

**Beretning til statsrevisorerne
om**

**7 sager forelagt for
Folketingets Finansudvalg**

**September 2005
RB A604/05**



Rigsrevisionen

Indholdsfortegnelse

Side

I. Resumé	5
II. Indledning.....	32
A. Baggrund	32
B. Formål.....	34
C. Afgrænsning	35
III. Var Transport- og Energiministeriets tilsyn tilstrækkeligt?.....	36
A. Sagsbehandlingen i sagerne forelagt for Folketingets Finansudvalg	36
a. Sag nr. 1 om Akt 116 25/5 2005 – Udsvingsgrænsen.....	39
b. Sag nr. 2 om Akt 89 16/3 2005 – Puljen.....	45
c. Sag nr. 3 om Akt 85 2/3 2005 – Skinnebruddet.....	55
d. Sag nr. 4 om Akt 64 15/12 2004 – Videreførselsgrænsen og LOKO ..	57
e. Sag nr. 5 om Akt 61 8/12 2004 – ATC-togstopprojektet.....	59
f. Sag nr. 6 om brev af 30. juni 2004 – It-projektet.....	61
g. Sag nr. 7 om Akt 88 17/12 2003 – Nærbanepuljen.....	62
B. Transport- og Energiministeriets tilsyn med Banedanmark	64
a. Ændringer i Transport- og Energiministeriets tilsyn	67
C. Samrådet i Folketingets Finansudvalg.....	70
IV. Var Banedanmarks økonomistyring tilstrækkelig?	71
A. Banedanmarks økonomistyring	71
a. Banedanmarks manglende overholdelse af gældende regler	72
b. Sammenhæng mellem Her & Nu projekterne og de 7 sager.....	73
B. Ændringer i Banedanmarks økonomistyring	78

Beretning om 7 sager forelagt for Folketingets Finansudvalg

I. Resumé

1. Denne beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997, og handler om forhold inden for finanslovens § 28. Trafikministeriet.

2. Banestyrelsen ændrede i marts 2004 navn til Banedanmark, og Trafikministeriet ændrede i februar 2005 navn til Transport- og Energiministeriet. I det efterfølgende bruges benævnelserne Banedanmark og Transport- og Energiministeriet.

Baggrund og formål

Baggrund

3. Folketingets Finansudvalg anmodede i marts 2005 statsrevisorerne om at undersøge og bedømme Banedanmarks virksomhed. Statsrevisorerne behandlede anmodningen på deres møde den 30. marts 2005 og bad herefter rigsrevisor om at foretage en undersøgelse. Finansudvalgets anmodning var begrundet med, at udvalget havde modtaget en række aktstykker fra transport- og energiministerien om større eller mindre uregelmæssigheder i tilknytning til Banedanmarks virksomhed. Udvalget henviste til 6 sager i tilknytning til anmodningen.

Rigsrevisionens undersøgelse omfatter 1 sag (sag nr. 1) ud over de 6.

4. Finansudvalget anmodede om, at undersøgelsen skulle belyse a) Transport- og Energiministeriets tilsyn, b) Banedanmarks økonomistyring og c) Banedanmarks manglende overholdelse af gældende regler. Undersøgelsen skulle endvidere bedømme årsagerne til uregelmæssighederne og forslagene til at løse problemerne. Statsrevisorerne imødekom Finansudvalgets ønske uden ændringer.

5. Finansudvalget bemærkede ved behandlingen af flere af aktstykkerne, at bevillingsmæssig hjemmel skulle tilvejebringes forud for, at en disposition blev gennemført.

Finansudvalget enten godkendte eller tog aktstykkerne til efterretning.

6. Det er transport- og energiministeren, som fremsætter og dermed har ansvaret for, at bevillingsansøgninger til og orienteringer af Finansudvalget forelægges med dækkende oplysninger i rette tid. Det betyder, at ministeren har en forpligtelse til at kvalitetssikre de oplysninger, som ministeren viderebringer til Folketinget, og til at det sker på et tidspunkt, så Folketinget har en reel mulighed for at øve indflydelse på det forelagte.

Det var derfor transport- og energiministeren, som den 13. april 2005 i et samråd i Folketingets Finansudvalg redegjorde for baggrunden i de sager, som gav Finansudvalget anledning til at anmode statsrevisorerne om denne undersøgelse. Ministeren oplyste bl.a., at ministeren havde anmodet Banedanmarks bestyrelse om at udarbejde en handlingsplan (2005-handlingsplanen) til genopretning af Banedanmarks økonomi- og projektstyring.

7. Finansudvalget har i maj 2005 i "Betænkning og indstilling vedrørende den af statsrevisorerne afgivne endelige betænkning over statsregnskabet for finansåret 2003" oplyst, at Finansudvalget vil følge denne sag nøje og, når statsrevisorerens beretning om sagen foreligger, vil drøfte, om udvalget vil lade beretningen indgå i eller optrykke som bilag til en af Finansudvalget afgiven beretning om sagen.

8. Rigsrevisionen har tidligere undersøgt Banedanmark i beretning nr. 14/01 om Banestyrelsen (juni 2002) og beretning nr. 13/03 om Trafikministeriets koncernstyring (september 2004). Rigsrevisionen vil i 2006 i en særskilt beretning igen undersøge udviklingen i Banedanmark, herunder genopretningen af jernbaneinfrastrukturen, Banedanmarks styring samt transport- og energiministerens opfølgning herpå, jf. Endelig betænkning over statsregnskabet for finansåret 2003.

9. Rigsrevisionens 2 tidligere undersøgelser viste, at Banedanmarks økonomistyring ikke var i orden. Derfor udtalte

statsrevisorerne i tilknytning til begge undersøgelser kritik af Transport- og Energiministeriet.

10. Fordi denne undersøgelse er målrettet forhold i Transport- og Energiministeriet, har Rigsrevisionen ikke undersøgt indholdet af Finansministeriets funktion og opgaver ved ministeriets tilslutning til aktstykker forud for transport- og energiministerens forelæggelse af disse for Finansudvalget. Finansministeriets konkrete behandling af de sager, som denne undersøgelse omfatter, er derfor heller ikke undersøgt.

11. Rigsrevisionens undersøgelse er foretaget i perioden april - juni 2005. Transport- og Energiministeriet samt Banedanmark har bl.a. som følge af Rigsrevisionens undersøgelse sideløbende iværksat en række ændringer.

12. Undersøgelsen omfatter perioden 2003-2005, hvor de 7 sager forelægges for Finansudvalget. De forhold, som omtales i de 7 sager, kan dog omfatte handlingsforløb, som tidsmæssigt ligger forud for den valgte periode.

Datoen, som indgår i de omtalte aktstykkers titel, angiver, hvilken dato Finansudvalget tiltrådte eller tog aktstykket til efterretning.

13. Beretningen har i udkast være forelagt Transport- og Energiministeriet, hvis bemærkninger er indarbejdet i videst muligt omfang. Transport- og Energiministeriet har bekræftet, at alt materiale, som er relevant i forbindelse med undersøgelsen, og som er ministeriet bekendt, er sendt til Rigsrevisionen.

Formål

14. Formålet med denne beretning har været at vurdere uregelmæssighederne i 7 sager, som transport- og energiministeren forelagde for Folketingets Finansudvalg i perioden 2003-2005.

15. Formålet med beretningen er undersøgt ved, at Rigsrevisionen besvarede følgende 2 spørgsmål:

- Var Transport- og Energiministeriets tilsyn tilstrækkeligt?
- Var Banedanmarks økonomistyring tilstrækkelig?

16. I kap. III undersøger Rigsrevisionen spørgsmålet, om Transport- og Energiministeriets tilsyn var tilstrækkeligt.

I kapitlet gennemgås handlingsforløbet i hver af de 7 sager. Gennemgangen belyser årsagerne til den manglende overholdelse af gældende regler. Gennemgangen ligger endvidere til grund for Rigsrevisionens vurdering af både departementets sagsbehandling og Banedanmarks økonomistyring i hver enkel sag. Da det er transport- og energiministeren, som har ansvaret for bevillingsansøgninger til og orientering af Finansudvalget, omfatter Rigsrevisionens bemærkninger i denne sammenhæng alene departementets sagsbehandling i de 7 sager. Herefter belyses Transport- og Energiministeriets generelle tilsyn med Banedanmark, og Rigsrevisionen vurderer de ændringer, som Transport- og Energiministeriet har gennemført heri. Rigsrevisionen vurderer på baggrund af sagernes handlingsforløb og de ændringer, som Transport- og Energiministeriet har foretaget, transport- og energiministerens oplysninger i samrådet med Folketingets Finansudvalg.

Kapitlet besvarer derved Finansudvalgets anmodning om, at undersøgelsen skal omfatte Transport- og Energiministeriets tilsyn og bedømme årsagerne til uregelmæssighederne og forslagene til at løse problemerne.

17. I kap. IV undersøger Rigsrevisionen spørgsmålet, om Banedanmarks økonomistyring var tilstrækkelig. Kapitlet tager udgangspunkt i Rigsrevisionens tidligere undersøgelser af Banedanmarks økonomistyring og målrettes de 7 sager, som denne beretning behandler. Rigsrevisionen vurderer årsagerne til Banedanmarks manglende overholdelse af gældende regler og de ændringer, som Banedanmark har iværksat.

Kapitlet besvarer derved Finansudvalgets anmodning om, at undersøgelsen skal omfatte Banedanmarks økonomistyring og bedømme årsagerne til uregelmæssighederne og forslagene til at løse problemerne.

Var Transport- og Energiministeriets tilsyn tilstrækkeligt?

Sagsbehandlingen i sagerne forelagt for Folketingets Finansudvalg

18. Transport- og energiministeren har i perioden 2003-2005 i alt sendt 47 aktstykker til Folketingets Finansudvalg. De 21 af aktstykkerne handlede om Banedanmark.

I 3 (Akt 64 15/12 2004, Akt 61 8/12 2004 og Akt 88 17/12 2003) af de 7 sager, som denne undersøgelse omfatter, er der ikke overtrådt nogen regler. Sagerne signalerede derimod, at økonomistyringen i Banedanmark var usikker. Der er imidlertid i 4 sager (Akt 116 25/5 2005, Akt 89 16/3 2005, Akt 85 2/3 2005 og brev af 30. juni 2004) overtrådt bevillingsregler.

Sag nr. 1 om Akt 116 25/5 2005 – Udsvingsgrænsen

19. Transport- og energiministeren orienterede i aktstykket om, at Banedanmark i 2004 havde overskredet den negative udsvingsgrænse på § 28.63.05. Fornyelse og vedligeholdelse af jernbanenettet (Statsvirksomhed). Det var en overtrædelse af en bevillingsregel.

20. Banedanmark kan på § 28.63.05. Fornyelse og vedligeholdelse af jernbanenettet disponere inden for et fastsat positivt eller negativt udsving. Banedanmark overskred i 2002 den positive udsvingsgrænse, fordi Banedanmark ikke fik udført den planlagte produktion.

Det fremgik af aktstykket, at Banedanmark i 2004 i modsætning til tidligere år havde overskredet den negative udsvingsgrænse, fordi Banedanmark havde udført en højere produktion end planlagt. Regnskabet viste en akkumuleret videreførsel på ÷196,4 mio. kr., svarende til et negativt udsving på ca. 13 %. Den gældende tilladte negative udsvingsgrænse for Banedanmark var på 9 %, svarende til 135,5 mio. kr.

Banedanmark overskred i 2004 dermed den negative udsvingsgrænse med over 60 mio. kr., hvilket signalerer en usikker økonomistyring.

21. Rigsrevisionens gennemgang har vist, at følgende 2 forhold havde betydning for sagen: Banedanmarks økonomistyring og Transport- og Energiministeriets sagsbehandling.

Banedanmarks økonomistyring

22. Hovedårsagen til overskridelsen var således, at Banedanmark var fokuseret på at gennemføre et højt aktivitetsniveau for at rette op på tidligere års kritik af en for lille produktion og en for stor opsparing.

Det fremgik således af aktstykket, at der i 2004 var sket en ændring af markedet for primært sporfornyelse, hvor en række eksterne entreprenører vandt udbud og dermed øgede produktionskapaciteten. Som følge af den øgede kapacitet opstod der ikke som i tidligere år kapacitetsproblemer, og der blev langt færre forsinkelser end ventet. Det betød, at det planlagte arbejde og dermed forbruget kom til at svare til budgetterne samlet set.

23. Rigsrevisionen konstaterer, at Banedanmark i 2004 valgte at overbudgettere i forhold til bevillingen, fordi erfaringerne fra tidligere år tilsagde, at der samlet set ville opstå så mange forsinkelser, at budgetterne ikke blev nået.

24. Banedanmark nedjusterede i efteråret 2004 prognosen for budgettet med 95 mio. kr. og oplyste til departementet i december 2004, at Banedanmark havde iværksat initiativer, som ville betyde, at bevillingen kunne holdes.

Transport- og Energiministeriets tilsyn

25. Ifølge Transport- og Energiministeriet anvendes 2 modeller i ministeriets tilsyn med Banedanmark.

Den ene model er Finanslovmodellen. Den model omfatter bevillingsopfølgning, herunder på rammeredegørelser mv., og anvendes af alle ministerier i forbindelse med finanslovprocessen, herunder udarbejdelse af aktstykker. I Transport- og Energiministeriet er et væsentligt supplement inden for denne model et koncernledelsesinformationssystem, som ministeriet indførte i 2003. Systemet giver departementet omfattende og detaljeret tilsynsrelevant information om institutioner inden for koncernen. Banedanmark udgik af Transport- og Energiministeriets koncernledelse og blev ikke omfattet af koncernledelsesinformationssystemet, da transport- og energiministeren i marts 2004 indsatte en rådgivende bestyrelse for Banedanmark. Bestyrelsen bliver beslutningstagende, bl.a. når transport- og ener-

giministeren vurderer, at de nødvendige forudsætninger er på plads.

Den anden model, Selskabsmodellen, indebærer, at ministeren fører et helt overordnet tilsyn. Transport- og Energiministeriet har udarbejdet endelige retningslinjer for tilsynet med andre af ministeriets selskaber, men endnu ikke for Banedanmark. I praksis betyder Selskabsmodellen bl.a., at ministeren kvartalsvis holder møder med Banedanmark. Ministeren har siden juni 2004, hvor kvartalsmøderne begyndte, til april 2005 dog holdt 5 møder.

Begge modeller er udførligt omtalt i beretning nr. 13/03 om Trafikministeriets koncernstyring.

26. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at både Banedanmark og departementet medio maj 2004 vidste, at Banedanmark opererede i det negative udsvingsområde. Departementet fulgte imidlertid ikke op på udviklingen via Finanslovmodellen, hvor Banedanmarks bidrag blev taget til efterretning uden spørgsmål.

27. Transport- og Energiministeriets tilsyn gennem Selskabsmodellen betød, at departementet fulgte udviklingen i sagen på kvartalsmøder med Banedanmark.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Transport- og Energiministeriet i den forbindelse udøvede et overordnet tilsyn med Banedanmark. Det overordnede tilsyn betød, at departementet alene på kvartalsmøder behandlede et væsentligt økonomisk styringsproblem, som ellers krævede en langt hyppigere og mere dækkende dialog mellem departementet og Banedanmark.

28. Transport- og Energiministeriet har oplyst, at en tættere opfølgning i den konkrete sag havde krævet en direkte underkendelse af de oplysninger, der blev fremlagt af Banedanmark.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at departementet, på grund af viden om Banedanmarks tidligere sager og den konkrete sags betydning, burde have bedt Banedanmark begrundede og konkretisere flere centrale forhold som fx det realistiske i, at prognosen for § 28.63.05 i løbet af 2 måneder kunne nedjusteres med 95 mio. kr. Departementet ville da have fået oplysningerne fra Banedanmark underbygget.

29. Transport- og Energiministeriet har videre oplyst, at en tættere opfølgning ville have været uforenelig med den styringsmodel, der hidtil har været anvendt på Transport- og Energiministeriets område. Modellen, som betegnes departements/direktoratsmodellen, indebærer en arbejdsdeling, hvor styrelserne har det faglige og økonomiske ansvar samt besidder ministeriets faglige ekspertise på det pågældende område. Ministeransvaret for de enkelte områder er således primært baseret på styrelsernes ansvar og ekspertise understøttet af departementets generelle og konkrete styring og kontrol.

30. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at modellen, som er velkendt i den statslige forvaltning, under normale omstændigheder fungerer hensigtsmæssigt. I denne sammenhæng er det imidlertid ikke normalt, at en underliggende institution over en så lang periode udviser så mange styringsproblemer.

31. Transport- og Energiministeriet har videre oplyst, at en tilbundsgående kontrol og kvalitetssikring af faglige og tekniske oplysninger vil forudsætte en markant øget bemanning og teknisk ekspertise i departementet og vil være i strid med filosofien bag arbejdsdelingen i departements/direktoratsmodellen. Departementet må efter denne filosofi nødvendigvis basere sig på styrelsernes oplysninger og ekspertise i mange situationer.

32. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at departementets kvalitetssikring af faglige og tekniske oplysninger ikke forudsætter en markant øget bemanning og teknisk ekspertise. Kvalitetssikringen forudsætter derimod, at departementet også udviser en vis interesse for den løbende styring, bl.a. ved i relevant omfang at sætte spørgsmålstejn ved, både om begrundelser og i særlige tilfælde også dokumentation for de oplysninger, som bliver forelagt for departementet.

33. Det er Rigsrevisionens opfattelse af sag nr. 1 om Akt 116 25/5 2005, at Banedanmarks økonomistyring er usikker.

Rigsrevisionen baserer sin vurdering på, at Banedanmark overskred den negative udsvingsgrænse med over 60

mio. kr., selv om Banedanmark iværksatte initiativer til at forhindre dette.

Det er endvidere Rigsrevisionens opfattelse, at departementet begrænsede det løbende tilsyn med Banedanmark i en periode, hvor det modsatte burde have været tilfældet. Departementet har i praksis ikke ført tilsynet gennem Finanslovmodellen og har heller ikke fået detaljerede og omfattende informationer gennem ministeriets koncernledelsesinformationssystem, fordi Banedanmark ikke længere i indgik i Transport- og Energiministeriets koncernledelse.

Rigsrevisionen baserer endvidere sin vurdering på, at departementet burde have fulgt udviklingen i sagen tættere, fordi departementet vidste, at Banedanmark opererede i det negative udsvingsområde, og at Banedanmarks økonomistyring var usikker. Tilsynet blev imidlertid foretaget som et helt overordnet tilsyn baseret på ufærdige retningslinjer herfor. Konkret betød opfølgningen, at oplysningerne fra Banedanmark ikke i tilstrækkeligt omfang blev kvalitetssikret.

[Sag nr. 2 om Akt 89 16/3 2005 – Puljen](#)

34. Regeringen og Dansk Folkeparti indgik i oktober 2002 en aftale om, at der fra og med 2004 skulle overføres ca. 360 mio. kr. årligt til en forstærket indsats til genopretning af jernbanenettet. For at kunne nå at planlægge, projektere og udbyde de ekstra projekter til udførelse i løbet af 2004 blev der i begyndelsen af 2003 fastlagt en plan for, hvilke projekter der skulle finansieres af de 360 mio. kr. Finansudvalget godkendte projekterne ved Akt I 28/5 2003. Akt I 28/5 2003 var fortroligt, men fortroligheden blev efterfølgende ophævet, og aktstykket fik herefter benævnelsen Akt 50 28/5 2003.

35. Banedanmark fik ved Finansudvalgets tiltrædelse af Akt 50 28/5 2003 bl.a. tilslutning til at gennemføre 6 jernbanefornyelsesprojekter, alle med en udgift på over 30 mio. kr. I Akt 89 16/3 2005 blev Finansudvalget imidlertid orienteret om 2 forhold, der indebar væsentlige ændringer i forhold til det aftalte i Akt 50 28/5 2003. For det første var udgifterne til 4 af de 6 projekter ændret så markant, at det var en overtrædelse af bevillingsreglerne. For det andet var 4 mindre projekter, der også skulle gennemføres, alligevel ikke gennemført.

Det var i begge tilfælde en overtrædelse af bevillingsreglerne. Hvis Finansudvalget skulle have haft en reel mulighed for at øve indflydelse på sagen, så skulle projekterne have været forelagt på et langt tidligere tidspunkt.

36. Rigsrevisionens gennemgang har vist, at 5 forhold havde betydning for sagen: forudsætningerne for det oprindelige aktstykke (Akt 50 28/5 2003), Banedanmarks jernbanefaglige planlægningsgrundlag, Banedanmarks forståelse af bevillingsregler, Banedanmarks interne kommunikation og kommunikation til departementet samt Transport- og Energiministeriets sagsbehandling.

