forudsætningsnotatet for ovennævnte projekt og for projektet *2+1-vej mellem Ålbæk og Skagen* fra december 2020. Gennemgangen viser, at begge projekters prisgrundlag er beskrevet, herunder hvilke erfaringsprojekter der forventes benyttet ved beregning af anlægsoverslaget og hvorfor.

Det fremgår ligeledes af forudsætningsnotaterne, at justeringer af prisgrundlaget dokumenteres i referat af granskingsmødet eller registreres i bemærkningsfeltet i overslagets prisbibliotek. Vores gennemgang af de 2 projekter viser, at Vejdirektoratet har noteret korte begrundelser for afvigelser fra standardenhedspriser i projekternes prisbiblioteker, fx med henvisning til et særskilt beregningsbilag. Vejdirektoratet har kunnet forevise yderligere dokumentation for alle de prisjusteringer, der er foretaget, herunder noter eller referater fra granskingsmøderne.

Endelig har Vejdirektoratet besluttet at fastholde sin hidtidige praksis med at benytte et gennemsnit af de 3 laveste tilbud som erfaringspriser. Vejdirektoratet har oplyst, at metoden fortsat er mest hensigtsmæssig, da det ikke vil skabe tilstrækkelig repræsentativitet i prisdatabase, hvis kun det billigste tilbud anvendes. Vejdirektoratet har oplyst, at de for nye anlægsoverslag, der færdiggøres fra ultimo 2021 og frem, vil foretage en gennemregning med det laveste tilbud til at dokumentere, om der sker en op- eller nedjustering af anlægsoverslaget. Denne beregning vil blive indarbejdet i forudsætningsnotater fremadrettet.

## 2 udvalgte projekter

Vejdirektoratet har påbegyndt 9 projekter siden beretningen. Vi har udvalgt 2 projekter til gennemgang af Vejdirektoratets budgettering, som begge er omfattet af Ny Anlægsbudgettering, men som varierer i forhold til pris og opstartstidspunkt.

- **Projekt 1: Udvidelse af E45, Vejle-Skanderborg S**

Vejdirektoratet udbygger den eksisterende motorvej mellem Vejle og Skanderborg S fra 4 til 6 spor på en ca. 38 km lang strækning. Vejdirektoratet har fået bevilget 3.294 mio. kr. til projektet.

- **Projekt 2: 2+1-vej mellem Ålbæk og Skagen**

Vejdirektoratet opgraderer hele strækningen på rute 40 mellem Ålbæk og Skagen til en 2+1-vej. Vejdirektoratet har fået bevilget 217 mio. kr. til projektet.

11. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Vejdirektoratet har arbejdet med at forbedre budgetteringen af vejprojekter ved bl.a. at dokumentere valget af erfaringsprojekter i forudsætningsnotater og ved at forbedre dokumentationen af afvigelser fra standardenhedspriserne i prisbibliotekerne. Rigsrevisionen vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

### **Kriterier for tilbageførsel af ubrugte reserver inden projektafslutning**

12. Statsrevisorerne fandt det utilfredsstillende, at Transportministeriet ikke har fastlagt kriterier for, hvornår og hvordan der skal tilbageføres midler fra projekter med et stort mindreforbrug til fornyet politisk prioritering.

13. Transportministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at Vejdirektoratet i samarbejde med Transportministeriet ville opstille kriterier for, hvornår projekternes økonomi er tilpas sikker til, at uforbrugte reserver kan tilbageføres inden afslutningen af projektet.

14. Vores gennemgang viser, at Vejdirektoratet har opstillet kriterier for tilbageførsel af sikre besparelser i større anlægsprojekter. Vejdirektoratet har opstillet 2 kriterier.

#### **Vejdirektoratets kriterier for tilbageførsel af sikre besparelser**

- **Stade:** Det er et minimumskrav, at projektet er nået til "fase 5, anlæg" i sin udførelse, og at der samtidig er gået 12 måneder siden kontraktindgåelse for projektets sidste større kontrakt.
- **Budgetsikkerhed:** Projektet skal have en budgetsikkerhed på minimum 75 %. Budgetsikkerhed er opgjort som en samlet opgørelse af de risici, der vurderes at være i projektet.

- Projektet skal være nået tilstrækkelig langt i sin udførelse (til "fase 5, anlæg").
- Projektet skal have en budgetsikkerhed på minimum 75 %.

