



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

December 2019

**Rigsrevisionens notat om
beretning om**

forsinkelsen af Signalprogrammet

Opfølgning i sagen om forsinkelsen af Signalprogrammet (beretning nr. 9/2016)

27. november 2019

RN 1504/19

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om forsinkelsen af Signalprogrammet, som blev indledt med en beretning i 2017. Vi har tidligere behandlet sagen i notat til Statsrevisorerne af 3. maj 2017.

Konklusion

Transportministeriet har taget en række initiativer med henblik på at styrke styringen af Signalprogrammet. Ministeriet har således i 2017 fået gennemført et eksternt review af Signalprogrammets tidsplaner og økonomi fra oktober 2016, har styrket grundlaget for at vurdere, om Signalprogrammets tidsplaner fremadrettet kan overholdes, og har taget initiativer til at sikre, at oplysninger fra Banedanmark afspejler Signalprogrammets aktuelle fremdrift.

Rigsrevisionen finder Transportministeriets, herunder Banedanmarks, initiativer tilfredsstillende og vurderer, at sagen kan afsluttes. Banedanmark forventer først at afslutte Signalprogrammet i 2030, og Rigsrevisionen skal derfor understrege, at selv om der nu er gennemført initiativer til at forbedre styringen, er der fortsat væsentlige risici i programmet.

Rigsrevisionen baserer konklusionen på følgende:

- Det eksterne reviews vurderinger af Signalprogrammets tidsplaner og økonomi fra oktober 2016, herunder planerne for at reducere risikoen forbundet hermed, resulterede i, at Transportministeriet præsenterede en ny tidsplan for Signalprogrammet.
- Banedanmark har styrket kontrollen af leverancerne fra Signalprogrammets leverandører og sikret, at opgørelsen af det økonomiske forbrug afspejler det betalte til leverandøren. Banedanmark har desuden skabt sammenhæng mellem delprojekternes tidsplaner og den samlede tidsplan for Signalprogrammet.
- Transportministeriet har taget initiativer til at styrke departementets tilsyn med Banedanmarks styring af Signalprogrammet. Herunder har ministeriet udviklet en model til afrapportering af status for Signalprogrammet, som indebærer, at departementet månedligt gennemgår Banedanmarks skriftlige statusrapportering til Folketinget på et tilsynsmøde, før den sendes med eventuelle rettelser til Folketinget.

Sagsforløb for en større undersøgelse



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

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i januar 2017 en beretning om forsinkelsen af Signalprogrammet. Beretningen handlede om Transport- og Boligministeriets (herefter Transportministeriet) styring af Signalprogrammet, herunder tilsynet med Banedanmark, der står for udførelsen af programmet. Transportministeriet havde siden 2015 oplyst Folketinget om mulige forsinkelser i Signalprogrammet, men har fastholdt den overordnede tidsplan for programmet. Formålet med beretningen var derfor at undersøge, om Transportministeriet havde haft et tilstrækkeligt grundlag for at vurdere, om tidsplanen for Signalprogrammet kunne overholdes.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, kritiserede de, at Signalprogrammet på daværende tidspunkt var blevet forsinket med op til 3 år og var blevet ca. 4,4 mia. kr. dyrere end forventet. Statsrevisorerne bemærkede, at Banedanmark havde haft en utilstrækkelig styring af Signalprogrammet. Statsrevisorerne fandt det også kritisabelt, at Transportministeriet ikke i tide havde forholdt sig mere kritisk til Banedanmarks oplysninger om programmets fremdrift. Statsrevisorerne bemærkede også, at Transportministeriet og Banedanmark havde undervurderet kompleksiteten og opgaverne i Signalprogrammet. Endelig bemærkede Statsrevisorerne, at de fortsatte store risici for fordyrelse og forsinkelse af Signalprogrammet nødvendiggjorde en stram styring af programmet fremadrettet.

