

**Beretning til statsrevisorerne
om**

**Trafikministeriets
koncernstyring**

**September 2004
RB B301/04**



Rigsrevisionen

Indholdsfortegnelse

Side

I.	Resumé	4
II.	Indledning, formål, afgrænsning og metode	16
	A. Indledning og formål.....	16
	B. Afgrænsning og metode	19
III.	Trafikministeriets koncern.....	21
	A. Trafikministeriets koncernledelsesinformationssystem.....	21
	a. Etablering af koncernledelsen	21
	b. Informationssystem før medio 2003	25
	c. Informationssystem efter medio 2003.....	27
	B. Trafikministeriets mål- og resultatstyring.....	32
	a. Sammenhæng mellem styringsværktøjer	32
	b. Måling af effekt	36
IV.	Trafikministeriets opfølgning på Banedanmark	42
	A. Banedanmarks økonomistyring	43
	B. Banedanmarks brug af konsulenter	48
	C. Banedanmarks og DSB's skattesager	53
	a. Banedanmarks skattesag	53
	b. DSB's skattesag.....	58
V.	Trafikministeriets rolle som eneejer	62
	A. Trafikministeriets selskabsenhed	63
	B. Trafikministeriets udøvelse af rollen som eneejer	66
	a. Post Danmark A/S	66
	b. DSB	67
	c. BornholmsTrafikken	69
VI.	Sammenfatning om Trafikministeriets koncernstyring	74

Beretning om Trafikministeriets koncernstyring

I. Resumé

Indledning og formål

Indledning

1. Trafikministeriets forvaltningsområde har siden midten af 1990'erne undergået væsentlige forandringer. Det skyldes bl.a. dannelsen og salget af selskaber, ændringer i styrelser og institutioner samt udliciteringer inden for ministeriets ressort. Kravene til ministeriets styring har derfor ændret sig tilsvarende. I samme periode har Rigsrevisionen i særberetninger og i de årlige beretninger om revisionen af statsregnskabet rapporteret til statsrevisorerne om flere problemer inden for ministeriets område. Statsrevisorerne har i tilknytning hertil gentagne gange kritiseret ministeriets forvaltning. Det er fx sket i beretning nr. 10/01 om Combis a/s 1995-2001, nr. 14/01 om Banestyrelsen og nr. 4/03 om Jernbanetilsynet.

2. I forbindelse med behandlingen af beretning om revision af statsregnskabet for 2001 på statsrevisormødet den 4. december 2002 anmodede statsrevisorerne om en forvaltningsundersøgelse af Trafikministeriet. Undersøgelsen skulle også vurdere forvaltningen af ministeriets rolle som ene-ejer af selskaber.

3. Statsrevisorerne anmodede Rigsrevisionen om et notat om undersøgelsens tilrettelæggelse, jf. RN B301/03 af 3. marts 2003.

Det fremgik af notatet om tilrettelæggelsen af undersøgelsen, at formålet med forundersøgelsen var at undersøge ministeriets koncernstyring. Statsrevisorerne foreslog i tilknytning til deres behandling af notatet, at Rigsrevisionen skulle bruge Banestyrelsen (nu Banedanmark) som et konkret eksempel og vurdere, hvordan opgaverne blev forvaltet i praksis. Ligeledes skulle undersøgelsen belyse, hvordan ejerrollen blev forvaltet i praksis.

Undersøgelsen blev påbegyndt i september 2003.

Formål

4. Beretningens hovedformål er at vurdere, om Trafikministeriets koncernstyring og udøvelse af rollen som eneejer er tidssvarende. En grundlæggende forudsætning for en tidssvarende styring er, at ministeriet modtager relevant ledelsesinformation og anvender den aktivt. Undersøgelsen belyser og vurderer derfor generelt, hvordan Trafikministeriet tilvejebringer og anvender ledelsesinformation om institutioner og selskaber.

5. Koncernstyring forudsætter for det første, at ministeriet har et informationssystem, der fungerer og er dækkende for koncernen. For det andet skal der være sammenhæng mellem ministeriets styringsværktøjer, så de overordnede strategiske mål operationaliseres i målbare og konkrete mål. Denne koncernstyring skal understøttes af en aktiv koncernledelse.

Rigsrevisionen besvarer i kap. III spørgsmålene: Er Trafikministeriets ledelsesinformationssystem dækkende og funktionelt, og anvender ministeriet en sammenhængende mål- og resultatstyring med mål for effekt?

6. Bannedanmark blev undersøgt i beretning nr. 14/01. Statsrevisorerne bemærkede heri bl.a., at beretningen understregede behovet for en forstærket indsats fra ministeriets side med hensyn til indsigt i de virksomheder, der hører under ministeriets ressort.

Statsrevisorerne anmodede om, at undersøgelsen af Trafikministeriets koncernstyring også skulle omfatte Bannedanmark som et konkret eksempel på ministeriets styring. Rigsrevisionen besvarer i kap. IV spørgsmålet: Hvordan har ministeriet fulgt op på områder med problemer i Bannedanmark?

7. Udøvelse af ejerrollen forudsætter, at Trafikministeriet har klarlagt, hvilke forhold i selskaberne ministeriet skal have informationer om for at kunne udøve et overordnet økonomisk tilsyn med selskaberne. Rigsrevisionen besvarer i kap. V spørgsmålet: Har ministeriet varetaget rollen som eneejer fyldestgørende?

Trafikministeriets koncern

Koncernledelsesinformationssystem

8. Rigsrevisionen har undersøgt, om Trafikministeriets koncernledelsesinformationssystem er dækkende og fuldt funktionelt.

9. Trafikministeriet etablerede i 1998 en koncernledelse. Formålet var, at den tværgående trafikpolitiske tænkning skulle styrkes gennem en fast og hyppig kontakt mellem departementet og de større styrelser.

10. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Trafikministeriets ledelsesinformation indtil medio 2003 langt fra var relevant, fordi informationen var upræcis. Herefter indførte ministeriet et koncernledelsesinformationssystem, som dog endnu ikke er dækkende, da departementet ikke indgår. Systemet var langt fra fuldt funktionelt, da det blev taget i brug medio 2003, og der er siden da kun sket få forbedringer.

11. Banedanmark udgik i marts 2004 af koncernledelsen, fordi Trafikministeriet ændrede rammerne for styringen af Banedanmark ved at indsætte en bestyrelse, jf. lov nr. 1222 af 27. december 2003 om Banedanmark. Ministeriet vil fremover styre Banedanmark efter det styringskoncept, som ministeriet benytter over for selskaber.

12. Rigsrevisionen finder, at Trafikministeriet fremover bør føre et tættere tilsyn med Banedanmark end det overordnede tilsyn, som ministeriet fører med selskaber. Det skyldes for det første, at der fortsat er væsentlige uløste problemer i Banedanmark. Hertil kommer, at Banedanmark ikke er et selskab. Endelig har trafikministeren et almindeligt ministeransvar over for virksomheden.

13. Bestyrelsen i Banedanmark er i en overgangsperiode alene en rådgivende og ikke en beslutningstagende bestyrelse, før ministeren træffer beslutning herom. Trafikministeriet vil i overgangsperioden under inddragelse af Banedanmark og den rådgivende bestyrelse fastlægge rammerne for Banedanmark i form af vedtægter, forretningsorden

for bestyrelsen mv. Ministeriet har dog endnu ikke udarbejdet dette styringskoncept.

14. Rigsrevisionen anbefaler, at Trafikministeriet fører et skærpet tilsyn med Banedanmark, indtil de væsentlige problemer i Banedanmark er løst, fordi oplysninger om Banedanmarks økonomi og aktiviteter ikke indgår i ministeriets koncernledelsesinformationssystem, og da ministeriet endnu ikke har udarbejdet styringskonceptet for Banedanmark.

15. Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at Trafikministeriets ledelsesinformation indtil 2003 langt fra var relevant. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Trafikministeriet i 2003 indførte et koncernledelsesinformationssystem, men ikke tilfredsstillende at systemet endnu ikke er dækkende og fuldt funktionelt.

Mål- og resultatstyring med mål for effekt

16. Rigsrevisionen har undersøgt, om ministeriet anvender en sammenhængende mål- og resultatstyring med mål for effekt.

17. Trafikministeriets koncernstyring tager udgangspunkt i princippet om mål- og resultatstyring. Ministeriets centrale værktøjer til styring af institutionerne er strategien for koncernen, koncernledelsesinformationssystemet og resultatkontrakter. Værktøjerne hænger sammen i en traditionel styringskæde. Styringskæden omfatter målfastsættelse, planlægning og disponering af ressourcer samt opfølgning herpå og rapportering herom.

18. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Trafikministeriet generelt har sikret indbyrdes sammenhæng mellem værktøjerne til styring af institutionerne. For Vejdirektoratet er sammenhængen dog først etableret så sent som ultimo 2003, mens den for Færdselsstyrelsen stadig udestår. Ministeriet har igangsat et projekt, som har til formål at tilvejebringe en bedre sammenhæng indholdsmæssigt og tidsmæssigt mellem styringsværktøjerne. Trafikministeriet har oplyst, at projektet vil få virkning fra 2005.

19. Rigsrevisionens undersøgelse viser også, at Trafikministeriets koncernledelsesinformationssystem og resultat-

kontrakter kun i begrænset omfang indeholder mål for effekt. Hovedparten af de mål, som ministeriet anvender som effektmål i systemet, er ikke effektmål. Ministeriet kan derfor kun i ringe grad måle effekten af institutionernes aktiviteter. Ministeriet kan heller ikke redegøre for forholdet mellem de anvendte ressourcer og effekten af institutionernes aktiviteter. Ministeriet har oplyst, at ministeriet nu i højere grad vil inddrage mål for effekt i mål- og resultatstyringen.

20. Rigsrevisionen anbefaler, at Trafikministeriet i den fortsatte udmøntning af ministeriets strategi og opbygning af ledelsesinformations- og kontraktssystemet systematisk konkretiserer ministeriets opgaver. Derved kan ministeriet mere præcist udmelde og følge op på relevante mål for effekten af institutionernes aktiviteter, herunder for forholdet mellem de anvendte ressourcer og effekt.

21. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Trafikministeriet generelt anvender og arbejder for en sammenhængende mål- og resultatstyring. Det er imidlertid mindre tilfredsstillende, at styringen kun i begrænset omfang inddrager mål for effekten af ministeriets virksomhed.

Trafikministeriets opfølgning på Banedanmark

22. Rigsrevisionen har undersøgt, hvordan Trafikministeriet har fulgt op på områder med problemer i Banedanmark.

Banedanmarks økonomistyring

23. Banedanmark udarbejdede i juni 2000 "Plan for jernbanenettet 2000-2004", der beskriver de fornyelses- og vedligeholdelsesaktiviteter, som Banedanmark har planlagt skal udføres i perioden. Trafikministeriet bemærkede i et internt notat (juli 2001), at det syntes vanskeligt at spore sammenhængen mellem aktivitetsbudget og bevilling samlet såvel som på indsatsområder (fornyelse og vedligeholdelse af jernbanenettet).

24. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Trafikministeriet siden 2001 har været vidende om, at Banedanmark har haft problemer med at belyse sammenhængen mellem aktiviteter og ressourcer i tilknytning til genopretning af jern-

banenettet, fordi Banedanmark i notater til ministeriet ikke har foretaget en direkte kobling mellem aktiviteter og økonomi på projektniveau.

25. Banedanmark satte primo 2001 det såkaldte Forretningsprojekt i gang. Formålet med projektet, som er omtalt i beretning nr. 14/01 om Banestyrelsen, jf. pkt. 205-209, var, at Banedanmark ved modernisering og harmonisering af forretnings- og arbejdsgange skulle skabe en mere effektiv og konkurrenceorienteret organisation.

26. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at udgifterne til Forretningsprojektets konsulenter udgjorde 59 mio. kr.

27. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Trafikministeriet også har været vidende om, at Banedanmark uagtet Forretningsprojektet ikke kan dokumentere, hvor og hvordan effektiviseringer i Banedanmark fremkommer. Den manglende dokumentation svækker i betydelig grad Banedanmarks mulighed for at foretage målrettede effektiviseringer.

28. Rigsrevisionens undersøgelse viser videre, at Trafikministeriet først i slutningen af 2003 tilvejebragte en handlingsplan for opbygning af en tilfredsstillende økonomi- og produktionsstyring i Banedanmark, og at ministeriet i 2004 indsatte en bestyrelse i Banedanmark for at styrke ledelsesstrukturerne.

29. Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at Banedanmarks økonomistyring har været mangelfuld, og at Trafikministeriet først meget sent har fulgt grundigt op herpå.

[Banedanmarks brug af konsulenter](#)

30. Trafikministeriet behandlede i 1998 emnet om koncernens brug af konsulenter og anmodede i 1999 Banedanmark om en plan for afvikling af konsulentansættelser. Trafikministeriet fulgte dog ikke op på emnet hverken over for koncernledelsen eller over for Banedanmark. Banedanmarks ledelse reagerede heller ikke, selv om Banedanmarks interne revision gentagne gange gjorde Banedanmarks ledelse opmærksom på den uhensigtsmæssige brug af konsulenter.

31. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at antallet af Banedanmarks konsulenter var højere i 2003 end i 1998. Banedanmark arbejder nu med en ny plan, der skal skabe bedre balance mellem antallet af egne ansatte og antallet af konsulenter.

32. Rigsrevisionen anbefaler, at Trafikministeriet sikrer, at Banedanmark i modsætning til 1999 nu rent faktisk udarbejder en plan, der skaber bedre balance mellem antallet af egne ansatte og antallet af konsulenter.

33. Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at hverken Banedanmark eller Trafikministeriet i perioden 2000-2003 fulgte op på Banedanmarks anvendelse af konsulenter.

Banedanmarks og DSB's skattesager

Banedanmarks skattesag

34. Told- og Skatteregion København foretog i foråret 2002 et kontrolbesøg i Banedanmarks Servicedivision. Told- og Skatteregionen fandt, at der havde været uregelmæssigheder ved udbetaling af godtgørelser for tjenesterejser. Derfor iværksatte Banedanmark en intern undersøgelse. Undersøgelsen og udarbejdelsen af en skriftlig rapport pågik i perioden december 2002 - maj 2003. Banedanmark offentliggjorde rapporten "Banestyrelsens undersøgelse af de ledelsesmæssige aspekter ved skattesagen" i september 2003.

Rapporten indikerede, at der i Banedanmark havde været en omfattende og systematiseret overtrædelse af reglerne om godtgørelse for tjenesterejse, og at ansatte uretmæssigt havde fået udbetalt skattefrie godtgørelser.

35. Banedanmarks interne undersøgelse blev gennemført af en arbejdsgruppe på 3 personer. Alle var ansat i Banedanmark, herunder formanden for arbejdsgruppen som var Banedanmarks økonomidirektør. Gruppens arbejde blev bistået af en referencegruppe på 5 personer. 4 af disse var også ansat i Banedanmark, herunder personalechefen. Referencegruppens 5. medlem var en ekstern advokat.

36. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Trafikministeriet ikke fulgte arbejdet i de 2 grupper og præciserede over

for Banedanmark, at Banedanmark selv havde ansvaret for den endelige rapport.

Derfor er det Rigsrevisionens opfattelse, at Trafikministeriet indtog en unødigt passiv rolle. Ministeriet burde have fulgt undersøgelsen tæt og påtaget sig et ansvar for den, fordi der er tale om en alvorlig sag, der vedrører Banedanmarks redelighed.

37. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Banedanmarks interne undersøgelse af skattesagen ikke har været gennemført hurtigt, fordi sagen efter mere end 1½ år endnu ikke er færdig. Den interne undersøgelse har heller ikke været sikker, fordi der ikke er noget materiale, som dokumenterer, at habiliteten for deltagerne i den interne undersøgelse af Banedanmarks skattesag blev undersøgt. Herudover kan der være relevante sager, som ikke blev undersøgt på grund af afgrænsninger i tid og organisation i Banedanmarks interne undersøgelse, hvis resultater er offentliggjort i den skriftlige rapport om sagen.

38. Rigsrevisionens undersøgelse viser herudover, at afhøringerne, som blev foretaget på baggrund af rapporten, blev efterfulgt af supplerende skriftlige afhøringer, og antallet af tjenstlige afhøringer i august/september 2004 nu bliver udvidet til at omfatte 3 nye personer med et betydeligt ledelsesansvar i Banedanmark, herunder chefen for det område, som skattesagen udsprang fra.

39. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at organiseringen af Banedanmarks interne undersøgelse af skattesagen med 2 undersøgelsesgrupper, efterfulgt af mundtlige afhøringer, dernæst med supplerende skriftlige afhøringer og nu mundtlige afhøringer, tillige kunne have været tilrettelagt mere enkelt og målrettet.

40. Trafikministeriet har oplyst, at ministeriet i den nuværende afhøringsfase lægger afgørende vægt på, at Kammeradvokaten følger de igangværende afhøringer i Banedanmark bl.a. for at sikre, at undersøgelsen får den nødvendige udstrækning. Opfølgningen på Banedanmarks interne undersøgelse af skattesagen er således fortsat i gang, og der foreligger ikke en endelig undersøgelse af skattesagen.

41. Rigsrevisionen anbefaler, at Trafikministeriet af hensyn til såvel de enkelte medarbejdere som en effektiv og redelig tilrettelæggelse af arbejdet i Banedanmark sikrer, at den interne undersøgelse afsluttes hurtigst muligt.

42. Rigsrevisionen finder det særligt utilfredsstillende, at Trafikministeriet indtog en unødigt passiv rolle og ikke sikrede, at der blev gennemført en mere hurtig, sikker, enkel og målrettet undersøgelse af Banedanmarks skattesag.

DSB's skattesag

43. På baggrund af Rigsrevisionens gennemgang af Banedanmarks skattesag, fandt Rigsrevisionen det relevant at anmode Trafikministeriet om nærmere at redegøre for ministeriets håndtering af DSB's skattesag.

44. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at DSB i 2002 indgik en aftale med 39 lokomotivførere om udbetaling af skattefrie dagpenge som compensation for udvist fleksibilitet i forbindelse med flytning af tjenestested. Aftalen var dog uden hjemmel i tjenesterejsecirkulæret. Derfor blev aftalen ændret, så compensationen i stedet blev udbetalt som skattepligtige engangsvederlag. Trafikministeriet har dog fået indikationer på, at udbetalingen af engangsvederlag i 2002 muligvis ikke er inden for de gældende rammer. Ministeriet har derfor anmodet DSB om en redegørelse herom.

45. Trafikministeriet har oplyst, at ministeriet har involveret sig forskelligt i de 2 sager. Det skyldes, at DSB er etableret som en selvstændig, offentlig virksomhed med bestyrelse, hvor bestyrelsen forestår den overordnede ledelse af selskabets anliggender. Det var derfor ministeriets opfattelse, at håndteringen af DSB's skattesag var et anliggende for bestyrelsen i den selvstændige, offentlige virksomhed. Hertil kommer, at den igangværende undersøgelse i Banedanmark er rettet mod at afdække, om der er grundlag for at iværksætte disciplinære sanktioner over for ledende medarbejdere som følge af administrationen af rejsegodtgørelser. Hos DSB derimod er der identificeret enkelte konkrete tilfælde, som hver har været genstand for opfølgning.

46. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at DSB har håndteret skattesagen hurtigt, og Rigsrevisionen er enig i Trafikministeriets håndtering af DSB's skattesag.

Trafikministeriets rolle som eneejer

47. Rigsrevisionen har undersøgt, om ministeriet har varetaget rollen som eneejer fyldestgørende.

48. Rigsrevisionen har udvalgt 3 sagsområder som eksempler. De er Post Danmark A/S, DSB og BornholmsTrafikken. Post Danmark A/S er et aktieselskab, der er fuldt ud ejet af staten, DSB er en selvstændig, offentlig virksomhed, hvor udøvelsen af eneejerrollen ikke er væsentligt forskellig fra udøvelsen af rollen i et fuldt ud statsejet aktieselskab, og BornholmsTrafikken har været under omdannelse til et aktieselskab.

Trafikministeriets selskabsenhed

49. Trafikministeriet oprettede den 1. november 2001 en selskabsenhed. Oprettelsen var en udløber af ministeriets erfaringer med selskabsrelaterede forhold i forbindelse med sagen om Combus og sagen vedrørende SAS og Maersk Airs ulovlige rutesamarbejde. Selskabsenheden samlede i samarbejde med fagkontorerne opgaven med at styre ministeriets selskaber.

50. Oprettelsen var endvidere et udtryk for den øgede opmærksomhed om selskabsforhold, som dannede baggrund for nedsættelsen af et tværministerielt embedsmandsudvalg, som Trafikministeriet deltog i. Udvalget afgav i september 2003 rapporten "Statslige aktieselskaber – tilsyn, styring og ansvar". Som opfølgning herpå nedsatte regeringen en arbejdsgruppe, som i januar 2004 afgav rapporten "Staten som aktionær", der indeholder overordnede retningslinjer for den praktiske udøvelse af ejerskabet og anvendelsen af selskabsformen.

51. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at selskabsenheden i 2004 har udarbejdet retningslinjer for udøvelsen af eneejerrollen i Post Danmark A/S og DSB. Retningslinjerne blev vedtaget og indført i vedtægterne for Post Danmark og DSB på disses generalforsamlinger i april 2004.

52. Rigsrevisionen anbefaler, at Trafikministeriet efter en kortere årrække evaluerer retningslinjerne for ministeriets overordnede økonomiske tilsyn med ministeriets selskaber.

53. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Trafikministeriet har udarbejdet retningslinjer for ministeriets overordnede økonomiske tilsyn med ministeriets selskaber. Retningslinjerne sikrer formelt den nødvendige tilsynsinformation.

Trafikministeriets udøvelse af rollen som eneejer

54. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Trafikministeriet, efter selskabsenheden er oprettet, systematisk modtager og aktivt anvender de nødvendige informationer om ministeriets selskaber, så ministeriet kan udøve det økonomiske tilsyn, som ejerrollen kræver.

55. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at ministeriet løbende modtager rapporter om udviklingen i selskaberne og udarbejder deltaljerede notater herom.

56. Rigsrevisionen finder, at Trafikministeriets varetagelse af rollen som eneejer er fyldestgørende.

Sammenfatning om Trafikministeriets koncernstyring

57. Rigsrevisionen finder det samlet utilfredsstillende, at Trafikministeriet først inden for de seneste år i væsentlig grad har ændret styringen af institutioner og udøvelsen af rollen som eneejer, når ministeriet har haft problemer med styringen af områderne i mange år.

Rigsrevisionen finder, at tempoet for færdiggørelsen og udmøntningen af koncernledelsesinformationssystemet skal sættes op. Hvis systemet, som alene er et teknisk værktøj, skal have succes, er det herudover afgørende, at ministeriets ledelse aktivt anvender informationerne i dialogen med og opfølgningen på institutionerne. Ministeriets opfølgning i forhold til institutionerne bør være mere aktiv og konsekvent.

Rigsrevisionen finder samlet, at Trafikministeriets koncernstyring med de nye tiltag har den rigtige og mere tidsvarende retning. Det kan først endeligt vurderes om nogle år, om ændringerne også fungerer i praksis.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist:

Trafikministeriets koncern

Ad koncernledelsesinformationssystem

- at det er utilfredsstillende, at Trafikministeriets ledelsesinformation indtil 2003 langt fra var relevant, fordi informationen var upræcis og uden sammenhæng med ministeriets overordnede mål
- at det er tilfredsstillende, at ministeriet i 2003 indførte et koncernledelsesinformationssystem
- at det ikke er tilfredsstillende, at systemet endnu ikke er dækkende, fordi det ikke omfatter departementet
- at det ikke er tilfredsstillende, at systemet endnu ikke er fuldt funktionelt, fordi kun godt halvdelen af systemets måltal fungerer
- at ministeriet bør føre et skærpet tilsyn med Banedanmark indtil de væsentlige problemer i Banedanmark er løst, fordi oplysninger om Banedanmarks økonomi og aktiviteter ikke indgår i ministeriets koncernledelsesinformationssystem, og da ministeriet endnu ikke har udarbejdet styringskonceptet for Banedanmark.

Ad mål- og resultatstyring med mål for effekt

- at det er tilfredsstillende, at Trafikministeriet generelt anvender og arbejder for en sammenhængende mål- og resultatstyring
- at ministeriet med Færdselsstyrelsen som undtagelse generelt har sikret indbyrdes sammenhæng mellem værktøjerne til styring af institutionerne
- at det er mindre tilfredsstillende, at styringen kun i begrænset omfang inddrager mål for effekten af ministerområdets opgavevaretagelse, fordi resultatkontrakterne og koncernledelsesinformationssystemet kun indeholder få mål herfor.

Trafikministeriets opfølgning på Banedanmark

Ad Banedanmarks økonomistyring

- at det er utilfredsstillende, at Banedanmarks økonomistyring har været mangelfuld, og at Trafikministeriet først meget sent har fulgt grundigt op herpå.

Ad Banedanmarks brug af konsulenter

- at det er utilfredsstillende, at hverken Banedanmark eller Trafikministeriet i perioden 2000-2003 fulgte op på Banedanmarks anvendelse af konsulenter.

Ad Banedanmarks skattesag

- at det er særligt utilfredsstillende, at Trafikministeriet indtog en unødigt passiv rolle og ikke sikrede, at der blev gennemført en mere hurtig, sikker, enkel og målrettet undersøgelse af skattesagen.

Ad DSB's skattesag

- at DSB har håndteret skattesagen hurtigt, og at Rigsrevisionen er enig i Trafikministeriets håndtering af sagen.

Trafikministeriet udøvelse af rollen som eneejer

- at Trafikministeriet, efter selskabsenheden blev oprettet i 2001, systematisk modtager og aktivt anvender de nødvendige informationer om ministeriets selskaber og dermed varetager rollen som eneejer fyldestgørende
- at det er tilfredsstillende, at ministeriet i 2004 har udarbejdet retningslinjer for udøvelsen af eneejerrollen i Post Danmark A/S og DSB
- at ministeriet efter en kortere årrække bør evaluere retningslinjerne for ministeriets overordnede økonomiske tilsyn med ministeriets selskaber.

Sammenfatning om Trafikministeriets koncernstyring

- at det er utilfredsstillende, at Trafikministeriet først inden for de seneste år i væsentlig grad har ændret styringen af institutioner og udøvelsen af rollen som eneejer, når ministeriet har haft problemer med styringen i mange år
- at tempoet for færdiggørelsen og udmøntningen af koncernledelsesinformationssystemet skal sættes op
- at ministeriets opfølgning i forhold til institutionerne bør være mere aktiv og konsekvent
- at ministeriets koncernstyring med de nye tiltag har den rigtige og mere tidssvarende retning, men at det først endeligt kan vurderes om nogle år, om ændringerne også fungerer i praksis.

II. Indledning, formål, afgrænsning og metode

A. Indledning og formål

Indledning

58. Trafikministeriets forvaltningsområde har siden midten af 1990'erne undergået væsentlige forandringer. Det skyldes bl.a. dannelsen og salget af selskaber, ændringer i

styrelser og institutioner samt udliciteringer inden for ministeriets ressort. Kravene til ministeriets styring har derfor ændret sig tilsvarende. I samme periode har Rigsrevisionen i særberetninger og i de årlige beretninger om revisionen af statsregnskabet rapporteret til statsrevisorerne om flere problemer inden for ministeriets område. Statsrevisorerne har i tilknytning hertil gentagne gange kritiseret ministeriets forvaltning. Det er fx sket i beretning nr.10/01 om Combust a/s 1995-2001, nr. 14/01 om Banestyrelsen og nr. 4/03 om Jernbanetilsynet.

59. I forbindelse med behandlingen af beretning om revision af statsregnskabet for 2001 på statsrevisormødet den 4. december 2002 anmodede statsrevisorerne om en forvaltningsundersøgelse af Trafikministeriet. Undersøgelsen skulle også vurdere forvaltningen af ministeriets rolle som eneejer af selskaber.

60. Statsrevisorerne anmodede Rigsrevisionen om et notat om undersøgelsens tilrettelæggelse, jf. RN B301/03 af 3. marts 2003.

Det fremgik af notatet om tilrettelæggelsen af undersøgelsen, at formålet med forundersøgelsen var at undersøge ministeriets koncernstyring. Statsrevisorerne foreslog i tilknytning til deres behandling af notatet, at Rigsrevisionen skulle bruge Banestyrelsen (nu Banedanmark) som et konkret eksempel og vurdere, hvordan opgaverne blev forvaltet i praksis. Ligeledes skulle undersøgelsen belyse, hvordan ejerrollen blev forvaltet i praksis.

Undersøgelsen blev påbegyndt i september 2003.

61. Rigsrevisionen afgav i 2002 beretning nr. 14/01 om Banestyrelsen. Rigsrevisor oplyste i sit § 18, stk. 4-notat, af 4. november 2002 til beretningen, at statsrevisorerne ville blive orienteret om udviklingen i effektiviseringen af Banedanmark og genopretningen af jernbaneinfrastrukturen.

Rigsrevisionen forventer at orientere statsrevisorerne om udviklingen i sagen inden udgangen af 2005, idet Trafikministeriet har oplyst, at Banedanmarks økonomistyring vil være væsentligt forbedret på det tidspunkt.

62. Beretningen afgives til statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbe-

kendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997, og omhandler forhold inden for finanslovens § 28. Trafikministeriet.

Formål

63. Beretningens hovedformål er at vurdere, om Trafikministeriets koncernstyring og udøvelse af rollen som eneejer er tidssvarende. En grundlæggende forudsætning for en tidssvarende styring er, at ministeriet modtager relevant ledelsesinformation og anvender den aktivt. Undersøgelsen belyser og vurderer derfor generelt, hvordan Trafikministeriet tilvejebringer og anvender ledelsesinformation om institutioner og selskaber.

64. Koncernstyringen forudsætter for det første, at ministeriet har et informationssystem, der fungerer og er dækkende for koncernen. For det andet skal der være sammenhæng mellem ministeriets styringsværktøjer, så de overordnede strategiske mål operationaliseres i målbare og konkrete mål. Denne koncernstyring skal understøttes af en aktiv koncernledelse.

Finansministeriet har siden 1990'erne i stigende grad fremhævet behovet for måling af effekt i ministeriernes mål- og resultatstyring. Det er senest sket i publikationen "Effektiv opgavevaretagelse i staten". Derfor skal ministeriet inddrage effekten af institutionernes aktiviteter i operationaliseringen af de strategiske mål.

Rigsrevisionen har i kap. III besvaret spørgsmålene om Trafikministeriets ledelsesinformationssystem er dækkende og fuldt funktionelt, og om ministeriet anvender en sammenhængende mål- og resultatstyring med mål for effekt.

65. Banedanmark blev undersøgt i beretning nr. 14/01. Statsrevisorerne bemærkede heri bl.a., at beretningen understregede behovet for en forstærket indsats fra ministeriets side med hensyn til indsigt i de virksomheder, der hører under ministeriets ressort.

Statsrevisorerne anmodede om, at undersøgelsen af Trafikministeriets koncernstyring også skulle omfatte Banedanmark som et konkret eksempel. Derfor har Rigsrevisionen i kap. IV besvaret spørgsmålet om, hvordan ministeriet har fulgt op på områder med problemer i Banedanmark.

66. Udøvelse af ejerrollen forudsætter, at Trafikministeriet har klarlagt, hvilke forhold i selskaberne ministeriet skal have informationer om for at kunne udøve et overordnet økonomisk tilsyn med selskaberne. Rigsrevisionen har i kap. V besvaret spørgsmålet, om ministeriet har varetaget rollen som eneejer fyldestgørende.

67. Rigsrevisionen besvarer beretningens hovedformål, hvordan Trafikministeriets koncernstyring og udøvelse af rollen som eneejer er tidssvarende, gennem nedennævnte 4 spørgsmål:

- Er Trafikministeriets ledelsesinformationssystem dækkende og fuldt funktionelt?
- Anvender ministeriet en sammenhængende mål- og resultatstyring med mål for effekt?
- Hvordan har ministeriet fulgt op på områder med problemer i Banedanmark?
- Har ministeriet varetaget rollen som eneejer fyldestgørende?

B. Afgrænsning og metode

Afgrænsning

68. Beretningen omfatter perioden 1999-2004 med vægt på 2003-2004. Trafikministeriet har i 2003-2004 og sideløbende med denne undersøgelse iværksat en række initiativer for at forbedre styringen som følge af forandringerne i ministeriets ressort.

69. Undersøgelsen vurderer ikke organiseringen af ministerområdet som sådan, herunder betydningen af eventuelle ændringer i denne fx som følge af oprettelsen af Trafikstyrelsen for Jernbane og Færger, jf. bekendtgørelse nr. 603 af 26. juni 2003 om opgaver og beføjelser i Trafikstyrelsen for Jernbane og Færger.

Metode

70. Undersøgelsens standarder, som Trafikministeriets styring vurderes i forhold til, er i al væsentlighed Rigsrevisionens vejledning om ”God statslig økonomistyring” og an-

befalingerne i Finansministeriets løbende publikationer om dette emne.

71. Den 1. marts 2004 skiftede Banestyrelsen navn til Banedanmark. Styrelsen forblev en statsvirksomhed, men skulle fremover ledes af en bestyrelse og en direktion. Banestyrelsen benævnes efterfølgende som Banedanmark.

72. Rigsrevisionen har i kap. IV udvalgt 3 sager, som er opstået inden for de seneste 6 år og indeholder erkendte problemer. Rigsrevisionen har tidligere berettet om 2 af sagerne. Banedanmarks økonomistyring har således været omtalt i Rigsrevisionens beretninger om revision af statsregnskabet og i særberetning nr. 14/01 om Banestyrelsen. Banedanmarks brug af konsulenter har været omtalt i beretning nr. 16/00 om revisionen af statsregnskabet for 2000, pkt. 490, og beretning nr. 18/02 om revisionen af statsregnskabet for 2002, pkt. 358. Disse 2 sager er stadig aktuelle. Undersøgelsen indeholder nye oplysninger i forhold til Rigsrevisionens tidligere rapporteringer, da undersøgelsen særligt belyser Trafikministeriets opfølgning på Banedanmark. Rigsrevisionen har ikke tidligere omtalt det tredje forhold, der handler om Banedanmarks og DSB's skattesager vedrørende tjenesterejser og udstationering.

73. I kap. V belyses Trafikministeriets opfølgning på Post Danmark A/S, DSB og BornholmsTrafikken. Det første eksempel Post Danmark A/S er valgt af 2 grunde. For det første fordi Post Danmarks A/S er et aktieselskab, der er fuldt ud ejet af staten. For det andet fordi statsrevisorerne tidligere konstaterede problemer med især økonomistyringen i beretning nr. 7/00 om Post Danmark MailHouse's økonomi.

Det andet eksempel er den selvstændige, offentlige virksomhed DSB. DSB er en selskabslignende virksomhed, og varetagelsen af ejerrollen er ikke væsentligt forskellig fra varetagelsen af rollen i et fuldt ud statsejet aktieselskab. De 2 eksempler belyser, om Trafikministeriet har inddraget de generelle erfaringer fra sagen om Combust A/S, jf. beretning nr. 10/01 om Combust a/s 1995-2001.

Det tredje eksempel er BornholmsTrafikken. BornholmsTrafikken er valgt, fordi ministeriet i 2004 har stiftet aktieselskabet BornholmsTrafikken A/S. Virksomheden har så-

ledes været inde i en omdannelsesproces, som i princippet ligger på linje med processen, før Combust A/S blev etableret. Eksemplet belyser, om ministeriet i omdannelsesprocessen har trukket på de specifikke erfaringer fra sagen om Combust A/S.

74. Trafikstyrelsen indgik primo juni 2004 kontrakt med BornholmsTrafikken om færgebetjening af Bornholm for perioden 1. maj 2005 - 30. april 2010. Trafikministeriet vil den 1. maj 2005 overføre medarbejdere, aktiver og passiver fra statsvirksomheden BornholmsTrafikken til aktieselskabet BornholmsTrafikken A/S.

75. Styrelser og institutioner, som er optaget på finansloven, omtales efterfølgende som institutioner. Aktieselskaber og den selvstændige, offentlige virksomhed DSB, der ikke selvstændigt er optaget på finansloven, omtales som selskaber.

76. Rigsrevisionen har brevvekslet med Trafikministeriet og Banedanmark, foretaget gennemgange af sager og i tilknytning hertil holdt møder. Beretningen har i udkast været forelagt Trafikministeriet, hvis bemærkninger til denne i videst muligt omfang er indarbejdet.

III. Trafikministeriets koncern

77. Formålet med kapitlet er at besvare spørgsmålene, om Trafikministeriets ledelsesinformationssystem er dækkende og fuldt funktionelt, og om ministeriet anvender en sammenhængende mål- og resultatstyring med mål for effekt.

A. Trafikministeriets koncernledelsesinformationssystem

a. Etablering af koncernledelsen

78. Trafikministeriet etablerede i 1998 en koncernledelse. Formålet var, at den tværgående trafikpolitiske tænkning skulle styrkes gennem en fast og hyppig kontakt mellem departementet og de større institutioner. Endvidere skulle koncernledelsen drøfte centrale forhold for den enkelte institution og ministeriet som helhed.

79. Trafikministeriets koncernstyring tager udgangspunkt i princippet om mål- og resultatstyring. Ministeriet har oplyst, at ministeriet derfor har valgt kun at lade de bevilingsmæssigt største institutioner, der er optaget på finansloven, indgå i koncernledelsen. Det betyder, at mindre institutioner og selskaber ikke er en del af koncernledelsen. Foruden departementschefen, departementets afdelingschefer og budgetchef består koncernledelsen af direktørerne fra følgende institutioner: Vejdirektoratet, Banedanmark (indtil marts 2004), Kystdirektoratet, Færdselsstyrelsen, Statens Luftfartsvæsen, Naviar, Danmarks Metrologiske Institut (DMI), Statens Bilinspektion, BornholmsTrafikken og Trafikstyrelsen for Jernbane og Færger.