Hvis de 2 kriterier er mødt, foretager Vejdirektoratet en samlet vurdering af, om der kan tilbageføres sikre besparelser, hvor der indgår en række yderligere overvejelser om bl.a. projektets type og den kompleksitet, der knytter sig hertil. Det kan fx være, om der er tale om nye veje i åbent land eller nye veje over eller under vand. Vurderingen foretages i forbindelse med Vejdirektoratets interne budgetopfølgninger og indmeldes efterfølgende til departementet ved næstkommende udgiftsopfølgning. Tilbageførslen sker som udgangspunkt på førstkommende bevillingslov.

15. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Transportministeriet har opstillet kriterier for, hvornår vejprojekternes økonomi er tilpas sikker til, at uforbrugte reserver kan tilbageføres inden projektafslutning. Rigsrevisionen vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

### **Anlægsregnskab senest 3 måneder efter projektafslutning**

16. Det fremgik af beretningen, at Vejdirektoratet for kun ca. 1/3 af vejprojekterne har overholdt målsætningen om, at anlægsregnskaber bør være udarbejdet 3 måneder efter, at projektet er taget af finansloven. For 1/3 af projekterne var der gået mere end 3 år, før anlægsregnskabet var afsluttet.

17. Transportministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at Vejdirektoratet vil sikre, at proceduren for, at anlægsregnskaber skal være aflagt senest 3 måneder efter projektafslutning, følges fremadrettet.

18. Vores gennemgang viser, at Vejdirektoratet for de projekter, der er afsluttet siden beretningen, har udarbejdet et anlægsregnskab senest 3 måneder efter, at projektet er taget af finansloven. Dette med undtagelse af projektet *Fjordforbindelsen Frederikssund*, som Vejdirektoratet har oplyst ikke skulle afsluttes som de øvrige anlægsprojekter, fordi det har været selskabsfinansieret. I forbindelse med *Infrastrukturplan 2035* blev det imidlertid besluttet at lukke selskabet ned, og Vejdirektoratet har derfor udarbejdet et anlægsregnskab i februar 2022.

19. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Vejdirektoratet har aflagt anlægsregnskaber senest 3 måneder efter projekternes afslutning. Rigsrevisionen vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

### **Tværgående analyser af vejprojekterne**

20. Statsrevisorerne bemærkede, at Transportministeriet, herunder Vejdirektoratet, kun i mindre omfang har udarbejdet analyser, der kan forklare mindreforbruget.

21. Transportministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at Vejdirektoratet ville tage initiativ til flere tværgående analyser af projekterne for at afdække eventuelle fællestræk på tværs af projekterne i form af forbedrede priser ved licitation mv.

22. Vores gennemgang viser, at Vejdirektoratet har arbejdet med tværgående analyser af vejprojekterne. Vejdirektoratet har gennemført en analyse af prisudviklingen på belægninger på baggrund af den samlede projektportefølje og en analyse af, hvordan markedssituationen påvirker prisudviklingen på specifikke anlægskomponenter.

Derudover har Vejdirektoratet udarbejdet en statistisk analyse af, hvordan afsluttede anlægsprojekters faktiske forbrug fordeler sig over tid, afhængigt af projekternes varighed. På baggrund af analysen har Vejdirektoratet udarbejdet en ny budgetteringsmetode med standardafløbsprofiler, der fordeler et projekts forventede økonomiske afløb over tid, afhængigt af projektets forventede varighed. Vejdirektoratet forventer, at metoden bl.a. vil bidrage til et mere transparent budgetgrundlag og til, at der indmeldes en korrekt ramme på finansloven.

Vejdirektoratet har ligeledes oplyst om en kommende tværgående analyse af licitationspriser, som de vil foretage på baggrund af 4 kommende større vejprojekter. I relation hertil har Vejdirektoratet oplyst, at kun få projekter er blevet afsluttet siden beretningen. Vejdirektoratet har derfor ikke foretaget tværgående analyser af afvigelser mellem projekternes budgetter og forbrug. Vejdirektoratet forventer at foretage denne type analyser fremadrettet på baggrund af data fra afsluttede projekter og den store projektportefølje fra *Infrastrukturplan 2035*.

23. Rigsrevisionen konstaterer, at Vejdirektoratet har arbejdet med tværgående analyser af vejprojekterne, men ikke har udarbejdet analyser, der kan forklare projekternes mindreforbrug. Rigsrevisionen vil fortsat følge Vejdirektoratets arbejde med tværgående analyser af væsentlige afvigelser mellem projekternes budgetter og forbrug.