Banedanmarks økonomistyring

37. Forudsætningerne for det oprindelige aktstykke (Akt 50 28/5 2003) var, at Banedanmark havde planlagt, at projekterne skulle gennemføres på et senere tidspunkt. Derfor var projekterne ikke forhåndsvurderet så grundigt. Det betød bl.a., at vurderingerne af udgifterne til projekterne var behæftet med væsentlig usikkerhed. Banedanmark vidste, at de anvendte estimater til vurderingen af udgifterne var over- eller undervurderede. Derfor var det jernbanefaglige planlægningsgrundlag yderst usikkert.

38. Banedanmark havde, før Finansudvalgets tilslutning forelå, igangsat projektaktiviteter. På tidspunktet for Finansudvalgets tilslutning vidste Banedanmark også, at der var foretaget væsentlige ændringer i de projekter, som Finansudvalget ellers tiltrådte ved Akt 50 28/5 2003.

Banedanmark opfattede fejlagtigt i en lang periode alle projekterne, som indgik i Akt 50 28/5 2003, som et samlet projekt, hvilket var bevillingsmæssigt ukorrekt. Mangel på kommunikation internt i Banedanmark betød, at de ansvarlige i Banedanmark først i april 2004, hvilket var ca. 1 år efter, Finansudvalget tiltrådte aktstykket, blev klar over, at Finansudvalget skulle orienteres om projektændringerne. Departementet blev dog først informeret herom i september 2004 på grund af mangel på kommunikation mellem Banedanmark og departementet.

Transport- og Energiministeriets sagsbehandling

39. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at departementet ville afvente en sporanalyse, før projekterne skulle sættes i gang, fordi sporanalysens budskab om et forøget efterslæb derved kunne kombineres med et signal om hurtig opfølgning i form af en efterfølgende igangsættelse af projekterne.

Det betød ifølge Banedanmark, at projekterne i Akt 50 28/5 2003 blev forsinket og fordyret. Det var departementet ikke klar over, fordi departementet ikke modtog et brev fra Banedanmark, hvori Banedanmark redegjorde for konsekvenserne af senere igangsættelse end planlagt.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at departementet indtog en særegen uvidende rolle i dialogen med Banedanmark, fordi departementet ikke vidste, at en senere projektstart kunne medføre en fordyrelse af projekterne.

40. Efter Finansudvalget i maj 2003 tiltrådte aktstykket, fulgte departementet først op på projekterne, da Banedanmark informerede departementet herom i september 2004.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at departementet indtog en passiv rolle i opfølgningen på projekterne.

41. Transport- og Energiministeriet har oplyst, at ministeriet må erkende, at der, trods departementets grundige bestræbelser på det modsatte, ikke har været en fælles forståelse mellem departementet og Banedanmark om grundlæggende forhold vedrørende Puljen. Ministeriet har videre oplyst, at med den viden, der foreligger i dag, kan det ikke afvises, at en tættere opfølgning på udmøntningen af netop denne pulje ville have været gavnlig.

42. Det er Rigsrevisionens opfattelse af sag nr. 2 om Akt 89 16/3 2005, at Banedanmarks jernbanefaglige planlægningsgrundlag var yderst usikkert, og at Banedanmarks forståelse af den bevillingsmæssige hjemmel i en lang periode var fejlagtig. Der var endvidere mangel på kommunikation internt i Banedanmark og mellem Banedanmark og departementet.

Rigsrevisionen baserer sin vurdering på, at Banedanmark oprindeligt havde planlagt projekterne til at blive gennemført på senere tidspunkter. Derfor var projekterne ikke forhåndsvurderet så grundigt. Det betød bl.a., at vurderingerne af udgifterne til projekterne var behæftet med væ-

sentlig usikkerhed. Banedanmark vidste, at de anvendte estimater, som lå til grund for vurderingerne af udgifterne, var over- eller undervurderede. Endvidere opfattede Banedanmark bevillingsmæssigt fejlagtigt Puljen som et samlet projekt. Endelig havde Banedanmark, før Finansudvalgets tilslutning forelå, igangsat projektaktiviteter. På tidspunktet for Finansudvalgets tilslutning vidste Banedanmark også, at der var foretaget væsentlige ændringer i de projekter, som Finansudvalget ellers tiltrådte ved Akt 50 28/5 2003. Banedanmark blev i april 2004, hvilket var ca. 1 år efter, Finansudvalget tiltrådte Akt 50 28/5 2003, klar over, at nogle af projekterne var ændret så markant, at Finansudvalget skulle orienteres. Departementet blev dog først informeret herom i september 2004.

Det er videre Rigsrevisionens opfattelse af sag nr. 2 om Akt 89 16/3 2005, at departementet indtog en særegen uvidende og passiv rolle i dialogen med Banedanmark om planlægningen af og opfølgningen på projekterne.

Rigsrevisionen baserer sin vurdering på, at departementet ville afvente en sporanalyse, før projekterne skulle sættes i gang, fordi sporanalysens budskab om et forøget efterslæb derved kunne kombineres med et signal om hurtig opfølgning i form af en efterfølgende igangsættelse af projekterne. Departementet var ikke klar over, at projekterne derved blev forsinket og fordyret. Banedanmark havde ellers i et brev oplyst departementet herom, men departementet har oplyst, at departementet ikke modtog brevet. Efter Finansudvalget i maj 2003 tiltrådte aktstykket, fulgte departementet først op på projekterne, da Banedanmark informerede departementet herom i september 2004.

[Sag nr. 3 om Akt 85 2/3 2005 – Skinnebruddet](#)

43. Transport- og energiministeren anmodede i aktstykket om Finansudvalgets tilslutning til, at Banedanmark gennemførte fornyelsesarbejder på jernbanenettet på strækningen Haslev-Holme Olstrup, fordi der var konstateret skinnebrud på strækningen. Det betød en midlertidig lukning af strækningen og efterfølgende kørsel med nedsat hastighed.

44. Det fremgik af aktstykket, at det på grund af sporets tilstand af hensyn til jernbanesikkerheden havde været nødvendigt at begynde arbejdet den 21. februar 2005, hvilket, på grund af udskrivelse af folketingsvalg, var før Finansud-

valget behandlede aktstykket. Arbejdet blev således igangsat, inden ministeren havde fået bevillingsmæssig hjemmel.

45. Rigsrevisionens gennemgang har vist, at tidspunktet for sporombygningen havde betydning for sagen.

46. Trafikstyrelsen for jernbane og færger (Trafikstyrelsen), der er statens myndighed inden for bl.a. jernbanesikkerhed, godkendte den 4. februar 2005 fortsat togdrift på strækningen, hvis Banedanmark bl.a. hurtigst muligt foretog sporombygning (forventet primo marts 2005). Der kom ikke yderligere hændelser på strækningen, der af sikkerhedsmæssige grunde krævede en fremrykning af sporombygningen før primo marts 2005.

47. Rigsrevisionen er opmærksom på ved sag nr. 3 om Akt 85 2/3 2005, at Banedanmark af hensyn til jernbanesikkerheden begyndte sporfornyelsen, inden transport- og energiministeren fik bevillingsmæssig hjemmel, men det er dog Rigsrevisionens opfattelse, at det imidlertid var en reel valgmulighed at vente kort tid med sporfornyelsen, indtil Finansudvalget den 2. marts 2005 havde taget stilling til aktstykket. Transport- og energiministeren burde derfor have forelagt aktstykket for Finansudvalget, inden arbejdet blev sat i gang, idet der ifølge oplysninger fra Trafikstyrelsen ikke var noget sikkerhedsproblem i at fortsætte togdriften indtil primo marts 2005.

[Sag nr. 4 om Akt 64 15/12 2004 – Videreførselsgrænsen og LOKO](#)

48. Det fremgik af aktstykket, at det forventede akkumulerede underskud på driftskontoen ultimo 2004 udgjorde 49 mio. kr., og at underskuddet bl.a. skulle dækkes ved, at den afsatte bevilling til LOKO-projektet på § 28.63.02. Banedanmark (Anlægsbevilling) blev reduceret med 24 mio. kr. LOKO-projektet (Lille Opgradering af København og Omegn) er en udvidelse af kapaciteten på fjern- og regional-togssporene mellem København H og Nordhavn.

49. Aktstykket blev fremsat for at hindre overtrædelse af bevillingsregel om, at der 4 år i træk ikke må være negativ akkumuleret videreførsel på § 28.63.01. Banedanmark (Stats-

virksomhed). Midlerne til at dække underskuddet på kontoen skulle bl.a. hentes fra LOKO-projektet.

50. Rigsrevisionens gennemgang har vist, at 3 forhold havde betydning for sagen: Banedanmarks økonomistyring, vurdering af endelige udgifter til LOKO-projektet samt Transport- og Energiministeriets sagsbehandling.

51. Banedanmark gjorde i sommeren 2003 departementet opmærksom på, at det ville blive vanskeligt for Banedanmark ved udgangen af 2004 at hindre en akkumuleret negativ videreførsel på driftskontoen for 4. år i træk. Årsagen til problemet var især, at Banedanmark mistede teleindtægter. Spørgsmålet blev drøftet mellem Banedanmark og departementet.

Transport- og Energiministeriet har oplyst, at der i december 2003 var opnået enighed om spørgsmålet. I januar 2004 blev drøftelserne dog genoptaget efter Banedanmarks ønske, bl.a. på grund af ændrede finansieringsmuligheder, og fordi Banedanmark ønskede at opjustere finansieringsbehovet som følge af ændrede udgiftsskøn.

52. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at det var tegn på usikker økonomistyring i Banedanmark, når Banedanmark – efter ½ års drøftelse havde fundet en løsning med departementet – igen måtte ændre udgiftsskønnet i januar 2004.

53. Departementet oplyste til Banedanmark under behandlingen af sagen, at det ikke var normalt, at et driftsbudget blev løftet med et sådant beløb, og slet ikke med anlægsmidler. Departementet stillede i forbindelse med drøftelserne af finansieringsbehovet en række spørgsmål til Banedanmark. Spørgsmålene var primært af økonomisk karakter, men departementet stillede ikke specifikke spørgsmål til LOKO-projektet.

Transport- og Energiministeriet har oplyst, at departementet havde tillid til Banedanmarks vurdering af LOKO-projektet, som indtil da var forløbet fornuftigt.

54. Efterfølgende viste det sig, at der kun var basis for at forvente et mindreforbrug på ca. 8 mio. kr. på LOKO-projektet på tidspunktet for aktstykkets fremsættelse. Det for-

ventede mindreforbrug på 24 mio. kr. var baseret på forældede opgørelser fra 2003.

Efter Rigsrevisionens opfattelse var det et yderligere eksempel på usikker økonomistyring i sagen.

Banedanmark har i juni 2005 oplyst, at det forventede merforbrug på LOKO-projektet udgør 31 mio. kr., hvis et depotsporanlæg ikke kan udføres i reduceret omfang.

55. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at departementet burde have kvalitetssikret Banedanmarks oplysninger ved at anmode om dokumentation for det forventede mindreforbrug på det endnu uafsluttede LOKO-projekt.

56. Det er Rigsrevisionens opfattelse af sag nr. 4 om Akt 64 15/12 2004, at Banedanmarks økonomistyring var usikker, og at Banedanmark dækkede et forventet underskud på driftskontoen bl.a. ved at hente midler fra LOKO-projektet, som Banedanmark burde have vidst var fordyret og dermed ikke kunne bruges til delvist at finansiere budgetunderskuddet. Det er endvidere Rigsrevisionens opfattelse, at departementet burde have kvalitetssikret Banedanmarks oplysninger om det endnu uafsluttede LOKO-projekt, fordi departementet selv fandt sagen unormal og var vidende om, at Banedanmarks økonomistyring var usikker.

[Sag nr. 5 om Akt 61 8/12 2004 – ATC-togstopprojektet](#)

57. Transport- og energiministeren anmodede i aktstykket om Finansudvalgets tilslutning til at afholde udgifter på i alt 18,7 mio. kr. ud over den på finansloven 2004 optagne totaludgift på 87,9 mio. kr. til jernbanesikkerhed.

58. Rigsrevisionens gennemgang har vist, at følgende 4 forhold havde betydning for sagen: projektets planlægningsforløb, Banedanmarks orientering af departementet, Transport- og Energiministeriets sagsbehandling samt tidspunktet for orientering af Finansudvalget.

59. Det fremgik af aktstykket, at ATC-togstopprojektet blev igangsat på et tidspunkt, hvor projektet blot var overordnet beskrevet, hvorfor projektet blev fordyret som følge af et unormalt planlægningsforløb.

Transport- og Energiministeriet har i forbindelse med undersøgelsen oplyst, at forud for igangsættelse af anlægs-

projekter anvendes der normalt en anlægsmodel til det nærmere planlægningsforløb, men at ATC-togstopprojektet blev begyndt på baggrund af en ulykke, hvorfor projektet ikke gennemløb et normalt planlægningsforløb efter anlægsmodellen.

60. Departementet blev først i marts 2004 ved modtagelse af Banedanmarks årsrapport 2003 orienteret om, at ATC-togstopprojektets totalforbrug ville medføre et merforbrug på 18,7 mio. kr.

Transport- og Energiministeriet har oplyst, at det var overraskende for departementet, at der i forbindelse med Banedanmarks årsrapport for 2003 fremkom yderligere fordyrelser af projektet ud over en ventet fordyrelse på 6 mio. kr., som Banedanmark i 2003 havde gjort opmærksom på.

61. Undersøgelsen har videre vist, at Banedanmark ultimo april 2004 udformede et udkast til aktstykke om merforbruget, men på grund af usikkerhed om det endelige merforbrug valgte departementet først at orientere Finansudvalget og Trafikudvalget ved brev medio juni 2004. Det fremgik af brevet, at Banedanmark maksimalt forventede et merforbrug på 18,7 mio. kr. Det fremgik tillige af brevet, at transport- og energiministeren ville vende tilbage med et aktstykke, når Banedanmark endeligt havde opgjort merforbruget.

62. Rigsrevisionens gennemgang af sager har vist, at Banedanmark vurderede, at merforbruget på 18,7 mio. kr. var behæftet med usikkerhed, indtil prøvekørsler til test af det samlede ATC-togstopsystem var gennemført. Prøvedriften blev afsluttet medio juni 2004, men aktstykket blev først forelagt i december 2004.

63. Transport- og Energiministeriet har oplyst, at en hurtigere fremlæggelse for Folketinget havde været ønskelig.

64. Det er Rigsrevisionens opfattelse af sag nr. 5 om Akt 61 8/12 2004, at der var tale om et unormalt planlægningsforløb, og at Banedanmark burde have orienteret departementet særskilt om fordyrelsen i stedet for blot at orientere i en årsrapport. Det er endvidere Rigsrevisionens opfattelse, at departementet generelt burde have fulgt projektet tæt-

tere, fordi projektet ikke havde fulgt et normalt planlægningsforløb, og særligt i 2004, fordi departementet blev overrasket over de yderligere fordyrelser af projektet. Det er endelig Rigsrevisionens opfattelse, at aktstykket, som blev fremsat i december 2004, således kunne have været fremsat væsentligt hurtigere, fordi Banedanmark allerede i juni 2004 havde opgjort det endelige merforbrug.

Sag nr. 6 om brev af 30. juni 2004 – It-projektet

65. I brevet orienterede transport- og energiministeren Finansudvalget om et it-anlægsprojekt, hvis samlede totaludgift havde oversteget grænsen på 30 mio. kr. for forelæggelse for Finansudvalget. Derved var en bevillingsregel overtrådt. Projektet blev endeligt afsluttet sommeren 2003, og totaludgiften endte på 32,2 mio. kr.

66. Rigsrevisionens gennemgang har vist, at følgende 2 forhold havde betydning for sagen: Banedanmarks budgetteringsgrundlag og tidspunktet for orientering af Finansudvalget.

67. Banedanmark har oplyst, at budgettet for it-anlægsprojektet oprindeligt var ca. 27-28 mio. kr. Af forsigtighedshensyn opjusterede Banedanmark budgettet til en samlet udgift på 32 mio. kr. i april 2003, hvilket efter Rigsrevisionens opfattelse er et eksempel på usikkerhed i budgetteringen. Udarbejdelsen af et udkast til aktstykke om, at projektet overskred grænsen for forelæggelse til Finansudvalget, blev påbegyndt i sommeren 2003, men på grund af bl.a. udskiftning af Banedanmarks direktør blev udkastet først sendt til departementet ultimo november 2003. Efter Rigsrevisionens opfattelse burde departementet på dette tidspunkt have forelagt sagen for Finansudvalget.

Transport- og Energiministeriet har oplyst, at departementet overvejede, hvordan Finansudvalget og Folketinget skulle orienteres, og frem for orientering i form af et aktstykke valgte departementet og Banedanmark, at orienteringen skulle finde sted i Banedanmarks årsrapport 2003.

68. Transport- og energiministeren oplyste i brevet til Finansudvalget bl.a., at ministeren ville indhente en supplerende udtalelse fra Banedanmark om, hvordan Banedanmark ville sikre en øget fokus på risikovurdering af it-pro-

jekter, og hvordan Banedanmark ville sikre, at en gentagelse af en sådan sag blev undgået.

Rigsrevisionens undersøgelse har imidlertid vist, at ministeren først i juni 2005, foranlediget af Rigsrevisionens undersøgelse, indhentede den supplerende udtalelse.

Transport- og Energiministeriet har oplyst, at det naturligvis er beklageligt, at departementet ikke før juni 2005 har sørget for at indhente den supplerende udtalelse fra Banedanmark, som ministeren lovede Folketingets Finansudvalg.

69. Det er Rigsrevisionens opfattelse af sag nr. 6 om brev af 30. juni 2004, at opjusteringen af it-anlægsprojektet viste, at Banedanmarks budgetteringsgrundlag var usikkert. Det er derudover Rigsrevisionens opfattelse, at Banedanmark allerede i april 2003 burde have orienteret departementet om, at budgettet for projektet var forhøjet og dermed skulle godkendes af Finansudvalget. Da departementet i november 2003 blev orienteret om forhøjelsen, burde sagen have været forelagt for Finansudvalget. Det er ikke bevillingsmæssigt korrekt at orientere Finansudvalget om sådanne forhold i årsrapporter. Efter orienteringen af Finansudvalget i juni 2004 burde departementet hurtigt have indhentet den supplerende udtalelse fra Banedanmark, men det skete først i juni 2005.

[Sag nr. 7 om Akt 88 17/12 2003 – Nærbanepuljen](#)

70. Transport- og energiministeren anmodede i aktstykket om Finansudvalgets tilslutning til at afholde udgifter på i alt ca. 57 mio. kr. ud over den på finanslov 2003 optagne totaludgift til anlægsprojekterne ”Odense-Svendborg” og ”Pulje til nærbanen Århus og Aalborg”.

71. Det fremgik således af aktstykket, at 37 mio. kr. af de 57 mio. kr. skyldtes en fordyrelse af anlægsprojektet ”Pulje til nærbanen Århus og Aalborg”. Hovedparten af fordyrelserne skyldtes øgede udgifter til administration (udgifter til projektering) og udgifter til projektledelse på 14 mio. kr., som ikke var budgetteret, hvorved budgettet ikke var dækkende.

72. Rigsrevisionens gennemgang har vist, at budgetteringsgrundlaget havde betydning for denne sag.

73. Banedanmark har oplyst, at anlægsprojektet ”Pulje til nærbanen Århus og Aalborg” blev overtaget fra Trafikstyrelsen.

Rigsrevisionens gennemgang af sagen viste, at der var uenighed mellem Banedanmark og Trafikstyrelsen om, hvad årsagerne til fordyrelsen af ”Puljen til nærbanen Århus og Aalborg” var.

Banedanmark har oplyst, at det var en klar fejl, at der ikke var budgetteret udgifter til projektledelse.

74. Transport- og Energiministeriet har oplyst, at der er fulgt op på problemstillinger af denne karakter i forbindelse med oprettelsen af Trafikstyrelsen, herunder i forbindelse med etableringen af rammer for overdragelsen af anlægsprojekter mellem Trafikstyrelsen og Banedanmark i Banedanmarks kontrakt med departementet.

75. Banedanmark har i 2005-handlingsplanen besluttet at udpege en forretningsmæssig projektleder, der skal sikre projektkoordineringer mellem Trafikstyrelsen og Banedanmark.

Departementet var opmærksom på de problemstillinger, der kunne forekomme i forbindelse med overdragelse af anlægsprojekter mellem Trafikstyrelsen og Banedanmark.