80. Banedanmark udgik i marts 2004 af koncernledelsen, fordi Trafikministeriet ændrede rammerne for styringen af Banedanmark ved at indsætte en bestyrelse, jf. lov nr. 1222 af 27. december 2003 om Banedanmark.

Trafikministeriet har oplyst, at Banedanmark vil indgå i det styringskoncept, som ministeriet i dag benytter for selskaber, jf. beretningens kap. V om "Trafikministeriets rolle som eneejer." Der vil således på kvartals-, halvårs- og virksomhedsmøder med Banedanmark blive fulgt op på vigtige emner, herunder også økonomi.

Indsættelsen af en bestyrelse i Banedanmark afspejler sig også styringsmæssigt ved, at der i 2005 ikke udarbejdes en ny resultat- og resultatlønskontrakt med henholdsvis statsvirksomheden Banedanmark og Banedanmarks direktør. I stedet vil der blive søgt indgået en egentlig drifts- og anlægskontrakt med Banedanmarks bestyrelse i lighed med Trafikministeriets kontrakt med DSB.

81. Trafikministeriet har oplyst, at det i forbindelse med en vurdering af Trafikministeriet som koncern er vigtigt at være opmærksom på forskelle for så vidt angår de formelle styringsmæssige rammer for henholdsvis virksomheder, undergivet og styret via finansloven, og selskaber, undergivet aktieselskabslovgivningen og årsregnskabsloven.

Mens virksomhederne, reguleret ved finansloven, i juridisk henseende er at anse som en del af staten, er en af konsekvenserne ved at organisere en given aktivitet i form af et aktieselskab, at selskabet separeres fra staten i juridisk forstand og opnår status som selvstændigt retssubjekt. Drøf-

telser om overordnede ejerrelaterede og styringsmæssige forhold i relation til selskaberne varetages gennem drøftelser med selskabernes bestyrelser – især bestyrelsernes formandskaber. Det er ligeledes på den baggrund, at forskellige organisationsformer sætter kravene til forskelle i styringsbehov og ledelsesmodeller over for henholdsvis virksomheder og selskaber og dermed også i sidste ende til de informationer, som disse systemer og modeller genererer.

82. Trafikministeriet har oplyst, at ministeriet er opmærksom på, at ministeren har det endelige ansvar for Banedanmark, men peger på, at der nu er indsat en bestyrelse, som får ansvaret for ledelsen af Banedanmark. Ministeriet vil ikke desto mindre fortsat følge udviklingen nøje, men samtidig er det vigtigt, at Banedanmarks bestyrelse selv føler et ansvar for virksomheden.

83. Rigsrevisionen er enig med Trafikministeriet i, at det er vigtigt, at bestyrelsen selv føler et ansvar for ledelsen af virksomheden. Det er dog samtidig Rigsrevisionens opfattelse, at ministeren uagtet indsættelsen af bestyrelsen har samme ministeransvar over for Banedanmark som over for enhver anden traditionel statslig styrelse inden for ministeriets område. Banedanmark er således fortsat en styrelse med bevillingstype som statsvirksomhed.

Da ministeren derfor har et almindeligt ministeransvar over for Banedanmark, og der fortsat er væsentlige uløste problemer i Banedanmark, jf. beretningens kap. IV om "Trafikministeriets opfølgning på Banedanmark", er det Rigsrevisionens opfattelse, at Trafikministeriet fremover bør føre et tættere tilsyn med Banedanmark end det overordnede tilsyn, som ministeriet fører med selskaber.

84. Trafikministeren har i Banedanmark indsat en rådgivende bestyrelse i en overgangsperiode før indsættelsen af en beslutningstagende bestyrelse. Det fremgik af bemærkningerne til de enkelte bestemmelser til lovforslaget om Banedanmark, § 13, at Trafikministeriet i overgangsperioden under inddragelse af Banedanmark og den rådgivende bestyrelse fastlægger rammerne for Banedanmark i form af vedtægter, forretningsorden for bestyrelsen mv. Det er en forudsætning for at afslutte overgangsperioden, at der er etableret en kontrakt mellem trafikministeren og Bane-

danmark, der sætter mål for Banedanmarks aktiviteter og fastlægger de økonomiske rammer herfor, og at trafikministeren i øvrigt vurderer, at de nødvendige forudsætninger er på plads. Det vil desuden være en forudsætning for afslutning af overgangsperioden, at bestyrelsen erklærer at have opnået den fornødne indsigt i Banedanmarks økonomi og drift til at kunne varetage det overordnede ansvar for virksomheden over for trafikministeren.

85. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Trafikministeriet bør føre et skærpet tilsyn med Banedanmark, indtil de væsentligste problemer i Banedanmark er løst, fordi ministeriet endnu ikke har udarbejdet et styringskoncept, herunder vedtægter for Banedanmark, og da oplysninger om Banedanmarks økonomi og aktiviteter ikke indgår i ministeriets ledelsesinformationssystem.

86. På koncernledelsesmødet oktober 2000 påpegede departementschefen, at selv om selskaberne ikke indgik i koncernledelsen, var det hensigten, at koncernstyringen skulle omfatte hele Trafikministeriets ressort, og at de styringsmæssige opgaver ikke kun var knyttet til institutioner, men også selskaber.

87. Med henblik på at afgøre om man kunne fastsætte et fælles værdigrundlag for Trafikministeriet, blev der i foråret 2001 nedsat en arbejdsgruppe. Gruppen bestod af udvalgte direktører fra koncernledelsen samt departementet. Arbejdsgruppen nåede til enighed om det formålstjenstlige i at fastlægge en fællesmængde af mål for Trafikministeriet.

88. På denne baggrund udarbejdede Trafikministeriet i 2002 ministeriets strategiske grundlag, "Mobilitet der skaber værdi". Det strategiske grundlag udstikker ministeriets fælles interesser, mål og retningen for det fremtidige arbejde. Ministeriets eksistensberettigelse og mission defineres her som: "At skabe muligheder for mobilitet. Trafikministeriet skaber muligheder for mobilitet gennem analyse, rådgivning af ministeren, anlæg og drift af trafiksystemer, regulering, varsling og tilsyn".

89. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Trafikministeriets selskaber ikke indgår i det strategiske grundlag ”Mobilitet der skaber værdi”.

90. Trafikministeriet har oplyst i tilknytning til ministeriets styring af selskaber, jf. pkt. 81, at de strategiske overvejelser fastlægges separat for de enkelte selskaber og drøftes med de respektive bestyrelsesformænd på kvartals- og halvårsmøder. Det overordnede strategiske grundlag indgår som en del af de udarbejdede retningslinjer for varetagelsen af ejerskabet for det pågældende selskab.

91. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at selskaberne spiller en væsentlig rolle i løsningen af opgaverne på trafikområdet. Ministeriet sikrer den bedst mulige samlede opgavevaretagelse på trafikområdet, hvis selskabernes rolle inddrages i ministeriets strategiske grundlag. Ministeriet bør derfor fastlægge selskabernes rolle i koncernens strategi og tydeliggøre disse i ministeriets strategiske grundlag ”Mobilitet der skaber værdi”.

b. Informationssystem før medio 2003

92. Trafikministeriet oplyste i 2000 til Rigsrevisionen, at departementet havde forbedret procedurerne for tilsyn og kontrol over for ministeriets underliggende institutioner. Siden 1999 havde departementet således indført ”Økonomirapporten” og ”Koncernregnskab” samt foretaget en række ad hoc-undersøgelser.

93. Trafikministeriet oplyste, at formålet med Økonomirapporten var at tilføre ministeriets ledelse og styringskontorer relevant og brugbar information om den løbende udvikling i institutionernes økonomi og resultater. Rapporten skulle afspejle den aktuelle situation for hver hovedkonto med hensyn til forbrug, forventet forbrug, bevilling og opsparing. Herudover skulle rapporten indeholde aktuelle oplysninger om aktiviteter og resultater. Rapporten skulle skabe grundlag for at konstatere uregelmæssigheder mellem det budgetterede, de aktuelle forhold, og hvordan opfyldelse af udvalgte resultatkrav forløb for ministeriets større institutioner.

94. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Økonomirapporten beskrev den finansielle status for ministeriets institutioner. Desuden indeholdt rapporten status på en række resultatmål for produktion og kvalitet.

95. Trafikministeriet oplyste videre i 2000, at formålet med koncernregnskabet var at bidrage med en samlet og overordnet rapportering om økonomi, resultater og aktiviteter. Koncernregnskabet skulle i modsætning til Økonomirapporten afspejle ministeriets opdeling i 8 hovedområder. For hvert område skulle ministeriets målsætning, en oversigt over regnskab og bevillinger, en vurdering af resultater og effekter af aktiviteterne samt hovedlinjer for finanslovforslag indgå.

96. Trafikministeriet har i 2004 oplyst, at ministeriet alligevel aldrig fik udarbejdet et sådant koncernregnskab.

97. Ministeriet har desuden oplyst, at den daværende koncernrapportering, herunder Økonomirapporten, var karakteriseret ved at være:

- Omfangsrig
- Vanskelig at overskue
- Heterogen og uden sammenhæng med ministeriets overordnede mål
- Ufokuseret
- Ikke styringsrelevant – ingen sammenhæng til resultatkontrakterne
- Lavfrekvent – særligt i relation til centrale nøgletal.

98. Efter Trafikministeriets egen opfattelse var ministeriets ledelsesinformation indtil medio 2003 således langt fra relevant. Årsagen var først og fremmest, at ministeriet manglede et informations- og rapporteringssystem for hele ministerområdet, som kunne tilvejebringe præcis ledelsesinformation og dermed skabe grundlag for at udmelde mål og resultatkrav samt følge op herpå.

c. Informationssystem efter medio 2003

Baggrund for informationssystemet til brug for koncernledelsen (KLIS)

99. I beretning nr. 14/01 om Banestyrelsen bemærkede statsrevisorerne, at Banedanmark led under mangler i den økonomiske styring. Beretningen understregede behovet for en forstærket indsats fra ministeriets side med hensyn til indsigt i de virksomheder, der lå under ministeriets ressort.

100. Det fremgik af trafikministerens svar i Endelig betænkning over statsregnskabet for finansåret 2001 på beretning nr. 14/01, at Trafikministeriet havde taget initiativer til en tættere opfølgning. Det fremgik også af svaret, at ministeriet havde igangsat et arbejde med opbygning af en fælles ledelsesrapportering på koncernniveau, som inkluderede alle bevillingsstyrede institutioner, der var medlemmer af ministeriets koncernledelse.

Det fremgik videre, at ledelsesrapporteringen skulle fokusere på styringsbehov, der blev identificeret gennem risikoprofiler, målopfyldelse og bevillingsoverholdelse. På baggrund af styringsbehovet og med udgangspunkt i koncernledelsens informationsbehov ville ministeriet opstille målskemaer med centrale nøgletal. Departementet ville følge op på nøgletallene i den løbende koncernrapportering. Systemet skulle være dynamisk, så nøgletallene på ethvert tidspunkt afspejlede styringsbehovet, der løbende skulle vurderes i forhold til den forretnings- og bevillingsmæssige situation.

101. Trafikministeriets opbygning af KLIS (koncernledelsesinformationssystem) er baseret på det såkaldte Balanced ScoreCard (BSC)-koncept. Ministeriets hidtidige økonomirapporter blev medio 2003 erstattet af KLIS.

102. BSC er en metode til implementering og operationalisering af fx en koncerns strategiske grundlag. Konceptet er først udviklet i det private erhvervsliv, men bliver også anvendt i offentlige institutioner.

103. Anvendelse af BSC skal være med til at sikre balance i målformulering og rapportering. Med udgangspunkt i det strategiske grundlag og en vurdering af risici formule-

res og rapporteres nøgletal i indbyrdes afhængige perspektiver. Herved dannes en kæde, der afdækker sammenhænge mellem årsag og virkning mellem nøgletallene inden for og mellem de forskellige perspektiver. Nøgletallene indplaceres i målskemaer, der sammen med resultatkontrakter danner grundlag for ledelsesrapportering.

104. Trafikministeriet har oplyst, at ministeriets strategiske grundlag er udmøntet i KLIS, som bygger på følgende 4 perspektiver:

- *Kundeperspektivet* identificerer de kunde- og markeds-segmenter, som man ønsker at tilbyde service, sikkerhed og miljø samt – hvor det er relevant – at konkurrere inden for. Disse segmenter danner herefter baggrund for udvælgelse af målsætninger og nøgletal. Målsætningerne kan eksempelvis tage udgangspunkt i pris, kvalitet, funktionalitet, ry, relationer og service.
- *Det økonomiske perspektiv* indeholder økonomiske nøgletal, der er værdifulde til at opsummere de umiddelbart målelige økonomiske konsekvenser af handlinger, som allerede er foretaget. Nøgletallene i dette perspektiv bidrager med information om, hvorvidt implementering af den udvalgte strategi fører til de planlagte økonomiske resultater for virksomheden, og er inden for de afstukne økonomiske rammer.
- *Det interne perspektiv* opstiller målsætninger og nøgletal for de processer, som virksomheden skal være specielt god til for at være i stand til at levere det, der vil give kundetilfredshed samt tilfredsstille ejernes forventninger om en tilfredsstillende resultatdannelse.
- *Lærings- og vækstperspektivet* indeholder målsætninger og nøgletal, der har til hensigt at skabe en infrastruktur i virksomheden, som er fremmende for organisatorisk læring og vækst. Perspektivet understreger nødvendigheden af, at virksomheden investerer i infrastruktur – mennesker, systemer og procedurer – hvis den skal realisere sine langsigtede målsætninger.

105. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at ledelsesinformation præsenteres som rapporter, hvoraf nøgletalle-

ne for de enkelte institutioner fremgår på en overskuelig måde. Rapporterne er struktureret efter de 4 perspektiver.

Udbredelse og funktionalitet af KLIS

106. KLIS skulle ifølge planen være udbredt i hele Trafikministeriets koncern medio 2003. Ministeriet har oplyst, at der 1. juli 2003 var udarbejdet målskema for Vejdirektoratet, Færdselsstyrelsen, Kystdirektoratet, Statens Luftfartsvæsen, Naviair samt DMI. Disse 6 målskemaer består tilsammen af 113 nøgletal. Der er ikke udarbejdet målskema for Statens Bilinspektion, BornholmsTrafikken, Banedanmark og departementet.

107. Trafikministeriet har oplyst, at ministeriet ikke vil udarbejde målskemaer for BornholmsTrafikken og Statens Bilinspektion. Dette skyldes, at ministeriet har stiftet aktieselskabet BornholmsTrafikken A/S og overvejer at omdanne Statens Bilinspektion til et selskab. Der er heller ikke udarbejdet målskema for Banedanmark, fordi virksomheden udgik af koncernledelsen i marts 2004.

108. Trafikministeriet oplyste i Endelig betænkning over statsregnskabet for 2002, s. 326, at departementet vedrørende formulering af departementets Balanced ScoreCard (målskema) forventede et endeligt resultat i første halvdel af 2004.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at departementet ved udgangen af august 2004 endnu ikke havde udarbejdet et sådant.

109. Trafikministeriet har oplyst, at det er beklageligt, at den endelige godkendelse af departementets måltalsskema fortsat udestår. Udviklingen af ledelsesinformationssystemet udsprang imidlertid af, at departementet erkendte et behov for et bedre og mere tidssvarende styringsgrundlag. Ræsonnementet var derfor, at der var et større behov for udarbejdelse af måltalsskemaer for institutionerne end for departementet. Udover at tage initiativ til udviklingen af ledelsesinformationssystemet spillede departementet gennem hele udviklingsforløbet en aktiv rolle. Siden hen var rækkefølgen for udarbejdelse af målskemaer for de deltagende institutioner såvel som den tidsmæssige varighed fastlagt i udbudsmaterialet, og der var således ikke mulig-

hed for at ændre på dette i forbindelse med gennemførelsen af forløbet. Det forventes, at departementets måltalsskema endeligt kan godkendes senest i september 2004 som led i en samlet ajourføring af ledelsesinformationssystemet.

110. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at departementet som den første i koncernen burde have udarbejdet et målskema. Derved ville departementet have udvist aktiv koncernledelse ved at være rollemodel for de øvrige deltagere i koncernen og synliggjort projektets vigtighed.

111. Målskemaerne indeholder for hvert nøgletal informationer om, hvordan og med hvilke parametre nøgletallet måles, hvor ofte målingerne foretages, og hvem der foretager målingerne. Desuden er der for hvert nøgletal opstillet mål for tilfredsstillende værdier for måleparametrene. Disse mål er hængt op på et "trafiklys", så ledelsesinformationssystemet for et nøgletal lyser grønt, hvis målet er nået, gult hvis målet næsten er nået og rødt, hvis målet langt fra er nået. Trafikministeriet har udarbejdet klare retningslinjer for, hvad henholdsvis departementet og institutionerne skal foretage sig, når KLIS viser et gult eller rødt lys.

112. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at der er 3 forudsætninger for, at et nøgletal kan betragtes som funktionelt:

- Nøgletallet skal være defineret.
- Nøgletallet skal være fuldt operationaliseret. Det indebærer fx, at det er afklaret, hvordan nøgletallet måles, og at eventuelle spørgeskemaer til måling af nøgletallet er udarbejdet.
- Der må ikke være tekniske problemer med målingen af nøgletallet. Det indebærer fx, at den anvendte beregningsmetode giver et korrekt resultat, og at der er sammenhæng mellem mål for måleparametrene og KLIS' trafiklys.

113. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at 41 % af nøgletallene, hvilket svarer til 46 af de i alt 113 nøgletal, var fuldt funktionelle pr. 1. juli 2003. Der var for 12 % af nøgletallene, hvilket svarer til 14 nøgletal, problemer med den tekniske udformning af en eller flere af måleparametrene.

For 17 % af nøgletallene, hvilket svarer til 19 nøgletal, var en eller flere af måleparametrene ikke fuldt operationaliseret. Endelig var 30 % af nøgletallene, hvilket svarer til 34 nøgletal, endnu ikke defineret.

114. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at 53 % af nøgletallene, hvilket svarer til 61 af de i alt 113 nøgletal, var funktionelle pr. 30. april 2004. Heraf krævede 5 nøgletal dog stadig tekniske justeringer. Ministeriet har oplyst, at disse justeringer vil ske i forbindelse med udarbejdelse af næste generation af informationssystemet.

115. Trafikministeriet har oplyst, at ministeriet var bevidst om, at ledelsesinformationssystemet på tidspunktet for ibrugtagningen ikke var færdigt, men at ministeriet lagde stor vægt på, at processen omkring ledelsesinformationssystemet blev iværksat, da det i sig selv er en stor og lærende proces. Det blev senere ligeledes besluttet, at alle resultatlønskontrakter for 2004 for de deltagende institutioner i ledelsesinformationssystemet skulle indeholde et fælles krav om forbedring af ledelsesinformationssystemets funktionalitet.

116. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at KLIS ikke var fuldt udbygget og funktionelt, da det blev taget i brug medio 2003. Undersøgelsen har desuden vist, at der siden da kun er sket få forbedringer af informationssystemets funktionalitet. Andelen af funktionelle nøgletal steg således kun 12 procentpoint i perioden siden systemet blev taget i brug medio 2003 til medio 2004. Trafikministeriet har imidlertid taget initiativer til at forbedre systemets funktionalitet.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Trafikministeriet bør sikre, at systemet snarest muligt fungerer optimalt og omfatter departementet.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Trafikministeriets ledelsesinformation indtil 2003 langt fra var relevant. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Trafikministeriet i 2003 indførte et koncernledelsesinformationssystem. Det er imidlertid ikke tilfredsstillende, at systemet endnu ikke er dækkende og fuldt funktionelt.

Rigsrevisionens vurdering baserer sig på, at Trafikministeriets koncernledelsesinformation indtil medio 2003 var upræcis og uden sammenhæng med ministeriets overordnede mål. Herefter indførte ministeriet et koncernledelsesinformationssystem, som bl.a. indeholder klare retningslinjer for opfølgning. Systemet er dog endnu ikke dækkende, da departementet ikke indgår. Endvidere var systemet ikke fuldt funktionelt, da det blev taget i brug medio 2003, da der kun blev rapporteret korrekt på 41 % af måltallene. Der er siden da kun sket få forbedringer af funktionaliteten. Der blev således kun rapporteret på 53 % af systemets måltal medio 2004.

Rigsrevisionens undersøgelse har herudover vist, at Trafikministeriet i marts 2004 har indsat en bestyrelse i Banedanmark. Samtidig udgik Banedanmark af ministeriets koncernledelse, og Trafikministeriet vil fremover styre Banedanmark efter det styringskoncept, som ministeriet benytter over for selskaber.

Rigsrevisionen finder, at Trafikministeriet fremover bør føre et tættere tilsyn med Banedanmark end det overordnede tilsyn, som ministeriet fører med selskaber. Det skyldes for det første, at der fortsat er væsentlige uløste problemer i Banedanmark. Hertil kommer, at Banedanmark ikke er et selskab. Endelig har trafikministeren et almindeligt ministeransvar over for virksomheden.

Rigsrevisionens undersøgelse har samtidig vist, at en nyetableret bestyrelse i Banedanmark i en overgangsperiode alene er rådgivende og ikke en beslutningstagende bestyrelse, før ministeren træffer beslutning herom. Ministeriet har endnu ikke udarbejdet et styringskoncept for Banedanmark, og oplysninger om Banedanmarks økonomi og aktiviteter indgår ikke i ministeriets koncernledelsesinformationssystem.

Rigsrevisionen anbefaler, at Trafikministeriet fører et skærpet tilsyn med Banedanmark, indtil de væsentlige problemer i Banedanmark er løst.

B. Trafikministeriets mål- og resultatstyring

a. Sammenhæng mellem styringsværktøjer

117. Trafikministeriets udmeldelse af mål for og opfølgning på institutionernes resultater forudsætter efter Rigsrevisionens opfattelse, at der er sammenhæng mellem det strategiske grundlag, informationssystemet og resultatkontrakter, som er ministeriets centrale værktøjer til mål- og resultatstyring.

118. Trafikministeriets værktøjer til styring hænger sammen i en traditionel styringskæde. Styringskæden omfatter

målfastsættelse, planlægning og disponering af ressourcer samt opfølgning herpå og rapportering herom.

119. Rigsrevisionen har gennemgået Trafikministeriets værktøjer til styring af institutionerne med henblik på at vurdere, om værktøjerne giver ministeriet mulighed for effektivt at udmelde mål og følge op på institutionernes virksomhed. Rigsrevisionen har ligeledes vurderet, om værktøjerne hænger sammen indbyrdes. Gennemgangen har omfattet følgende 7 institutioner: Banedanmark, DMI, Naviair, Kystdirektoratet, Statens Luftfartsvæsen, Vejdirektoratet og Færdselsstyrelsen.

120. Undersøgelsen har vist, at værktøjerne til styring af Banedanmark, DMI, Naviair, Kystdirektoratet og Statens Luftfartsvæsen er indbyrdes relativt sammenhængende, idet værktøjerne for hver enkelt institution sikrer en operationalisering af overordnede strategiske mål til operationelle og målbare mål. Ligeledes er der sammenhæng mellem målene i resultatkontrakterne og informationssystemet. Værktøjerne danner således grundlag for, at Trafikministeriet kan styre og følge op på institutionernes ressourcer og aktiviteter. Det har imidlertid ikke været tilfældet for Vejdirektoratet og Færdselsstyrelsen.

121. Trafikministeriet indgik først ultimo 2003 3 resultatkontrakter med Vejdirektoratet for direktoratets store hovedområder. Der var i perioden 2000-2003 således ikke udarbejdet resultatkontrakter, der var dækkende for hele direktoratets virksomhed, og der var kun i meget begrænset omfang opstillet målbare resultatmål for direktoratet. Trafikministeriet har i perioden derfor ikke effektivt kunne styre og følge op på Vejdirektoratets ressourcer og aktiviteter.

122. For Færdselsstyrelsen er der kun i meget begrænset omfang opstillet målbare resultatmål, og der er en svag sammenhæng mellem resultatkontrakter og øvrige styringsværktøjer.

Trafikministeriet har oplyst, at dette skyldes, at Færdselsstyrelsen har været præget af en omskiftelig opgaveportefølje og efterfølgende konsolideringsfase. Som følge af denne omstillingsproces har der helt naturligt været en overvægt af resultatmål, som har sigtet på udvikling, hand-

lingsplaner og strategi, dvs. resultatmål, som har fordret en kvalitativ vurdering, og som ikke er kvantitativt målbare som eksempelvis sagsbehandlingstider. De hyppige organisatoriske ændringer indebar desuden et bevidst valg om at prioritere de årlige resultatlønskontrakter som det primære styringsredskab frem for hyppige og forholdsvis krævende ændringer af Færdselsstyrelsens resultatkontrakt. Sammenhængen mellem resultatlønskontrakt og resultatkontrakt har således ikke været som ønsket. I tilknytning til sammenhængen mellem ledelsesinformationssystemet og resultatkontrakterne er visse måltal i ledelsesinformationssystemet endnu ikke defineret færdig, og en sammenhæng mellem ledelsesinformationssystemet og resultatkontrakterne kan derfor synes svag. Imidlertid er der taget initiativ til at forbedre denne sammenhæng. I forbindelse med udarbejdelse af resultatkontrakter for 2005 vil der være større vægt på resultatmål vedrørende styrelsens resultater.

123. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Trafikministeriet først på et sent tidspunkt skabte sammenhæng i værktøjerne til styring af Vejdirektoratet, og at ministeriet bør prioritere at skabe denne sammenhæng i forhold til Færdselsstyrelsen.

124. Problemerne med manglende sammenhæng mellem styringsværktøjerne er ikke ukendt for Trafikministeriet. Ministeriet blev således allerede på et koncernledelsesmøde i oktober 2000 gjort opmærksom på, at flere institutioner savnede sparring med departementet ved udarbejdelsen af resultatkontrakter.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at departementet bør anvende ledelsesinformationen aktivt og involvere sig i institutionernes arbejde med at udforme resultatkontrakterne, da kontrakterne er centrale i mål- og resultatstyringen.

125. Trafikministeriet har oplyst, at ministeriet er enig i vigtigheden af aktivt at involvere sig i institutionernes arbejde med resultatkontrakter og har fokus på dette. Departementet afsætter en del ressourcer både på sagsbehandlingsniveau og ledelsesniveau i arbejdet med udformningen af resultatkontrakter. Herudover har ministeriet søsat et projekt, "Et sammenhængende styringskoncept", som har til formål at tilvejebringe en bedre sammenhæng ind-

holdsmæssigt og tidsmæssigt mellem de styringsredskaber, som benyttes i ministeriet. ”Et sammenhængende styringskoncept” implementeres i løbet af efteråret og det kommende forår og vil således få virkning fra og med 2005. Når de indholdsmæssige og tidsmæssige sammenhænge forbedres, bliver ledelsesinformationen anvendt mere aktivt, fordi ledelsesinformationen vil være mere målrettet. Dette kan selvfølgelig ikke tilvejebringes uden et frugtbart samarbejde mellem institution og departement.

126. Rigsrevisionen er enig med Trafikministeriet i, at en mere målrettet ledelsesinformation er en forudsætning for, at informationen kan anvendes aktivt.

127. Trafikministeriet har oplyst, at der ikke ligger en bevidst strategi bag ministeriets styring i forhold til styringsbehovet for den enkelte institution. Jo flere enkeltsager en institution genererer, jo mere tid – både hos ledelsen og sagsbehandlere – kræver institutionen. Derved bliver styringsintensiteten også større.

128. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Trafikministeriet sætter lighedstegn mellem styringsintensitet og det tidsforbrug, som en institution genererer hos ledelsen samt sagsbehandleren. Denne definition af styringsintensitet tager udgangspunkt i en opfattelse af styring som ad hoc-baseret. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at styringen af institutionerne ikke grundlæggende bør bestemmes af enkeltsager, der er opstået, men bør tilpasses styringsbehovet på baggrund af en mere aktiv anvendelse af ledelsesinformationen ud fra vurderinger af væsentlighed og risiko.

129. Trafikministeriet har oplyst, at ministeriet er enig i denne betragtning. En af bevæggrundene for ledelsesinformationssystemet er netop, at systemet tager afsæt i en risikovurdering. En del af måleparametrene i ledelsesinformationssystemet er således identificeret ved en analyse af de enkelte institutioners sandsynlighed for, at en risiko indtræffer, samt en analyse af hvor væsentligt det er, hvis en risiko indtræffer. Risikoafdækningen vil således være normgivende for styringsintensiteten.

130. Trafikministeriet har endvidere oplyst, at der kan opnås styringsmæssige gevinster ved en systematisk ledelsesmæssig indsats i forhold til at opbygge samarbejdsrelationer på tværs af ministerområdet. Ved en sådan indsats, der kun i mindre grad er systematiseret skriftligt, vil der kunne opnås en betydelig gevinst af mere formaliserede styringsredskaber. Departementet har derfor 1) siden 2002 arbejdet systematisk med ledelsesevalueringer og værdimålinger, 2) siden 2001 arbejdet systematisk med indhold og procedurer i relation til koncernledelsen og 3) etableret en række faglige netværk (it, presse, personale, økonomi) på tværs i koncernen. Også arbejdet med formulering af det strategiske grundlag, som blev påbegyndt i 2001, har været med til at styrke ledelses- og samarbejdskulturen. Det er således Trafikministeriets opfattelse, at velfungerende faglige netværk giver mindst lige så stor styringsmæssig gevinst som et formaliseret informationssystem.

131. Rigsrevisionen er enig med Trafikministeriet i, at der kan opnås styringsmæssige gevinster ved en systematisk ledelsesmæssig indsats, der opbygger samarbejdsrelationer på tværs af ministerområdet.

b. Måling af effekt

132. Det fremgår af finanslovens § 28. Trafikministeriet, at for at tilgodese samfundets behov for et optimalt balanceret mobilitetstilbud er det ministeriets opgaver

- at udarbejde analyser og rådgive ministeren
- at planlægge og anlægge fysisk infrastruktur, fx veje og jernbaner
- at håndtere driften af trafiksystemet, såsom statsveje og banestrækninger, tog- og færgedrift samt lufthavne og statshavne
- at regulere – fx omkring sikkerhedsmæssige forhold vedrørende køretøjer, jernbanekørsel og lufttransport
- at føre tilsyn med, at regelsæt overholdes i bl.a. post- og jernbanesektoren, luftfartssektoren og vejtransportsektoren

- at varsle om vejrforholdenes indflydelse på trafikale anlæg og trafikafvikling og sikre kyster mod nedbrydning.

133. Trafikministeriet udarbejdede i 2001 "Notat om styringsmodel for Trafikministeriets koncern". Det fremgik af notatet om styringsbehovet over for institutionerne, at styringsbehovet handler om at sikre, at institutionernes idégrundlag, visioner, strategi, værdigrundlag og resultatmål harmonerer med koncernens overordnede politikker. Derfor skal det for det første sikres, at institutionernes mål er i overensstemmelse med – eller ligger i forlængelse af regeringens overordnede trafikpolitiske målsætninger og ministeriets politikker. For det andet skal det sikres, at institutionernes delmål sammenlagt dækker ministeriets politikker 100 %. Ved en underdækning må det overvejes, hvilke tiltag i hvilke institutioner der skal til for at opnå fuldstændig opfyldelse. En overdækning afspejler, at der foretages dobbeltarbejde, og at den samlede ressourceanvendelse ikke udnyttes optimalt. Der kan både være overdækning og underdækning inden for det samme overordnede mål, hvis visse aspekter er dobbeltdækket med flere delmål, og andre aspekter ikke er dækket ind ved delmål. En 100 % opfyldelse af overordnede mål sikres gennem en nedbrydning af målene og en analyse af, med hvilke delmål de enkelte institutioner kan bidrage til opfyldelsen.

134. Rigsrevisionen er enig i den opfattelse, at en optimal opgave- og ressourcefordeling mellem institutionerne og en fælles opfattelse af de enkelte institutioners opgaveporteføljer og delmål i forhold til ministeriets strategi kræver, at ministeriet foretager en samlet og systematisk konkretisering, analyse og strategisk behandling af opgaverne. Derfor anmodede Rigsrevisionen Trafikministeriet om at få den analyse, som Rigsrevisionen formodede lå til grund for ministeriets strategiske grundlag "Mobilitet der skaber værdi" og "Trafikministeriet – en organisatorisk guide til ministeriets departement og enheder".

135. Trafikministeriet har oplyst, at ministeriet ikke har udarbejdet en sådan analyse, men at ministeriet er enig i, at ministeriet som ansvarlig ledelse til stadighed skal være opmærksom på, om ressourcerne udnyttes optimalt, og vil fortsat have dette for øje.

Ministeriet har videre oplyst, at dele af opgaveporteføljen har været gennemgået fx i forbindelse med projektet ”Fra drift til politik”, som vedrørte opgavefordelingen mellem departement og institutionsniveau. Ligeledes er opgavefordelingen for udvalgte sektorer gennemgået fx i forbindelse med overdragelsen af dele af det statslige vejnet til amter og kommuner og i forbindelse med privatbanernes overdragelse til amterne. Ligeledes bliver opgaveporteføljen også gennemgået i forbindelse med oprettelse og nedlæggelse af styrelser og omfordeling mellem styrelser, fx oprettelsen af Banedanmark og Trafikstyrelsen for Jernbaner og Færger, udskillelsen af Naviair fra Statens Luftfartsvæsen og senest overførsel af visse myndighedsopgaver fra Statens Bilinspektion til Færdselsstyrelsen. I øvrigt udarbejder alle institutioner under Trafikministeriet i forbindelse med Trafikministeriets koncernfælles udbudspolitiklister over udbudsegnete, måske udbudsegnete og ikke udbudsegnete opgaver.

136. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Trafikministeriet bør udarbejde en systematisk konkretisering af ministeriets opgaver for at sikre, at opgave- og ressourcefordeling mellem institutionerne sammenlagt dækker ministeriets strategier på en hensigtsmæssig måde.

Effektmål i informationssystemet

137. Det fremgår af Trafikministeriets strategiske grundlag, at ministeriets målsætning er at fremme en værdiskabende mobilitet baseret på en optimal balance mellem fremkommelighed, økonomi, belastning af miljøet og sundhedsrisici. Ministeriet vil balancere disse elementer ved at vurdere gevinsten ved den ekstra mobilitet i forhold til økonomiske omkostninger, belastningen af miljøet og/eller de sundhedsmæssige risici, der er forbundet med mobiliteten.

138. Hvis Trafikministeriet skal kunne vurdere, om ministeriet indfrier sin målsætning, har ministeriet brug for effektmålinger af mobilitetsforøgelse, belastning af miljøet samt sundhedsrisici og målinger af økonomiske omkostninger og sammenhængen mellem økonomi og effekt (omkostningseffektiviteten).

139. BSC-konceptet er udviklet til den private sektor med den grundantagelse, at det afgørende mål for den private concerns aktivitet er langsigtet økonomisk gevinst. Anvendes konceptet i statslig koncernstyring, skal det tilpasses et offentligt styringsbehov. Det afgørende mål for ministeriets aktiviteter må derfor være at sikre opfyldelse af politiske mål inden for de økonomiske rammer. Det måles bl.a. ved at undersøge effekten af koncernens aktiviteter.

140. Trafikministeriet har oplyst, at KLIS rapporterer på institutionsspecifikke nøgletal og koncernfælles nøgletal. Et institutionsspecifikt nøgletal er et nøgletal, som institutionen har vurderet som vigtigt i forhold til institutionens strategiopfyldelse. Et koncernfælles nøgletal er et nøgletal, som flere institutioner har vurderet som vigtigt i relation til institutionens strategiopfyldelse. I og med at flere institutioner har vurderet nøgletallet som vigtigt, har ministeriet ”ophøjet” nøgletallet til koncernfælles, hvorved alle institutioner skal rapportere på nøgletallet. Desuden har ministeriet valgt visse koncernfælles nøgletal med det formål at fremme de trafikpolitiske nøgletal og nøgletal, der ”trimmer” institutionerne.

Rigsrevisionens undersøgelse har herudover vist, at Trafikministeriet har udvalgt nøgletal til KLIS på baggrund af risikovurderinger.

141. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at KLIS ikke indeholder koncernfælles nøgletal, der omhandler Trafikministeriets målsætning for effekter på miljø og sundhedsrisici samt omkostningseffektivitet.

142. Trafikministeriet har oplyst, at ministeriet er enig i problemstillingen og er opmærksom herpå. At ledelsesindeformationssystemet ikke indeholder koncernfælles nøgletal for de nævnte strategiske fokusområder skal ses i lyset af den proces, som førte til udvælgelse af måleparametre til ledelsesindeformationssystemet. Ledelsesindeformationssystemet er bl.a. et produkt af afvejninger af sandsynlighed og væsentlighed for, om de nævnte mål bliver opfyldt eller ikke. Disse afvejninger har ført til, at ledelsesindeformationssystemet ikke indeholder koncernfælles nøgletal for effekter på miljø, sundhedsrisici og omkostningseffektivitet. Imidlertid vanskeliggøres en rapportering på disse fokus-

områder af, at fx udviklingen i mobilitet er påvirket af andre faktorer end ministeriets aktiviteter, herunder bl.a. den økonomiske udvikling. Der vil i mange tilfælde være tale om komplekse sammenhænge, hvor det kan være vanskeligt at afgrænse effekten af enkeltinitiativer. Således måles effekt mere indirekte ved andre parametre. Ministeriet vil være opmærksom på disse aspekter i de fremtidige drøftelser af værdigrundlag og strategi.

143. Trafikministeriet har endvidere oplyst, at effektmål indgår flere steder i KLIS direkte i kundeperspektivet, jf. pkt. 104. Ministeriet anvender 24 nøgletal til måling af effekt.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at kun 2 af disse nøgletal er faktiske effektmål. 4 af nøgletallene er brugerundersøgelser, der relaterer sig til effekt. 6 af nøgletallene er produktivitetsmål, mens de resterende 12 nøgletal hverken omhandler effekt eller produktivitet.

144. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at 2 forudsætninger skal være opfyldt, hvis brugerundersøgelser skal anvendes som effektmålinger. For det første skal brugerundersøgelsen rettes mod effekten af institutionens aktiviteter. For det andet skal brugerne, der udspørges, være bekendt med det tilsigtede niveau/standard for den relevante ydelse. Er brugerne ikke bekendt med det tilsigtede niveau, er målingen således ikke et udtryk for, om brugerne har fået den tilsigtede ydelse, men blot om brugerne er tilfredse med den ydelse, de har modtaget. Mens 4 af de 7 anvendte brugerundersøgelser relaterer sig til effekter, anvender ingen af brugerundersøgelserne servicedeklarationer eller andet materiale, der gør brugerne bekendt med, hvilken ydelse der er tilsigtet.

145. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der kun er 2 koncernfælles nøgletal, der er mål for effekt. Det drejer sig om sikkerhed og fremkommelighed. Ministeriet anvender dog alene sikkerhed som effektmål. De 2 nøgletal indgår desuden ikke i halvdelen af institutionernes målskemaer.

Effektmål i resultatkontrakterne

146. Rigsrevisionen har gennemgået Trafikministeriets resultatkontrakter med henblik på at vurdere, om kontrakter-

ne inddrager mål for effekten af institutionernes aktiviteter.

147. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Naviairs resultatkontrakt indeholder 2 effektmål, og at resultatkontrakterne for Statens Luftfartsvæsen og Banedanmark indeholder hver 1 effektmål. De resterende 4 resultatkontrakter indeholder ikke effektmål. Undersøgelsen har desuden vist, at ingen af kontrakterne indeholder mål for sammenhængen mellem ressourcer og effekter.

148. Trafikministeriet er enig i, at ledelsesinformationssystemet og resultatkontrakterne indeholder få effektmål og vil derfor i det videre arbejde i koncernledelsen lægge op til, at udvikling af effektmål bliver et koncernfælles mål for de kommende resultatlønskontrakter for 2005. Trafikministeriet står således over for et udviklingspotentiale med hensyn til udvikling, formulering og måling af effekter.

149. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at hovedparten af de mål, som Trafikministeriet anvender som effektmål, ikke er effektmål. Rigsrevisionen finder, at ministeriet i den fortsatte udmøntning af strategien og opbygning af informationssystemet bør konkretisere ministeriets opgaver systematisk, så ministeriet kan fastsætte relevante mål for effekten af institutionernes aktiviteter.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Trafikministeriet generelt anvender og arbejder for en sammenhængende mål- og resultatstyring. Det er imidlertid mindre tilfredsstillende, at styringen kun i begrænset omfang inddrager mål for effekten af ministeriets virksomhed.

Rigsrevisionens vurdering baserer sig på, at Trafikministeriet generelt har sikret indbyrdes sammenhæng mellem strategien for koncernen, koncernledelsesinformationssystemet og resultatkontrakter, som er ministeriets centrale værktøjer til styring af institutionerne. For Vejdirektoratet er sammenhængen dog først etableret så sent som ultimo 2003, mens den for Færdselsstyrelsen stadig udestår. Ministeriet har igangsat et projekt, som har til formål at tilvejebringe en bedre sammenhæng indholdsmæssigt og tidsmæssigt mellem styringsværktøjerne. Trafikministeriet har oplyst, at projektet vil få virkning fra 2005.

Med hensyn til spørgsmålet om effekt baserer Rigsrevisionens vurdering sig på, at Trafikministeriets koncernledelsesinformationssystem og resultatkontrakter kun i begrænset omfang indeholder mål for effekt. Hovedparten af de mål, som ministeriet anvender som effektmål i systemet, er ikke effektmål. Trafikministeriet kan derfor kun i ringe grad måle effekten af institutionernes aktiviteter. Ministeriet kan heller ikke redegøre for forholdet mellem de anvendte ressourcer og effekten af institutionernes aktiviteter. Ministeriet har oplyst, at ministeriet nu i højere grad vil inddrage mål for effekt i mål- og resultatstyringen.

Rigsrevisionen anbefaler, at Trafikministeriet i den fortsatte udmøntning af strategien og opbygning af informations- og kontraktssystemet systematisk konkretiserer ministeriets opgaver. Derved kan ministeriet mere præcist udmelde og følge op på relevante mål for effekten af institutionernes aktiviteter, herunder for forholdet mellem de anvendte ressourcer og effekt.

IV. Trafikministeriets opfølgning på Banedanmark

150. Formålet med kapitlet er at besvare spørgsmålet om, hvordan ministeriet har fulgt op på områder med problemer i Banedanmark.

Rigsrevisionen har udvalgt 3 sager, som vedrører perioden 1999-2004. Eksemplerne handler alle om Banedanmark, fordi statsrevisorerne ønskede, at undersøgelsen skulle omfatte Banedanmark som et konkret eksempel på ministeriets styring.

Rigsrevisionen har tidligere omtalt 2 af sagerne. Banedanmarks økonomistyring har været omtalt i Rigsrevisionens beretninger om revisionen af statsregnskabet og i særberetning nr. 14/01 om Banestyrelsen. Banedanmarks brug af konsulenter har været omtalt i beretning nr. 16/00 om revisionen af statsregnskabet for 2000, pkt. 490, og beretning nr. 18/02 om revisionen af statsregnskabet for 2002, pkt. 358. Rigsrevisionen har ikke tidligere omtalt det tredje forhold, der handler om Banedanmarks skattesag, herunder DSB's skattesag.

A. Banedanmarks økonomistyring

151. Der blev i november 1999 indgået et politisk trafikforlig om en 5-årig rammeaftale for Banedanmarks virksomhed i perioden 2000-2004. Formålet med aftalen var, at Banedanmark via en forhøjelse af bevillingerne og en effektivisering af Banedanmarks aktiviteter skulle sikre, at jernbanenettet blev genoprettet.

Statsrevisorerne hæftede sig i beretning nr. 14/01 om Banestyrelsen ved, at "Banestyrelsen fortsat lider under mangler i den økonomiske styring, og at konkretisering og styring har været mangelfuld både vedrørende genopretningen og effektiviseringen. Beretningen understreger behovet for en forstærket indsats fra Trafikministeriets side med hensyn til indsigt i de virksomheder, der ligger under ministeriets ressort."

152. Rigsrevisionen har undersøgt Trafikministeriets opfølgning på Banedanmarks effektivisering og genopretning af jernbanenettet. Undersøgelsen er baseret på ministeriets interne notater og brevveksling med Banedanmark. Herudover er undersøgelsen baseret på Banedanmarks løbende statusnotater om genopretning og effektivisering til ministeriet, som ministeriet har anvendt som styringsværktøjer til at følge op.

Genopretning

153. Banedanmark udarbejdede "Plan for jernbanenettet 2000-2004" (juni 2000), som beskriver de fornyelses- og vedligeholdelsesaktiviteter, som Banedanmark har planlagt skal udføres i perioden.

Trafikministeriet bemærkede i et internt notat (juli 2001), at det syntes vanskeligt at spore sammenhængen mellem aktivitetsbudget og bevilling samlet såvel som på indsatsområder (fornyelse og vedligeholdelse af jernbanenettet). Det gjorde det vanskeligt at få belyst kravene til produktivitet på indsatsområderne. Ministeriet bemærkede endvidere, at beskrivelsen i "Plan for jernbanenettet 2000-2004" af indsatsområdernes fysiske status og udvikling heri var for løst formuleret til, at den kunne danne udgangspunkt for løbende at belyse, i hvilken udstrækning målopfyldelsen var opnået.

154. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Trafikministeriet siden juli 2001 har været vidende om, at der i Banedanmarks statusnotater til ministeriet ikke blev foretaget en direkte kobling mellem aktiviteter og økonomi på projektniveau. Undersøgelsen har endvidere vist, at ministeriet endnu ikke har sikret, at denne kobling kan foretages.

Effektivisering

155. Banedanmark satte primo 2001 det såkaldte Forretningsprojekt i gang. Formålet med projektet, som er omtalt i beretning nr. 14/01 om Banestyrelsen, jf. pkt. 205-209, var, at Banedanmark ved modernisering og harmonisering af forretnings- og arbejdsgange skulle skabe en mere effektiv og konkurrenceorienteret organisation. I Forretningsprojektet blev Banedanmarks forskellige arbejdsprocesser, fx planlægningsprocesser og udbuds-/tilbudsprocesser, derfor undersøgt med det formål at finde muligheder for effektivisering.

156. Trafikministeriet stillede allerede i juni 2001 spørgsmål til Banedanmark om, hvilke effektiviseringsområder der var identificeret, og hvorfra i Banedanmarks divisioner besparelserne ville komme. Hertil oplyste Banedanmark, at en model inden udgangen af 2001 ville kunne vise opgørelser over forventede effektiviseringer. Sådanne opgørelser ville i økonomiske termer relatere forventede effektiviseringer til såvel de enkelte processer som til, hvor i Banedanmarks divisioner og afdelinger effektiviseringerne skulle komme fra.

157. Banedanmark udarbejdede 2 modeller for opgørelser af muligheder for effektivisering. Den første model fremgik af Banedanmarks statusrapport (marts 2002), hvor muligheden for effektivisering blev opgjort i forhold til 12 kerne- og støtteprocesser. Den anden model fremgik af et internt notat fra Banedanmark (november 2002), hvor muligheden blev fordelt på 6 organisatoriske områder.

Heroverfor har Banedanmark senest i Årsrapport 2002 (maj 2003) opgjort den faktiske effektivisering i en model, som opgør effektiviseringen i forhold til både aktiviteter (fornyelse og vedligeholdelse) og ét organisatorisk område (Servicedivisionen) samt styring, planlægning og trafik-

produktion. Modellen blev udviklet i samarbejde med Trafikministeriet.

158. Trafikministeriet har oplyst, at Banedanmark og ministeriet valgte en opgørelsesmetode ud fra filosofien om "mere for pengene", som metodemæssigt er ganske vanskelig at dokumentere sammenlignet med sparekrav. Metoden var baseret på de muligheder, som registreringsgrundlaget gav. Det er ikke muligt – og har aldrig været hensigten – at skabe en præcis sammenhæng mellem model 1 og 2, som opgjorde mulighederne for effektivisering, og model 3, som rent faktisk opgør effektiviseringen.

159. Banedanmark pegede i Forretningsprojektet på, at grundlaget for opfølgning af Forretningsprojektets resultater skulle indarbejdes i økonomistyringen.

Banedanmark har oplyst, at opgaven rummer betydelige metodemæssige udfordringer. Banedanmark kan fx ikke give et svar på, hvor meget af en konkret besparelse der skyldes lavere timesatser, når Banedanmark udbyder en opgave. Banedanmark forventer, at der kommer fornyet fokus på denne opgave, når Banedanmarks nye økonomidirektør tiltræder.

160. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Trafikministeriet siden 2001 har været vidende om, at Banedanmark uagtet Forretningsprojektet ikke kan dokumentere, hvor og hvordan effektiviseringer i Banedanmark fremkommer.

161. Trafikministeriet har oplyst, at ministeriet tager Rigsrevisionens vurdering til efterretning og er enig i, at Forretningsprojektet ikke i regnskabsmæssig henseende kan opdele effektiviseringsresultaterne i Banedanmark. Ministeriet skal dog bemærke, at Banedanmarks primære produkt, levering af jernbaneinfrastruktur, langt fra er et homogent produkt, hvorfor det er vanskeligt at opgøre, præcist hvorfra eventuelle effektiviseringsgevinster stammer. Hertil kommer, at der i rammeaftaleperioden 2000-2004 har været betydelig opmærksomhed omkring Banedanmarks løbende opgørelser af de samlede effektiviseringer i virksomheden. Ministeriet er bekendt med, at disse opgørelser har været forbundet med usikkerhed. Samtidig har det dog været ministeriets opfattelse, at de opgørelsesmetoder, der

har været anvendt har været de bedst mulige i den givne situation. Det betydelige fokus på de løbende effektiviseringsresultater har efter departementets opfattelse skabt et pres for effektivisering af Banedanmarks virksomhed. Efter departementets opfattelse dokumenterer metoden, at der igennem rammeperioden er opnået en betydelig effektivisering af Banedanmarks virksomhed uanset de usikkerheder, der knytter sig til opgørelsesmetoden.

162. Rigsrevisionen anfægter ikke, at der er foretaget en effektivisering af Banedanmark. Effektiviseringen kan dog ikke dokumenteres, hvilket i betydelig grad svækker Banedanmarks mulighed for at foretage målrettede effektiviseringer.

Økonomistyring

163. Trafikministeriet udarbejdede i august 2003 et kommissorium for opfølgning på Banedanmarks styring af økonomi og produktion. Det fremgik af kommissoriet, at formålet bl.a. var, at Banedanmarks økonomistyringssystemer klart skulle understøtte ministeriets samlede koncernledelsesinformationssystem.

164. Det blev præciseret i kommissoriet, at formålet med departementets opfølgning på Banedanmarks styring af økonomi og produktion var

- at få skabt et overblik over de samlede udeståender og usikkerheder på Banedanmarks område
- at konkretisere produktionsvirksomhedens indre styringsbehov
- at tilrettelægge en prioriteret indsats i forhold hertil og sikre dens gennemførelse.

165. Med udgangspunkt heri skulle der opstilles en handlingsplan for opbygning af en tilfredsstillende økonomi- og produktionsstyring. Der skulle sikres en tilstrækkelig og kvalificeret gennemførelse af de initiativer, som trafikministeren over for statsrevisorerne havde tilkendegivet at ville iværksætte. Endelig skulle der sikres en samlet og sy-

stematisk opfølgning på de foreliggende eksempler på usikker økonomistyring i Banedanmark.

166. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Trafikministeriet i samarbejde med Banedanmark og et konsulentfirma har gennemført opfølgningen og udarbejdet en handlingsplan. En række af handlingsplanens indsatsområder var gennemført ved udgangen af 2003. Ministeriet efterprøvede primo 2004 stikprøvevist Banedanmarks opfølgning på handlingsplanen. Ministeriet har vurderet, at Banedanmark er godt på vej. Dog er ikke alle mål, som Banedanmark har fastsat, nået endnu. Ministeriet forventer, at der i 2005 vil være en velfungerende økonomistyring i Banedanmark.

167. Trafikministeriet har oplyst, at ministeriet er enig med Rigsrevisionen i, at Banedanmark på en række områder ikke har fungeret optimalt. Ministeriet har reageret på dette ved at ændre virksomhedens opgaveportefølje i forbindelse med etableringen af Trafikstyrelsen for Jernbane og Færger samt at styrke virksomhedens ledelsesmæssige rammer, jf. lov nr. 1222 af 27. december 2003 om Banedanmark, jf. pkt. 80.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget om lov om Banedanmark, at der med forslaget om indsættelsen af en bestyrelse lægges op til en styrkelse af ledelsesstrukturen i Banedanmark. Det er således vurderingen, at en professionel bestyrelse kan medvirke til at understøtte en positiv udvikling i Banedanmark herunder en forbedret økonomistyring.

168. Rigsrevisionen er enig med Trafikministeriet i, at ministeriets indsættelse af en bestyrelse i Banedanmark lægger op til at styrke ledelsesstrukturen i Banedanmark.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at Banedanmarks økonomistyring har været mangelfuld, og at Trafikministeriet først meget sent har fulgt grundigt op herpå.

Rigsrevisionens vurdering baserer sig på, at Banedanmark har haft problemer med at belyse sammenhængen mellem aktiviteter og ressourcer i tilknytning til genopretning af jernbanenettet. Ligeledes kan Banedanmark uagtet

Forretningsprojektet ikke dokumentere, hvor og hvordan effektiviseringer i Banedanmark fremkommer. Den manglende dokumentation svækker i betydelig grad Banedanmarks mulighed for at foretage målrettede effektiviseringer.

Trafikministeriet tilvejebragte først i slutningen af 2003 en handlingsplan for opbygning af en tilfredsstillende økonomi- og produktionsstyring i Banedanmark, og ministeriet styrkede i 2004 de ledelsesmæssige strukturer gennem indsættelsen af en bestyrelse i Banedanmark. Ministeriets reaktioner skal ses i lyset af, at ministeriet siden 2001 har været vidende om problemerne med Banedanmarks økonomistyring.

B. Banedanmarks brug af konsulenter

169. Trafikministeriet anmodede i februar 1999 Banedanmark om oplysninger om anvendelsen af konsulenter. Ministeriet præciserede, at der ved konsulenter blev forstået konsulenter, som havde fast arbejdsplads i Banedanmark. Det betød, at Banedanmark stillede lokaler mv. til rådighed for konsulenterne, og konsulenter, der, selv om Banedanmark ikke stillede faciliteter til rådighed, havde arbejdet kontinuerligt for Banedanmark. Samtidig blev Banedanmark anmodet om en plan for, hvordan Banedanmark ville afvikle denne ansættelsesform.

170. Banedanmark oplyste til Trafikministeriet, at Banedanmark konstant arbejdede på at opnå en optimal sammensætning af eksternt indhyrede og fast ansatte. Banedanmark redegjorde for, hvornår brugen af hovedparten af konsulenter og vikarer, som i alt udgjorde 79 personer, ville blive afviklet. Banedanmark oplyste videre, at antallet af konsulenter fortsat ville falde helt i takt med udviklingen i Banedanmark de første par år.

171. Trafikministeriet fandt på baggrund af Banedanmarks svar, at Banedanmark havde for mange dyre konsulenter. Det var samtidig kritisabelt, at flere konsulenter havde været ansat i lange perioder. Ministeriet havde forståelse for anvendelse af vikarer i situationer, hvor der skulle ydes en ekstra indsats i en given periode, eller hvor de reelt var vikarer for orlovssøgende eller syge. Men antallet af vikarer i første halvdel af 1999 virkede meget højt samtidig med, at lønudgifterne for nogle var meget høje, når lønnen blev sammenholdt med overenskomstmæssig løn.

172. Rigsrevisionens gennemgang af Trafikministeriets sag viste, at Banedanmark ville foranledige, at for konsulenter, hvis arbejde ikke havde en slutdato, skulle varigheden af disse aftaler som hovedregel ikke overstige 1 år. Endvidere havde Banedanmark fastsat en procedure for godkendelse ved indgåelse af nye konsulentaftaler og aftaler om vikarydelser mv., der havde en varighed på mere end 3 måneder.

Ministeriets sag indeholdt ikke oplysninger om, hvad der videre skete.

173. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Trafikministeriet over for Banedanmark efterfølgende ikke fulgte op på brugen af konsulenter.

174. Undersøgelsen har endvidere vist, at ministeriet allerede på koncernens første møde i december 1998 opfordrede direktørerne i koncernen til generelt at beherske brugen af konsulentbistand. Ministeriet fulgte heller ikke her op på opfordringen.

