

Redegørelse for foranstaltninger og overvejelser i anledning af Statsrevisorernes Beretning nr. 1 2005 om 7 sager (om Banedanmark) forelagt for Folketingets Finansudvalg

Statsrevisoratet har med brev af 13. oktober 2005 fremsendt den ovenfor anførte beretning.

I henhold til lov om revisionen af statens regnskaber mm. § 18, stk. 2, skal jeg inden fire måneder efter statsrevisorernes fremsendelse af en beretning afgive en redegørelse til statsrevisorerne for de foranstaltninger og overvejelser, som beretningen giver anledning til. Jeg skal i den anledning fremkomme med nedenstående redegørelse.

1. Statsrevisorernes bemærkninger

Statsrevisorerne bemærker på baggrund af Rigsrevisionens beretning, at:

- Transport- og Energiministeriets tilsyn med Banedanmark ikke har været tilstrækkeligt. Tværtimod var tilsynet begrænset i en periode, hvor det burde have været øget på grund af usikkerhed i Banedanmarks styring.
- Banedanmarks økonomistyring har været så utilstrækkelig, at oplysningerne til Folketingets Finansudvalg om Banedanmarks fornyelses- og vedligeholdelsesprojekter har været usikre, fejlbehæftede og i flere tilfælde i strid med gældende bevillingsregler.
- Transport- og Energiministeriets sagsbehandling og kvalitetssikring af aktstykkerne har været mangelfuld og tilfældig, selv om departementet kendte til problemerne med Banedanmarks styring.

I forlængelse heraf påtaler Statsrevisorerne, at transport- og energiministeren har ført et utilstrækkeligt tilsyn med Banedanmark. Statsrevisorerne noterer i denne forbindelse, at de tidligere har understreget, at det centrale mål for Transport- og Energiministeriets koncern skal være at sikre opfyldelse af de af Folketinget centralt fastsatte mål inden for de økonomiske rammer. Endvidere påtaler Statsrevisorerne skarpt, at ministeren ikke ved samrådet den 13. april 2005 gav fuldt dækkende oplysninger til Finansudvalget om årsagerne til, at bevillingsreglerne ikke blev overholdt.

Jeg vil indledningsvist beskrive Transport- og Energiministeriets tilsyn med Banedanmark, som det var tilrettelagt forud for Rigsrevisionens undersøgelse samt beskrive årsagerne til valget af tilsynsform.

Derefter vil jeg gennemgå Rigsrevisionens bemærkninger og Transport- og Energiministeriets behandling af de seks sager (af de syv), herunder hvilke overvejelser departementet gjorde sig om de seks sager.

Derefter vil jeg beskrive Banedanmarks tiltag til forbedring af virksomhedens økonomistyring og derefter processen for overgang til ansvarshavende bestyrelse.

Sluttelig vil jeg beskrive de overvejelser, som departementet har gjort sig i anledning af Rigsrevisionens kritik. I forlængelse heraf vil jeg beskrive departementets nuværende skærpede tilsyn med Banedanmark, som er etableret med henblik på at sikre, at departementets tilsyn med Banedanmark fremover er tilstrækkeligt. Redegørelsen bygger på den redegørelse, jeg har givet

Folketingets Finansudvalg i forbindelse med samrådet den 21. september 2005.

2. Departementets tilsyn med Banedanmark forud for Rigsrevisionens undersøgelse

Transport- og Energiministeriet havde forud for Rigsrevisionens beretning tilrettelagt tilsynet med Banedanmark ud fra Banedanmarks status som produktionsvirksomhed. Lov om Banedanmark, der blev vedtaget af Folketinget i 2003, lægger fast, at Banedanmark er en særlig type statsvirksomhed, der skal styres både som et selskab og som en statsvirksomhed.

Transport- og Energiministeriet fører tilsyn med Banedanmark på tre områder: Et bevillingsmæssigt tilsyn, et kontraktligt tilsyn og et selskabstilsyn.

Det bevillingsmæssige tilsyn tager udgangspunkt i departementets tilsyn med Banedanmark som finanslovsinstitution. Banedanmark er en statsvirksomhed og derfor underlagt en række budget- og bevillingsregler. Departementet skal føre tilsyn med, at bevillingerne og bevillingsreglerne overholdes. Departementet skal forelægge aktstykker for Folketingets Finansudvalg, når dette er nødvendigt, og sikre, at de oplysninger, der fremgår af aktstykkerne, er korrekte.

Departementets tilsyn med bevillingsopfølgning var baseret på en kendt tilsynsmetode med tre årlige rammeredegørelser med status for bevillingsoverholdelse og aktstykker samt løbende opfølgning herpå. Dertil kommer tilsynet i forbindelse med udarbejdelse af finanslovsforslag samt årsrapporter, hvori også indgår bevillingsafregninger.

Det kontraktlige tilsyn tager udgangspunkt i "Kontrakt mellem Transport- og Energiministeriets departement og Banedanmark om forvaltning af statens jernbaneinfrastruktur i perioden 2005-2006", som blev indgået i foråret 2005. Indtil indgåelsen af denne tog det kontraktlige tilsyn udgangspunkt i Resultatkontrakt for Banestyrelsen 2001-2004.

Den nuværende kontrakt udmønter "Aftale mellem regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti), Dansk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Kristendemokraterne om Trafik" af 5. november 2003, og indeholder, i modsætning til den tidligere resultatkontrakt med Banestyrelsen, konkrete krav til jernbanenettets ydeevne og tilstand. Derudover indeholder kontrakten et krav om, at Banedanmark skal udvikle et Asset Management system, der skal gøre det muligt at foretage opgørelser af Banedanmarks anlæg og anlæggets tilstand.