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

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

Opfølgingspunkt	Status
1. Resultaterne af Transport-, Bygnings- og Boligministeriets eksterne kvalitetssikring af Signalprogrammets nye tidsplaner og økonomi, herunder planerne for at reducere risikoen forbundet hermed.	Behandles i dette notat.
2. Hvorvidt Banedanmark etablerer et solidt grundlag for at vurdere, om Signalprogrammets tidsplaner fremadrettet kan overholdes, herunder sikrer sammenhæng mellem aktiviteter, tid og økonomi.	Behandles i dette notat.
3. Hvorvidt Transport-, Bygnings- og Boligministeriet sikrer, at oplysninger fra Banedanmark, herunder oplysninger til Folketinget, afspejler Signalprogrammets aktuelle fremdrift.	Behandles i dette notat.

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

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

II. Transportministeriets initiativer

6. Vi gennemgår i det følgende Transportministeriets initiativer i forhold til de udestående opfølgingspunkter. Gennemgangen er baseret på materiale fra Banedanmark og Transportministeriets departement. Endvidere har vi holdt møder og brevvekslet med Banedanmark og Transportministeriets departement.

Resultaterne af Transportministeriets eksterne kvalitetssikring

7. Transportministeren oplyste i sin redegørelse, at ministeren havde taget initiativ til en ekstern kvalitetssikring af tidsplaner og økonomi i forhold til den gennemførte genplanlægning af Signalprogrammet. Ifølge ministeren ville kvalitetssikringen omfatte et review af Signalprogrammet med fokus på fremadrettede forbedringsforslag og besparelsesmuligheder, der kunne bidrage til en projektreserve til eventuelle nye uforudsete fordyrelser. Ministeren havde i den forbindelse bedt Banedanmark undersøge, om man kunne gøre yderligere for at fjerne risici fra programmet.

8. Transportministeriet fik i 2017 foretaget et review af Signalprogrammets tidsplaner og økonomi fra oktober 2016, herunder Banedanmarks planer for at reducere risikoen forbundet med Signalprogrammets tidsplaner og økonomi.

Det fremgår af reviewet, at Banedanmark skulle arbejde videre med at styrke styringen af Signalprogrammets kontrakter, økonomi og risiko. I den forbindelse identificerede reviewet en række tiltag, der kunne bidrage til at tilføre Signalprogrammet øget robusthed og styrbarhed, herunder bidrage til at etablere en økonomisk reserve.

Det fremgår også af reviewet, at der selv med implementering af reviewets anbefalinger var en risiko for, at det ikke ville være muligt at gennemføre Signalprogrammet inden for den tidsplan og det budget, der blev fremlagt for Folketinget i 2016. Risikoen relaterede sig til planen for installationen af ombordudstyr. Her vurderede reviewet, at det var usikkert, om Signalprogrammet var i stand til at udruste togene med ombordudstyr i samme takt, som de nye signaler blev udrullet på fjernbanen.

9. Banedanmark offentliggjorde derfor samtidig med reviewet i november 2017 en ny tidsplan for Signalprogrammet. Tidsplanen strækker udrulningen af Signalprogrammet – potentielt helt frem til 2030 – med det formål at sikre, at planen for installation af ombordudstyr i tog og udrulning af de nye signaler er i overensstemmelse, og at programmet ikke forsinker elektrificeringen og introduktionen af Fremtidens Tog.

Banedanmark har oplyst, at Banedanmarks arbejde med implementeringen af reviewets anbefalinger har resulteret i, at der er etableret en lille økonomisk reserve i programmet.

10. Rigsrevisionens gennemgang viser, at reviewet vurderede, at rammen for tidsplanen fortsat rummer risici, men at den samlet set blev vurderet at være den bedst mulige alternative tidsplan.

11. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Transportministeriet har fået gennemført et review af Signalprogrammets tidsplaner og økonomi, herunder planerne for at reducere risikoen hermed. Rigsrevisionen konstaterer, at Banedanmark på den baggrund har udarbejdet en ny tidsplan for Signalprogrammet, som blev offentliggjort i november 2017. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Banedanmarks grundlag for at vurdere, om Signalprogrammets tidsplaner fremadrettet kan overholdes

12. Statsrevisorerne bemærkede, at Banedanmark ikke havde haft et solidt grundlag for at vurdere, om Signalprogrammets tidsplaner kunne overholdes. Statsrevisorerne bemærkede endvidere, at Banedanmarks styring havde været baseret på misvisende og ukorrekte oplysninger om programmets fremdrift og økonomi. Statsrevisorerne pegede endelig på, at der fortsat var store risici for fordyrelse og forsinkelse af Signalprogrammet, hvilket nødvendiggjorde en ekstra stram styring af programmet.

13. Det fremgik af beretningen, at Banedanmark i styringen af Signalprogrammet havde haft helt utilstrækkelige oplysninger om fremdriften i forhold til tidsplanen. Bl.a. havde Banedanmarks oplysninger om fremdriften været baseret på leverandørernes egne opgørelser af værdien af arbejdet og på gennemførte betalinger for udført arbejde, hvor Banedanmark ikke altid havde kontrolleret leverancen, og dermed om tidsplanens milepæle var gennemført. Banedanmark vurderede selv, at det betød, at Banedanmarks betalinger til leverandørerne havde været forud for den reelle fremdrift. Forbruget på Signalprogrammet kunne således ikke bruges til at opføre programmets fremdrift. Det fremgik også af beretningen, at der fra igangsættelsen af Signalprogrammet havde været forsinkelser og siden 2014 været væsentlige indikationer på, at programmet ikke kunne blive færdigt til tiden, uden at Banedanmark havde udarbejdet nye tidsplaner for færdiggørelsen af projektet.

14. Transportministeren oplyste i sin redegørelse, at Banedanmark havde strammet kontrollen af leverancerne fra leverandørerne og gennemførte en strammere økonomistyring, som sikrer den sammenhæng mellem aktiviteter, tid og økonomi, som Rigsrevisionen efterspurgte i beretningen.

Endvidere oplyste transportministeren, at Banedanmark var i fuld gang med at rette op på, at Signalprogrammets dokumentation ikke havde været tydelig nok og ikke havde været på et tilstrækkeligt højt niveau til, at det havde været muligt at styre tilstrækkeligt effektivt på sammenhængen mellem aktiviteter, tid og økonomi. Banedanmark ville bl.a. sikre en tydelig sammenhæng mellem Signalprogrammets betalingsplaner, tidsplaner og økonomistyringsmodel.

15. Vi har gennemgået Banedanmarks initiativer for at styrke grundlaget for at vurdere, om Signalprogrammets tidsplaner fremadrettet kan overholdes, herunder om Banedanmark har sikret sammenhæng mellem aktiviteter, tid og økonomi.

16. Vi har undersøgt, om Banedanmark har overblik over og sikkerhed for leverandørernes fremdrift i forhold til Signalprogrammets tidsplaner. Det har vi gjort ved at gennemgå Banedanmarks dokumentation for leverancekontrol forud for betaling for en stikprøve på 18 af de seneste leverancer på de 4 hovedkontrakter (Fjernbane Vest, Fjernbane Øst, Fjernbane Ombordudrustning og S-banen).

Banedanmark har tidligere betalt leverandørerne ud fra betalingsplaner, som var fastlagt i kontrakterne. Banedanmark har oplyst, at betalingerne nu sker, når leverandørerne når Signalprogrammets milepæle, og Banedanmark har modtaget de leverancer, som knytter sig til milepælene. Herunder skal Banedanmark have kontrollet, at det gennemførte arbejde faktisk er udført, og leverancen er modtaget.

Vores gennemgang viser, at Banedanmark har foretaget en leverancekontrol forud for betaling af 17 af de 18 gennemgåede leverancer.