175. Et eksempel på Banedanmarks anvendelse af konsulenter er Banedanmarks Forretningsprojekt, som blev igangsat i 2000, jf. pkt. 155. Forretningsprojektet, herunder udarbejdelse af en it-strategi, blev gennemført med bistand af et konsulentfirma i perioden 2001-2002. Det samlede konsulentonorar til firmaet udgjorde ca. 59 mio. kr.

176. Trafikministeriet har oplyst, at Forretningsprojektets resultater løbende blev behandlet i bl.a. projektets styregruppe. Slutevalueringen blev foretaget gennem efterfølgende opfølgningsbehandling i Banedanmarks virksomhedsledelse.

177. Banedanmark har oplyst, at Banedanmark i perioden 1998-2003 årligt afholdt mellem 220 mio. kr. og 240 mio. kr. til køb af tjenesteydelser i bred forstand i tilknytning til produktions- og organisationsopgaver.

178. Banedanmark har oplyst, at Banedanmark i perioden 1998-2003 ikke systematisk fulgte op på forbruget af eksternt indhyrede ressourcepersoner. I de tilfælde, hvor Banedanmark fulgte op på antallet af ansættelser, var opgø-

relserne blevet til på grundlag af indberetninger fra Banedanmarks decentrale enheder. Oplysningernes validitet blev dog ikke kontrolleret.

179. Banedanmarks interne revision tilkendegav i løbet af 2002 og 2003 i protokollater og ved brevveksling med Banedanmarks ledelse, at Banedanmarks anvendelse af konsulenter stadig ikke var tilfredsstillende. Intern Revision pegede således på, at der var et stort og ikke faldende forbrug af eksterne konsulenter, som i flere tilfælde indgik i ansættelseslignende situationer. Det havde bl.a. en kritiserbar driftsøkonomisk betydning, fordi de pågældende arbejdsopgaver blev udført til en pris, der i den konkrete situation var mere end det dobbelte af prisen ved et ansættelsesforhold. Herved skete der en unødigt fordyrelse af driften (organisationen) og/eller anlægsprojekterne (produktionen).

Derfor anbefalede Intern Revision, at Banedanmark én gang for alle gjorde op med entreringen med konsulenter, der havde ansættelseslignende karakter, og i stedet foretog en (tidsbegrænset) ansættelse. Desuden foreslog Intern Revision, at Banedanmark iværksatte en generel undersøgelse af entreringen med konsulenter.

180. Banedanmarks Ressourcedivision, som havde tværgående økonomiske opgaver, orienterede i januar 2003 Intern Revision om, at Ressourcedivisionen ville undersøge problemerne. Ressourcedivisionen ville særskilt orientere Intern Revision om undersøgelsens resultat.

181. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der i marts 2003 blev udarbejdet et internt notat til Banedanmarks virksomhedsledelse om anvendelse af konsulenter og vikarer. Det fremgik bl.a. af notatet, at der inden for en del af Banedanmarks område var beskæftiget konsulenter med faste opgavetyper, som kunne løses af eksterne eller som egenproduktion. Men det var størrelsen af lønbudgettet, som var afgørende for, hvor snitfladen gik.

Anvendelsen af konsulenter blev igen drøftet på et seminar for virksomhedsledelsen i maj 2003. Seminaret resulterede ikke i ledelsesmæssige beslutninger, og Intern Revision fik ikke nogen tilbagemelding.

182. Rigsrevisionen omtalte i beretning nr.16/00 om revisionen af statsregnskabet for 2000, pkt. 490, og beretning nr. 18/02 om revisionen af statsregnskabet for 2002, pkt. 358, Banedanmarks beskæftigelse af konsulenter i ansættelseslignende situationer. Med henvisning til beretning nr. 18/02 om revisionen af statsregnskabet for 2002 stillede Folketingets Trafikudvalg den 26. november 2003 spørgsmål nr. 171 til trafikministeren om Banedanmarks anvendelse af eksterne konsulenter/ressourcepersoner.

Trafikministeren oplyste hertil i svar af 11. december 2003 bl.a., at Banedanmarks løbende opgørelser viste, at der havde været tilknyttet 108 personer som indhyrede konsulenter i kortere og længere perioder i løbet af 2002. Ministeren oplyste videre, at Banedanmark arbejdede med en plan, der kunne skabe bedre balance mellem egne ansatte og eksternt indhyrede ressourcepersoner i betragtning af den udvidelse af opgaverne på anlægs- og fornyelsesområdet, som var resultatet af trafikforliget.

183. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Banedanmark i december 2003 anmodede Trafikministeriet om hjælp til at virkeliggøre planen.

Ministeriet har oplyst, at planen indebærer overflytning af midler fra anlægsbevillinger til driftsbevillingen (løn), så der kan frigøres lønmidler til ansættelse af flere projektledere og projektmedarbejdere. I den nuværende situation, herunder beskæftigelsessituation, vurderes det muligt at tiltrække kvalificerede ansøgere til stillinger i Banedanmark som projektledere og projektmedarbejdere.

184. Trafikministeriet har oplyst, at der ved vurderingen af Banedanmarks anvendelse af konsulenter i de seneste år i sammenligning med tidligere skal tages hensyn til især 2 forhold. For det første blev Banedanmarks rådgivningsdivision med over 300 medarbejdere solgt 1. juli 2001. Derved forlod en lang række højt uddannede ingeniører mv. Banedanmark. De havde kompetencer inden for bygherre-rådgivning og projektledelse af jernbaneprojekter. For det andet blev der på baggrund af rammeaftalen fra november 1999 gennemført en markant aktivitetsforøgelse i forbindelse med fornyelse, vedligeholdelse og nyanlæg. De samlede nettoudgifter i årets priser udgjorde 1.647 mio. kr. i 1999, 2.243 mio. kr. i 2002 og 2.286 mio. kr. i 2003. Ba-

nedanmark har i perioden samtidig gennemført en effektivisering.

185. Rigsrevisionens undersøgelse har således samlet vist, at Trafikministeriet i 1998 behandlede emnet om koncernens brug af konsulenter. Banedanmark blev i 1999 anmodet om en plan for afvikling af konsulentansættelser. Ministeriet fulgte dog ikke op på emnet hverken i koncernledelsen eller i Banedanmark. Banedanmarks ledelse reagerede heller ikke, selv om Banedanmark gentagne gange blev gjort opmærksom på forholdet af Banedanmarks interne revision. Rigsrevisionens undersøgelse har endvidere vist, at antallet af Banedanmarks indhyrede konsulenter var højere i 2003 end i 1998.

186. Trafikministeriet har oplyst, at det i hele perioden har været Banedanmarks ønske at ændre balancen mellem egne ansatte og konsulenter, så projektstyringen i højere grad varetages af egne ansatte. Dette både af økonomiske grunde og for at sikre, at de kritiske projektstyringskompetencer er fast forankret i virksomheden. Det er imidlertid endnu ikke lykkedes at ændre balancen væsentligt. Banedanmark har – for at sikre det planlagte aktivitetsniveau i rammeaftalen for 2000-2004 – måttet basere sig på konsulentbistand i større omfang end ønsket til projektstyring mv. Dette skyldes dels, at der har været et markant stigende aktivitetsniveau i perioden, dels at der har været et erkendt behov for at forbedre kvaliteten af Banedanmarks projektstyring. Det har derfor været nødvendigt at prioritere ledelsesmæssig fokus på at forbedre projektstyringskvaliteten blandt de ansatte medarbejdere (kompetenceudvikling og forflyttelse/afskedigelse af projektledere).

187. Trafikministeriet har endvidere oplyst, at ministeriet er enig med Rigsrevisionen i, at der, som bl.a. påpeget af Intern Revision, har været eksempler på anvendelse af konsulenter på områder, hvor det åbenlyst vil være mere hensigtsmæssigt at ansætte eget personale. Disse forhold er under afvikling eller afviklet. Det vil i en projektorganisation som Banedanmark også fremover være nødvendigt og hensigtsmæssigt at anvende konsulentbistand i betydeligt omfang til opgaveløsningen. For det første for at løse specialistfunktioner, der ikke ønskes ansat i virksomheden.

For det andet for at håndtere udsving i aktivitetsniveauet, idet det ikke vil være økonomisk hensigtsmæssigt at basere Banedanmarks projektstyringsbemanding på maksimalt aktivitetsniveau.

188. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Trafikministeriet bør sikre, at Banedanmark – i modsætning til 1999 – nu rent faktisk udarbejder en plan for at skabe balance mellem egne ansatte og eksternt indhyrede ressourcepersoner.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at hverken Banedanmark eller Trafikministeriet i perioden 2000-2003 fulgte op på Banedanmarks anvendelse af konsulenter.

Rigsrevisionens vurdering baserer sig på, at Trafikministeriet i 1998 behandlede emnet om koncernens brug af konsulenter og i 1999 anmodede Banedanmark om en plan for afvikling af konsulentansættelser med fast arbejdsplads i Banedanmark. Ministeriet fulgte dog ikke op på emnet over for Banedanmark eller over for koncernen. Banedanmarks ledelse reagerede heller ikke, selv om Banedanmarks interne revision gentagne gange gjorde Banedanmarks ledelse opmærksom på den uhensigtsmæssige brug af konsulenter. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at antallet af indhyrede konsulenter i Banedanmark var højere i 2003 end i 1998. Banedanmark arbejder med en ny plan, der skal skabe bedre balance mellem antallet af egne ansatte og antallet af konsulenter.

Rigsrevisionen anbefaler, at Trafikministeriet sikrer, at Banedanmark i modsætning til 1999 nu rent faktisk får udarbejdet en plan, der skaber bedre balance mellem antallet af egne ansatte og antallet af konsulenter.

C. Banedanmarks og DSB's skattesager

a. Banedanmarks skattesag

189. Told- og Skatteregion København foretog i foråret 2002 et kontrolbesøg i Banedanmarks Servicedivision. Told- og Skatteregionen fandt, at der havde været uregelmæssigheder ved udbetaling af godtgørelser for tjenesterejser. Derfor iværksatte Banedanmark en intern undersøgelse. Undersøgelsen og udarbejdelsen af en skriftlig rapport pågik i perioden december 2002 - maj 2003. Et udkast til rapport blev herefter drøftet på møder mellem Trafikministeriet, Banedanmark, ToldSkat og Kammeradvokaten.

Banedanmark offentliggjorde rapporten ”Banestyrelsens undersøgelse af de ledelsesmæssige aspekter ved skattesagen” i september 2003.

Rapporten indikerede, at der i Banedanmark havde været en omfattende og systematiseret overtrædelse af reglerne om godtgørelse for tjenesterejse, og at ansatte uretmæssig havde fået udbetalt skattefrie godtgørelser.

190. Formålet med rapporten var at redegøre for, om medarbejdere med ledelsesbeføjelser havde medvirket til overtrædelse af gældende regelsæt. Der skulle desuden redegøres for, om der på ledelsesniveau havde været ansatte, der havde været vidende om, at gældende regelsæt blev overtrådt. I begge tilfælde skulle det vurderes, om der burde iværksættes ansættelsesmæssige sanktioner.

De menige medarbejdere kunne blive stillet over for betydelige efterbetalinger i skat på baggrund af undersøgelser, som skattemyndighederne selv foretog.

Trafikministeriet har oplyst, at skattemyndighederne tog ca. 600 personer ud til nærmere undersøgelse for at vurdere, om skatteansættelserne var sket i overensstemmelse med regelsættene. Ministeriet er ikke bekendt med, i hvor mange tilfælde der vil blive tale om at ændre skatteansættelserne, da skattemyndighedernes behandling af sagerne endnu ikke er afsluttet.

Habilitet

191. Rigsrevisionen har undersøgt, om og i givet fald, hvordan Trafikministeriet sikrede, at de personer, som forestod den interne undersøgelse, var habile. Inhabilitet kan bl.a. forekomme ved, at en person har en særlig økonomisk og/eller stillingsmæssig interesse i udfaldet af den sag, som personen er sat til at behandle eller vurdere. Den økonomiske interesse kan i denne sammenhæng fx bestå i, at man selv har overtrådt reglerne om godtgørelse for tjenesterejse, og derved tilegnet sig et uretmæssigt økonomisk udbytte eller ikke har betalt skat af godtgørelserne i henhold til ligningsloven. Den stillingsmæssige interesse kan fx bestå i, at man i kraft af sin stilling eller funktion selv kunne risikere at blive gjort ansvarlig for problemets opståen eller for manglende rettidig behandling af dette.

192. Det fremgik af rapporten, at Banedanmark i samråd med Trafikministeriet og Kammeradvokaten valgte at gennemføre undersøgelsen som en intern undersøgelse. Resultatet heraf var retningslinjer for den interne undersøgelse af 9. oktober 2002. Den interne undersøgelse blev gennemført af en arbejdsgruppe på 3 personer. Alle var ansat i Banedanmark, herunder formanden for arbejdsgruppen som var Banedanmarks økonomidirektør. Gruppens arbejde blev bistået af en referencegruppe på 5 personer. 4 af disse var også ansat i Banedanmark, herunder personalechefen. Referencegruppens 5. medlem var en ekstern advokat.

193. Det fremgik af rapporten, at der ved udarbejdelsen af retningslinjerne blev foretaget en vurdering af, om formanden for arbejdsgruppen var inhabil i rollen som ansvarlig for gennemførelsen af undersøgelsen. Det blev vurderet, at det ikke var tilfældet, og der blev i forbindelse med undersøgelsen ikke afdækket forhold, som gav anledning til at ændre vurderingen. Det blev ved nedsættelsen af referencegruppen vurderet, at der ikke var habilitetsmæssige problemer for nogen af deltagerne. Der blev under undersøgelsen heller ikke konstateret forhold, som gav anledning til at ændre den vurdering.

194. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der hverken i Banedanmark eller i Trafikministeriet er materiale, der understøtter oplysningen i Banedanmarks rapport om, at der ikke var habilitetsmæssige problemer for de deltagere, der forestod den interne undersøgelse. Derimod fremgik det af referater fra møder fra den interne undersøgelse, at spørgsmålet om bl.a. formandens habilitet ofte, og helt frem til, at rapporten forelå i udkast, blev diskuteret på gruppernes møder.

195. Rigsrevisionens undersøgelse af Trafikministeriets sag om undersøgelsen af Banedanmark viste, at sagen ikke indeholdt materiale om, hvilke overvejelser ministeriet havde gjort sig med hensyn til undersøgernes habilitet. Ministeriet har i øvrigt ikke materiale, som dokumenterer, at habiliteten for deltagerne i arbejds- og referencegruppen ved disses indtræden i grupperne eller gennem undersøgelsens forløb blev undersøgt. Det har Banedanmark heller ikke.

196. Trafikministeriet har oplyst, at ministeriet ikke har haft grund til at vurdere, at nogle af de involverede personer i arbejdsgruppen var inhabile.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at den stillingsmæssige interesse alene var grund nok for ministeriet til at undersøge, om de involverede personer var habile. Fx indebærer stillingen som økonomidirektør i sidste instans også et ansvar for, at de økonomiske transaktioner i forbindelse med tjenesterejser sker på et korrekt grundlag.

Det er derfor Rigsrevisionens opfattelse, at ministeriet, før den interne undersøgelse blev sat i gang, burde have undersøgt, om de personer, som skulle forestå denne, var habile.

197. Trafikministeriet modtog ikke referaterne fra møderne i den interne undersøgelsesgruppe, men præciserede flere gange over for Banedanmark, at Banedanmark selv havde ansvaret for rapporten.

198. Trafikministeriet har oplyst, at ministeriet har noteret sig, at det af referater fra møder fra den interne undersøgelse, der ikke tilgik ministeriet, fremgik, at spørgsmålet om bl.a. formandens habilitet ofte blev drøftet på gruppens møder. Ministeriet bemærker, at gruppen har haft mulighed for at drøfte spørgsmål af denne karakter med den tilknyttede advokat. Ministeriet tager dog samtidig til efterretning, at en tættere opfølgning på gennemførelsen af Banedanmarks undersøgelse formentlig havde givet også ministeriet mulighed for at vurdere dette spørgsmål nærmere.

199. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Trafikministeriet indtog en unødigt passiv rolle. Ministeriet burde have fulgt undersøgelsen tæt og påtaget sig et ansvar for denne, fordi der er tale om en alvorlig sag, der vedrører Banedanmarks redelighed.

Retningslinjerne for den interne undersøgelse og undersøgelsens periodisering

200. Det fremgik af retningslinjerne for den interne undersøgelse, at undersøgelsens fokus skulle være rettet mod perioden 2001-2002.

Det fremgik af rapporten, at oplysninger om begivenheder uden for denne periode kunne blive inddraget, hvor det

var relevant. Ud fra en økonomisk væsentlighed blev undersøgelsen koncentreret om Banedanmarks Servicedivision. Arbejdsgruppen havde ikke vurderet, hvordan tjenesterejser tidligere var tilrettelagt i andre dele af Banedanmark.

Det fremgik af referater fra møderne i den interne undersøgelsesgruppe, at den periode, for hvilken der var gennemgået bilag, var fastlagt i retningslinjerne. Perioden var derfor ikke fastsat af arbejdsgruppen, og hvis perioden havde været længere, så ville undersøgelsen også have inddraget flere personer.

201. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at det ikke fremgik af rapporten eller andet materiale, hvorfor den interne undersøgelse alene omfattede perioden 2001-2002 og ikke perioden 1999-2002, som skattevæsenets undersøgelse omfattede eller perioden fra 1997, hvor Banedanmark blev udskilt fra DSB, til 2002.

202. Trafikministeriet har oplyst, at hverken ministeriet eller Banedanmark har haft ønsker eller intentioner om at begrænse undersøgelsens omfang. Det gælder både med hensyn til periodisering og Banedanmarks organisation. Når perioden 2001-2002 i første omgang blev valgt, var årsagen hertil, at tidsrummet var tilstrækkeligt til at vurdere sagen og danne udgangspunkt for den videre proces. Undersøgelsen af en længere periode ville endvidere have taget længere tid, hvilket skulle afvejes over for ønsket om en hurtig undersøgelse. Med valget af den pågældende periode var fokus på Banedanmarks daværende ledere og ikke på personer, der var fratrådt. Endvidere gjorde tidligere organisationsændringer det vanskeligt at lokalisere relevant materiale.

203. Det fremgik af rapporten, at den interne undersøgelse blev gennemført med udgangspunkt i skriftligt materiale. Eventuelle mundtlige forklaringer skulle indhentes efter, at rapporten var udarbejdet.

204. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at chefen for det område, som skattesagen udsprang fra, ikke blev indkaldt til tjenstlig afhøring for at afgive mundtlig forklaring.

Trafikministeriet har oplyst, at der ikke var noget skriftligt materiale fra undersøgelsesperioden, som pegede på,

at chefen burde inddrages. Derfor blev chefen ikke inddraget i undersøgelsen og var heller ikke efterfølgende til tjenstlig afhøring.

205. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at der kan være relevante sager, som ikke blev undersøgt på grund af rapportens afgrænsning i forhold til tid (dækkende 2 år) og organisation (Servicedivisionen).