Formålet med departementets kontraktlige tilsyn er at opnå sikkerhed for, at Banedanmark lever op til såvel de trafikale ydelseskrav som kravet til udviklingen i tilstanden på nettet, der fremgår af Trafikaftalen fra november 2003.

Selskabstilsynet blev tilføjet i marts 2004 og tager udgangspunkt i tilsynet med Banedanmark som en virksomhed med en bestyrelse.

I forlængelse af Folketingets beslutning om at rendyrke Banedanmarks opgaveportefølje blev der truffet beslutning om, at Banedanmark skulle have en bestyrelse med henblik på at understøtte en styrkelse af ledelsen.

Selskabstilsynets formål er at sikre, at Banedanmark er veldrevet og at forudsætningerne for at blive en veldrevet virksomhed løbende udvikles. Selskabstilsynet er centreret omkring kvartalsmøder mellem transport- og energiministeren og bestyrelsens formandskab samt den administrerende direktør for Banedanmark.

Selskabstilsynet tager udgangspunkt i det tilsyn Transport- og Energiministeriet anvender over for aktieselskaber og aktieselskabslignende selskaber. Det vil sige det tilsyn, departementet fører

med f.eks. DSB og Bornholmstrafikken A/S. Her foregår departementets tilsyn med forhold vedr. selskabets udvikling med bestyrelsen som omdrejningspunkt. Baggrunden for at tilrettelægge tilsynet sådan er beskrevet i rapporten "Staten som aktionær", der er udarbejdet af Transport- og Energiministeriet, Finansministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet i 2003.

Denne metode blev dels valgt på baggrund af Transport- og Energiministeriets gode erfaringer med et sådant tilsyn i forhold til selskaberne på ministerområdet, og dels med henblik på at understøtte bestyrelsens platform i Banedanmark. Målet var, at give bestyrelsen de bedste forudsætninger for at tage fat på de fundamentale og alvorlige problemer i Banedanmark.

Overfor Folketingets Finansudvalg har jeg ved samrådet den 21. september 2005 erkendt, at tilsynet med Banedanmark som skitseret ovenfor, ikke var tilstrækkeligt. Der har ikke været en tilstrækkelig skarp skelnen mellem de behov, der er for overordnet tilsyn med selskaberne på ministerområdet, og som godt kan centreres omkring selskabsmetoden med kvartalsmøderne, og de behov, der er for et mere detaljeret tilsyn med bevillingsoverholdelse, forudsætninger i aktstykker mv. overfor Banedanmark, og som jeg nu må erkende, ikke kan centreres omkring selskabsmetoden. Metoden er ikke god nok, når der er utryghed om økonomistyringen i virksomheden.

I bestræbelserne på at understøtte bestyrelsen er en u hensigtsmæssig stor del af tilsynet blevet håndteret ved kvartalsmøderne. Banedanmark er fortsat underlagt traditionel bevillingsstyring, og opfølgning via finansloven, rammeredegørelser, aktstykkebehandling mv. finder stadig sted. Men det store fokus på selskabsmodellen har ikke ført til den *skærpelse* af departementets tilsyn med bevillingsoverholdelse og sikring af korrekt og rettidig information af Folketingets Finansudvalg i forbindelse med aktstykker mv., som der er brug for.

Det var tanken, at introduktionen af den tredje tilsynsmetode (selskabstilsynet) oven på de eksisterende to tilsynsmetoder var en skærpelse af det samlede tilsyn med Banedanmark, også selvom Banedanmark ved konstitueringen af bestyrelsen udtrådte af departementets koncernledelse og ledelsesinformationssystem. I dag må jeg erkende, at det ikke blev en skærpelse. I stedet kom de forskellige former for tilsyn til at skygge for hinanden, og derfor blev tilføjelsen af selskabstilsynet ikke – som tiltænkt – en styrkelse.

Jeg har siden konstateret, at departementet burde have taget initiativer til at skærpe det direkte tilsyn med Banedanmarks bevillingsoverholdelse i erkendelse af Banedanmarks mange økonomistyringsproblemer.

3. Rigsrevisionens bemærkninger til de 7 sager

Rigsrevisionens beretning omhandler 7 sager, herunder 6 af de 21 aktstykker vedr. Banedanmark, som Transport- og Energiministeriet i perioden 2003-2005 sendte til Folketingets Finansudvalg. Rigsrevisionen kritiserer departementets sagsbehandling i 6 af de 7 omtalte sager. I det følgende gennemgås departementets behandling af de 6 sager, herunder hvilke overvejelser departementet har gjort sig herom.

Rigsrevisionens bemærkninger ang. sag nr. 1

Sag nr. 1 omhandler overskridelsen af den negative udsvingsgrænse på § 28.63.05 med 60,9 mio. kr. i 2004. Rigsrevisionen kritiserer departementet for ikke at have fulgt grundigt nok op på udviklingen via finanslovstilsynet trods det forhold, at departementet allerede i maj 2004 vidste, at

Banedanmark opererede i det negative udsvingsområde. Rigsrevisionen kritiserer departementet for at have ført et for overordnet tilsyn baseret på selskabstilsynet.

Jeg har noteret mig Rigsrevisionens bemærkning om, at departementets tilsyn med Banedanmark var for overordnet. Jeg vil dog gerne bemærke, at departementet nøje fulgte Banedanmarks økonomi i tilknytning til rammeredegørelserne. I forbindelse med rammeredegørelserne modtog departementet information fra Banedanmark om prognosen for forbrug over udsvingsgrænsen, i april 2004 på 66 mio. kr., i september 2004 121 mio. kr. og i november 2004 122 mio. kr. Det maksimale udsving måtte være 135 mio. kr. Banedanmarks udsving endte med at være 196 mio. kr.