For den ene af de 18 gennemgåede leverancer har Banedanmark godkendt, at betalingen til leverandøren kan gennemføres, selv om leverancen endnu ikke er modtaget. Godkendelsen er givet med den begrundelse, at betalingen først vil finde sted efter datoen for den betalingsudløsende milepæl. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at det indebærer en risiko for, at Banedanmark kan komme til at betale for en leverance, der ikke er modtaget, hvis leverandøren ikke overholder milepælen. Banedanmark har oplyst, at Banedanmark er enig i denne vurdering og har på den baggrund indskærpet procedureerne.

17. Vi har undersøgt, om Banedanmarks opgørelse af forbruget på Signalprogrammet afspejler leverandørernes aktuelle fremdrift. Det har vi gjort ved at gennemgå udtræk af Banedanmarks betalingsoversigter til leverandørerne og opfølgningen på det økonomiske forbrug i Signalprogrammet, som fremgår af ledelsesrapporteringen.

Banedanmark har oplyst, at de følger et regnskabsprincip, der indebærer, at Banedanmark udgiftsfører alle betalinger til leverandøren ved betaling, under forudsætning af at milepælen i kontrakten er passeret. Banedanmark har endvidere oplyst, at den første betaling, der finder sted på Signalprogrammets delstrækninger, typisk udgøres af en forudbetaling, som leverandøren bl.a. bruger til forberedende arbejder og indkøb af materiel. Ved opnåelsen af de efterfølgende milepæle modtager Banedanmark leverancer fra Signalprogrammets leverandører, som giver Banedanmark et grundlag for at vurdere den faktiske fremdrift i projektet.

Vores gennemgang viser, at det økonomiske forbrug på Signalprogrammet, som fremgår af ledelsesrapporteringen, svarer til de gennemførte betalinger til Signalprogrammets leverandører.

18. Vi har undersøgt, om Banedanmark har overblik over og forholdt sig til fremdriften i de enkelte projekter i Signalprogrammet i forhold til programmets overordnede tidsplan. Det har vi gjort ved at gennemgå Banedanmarks månedlige statusrapporter til Folketinget i perioden fra februar 2018 til september 2019 og Banedanmarks anlægsplan og dens opdateringer fra 2018 og 2019.

Vores gennemgang af de månedlige statusrapporter viser, at Banedanmark for hvert projekt følger fremdriften i forhold til projektets kritiske vej, som er defineret i den seneste anlægsplan. Banedanmark oplyser endvidere i statusrapporterne, hvis en forsinkelse på en strækning betyder, at ibrugtagningstidspunktet i anlægsplanen overskrides.

I 2018 og 2019 har der været forsinkelser på strækninger på fjernbaneprojekterne og S-banen, som bl.a. har haft betydning for, at dele af Signalprogrammet har været under genplanlægning i længere perioder.

Det fremgår af de månedlige statusrapporter til Folketinget, at 4 strækninger på fjernbaneprojekterne har været under genplanlægning i perioden. Det drejer sig om strækningerne Roskilde-Køge, Køge-Næstved, Vejle-Holstebro og Odense-Svendborg. Ifølge statusrapporten for august 2019 har Banedanmark opnået enighed med leverandøren om en ny tidsplan for Roskilde-Køge. For de resterende 3 strækninger har Banedanmark ifølge statusrapporten for september 2019 endnu ikke opnået enighed med leverandørerne om nye tidsplaner.

Det fremgår desuden af de månedlige statusrapporter til Folketinget, at hele S-banen har været under genplanlægning siden august 2018. Ifølge statusrapporterne skyldes det, at Banedanmark har problemer med at komme til enighed med leverandøren om tidsplanen for S-banen. Banedanmark har på baggrund af forsinkelserne på S-banen oplyst Folketinget om, at idriftsættelsen af S-banen forventes udskudt til 2022. Banedanmark har oplyst, at projektet arbejder efter en tidsplan, som forventes aftalt kontraktuelt med leverandøren i november 2019.