206. Trafikministeriet har oplyst, at der er iværksat yderligere opfølgning på sagen. Afhøringerne frembragte således nye og modstridende oplysninger. Banedanmark har derfor gennemført supplerende skriftlige afhøringer. Oplysningerne kan føre til, at det bliver nødvendigt at udvide undersøgelsen tidsmæssigt til også at inddrage begivenheder uden for perioden 2001-2002. Den videre proces overvejes nu, og antallet af tjenstlige afhøringer bliver i august/september 2004 udvidet til at omfatte 3 nye personer med et betydeligt ledelsesansvar i Banedanmark, herunder chefen for det område, som skattesagen udsprang fra.

Ministeriet har videre oplyst, at ministeriet i den nuværende afhøringsfase lægger afgørende vægt på, at Kammeradvokaten følger de igangværende afhøringer i Banedanmark bl.a. for at sikre, at undersøgelsen får den nødvendige udstrækning. Opfølgningen på Banedanmarks interne undersøgelse af skattesagen er således fortsat i gang, og der foreligger ikke en endelig undersøgelse af skattesagen.

207. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at den interne undersøgelse har været langsommelig, fordi den efter 1½ år endnu ikke er færdig. Derfor bør Trafikministeriet af hensyn til såvel de enkelte medarbejdere som en effektiv og redelig tilrettelæggelse af arbejdet i Banedanmark sikre, at den interne undersøgelse afsluttes hurtigst muligt.

Det er samlet set Rigsrevisionens opfattelse, at Trafikministeriet indtog en unødigt passiv rolle i relation til spørgsmålene om undersøgernes habilitet og undersøgelsens omfang. Ministeriet burde have sikret, at der blev gennemført en mere sikker, enkel, målrettet og hurtig undersøgelse.

b. DSB's skattesag

208. På baggrund af Rigsrevisionens gennemgang af Banedanmarks skattesag fandt Rigsrevisionen det relevant at

anmode Trafikministeriet om nærmere at redegøre for ministeriets håndtering af DSB's skattesag.

209. Trafikministeriet har oplyst, at ministeriet først i forbindelse med skattesagen i Banedanmark blev bekendt med DSB's skattesag. DSB's skattesag vedrørte 39 lokomotivførere, som i 2002 flyttede tjenestested. I forbindelse hermed indgik DSB og personalets faglige organisation en aftale om kompensation for udvist fleksibilitet i form af 3 måneders udstationering til hver medarbejder i Padborg og 3½ måneders udstationering samt vederlag, svarende til 2½ måneders udstationering til hver medarbejder i Roskilde. DSB konstaterede efterfølgende, at der ikke var hjemmel i tjenesterejsecirkulæret til at indgå en sådan aftale. Aftalen blev derfor ændret, så kompensationen i stedet blev opgjort og udbetalt som skattepligtige engangsvederlag til medarbejderne. Tidligere udbetalte skattefrie dagpenge blev samtidig tilbageført. DSB har i den forbindelse givet den pågældende chef en skriftlig advarsel.

210. Trafikministeriet har oplyst, at DSB, som følge af en artikel i Jyllands-Posten den 24. oktober 2003, tillige har undersøgt, hvordan udstationeringsreglerne blev administreret i DSB i 1997 i forbindelse med etablering af den faste forbindelse over Storebælt. På grund af den 5-årige forældelsesfrist var det ikke muligt at fremskaffe de originale bilag, men DSB gennemførte en analyse ud fra data i lønsystemet. Der blev fundet 2 tilfælde af uregelmæssigheder omhandlende 8 medarbejdere fra togpersonalet i Korsør og 47 medarbejdere fra Klargøring Korsør og Klargøring Nyborg. Det samlede beløb, udbetalt som skattefri godtgørelse, var ca. 1,4 mio. kr. DSB tog efterfølgende kontakt til ToldSkat med henblik på at drøfte, hvordan tilbagebetaling kunne finde sted.

Udstationeringsregninger fra 1998 og 1999 blev tillige gennemgået stikprøvevis. Der blev ikke fundet uregelmæssigheder.

211. Trafikministeriet har oplyst, at ministeriets forskellige involvering i de 2 sager skyldes, at DSB er etableret som en selvstændig, offentlig virksomhed med bestyrelse. DSB's bestyrelse forestår den overordnede ledelse af selskabets anliggender. Det var derfor Trafikministeriets op-

fattelse, at håndteringen af DSB's skattesag var et anliggende for bestyrelsen i den selvstændige, offentlige virksomhed. Hertil kommer, at den igangværende undersøgelse i Banedanmark er rettet mod at afdække, om der er grundlag for at iværksætte disciplinære sanktioner over for ledende medarbejdere som følge af administrationen af rejsegodtgørelser. Hos DSB derimod er der identificeret enkelte konkrete tilfælde, som hver har været genstand for opfølgning.

DSB har generelt skærpet opmærksomheden på området. Ministeriet fandt det på den baggrund rimeligt at håndtere skattesagen i den selvstændige, offentlige virksomhed DSB anderledes end i statsvirksomheden Banedanmark, som er direkte underlagt Trafikministeriets departement.

212. Rigsrevisionen er enig i Trafikministeriets håndtering af DSB's skattesag.

213. Trafikministeriet har oplyst, at ministeriet efter henvendelsen fra Rigsrevisionen har fået indikationer på, at udbetalingen af engangsvederlag i 2002 muligvis ikke er udbetalt inden for de gældende rammer. Ministeriet har derfor bedt DSB's direktion redegøre for, om de pågældende engangsvederlag er udbetalt i overensstemmelse med Finansministeriets rammer for aflønning af tjenestemænd. DSB er desuden blevet bedt om at redegøre for, om virksomhedens lønforvaltning generelt sker inden for rammerne af kapitel 4 i Lov om den selvstændige, offentlige virksomhed DSB. Når redegørelsen fra DSB foreligger, vil ministeriet orientere Rigsrevisionen herom.

Rigsrevisionens bemærkninger

Banedanmarks skattesag

Rigsrevisionen finder det særligt utilfredsstillende, at Trafikministeriet ikke har sikret, at der blev gennemført en mere hurtig, sikker og enkel undersøgelse af Banedanmarks skattesag, og at ministeriet indtog en unødigt passiv rolle.

Rigsrevisionens vurdering baserer sig på, at Banedanmarks interne undersøgelse af skattesagen ikke har været gennemført hurtigt, fordi sagen efter mere end 1½ år endnu ikke er færdig. Den interne undersøgelse har heller ikke været sikker, fordi der ikke er noget materiale, som dokumenterer, at habiliteten for deltagerne i den interne under-

søgelse af Banedanmarks skattesag blev undersøgt. Endvidere kan der være relevante sager, som ikke blev undersøgt på grund af afgrænsninger i tid og organisation i Banedanmarks interne undersøgelse, hvis resultater er offentliggjort i den skriftlige rapport om sagen. Tillige kunne organiseringen af Banedanmarks interne undersøgelse af skattesagen med 2 undersøgelsesgrupper efterfulgt af såvel mundtlige afhøringer som supplerende skriftlige afhøringer have været tilrettelagt mere enkelt og målrettet. Herudover fulgte Trafikministeriet ikke arbejdet i de 2 grupper, som undersøgte sagen, og præciserede over for Banedanmark, at Banedanmark selv havde ansvaret for den endelige rapport.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at antallet af tjenstlige afhøringer i august/september 2004 nu bliver udvidet til at omfatte 3 nye personer med et betydeligt ledelsesansvar i Banedanmark, herunder chefen for det område, som skattesagen udsprang fra. I den nuværende afhøringsfase lægger Trafikministeriet afgørende vægt på, at Kammeradvokaten følger de igangværende afhøringer i Banedanmark bl.a. for at sikre, at undersøgelsen får den nødvendige udstrækning. Opfølgningen på Banedanmarks interne undersøgelse af skattesagen er således fortsat i gang, og der foreligger ikke en endelig undersøgelse af skattesagen.

Rigsrevisionen anbefaler, at Trafikministeriet af hensyn til såvel de enkelte medarbejdere som en effektiv og redelig tilrettelæggelse af arbejdet i Banedanmark sikrer, at den interne undersøgelse afsluttes hurtigst muligt.

DSB's skattesag

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at DSB i 2002 indgik en aftale med 39 lokomotivførere om udbetaling af skattefrie dagpenge som kompensation for udvist fleksibilitet i forbindelse med flytning af tjenestested. Aftalen var dog uden hjemmel i tjenesterejsecirkulæret. Derfor blev aftalen ændret, så kompensationen i stedet blev udbetalt som skattepligtige engangsvederlag. Trafikministeriet har dog fået indikationer på, at udbetalingen af engangsvederlag i 2002 muligvis ikke er inden for de gældende rammer. Ministeriet har derfor anmodet DSB om en redegørelse herom.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Trafikministeriet har involveret sig forskelligt i Banedanmarks og DSB's skattesager, fordi DSB's skattesag var et anliggende for DSB's bestyrelse. Hertil kommer, at den igangværende undersøgelse i Banedanmark er rettet mod at afdække, om der er grundlag for disciplinære sanktioner over for ledende medarbejdere.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at DSB har håndteret skattesagen hurtigt. Rigsrevisionen er enig i Trafikministeriets håndtering af DSB's skattesag.

V. Trafikministeriets rolle som eneejer

214. Formålet med kapitlet er at besvare spørgsmålet, om ministeriet har varetaget rollen som eneejer fyldestgørende.

Rigsrevisionen har udvalgt 3 sagsområder som eksempler. De er Post Danmark A/S, DSB og BornholmsTrafikken. Post Danmark A/S er et aktieselskab, der er fuldt ud ejet af staten, DSB er en selvstændig offentlig virksomhed, hvor udøvelsen af eneejerrollen ikke er væsentligt forskellig fra udøvelsen af rollen i et fuldt ud statsejet aktieselskab, og BornholmsTrafikken har været under omdannelse til et aktieselskab, jf. pkt. 73.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at udøvelse af ejerrollen forudsætter, at Trafikministeriet har klarlagt, hvilke forhold i selskaberne ministeriet skal have informationer om for at kunne udøve et overordnet økonomisk tilsyn med selskaberne. Endvidere forudsætter en fyldestgørende udøvelse af rollen som eneejer, at ministeriet modtager klar tilsynsinformation og anvender den aktivt. Rigsrevisionen har vurderet, om ministeriet opfylder disse forudsætninger med de 3 nævnte selskaber som eksempler.

215. Trafikministeriet har generelt en sektorpolitisk rolle som udøvende myndighed på det trafikpolitiske område. Herudover har ministeriet flere forskellige specifikke roller i forhold til selskaberne. Ministeriet er således både ejer, sektortilsynsmyndighed og koncessionsgiver. Rigsrevisionen belyser i denne undersøgelse alene ministeriets eneejerrolle. I rollen som eneejer udøver ministeriet et overordnet økonomisk tilsyn med selskaberne.

216. Trafikministeriet indgik i 2001 i et tværministerielt embedsmandsudvalg, som skulle belyse og vurdere de juridiske problemstillinger for aktieselskaber med statslig deltagelse. Udvalget skulle pege på eventuelle uklarheder i regelgrundlaget og afgive forslag til ændringer af regler og praksis.

Udvalget afgav rapporten "Statslige aktieselskaber – tilsyn, styring og ansvar" (September 2003). Som opfølgning herpå nedsatte regeringen en arbejdsgruppe, som afgav rapporten "Staten som aktionær" (Januar 2004), der indeholdt overordnede retningslinjer for den praktiske udøvelse af ejerskabet og anvendelsen af selskabsformen.

217. Rapporterne om statslige aktieselskaber udstikker kun i få tilfælde konkrete handlingsanvisninger for udøvelse af et ejerskab. Overordnet fastslås det, at ministeren har pligt til at føre et overordnet økonomisk tilsyn med udviklingen i selskaberne – som udgangspunkt baseret på selskabernes ordinære rapportering – og må i øvrigt forventes at udøve sine aktionærkompetencer i forhold til de emner, der behandles på selskabernes generalforsamlinger. Udøvelsen må derfor bero på, at ministeriet har udarbejdet konkrete analyser og vurderinger af, hvordan ejerrollen i tilknytning til det enkelte selskab forvaltes mest hensigtsmæssigt.

218. Finansministeriet udgav i juni 2004 ”Statens selskaber 2004”. Publikationen giver et overblik over udviklingen i statslige aktieselskaber og delvis statsligt ejede aktieselskaber. Publikationen giver indledningsvist et overblik over statens aktieposter, der pr. 31. december 2003 var fordelt på 23 selskaber, hvoraf 13 var statslige aktieselskaber. Dertil kommer DSB som selvstændig, offentlig virksomhed. Endvidere beskrives overordnet selskabernes økonomiske resultater for regnskabsåret 2003 samt statens udbytteindtægter. Publikationen følger op på anbefalingerne i publikationen ”Staten som aktionær” om bestyrelsessammensætningen i statslige aktieselskaber, og der gives en status for den aktuelle sammensætning af bestyrelserne i relation til erhvervsmæssig baggrund, anciennitet, alder og køn.

Endelig indeholder publikationen en række faktuelle oplysninger, herunder bestyrelsessammensætningen og finansielle nøgletal, for de selskaber mv., som staten helt eller delvist ejer. For de større selskaber er disse oplysninger suppleret med en beskrivelse af deres overordnede forretningsmæssige udvikling.

A. Trafikministeriets selskabsenhed

219. Trafikministeriet oprettede den 1. november 2001 en selskabsenhed. Oprettelsen var en udløber af ministeriets erfaringer med selskabsrelaterede forhold i forbindelse med sagen om Combis og sagen vedrørende SAS og Maersk Airs ulovlige rutesamarbejde. Oprettelsen var endvidere et udtryk for den øgede opmærksomhed om selskabsforhold, som dannede baggrund for nedsættelsen af det tværministerielle embedsmandsudvalg. Selskabsenheden samlede i

samarbejde med fagkontorerne opgaven med at styre ministeriets selskaber.

220. Selskabsenheden beskæftiger sig med rådgivning om den økonomiske udvikling, stiftelse, køb og salg af virksomheder samt konkurrence- og selskabsretlige spørgsmål. Ved selskaber forstås i denne sammenhæng: Sund & Bælt Holdning A/S, Post Danmark A/S, Københavns Havn A/S, Ørestadsselskabet I/S, DSB og Scandlines AG. Selskabsenheden varetager i samarbejde med fagkontorerne omannelser og selskabsdannelser, behandling af selskabsretlige spørgsmål og fastlæggelse af retningslinjer for udøvelse af ministeriets ejerrolle over for selskaberne. Selskabsenheden er organisatorisk tilknyttet Økonomiafdelingen.

Retningslinjer for tilsyn

221. Trafikministeriet har fulgt anbefalingerne i rapporten ”Statslige aktieselskaber – tilsyn, styring og ansvar”, og trak i forbindelse med generalforsamlingerne i Post Danmark og DSB i foråret 2004 ministeriets repræsentanter ud af bestyrelserne. Departementet vil herefter som udgangspunkt ikke længere modtage og gennemgå bestyrelsesmaterialet.

222. Trafikministeriet har primo 2004 udarbejdet retningslinjer for udøvelsen af ejerskabet af Post Danmark A/S og DSB med specifikke anvisninger for løbende kommunikation mellem selskaber og departement. Retningslinjerne for varetagelsen af ejerskabet af Post Danmark og DSB ligger i forlængelse af anbefalingerne i rapporterne om statslige aktieselskaber. Vedtægterne for Post Danmark og DSB er på generalforsamling og virksomhedsmøde blevet justeret i overensstemmelse med ministeriets retningslinjer.

223. Retningslinjerne behandler emner som:

- Strategisk grundlag
- Regelgrundlag om lovgivning og vedtægter
- Bestyrelsen om valg, sammensætning, honorar
- Kvartalsmøder
- Løbende kommunikation
- Generalforsamlinger
- Kommunikationspolitik
- Forholdet til myndighedsopgaverne.

224. Som følge af forpligtelser i de enkelte selskabers lovgrundlag vedrørende orientering af trafikministeren om sager af væsentlig betydning skal kommunikationen mellem selskaber og ministeriet som ejer ske mellem departementet og bestyrelsen. Disse forpligtelser er blevet indføjet i retningslinjerne.

225. Det fremgår af retningslinjerne, at kontakten mellem ministeriet og selskaberne som udgangspunkt vil foregå på kvartalsmøder mellem ministeren og selskabernes respektive bestyrelsesformandskaber. For DSB's vedkommende afholdes generalforsamlinger i form af et virksomhedsmøde. Forhold vedrørende forberedelsen af virksomhedsmødet og mødets afholdelse mv. fremgår af retningslinjerne.

226. Det fremgår videre af retningslinjerne, at DSB og Post Danmarks bestyrelser forud for kvartalsmøder/virksomhedsmøder skal sende en skriftlig redegørelse for selskabets udvikling til trafikministeren. Bestyrelserne skal her give deres vurderinger af selskabets økonomiske udvikling, herunder de væsentligste faktorer der har betydning for denne. Det påhviler bestyrelserne at tilse, at ministeren automatisk modtager relevant information i øvrigt, herunder om de forhold der skal drøftes på kvartalsmøderne.

227. Kvartalsmøderne skal anvendes til at drøfte resultatomål, selskabernes styring, økonomiske og andre risikomønter, status for strategi, kapitalstruktur, ressource- og kontraktrelaterede emner, spørgsmål knyttet til sektorlovgivningen og ejerrelaterede emner. Visse emner behandles kvartalsvis, andre årligt.

228. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at de nye retningslinjer formelt sikrer ministeriet den nødvendige tilsynsinformation.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Trafikministeriet har udarbejdet retningslinjer for ministeriets overordnede økonomiske tilsyn med ministeriet selskaber. Retningslinjerne sikrer formelt den nødvendige tilsynsinformation.

Rigsrevisionens vurdering baserer sig på, at Trafikministeriet i 2001 oprettede en selskabsenhed og i 2004 har udarbejdet retningslinjer for udøvelsen af enejerrollen i Post

Danmark A/S og DSB. Retningslinjerne blev vedtaget og indført i vedtægterne for Post Danmark og DSB på disses generalforsamlinger i april 2004.

Rigsrevisionen anbefaler, at Trafikministeriet efter en kortere årrække evaluerer retningslinjerne for ministeriets overordnede økonomiske tilsyn med ministeriets selskaber.

B. Trafikministeriets udøvelse af rollen som eneejer

a. Post Danmark A/S

Etablering

229. Post Danmark A/S blev stiftet med virkning fra 1. januar 2002 ved lov nr. 409 af 6. juni 2002 om Post Danmark A/S. Ved stiftelsen overtog aktieselskabet de aktiviteter, som tidligere blev drevet af den selvstændige, offentlige virksomhed Post Danmark. Selskabet er fuldt ud stats-ejet. Trafikministeren fik ved loven om Post Danmark A/S bemyndigelse til at sælge op til 25 % af aktierne i selskabet. Frasalg har endnu ikke fundet sted.

230. Etableringen af aktieselskabet kan ses som det endelige tiltag med henblik på at drive postvirksomhed i Danmark på et forretningsmæssigt grundlag. Tiltagene blev indledt i 1995 med omdannelsen af det danske postvæsen til den selvstændige, offentlige virksomhed Post Danmark ved lov nr. 88 af 8. februar 1995.