Det skal i den forbindelse anføres, at Banedanmark i tidligere år havde realiseret et lavere forbrug ved udgangen af året end det, der blev indmeldt på rammeredegørelserne.

I forbindelse med kvartalsmødet den 17. juni 2004, hvor Banedanmark indmeldte det forventede forbrug på kontoen, blev det fra min side påpeget og fastslået, at der ikke var overensstemmelse mellem budgettallene og de bevillinger, der fremgik af finansloven.

Dette forhold var fortsat et problem i forbindelse med rapporteringen til kvartalsmødet i september 2004. Derfor blev det også på det pågældende møde fra ministeriets side kraftigt indskærpet, at Banedanmarks rapportering skulle tage udgangspunkt i de bevillingsmæssige rammer og ikke i interne budgetforudsætninger i Banedanmark.

I forbindelse med det ekstraordinære kvartalsmøde med Banedanmark i nov. 2004, (som departementet indkaldte på grund af de mange store udeståender på Banedanmarks område, samt Rigsrevisionens tidligere anbefalinger om et tættere tilsyn med Banedanmark i perioden frem til, at bestyrelsen skulle gøres ansvarshavende), fremlagde Banedanmarks bestyrelse en prognose for forbruget på § 28.63.05, som lå inden for udsvingsordningen.

I december 2004 blev Banedanmarks prognose øget med nogle få mio. kr., men samtidig orienterede direktionen om, at man havde iværksat en række tiltag, som ville medføre bevillingsoverholdelse.

Departementet fulgte altså udviklingen i Banedanmarks træk på udsvingsordningen under § 28.63.05. Jeg må dog erkende, at tilsynet ikke var tilstrækkeligt.

Jeg har noteret mig, at Rigsrevisionen desuden kritiserer, at departementet gennem selskabsmodellen udøvede et overordnet tilsyn med Banedanmark i forhold til et væsentligt økonomisk styringsproblem, som ellers krævede en langt hyppigere og mere dækkende dialog mellem departementet og Banedanmark. Det er også min vurdering, at departementets tilsyn gennem selskabsmodellen utilsigtet har virket begrænsende for departementets tilsyn med Banedanmarks bevillingsoverholdelse. Det beklager jeg.

Rigsrevisionens bemærkninger angående sag nr. 2

Sag nr. 2 drejer sig om fordyrelser af projekter finansieret af den såkaldte 360 mio. kr. pulje. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at departementet indtog en særegen uvidende rolle i dialogen med Banedanmark om planlægningen af projekterne under 360 mio. kr. puljen, og at departementet indtog en passiv rolle i opfølgningen på projekterne.

Rigsrevisionen baserer sin vurdering på, at departementet ville afvente en sporanalyse, før projekterne skulle sættes i gang, men at departementet ikke var klar over, at projekterne derved

blev forsinkede og fordyrede.

Rigsrevisionen kritiserer desuden, at departementet først fulgte op på projekterne i september 2004, efter at aktstykket om udmøntningen af puljen var tiltrådt i maj måned 2003.

Det første forhold drejer sig om dialogen med Banedanmark, som jeg erkender ikke har været god nok i den pågældende sag. Der har, trods bestræbelser på det modsatte, ikke har været en fælles forståelse mellem departementet og Banedanmark om grundlæggende forhold vedr. puljen. Det beklager jeg.

Jeg skal desuden beklage sagens andet forhold, departementets rolle i opfølgningen på projekterne, som ikke var aktiv nok. I en situation hvor en virksomhed udviser dårlig performance på økonomistyringen, er det departementets opgave at sikre, at virksomheden har den rette forståelse af, hvad bevillinger kan og ikke kan bruges til.

Jeg har taget Rigsrevisionens bemærkninger vedr. sagen til efterretning.

Rigsrevisionens bemærkninger angående sag nr. 3

Sag nr. 3 fokuserer på Aktstykke 85 fra marts 2005. I aktstykket blev der anmodet om tilslutning til, at Banedanmark gennemførte fornyelsesarbejder på jernbanenettet på strækningen Haslev – Holme Olstrup, fordi der var konstateret skinnebrud på strækningen.

Det fremgik af aktstykket, at det på grund af sporets tilstand og af hensyn til jernbanesikkerheden havde været nødvendigt at påbegynde arbejdet den 21. februar 2005. På grund af folketingsvalget blev arbejdet således påbegyndt, inden Folketingets Finansudvalg havde haft mulighed for at behandle aktstykket. Departementet baserede sig i denne sag på Banedanmarks sikkerhedsvurdering.

Rigsrevisionen bemærker, at departementet burde have forelagt aktstykket for Folketingets Finansudvalg, inden arbejdet blev sat i gang. Rigsrevisionen underbygger denne vurdering med, at der ifølge Trafikstyrelsens efterfølgende vurdering ikke var noget sikkerhedsproblem i at fortsætte togdriften indtil primo marts 2005, hvor Folketingets Finansudvalg kunne have taget stilling til aktstykket. Det skal dog understreges, at Trafikstyrelsens vurdering først forelå efter valget, og at maksimalhastigheden på banen ifølge denne vurdering ikke måtte overskride 40 km./t.

Departementet var i denne sag henvist til at basere sig på oplysninger fra Banedanmark, fordi Trafikstyrelsen ikke har ansvaret for konkrete hastighedsnedsættelser, fejlretninger, sporspærring og ombygning, som infrastrukturforvalteren iværksætter inden for gældende regler, normer og procedurer. Det er infrastrukturforvalterens ansvar at gennemføre dette. Trafikstyrelsens rolle er at føre tilsyn med infrastrukturforvalterens udøvelse af forvalterens ansvar samt at udstede påbud eller forbud, såfremt det af sikkerhedsmæssige grunde er nødvendigt.