76. Det er Rigsrevisionens opfattelse af sag nr. 7 om Akt 88 17/12 2003, at budgetteringsgrundlaget var usikkert, fordi hverken Trafikstyrelsen eller Banedanmark sikrede, at budgettet for ”Puljen til nærbanen Århus og Aalborg” var dækkende.

Samlede bemærkninger til sagsbehandlingen

77. Rigsrevisionen finder samlet til sagsbehandlingen i sagerne forelagt for Folketingets Finansudvalg, at det er kritisabelt, at Transport- og Energiministeriets sagsbehandling i sag nr. 1, 2, 3, 4, 5 og 6 generelt ikke var grundig, selv om departementet vidste, at Banedanmarks økonomistyring var usikker.

Rigsrevisionen baserer sin vurdering på, at det forekom tilfældigt, om og i givet fald hvordan departementet kvalitetssikrede aktstykkernes oplysninger om Banedanmarks økonomiske og jernbanefaglige forhold.

78. Rigsrevisionen anbefaler, at Transport- og Energiministeriet udarbejder retningslinjer for departementets kvalitetssikring af indholdet af oplysningerne i aktstykker under udarbejdelse.

Rigsrevisionen anbefaler på baggrund af sag nr. 2, 5 og 6 videre, at transport- og energiministeren i aktstykker, der tilvejebringer bevillingshjemmel til Banedanmarks fornyelses- og vedligeholdelsesprojekter, fremover oplyser om projekternes budgetsikkerhed.

79. Transport- og Energiministeriet har oplyst, at ministeriet vil følge anbefalingerne. Ministeriet har videre oplyst, at ministeriet anerkender, at departementet har et ansvar for at medvirke til at sikre, at oplysninger, der videregives til Folketinget, er korrekte og fyldestgørende, og at departementet kan styrke denne proces yderligere. Ministeriet medgiver desuden, at der i departementet ikke har foreligget en beskrivelse af procedurerne og sagsbehandlingen vedrørende udarbejdelse af aktstykker, der kan medvirke til at sikre en konsistent kvalitetssikring fra departementets side af disse.

80. Transport- og Energiministeriet har oplyst, at departementet overvejer at indføre et ”aktstykkeprogram” i form af en oversigt over planlagte møder i Finansudvalget med tilknyttede tidsfrister samt status for igangværende og planlagte aktstykker. Denne oversigt skal opdateres jævnligt og gøres tilgængelig for hele departementet. Endvidere skal der et par gange årligt foretages en høring i departementet omkring identificering af sager, som skal forelægges ved aktstykke, hvorefter der i tilknytning hertil bliver udarbejdet en procesplan.

Endelig påtænker departementet, at der mindst én gang årligt, hvilket fx kan være i tilknytning til, at forslag til lov om tillægsbevilling bliver udarbejdet, foretages en gennemgang af alle de aktstykker, som er tiltrådt i årets løb.

Transport- og Energiministeriets tilsyn med Banedanmark

81. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Transport- og Energiministeriets sagsbehandling generelt ikke var grundig, selv om departementet vidste, at Banedanmarks økonomistyring var usikker. Herudover har undersøgelsen vist,

at departementets løbende tilsyn blev begrænset i en periode, hvor det modsatte burde have været tilfældet. Det betød, at oplysningerne fra Banedanmark ikke i tilstrækkeligt omfang blev kvalitetssikret.

82. Rigsrevisionen har i sagskomplekset til de 7 sager, som denne undersøgelse omfatter, også foretaget en gennemgang af de sager, som omfatter Banedanmark inden for Selskabsmodellen og Finanslovmodellen. Gennemgangen viste, at departementets tilsyn med Banedanmark er placeret i 3 af departementets 4 afdelinger, og at væsentlige analyser og oplysninger, som departementet udarbejdede inden for en afdelings arbejde med Selskabsmodellen, efterfølgende ikke blev lagt til grund i en anden afdelings arbejde med Finanslovmodellen.

83. Transport- og Energiministeriet har oplyst, at departementet på baggrund af problemerne med Banedanmark har vurderet, at der var et behov for en tættere koordinering i og mellem de 3 afdelinger i departementet, som forestår tilsynet. Derfor har departementet primo maj 2005 etableret et formaliseret samarbejdsforum mellem enhederne, så medarbejderne får mulighed for at opretholde en regelmæssig dialog.

Ministeriet vil endvidere fremover lade Banedanmarks fornyelsesprojekter indgå i den status om Banedanmarks anlægsprojekter, som Folketingets Finansudvalg og Trafikudvalg modtager halvårligt. Endvidere vil ministeriet anmode Banedanmark om at foretage en afrapportering på samtlige tiltrådte aktstykker om Banedanmark, siden virksomheden blev oprettet.

84. Rigsrevisionen finder det kritisabelt, at Transport- og Energiministeriets tilsyn ikke var tilstrækkeligt. Rigsrevisionen baserer sin vurdering på Transport- og Energiministeriets sagsbehandling i 4 sager (Akt 85, Akt 64, Akt 61 og brev af 30. juni 2004) og særligt i 2 sager (Akt 116 og Akt 89).

Rigsrevisionen baserer endvidere sin vurdering på, at tilsynet er foretaget som et helt overordnet tilsyn baseret på ufærdige retningslinjer herfor. Det betød, at tilsynet ikke var så tæt, som det burde have været, og at oplysningerne

fra Banedanmark ikke i tilstrækkeligt omfang blev kvalitetssikret.

85. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Transport- og Energiministeriet har styrket tilsynet med Banedanmark og samtidig vil forbedre orienteringen af Folketinget.

Rigsrevisionen baserer sin vurdering på, at departementet i maj 2005 igen har ændret departementets interne organisering af tilsynet. Ændringen betyder, at departementet nu har etableret et formaliseret forum, hvor både medarbejdere og chefer fra departementets 3 afdelinger, der beskæftiger sig med Banedanmark, får mulighed for at opretholde en regelmæssig dialog. Endvidere overvejer departementet en præcisering af procedurerne i forbindelse med udarbejdelse af aktstykker.

Samtidig vil Transport- og Energiministeriet lade Banedanmarks fornyelsesprojekter indgå i ministeriets halvårslige orientering af Folketingets Finansudvalg og Trafikudvalg om Banedanmarks anlægsprojekter.

Samrådet i Folketingets Finansudvalg

86. Transport- og energiministeren redegjorde den 13. april 2005 i et samråd i Folketingets Finansudvalg for baggrunden i nogle af de sager, som gav Finansudvalget anledning til at anmode statsrevisorerne om denne undersøgelse.

Rigsrevisionen har med baggrund i ministerens talepapir vurderet oplysningerne til Finansudvalget.

87. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at transport- og energiministeren i talepapiret burde have redegjort mere nuanceret og omtalt flere faktuelle forhold om departementets rolle i årsagerne til, at bevillingsreglerne blev overtrådt. Sagerne kunne således have været uddybet og særligt inden for 2 punkter.

For det første sag nr. 1 om Akt 116 25/5 2005. Ministeren kunne af naturlige grunde ikke henvise til sagen, fordi Akt 116 25/5 2005 blev sendt til Finansudvalget 4 dage efter samrådet. Ministeren oplyste dog i talepapiret til samrådet, at departementet foretog en opfølgning ved Selskabsmodellen og Finanslovmodellen over for Banedanmark. I forhold til en virksomhed som DSB, som alene følges op i forhold til Selskabsmodellen, var der således tale om en dobbelt opfølgning over for Banedanmark.

Efter Rigsrevisionens opfattelse indikerede denne oplysning, at Transport- og Energiministeriet fulgte særligt grundigt op på Banedanmark. Rigsrevisionens undersøgelse har imidlertid vist, at Transport- og Energiministeriets løbende tilsyn med Banedanmark blev begrænset i en periode, hvor det modsatte burde have været tilfældet. Det betød, at tilsynet ikke var så tæt, som det burde have været, og at oplysningerne fra Banedanmark ikke i tilstrækkeligt omfang blev kvalitetssikret.

For det andet sag nr. 2 om Akt 89 16/3 2005, hvor departementet indtog en særegen uvidende og passiv rolle i dialogen med Banedanmark om planlægningen af og opfølgningen på projekterne. Ministeren burde have oplyst om det faktuelle forhold, at det var Banedanmark, som tog initiativ til at orientere departementet om ændringer i projekterne.

88. Rigsrevisionen finder, at transport- og energiministeren i talepapiret til samrådet med Finansudvalget den 13. april 2005 burde have redegjort mere nuanceret og omtalt flere faktuelle forhold om departementets rolle i årsagerne til, at bevillingsreglerne blev overtrådt.

Rigsrevisionen baserer sin vurdering på, at sagsforløbet i 5 sager (Akt 89, Akt 85, Akt 64, Akt 61 og brev af 30. juni 2004), som ministeren omtalte i samrådet, og som indgår i denne undersøgelse, og i sagen om Akt 116 viser, at der var behov herfor.

Var Banedanmarks økonomistyring tilstrækkelig?

Banedanmarks økonomistyring

89. Det var først i slutningen af 2003, at Transport- og Energiministeriet i samarbejde med Banedanmark udformede en mere målrettet og samlet handlingsplan (2003-handlingsplanen) for opbygning af en tilfredsstillende økonomistyring i Banedanmark. Formålet med 2003-handlingsplanen var bl.a. at konkretisere virksomhedens indre styringsbehov.

90. Et af de centrale elementer i 2003-handlingsplanen var 15 såkaldte Her & Nu projekter. Projekterne blev gennemført i perioden december 2003 - december 2004, og Banedanmark udarbejdede en samlet slutopfølgning på pro-

jekterne i februar 2005 til departementet. Det fremgik af Banedanmarks konklusion på opfølgningen bl.a., at projekterne var afsluttet senere end planlagt. Overordnet var aktiviteterne i projekterne gennemført, men den planlagte opfølgning udestod for ca. halvdelen af projekterne.

Banedanmarks manglende overholdelse af gældende regler

91. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Banedanmarks økonomistyring er usikker, jf. sag nr. 1 om Akt 116 25/5 2005, fordi Banedanmark overskred den negative udsvingsgrænse med over 60 mio. kr., selv om Banedanmark iværksatte initiativer til at forhindre dette.

Undersøgelsen har videre vist, jf. sag nr. 2 om Akt 89 16/3 2005, at Banedanmarks jernbanefaglige planlægningsgrundlag var yderst usikkert, og at forståelsen af bevillingsmæssige regler var fejlagtig. Banedanmark igangsatte aktiviteter, før der var bevillingsmæssig hjemmel, og sagen viste videre, at der var mangel på kommunikation internt i Banedanmark og mellem Banedanmark og departementet.

Sag nr. 4 om Akt 64 15/12 2004 viste, at Banedanmarks økonomistyring var usikker, og at Banedanmark ikke havde et opdateret økonomisk overblik over LOKO-projektet. Det betød, at Banedanmark hentede midler fra LOKO-projektet til at hindre et underskud på et driftsbudget, selv om Banedanmark burde have vidst, at LOKO-projektet var fordyret.

Sag nr. 5 om Akt 61 8/12 2004 viste, at Banedanmark burde have orienteret departementet særskilt om en væsentlig fordyrelse på et projekt om jernbanesikkerhed i stedet for blot at orientere i en årsrapport.

Sag nr. 6 om brev af 30. juni 2004 viste, at Finansudvalget burde have været orienteret enten i form af et aktstykke eller en orientering på det tidspunkt, hvor Banedanmark vidste, at udgiften til et it-projekt oversteg 30 mio. kr.

Sag nr. 7 om Akt 88 17/12 2003 viste, at budgetteringsgrundlaget var usikkert, fordi hverken Trafikstyrelsen eller Banedanmark sikrede, at budgettet for ”Puljen til nærbanen Århus og Aalborg” var dækkende.

92. Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at Banedanmarks økonomistyring ikke var tilstrækkelig.

Rigsrevisionen baserer sin vurdering på, at Banedanmarks værktøjer til økonomistyring og interne kommunikation ikke fungerede hensigtsmæssigt og betød manglende overholdelse af gældende regler. Det var således et dobbeltproblem i Banedanmark, som lå til grund for de usikre oplysninger om Banedanmarks økonomi og produktion, som departementet modtog.

Sammenhæng mellem Her & Nu projekterne og de 7 sager

93. Banedanmarks Her & Nu projekter blev implementeret i 2004. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at alle 7 sager havde relation til ét eller flere af Her & Nu projekterne. Der var dog 3 projekter, som havde en særlig fremtrædende betydning i sagerne: projekt nr. 1 om ”Opbygning af et Asset Management System”, projekt nr. 3 om ”Godkendelsesproces for projektplan” og projekt nr. 8 om ”Hurtig og forbedret fremdriftsvurdering og prognoser”.

I tilknytning til projekt nr. 1 ”Opbygning af et Asset Management System” betyder et manglende system, at Banedanmark ikke har et systematisk overblik over fornyelses- og vedligeholdelsesbehovet. Banedanmark har iværksat en ekstern audit af projektet, som derfor endnu ikke er afsluttet.

I tilknytning til projekt nr. 3 ”Godkendelsesproces for projektplan” betyder en manglende eller mangelfuld projektplan ofte, at der opstår problemer i et projekts faseforløb. Det kommer tydeligst til udtryk i gennemførelsesfasen i form af udestående tekniske afklaringer og godkendelser. Banedanmark har planlagt yderligere en intern evaluering af projektet, som derfor endnu ikke er afsluttet.

I tilknytning til projekt nr. 8 ”Hurtig og forbedret fremdriftsvurdering og prognoser” betyder ufuldstændige procedurer, at ledelsesinformationerne ikke er pålidelige, hvis vurderingen af fremdrift og prognoser ikke tilvejebringes i rette tid og dækkende. Banedanmark har iværksat en ekstern audit af projektet, som derfor endnu ikke er afsluttet.

94. Rigsrevisionen konstaterer, at Banedanmarks Her & Nu projekter, som skulle forbedre Banedanmarks økonomistyring, først blev implementeret gennem 2004, og at de 7 sager havde en relation til ét eller flere af projekterne. Effekten af 3 centrale projekter, som havde en central betydning i sagerne, udestår stadig.

Ændringer i Banedanmarks økonomistyring

95. Det fremgår af 2005-handlingsplanen, som Banedanmark udarbejdede i juni 2005, at der er indført en procedure med afholdelse af månedlige fælles opfølgingsmøder internt i Banedanmark. Det er intentionen, at opfølgningen fremover vil ske på baggrund af et entydigt og kvalitetssikret materiale. Der vil endvidere ske opfølgning hver måned på de aktive aktstykker for at sikre fuld klarhed over, om der er risiko for ændringer i forhold til budget- og bevillingsoverholdelse. Oplysninger om de aktive aktstykker vil tilgå bestyrelsen sammen med månedsrapporterne.

Planen indeholder endvidere tiltag til en tættere opfølgning på den samlede projektportefølje. Projekter på over 10 mio. kr. skal fremover godkendes af direktionen, før de sættes i gang.

Der vil blive indført en budgetteringsmodel for anlægsinvesteringer, der sikrer en projektreserve, som kun kan disponeres efter aftale med direktionen. Der er igangsat en såkaldt projektmodenhedsanalyse i Banedanmark, der skal identificere styrker og svagheder i håndteringen af projekter. Endvidere vil det indgå i optimeringen af processer og samarbejde, at visse medarbejdere fremover skal på kursus i bevillingsregler.

Planen indeholder herudover en række tiltag vedrørende bl.a. ændret brug af systemer og Her & Nu projekterne.

96. Transport- og energiministeren oplyste på den baggrund Banedanmark om, at der var mange positive elementer i handlingsplanen, og at det fremgik af planen, at det var bestyrelsens opfattelse, at der med planen var taget skridt til at skabe den fornødne sikkerhed for fremtidig bevillingsoverholdelse i Banedanmark. Ministeriet havde tidligere foreslået Banedanmark at sikre fokus på beskrivelse og efterlevelse af Banedanmarks interne forretningsgange. Dette forslag var ikke afspejlet i handlingsplanen. Ministeren oplyste videre, at ministeren ville være indstillet på at give bestyrelsen klarere rammer til at udmønte handlingsplanen og sikre den styringsmæssige genopretning af Banedanmark, der nu er stillet i udsigt. Ministeren ville derfor søge mandat i regeringen til en endelig afklaring af bestyrelsens fremtidige status.

97. Rigsrevisionen finder, at Banedanmark har taget skridt til at sikre en bedre økonomistyring, men at Transport- og Energiministeriet bør føre et skærpet tilsyn med Banedanmark. Rigsrevisionen baserer vurderingen på, at Banedanmark har udarbejdet en handlingsplan, som indeholder tiltag til forbedringer af økonomistyringen, men at Banedanmark endnu ikke har udvist tilfredsstillende styring.

Undersøgelsens resultater

Var Transport- og Energiministeriets tilsyn tilstrækkeligt?

Transport- og Energiministeriets sagsbehandling i 7 sager

- Det er kritisabelt, at Transport- og Energiministeriets sagsbehandling i 6 sager generelt ikke var grundig, selv om departementet vidste, at Banedanmarks økonomistyring var usikker.
- Det forekom tilfældigt, om og i givet fald hvordan departementet kvalitetssikrede aktstykkernes oplysninger om Banedanmarks økonomiske og jernbanefaglige forhold.
- Transport- og Energiministeriet bør udarbejde retningslinjer for departementets kvalitetssikring af indholdet af oplysningerne i aktstykker under udarbejdelse.
- Transport- og energiministeren bør fremover i aktstykker, der tilvejebringer bevillingshjemmel til Banedanmarks fornyelses- og vedligeholdelsesprojekter, oplyse om projekternes budgetsikkerhed.
- Transport- og Energiministeriet vil følge anbefalingerne.

Transport- og Energiministeriets tilsyn og ændringer heraf

- Det er kritisabelt, at Transport- og Energiministeriets tilsyn ikke var tilstrækkeligt.
- Tilsynet blev begrænset i en periode, hvor det modsatte burde have været tilfældet.
- Det er tilfredsstillende, at Transport- og Energiministeriet i maj 2005 har styrket ministeriets tilsyn og vil forbedre orienteringen af Folketingets Finansudvalg og Trafikudvalg.

Samrådet i Folketingets Finansudvalg den 13. april 2005

- Transport- og energiministeren burde i samrådet med Finansudvalget have redegjort mere nuanceret og omtalt flere faktuelle forhold om departementets rolle i årsagerne til, at bevillingsreglerne blev overtrådt.

Var Banedanmarks økonomistyring tilstrækkelig?

Banedanmarks økonomistyring

- Det er utilfredsstillende, at Banedanmarks økonomistyring ikke var tilstrækkelig.
- Banedanmarks værktøjer til økonomistyring og interne kommunikation fungerede ikke hensigtsmæssigt og betød manglende overholdelse af gældende regler.
- Det var således et dobbeltproblem, som lå til grund for de usikre oplysninger om Banedanmarks økonomi og produktion, som departementet modtog.
- Banedanmarks Her & Nu projekter, som skulle forbedre Banedanmarks økonomistyring, blev først implementeret gennem 2004.
- Effekten af 3 centrale Her & Nu projekter udestår stadig.

Ændringer i Banedanmarks økonomistyring

- Banedanmark har med en handlingsplan taget skridt til at sikre en bedre økonomistyring, men Transport- og Energiministeriet bør føre et skærpet tilsyn med Banedanmark, fordi Banedanmark endnu ikke har udvist tilfredsstillende styring.

II. Indledning

98. 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 handler om for- hold inden for finanslovens § 28. Trafikministeriet.

99. Banestyrelsen ændrede i marts 2004 navn til Banedan- mark, og Trafikministeriet ændrede i februar 2005 navn til Transport- og Energiministeriet. I det efterfølgende bruges benævnelserne Banedanmark og Transport- og Energimini- steriet.

A. Baggrund

100. Folketingets Finansudvalg anmodede i marts 2005 statsrevisorerne om at undersøge og bedømme Banedan- marks virksomhed. Statsrevisorerne behandlede anmodnin- gen på deres møde den 30. marts 2005 og bad herefter rigs- revisor om at foretage en undersøgelse. Finansudvalgets

anmodning var begrundet med, at udvalget havde modtaget en række aktstykker fra transport- og energiministerens om større eller mindre uregelmæssigheder i tilknytning til Banedanmarks virksomhed. Udvalget henviste til 6 sager i tilknytning til anmodningen.

Rigsrevisionens undersøgelse omfatter 1 sag (sag nr. 1) ud over de 6.

101. Finansudvalget anmodede om, at undersøgelsen skulle belyse a) Transport- og Energiministeriets tilsyn, b) Banedanmarks økonomistyring og c) Banedanmarks manglende overholdelse af gældende regler. Undersøgelsen skulle endvidere bedømme årsagerne til uregelmæssighederne og forslagene til at løse problemerne. Statsrevisorerne imødekom Finansudvalgets ønske uden ændringer.

