

Statsrevisorernes Sekretariat
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Dato 25. november 2015
J. nr. 2015-257

Frederiksholms Kanal 27 F
1220 København K

Telefon 41 71 27 00

Vedr. Statsrevisorernes beretning nr. 22/2014 om brug af ny anlægsbudgettering i projektet ”Den nye bane København-Ringsted”

Statsrevisorerne har ved brev af 16. september 2015 fremsendt Beretning nr. 22/2014 om brug af ny anlægsbudgettering i projektet ”Den nye bane København-Ringsted” og har anmodet om min redegørelse for de foranstaltninger og overvejelser, som beretningen har givet anledning til.

Mine bemærkninger til de enkelte punkter i Rigsrevisionens beretning og Statsrevisorernes bemærkninger følger nedenfor. Indledningsvis vil jeg dog gerne fremhæve, at projektet Ny bane København-Ringsted er i rigtig god gænge. Projektet står på trods af dets størrelse og betydelige kompleksitet til at åbne til aftalt tid og kvalitet samt inden for projektets budget. Dette vidner om, at projektet overordnet set er forberedt og styret fornuftigt.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at vi efter indførelsen af Ny Anlægsbudgettering har oplevet, at langt de fleste projekter gennemføres inden for aftalt tid, økonomi og kvalitet. Det står i kontrast til omstændighederne før Ny Anlægsbudgettering blev indført, hvor Folketinget med jævne mellemrum skulle tage stilling til fordyrede projekter. I dag hænder det selvfølgelig fortsat, at projekter bliver fordyret, men som helhed har vi de senere år oplevet markant flere billiggørelser, end vi har set fordyrelser. Et af de væsentlige formål med indførelsen af de nye budgetteringsregler var at øge budgetsikkerheden – og det er lykkedes.

Det er endvidere vigtigt at bemærke, at der er gået en del år siden projektet Ny bane København-Ringsted blev forberedt i 2006-2009. Ny Anlægsbudgettering er siden da blevet færdigimplementeret på jernbaneområdet, ligesom der er opstillet standardiserede krav til de eksterne kvalitetssikringer. I lyset af dette bliver nogle af kommentarer i beretningen, der går på det konkrete projekts forberedelse, knap så relevante i forhold til at skabe forbedringer fremadrettet.

Transport- og Bygningsministeriet vil konstruktivt arbejde videre med de af Statsrevisorerne og Rigsrevisionen anførte bemærkninger. Om de enkelte hovedpunkter i beretningen skal jeg bemærke følgende:



Brug af erfaringsbaserede priser og mængder

Ny Anlægsbudgettering forudsætter, at anlægsprojekter så vidt muligt budgetteres ud fra tidligere erfaringer fra lignende projekter. Rigsrevisionen bemærker, at projektet ikke fuldt ud har fulgt Ny Anlægsbudgettering for så vidt angår brugen af erfaringsbaserede priser og mængder.

Rigsrevisionen giver imidlertid også selv forklaringen på dette: Det skyldes, at projektet er det første nyanlæg af jernbane i Danmark i mange årtier, og at det derfor var en præmis for Banedanmark, at budgettet ikke kunne baseres på data om mængder og priser fra sammenlignelige projekter. Og som Rigsrevisionen selv redegør for i beretningen, gennemførte Banedanmark en række yderligere analyser for – så vidt muligt – at imødekomme dette forhold.

I dette lys er det vanskeligt at se, hvad Banedanmark (dengang Trafikstyrelsen) eller Transport- og Bygningsministeriet skulle have gjort i stedet i den givne situation. Jeg mener, at det var fornuftigt, at Banedanmark (Trafikstyrelsen) gennemførte de pågældende analyser. Analyserne har påviseligt medført et mere korrekt anlægsoverslag, end det ellers havde været tilfældet.

Vurdering af den økonomiske konsekvens af projektets risici

Ny Anlægsbudgettering forudsætter, at projektets risici analyseres og vurderes allerede i forberedelsesfasen. Rigsrevisionen anfører, at Banedanmark ikke vurderede den økonomiske konsekvens af de identificerede risici.

Transport- og Bygningsministeriet gør opmærksom på, at Banedanmark (Trafikstyrelsen) *har* vurderet den økonomiske konsekvens af de identificerede risici. Som Rigsrevisionen netop beskriver i beretningens pkt. 61, gennemførte Banedanmark en vurdering af risicienes sandsynlighed og konsekvens. Tilgangen var i tråd med Ny Anlægsbudgetterings retningslinjer for så vidt angår risikovurderinger.

Rigsrevisionen anfører, at en vurdering af en risikos konsekvens som udgift i kroner kunne have skærpet det fokus i forbindelse med budgetteringen af projektet, som er forudsat i ny anlægsbudgettering. Sagen er imidlertid, at risikovurderingen ifølge Ny Anlægsbudgettering som udgangspunkt *ikke* foretages ved en estimeret absolut risikoværdi i kroner – derimod må risikovurderingen kun i helt særlige tilfælde suppleres af en sådan opgørelse.