Jeg har taget Rigsrevisionens bemærkninger om denne sag til efterretning.

Rigsrevisionens bemærkninger angående sag nr. 4

Sag nr. 4 drejer sig om en dækning af en negativ videreførelse ved overførsel fra LOKO-projektet. LOKO-projektet (Lille Opgradering af København og Omegn) er iværksat med henblik på at øge kapaciteten på strækningen mellem Københavns Hovedbanegård og Østerport, som er en af jernbanenettets største flaskehalse.

Aktstykket blev fremsat for at hindre overtrædelse af en bevillingsregel om, at der 4 år i træk ikke

må være negativ akkumuleret videreførelse på § 28.63.01 på finansloven. Med aktstykket blev der søgt om hjemmel til at overføre midler fra et anlægsprojekt til at dække et underskud på driftskontoen. Det har efterfølgende vist sig, at der ikke var basis for at forvente et mindreforbrug i den størrelsesorden, som blev oplyst i aktstykket.

Rigsrevisionen kritiserer departementet for ikke at have kvalitetssikret Banedanmarks oplysninger om mindreforbruget på LOKO-projektet ved at anmode om dokumentation for det forventede mindreforbrug. Jeg anerkender, at departementet burde have undersøgt sagen nærmere, idet departementet selv fandt sagen unormal og var vidende om, at Banedanmarks økonomistyring var usikker.

Omkring LOKO-projektet bekræftede Banedanmark den 3. september 2004, at selvom budgettet til projektet reduceredes med 25 mio. kr., ville der fortsat være midler i projektet til at gennemføre en forlængelse af gangbroen ved Østerport. I forbindelse med udarbejdelsen af aktstykket i oktober 2004 blev det igen bekræftet fra Banedanmarks side, at der kunne overføres midler fra LOKO-projektet.

Jeg har taget Rigsrevisionens bemærkninger om denne sag til efterretning, og erkender, at opfølgningen overfor Banedanmark burde have været mere intensiv, og at departementet i højere grad burde have kvalitetssikret Banedanmarks oplysninger frem for blot at stole på oplysningerne.

Rigsrevisionens bemærkninger angående sag nr. 5

Sag nr. 5 omhandler Aktstykke 61 fra december 2004 vedr. fordyrelse af ATC-togstop-projektet. I aktstykket blev der anmodet om tilslutning til at afholde udgifter på i alt 18,7 mio. kr. ud over den totaludgift på 87,9 mio. kr. til jernbanesikkerhed, der fremgik af bevillingen på finansloven for 2004. Baggrunden for dette var, at projektet var blevet dyrere end forventet.

Jeg har noteret mig, at Rigsrevisionen finder, at departementet generelt burde have fulgt projektet tættere, fordi projektet ikke havde fulgt et normalt planlægningsforløb. Det gælder særligt i 2004 hvor departementet blev overrasket over yderligere fordyrelser af projektet end først angivet fra Banedanmark. Departementet kritiseres desuden for ikke at have fremlagt aktstykket hurtigt nok for Folketingets Finansudvalg.

Det er min opfattelse, at vi har fulgt nøje med i ATC-togstop-projektet. Dette førte til, at jeg i oktober 2003 indkaldte trafikordførerne for forligspartierne bag aftalen til et møde, hvor jeg fremlagde de fordyrelser i projektet, som Banedanmark forventede.

Det var nyt for departementet, da det fremgik af Banedanmarks årsrapport vedr. 2003, som blev forelagt departementet i foråret 2004, at Banedanmark forventede yderligere fordyrelser af projektet. Her havde det været ønskeligt, at departementet af Banedanmark var blevet gjort særskilt opmærksom på fordyrelsen, især fordi jeg kort tid forinden havde drøftet den første fordyrelse med forligspartierne.

På dette tidspunkt var der stadig usikkerhed om fordyrelsens størrelse, hvorfor jeg i brev af 17. juni 2004 orienterede Folketingets Finansudvalg om, at der ville blive tale om en fordyrelse af ATC-togstop-projektet, og at jeg ville forelægge et aktstykke for udvalget, når en endelig opgørelse over fordyrelsen forelå.

Jeg har desuden noteret mig, at Rigsrevisionen bemærker, at der ikke var grund til at vente med aktstykket om fordyrelsen på de 18,7 mio. kr. til december 2004, idet departementet modtog et

endeligt udkast til aktstykke ultimo september 2004. Jeg har taget Rigsrevisionens kritik til efterretning og anerkender, at aktstykket burde være sendt til Folketingets Finansudvalg tidligere herefter.

Jeg skal beklage, at Finansudvalget ikke er blevet informeret hurtigt nok om fordyrelsen.

Rigsrevisionens bemærkninger angående sag nr. 6

Sag nr. 6 drejer sig om en fordyrelse af et IT-anlægsprojekt. Sagen omhandler et brev af 30. juni 2004 til Folketingets Finansudvalg, hvori der orienteres om, at et IT-anlægsprojekts totaludgift endte med at udgøre 32,3 mio. kr. Dermed blev forelæggelsesgrænsen for Folketingets Finansudvalg på 30 mio. kr. overskredet.

Rigsrevisionen kritiserer departementet for ikke at have forelagt sagen for Finansudvalget allerede i november 2003, da departementet modtog et aktstykkeudkast fra Banedanmark. Rigsrevisionen bemærker, at det ikke er bevillingsmæssigt korrekt at orientere Folketingets Finansudvalg om sådanne forhold i årsrapporter.

Jeg tager Rigsrevisionens bemærkninger til efterretning. Jeg skal dog anføre, at Folketingets Finansudvalg blev orienteret om sagen i det omtalte brev af 30. juni 2004.