102. Finansudvalget bemærkede ved behandlingen af flere af aktstykkerne, at bevillingsmæssig hjemmel skulle tilvejebringes forud for, at en disposition bliver gennemført.

Finansudvalget enten godkendte eller tog aktstykkerne til efterretning.

103. Det er transport- og energiministerens, som fremsætter og dermed har ansvaret for, at bevillingsansøgninger til og orienteringer af Finansudvalget forelægges med dækkende oplysninger i rette tid. Det betyder, at ministeren har en forpligtelse til at kvalitetssikre de oplysninger, som ministeren viderebringer til Folketinget, og til at det sker på et tidspunkt, så Folketinget har en reel mulighed for at øve indflydelse på det forelagte.

Det var derfor transport- og energiministerens, som den 13. april 2005 i et samråd i Folketingets Finansudvalg redegjorde for baggrunden i de sager, som gav Finansudvalget anledning til at anmode statsrevisorerne om denne undersøgelse. Ministeren oplyste bl.a., at ministeren havde anmodet Banedanmarks bestyrelse om at udarbejde en handlingsplan (2005-handlingsplanen) til genopretning af Banedanmarks økonomi- og projektstyring.

Finansudvalget har i maj 2005 i ”Betænkning og indstilling vedrørende den af statsrevisorerne afgivne endelige betænkning over statsregnskabet for finansåret 2003” oplyst, at Finansudvalget vil følge denne sag nøje og, når statsrevisorerens beretning om sagen foreligger, vil drøfte,

om udvalget vil lade beretningen indgå i eller optrykke som bilag til en af Finansudvalget afgiven beretning om sagen.

104. Rigsrevisionen har tidligere undersøgt Banedanmark i beretning nr. 14/01 om Banestyrelsen (juni 2002) og beretning nr. 13/03 om Trafikministeriets koncernstyring (september 2004). Rigsrevisionen vil i 2006 i en særskilt beretning på et senere tidspunkt igen undersøge udviklingen i Banedanmark, herunder genopretningen af jernbaneinfrastrukturen, Banedanmarks styring samt transport- og energiministerens opfølgning herpå, jf. Endelig betænkning over statsregnskabet for finansåret 2003.

105. Rigsrevisionens 2 tidligere undersøgelser viste, at Banedanmarks økonomistyring ikke var i orden. Derfor udtalte statsrevisorerne i tilknytning til begge undersøgelser kritik af Transport- og Energiministeriet.

B. Formål

106. Formålet med denne beretning er at vurdere uregelmæssighederne i 7 sager, som transport- og energiministeren forelagde for Folketingets Finansudvalg i perioden 2003-2005.

107. Formålet med beretningen bliver undersøgt ved, at Rigsrevisionen besvarer følgende 2 spørgsmål:

- Var Transport- og Energiministeriets tilsyn tilstrækkeligt?
- Var Banedanmarks økonomistyring tilstrækkelig?

108. I kap. III undersøger Rigsrevisionen spørgsmålet, om Transport- og Energiministeriets tilsyn var tilstrækkeligt.

I kapitlet gennemgås handlingsforløbet i hver af de 7 sager. Gennemgangen belyser årsagerne til den manglende overholdelse af gældende regler. Gennemgangen ligger endvidere til grund for Rigsrevisionens vurdering af både departementets sagsbehandling og Banedanmarks økonomistyring i hver enkel sag. Da det er transport- og energiministeren, som har ansvaret for bevillingsansøgninger til og orientering af Finansudvalget, omfatter Rigsrevisionens bemærkninger i denne sammenhæng alene departementets sagsbehandling i de 7 sager. Herefter belyses Transport- og

Energiministeriets generelle tilsyn med Banedanmark, og Rigsrevisionen vurderer de ændringer, som Transport- og Energiministeriet har gennemført heri. Rigsrevisionen vurderer på baggrund af sagernes handlingsforløb og de ændringer, som Transport- og Energiministeriet har foretaget, transport- og energiministerens oplysninger i samrådet med Folketingets Finansudvalg.

Kapitlet besvarer derved Finansudvalgets anmodning om, at undersøgelsen skal omfatte Transport- og Energiministeriets tilsyn og bedømme årsagerne til uregelmæssighederne og forslagene til at løse problemerne.

109. I kap. IV undersøger Rigsrevisionen spørgsmålet, om Banedanmarks økonomistyring var tilstrækkelig. Kapitlet tager udgangspunkt i Rigsrevisionens tidligere undersøgelser af Banedanmarks økonomistyring og målrettes de 7 sager, som denne beretning behandler. Rigsrevisionen vurderer årsagerne til Banedanmarks manglende overholdelse af gældende regler og de ændringer, som Banedanmark har iværksat.

Kapitlet besvarer derved Finansudvalgets anmodning om, at undersøgelsen skal omfatte Banedanmarks økonomistyring og bedømme årsagerne til uregelmæssighederne og forslagene til at løse problemerne.

C. Afgrænsning

110. Undersøgelsen omfatter perioden 2003-2005, hvor de 7 sager forelægges for Finansudvalget. De forhold, som omtales i de 7 sager, kan dog omfatte handlingsforløb, som tidsmæssigt ligger forud for den valgte periode.

Datoen, som indgår i aktstykkernes titel, angiver, hvilken dato Finansudvalget tiltrådte eller tog aktstykket til efterretning.

111. Rigsrevisionen har til brug for undersøgelsen indhentet oplysninger fra Transport- og Energiministeriet og Banedanmark ved sagsgennemgang, brevveksling, interview og møder. Herudover har Rigsrevisionen indhentet oplysninger fra Trafikstyrelsen for jernbane og færger (Trafikstyrelsen) for at kunne belyse jernbanefaglige forhold i undersøgelsens sag nr. 3 om Akt 85 2/3 2005.

112. Fordi undersøgelsen er målrettet forhold i Transport- og Energiministeriet, har Rigsrevisionen ikke undersøgt indholdet af Finansministeriets funktion og opgaver ved ministeriets tilslutning til aktstykker forud for transport- og energiministerens forelæggelse af disse for Finansudvalget. Finansministeriets konkrete behandling af de sager, som denne undersøgelse omfatter, er derfor heller ikke undersøgt.

113. Rigsrevisionens undersøgelse er foretaget i perioden april-juni 2005. Transport- og Energiministeriet samt Banedanmark har bl.a. som følge af Rigsrevisionens undersøgelse sideløbende iværksat en række ændringer.

114. Beretningen har i udkast være forelagt Transport- og Energiministeriet, hvis bemærkninger er indarbejdet i videst muligt omfang. Transport- og Energiministeriet har bekræftet, at alt materiale, som er relevant i forbindelse med undersøgelsen, og som er ministeriet bekendt, er sendt til Rigsrevisionen.

III. Var Transport- og Energiministeriets tilsyn tilstrækkeligt?

A. Sagsbehandlingen i sagerne forelagt for Folketingets Finansudvalg

115. Transport- og energiministeren har i perioden 2003-2005 i alt sendt 47 aktstykker til Folketingets Finansudvalg. De 21 af aktstykkerne handlede om Banedanmark.

I 3 (Akt 64 15/12 2004, Akt 61 8/12 2004 og Akt 88 17/12 2003) af de 7 sager, som denne undersøgelse omfatter, er der ikke overtrådt nogen regler. Sagerne signalerede derimod, at økonomistyringen i Banedanmark var usikker. Der er imidlertid i 4 sager (Akt 116 25/5 2005, Akt 89 16/3 2005, Akt 85 2/3 2005 og brev af 30. juni 2004) overtrådt bevillingsregler. Derfor følger først en kort gennemgang af de relevante regler, før de enkelte sager undersøges.

Regler for behandling af aktstykker

116. Det fremgår af pkt. 3.4 i Budgetvejledning 2001, at hvor en disposition kræver forudgående tilslutning fra Folketingets Finansudvalg, forelægges den påtænkte disposi-

tion for Finansudvalget ved et aktstykke fra vedkommende minister. Tilvejebringelse af bevillingsmæssig hjemmel ved tilslutning fra Finansudvalget er et alternativ til at tilvejebringe hjemmel ved bevillingslov. Optagelse på finanslov kan erstatte forelæggelse for Finansudvalget, hvis dennes ikrafttræden kan afventes.

117. Det fremgår videre af budgetvejledningen, at et udkast til aktstykke skal forelægges for Finansministeriet, inden det sendes til Finansudvalget. Udkastet skal forelægges Finansministeriet til godkendelse senest en uge før afleveringsfristen til Finansudvalget. Når Finansministeriets godkendelse foreligger, sendes aktstykket, som ministeren har underskrevet, til Finansudvalget.

I Folketingets mødeperioder holder Finansudvalget normalt møde én gang ugentligt. Udvalgets sekretariat giver meddelelse om mødedatoerne og fastsætter en frist forud for hvert møde for modtagelsen af aktstykker, der ønskes behandlet i det pågældende møde. Denne frist vil normalt være på mindst 8 dage. Normalt holder Finansudvalget møder onsdage, og fristen for indlevering er normalt kl. 12.00 den forudgående uges tirsdag.

Uden for Folketingets mødeperioder holdes møderne med større mellemrum. I de perioder bør der kun forelægges aktstykker, som er absolut hastende, og som derfor ikke kan afvente den ordinære møderække i folketingsåret. I perioder, hvor regeringens forretninger midlertidigt føres af et forretningsministerium, fx efter udskrivelse af folketingsvalg, vil aktstykker i almindelighed ikke kunne forelægges for Finansudvalget.

En minister kan orientere Finansudvalget om en sag ved et orienterende aktstykke. En orientering kan også ske ved brev. Der er ingen materiel forskel på de 2 orienteringsformer.

118. Det fremgår endvidere af pkt. 3.4.3 i budgetvejledningen, at på grund af Finansudvalgets mulighed for at stille spørgsmål til vedkommende minister, herunder kalde ministeren i samråd, bør aktstykker, i tilfælde hvor sagen ønskes afgjort inden finansårets udløb, sendes i så god tid, at der er mulighed for at besvare spørgsmål og holde samråd. Der skal gives en rimelig frist for Finansudvalgets behandling af eventuelle acceptfrister e.l. i det forelagte forslag.

Regler for bevillinger

119. Der er i alt 4 af de 7 sager (Akt 89 16/3 2005, Akt 61 8/12 2004, brev af 30. juni 2004 og Akt 88 17/12 2003), som handler om ændringer i udgifterne til jernbaneprojekter. Det fremgår af budgetvejledningens pkt. 2.8.3, at bygge- og anlægsarbejder kan igangsættes, når der er givet bevilling hertil, og der foreligger en godkendelse af projektet og dets totaludgift. Godkendelsen kan altid ske i forbindelse med en ny finanslov. Tilsvarende gælder ved ændring af et allerede godkendt projekt. I anmærkningerne redegøres for de enkelte projekters forventede udgifter, restudgift, og eventuelle ændringer. Oplysningerne kan eventuelt suppleres med oplysning om budgetteringssikkerhed.

120. Der gælder særlige regler for Banedanmarks fornyelses- og anlægsprojekter. Reglerne fremgår af finansloven og bestemmer, at Finansudvalget skal have forelagt nye projekter og anvendelse af rådighedspuljer i løbet af finansåret, hvis projektets totaludgift overstiger 30 mio. kr. Hvis der sker ændringer i et projekt i løbet af finansåret, skal der ske forelæggelse for Finansudvalget, når projektets totaludgift ændres med 10 %, dog mindst 10 mio. kr. Reglerne gælder bl.a. for finanslovens § 28.63.05. Banedanmark – fornyelse og vedligeholdelse af jernbanenettet (Statsvirksomhed).

121. Der er i alt 2 af de 7 sager (Akt 116 25/5 2005 og Akt 64 15/12 2004), som handler om, at en grænse for et udsving på en bevilling ikke overholdes henholdsvis søges overholdt. Det fremgår af budgetvejledningens pkt. 2.7.4, at en statsvirksomhed kan disponere inden for et fastsat udsving, hvor udsvinget er forskellen mellem nettobevillingen på finansloven og nettotallet ifølge regnskabet. Det akkumulerede udsving over årene må ikke på noget tidspunkt overstige en fastsat procent af de budgetterede bruttoudgifter.

Der fastsættes en separat procent for et positivt henholdsvis negativt udsving. Et positivt udsving betyder, at virksomheden må have et underforbrug i forhold til bevillingen, hvorimod et negativt udsving betyder, at virksomheden må have et overforbrug i forhold til bevillingen. De akkumulerede udsving må dog ikke være negative 4 år i træk.

122. Det fremgår af finansloven, at for § 28.63.05. Banedanmark – fornyelse og vedligeholdelse af jernbanenettet (Statsvirksomhed) er det positive udsving sat til 15 % og det negative udsving til 9 %. For § 28.63.01. Banedanmark (Statsvirksomhed) er det positive udsving sat til 20 % og det negative udsving til 9 %.

De 7 sager

123. I den efterfølgende gennemgang af de 7 sager omtales forskellige enheder i Banedanmark. I det efterfølgende anvendes benævnelsen ”Økonomi” om den organisatoriske enhed, som i undersøgelsesperioden også hed ”Resource”. *Økonomi* er bl.a. ansvarlig for at planlægge, styre og støtte Banedanmarks samlede økonomistyring. Benævnelsen ”Net” bruges efterfølgende om den organisatoriske enhed, som i undersøgelsesperioden også hed ”BaneNet”. *Net* er bl.a. ansvarlig for at planlægge og styre anlægs-, fornyelses- og vedligeholdelsesprojekter. Benævnelsen ”Entreprise” bruges i det efterfølgende om den organisatoriske enhed, som i undersøgelsesperioden også hed ”Baneteknik”. *Entreprise* udfører de fysiske jernbaneopgaver, som Entreprise enten får tildelt direkte af Banedanmark, eller som Entreprise vinder ved Banedanmarks udbud af jernbanefaglige opgaver.

a. Sag nr. 1 om Akt 116 25/5 2005 – Udsvingsgrænsen

124. Transport- og energiministeren orienterede i aktstykket om, at Banedanmark i 2004 overskred den negative udsvingsgrænse på § 28.63.05. Fornyelse og vedligeholdelse af jernbanenettet (Statsvirksomhed). Det var en overtrædelse af en bevillingsregel.

125. Finansudvalget tog aktstykket til efterretning og anførte i bemærkningerne, at udvalget imidlertid fandt det uacceptabelt, at udvalget gentagne gange måtte konstatere, at gældende budget- og bevillingsretlige regler klart var overtrådt af Banedanmark. Udvalget understregede kraftigt, at det faktum, at aktstykket blev taget til efterretning, ikke på nogen måde ændrede ved det forhold, at der, medmindre hjemmel foreligger i finansloven, øvrig materiel lovgivning eller eventuelt Finansministeriets Budgetvejled-

ning, skulle tilvejebringes bevillingsmæssig hjemmel forud for dispositionens gennemførelse.

Udvalget lagde afgørende vægt på, at gældende bevillingsretlige regler blev overholdt, og at statslige virksomheders økonomistyring var optimal.

Udvalget konstaterede, da udvalget tog aktstykket til efterretning, at en række sager i den senere tid havde vist, at dette ikke i tilstrækkeligt omfang var tilfældet for så vidt angår Banedanmark. Udvalget henviste i den forbindelse til udvalgets påtegninger til Akt 85 2/3 2005, Akt 89 16/3 2005 og Akt 115 11/5 2005 samt til, at udvalget havde anmodet statsrevisorerne om at foranledige en undersøgelse.

126. Banedanmark kan på § 28.63.05. Fornyelse og vedligeholdelse af jernbanenettet som nævnt disponere inden for et fastsat positivt udsving på 15 % eller negativt udsving på 9 %. Banedanmark overskred i 2002 den positive udsvingsgrænse, fordi Banedanmark ikke fik udført den planlagte produktion.

127. Det fremgik af aktstykket, at Banedanmark i 2004, i modsætning til tidligere år, havde overskredet den negative udsvingsgrænse, fordi Banedanmark havde udført en højere produktion end planlagt. Regnskabet viste en akkumuleret videreførsel på ÷196,4 mio. kr., svarende til et negativt udsving på ca. 13 %. Den gældende tilladte negative udsvingsgrænse for Banedanmark var på 9 %, svarende til 135,5 mio. kr.

Banedanmark havde i 2004 dermed overskredet den negative udsvingsgrænse med over 60 mio. kr., hvilket signalerer en usikker økonomistyring.

128. Rigsrevisionens gennemgang har vist, at følgende 2 forhold havde betydning for sagen: Banedanmarks økonomistyring og Transport- og Energiministeriets sagsbehandling.

129. Hovedårsagen til overskridelsen var, at Banedanmark havde været fokuseret på at gennemføre et højt aktivitetsniveau for at rette op på tidligere års kritik af en for lille produktion og en for stor opsparing.

Det fremgik således af aktstykket, at der i 2004 var sket en ændring af markedet for primært sporfornyelse, hvor en

række eksterne entreprenører vandt udbud og dermed øgede produktionskapaciteten. Som følge af den øgede kapacitet opstod der ikke som i tidligere år kapacitetsproblemer, og der blev langt færre forsinkelser end ventet. Det betød, at det planlagte arbejde og dermed forbruget kom til at svare til budgetterne samlet set.

130. Rigsrevisionen kan konstatere, at Banedanmark i 2004 valgte at overbudgettere i forhold til bevillingen, fordi erfaringerne fra tidligere år tilsagde, at der samlet set ville opstå så mange forsinkelser, at budgetterne ikke blev nået.

131. Banedanmark fik ved Akt 161 2/6 2004 Finansudvalgets tilslutning til at fremrykke et sporfornyelsesprojekt på Grenå-banen fra 2006 til 2004. Udgifterne blev skønnet til 150 mio. kr., heraf ca. 125 mio. kr. i 2004. Det fremgik af aktstykket, at fremrykningen skulle holdes inden for den negative udsvingsgrænse for § 28.63.05.

Rigsrevisionen kan konstatere, at Banedanmark og departementet medio maj 2004, hvor aktstykket blev fremsat, vidste, at den ekstra opgave betød, at Banedanmark dermed opererede i det negative udsvingsområde.

132. Ifølge Transport- og Energiministeriet anvendes 2 modeller i ministeriets tilsyn med Banedanmark.

Den ene model er Finanslovmodellen. Den model omfatter bevillingsopfølgning, herunder på rammeredegørelser mv., og anvendes af alle ministerier i forbindelse med finanslovprocessen, herunder udarbejdelse af aktstykker. I Transport- og Energiministeriet er et væsentligt supplement inden for denne model et koncernledelsesinformationssystem, som ministeriet indførte i 2003. Systemet giver departementet omfattende og detaljeret tilsynsrelevant information om institutioner inden for koncernen. Banedanmark udgik af Transport- og Energiministeriets koncernledelse og blev ikke omfattet af koncernledelsesinformationssystemet, da transport- og energiministeren i marts 2004 indsatte en rådgivende bestyrelse for Banedanmark. Bestyrelsen bliver beslutningstagende, bl.a. når transport- og energiministeren vurderer, at de nødvendige forudsætninger er på plads.

Den anden model, Selskabsmodellen, indebærer, at ministeren fører et helt overordnet tilsyn. Transport- og Energiministeriet har udarbejdet endelige retningslinjer for til-

synet med andre af ministeriets selskaber, men endnu ikke for Banedanmark. I praksis betyder Selskabsmodellen bl.a., at ministeren kvartalsvis holder møder med Banedanmark. Ministeren har siden juni 2004, hvor kvartalsmøderne begyndte, til april 2005 dog holdt 5 møder.

Begge modeller er udførligt omtalt i beretning nr. 13/03 om Trafikministeriets koncernstyring.

133. Rigsrevisionens gennemgang af sager har vist, at selv om departementet vidste, at Banedanmark opererede i det negative udsvingsområde, så fulgte departementet ikke udviklingen via Finanslovmodellen, hvor Banedanmarks bidrag blev taget til efterretning uden spørgsmål. Departementet fulgte dog udviklingen via Selskabsmodellen.

134. Den organisatoriske del af departementet, som varetager arbejdet med Selskabsmodellen, orienterede således i et notat den 30. juni 2004 ministeren om, at Banedanmarks oplysninger i månedsregnskabet pr. 31. maj 2004 ikke var egnede til at foretage det ejermæssige tilsyn med Banedanmark. Det skyldtes primært, at Banedanmarks oplysninger ikke sammenholdt økonomi med bevillinger.

Rigsrevisionens gennemgang af sagen viste, at der heller ikke var oplysninger om, hvor tæt Banedanmark var på at overskride udsvingsgrænsen.