Derudover viser gennemgangen, at Banedanmark afspejler S-baneprojektets og fjernbaneprojekternes tidsplaner i anlægsplanen. Vi kan dog ikke se det afspejlet i anlægsplanen fra juni 2019, at strækningen Vejle-Holstebro forventes at overskride deadline for ibrugtagning. Banedanmark har oplyst, at det er korrekt, at forsinkelsen af Vejle-Holstebro ikke er afspejlet i Anlægsplanen fra juni 2019, men at forsinkelsen er afspejlet i den seneste version af Anlægsstatus fra juli 2019, som blev oversendt til Folketinget ved samme lejlighed.

19. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Banedanmark har styrket grundlaget for at vurdere, om Signalprogrammets tidsplaner fremadrettet kan overholdes, herunder styrket sammenhængen mellem aktiviteter, tid og økonomi. Banedanmark har styrket kontrollen af leverancerne fra Signalprogrammets leverandører og sikret, at opgørelsen af det økonomiske forbrug afspejler det betalte til leverandøren. Banedanmark har desuden skabt sammenhæng mellem delprojekternes tidsplaner og den samlede tidsplan for Signalprogrammet. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Transportministeriets oplysninger om Signalprogrammets aktuelle fremdrift

20. Statsrevisorerne bemærkede, at Transportministeriets departement siden efteråret 2014 havde vidst, at der var alvorlige problemer med Signalprogrammet, men at departementet på trods heraf ikke i tilstrækkelig grad havde efterspurgt og sikret sig informationer, der underbyggede eller sandsynliggjorde Banedanmarks vurderinger af, at tidsplanen trods store forsinkelser stadig ville holde. Statsrevisorerne bemærkede, at disse vurderinger efterfølgende viste sig at være urealistiske.

21. Det fremgik af beretningen, at tidsplanerne ikke blev behandlet særligt ofte på tilsynsmøderne mellem departementet og Banedanmark, til trods for at den kritiske milepæl for ibrugtagning af det nye signalsystem på S-banens teststrækning gentagne gange blev udskudt.

22. Transportministeren oplyste i sin redegørelse, at departementet havde taget en række skridt til at styrke tilsynet med Banedanmark og Signalprogrammet, og at departementet løbende ville se på, om der er behov for yderligere at skærpe tilsynet.

23. Vi har undersøgt, om Transportministeriet har taget initiativer, som sikrer, at oplysningerne fra Banedanmark er aktuelle, retvisende og underbyggede. Det har vi gjort ved at gennemgå materialet fra departementets 3 seneste tilsynsmøder med Banedanmark og det materiale, som efterfølgende er oversendt til orientering af Folketinget i form af de skriftlige statusrapporteringer og tilhørende præsentationer fra Banedanmark.

24. Transportministeriet har oplyst, at ministeriet fra marts 2017 intensiverede varigheden og deltagerkredsen i de månedlige tilsynsmøder mellem departementet og Banedanmark vedrørende Signalprogrammet. Ministeriet indførte desuden i februar 2018 en ny skabelon for afrapportering af status for Signalprogrammet. I den nye afrapportering udarbejder Banedanmark månedligt en skriftlig statusrapportering til Folketinget, som gennemgås på et tilsynsmøde med departementet, før den sendes med eventuelle rettelser til Folketinget. Statusrapporteringen suppleres med en opdateret præsentation fra Banedanmark.

Vores gennemgang af referaterne fra tilsynsmøderne mellem Banedanmark og Transportministeriets departement viser, at ministeriet spørger ind til, hvordan forsinkelser påvirker programmets øvrige tidsplaner, udtrykker bekymringer over forsinkelser og understreger væsentligheden af at nå deadlines.

Vores gennemgang af de skriftlige statusrapporteringer til Transportministeriet og Folketinget viser, at disse indeholder ajourførte oplysninger om status på Signalprogrammet. Gennemgangen viser også, at departementet enkelte steder har foretaget tilføjelser i statusrapporteringen til Folketinget på baggrund af tilsynsmødet med Banedanmark.

25. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Transportministeriet har taget initiativer til at styrke departementets tilsyn med Signalprogrammet og sikre, at oplysninger fra Banedanmark afspejler Signalprogrammets aktuelle fremdrift. Rigsrevisionen vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

Lone Strøm