Rigsrevisionen kritiserer også, at bevillingsreglerne blev overskredet. Årsagen er, at det første beløb departementet fik oplyst fra Banedanmark lå under 30 mio. kr. og derfor ikke krævede forelæggelse for Folketingets Finansudvalg. Først i forbindelse med afslutningen af projektet stod det klart, at projektets endelige udgift overskred grænsen for forelæggelse for Folketingets Finansudvalg. I udgangspunkt skulle IT-anlægsprojektet ikke forelægges for Folketingets Finansudvalg, da projektets budget var mindre end 30 mio. kr.

Rigsrevisionen kritiserer også, at departementet ikke, som anført i brevet til Folketingets Finansudvalg, indhentede en supplerende udtalelse fra Banedanmark. Jeg beklager, at dette først skete i sommeren 2005.

Jeg tager Rigsrevisionens bemærkninger til efterretning og skal beklage, at sagen ikke har været behandlet korrekt.

Rigsrevisionens bemærkninger angående samrådet den 13. april 2005

Endelig har Rigsrevisionen vurderet de oplysninger, der tilgik Folketingets Finansudvalg i forbindelse med udvalgets samråd med mig den 13. april 2005.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at jeg burde have redegjort mere nuanceret og omtalt flere faktuelle forhold vedr. departementets rolle i årsagerne til, at bevillingsreglerne ikke blev overholdt. I forlængelse heraf er det Rigsrevisionens opfattelse, at jeg i mit baggrundsmateriale på samrådet indikerede, at departementet fulgte særligt op over for Banedanmark, idet jeg henviste til, at der i modsætning til eksempelvis DSB var tale om dobbelt opfølgning via såvel selskabstilsynet som tilsynet med bevillingsoverholdelse.

Rigsrevisionens efterfølgende undersøgelse har vist, at departementets løbende tilsyn med Banedanmark ikke blev styrket i en periode, hvor det burde have været styrket. Jeg skal beklage, at mit materiale i forbindelse med samrådet fremstår unuanceret, hvilket beror på en undervurdering af departementets rolle i årsagerne til, at bevillingsreglerne blev overtrådt.

Jeg tager Rigsrevisionens bemærkninger på dette punkt til efterretning. Jeg vil dog anføre, at det på tidspunktet for samrådet var departementets opfattelse, at der med etableringen af det

supplerende tilsyn, selskabstilsynet, var tale om en styrket opfølgning på Banedanmark.

Jeg erkender nu, at dette i praksis ikke var tilfældet. Det beklager jeg.

4. Rigsrevisionens bemærkninger til Banedanmarks økonomistyring

Rigsrevisionen bemærker om Banedanmarks rolle i de 7 sager, at Banedanmarks økonomistyring og interne kommunikation ikke fungerede tilfredsstillende, og at disse forhold resulterede i manglende overholdelse af gældende regler.

Rigsrevisionen bemærker derudover, at de 7 sager alle havde relation til et eller flere af de såkaldte Her & Nu projekter i Banedanmark. Rigsrevisionen bemærker endvidere, at effekten af tre centrale Her & Nu projekter endnu udestår (Her & Nu projekterne 1, 3 og 8).

I perioden fra Banedanmark blev etableret (under navnet Banestyrelsen i 1997) og frem til igangsætning af de såkaldte Her & Nu projekter ultimo 2003 gav Rigsrevisionen flere gange Banedanmark alvorlige bemærkninger for utilstrækkelig projekt- og økonomistyring. Banedanmark fik i denne periode ny direktør to gange, og den samlede anlægsproduktion, herunder især fornyelsen, var for lav i forhold til det forudsatte i finanslovsbevillingerne.

De i alt 15 Her & Nu projekter blev sidst i 2003 formuleret og etableret indenfor en projektorganisering med henblik på bl.a. at sikre forbedringer i Banedanmarks fremtidige projekt- og økonomistyring. Projekterne skulle gennemføres i 2004. Der blev dog under forløbet tale om visse justeringer og forsinkelser. I dag er 14 af de 15 Her & Nu projekter afsluttet, 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 auditeringer og effektmålinger mv., der for en stor del er afsluttet med udgangen af 2005.

Her & Nu projekterne blev gennemført i perioden efter december 2003. Det var en periode, hvor Banedanmark gennemgik en lang række forandringer. I forhold til udgangspunktet er der således sket væsentlige ændringer i forudsætningerne for at rette op på Banedanmarks styring, og dermed også i forudsætningerne for Her & Nu projekterne.

Departementet er blevet holdt orienteret om status og fremdrift for Her & Nu projekterne.

Departementet modtog i februar 2005 en statusrapport for de 15 såkaldte Her & Nu projekter fra Banedanmark. Rapporten er tilgået Rigsrevisionen. Rapporten viser, at de fleste projekter var gennemført, men at effekten af de gennemførte projekter først kunne forventes at slå i gennem i 2005.

Efter modtagelsen af statusrapporten i februar 2005, blev spørgsmålet om opfølgning på Her & Nu projekterne rejst ved kvartalsmøde mellem Banedanmarks formandskab og mig den 11. april 2005. Ved mødet anmodede jeg Banedanmark om at følge yderligere op på de 15 Her & Nu projekter.

Derudover blev det ved kvartalsmødet aftalt, at der skulle gennemføres en ekstern auditering af Her & Nu projekt 1 (Asset Management) og at Her & Nu projekterne 8 (Hurtig og forbedret fremdriftsvurdering og prognoser) og 10 (Regnskabskvalitet, formaliseret controlling og forretningsgange) skulle gennemgås af Banedanmarks Interne Revision.