135. Transport- og Energiministeriet har således oplyst, at Banedanmark i forbindelse med et kvartalsmøde den 17. juni 2004 oplyste, at Banedanmark opererede med et budget på 1.745 mio. kr. Materialet blev sendt så sent, at departementets sagsbehandling først fandt sted efter kvartalsmødet, men i forbindelse med denne sagsbehandling blev det fastslået, at der ikke var overensstemmelse mellem budget og bevillinger.

Dette forhold var fortsat et problem i forbindelse med rapporteringen til kvartalsmødet den 2. september 2004, hvor det kraftigt blev indskærpet, at Banedanmarks rapportering skulle tage udgangspunkt i de bevillingsmæssige rammer og ikke de interne budgetforudsætninger. På det tidspunkt opererede Banedanmark med et budget på 1.748 mio. kr. og en prognose på 1.796 mio. kr. Banedanmark tilkendegav dog samtidig, at der var forventninger om en nedjustering af prognosen.

I forbindelse med det ekstraordinære kvartalsmøde med Banedanmark den 4. november 2004 var prognosen for forbruget reduceret med 95 mio. kr. til 1.701 mio. kr. Direktionen tilkendegav på det tidspunkt, at der var en forventning om et forbrug på ca. 1.700 mio. kr., hvilket ville have ligget inden for udsvingsordningen.

I materiale sendt forud for kvartalsmødet den 20. december 2004, der efterfølgende blev flyttet til afholdelse den 19. januar 2005, var prognosen ændret til 1.710 mio. kr. Det fremgik dog samtidig, at den rådgivende bestyrelse havde iværksat en række tiltag, som ville betyde, at bevillingen kunne overholdes. Dette blev bekræftet af supplerende materiale sendt af Banedanmark den 16. december 2004. Det fremgik af materialet, at Banedanmarks økonomidirektør den 15. december 2004 over for Banedanmarks rådgivende bestyrelse gennemgik prognosen for 2004 med den kommentar, at Banedanmark ville komme usædvanligt tæt på udsvingsloftet i 2004.

Transport- og Energiministeriet har videre oplyst, at når direktionen erklærede, at rammen kunne holdes, så var der ikke grund til at anmode om yderligere oplysninger.

136. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Transport- og Energiministeriet i denne sag udøvede et overordnet tilsyn med Banedanmark. Det overordnede tilsyn betød, at departementet alene på kvartalsmøder behandlede et væsentligt økonomisk styringsproblem, som ellers krævede en langt hyppigere og mere dækkende dialog mellem departementet og Banedanmark.

137. Transport- og Energiministeriet har oplyst, at en tættere opfølgning i den konkrete sag havde krævet en direkte underkendelse af de oplysninger, der blev fremlagt af Banedanmarks direktion og bestyrelse.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at departementet på grund af viden om Banedanmarks tidligere sager, jf. sag nr. 2, 4, 5, 6 og 7, og den konkrete sags betydning, som minimum burde have bedt Banedanmark begrunde og konkretisere 2 centrale forhold: For det første det realistiske i, at prognosen for budgettet i løbet af 2 måneder kunne nedjusteres med 95 mio. kr. For det andet, hvilke tiltag Banedanmark i øvrigt havde iværksat for at overholde bevillin-

gen. Departementet ville da have fået oplysningerne fra Banedanmark underbygget.

138. Transport- og Energiministeriet har videre oplyst, at en tættere opfølgning ville have været uforenelig med den styringsmodel, der hidtil har været anvendt på Transport- og Energiministeriets område.

Modellen, som betegnes departements/direktoratsmodellen, indebærer en arbejdsdeling, hvor styrelserne har det faglige og økonomiske ansvar samt besidder ministeriets faglige ekspertise på det pågældende område. Ministeransvaret for de enkelte områder er således primært baseret på styrelsernes ansvar og ekspertise understøttet af departementets generelle og konkrete styring og kontrol.

139. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at departements/direktoratsmodellen, som er en velkendt styringsmodel i den statslige forvaltning, under normale omstændigheder fungerer hensigtsmæssigt. I denne sammenhæng er det imidlertid ikke normalt, at en underliggende institution over en så lang periode udviser så mange styringsproblemer.

140. Transport- og Energiministeriet har videre oplyst, at en tilbundsgående kontrol og kvalitetssikring af faglige og tekniske oplysninger vil forudsætte en markant øget bemanning og teknisk ekspertise i departementet og vil være i strid med filosofien bag arbejdsdelingen i departements/direktoratsmodellen. Departementet må efter denne filosofi nødvendigvis basere sig på styrelsernes oplysninger og ekspertise i mange situationer.

141. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at departementets kvalitetssikring af faglige og tekniske oplysninger ikke forudsætter en markant øget bemanning og teknisk ekspertise i departementet. Kvalitetssikringen forudsætter derimod, at departementet også udviser en vis interesse for den løbende styring, bl.a. ved i relevant omfang at sætte spørgsmålstegn ved, bede om begrundelser og i særlige tilfælde også dokumentation for de oplysninger, som bliver forelagt for departementet.

142. Det er Rigsrevisionens opfattelse af sag nr. 1 om Akt 116 25/5 2005, at Banedanmarks økonomistyring er usikker.

Rigsrevisionen baserer sin vurdering på, at Banedanmark overskred den negative udsvingsgrænse med over 60 mio. kr., selv om Banedanmark iværksatte initiativer til at forhindre dette.

Det er endvidere Rigsrevisionens opfattelse, at departementet begrænsede det løbende tilsyn med Banedanmark i en periode, hvor det modsatte burde have været tilfældet. Departementet har i praksis ikke ført tilsynet gennem Finanslovmodellen og har heller ikke fået detaljerede og omfattende informationer gennem ministeriets koncernledelsesinformationssystem, fordi Banedanmark ikke længere i indgik i Transport- og Energiministeriets koncernledelse.

Rigsrevisionen baserer endvidere sin vurdering på, at departementet burde have fulgt udviklingen i sagen tættere, fordi departementet vidste, at Banedanmark opererede i det negative udsvingsområde, og at Banedanmarks økonomistyring var usikker. Tilsynet blev imidlertid foretaget som et helt overordnet tilsyn baseret på ufærdige retningslinjer herfor. Konkret betød opfølgningen, at oplysningerne fra Banedanmark ikke i tilstrækkeligt omfang blev kvalitetssikret.

b. Sag nr. 2 om Akt 89 16/3 2005 – Puljen

143. Regeringen og Dansk Folkeparti indgik i oktober 2002 en aftale om, at der fra og med 2004 skulle overføres ca. 360 mio. kr. årligt til en forstærket indsats til genopretning af jernbanenettet, som i det efterfølgende omtales som Puljen. For at kunne nå at planlægge, projektere og udbyde de ekstra projekter til udførelse i løbet af 2004, blev der i begyndelsen af 2003 fastlagt en plan for aktiviteterne, som Finansudvalget godkendte ved Akt I 28/5 2003. Akt I 28/5 2003 var fortroligt, men fortroligheden blev efterfølgende ophævet ved ministerens skrivelse af 19. november 2004, og aktstykket blev herefter benævnt Akt 50 28/5 2003.

144. Det fremgik af Akt 89 16/3 2005, at Banedanmark, ved Finansudvalgets tiltrædelse af Akt 50 28/5 2003 bl.a. fik tilslutning til at gennemføre 6 jernbanefornyelsesprojekter, alle med en udgift på over 30 mio. kr. Med Akt 89 16/3 2005 blev Finansudvalget imidlertid orienteret om 2

forhold, der indebar væsentlige ændringer i forhold til det aftalte i Akt 50 28/5 2003.

For det første var udgifterne fordelt på de 6 projekter ændret så markant, at det var en overtrædelse af bevillingsreglerne. De samlede udgifter til de 6 projekter udgjorde oprindeligt 260 mio. kr. af de 360 mio. kr., men fordelingen af udgifter på de 6 projekter blev efterfølgende ændret med 79 mio. kr., svarende til ca. 30 % af de samlede udgifter på 260 mio. kr. Alle 6 projekter var ændret mere end 10 %, heraf 4 projekter med mere end 10 mio. kr., hvilket var en overtrædelse af bevillingsreglerne. Dog var de samlede udgifter kun ændret marginalt og udgjorde herefter 259 mio. kr. Herudover var 4 mindre projekter, der også skulle gennemføres, alligevel ikke gennemført. Ændringerne i de 4 store projekter og den manglende gennemførelse af de 4 mindre projekter var en overtrædelse af bevillingsreglerne. Hvis Finansudvalget skulle have haft en reel mulighed for at øve indflydelse på sagen, så skulle projekterne have været forelagt på et langt tidligere tidspunkt.

145. Årsagerne til udgifts- og projektændringerne fremgik af Akt 89 16/3 2005.

I tilknytning til de 6 store projekter var der 3 årsager til ændringerne. For det første betød mulighederne for at spærre for togtrafik, når skinnearbejdet stod på, at nogle projekter blev billigere, mens andre blev dyrere. For det andet var budgetterne udarbejdet på grundlag af landsdækkende nøgletal, som ikke tog højde for de forskellige spærringsmuligheder, som var bestemt af, hvor på skinnenettet der blev foretaget sporfornyelse. For det tredje var projekterne underlagt en forceret tidsplan for at kunne blive gennemført i 2004.

I tilknytning til de 4 mindre projekter var det en fælles årsag, at der var foretaget en revurdering af projekterne.

146. Rigsrevisionens gennemgang har vist, at 5 forhold havde betydning for sagen: forudsætningerne for det oprindelige aktstykke (Akt 50 28/5 2003), Banedanmarks jernbanefaglige planlægningsgrundlag, Banedanmarks forståelse af bevillingsregler, Banedanmarks interne kommunikation og kommunikation til departementet samt Transport- og Energiministeriets sagsbehandling.

Handlingsforløb op til Akt 50 28/5 2003

147. Departementet og Banedanmark holdt primo november 2002 et møde om Puljen. Det fremgik af departementets referat fra mødet bl.a., at Banedanmark lagde vægt på, at der senest medio februar 2003 blev fastlagt en plan for de ekstra aktiviteter i 2004.

Banedanmark sendte til departementet primo februar 2003 et notat om og en plan over, hvilke projekter der kunne omfattes af Puljen. Departementet anmodede på den baggrund Banedanmark om bl.a. at begrunde, hvilke formelle forpligtelser/tekniske bindinger der gjorde det nødvendigt at videreføre aktiviteter i 2005. Hertil oplyste Banedanmark bl.a., at der i denne sag ikke var forskel på de bindinger, der normalt ville være, bortset fra, at der var tale om planlægning af aktiviteter til udførelse af en 1-årig pulje med et økonomisk afløb på et enkelt år – 2004.

148. Banedanmark har oplyst, at det var Banedanmarks opfattelse, at projektmidlerne ville bortfalde, hvis projekterne ikke blev gennemført i 2004. Derfor lagde Banedanmark meget vægt på, at projekterne skulle gennemføres i 2004. De projekter, som indgik i Puljen, var oprindeligt planlagt til at blive gennemført på senere tidspunkter, hvorfor de ikke var forhåndsvurderet så grundigt.

Rigsrevisionens gennemgang af sager har vist, at departementet orienterede Banedanmark om, at Banedanmark kunne forudsætte, at aktiviteterne kunne fortsætte i 2005, hvorved en mindre del af de 360 mio. kr. måtte videreføres til 2005 for at opnå hensigtsmæssige projektfølgeb.

149. Departementet havde tidligere foranlediget, at der blev igangsat en sporanalyse af jernbanenet. Det fremgik af et internt notat fra departementet primo marts 2003, at departementet lagde op til at kombinere udmøntningen af Puljen med præsentationen af resultatet af sporanalysen. Samtidig blev foreslået ud fra en politisk synsvinkel, så budskabet om et forøget efterslæb blev kombineret med et signal om hurtig opfølgning.

Departementet modtog medio marts 2003 den endelige sporanalyse. Ved den efterfølgende behandling af Akt 50 28/5 2003 stillede Finansudvalget 5 spørgsmål. I spørgsmål nr. 5 blev transport- og energiministeren anmodet om at redegøre for, hvordan prioriteringen af de 6 projekter

skulle ses i sammenhæng med den uafhængige konsulentrapport (sporalysen). Hertil svarede ministeren bl.a., at udpegningen af de konkrete projekter var sket ud fra en tilstandsvurdering forud for færdiggørelsen af sporalysen. De nævnte projekter faldt imidlertid fint i tråd med de generelle anbefalinger i sporalysen.

Transport- og Energiministeriet har oplyst, at sporalysen ikke ændrede ved de projekter, som indgik i Puljen, og som Banedanmark forelagde for departementet i februar 2003.

150. Transport- og Energiministeriet har videre oplyst, at det var et væsentligt hensyn at kunne dokumentere, at sporalysen ikke var i modstrid med den foreslåede udmøntning af Puljen, men snarere understøttede denne. Hvis udmøntningen af Puljen var offentliggjort forud for offentliggørelsen af sporalysen, havde det formentlig medført væsentlig kritik af Transport- og Energiministeriet for ikke at fremlægge den dokumentation for behovet i form af sporalysen, der var tæt på at blive færdig.

Transport- og Energiministeriet har endvidere oplyst, at hvis en efterfølgende offentliggørelse af sporalysen eksempelvis havde peget på, at behovet for fornyelse i sporalysen ikke understøttede den foreslåede udmøntning, havde Transport- og Energiministeriet ganske givet måtte foreslå en revideret udmøntning som oplæg til fornyede politiske drøftelser.

151. Rigsrevisionens gennemgang af sager har vist, at Banedanmark i februar 2003 oplyste departementet om, at der var foretaget en skønsmæssig vurdering af prioriteringen (projekterne i Puljen) mod de foreløbige resultater i den igangværende sporalyse, og det var herved sikret, at der var en god overensstemmelse mellem resultaterne af sporalysen og den foretagne prioritering (projekterne i Puljen).

152. Rigsrevisionen kan konstatere, at der ikke var nogen jernbanefaglig begrundelse for at vente med udmøntningen af de projekter, som Banedanmark allerede i februar 2003 havde forelagt for departementet. Selv om igangsættelsen af projekterne i Puljen skulle afvente resultatet af sporalysen, så var samtidigheden foreslået ud fra en politisk

synsvinkel, så budskabet om et forøget efterslæb blev kombineret med et signal om hurtig opfølgning.

153. Departementet oplyste primo april 2003 i et brev til Banedanmark, at der nu forelå en endelig politisk godkendelse af Banedanmarks plan. Departementet oplyste videre, at departementet lagde til grund, at det uanset den opståede forsinkelse af den endelige udmøntning ville være muligt for Banedanmark at gennemføre de ekstra aktiviteter i 2004 som forudsat.

154. Rigsrevisionen kan konstatere, at departementet i april 2003 var klar over, at projekterne var forsinket i forhold til februar 2003, som var det oprindelige tidspunkt for, hvornår Banedanmark mente, at projekterne endeligt skulle være godkendte.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at departementet burde have vidst, at forsinkelsen bl.a. kunne medføre fordyrelser af projekterne.

155. Det fremgik af et brev primo maj 2003 fra Net til Økonomi, at Net over for Transport- og Energiministeriet tidligere havde oplyst, at trods den senere frigivelse af Puljen end oprindeligt påregnet, så fandt Net det stadig muligt at gennemføre de planlagte aktiviteter som hidtil forudsat.

Det fremgik imidlertid videre af brevet fra Net til Økonomi, at forudsætningen herfor var, at samtlige aktiviteter umiddelbart kunne igangsættes – projektaftaler var udarbejdet – samt naturligvis, at allerede igangsatte forundersøgelser uhindret kunne fortsætte, og at ministeriet var informeret om forudsætningen.

Det fremgik videre, at Net den 30. april 2003 havde modtaget en meddelelse fra Økonomi om, at fremsættelsen af aktstykket om Puljen var udskudt 14 dage, hvilket betød, at Banedanmark måtte vente med at disponere bindende i endnu nogen tid. På den baggrund oplyste Net, at det skulle understreges, at alle involverede parter var informeret om, at en forudsætning for, at de planlagte aktiviteter kunne gennemføres i 2004, var, at der allerede i marts måned 2003 blev indgået aftale om de nødvendige forundersøgelser. Som konsekvens af ovenstående ville alle aktiviteter blive stoppet. Det var tvivlsomt, om Net, som konsekvens heraf, kunne nå at gennemføre aktiviteterne i 2004,

fordi de planmæssige forudsætninger efterhånden var skredet så meget, at det udgjorde en reel risiko for, om aktiviteterne kunne gennemføres i 2004.

Net oplyste videre, at de oprindeligt udmeldte forudsætninger var, at der forelå en endelig godkendelse ultimo februar 2003. Net oplyste afslutningsvis i brevet til Økonomi, at Net forudsatte, at Økonomi orienterede departementet om de mulige tidsmæssige konsekvenser.

156. Transport- og Energiministeriet har oplyst, at departementets brev fra primo april 2003 ikke gav anledning til reaktioner fra Banedanmarks side, hvorfor departementet ikke var bekendt med faglige argumenter, der talte imod at lade offentliggørelsen af sporanalysen være sammenfaldende med udmøntningen af Puljen.

157. Rigsrevisionen kan konstatere, at Banedanmark igangsatte aktiviteter, før Akt 50 28/5 2003 blev tiltrådt. Det er herudover Rigsrevisionens opfattelse, at brevet fra Net til Økonomi indikerer, at der primo 2003 mellem departementet og Banedanmark var en fælles forståelse af, hvilke forudsætninger Net kunne lægge til grund for planlægningen af projekterne, men at disse forudsætninger ikke holdt.

Det Rigsrevisionens opfattelse, at departementet indtog en særegen uvidende rolle i dialogen med Banedanmark, fordi departementet ikke vidste, at en senere projektstart kunne medføre en fordyrelse af projekterne.

158. Rigsrevisionens gennemgang af sager viste, at Net i et brev primo maj 2003, hvilket var før Akt 50 28/5 2003 blev sendt til Finansudvalget, orienterede departementet om, at Banedanmark bl.a. havde valgt at udskyde 4 projekter. Ifølge Akt 50 28/5 2003 skulle 2 af projekterne udføres, mens de 2 andre projekter kunne udføres. Det fremgik videre af brevet, at Banedanmark havde anvendt nøgletal baseret på den hidtil foretagne sporfornyelse gennem de seneste år. Imidlertid ville den indledende projektering baseret på bl.a. forundersøgelser hurtigt give svar på, om de anvendte estimater var over- eller undervurderede.

159. Transport- og Energiministeriet har oplyst, at departementet ikke modtog brevet og derfor ikke vidste, at 4 projekter var udskudt, og at de estimater, der lå til grund for

prisberegningerne af sporfornyelsen, var over- eller undervurderede.

160. Rigsrevisionen kan konstatere, at Banedanmark allerede før Akt 50 28/5 2003 blev tiltrådt havde foretaget væsentlige ændringer i de projekter, som fremgik af Akt 50 28/5 2003. Banedanmark vidste også, at de anvendte estimater, som lå til grund for prisberegningerne af sporfornyelsen, var over- eller undervurderede.

161. Banedanmark har oplyst, at den sene frigivelse af Puljen betød, at Banedanmark ikke fik optimale sporspærringer. Den sene frigivelse betød endvidere, at det ikke var muligt at udarbejde udbudsmateriale på alle sporarbejder, der skulle gennemføres i 2004, hvorfor en del af opgaverne blev tildelt Entreprise til udførelse efter regning og med en forceret tidsplan. Alle 3 forhold, 1) ikke optimale sporspærringer, 2) udførelse efter regning og 3) en forceret tidsplan, betød fordyrelser af projekterne.

Banedanmark har videre oplyst, at baggrunden for, at der til beregning af udgiften til sporfornyelsen af S-banen blev brugt landsdækkende nøgletal, var, at Banedanmark ikke havde et særligt stort erfaringsgrundlag for nøgletal på S-banen. Banedanmark anså det dog ikke i denne sammenhæng som et stort problem, fordi Net forventede billigere løsninger på andre projekter inden for Puljen, så de samlede udgifter til projekterne i Puljen ville være på samme niveau.

162. Rigsrevisionen kan konstatere, at den sene frigivelse af midler fra Puljen betød, at projekterne blev dyrere. Rigsrevisionen kan videre konstatere, at Banedanmarks plangrundlag ikke var optimalt. Rigsrevisionen kan endvidere konstatere, at Banedanmark, Net, bevillingsmæssigt fejlagtigt opfattede Puljen som et samlet projekt.