Der findes forskellige modeller for beskrivelse og håndteringen af risici, herunder budgettering af risici. Risikovurderinger vil uanset metode indebære en stor grad af subjektive skøn. Ny Anlægsbudgettering forsøger imidlertid (så vidt muligt) at undgå subjektive skøn i selve budgetteringen af et projekt og fastsættelsen af projektets bevilling. Blandt andet af denne grund indarbejdes risikoværdier målt i kroner *ikke* i et projekts budget. Den budgettering, som Ny Anlægsbudgettering gjorde op med – den såkaldte successive kalkulation – bruger derimod risikoværdier direkte til bevillingsfastsættelsen. Og erfaringen fra suc-



cessiv kalkulation var, at denne brug af risikoværdier direkte i budgetteringen er ikke en garanti mod budgetoverskridelser, tværtimod. Hvis subjektivt skønnede risikoværdier fungerede godt i budgetteringen, havde man ikke set de mange budgetoverskridelser i årene før indførelsen af Ny Anlægsbudgettering.

Anvendelse af successiv kalkulation eller lignende metode indebærer samtidig, at den gennemsigthed, som er opnået med Ny Anlægsbudgettering forsvinder. Det er således vanskeligt klart at skelne mellem, hvad der er ændringer som følge af de løbende successive værdiansættelser af risici, og hvad der er ændringer som følge af ændrede forudsætninger i projektet i øvrigt, så som ændrede priser, mængder etc. Erfaringerne fra anvendelsen af successiv kalkulation var, at dette gør det praktisk taget umuligt at give årsagsforklaringer i forhold til budgetoverskridelser og – som følge heraf – reducerer ansvarligheden for budgetoverholdelsen i projektorganisationen. Den sporbarhed i forhold til ændringer og afvigelser, som Rigsrevisionen med rette lægger stor vægt på, går således i praksis tabt.

En genindførelse af successiv kalkulation som led i bevillingsfastsættelsen ville på den baggrund være et fundamentalt brud med Ny Anlægsbudgettering og et tilbageskridt, som Transport- og Bygningsministeriet ikke ønsker.

Systematisk dokumentation af håndteringen af risici samt risikoregistrets understøttelse af økonomistyringen

Ifølge Ny Anlægsbudgettering skal der foretages en systematisk dokumentation af, hvordan risici håndteres i projektet. Desuden er formålet med risikostyringen at understøtte økonomistyringen. Rigsrevisionen anfører, at det ikke ved gennemførelsen af projektet er systematisk dokumenteret, hvordan projektets risici er håndteret, eller hvordan vurderingerne af risici i risikoregistret understøtter projektets økonomistyring.

Rigsrevisionen har ret i, at Banedanmarks dokumentation på et tidligere tidspunkt i projektforløbet ikke var systematisk nok. Dette er der efterfølgende rettet op på.

Projektets eksterne kvalitetssikring

Ifølge Ny Anlægsbudgettering skal der – for projekter over 250 mio. kr. – gennemføres en ekstern kvalitetssikring af beslutningsgrundlaget. Rigsrevisionen anfører, at Transport- og Bygningsministeriet ikke sikrede, at den eksterne kvalitetssikring af projektets beslutningsgrundlag havde en tilstrækkelig dybde i gennemgangen af projektets anlægsøkonomi.

Projektet blev eksternt kvalitetssikret tilbage i 2009, og det var det første jernbaneprojekt, der blev underlagt en ekstern kvalitetssikring. Ministeriet har siden 2009 gennemført op mod 50 eksterne kvalitetssikringer, og der er siden 2009 også udarbejdet en standardiseret beskrivelse af eksterne kvalitetssikrin-



gers indhold og form. Transport- og Bygningsministeriet har på den baggrund forbedret arbejdet med de eksterne kvalitetssikringer.

Side 4/6

Håndtering af forventet mindreforbrug

Rigsrevisionen anbefaler, at det overvejes, om det i Ny Anlægsbudgettering skal beskrives, om og hvordan et forventet mindreforbrug kan disponeres på projekterne. Det er klart, at et forventet mindreforbrug ikke kan berettige til forbedring eller udvidelse af et projekt, ud over hvad der var forudsat, da bevillingen blev givet. Dette kræver fornyet forelæggelse for de bevilgende myndigheder.

Transport- og Bygningsministeriet ser ikke umiddelbart behov for ændringer i den tilgang, hvorefter Banedanmark udarbejder udgiftsprognoser, men vil gerne drøfte dette nærmere med Rigsrevisionen.

Derudover anbefaler Rigsrevisionen, at Transport- og Bygningsministeriet overvejer, om det vil være hensigtsmæssigt med en model for, hvordan reserver kan reduceres undervejs i et projekt, efterhånden som projektets risici mindskes.

Hertil bemærkes indledningsvis, at udgangspunktet i Ny Anlægsbudgettering netop er, at der *ikke* foretages justeringer i projekternes bevillinger i takt med ændringer i projektets risikobillede. Det er således en grundtanke i Ny Anlægsbudgettering, at bevillingen ikke baseres på vurderinger – der nødvendigvis er subjektive – af det enkelte projekts risici. Ved at fastholde et såkaldt ankerbudget og ikke foretage løbende ændringer af bevillingen skabes tillige sporbarhed og gennemsigtighed i projektet. Løbende ændringer af bevillingen risikerer derimod at gøre det uklart, hvad der måles op imod, hvilket svækker projektstyringen.