I juni 2005 modtog departementet Banedanmarks handlingsplan til bevillingsoverholdelse, hvori der følges op på Banedanmarks bestyrelses håndtering af de 15 Her & Nu projekter. Det fremgår,

at Banedanmarks bestyrelse løbende vil følge op på Her & Nu projekterne ved bestyrelsesmøderne. Det fremgår derudover af handlingsplanen, at Banedanmark har truffet beslutning om at lade Her & Nu projekterne 8 og 10 underkaste ekstern audit, som afløsning for den planlagte gennemgang ved Intern Revision. På tidspunktet for handlingsplanens udarbejdelse var Her & Nu projekt 3 (Godkendelsesproces for projektplan) færdiggjort og implementeret, og intern auditering har siden hen fundet sted.

Der er således løbende blevet fulgt op på Her & Nu projekterne dels ved Banedanmarks bestyrelsesmøder, og dels i departementet via afrapportering fra Banedanmark. Der er gennemført auditering af de tre centrale Her & Nu projekter 1, 3 og 8, der nævnes i beretningen, mhp. at sikre at den fulde effekt af projekterne vil slå igennem i Banedanmarks økonomistyring. Jeg har taget Rigsrevisionens bemærkninger til Banedanmarks økonomistyring og interne kommunikation til efterretning. Jeg skal anføre, at det er min hensigt at bringe de resterende Her & Nu projekter, for hvilke endelig afrapportering på effekten endnu udestår, op ved det førstkommende kvartalsmøde mellem departementet og Banedanmark. Det er tanken, at der skal skelnes mellem gennemførelsen og effekten af Her & Nu projekterne, sådan at Banedanmark giver status på projekter, der stadig er åbne, og en vurdering af effekten af de afsluttede projekter. Således udestår endnu en endelig vurdering af Her & Nu projekternes effekter i 2005.

Rigsrevisionen bemærker endvidere, at 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. Jeg har taget Rigsrevisionens bemærkninger om Banedanmarks økonomistyring til efterretning, og skal i det følgende gøre rede for det skærpede tilsyn med Banedanmark, som er etableret i departementet.

5. Banedanmarks ledelse, herunder overgang til ansvarshavende bestyrelse

Rigsrevisionens kritik af departementets tilsyn med Banedanmark er ganske omfattende, og kritikken har ført til en række tiltag vedrørende departementets tilsyn med Banedanmark.

Der vil, selvom økonomistyringen i Banedanmark optimeres, fortsat være en usikkerhed knyttet til tilstanden og alderen på det danske jernbanenet. Derfor er det ikke usandsynligt, at det igen vil blive nødvendigt at foretage sikkerhedsbaserede indgreb til gene for trafikken. Hvor der fortsat vil skulle udføres akut vedligehold, hvor forløbet af fornyelsesprojekter ikke til fulde kan forudsiges, før man er gået i gang, og hvor der fortsat vil eksistere usikkerhed på licitationer og udbud.

Derfor må det også forventes, at der fremover vil forekomme situationer, hvor der er brug for at omdisponere og håndtere pres på Banedanmarks bevillinger.

Banedanmark er, uanset tilstanden på det danske jernbanenet, en virksomhed med alvorlige problemer med styring af sit produkt og sin økonomi. Det skal der sættes ind overfor. Det er derfor afgørende vigtigt, at virksomheden kommer til at fungere langt bedre og med langt større driftssikkerhed end i dag.

Jeg erkender imidlertid samtidig, at en skærpelse af departementets tilsyn ikke gør det alene. Et skærpet tilsyn vil få problemerne hurtigere og klarere frem i lyset og give Folketinget mere præcise informationer at arbejde med. Men også Banedanmark skal blive bedre og dygtigere til sin opgave, og der skal strammes op på Banedanmarks økonomistyring. Ansvar for dette ligger hos Banedanmarks ledelse. Med henblik på at etablere en varig løsning på problemet er det

nødvendigt, at dette ansvar løftes.

Banedanmark har siden 1. marts 2004 haft en rådgivende bestyrelse. Det har dog siden da været tanken, at en række bestemmelser i loven efter en overgangsperiode skulle træde i kraft, hvorved Banedanmarks bestyrelse skulle gøres ansvarshavende, og således være Banedanmarks øverste ledelse.

Det fremgår af lov om Banedanmark, at tre forudsætninger skulle være opfyldt før end Banedanmarks bestyrelse kunne gøres ansvarshavende (jf. bemærkningerne til lov om Banedanmark § 13):

1. En kontrakt mellem Banedanmark og ministeren skal foreligge
2. Ministeren skal vurdere, at de nødvendige forudsætninger er på plads
3. Bestyrelsen skal have opnået den fornødne indsigt i Banedanmarks økonomi og drift til at kunne varetage det overordnede ansvar for virksomheden over for ministeren

Ultimo 2005 blev Banedanmarks bestyrelse gjort ansvarshavende.

Der er i foråret 2005 indgået en kontrakt mellem transport- og energiministeren og Banedanmark; "Kontrakt mellem Transport- og Energiministeriets departement og Banedanmark om forvaltning af statens jernbaneinfrastruktur i perioden 2005-2006".

Den rådgivende bestyrelse for Banedanmark erklærede ved et bestyrelsesmøde i december 2004 at have opnået den fornødne indsigt i virksomheden, hvilket blev meddelt departementet. Senest i juni 2005 har bestyrelsen i forbindelse med bestyrelsens handlingsplan for sikring af bevillingsoverholdelse tilkendegivet at kunne indestå for bevillingsoverholdelsen.