163. Finansudvalget stillede i tilknytning til behandlingen af Akt 50 28/5 2003 et spørgsmål 3, hvor transport- og energiministeren blev anmodet om at redegøre for konklusionerne af de cost-benefit-analyser, som var gået forud for prioriteringen af de 6 projekter. Hertil oplyste ministeren om de kriterier, der blev lagt til grund for udmøntning-

gen, fx projekter, der reducerede antallet af hastighedsnedsættelser, og projekter, der tog yderområder i betragtning.

164. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at ministeren alene oplyste om de generelle kriterier, som lå til grund for Puljen, og ikke konklusioner på cost-benefit-analyser af de 6 projekter.

Transport- og Energiministeriet har oplyst, at det fremgår af ministerens besvarelse af spørgsmål 3 og 4, at grundlaget for udmøntningen af Puljen er en politisk aftale, hvor der lægges op til en tilstandsbaseret og geografisk frem for en økonomisk baseret udmøntning af puljemidlerne. I overensstemmelse hermed er der ikke foretaget cost-benefit-analyser i forbindelse med udmøntningen af Puljen, og det er derfor noget uklart, hvad Rigsrevisionen finder, ministeren burde have oplyst i forbindelse med besvarelsen, idet de omtalte konklusioner på cost-benefit-analyser slet ikke foreligger endsige har været forudsat udarbejdet i forbindelse med udmøntningen af Puljen.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at ministeren kunne have oplyst over for Finansudvalget, at der ikke forelå konklusioner på cost-benefit-analyser, fordi der ikke var foretaget analyser i forbindelse med udmøntningen af Puljen.

Handlingsforløb op til Akt 89 16/3 2005

165. Rigsrevisionens gennemgang af sager viste, at Banedanmark, Økonomi, i april 2004, hvilket var 1 år efter Akt 50 28/5 2003 blev tiltrådt, orienterede Banedanmark, Net, om, at departementet skulle gøres opmærksom på og tage stilling til, om Finansudvalget skulle oplyses om, at det ene af de projekter, som indgik i Akt 89 16/3 2005, efterfølgende var taget ud. Departementet skulle også tage stilling til, om Finansudvalget også skulle oplyses om et andet projekt, der også indgik i Akt 89 16/3 2005, men som efterfølgende var ændret markant og var forsinket.

Det har i Rigsrevisionens gennemgang af sager ikke været muligt at finde dokumentation for, om Banedanmark oplyste departementet om disse forhold.

166. Rigsrevisionen kan konstatere, at Banedanmark, Økonomi, i april 2004 var klar over, at nogle af de projekter, som senere indgik i Akt 89 16/3 2005, var ændret så markant, at Finansudvalget skulle orienteres. Dermed opfatte-

de Banedanmark, Økonomi, ikke Puljen som et samlet projekt, hvilket var bevillingsmæssigt korrekt.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at departementet på det tidspunkt ikke blev informeret om projektændringerne, fordi det var Banedanmark, Net, som var i dialog med departementet om sagen, og som havde den fejlagtige opfattelse, at Puljen skulle betragtes som et samlet projekt.

167. Transport- og Energiministeriet har oplyst, at departementets opfølgning på Puljen var tilrettelagt svarende til departementets almindelige opfølgning på tilsvarende aktiviteter i Banedanmark.

Rigsrevisionens gennemgang af sager har vist, at departementet ikke særskilt fulgte Puljen, efter Akt 50 28/5 2003 blev tiltrådt. Puljen kunne heller ikke identificeres i de statusrapporter, som departementet modtog fra Banedanmark om udviklingen i Banedanmarks ”Plan for jernbanenettet 2000-2004”.

168. Primo september 2004 sendte Banedanmark en status på Puljen til departementet. Ultimo september 2004 sendte Banedanmark et udkast til et aktstykke til departementet om, at 4 sporfornyelsesprojekter, hvis udgifter oplyst i Akt 50 28/5 2003 hver især udgjorde mere end 30 mio. kr., var ændret væsentligt i forhold til forudsætningerne. Ultimo oktober 2004 anmodede departementet Banedanmark om at opdatere status på Puljen, da departementet i forbindelse med udkastet til aktstykket var blevet opmærksom på, at flere af projektudgifterne i Puljen var blevet revideret. Departementet fik den reviderede status primo november 2004.

Transport- og Energiministeriet oplyste herefter Banedanmarks direktør primo december 2004 om, at Banedanmarks ageren i sagen var uacceptabel.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at departementet indtog en passiv rolle i opfølgningen på projekterne, da departementet først fulgte op på projekterne, da Banedanmark informerede om dem i september 2004.

169. Transport- og Energiministeriet har oplyst, at ministeriet må erkende, at der, trods departementets grundige bestræbelser på det modsatte, ikke har været en fælles forståelse mellem departementet og Banedanmark om grundlæggende forhold vedrørende Puljen. Ministeriet har videre

oplyst, at med den viden, der foreligger i dag, kan det ikke afvises, at en tættere opfølgning på udmøntningen af netop denne pulje ville have været gavnlig.

Rigsrevisionens samlede opfattelse

170. Det er Rigsrevisionens opfattelse af sag nr. 2 om Akt 89 16/3 2005, at Banedanmarks jernbanefaglige planlægningsgrundlag var yderst usikkert, og at Banedanmarks forståelse af den bevillingsmæssige hjemmel i en lang periode var fejlagtig. Der var endvidere mangel på kommunikation internt i Banedanmark og mellem Banedanmark og departementet.

Rigsrevisionen baserer sin vurdering på, at Banedanmark oprindeligt havde planlagt projekterne til at blive gennemført på senere tidspunkter. Derfor var projekterne ikke forhåndsvurderet så grundigt. Det betød bl.a., at vurderingerne af udgifterne til projekterne var behæftet med væsentlig usikkerhed. Banedanmark vidste, at de anvendte estimater, som lå til grund for vurderingerne af udgifterne, var over- eller undervurderede. Endvidere opfattede Banedanmark bevillingsmæssigt fejlagtigt Puljen som et samlet projekt. Endelig havde Banedanmark, før Finansudvalgets tilslutning forelå, igangsat projektaktiviteter. På tidspunktet for Finansudvalgets tilslutning vidste Banedanmark også, at der var foretaget væsentlige ændringer i de projekter, som Finansudvalget ellers tiltrådte ved Akt 50 28/5 2003. Banedanmark blev i april 2004, hvilket var ca. 1 år efter Finansudvalget tiltrådte Akt 50 28/5 2003, klar over, at nogle af projekterne var ændret så markant, at Finansudvalget skulle orienteres. Departementet blev dog først informeret herom i september 2004.

Det er videre Rigsrevisionens opfattelse af sag nr. 2 om Akt 89 16/3 2005, at departementet indtog en særegen uvidende og passiv rolle i dialogen med Banedanmark om planlægningen af og opfølgningen på projekterne.

Rigsrevisionen baserer sin vurdering på, at departementet ville afvente en sporanalyse, før projekterne skulle sættes i gang, fordi sporanalysens budskab om et forøget efterslæb derved kunne kombineres med et signal om hurtig opfølgning i form af en efterfølgende igangsættelse af projekterne. Departementet var ikke klar over, at projekterne derved blev forsinket og fordyret. Banedanmark havde ellers i et brev oplyst departementet herom, men departemen-

tet har oplyst, at departementet ikke modtog brevet. Efter Finansudvalget i maj 2003 tiltrådte aktstykket, fulgte departementet først op på projekterne, da Banedanmark informerede departementet herom i september 2004.

c. Sag nr. 3 om Akt 85 2/3 2005 – Skinnebruddet

171. Transport- og energiministeren anmodede i aktstykket, som blev sendt den 22. februar 2005, om Finansudvalgets tilslutning til, at Banedanmark gennemførte fornyelsesarbejder på jernbanenettet på strækningen Haslev-Holme Olstrup, fordi der var konstateret skinnebrud på strækningen. Det betød en midlertidig lukning af strækningen og efterfølgende kørsel med nedsat hastighed.

172. Det fremgik af aktstykket, at det på grund af sporets tilstand af hensyn til jernbanesikkerheden havde været nødvendigt at begynde arbejdet den 21. februar 2005, hvilket, på grund af udskrivelse af folketingsvalg, var før, Finansudvalget havde behandlet aktstykket. Arbejdet blev således igangsat, inden ministeren havde fået bevillingsmæssig hjemmel.

173. Finansudvalget bemærkede i forbindelse med udvalgets tiltrædelse af aktstykket den 2. marts 2005, at udvalget under de givne omstændigheder, herunder sporarbejdets stærkt hastende karakter og det forhold, at det på grund af det nyligt afholdte valg til Folketinget ikke havde været muligt at ansøge om hjemmel, kunne godtage, at arbejdet var begyndt, inden udvalgets tiltrædelse af aktstykket forelå.

Finansudvalget understregede imidlertid kraftigt, at tiltrædelsen af aktstykket ikke på nogen måde ændrede ved det forhold, at der, medmindre hjemmel forelå i finansloven, øvrig materiel lovgivning eller eventuelt Finansministeriets Budgetvejledning, skulle tilvejebringes bevillingsmæssig hjemmel forud for dispositionens gennemførelse.

174. Rigsrevisionens gennemgang har vist, at tidspunktet for sporombygningen havde betydning for sagen.

175. Trafikstyrelsen er statens jernbanemyndighed inden for bl.a. jernbanesikkerhed. Trafikstyrelsen har oplyst, at styrelsen den 4. februar 2005 godkendte fortsat togdrift på

strækningen, hvis Banedanmark bl.a. hurtigst muligt foretog sporombygning (forventet primo marts 2005).

176. Transport- og Energiministeriet har oplyst, at der den 10. februar 2005 blev konstateret yderligere skinnebrud. I den forbindelse blev der fra Banedanmark lagt op til yderligere nedsættelse af hastigheden til 40 km/t, og at kontrolmålingerne, som var påbegyndt ved det første skinnebrud, blev intensiveret. Kun hvis der skete yderligere brud, skulle situationen overvejes på ny.

Trafikstyrelsen har oplyst, at der ikke kom yderligere hændelser på strækningen, der af sikkerhedsmæssige grunde krævede en fremrykning af sporombygningen før primo marts 2005.

177. Transport- og Energiministeriet har oplyst, at da det medio februar 2005 i forbindelse med projekteringsarbejdet stod klart, at der på strækningen var problemer med blød bund, og at totaludgiften mod forventning ville overstige 30 mio. kr., stod valget mellem at stille projektet i bero og risikere en sandsynlig lukning af strækningen eller at fortsætte udførelsen og søge den fornødne hjemmel tilvejebragt hurtigst muligt efter Finansudvalgets genoptagelse af arbejdet efter Folketingsvalget. Hvis arbejdet var stillet i bero, så kunne arbejdet tidligst have været sat i gang i løbet af marts 2005.

178. Rigsrevisionen er opmærksom på ved sag nr. 3 om Akt 85 2/3 2005, at Banedanmark af hensyn til jernbanesikkerheden begyndte sporfornyelsen, inden transport- og energiministeren fik bevillingsmæssig hjemmel, men det er dog Rigsrevisionens opfattelse, at det imidlertid var en reel valgmulighed at vente kort tid med sporfornyelsen, indtil Finansudvalget den 2. marts 2005 havde taget stilling til aktstykket. Transport- og energiministeren burde derfor have forelagt aktstykket for Finansudvalget, inden arbejdet blev sat i gang, idet der ifølge oplysninger fra Trafikstyrelsen ikke var noget sikkerhedsproblem i at fortsætte togdriften indtil primo marts 2005.

d. Sag nr. 4 om Akt 64 15/12 2004 – Videreførselsgrænsen og LOKO

179. Det fremgik af aktstykket, at det forventede akkumulerede underskud på driftskontoen ultimo 2004 udgjorde 49 mio. kr., og at underskuddet bl.a. skulle dækkes ved at den afsatte bevilling til LOKO-projektet på § 28.63.02. Banedanmark (Anlægsbevilling) blev reduceret med 24 mio. kr. LOKO-projektet (Lille Opgradering af København og Omegn) er en udvidelse af kapaciteten på fjern- og regional-togssporene mellem København H og Nordhavn.

180. Aktstykket blev fremsat for at hindre overtrædelse af bevillingsregel om, at der 4 år i træk ikke må være negativ akkumuleret videreførsel på § 28.63.01. Banedanmark (Statsvirksomhed). Midlerne til at dække underskuddet på kontoen skulle bl.a. hentes fra LOKO-projektet.

181. Rigsrevisionens gennemgang har vist, at 3 forhold havde betydning for sagen: Banedanmarks økonomistyring, vurdering af endelige udgifter til LOKO-projektet samt Transport- og Energiministeriets sagsbehandling.

182. Banedanmark gjorde i sommeren 2003 departementet opmærksom på, at det ville blive vanskeligt for Banedanmark ved udgangen af 2004 at hindre en akkumuleret negativ videreførsel på driftskontoen for 4. år i træk. Årsagen til problemet var især, at Banedanmark mistede teleindtægter.

Finansieringen af bortfaldet af teleindtægter (dvs. indtægter fra salg af teleydelser til jernbanevirksomheder og telekommunikationsvirksomheder) blev drøftet mellem Banedanmark og departementet. Transport- og Energiministeriet har oplyst, at der i december 2003 var opnået enighed om spørgsmålet. I januar 2004 blev drøftelserne dog genoptaget efter Banedanmarks ønske, bl.a. på grund af ændrede finansieringsmuligheder, og fordi Banedanmark ønskede at opjustere finansieringsbehovet som følge af ændrede udgiftsskøn.

183. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at det var tegn på usikker økonomistyring i Banedanmark, når Banedanmark – efter ½ års drøftelse havde fundet en løsning med departementet – igen måtte ændre udgiftsskønnet i januar 2004.

184. Departementet oplyste til Banedanmark under behandlingen af sagen, at det ikke var normalt, at et driftsbudget blev løftet med et sådant beløb, og slet ikke med anlægsmidler. Departementet stillede i forbindelse med drøftelserne af finansieringsbehovet en række spørgsmål til Banedanmark. Spørgsmålene var primært af økonomisk karakter, men departementet stillede ikke specifikke spørgsmål til LOKO-projektet.

Det fremgik af aktstykket, at LOKO-projektet skulle være afsluttet i 2004, og at Banedanmark i den forbindelse havde konstateret et mindreforbrug, hvoraf 24 mio. kr. kunne bruges til at nedbringe Banedanmarks budgetunderskud.

185. Det fremgik efterfølgende af Banedanmarks årsrapport for 2004, at der blev forventet et merforbrug på 0,4 mio. kr. på LOKO-projektet, på hvilket der i øvrigt var opgaver i 2005, og at projektets totaludgift herudover kunne blive overskredet, hvis et depotsporanlæg ikke kunne udføres i et reduceret omfang.

Banedanmark har i juni 2005 oplyst, at der kun var basis for at forvente et mindreforbrug på ca. 8 mio. kr. på LOKO-projektet på tidspunktet for aktstykkets fremsættelse. Det forventede mindreforbrug på 24 mio. kr. var baseret på forældede opgørelser fra 2003. Det forventede merforbrug på LOKO-projektet udgør 31 mio. kr., hvis depotsporanlægget ikke kan udføres i reduceret omfang.

186. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at fordyrelsen af LOKO-projektet var et yderligere eksempel på usikker økonomistyring i sagen.

187. Transport- og Energiministeriet har oplyst, at departementet havde tillid til Banedanmarks vurdering af LOKO-projektet, som indtil da var forløbet fornuftigt. Endvidere bekræftede Banedanmark i henholdsvis september og oktober 2004 over for departementet, at der kunne overføres midler fra LOKO-projektet.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at departementet burde have kvalitetssikret Banedanmarks oplysninger ved at anmode om dokumentation for det forventede mindreforbrug på det endnu uafsluttede LOKO-projekt.

188. Banedanmarks bestyrelse har i 2005-handlingsplanen oplyst, at LOKO-projektet bliver fordyret.

189. Det er Rigsrevisionens opfattelse af sag nr. 4 om Akt 64 15/12 2004, at Banedanmarks økonomistyring var usikker, og at Banedanmark dækkede et forventet underskud på driftskontoen bl.a. ved at hente midler fra LOKO-projektet, som Banedanmark burde have vidst var fordyret og dermed ikke kunne bruges til delvist at finansiere budgetunderskuddet. Det er endvidere Rigsrevisionens opfattelse, at departementet burde have kvalitetssikret Banedanmarks oplysninger om det endnu uafsluttede LOKO-projekt, fordi departementet selv fandt sagen unormal og var vidende om, at Banedanmarks økonomistyring var usikker.

e. Sag nr. 5 om Akt 61 8/12 2004 – ATC-togstopprojektet

190. Det fremgik af Akt 61 8/12 2004, at Banedanmark fik tilslutning til at afholde udgifter på i alt 18,7 mio. kr. ud over den på finansloven 2004 optagne totaludgift på 87,9 mio. kr. til jernbanesikkerhed.

191. Rigsrevisionens gennemgang har vist, at følgende 4 forhold havde betydning for sagen: projektets planlægningsforløb, Banedanmarks orientering af departementet, Transport- og Energiministeriets sagsbehandling samt tidspunktet for orientering af Finansudvalget.

192. Der var 2 årsager til udgiftsændringen. For det første kunne det konstateres, at udgifterne til udvikling og gennemførelse ville blive dyrere end antaget i de indledende faser. Merforbruget skyldtes, at budgettet blev fastlagt på et tidspunkt, hvor projektet blot var overordnet beskrevet. Transport- og Energiministeriet har oplyst, at forud for igangsættelse af anlægsprojekter anvendes normalt en anlægsmodel til det nærmere planlægningsforløb, men at ATC-togstopprojektet blev begyndt på baggrund af en ulykke, hvorfor projektet ikke gennemløb et normalt planlægningsforløb efter anlægsmodellen.

For det andet afdækkede det gennemførte pilotprojekt i ATC-togstop i 2001 en række u hensigtsmæssigheder ved den såkaldte ATP-balise, som derefter skulle videreudvikles. ATP står for Automatic Train Protection og er et tog-

kontrollsystem med et lavere sikkerhedsniveau end ATC. ATP-balisen er en komponent, der er monteret i togsporet. Den sender informationer til toget om, hvor langt og hvor hurtigt der må køres.

193. Departementet blev først i marts 2004 ved modtagelse af Banedanmarks årsrapport 2003 orienteret om, at ATC-togstopprojektets totalforbrug ville medføre et merforbrug på 18,7 mio. kr.

Transport- og Energiministeriet har oplyst, at det var overraskende for departementet, at der i forbindelse med Banedanmarks årsrapport for 2003 fremkom yderligere fordyrelser af projektet ud over en ventet fordyrelse på 6 mio. kr., som Banedanmark i 2003 havde gjort opmærksom på.

194. Rigsrevisionens gennemgang af sager viste endvidere, at Banedanmark ultimo april 2004 udformede et udkast til aktstykke om merforbruget, men på grund af usikkerhed om det endelige merforbrug valgte departementet først at orientere Finansudvalget og Trafikudvalget ved brev medio juni 2004. Det fremgik af brevet, at Banedanmark maksimalt forventede et merforbrug på 18,7 mio. kr. Det fremgik tillige af brevet, at transport- og energiministeren ville vende tilbage med et aktstykke, når Banedanmark endeligt havde opgjort merforbruget.

Gennemgangen viste videre, at Banedanmark vurderede, at merforbruget på 18,7 mio. kr. var behæftet med usikkerhed, indtil prøve kørsler til test af det samlede ATC-togstopssystem var gennemført. Prøvedriften blev afsluttet medio juni 2004, hvor merforbruget blev opgjort til 18,7 mio. kr., men aktstykket blev først forelagt i december 2004.

195. Transport- og Energiministeriet har oplyst, at departementet den 21. september 2004 modtog Banedanmarks udkast til aktstykke. Departementet fulgte op på sagen 4 uger senere. Svartiden skal ses i forhold til, at departementet i efteråret arbejdede med 7 andre opgaver i tilknytning til Banedanmark, fx Banedanmarks skattesag og udarbejdelsen af ny kontrakt for Banedanmark.

Transport- og Energiministeriet har videre oplyst, at en hurtigere fremlæggelse havde været ønskelig.