Information til udøvelse af eneejerrollen

231. Post Danmark A/S ledes af en bestyrelse, som består af 9 medlemmer, hvoraf 4-7 vælges af generalforsamlingen (i praksis ministeren, som eneejer af selskabet), og 3 vælges af medarbejderne. Bestyrelsen ansætter selskabets direktion og har kompetence til at afskedige denne.

232. Det fremgår af Post Danmark A/S' vedtægter, at så længe selskabet er fuldt ejet af den danske stat, skal bestyrelsen på begæring stille enhver oplysning om selskabets virksomhed til rådighed for den minister, der repræsenterer staten som eneaktionær, medmindre dette er i strid med ufravigelige bestemmelser i særlovgivningen, herunder tavshedspligtsbestemmelserne i lov om Post Danmark A/S. Bestyrelsen er forpligtet til at orientere den minister, der repræsenterer staten som eneaktionær, om forhold vedrøren-

de selskabets virksomhed, som er af væsentlig økonomisk eller politisk betydning, så ministeren kan varetage statens ejerinteresser på generalforsamlingen.

233. Trafikministeriet modtager til brug for sit overordnede økonomiske tilsyn kvartalsrapporter, som bestyrelsen udsender forud for kvartalsmøderne med trafikministeren. Ministeriet har fastsat, hvilken information denne rapport skal indeholde. Derudover modtager ministeriet information fra bestyrelsen, hvis bestyrelsen vurderer, at der er tale om forhold, der er omfattet af bestyrelsens informationspligt. Endelig modtager ministeriet offentliggjorte økonomirapporter fra Post Danmark A/S.

234. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Trafikministeriet efter oprettelse af selskabsenheden på systematisk vis modtager de nødvendige informationer om Post Danmark A/S, så ministeriet kan udøve det økonomiske tilsyn, som ejerrollen kræver.

Aktiv anvendelse af information

235. Rigsrevisionen har gennemgået ministeriets sager om styring af Post Danmark A/S. Siden selskabsenhedens oprettelse i 2001 har selskabsenheden stået for behandlingen af det bestyrelsesmateriale, Trafikministeriet modtager fra selskabet. Gennemgangen har vist, at selskabsenheden på baggrund af det modtagne materiale udarbejder detaljerede notater herom. Ministeriets fagkontor for Post Danmark A/S bidrager desuden lejlighedsvis med notater eller koordinerer disse med selskabsenheden.

236. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at ministeriets analysearbejde er blevet samlet og intensiveret efter oprettelsen af selskabsenheden. Det er således Rigsrevisionens opfattelse, at ministeriet aktivt anvender oplysningerne om Post Danmark A/S.

b. DSB

Etablering

237. DSB blev pr. 1. januar 1999 etableret som en selvstændig, offentlig virksomhed i henhold til lov 485 af 1. juli 1998 om den selvstændige, offentlige virksomhed DSB

og om DSB S-tog A/S (DSB-loven). DSB ejer 100 % af DSB S-tog A/S.

Information til udøvelse af eneejerrollen

238. DSB blev etableret med en direktion og bestyrelse. Selskabets øverste organ er virksomhedsmødet, der svarer til en generalforsamling. Trafikministeren udøver på virksomhedsmødet de beføjelser, der efter årsregnskabsloven tilkommer generalforsamlingen i et aktieselskab, idet ministeren sidestilles med en eneaktionær.

239. Ministeren vælger – bortset fra 3 medarbejderrepræsentanter – 6 medlemmer til bestyrelsen, herunder formanden og næstformanden. Ministeren kan til enhver tid afsætte de af ministeren udpegede medlemmer.

240. Bestyrelsen i DSB er forpligtet til at orientere ministeren om forhold i selskabet af væsentlig økonomisk eller politisk betydning. Bestyrelsen skal på begæring stille enhver oplysning om selskabets virksomhed til rådighed for ministeren. Ministeren kan til enhver tid fordre alle sådanne oplysninger om den af DSB drevne virksomhed, som findes fornødne.

241. Trafikministeriet modtager løbende kvartalsrapporter, årsregnskaber og halvårsregnskaber fra DSB. Trafikministeriet gennemgår de løbende revisionsprotokollater. Efter udgangen af hvert kalenderår udarbejder og fremsender DSB en udtømmende og forklarende rapport om trafikafviklingen til Trafikministeriet. Rapporten indeholder bl.a. redegørelser for DSB's opfyldelse af krav til minimumsbetjening, den opnåede regularitet, de opnåede belægningsgrader, eventuelle ulykker og uheld m.m. Herudover udarbejder DSB en opfølgning på eventuelle større trafikomlægninger, en orientering om omlægninger af visse rabatordninger samt om eventuelle nye ordninger.

242. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Trafikministeriet efter oprettelse af selskabsenheden på systematisk vis modtager de nødvendige informationer om DSB, så ministeriet kan udøve det økonomiske tilsyn, som ejerrollen kræver.

Aktiv anvendelse af information

243. Rigsrevisionens sagsgennemgang har vist, at Trafikministeriets selskabsenhed gennemgår årsrapporter og delårsrapporter, der sammenholdes med de budgetmæssige forudsætninger for DSB's virksomhed. Herudover har departementet ydet assistance til ministeren i forbindelse med kvartalsmøderne med formandskabet for DSB's bestyrelse, hvor formandskabet orienterer om den løbende udvikling i DSB's virksomhed. Selskabsenheden udarbejder endvidere en række kommentarer til udvalgte punkter på dagsordenen for såvel bestyrelsesmøder, indtil ministeriets repræsentant udgik af bestyrelsen, som kvartalsmøder.

244. Trafikministeriet har oplyst, at departementet særligt har fokuseret på forhold vedrørende låneoptagelse og areal- og ejerforhold mv. Herudover har ministeriet en særlig indgående dialog med DSB i forbindelse med afklaringen af større, ejerrelaterede spørgsmål såsom salget af DSB Gods, stykgods, vognladning og tilrettelæggelse af rammerne for DSB's udlandsaktiviteter.

245. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at ministeriet aktivt anvender oplysningerne om DSB.

c. BornholmsTrafikken

246. BornholmsTrafikken har siden 1973 været ejet af staten og er i henhold til lov nr. 272 af 23. maj 1973 en statsvirksomhed. BornholmsTrafikken ledes af en Styrelse. Den daglige drift forestås af en direktør. Der er i tilknytning til loven fastsat vedtægter inden for hvis rammer, Styrelsen kan træffe dispositioner. Trafikministeren kan give generelle eller specielle instrukser og direktiver for virksomheden i henhold til vedtægten. Ministeriet har oplyst, at ministeriet normalt ikke giver instrukser om BornholmsTrafikkens daglige drift.

247. BornholmsTrafikkens Styrelse og direktøren skal sammen lede virksomheden og sørge for en forsvarlig organisation af denne. Styrelsen skal påse, at bogføring og formueforvaltning sker i overensstemmelse med de til enhver tid gældende bestemmelser for staten og i øvrigt på en efter virksomhedens forhold tilfredsstillende måde. Styrel-

sen uarbejder et- og flerårige drifts-, investerings- og finansieringsbudgetter for BornholmsTrafikkens anlægs- og driftsvirksomhed.

Information til udøvelse af eneejerrollen

248. BornholmsTrafikkens evne til økonomistyring blev i slutningen af 1990'erne påvirket af, at den daværende økonomichef fratrådte. Desuden blev indtjeningsmulighederne svækket ved bortfaldet af den væsentligste del af det told-frie salg fra 1. juli 1999. Endelig var Øresundsbroen næsten færdigbygget (åbnet 1. juli 2000), og der skulle i den forbindelse investeres i en hurtigfærge til ruten Rønne/Ystad.

249. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at disse ganske betydelige påvirkninger af BornholmsTrafikkens fremtidige indtjeningsevne, driftsforhold og rutestruktur kun i ringe grad var forberedt af BornholmsTrafikken.

250. Trafikministeriet fandt i 1999 BornholmsTrafikkens økonomistyring utilstrækkelig. I slutningen af 1999 vurderede ministeriet, at BornholmsTrafikken ikke ville kunne overholde sit 1999-budget, og at den daværende direktør ikke orienterede ministeriet og Styrelsen for BornholmsTrafikken tilstrækkeligt om de opståede økonomiske problemer.

251. Trafikministeriet kunne i efteråret 1999 konstatere, at BornholmsTrafikken ikke i tilstrækkelig grad havde budgetlagt ændringerne, og en efterfølgende budgetrevision, foretaget af et eksternt konsulentfirma, afdækkede en betydelig budgetmanko for 1999 og årene fremover.

252. Rigsrevisionen påtalte i beretning nr. 18/99 om revisionen af statsregnskabet for 1999 et mangelfuldt virksomhedsregnskab for 1999 samt en mangelfuld økonomistyring. Rigsrevisionen anbefalede, at bogholderi, datastrømme og registreringer i øvrigt blev omlagt ved overgang til et nyt og tidssvarende økonomistyringssystem. Rigsrevisionen konstaterede desuden, at BornholmsTrafikkens Styrelse uden hensyntagen til BornholmsTrafikkens aktuelle økonomi nedsatte taksterne for godstransport med 30 %. I forbindelse med efterfølgende udarbejdelse af bl.a. bidrag til finansloven og virksomhedsregnskab blev BornholmsTrafikkens manglende økonomiske kompetence understreget,

idet Trafikministeriet ved flere lejligheder måtte overtage udarbejdelsen af finanslovbidrag.

253. Trafikministeriet vurderede i forlængelse af budgetrevision i 1999-2000, at direktionens faglige kompetence var utilfredsstillende. En formel vurdering af den faglige kompetence i rederiets direktion førte til, at ministeriet, i strid med en indstilling fra Styrelsen, ikke forlængede den daværende direktørs kontrakt. En ny direktør tiltrådte i foråret 2000.

254. Trafikministeriet har oplyst, at ministeriet i december 1997 udarbejdede "Analyse af den fremtidige trafikbetjening af Bornholm", som både omhandler overvejelser om ændringer i trafikbetjening, trafikudvikling og Bornholms-Trafikkens tonnage. Ministeriets bestræbelser på at implementere rapportens anbefalinger var i perioden præget af en konsensussøgning mellem statens ejerinteresser og lokale bornholmske ønsker til transporten.

255. På baggrund af budgetrevisionen blev der i foråret 2000 gennemført forhandlinger mellem Trafikministeriet og Bornholms-Trafikkens Styrelse med henblik på at tilvejebringe en samlet løsning af rederiets budgetproblemer. Forhandlingerne resulterede i en økonomisk aftale for årene 2000-2002. Den indeholdt en kombination af merbevillinger, takstforhøjelser samt besparelser og rationaliseringer i virksomheden, jf. Akt 303 21/6 2000.

256. I 2001 blev der indledt et samarbejde mellem Trafikministeriet og Rigsrevisionen om overvågning af Bornholms-Trafikkens etablering af det nødvendige økonomiske styringsgrundlag. Rigsrevisionen, ministeriet og Bornholms-Trafikken holdt i løbet af 2001/2002 en række møder, der førte frem til ibrugtagning 1. januar 2002 af et nyt økonomistyringssystem samt ansættelse af ny økonomichef i 2001 og ny regnskabschef i 2002.

257. Bornholms-Trafikken udarbejder nu økonomirapporter 4 gange årligt. I økonomirapporterne skal Bornholms-Trafikken bl.a. oplyse det månedlige passagertal og den månedlige omsætning. Herudover har Bornholms-Trafikken med virkning fra 2002 udarbejdet halvårs- og årsregn-

skaber i henhold til retningslinjerne for statslige virksomheder samt fra og med regnskabsåret 2003 tillige halvårs- og årsregnskaber efter Årsregnskabsloven. Endvidere har BornholmsTrafikken siden juli 2003 udarbejdet månedsrapporter.

258. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Trafikministeriet siden 2002 på systematisk vis modtager de nødvendige informationer om BornholmsTrafikken, så ministeriet kan udøve det økonomiske tilsyn, som ejerrollen kræver.

Aktiv anvendelse af information

259. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Trafikministeriets tilsyn med BornholmsTrafikken blev intensiveret ved oprettelsen af selskabsenheden. Herefter har ministeriet, herunder selskabsenheden, arbejdet for at sikre, at BornholmsTrafikkens Styrelse og direktion fik mulighed for at trimme rederiet til konkurrencedygtigt at deltage i det EU-udbud vedrørende færgebetjeningen af Bornholm, som regeringen besluttede i december 2000. Trimningen har omfattet en lang række tiltag som ændring og slankning af organisationen, herunder omlægninger af forretningsprocesser og systemer og en betydelig styrkelse af økonomifunktionen. Ministeriet har hyppig direkte kontakt og mødeaktivitet med BornholmsTrafikkens direktion og administration.

260. Det fremgik af bemærkningerne til lovforslag L 35 af 23/10 2002 om BornholmsTrafikken, at Trafikministeriets tilladelse til at oprette BornholmsTrafikken A/S skulle sikre grundlaget for, at rederiet kunne konkurrere på lige fod med private rederier.

261. I forbindelse med udbuds- og omdannelsesprocessen nedsatte Trafikministeriet 2 separate arbejdsgrupper. For selve udbuddet en ministeriel arbejdsgruppe, som rapporterede til en politisk følgegruppe, og en arbejdsgruppe for omdannelse til aktieselskab. Omdannelsen til aktieselskab skulle ifølge bemærkningerne sikre BornholmsTrafikken større fleksibilitet og kommerciel frihed og dermed bedre mulighed for at agere forretningsmæssigt og konkurrere på lige vilkår med private rederivirksomheder.

262. Trafikministeriet iværksatte en såkaldt "due diligence"-procedure i starten af 2002 med sigte på at omdanne BornholmsTrafikken til et aktieselskab. Omdannelsen skulle have virkning fra 1. april 2003, men blev senere udsat til efteråret 2004/januar 2005. Kammeradvokaten gennemgik i den forbindelse BornholmsTrafikkens kontraktlige forpligtigelser og risici, mens et større revisionsfirma blev inddraget i at kortlægge de finansielle risici i forbindelse med it, bogholderi, budgettering og regnskabsaflæggelse i henhold til årsregnskabsloven.

263. BornholmsTrafikken gennemgik i perioden 2002-2003 således en udviklingsproces med henblik på at styrke virksomhedens økonomistyring og ruste virksomheden til at deltage i det igangværende udbud. Der er udarbejdet en model-åbningsbalance, som indeholder de forudsætninger, som skal lægges til grund ved stiftelsen af aktieselskabet BornholmsTrafikken A/S.

264. Rigsrevisionen har løbende fulgt og vurderet Trafikministeriets tilsyn med BornholmsTrafikken. Det er på den baggrund Rigsrevisionens opfattelse, at Trafikministeriet har foretaget væsentlige relevante økonomiske analyser af risikoområder og kortlagt alle forhold, der forventes at påvirke virksomhedens drift og likviditet de nærmeste år inden udarbejdelsen af selskabets åbningsbalance. Det er således Rigsrevisionens opfattelse, at ministeriet aktivt har anvendt oplysningerne om BornholmsTrafikken.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder, at Trafikministeriets varetagelse af rollen som eneejer er fyldestgørende.

Rigsrevisionens vurdering baserer sig på, at Trafikministeriet, efter selskabsenheden er oprettet, systematisk modtager og aktivt anvender de nødvendige informationer om ministeriets selskaber, så ministeriet kan udøve det økonomiske tilsyn, som ejerrollen kræver.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at ministeriet løbende modtager rapporter om udviklingen i selskaberne og udarbejder deltaljerede notater herom.

VI. Sammenfatning om Trafikministeriets koncernstyring

Trafikministeriets koncernstyring

265. Rigsrevisionen finder det samlet utilfredsstillende, at Trafikministeriet først inden for de seneste år i væsentlig grad har ændret styringen af institutioner og udøvelsen af rollen som eneejer, når ministeriet har haft problemer med styringen af områderne i mange år.

Rigsrevisionen finder, at tempoet for færdiggørelsen og udmøntningen af koncernledelsesinformationssystemet skal sættes op. Hvis systemet, som alene er et teknisk værktøj, skal have succes, er det herudover afgørende, at ministeriets ledelse aktivt anvender informationerne i dialogen med og opfølgningen på institutionerne. Ministeriets opfølgning i forhold til institutionerne bør være mere aktiv og konsekvent.

Rigsrevisionen finder samlet, at Trafikministeriets koncernstyring med de nye tiltag har den rigtige og mere tidsvarende retning. Det kan først endeligt vurderes om nogle år, om ændringerne også fungerer i praksis.

Trafikministeriets koncern

266. Rigsrevisionen baserer sin vurdering på, at Trafikministeriet i perioden 2001-2004 har taget en række initiativer med henblik på at styrke ministeriets styring af institutioner inden for koncernen. Det er primært sket ved, at ministeriet i koncernstyringen medio 2003 begyndte at anvende et nyt koncernledelsesinformationssystem. Systemet dækker dog ikke koncernens samlede virksomhed og er endnu langt fra fuldt funktionelt.

Rigsrevisionen finder, at ministeriets fortsatte udmøntning af ministeriets strategi og opbygning af informationssystemet bør tage udgangspunkt i en systematisk konkretisering af ministeriets opgaver og måling af effekten af institutionernes aktiviteter. Det vil være med til at udvikle en mere tidssvarende koncernstyring, hvor der er sammenhæng mellem værktøjerne til mål- og resultatstyring af institutionerne, der i højere grad inddrager mål for effekt.

Trafikministeriets opfølgning på Banedanmark

267. Rigsrevisionen baserer sin vurdering på, at Trafikministeriet i langt højere grad kunne have fulgt op på områder med problemer i Banedanmark. Det ville dog have krævet, at 3 forudsætninger herfor var til stede. For det første skulle Banedanmarks registreringssystemer have været i orden. For det andet skulle ministeriet på et tidligere tidspunkt havde haft et tidssvarende informationssystem. For det tredje kunne ministeriet, som alle de 3 enkeltsager i almindelighed og skattesagen i særdeleshed viser, have udvist større handlekraft ved i højere grad at påtage sig et ansvar for, at problemerne i Banedanmark enten ikke opstod eller have håndteret disse hurtigere og mere resolut, da de opstod.

Rigsrevisionen finder, at ministeriet fortsat bør følge den forstærkede indsats over for Banedanmark nøje, som ministeriet satte i gang ultimo 2003, da mange af virksomhedens problemer fortsat ikke er løst.

Trafikministeriets rolle som eneejer

268. Rigsrevisionen baserer sin vurdering på, at Trafikministeriet har styrket tilvejebringelse og anvendelse af informationer til brug for udøvelse af rollen som eneejer. Oprettelsen af ministeriets selskabsenhed har været et væsentligt led i denne styrkelse.

Rigsrevisionen finder, at ministeriets udøvelse af rollen som eneejer nu sker på et tidssvarende og fyldestgørende grundlag.

Rigsrevisionen, den 6. september 2004

Henrik Otbo

/Erik Dorph Sørensen