Dermed var to af de i loven anførte forudsætninger for at gøre bestyrelsen ansvarshavende opfyldt i foråret 2005. Det var dog ikke før oktober 2005, at jeg vurderede, at de nødvendige forudsætninger var på plads, og indstillede til Regeringens Økonomiudvalg, at jeg kunne iværksætte overgangen til ansvarshavende bestyrelse. Det skal ses i sammenhæng med, at det har været min erkendelse, at modellen med en rådgivende - og dermed i sidste instans ansvarsfri - bestyrelse ikke kunne fortsætte. Det er min vurdering, at en effektiv ledelse af Banedanmark fra bestyrelsens side forudsætter, at bestyrelsen pålægges et reelt ansvar. Forud for beslutningen har der været arbejdet indgående med at bringe de styringsmæssige forudsætninger på plads.

Banedanmarks bestyrelse afleverede i juni 2005 "Handlingsplan til sikring af bevillingsoverholdelse i Banedanmark". Handlingsplanen skal sikre, at økonomistyringen sikrer overholdelse af Banedanmarks bevillinger. Handlingsplanen har ligeledes fokus på, at Her & Nu projekterne implementeres og forankres i organisationen på en måde, som sikrer opfyldelsen af projekternes styringsmæssige formål.

Der blev i forbindelse med ændringen af Banedanmarks status udarbejdet en fælleserklæring, som er en aftale mellem Banedanmarks bestyrelsesformand og mig. I fælleserklæringen lægges rammerne for den ansvarshavende bestyrelses arbejde fast. (Kopi af fælleserklæringen kan fås i Statsrevisoratet.) Der er derudover truffet beslutning om at udarbejde en egentlig resultatkontrakt for Banedanmark, hvori en række målbare krav skal opstilles mhp. at stille specifikke krav til Banedanmarks udvikling, adfærd og produkt. Fælleserklæringen er gældende indtil resultatkontrakten for Banedanmark er udarbejdet og træder i kraft. Dette forventes at kunne ske i marts 2006.

Det er min vurdering, at der med Her & Nu projekterne og fælleserklæringen er etableret den fornødne opfølgning til at sikre en afklaring af bestyrelsens status ved at gøre den ansvarshavende. Jeg skal derudover anføre, at det følger af "Aftale mellem regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti), Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre om: Trafikområdet" af 4. november 2005, at Banedanmarks bestyrelse gøres ansvarshavende, og at Transport- og Energiministeriets tilsyn med Banedanmark styrkes og intensiveres.

Jeg vurderer således, at de nødvendige forudsætninger for at gøre Banedanmarks bestyrelse ansvarshavende var til stede i oktober 2005, idet

- Der forelå en kontrakt mellem Banedanmark og Transport- og Energiministeriet
- Bestyrelsen erklærede at have den fornødne indsigt i Banedanmarks økonomi og drift til at kunne varetage det overordnede ansvar for Banedanmark overfor mig

Og at styringskonceptet for Banedanmark var på plads, idet:

- Der forelå en handlingsplan fra Banedanmarks bestyrelse til sikring af bevillingsoverholdelse
- Handlingsplanen indeholder en plan for Her & Nu projekternes implementering og forankring i organisationen på en måde, som sikrer opfyldelsen af projekternes styringsmæssige formål
- Der blev udarbejdet en fælleserklæring, hvori rammerne for den ansvarshavende bestyrelse lægges fast
- Rammerne for en ny resultatkontrakt med Banedanmark blev skitseret i bilag 1 til fælleserklæringen

Målet med at gøre Banedanmarks bestyrelse ansvarshavende er at styrke den overordnede ledelse af Banedanmark. Derudover skal den ansvarshavende bestyrelse bl.a.:

- Sikre fuld respekt for politiske beslutninger, herunder fuld efterlevelse af bevillingsmæssige forhold, samt levering af information mhp. præcis og rettidig information af Folketinget
- Skabe en sammenhængende virksomhed og sikre tilstrækkelig faglig kompetence på alle niveauer samt klare og hurtige forretningsgange, der understøtter en effektiv virksomhedsdrift og en tilfredsstillende økonomistyring og intern kommunikation
- Sikre en fortsat effektivisering og strømlining af Banedanmark, så Banedanmark kan imødekomme de politisk fastsatte produktionsmål

Også den daglige ledelse af Banedanmark skal styrkes. Som en midlertidig løsning konstituerede jeg i september 2005 en administrerende direktør, ligesom Banedanmarks ledelse er styrket gennem udlån af en afdelingschef fra departementet. Herved imødekommer vi bestyrelsens ønske om at få tilført Banedanmark en betydelig viden og erfaring i samspillet med det politiske niveau. Der skal dog findes en permanent administrerende direktør, hvorfor stillingen blev slået op i december 2005. Jeg håber, at Banedanmarks bestyrelse inden længe kan ansætte en ny administrerende direktør, der skal referere til den ansvarshavende bestyrelse.

6. Skærpet tilsyn med Banedanmark

En styrkelse af Banedanmarks ledelse kan dog ikke alene løse problemerne eller imødekomme Rigsrevisionens kritik. Der vil fortsat i den kommende tid opstå problemer med gennemførelse af

projekter og overholdelse af budgetter.

Det er afgørende, at departementet i den situation grundigt og systematisk søger at skabe et fuldstændigt overblik over problemerne. Banedanmark skal rapportere rettidigt og korrekt til departementet, således at jeg kan informere Folketinget rettidigt og korrekt. Det gælder også, hvis der skulle opstå behov for at korrigere tidligere afgiven information. Men jeg vil i det hele taget bestræbe mig på at øge kommunikationen om de usikkerheder, der knytter sig til den information, jeg afgiver vedrørende Banedanmark. En betydelig skærpe af departementets tilsyn med Banedanmark har derfor fundet sted.