196. Det er Rigsrevisionens opfattelse af sag nr. 5 om Akt 61 8/12 2004, at der var tale om et unormalt planlægningsforløb, og at Banedanmark burde have orienteret departementet særskilt om fordyrelsen i stedet for blot at orientere i en årsrapport. Det er endvidere Rigsrevisionens opfattelse, at departementet generelt burde have fulgt projektet tættere, fordi projektet ikke havde fulgt et normalt planlægningsforløb, og særligt i 2004, fordi departementet blev overrasket over de yderligere fordyrelser af projektet. Det er endelig Rigsrevisionens opfattelse, at aktstykket, som blev fremsat i december 2004, således kunne have været fremsat væsentligt hurtigere, fordi Banedanmark allerede i juni 2004 havde opgjort det endelige merforbrug.

f. Sag nr. 6 om brev af 30. juni 2004 – It-projektet

197. I brevet orienterede transport- og energiministeren Finansudvalget om et it-anlægsprojekt, hvis samlede udgifter havde oversteget grænsen på 30 mio. kr. for forelæggelse for Finansudvalget, hvorved en bevillingsregel var overtrådt. Projektet blev endeligt afsluttet sommeren 2003, og de samlede udgifter udgjorde 32,2 mio. kr.

198. Rigsrevisionens gennemgang har vist, at følgende 2 forhold havde betydning for sagen: Banedanmarks budgetteringsgrundlag og tidspunktet for orientering af Finansudvalget.

199. Banedanmark har oplyst, at budgettet for it-anlægsprojektet medio 2002 var fastsat til ca. 27-28 mio. kr. Af forsigtighedshensyn opjusterede Banedanmark i april 2003 budgettet til en samlet udgift på 32 mio. kr., hvilket efter Rigsrevisionens opfattelse er et eksempel på usikkerhed i budgetteringen. Udarbejdelsen af et udkast til aktstykke om, at projektet overskred grænsen for forelæggelse til Finansudvalget, blev påbegyndt i sommeren 2003, men på grund af bl.a. udskiftning af Banedanmarks direktør blev udkastet først sendt til departementet ultimo november 2003. Efter Rigsrevisionens opfattelse burde departementet på dette tidspunkt have forelagt sagen for Finansudvalget.

Transport- og Energiministeriet har oplyst, at departementet overvejede, hvordan Finansudvalget og Folketinget skulle orienteres, og frem for orientering i form af et akt-

stykke valgte departementet og Banedanmark, at orienteringen skulle finde sted i Banedanmarks årsrapport 2003.

200. Transport- og energiministeren oplyste i brevet til Finansudvalget bl.a., at ministeren ville indhente en supplerende udtalelse fra Banedanmark om, hvordan Banedanmark ville sikre en øget fokus på risikovurdering af it-projekter, og hvordan Banedanmark ville sikre, at en gentagelse af en sådan sag blev undgået.

Rigsrevisionens undersøgelse har imidlertid vist, at departementet ikke indhentede den supplerende udtalelse før juni 2005 foranlediget af Rigsrevisionens undersøgelse.

Transport- og Energiministeriet har oplyst, at det naturligvis er beklageligt, at departementet ikke før juni 2005 har sørget for at indhente den supplerende udtalelse.

201. Det er Rigsrevisionens opfattelse af sag nr. 6 om brev af 30. juni 2004, at opjusteringen af it-anlægsprojektet viste, at Banedanmarks budgetteringsgrundlag var usikkert. Det er derudover Rigsrevisionens opfattelse, at Banedanmark allerede i april 2003 burde have orienteret departementet om, at budgettet for projektet var forhøjet og dermed skulle godkendes af Finansudvalget. Da departementet i november 2003 blev orienteret om forhøjelsen, burde sagen have været forelagt for Finansudvalget. Det er ikke bevillingsmæssigt korrekt at orientere Finansudvalget om sådanne forhold i årsrapporter. Efter orienteringen af Finansudvalget i juni 2004 burde departementet hurtigt have indhentet den supplerende udtalelse fra Banedanmark, men det skete først i juni 2005.

g. Sag nr. 7 om Akt 88 17/12 2003 – Nærbanepuljen

202. Det fremgik af aktstykket, at Banedanmark anmode om Finansudvalgets tilslutning til at afholde udgifter på i alt ca. 57 mio. kr. ud over den på finanslov 2003 optagne totaludgift til anlægsprojekterne ”Odense-Svendborg” og ”Pulje til nærbanen Århus og Aalborg”.

203. Det fremgik af aktstykket, at 37 mio. kr. af de 57 mio. kr. skyldtes en fordyrelse af anlægsprojektet ”Pulje til nærbanen Århus og Aalborg”. Hovedparten af fordyrelserne skyldtes øgede udgifter til administration (udgifter til pro-

jektering) og udgifter til projektledelse på 14 mio. kr., som ikke var budgetteret.

204. Rigsrevisionens gennemgang har vist, at budgetteringsgrundlaget havde betydning for denne sag.

205. Det fremgik af aktstykket, at for anlægsprojektet ”Pulje til nærbanen Århus og Aalborg” skyldes langt hovedparten af fordyrelserne udgifter til administration (udgifter til projektering), herunder udgifter til projektledelse, som ikke var budgetteret.

Banedanmark har oplyst, at anlægsprojektet ”Pulje til nærbanen Århus og Aalborg” blev overtaget fra Banedanmarks sektorplanlægningsdivision samtidig med, at divisionen blev udskilt til Trafikstyrelsen. Banedanmark har tillige oplyst, at det var en klar fejl, at divisionen ikke budgetterede udgifter til projektledelse.

206. Rigsrevisionens gennemgang af sagen viste, at der var uenighed mellem Banedanmark og Trafikstyrelsen om, hvad årsagerne til fordyrelsen af ”Puljen til nærbanen Århus og Aalborg” var. Banedanmark redegjorde i november 2003 over for departementet for, at da Banedanmark overtog projektet fra Trafikstyrelsen, var Banedanmark uenig med Trafikstyrelsen om projektets økonomi. Departementet anmodede på basis af Banedanmarks redegørelse om en vurdering fra Trafikstyrelsen. Trafikstyrelsen vurderede, at problemerne efter Trafikstyrelsens opfattelse kunne henføres til langsommelig sagsbehandling i Banedanmark og en sammenblanding af nærbaneprojektet med aktiviteter, der hørte under almindelig fornyelse og vedligeholdelse.

207. Transport- og Energiministeriet har oplyst, at der er fulgt op på problemstillinger af denne karakter i forbindelse med oprettelsen af Trafikstyrelsen, herunder i forbindelse med etableringen af rammer for overdragelsen af anlægsprojekter mellem Trafikstyrelsen og Banedanmark i Banedanmarks kontrakt med departementet.

208. Banedanmark har i 2005-handlingsplanen besluttet at udpege en forretningsmæssig projektleder, der skal sikre

projektkoordineringer mellem Trafikstyrelsen og Banedanmark.

Departementet var opmærksom på de problemstillinger, der kunne forekomme i forbindelse med overdragelse af anlægsprojekter mellem Trafikstyrelsen og Banedanmark.

209. Det er Rigsrevisionens opfattelse af sag nr. 7 om Akt 88 17/12 2003, at budgetteringsgrundlaget var usikkert, fordi hverken Trafikstyrelsen eller Banedanmark sikrede, at budgettet for ”Puljen til nærbanen Århus og Aalborg” var dækkende.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder det kritisabelt, at Transport- og Energiministeriets sagsbehandling i sag nr. 1, 2, 3, 4, 5 og 6 generelt ikke var grundig, selv om departementet vidste, at Banedanmarks økonomistyring var usikker.

Rigsrevisionen baserer sin vurdering på, at det forekom tilfældigt, om og i givet fald hvordan departementet kvalitetssikrede aktstykkernes oplysninger om Banedanmarks økonomiske og jernbanefaglige forhold.

Rigsrevisionen anbefaler, at Transport- og Energiministeriet udarbejder retningslinjer for departementets kvalitetssikring af indholdet af oplysningerne i aktstykker under udarbejdelse.

Rigsrevisionen anbefaler på baggrund af sag nr. 2, 5 og 6 videre, at transport- og energiministeren i aktstykker, der tilvejebringer bevillingshjemmel til Banedanmarks fornyelses- og vedligeholdelsesprojekter, fremover oplyser om projekternes budgetsikkerhed.

B. Transport- og Energiministeriets tilsyn med Banedanmark

210. Rigsrevisionen afgav i juni 2002 første gang en særskilt undersøgelse af Banedanmark, jf. beretning nr. 14/01 om Banestyrelsen.

Statsrevisorerne bemærkede i tilknytning til beretningen 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 efterfølgende i december 2002 om en undersøgelse af Transport- og Energiministeriet. Rigsrevisionen udarbejdede i forlængelse heraf et notat om

undersøgelsens tilrettelæggelse. Statsrevisorerne foreslog på den baggrund, at Banedanmark skulle bruges som et konkret eksempel på, hvordan ministeriet i praksis forvaltede opgaverne i ministeriets koncernstyring. Rigsrevisionen afgav en undersøgelse herom i september 2004, jf. beretning nr. 13/03 om Trafikministeriets koncernstyring. Rigsrevisionen bemærkede i beretningen, at Transport- og Energiministeriet bør føre et skærpet tilsyn med Banedanmark, indtil de væsentligste problemer i Banedanmark er løst.

I tilknytning til beretningen kritiserede statsrevisorerne det utilstrækkelige tilsyn, som Transport- og Energiministeriet førte med Banedanmark, og at Transport- og Energiministeriet først meget sent fulgte op på Banedanmarks mangeårige problemer med økonomistyring.

Departementets rolle i og sagsbehandling af de 7 sager

211. Rigsrevisionens undersøgelse har i sag nr. 1 om Akt 116 25/5 2005 vist, at departementet begrænsede det løbende tilsyn med Banedanmark i en periode, hvor det modsatte burde have været tilfældet. Det betød, at tilsynet ikke var så tæt, som det burde have været, og at oplysningerne fra Banedanmark ikke i tilstrækkeligt omfang blev kvalitetssikret.

Undersøgelsen har i sag nr. 2 om Akt 89 16/3 2005 vist, at departementet indtog en særegen uvidende og passiv rolle i dialogen med Banedanmark om planlægningen af og opfølgningen på projekterne.

Undersøgelsen har i sag nr. 3 om Akt 85 2/3 2005 vist, at transport- og energiministeren burde have forelagt aktstykket for Finansudvalget, inden arbejdet blev sat i gang, fordi det var en reel valgmulighed at vente kort tid med sporfornyelsen, indtil Finansudvalget den 2. marts 2005 havde taget stilling til aktstykket.

Undersøgelsen af sag nr. 4 om Akt 64 15/12 2004 har vist, at departementet burde have kvalitetssikret Banedanmarks oplysninger om LOKO-projektet, fordi departementet fandt sagen unormal og var vidende om, at Banedanmarks økonomistyring var usikker.

Undersøgelsen af sag nr. 5 om Akt 61 8/12 2004 har vist, at departementet generelt burde have fulgt projektet tættere, fordi projektet ikke havde fulgt et normalt planlægningsforløb, og særligt i 2004, hvor departementet blev overrasket over yderligere fordyrelser af projektet. Endvi-

dere kunne aktstykket, som blev fremsat i december 2004, have været fremsat væsentligt tidligere.

Undersøgelsen af sag nr. 6 om brev af 30. juni 2004 har vist, at transport- og energiministeren burde have orienteret Finansudvalget allerede i november 2003. Endvidere burde transport- og energiministeren have indhentet en supplerende udtalelse fra Banedanmark langt tidligere, end tilfældet var.

212. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Transport- og Energiministeriets tilsyn med Banedanmark ikke var tilstrækkeligt. Det gælder særligt i Akt 116 og Akt 89.

Departementets organisering af tilsynet med Banedanmark

213. I december 2002 besluttede departementet, at der skulle foretages en præcisering af arbejds- og rollefordelingen i departementets tværgående opgaver. Formålet var at sikre en effektiv, præcis og klar fordeling. Et af områderne var ”økonomi”, som bl.a. indeholder finanslovarbejdet, aktstykker og informationsforpligtelser mv. i relation til kontakten til Finansministeriet. Derfor udarbejdede departementet i marts 2003 en intern pjece om bl.a. ”økonomi”, hvori der blev fastsat en arbejds- og rollefordeling, herunder inden for bl.a. behandlingen af aktstykker, mellem Budget- og Regnskabskontoret og fagkontorerne. Herudover fastlagde departementet primo 2005, inden for hvilke sager de enkelte afdelinger har ansvar og initiativret i departementets tilsyn med Banedanmark.

214. Rigsrevisionen har i sagskomplekset til de 7 sager også foretaget en gennemgang af sager, som omfatter Banedanmark, inden for Selskabsmodellen og Finanslovmodellen. Gennemgangen viste, at departementets tilsyn med Banedanmark er placeret i 3 af departementets 4 afdelinger, og at væsentlige analyser og oplysninger, som departementet udarbejdede inden for en afdelings arbejde med Selskabsmodellen, efterfølgende ikke blev lagt til grund i en anden afdelings arbejde med Finanslovmodellen.

215. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at departementet inden for den periode, hvor hovedparten af de sager, som denne undersøgelse omfatter, opstod, fandt behov for at

præcisere arbejds- og rollefordelingen i departementets tværgående opgaver. Men selv om departementet i 2003 præciserede denne og primo 2005 fastlagde, inden for hvilke sager de enkelte afdelinger havde ansvar og initiativret i departementets tilsyn med Banedanmark, så var der i departementet fortsat et behov for at gøre samarbejdet om Banedanmark mere målrettet.

a. Ændringer i Transport- og Energiministeriets tilsyn **Departementets rolle i og sagsbehandling af de 7 sager**

216. Transport- og Energiministeriet har oplyst, at departementet anerkender, at departementet har et ansvar for at medvirke til at sikre, at oplysninger, der videregives til Folketinget, er korrekte og fyldestgørende, og at departementet kan styrke denne proces yderligere.

Departementet medgiver desuden, at der i departementet ikke har foreligget en beskrivelse af procedurerne og sagsbehandlingen vedrørende udarbejdelse af aktstykker, der kan medvirke til at sikre en konsistent kvalitetssikring fra departementets side af disse.

217. Transport- og Energiministeriet har videre oplyst, at departementet overvejer at indføre et ”aktstykkeprogram” i form af en oversigt over planlagte møder i Finansudvalget med tilknyttede tidsfrister samt status for igangværende og planlagte aktstykker. Denne oversigt skal opdateres jævnligt og gøres tilgængelig for hele departementet. Endvidere skal der et par gange årligt foretages en høring i departementet omkring identificering af sager, som skal forelægges ved aktstykke, hvorefter der i tilknytning hertil bliver udarbejdet en procesplan.

Endelig påtænker departementet, at der mindst én gang årligt, hvilket fx kan være i tilknytning til, at forslag til lov om tillægsbevilling bliver udarbejdet, foretages en gennemgang af alle de aktstykker, som er tiltrådt i årets løb.

Departementets organisering af tilsynet med Banedanmark

218. Transport- og Energiministeriet har oplyst, at på grund af de problemer, der har været med Banedanmark, har departementet vurderet, at der var et behov for en endnu tættere koordinering af opgaveløsningen i og mellem de 3 af-

delinger, som forestår departementets tilsyn med Banedanmark.

Der er derfor primo maj 2005 etableret et formaliseret samarbejdsforum mellem enhederne. Der er konkret etableret en taskforce bestående af sagsbehandlerne i de 3 enheder, der arbejder med Banedanmark. Taskforcen arbejder på den måde, at de berørte sagsbehandlere mødes jævnligt og mindst hver 14. dag med henblik på gensidig orientering og koordinering af arbejdsopgaverne. Tilrettelæggelse af møder mv. håndteres af det kontor, som er ressortkontor for Banedanmark. Sagsbehandlerne holder deres respektive chefer orienteret om resultatet af koordineringen.

219. Transport- og Energiministeriet har videre oplyst, at departementet, som led i arbejdet med at styrke de interne samarbejdsrelationer, desuden har indført månedlige møder med Banedanmark på relevant chefniveau. Formålet med disse møder er at drøfte de daglige problemer, der knytter sig til den løbende drift, og herved styrke tilsynet med Banedanmark. Et møde pr. måned i taskforcen anvendes som formøde til dette månedsmøde. På formødet deltager de relevante chefer for de 3 enheder. Herved er der etableret et formaliseret forum, hvor både medarbejdere og chefer fra de 3 enheder i departementet, der beskæftiger sig med Banedanmark, får mulighed for at opretholde en regelmæssig dialog.

Forbedringer i statusorienteringerne til Folketinget om Banedanmarks projekter

220. Transport- og Energiministeriet har oplyst, at ministeriet over for Banedanmark har indskærpet proceduren for opfølgning på tiltrådte aktstykker. For så vidt angår Banedanmarks anlægsprojekter er proceduren således, at ministeriet halvårligt foretager en opfølgning på projekterne, og Folketingets Finansudvalg og Trafikudvalg orienteres efterfølgende om status.

Banedanmarks fornyelsesprojekter har ikke indgået i denne opfølgning, idet disse projekter har en anden karakter. Fornyelse er således præget af standardiserede opgaver som fx sporombygning, der gentages på forskellige dele af jernbanenettet. Herved adskiller projekterne sig fra anlægsprojekter af typisk mere individuel karakter. Det har derfor

hidtil ikke været vurderet nødvendigt at lade disse projekter indgå i rapporteringen.

Departementet vurderer det dog i lyset af den aktuelle situation i Banedanmark for nødvendigt at styrke departementets opfølgning på dette område. På den baggrund vil fornyelsesprojekter blive inddraget i den halvårslige opfølgning, herunder i statusorienteringen af Folketinget. Herudover vil Banedanmark blive anmodet om at foretage en af-rapportering på samtlige tiltrådte aktstykker angående Banedanmark, siden virksomheden blev oprettet.

221. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Transport- og Energiministeriets konkrete tiltag og hensigtserklæringer styrker departementets tilsyn med Banedanmark.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder det kritisabelt, at Transport- og Energiministeriets tilsyn ikke var tilstrækkeligt.

Rigsrevisionen baserer sin vurdering på Transport- og Energiministeriets tilsyn i 4 sager (Akt 85, Akt 64, Akt 61 og brev af 30. juni 2004) og særligt i 2 sager (Akt 116 og Akt 89).

Rigsrevisionen baserer endvidere sin vurdering på, at tilsynet er foretaget som et helt overordnet tilsyn baseret på ufærdige retningslinjer herfor. Det betød, at tilsynet blev begrænset i en periode, hvor det modsatte burde have været tilfældet. Derfor blev oplysningerne fra Banedanmark ikke i tilstrækkeligt omfang kvalitetssikret.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Transport- og Energiministeriet har styrket tilsynet med Banedanmark og samtidig vil forbedre orienteringen af Folketinget.

Rigsrevisionen baserer sin vurdering på, at departementet i maj 2005 igen har ændret departementets interne organisering af tilsynet. Ændringen betyder, at departementet nu har etableret et formaliseret forum, hvor både medarbejdere og chefer fra departementets 3 afdelinger, der beskæftiger sig med Banedanmark, får mulighed for at opretholde en regelmæssig dialog. Endvidere overvejer departementet en præcisering af procedurerne i forbindelse med udarbejdelse af aktstykker.

Samtidig vil Transport- og Energiministeriet lade Banedanmarks fornyelsesprojekter indgå i ministeriets halvårslige orientering af Folketingets Finansudvalg og Trafikudvalg om Banedanmarks anlægsprojekter.

C. Samrådet i Folketingets Finansudvalg

222. Transport- og energiministeren redegjorde den 13. april 2005 i et samråd i Folketingets Finansudvalg for baggrunden i nogle af de sager, som gav Finansudvalget anledning til at anmode statsrevisorerne om denne undersøgelse.

Rigsrevisionen har med baggrund i ministerens talepapir vurderet oplysningerne til Finansudvalget.

223. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at transport- og energiministeren i talepapiret burde have redegjort mere nuanceret og omtalt flere faktuelle forhold om departementets rolle i årsagerne til, at bevillingsreglerne blev overtrådt. Sagerne kunne således have været uddybet og særligt inden for 2 punkter:

For det første sag nr. 1 om Akt 116 25/5 2005. Ministeren kunne af naturlige grunde ikke henvise til sagen, fordi Akt 116 25/5 2005 blev sendt til Finansudvalget 4 dage efter samrådet. Ministeren oplyste dog i talepapiret til samrådet, at departementet foretog en opfølgning ved Selskabsmodellen og Finanslovmodellen over for Banedanmark. I forhold til en virksomhed som DSB, som alene følges op i forhold til Selskabsmodellen, var der således tale om en dobbelt opfølgning over for Banedanmark.

Efter Rigsrevisionens opfattelse indikerede denne oplysning, at Transport- og Energiministeriet fulgte særligt grundigt op på Banedanmark. Rigsrevisionens undersøgelse har imidlertid vist, at Transport- og Energiministeriets løbende tilsyn med Banedanmark blev begrænset i en periode, hvor det modsatte burde have været tilfældet. Det betød, at tilsynet ikke var så tæt, som det burde have været, og at oplysningerne fra Banedanmark ikke i tilstrækkeligt omfang blev kvalitetssikret.