Som nævnt var metoden successiv kalkulation netop baseret på en kobling mellem risikobillede og bevilling. Transport- og Bygningsministeriet ønsker ikke at gå tilbage til disse tidligere principper, som medførte mange budgetoverskridelser og en ”stop and go” tilgang for projekterne, som var meget uhensigtsmæssig.

For større projekter kan det imidlertid, hvis projekterne udviser et væsentligt forventet mindreforbrug, være relevant at reducere projekternes bevilling ved centrale milepæle. Det er en tilgang, der tidligere er blevet anvendt i forbindelse med det igangværende projekt Signalprogrammet, og Transport- og Bygningsministeriet vil fremadrettet – bl.a. i lyset af Statsrevisorernes og Rigsrevisionens anbefalinger – arbejde mere målrettet hermed i forhold til de større projekter.

Udgangspunktet herfor vil være, at eventuelle reduktioner af projektbevillingerne for større projekter som udgangspunkt skal gennemføres i forbindelse



med følgende to centrale milepæle: a) når langt størstedelen af kontrakterne er indgået, herunder de mest risikable, samt b) når kun mindre færdiggørelsesarbejder udestår.

Anlægslovens forslag til organisering

Ny Anlægsbudgettering forudsætter, at der i forbindelse med beslutningsgrundlaget gøres overvejelser omkring projektets udbudsstrategi, entreprisform, projektorganisering og tidsplan. Disse overvejelser skal beskrives – særligt i det omfang, de er egentlige forudsætninger for projektets budget.

Rigsrevisionen anfører imidlertid, at kravene til, hvor detaljeret disse beskrivelser skal være, er uklare, og Rigsrevisionen anbefaler, at det bør klarlægges, hvor detaljerede scenarierne samt sammenhængen mellem dem og budgettet skal være på dette tidspunkt i et projekt.

Det er Transport- og Bygningsministeriets vurdering, at det som hovedregel ikke er økonomisk hensigtsmæssigt at lægge sig fast på en bestemt udbuds- og entreprisstrategi, projektorganisering eller (detaljeret) projekttidsplan allerede i forbindelse med beslutningsgrundlaget eller anlægsloven.

Som regel vil det derfor ikke være relevant at beskrive disse forhold meget detaljeret i anlægsloven, herunder da der ikke er tale om egentlige forudsætninger for projektets budget på tidspunktet for anlægsloven, og da anlægsprocessen strækker sig over en længere årrække og udbudsforretningernes gennemførelse derfor ligger et godt stykke ud i fremtiden.

Tværtimod risikerer man at lægge hindringer i vejen for den økonomisk mest optimale proces i forhold til f.eks. den konkrete markedssituation på tidspunktet for udbuddets gennemførelse.

Det er typisk først i detailprojekteringsfasen efter vedtagelse af anlægsloven, at der opnås tilstrækkelig viden til at tage kvalificerede beslutninger om projektets nærmere organisering, udbudsstrategi, etc.

I tilfældet Ny bane København-Ringsted har Banedanmark derfor ageret i overensstemmelse med Ny Anlægsbudgettering. Jeg tager imidlertid Rigsrevisionens bemærkning om behovet for en præcisering af kravene til efterretning, og det vil indgå i ministeriets videre arbejde med Ny Anlægsbudgettering.

Fokus på reserver

Ny Anlægsbudgettering forudsætter, at projektets basisoverslag tillægges 30 pct. i såkaldt korrektionstillæg for at korrigere for optimistiske skøn og for at håndtere projektets risici. Derudover er der mulighed for at anvende et såkaldt efterkalkulationsbidrag.



Rigsrevisionen anbefaler, at Transport- og Bygningsministeriet fastholder dét fokus på reserver, som indgår i ministeriets evaluering af Ny Anlægsbudgettering. Derudover anfører Statsrevisorerne, at Ny Anlægsbudgettering ikke bør opmuntre til systematisk overbudgettering.

Et af de centrale formål med Ny Anlægsbudgettering er at sikre en bedre budgetsikkerhed. Derfor er dét forhold, at mange projekter de senere år er gennemført væsentligt under den afsatte totaludgift inkl. korrektionstillæg, ikke i strid med Ny Anlægsbudgettering, men et tilstøttet resultat.

Det er ikke Transport- og Bygningsministeriets vurdering, at man på nuværende tidspunkt kan konkludere, at der med Ny Anlægsbudgettering systematisk overbudgetteres. Men det er klart, at korrektionstillæggenes størrelse løbende skal vurderes. Transport- og Bygningsministeriet har derfor tidligere evalueret størrelsen af de afsatte korrektionstillæg og vil også gøre det fremadrettet.

En kopi af dette brev er sendt til rigsrevisor.

Med venlig hilsen

Hans Chr. Schmidt