For det andet sag nr. 2 om Akt 89 16/3 2005, hvor departementet indtog en særegen uvidende og passiv rolle i dialogen med Banedanmark om planlægningen af og opfølgningen på projekterne. Ministeren burde særligt have oplyst om det faktuelle forhold, at det var Banedanmark, som tog initiativ til at orientere departementet om ændringer i projekterne.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder, at transport- og energiministeren i talepapiret til samrådet med Finansudvalget den 13. april 2005 burde have redegjort mere nuanceret og omtalt flere faktuelle forhold om departementets rolle i årsagerne til, at bevillingsreglerne blev overtrådt.

Rigsrevisionen baserer sin vurdering på, at sagsforløbet i 5 sager (Akt 89, Akt 85, Akt 64, Akt 61 og brev af 30. juni 2004), som ministeren omtalte i samrådet, og som indgår i denne undersøgelse, og i sagen om Akt 116 viser, at der var behov herfor.

IV. Var Banedanmarks økonomistyring tilstrækkelig?

A. Banedanmarks økonomistyring

224. På baggrund af Rigsrevisionens beretning nr. 14/01 om Banestyrelsen (juni 2002) udtalte statsrevisorerne kritik af Transport- og Energiministeriet. Statsrevisorerne pegede bl.a. på, at det først var meget sent, at Transport- og Energiministeriet havde fulgt op på Banedanmarks mangeårige problemer med økonomistyring.

Transport- og energiministeren oplyste hertil bl.a., at ministeren havde iværksat og ville gennemføre en række initiativer til at forbedre Banedanmarks styring af økonomi og produktion, jf. Endelig betænkning over statsregnskabet for finansåret 2001, s. 179-200.

225. Det var imidlertid først i slutningen af 2003, at Transport- og Energiministeriet i samarbejde med Banedanmark udformede en mere målrettet og samlet handlingsplan (2003-handlingsplanen) for opbygning af en tilfredsstillende økonomistyring i Banedanmark. Formålet var således at få et samlet og systematisk overblik over de foreliggende eksempler på usikker økonomistyring i Banedanmark, at konkretisere virksomhedens indre styringsbehov, at tilrettelægge en prioriteret indsats i forhold hertil og sikre dens gennemførelse.

226. Et af de centrale elementer i 2003-handlingsplanen var 15 såkaldte Her & Nu projekter. Projekterne blev gennemført i perioden december 2003 - december 2004, og Ba-

nedanmark udarbejdede en samlet slutopfølgning på projekterne i februar 2005 til departementet. Det fremgik af Banedanmarks konklusion på opfølgningen bl.a., at projekterne var afsluttet senere end planlagt. Overordnet var aktiviteterne i projekterne gennemført, men den planlagte opfølgning udestod for ca. halvdelen af projekterne.

227. Banedanmark begrundede den manglende opfølgning med bl.a., at der var gennemført omfattende ændringer i Banedanmarks organisation i perioden 2003-2004. I Banedanmarks ledelsesgruppe (direktører og områdechefer), hvor både projektledelse og projektejerskab for Her & Nu projekterne var forankret, var der således ingen direktører og kun få områdechefer, der varetog samme lederjob ved projekternes afslutning som ved projekternes begyndelse.

Det var særligt markant for Net, der var udpeget som et særligt fokusområde. Området gennemgik i perioden 3 større ændringer og en række mindre justeringer af organisationen. Det betød praktiske problemer med at gennemføre de enkelte projekter som planlagt, men overordnet understøttede ændringerne en mere velfungerende styring i Banedanmark.

a. Banedanmarks manglende overholdelse af gældende regler

Banedanmarks rolle i de 7 sager

228. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Banedanmarks økonomistyring er usikker, jf. sag nr. 1 om Akt 116 25/5 2005, fordi Banedanmark overskred den negative udsvingsgrænse med over 60 mio. kr., selv om Banedanmark havde iværksat initiativer til at forhindre dette.

Undersøgelsen har videre vist, jf. sag nr. 2 om Akt 89 16/3 2005, at Banedanmarks jernbanefaglige planlægningsgrundlag var yderst usikkert, og at forståelsen af bevillingsmæssige regler var fejlagtig. Bl.a. igangsatte Banedanmark aktiviteter, før der var bevillingsmæssig hjemmel. Sagen viste herudover, at der var mangel på kommunikation internt i Banedanmark og mellem Banedanmark og departementet.

Sag nr. 4 om Akt 64 15/12 2004 viste, at Banedanmarks økonomistyring var usikker, og at Banedanmark ikke havde et opdateret økonomisk overblik over LOKO-projektet.

Det betød, at Banedanmark hentede midler fra LOKO-projektet til at hindre et underskud på et driftsbudget, selv om Banedanmark burde have vidst, at LOKO-projektet var fordyret.

Sag nr. 5 om Akt 61 8/12 2004 viste, at Banedanmark burde have orienteret departementet særskilt om en væsentlig fordyrelse på et projekt om jernbanesikkerhed.

Sag nr. 6 om brev af 30. juni 2004 viste, at Banedanmark burde have orienteret departementet langt tidligere om, at budgettet for projektet var forhøjet så meget, at projektet skulle forelægges for Finansudvalget.

Sag nr. 7 om Akt 88 17/12 2003 viste, at budgetteringsgrundlaget var usikkert, fordi hverken Trafikstyrelsen eller Banedanmark sikrede, at budgettet for ”Puljen til nærbanen Århus og Aalborg” var dækkende.

229. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Banedanmarks økonomistyring ikke var tilstrækkelig. Banedanmarks værktøjer til økonomistyring og interne kommunikation fungerede ikke hensigtsmæssigt og betød manglende overholdelse af gældende regler. Det var således et dobbeltproblem, som lå til grund for de usikre oplysninger om Banedanmarks økonomi og produktion, som departementet modtog.

b. Sammenhæng mellem Her & Nu projekterne og de 7 sager

230. Transport- og Energiministeriet oplyste i april 2005 til Banedanmark, at det på baggrund af Banedanmarks slutrapport om Her & Nu projekterne var vanskeligt at vurdere, om Banedanmark havde opfyldt de enkelte projekters formål. En fyldestgørende vurdering ville kræve, at al dokumentation forelå. Hertil kom, at Banedanmarks seneste resultater i forbindelse med økonomi- og projektstyring, hvor der var konstateret overskridelser af rammer givet ved finanslov og aktstykker, kunne give anledning til at overveje udviklingen inden for flere af Her & Nu projekterne. Det var derfor departementets vurdering, at der var behov for yderligere opfølgning på resultaterne af de 15 Her & Nu projekter.

231. Rigsrevisionen har sammenholdt Banedanmarks 15 Her & Nu projekter med de 7 sager for at belyse, inden for

hvilke projekter problemerne i de 7 sager fremkom. Sammenholdelsen fremgår af følgende:

- Projekt nr. 1 om ”Opbygning af et Asset Management System” havde særlig betydning for problemerne i Akt 89 og Akt 85 samt mindre betydning for Akt 116 og Akt 88.
- Projekt nr. 3 om ”Godkendelsesproces for projektplan” havde særlig betydning for Akt 116, Akt 61 og Akt 88 samt mindre betydning for Akt 89 og it-sagen.
- Projekt nr. 4 om ”Forbedret kontraktstyring” havde særlig betydning for Akt 61 og mindre betydning for Akt 89 og Akt 88.
- Projekt nr. 8 om ”Hurtig og forbedret fremdriftsvurdering og prognoser” havde særlig betydning for Akt 64 og it-sagen, betydning for Akt 116 samt mindre betydning for Akt 89, Akt 61 og Akt 88.
- Projekt nr. 9 om ”Krav til økonomisk ledelsesinformation” havde særlig betydning for Akt 64 og mindre betydning for Akt 116, Akt 89 og Akt 88.
- Projekt nr. 11 om ”Nøgletal for anlægselementer” havde mindre betydning for Akt 89.

232. Det fremgår af sammenholdelsen, at alle 7 sager havde relation til ét eller flere af Her & Nu projekterne. Det fremgår videre, at problemerne bag Akt 89 havde tilknytning til 6 Her & Nu projekter, problemerne bag Akt 88 havde tilknytning til 5 projekter, problemerne bag Akt 116 havde tilknytning til 4 projekter, mens de resterende sager havde tilknytning til 3 eller færre projekter.

Det fremgår videre, at projekt nr. 1 om ”Opbygning af et Asset Management System”, projekt nr. 3 om ”Godkendelsesproces for projektplan” og projekt nr. 8 om ”Hurtig og forbedret fremdriftsvurdering og prognoser” havde en særlig fremtrædende betydning i sagerne. Derfor belyses disse nærmere i det følgende.

Projekt nr. 1 om "Opbygning af et Asset Management System"

233. Formålet med projektet er at opbygge et datasystem, så stam-, tilstands- og vedligeholdelsesdata for alle væsentlige anlægskomponenter på jernbanenettet kan håndteres på en struktureret måde. Et manglende system betyder, at Banedanmark ikke har et systematisk overblik over fornyelses- og vedligeholdelsesbehovet. Projektet skal erstatte det projekt (MMS-projekt), som Banedanmark opgav at gennemføre i 2001, jf. beretning nr. 14/01 om Banestyrelsen, s. 38-40. Asset Management Systemet var et af de indsatsområder, som transport- og energiministeren oplyste statsrevisorerne om i tilknytningen til beretningen, jf. Endelig betænkning over statsregnskabet for finansåret 2001, s. 190-191.

Banedanmarks bestyrelse har iværksat en ekstern audit af projektet, som derfor endnu ikke er afsluttet.

234. Banedanmark har herudover oplyst, at Banedanmark på nuværende tidspunkt ikke har en samlet it-løsning til at styre jernbaneprojekter. Løsningen udgøres af 3 uafhængige it-systemer. Det betyder bl.a., at projekter igangsættes ved hjælp af projektaftaler på papir. Denne model medfører risiko for, at der opstår misforståelser og fejl som følge af gentagne indtastninger mv. Der anvendes mange ressourcer på at opdatere, tjekke og bekræfte materiale, der deles mellem enhederne i Banedanmark.

Konsekvensen af den manglende sammenhæng kommer bl.a. til udtryk ved forskellig vurdering af projekternes samlede økonomi og status. Endvidere foretages en meget sen årsopgørelse på projektniveau, hvilket skaber problemer for planlægningen langt ind i det følgende år og dermed for økonomistyringen af den samlede projektmasse.

I udgangspunktet løser it-systemerne hver på deres måde den stillede opgave. Årsagen til problemet er grænsefladerne imellem systemerne. Banedanmark har med udgangspunkt i it-systemer fra projektet om opbygning af et Asset Management System, skitseret et projekt, der løser hovedparten af de styringsmæssige problemer. Projektet fokuserer på at integrere, udnytte og modernisere de allerede eksisterende løsninger i Banedanmarks kommende Asset Management Portal.

Banedanmark har i 2005-handlingsplanen oplyst, at ledelsen har igangsat et projekt for at opnå en forbedret rapportering og et forbedret styringsværktøj. Projektet forventes tilendebragt inden den 15. december 2005.

Projekt nr. 3 om "Godkendelsesproces for projektplan"

235. Formålet med projektet er, at projektplaner tillægges den tilstrækkelige værdi. En manglende eller mangelfuld projektplan betyder ofte, at der opstår problemer i de efterfølgende faser. Det kommer tydeligst til udtryk i gennemførelsesfasen i form af udestående tekniske afklaringer og godkendelser.

Banedanmark oplyste i slutopfølgningen, at projekt nr. 3 var afsluttet. Banedanmarks direktion havde således evalueret projektet ultimo januar 2005 og fundet, at projektet var implementeret. Det gjaldt dog for projektet, som for andre af Her & Nu projekterne, at det var vanskeligt at gennemføre en decideret effektmåling af projektet. Det var dog Banedanmarks vurdering, at der var sket en forbedring af samarbejdet mellem de enheder, som var berørt af projektet.

Banedanmark har planlagt yderligere en intern evaluering af projektet, som derfor endnu ikke er afsluttet.

Projekt nr. 8 om "Hurtig og forbedret fremdriftsvurdering og prognoser"

236. Formålet med projektet er at formulere, godkende og igangsætte implementeringen af fremtidige procedurer for, hvornår der skal meldes ind, og hvordan fremdriften skal beregnes. Hvis vurderingen af fremdrift og prognoser ikke tilvejebringes i rette tid og dækkende, så er ledelsesinformationen ikke pålidelig.

Banedanmarks bestyrelse har iværksat en ekstern audit af dette projekt og projekt nr. 10 om regnskabskvalitet, formaliseret controlling og forretningsgange, som begge derfor endnu ikke er afsluttede.

237. Banedanmark har oplyst, at Her & Nu projekterne blev formuleret og begyndt inden for en projektorganisering med henblik på bl.a. at sikre forbedringer i Banedanmarks fremtidige projekt- og økonomistyring. Projekterne blev i 2004 gennemført stort set som planlagt – om end med visse justeringer og forsinkelser. De er i det store og

hele afsluttet som Her & Nu projekter inden for projektorganiseringen, og opfølgningen er overført til basisorganisationen, idet der er tale om opgavetyper, der som hovedregel skal videreføres og videreudvikles, ligesom projekterne kan indebære planer for en længere periode.

I nogle tilfælde har Banedanmark besluttet at gennemføre efterfølgende interne audit, effektmålinger mv. Banedanmarks beslutning om gennemførelse af efterfølgende interne audit mv. indebærer ikke, at Her & Nu projekterne betragtes som ikke-afsluttede. Disse aktiviteter gennemføres efter planen, efter projekternes hovedaktivitet er afsluttet. Banedanmark vil følge op på, at de enkelte projekter foretager opfølgningen.

238. Rigsrevisionen kan konstatere, at Banedanmarks Her & Nu projekter blev gennemført i 2004, men at effekten af 3 centrale projekter stadig udestår.

239. Transport- og energiministeren oplyste ultimo juni 2005 til Banedanmarks bestyrelsesformand, at ministeren hele tiden havde lagt stor vægt på opfølgning på Her & Nu projekterne. Derfor så ministeren frem til at modtage en opfølgning på gennemførelsen af projekterne, hvor bestyrelsen indestod og redegjorde for, at projekterne var gennemført som forudsat og på en tilfredsstillende måde.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at Banedanmarks økonomistyring ikke var tilstrækkelig.

Rigsrevisionen baserer sin vurdering på, at Banedanmarks værktøjer til økonomistyring og interne kommunikation ikke fungerede hensigtsmæssigt og betød manglende overholdelse af gældende regler. Det var således et dobbeltproblem i Banedanmark, som lå til grund for de usikre oplysninger om Banedanmarks økonomi og produktion, som departementet modtog.

Rigsrevisionen baserer endvidere sin vurdering på Banedanmarks økonomistyring i de 7 sager, som alle havde relation til ét eller flere af Banedanmarks Her & Nu projekter, der skal forbedre økonomistyringen. Men effekten af 3 af Her & Nu projekterne, som havde en central betydning i sagerne, udestår stadig.

B. Ændringer i Banedanmarks økonomistyring

240. Transport- og energiministeren besluttede i oktober 2003 at omdanne Banedanmarks styring, jf. lov nr. 1222 af 27. december 2003 om Banedanmark. I medfør af loven udpegede ministeren i marts 2004 en rådgivende bestyrelse for Banedanmark. Inden da fik Banedanmark ved årsskiftet 2003/04 en anden direktion med en ny administrerende direktør og en ny økonomidirektør.

241. Banedanmarks bestyrelse er i en overgangsperiode rådgivende, før bestyrelsen gøres beslutningstagende. Det fremgik af bemærkningerne til § 13 til lovforslaget om Banedanmark, at for at afslutte overgangsperioden er det bl.a. en forudsætning, at transport- og energiministeren i øvrigt vurderer, at de nødvendige forudsætninger er på plads.

Transport- og energiministeren oplyste i april 2005 i talepapiret til samrådet i Folketingets Finansudvalg, at ministeren vurderede, at de nødvendige forudsætninger ikke var til stede på grund af den seneste tids mange og meget alvorlige sager. Ministeren havde derfor gjort det til en betingelse, at bestyrelsen udarbejdede en plan for genopretning af Banedanmarks økonomi- og projektstyring (2005-handlingsplanen), som ministeren kunne tiltræde, før den rådgivende bestyrelse kunne blive beslutningstagende.

242. Transport- og energiministeren anmodede på et kvartalsmøde i april 2005 med Banedanmark om en plan for genopretning af Banedanmarks økonomi- og projektstyring. Banedanmark udarbejdede en endelig handlingsplan medio juni 2005.

243. Det fremgår af Banedanmarks 2005-handlingsplan bl.a., at der er indført en procedure med afholdelse af månedlige fælles opfølgingsmøder mellem Net og Økonomi. Det er intentionen, at opfølgningen fremover vil ske på baggrund af et entydigt og kvalitetssikret materiale. Der vil endvidere ske opfølgning hver måned på de aktive aktstykker for at sikre fuld klarhed over, om der er risiko for ændringer i forhold til budget- og bevillingsoverholdelse. Oplysninger om de aktive aktstykker vil tilgå bestyrelsen sammen med månedsrapporterne.

Planen indeholder endvidere tiltag til en tættere opfølgning på den samlede projektportefølje. Projekter på over

10 mio. kr. skal fremover godkendes af direktionen, før de sættes i gang.

Der vil blive indført en budgetteringsmodel for anlægsinvesteringer, der sikrer en projektreserve, som kun kan disponeres efter aftale med direktionen. Der er igangsat en såkaldt projektmodenhedsanalyse i Net, der skal identificere styrker og svagheder i håndteringen af projekter. Endvidere vil det indgå i optimeringen af processer og samarbejde, at visse medarbejdere fremover skal på kursus i bevillingsregler.

Planen indeholder herudover en række tiltag vedrørende bl.a. ændret brug af systemer og Her & Nu projekterne.

244. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Banedanmark med handlingsplanen har taget skridt til at sikre en bedre økonomistyring.

245. Til brug for det planlagte kvartalsmøde i december 2004, der efterfølgende blev flyttet til afholdelse den 19. januar 2005, sendte Banedanmark "Redegørelse for Banedanmarks udvikling (oktober-december 2004)" til Transport- og Energiministeriet. Det fremgik af redegørelsen, at Banedanmarks bestyrelse på et bestyrelsesmøde den 15. december 2004 erklærede, at bestyrelsen på nuværende tidspunkt skønnede at have opnået den fornødne indsigt i Banedanmarks drift og økonomi.

Transport- og energiministeren oplyste under samrådet med Finansudvalget i april 2005, at bestyrelsen havde erklæret at have den fornødne indsigt i Banedanmarks økonomi og drift til at kunne varetage det overordnede ansvar for virksomheden.

246. Transport- og energiministeren oplyste i brev af 30. juni 2005 Banedanmarks bestyrelsesformand om bl.a., at der var mange positive elementer i handlingsplanen, og at det fremgik af planen, at det var bestyrelsens opfattelse, at der med planen var taget skridt til at skabe den fornødne sikkerhed for fremtidig bevillingsoverholdelse i Banedanmark. Ministeriet havde tidligere foreslået Banedanmark at sikre fokus på beskrivelse og efterlevelse af Banedanmarks interne forretningsgange. Dette forslag var ikke afspejlet i handlingsplanen.

Ministeren oplyste videre, at det derfor ville være naturligt at fortsætte dialogen om handlingsplanen på de kommende kvartalsmøder, så der sikres en løbende og systematisk opfølgning på gennemførelsen af de enkelte elementer i planen. Parallelt hermed ville ministeren være indstillet på at give bestyrelsen klarere rammer til at udmønte handlingsplanen og sikre den styringsmæssige genopretning af Banedanmark, der nu er stillet i udsigt. Ministeren ville derfor søge mandat i regeringen til en endelig afklaring af bestyrelsens fremtidige status.

247. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Transport- og Energiministeriet bør føre et skærpet tilsyn med Banedanmark, fordi styringen endnu ikke er tilfredsstillende på trods af, at Banedanmarks bestyrelse i december 2004 skønnede at have opnået den fornødne indsigt i Banedanmarks drift og økonomi.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder, at Banedanmark har taget skridt til at sikre en bedre økonomistyring, men at Transport- og Energiministeriet bør føre et skærpet tilsyn med Banedanmark.

Rigsrevisionen baserer sin vurdering på, at Banedanmark har udarbejdet en handlingsplan, som indeholder tiltag til forbedringer af økonomistyringen, men at Banedanmark endnu ikke har udvist tilfredsstillende styring.

Rigsrevisionen, den 8. september 2005

Kirsten Leth-Nissen
fg.

/Jens Gustav Eriksen