Denne skærpe er baseret på de grundpiller i tilsynet, som jeg har nævnt tidligere; tilsynet med bevillingsoverholdelse, kontrakttilsynet og selskabstilsynet.

Der er blevet tilført flere ressourcer til området, og der er nedsat en intern task force i departementet, der mødes ugentligt og har til opgave at sikre koordinering af de forskellige tilsyn og fremdrift i arbejdet med Banedanmark. Departementet har styrket samarbejdsrelationerne med Banedanmark gennem etablering af regelmæssige møder, minimum én gang pr. måned, på relevant chefniveau.

Det er min vurdering, at det er gode og fornuftige initiativer, men det er ikke tilstrækkeligt i forhold til de problemer, der er påpeget. Departementets tilsyn er derfor yderligere styrket.

For så vidt angår *tilsynet med bevillingsoverholdelse* er der udviklet nye procedurer for aktstykkeudarbejdelse bl.a. med henblik på at øge kvalitetssikringen af oplysningerne, at sikre flere rettidige oplysninger til Folketingets Finansudvalg samt at forbedre opfølgningen på tiltrådte aktstykker. Som et element i dette vil det fremover være sådan, at Banedanmark i forbindelse med rammeredegørelser skal aflevere status for tilsagn og forudsætninger i tiltrådte aktstykker.

Banedanmark og departementet har foretaget en gennemgang af alle aktstykker vedr.

Banedanmark siden 1997. Departementet udarbejder pt. et konklusionsnotat vedr. denne gennemgang, der snarest sendes til Folketingets Finansudvalg og Rigsrevisionen til orientering.

Udover en konkret forbedring af procedurerne i forbindelse med udarbejdelse af aktstykkerne, er en yderligere opfølgning igangsat, der skal forbedre tilsynet med Banedanmarks overholdelse af bevillinger og bevillingsregler, herunder:

- at departementet har etableret en komplet liste over igangværende bevillingssager, der løbende, minimum én gang pr. måned, men pt. ugentligt, drøftes og opdateres med Banedanmark.
- at Banedanmark etablerer en liste med alle projekter over 20 mio. kr., der gennemgås med departementet en gang pr. måned.
- at departementet gennemgår Banedanmarks fremsendte bestyrelsesgodkendte årsbudgetter grundigere, og at departementet sikrer sig bedre indsigt i væsentlige budgetkorrektioner i løbet af året.
- at departementet modtager en månedlig økonomirapport fra Banedanmark, udarbejdet på baggrund af en ny skabelon, der er udviklet i samarbejde mellem Banedanmark og departementet, med skærpet fokus på bevillings- frem for budgetopfølgning.
- at departementet sikrer sig indsigt i Banedanmarks interne revisions protokollater og Banedanmarks plan for aktiviteter.

For så vidt angår *kontraktilsynet*, har departementet indført nye procedurer for afrapportering på Banedanmarks opfyldelse af "Kontrakt mellem Transport- og Energiministeriets departement og Banedanmark om forvaltning af statens jernbaneinfrastruktur i perioden 2005-2006". Således afrapporterer Banedanmark nu månedligt på opfyldelsen af en række af kontraktkravene.

Der er derudover truffet beslutning om at udarbejde en egentlig resultatkontrakt for Banedanmark. For så vidt angår *selskabstilsynet* med Banedanmark, finder jeg, at kvartalsvis opfølgning ikke er tilstrækkelig, før virksomhedens drift er væsentligt forbedret. Kvartalsmøderne er derfor blevet suppleret med en række såkaldte direktørmøder, hvor Banedanmarks administrerende direktør og departementschefen mødes umiddelbart forud for Banedanmarks bestyrelsesmøder. Formålet er at drøfte eventuelle problemstillinger det måtte være hensigtsmæssigt at bringe op på det efterfølgende bestyrelsesmøde i Banedanmark eller på kvartalsmødet mellem Banedanmarks formandskab og mig.

Den rådgivende bestyrelse udarbejdede som nævnt i forsommeren 2005 en handlingsplan til sikring af Banedanmarks bevillingsoverholdelse. Planen omhandler generelt målsætninger og milepæle for en forbedret økonomistyring og bevillingsoverholdelse i Banedanmark.

Departementet følger løbende op på handlingsplanens milepæle.

Et overblik over de samlede styringsmæssige rammer og procedurer for tilsynet med Banedanmark er etableret i en tilsynsmappe, som departementet og Banedanmark skal kende og efterleve. Alle, der arbejder med styring, tilsyn og udvikling af Banedanmark, får gennem tilsynsmappen viden om, hvem der gør hvad, hvornår og hvordan.

Jeg har bedt om, at jeg personligt løbende får forelagt referater fra de møder, der er mellem departementet og Banedanmark. Dette sikrer, at jeg løbende har en opdateret viden om de drøftelser, der pågår mellem departementet og Banedanmark, og at jeg har et dybdegående kendskab til verserende sager på Banedanmarks område.

Tilsynsmappen har været tilsendt Rigsrevisionen i efteråret 2005 i en ikke helt færdigudviklet version, og er derudover blevet drøftet ved kvartalsmøde mellem departementet og Rigsrevisionen i januar 2006. Der sker løbende udvikling af tilsynsmappen på baggrund af de erfaringer, vi opnår. For eksempel er departementet og Banedanmark aktuelt i gang med at foretage visse justeringer i de tidligere omtalte procedurer for aktstykkeudarbejdelse, som yderligere vil styrke dette centrale element i Banedanmarks forvaltning.

Hertil kommer, at der skal lægges endnu flere kræfter i at sikre et bedre styringsgrundlag i Banedanmark gennem de allerede aftalte mål om etablering af et Asset Management system og om konkrete projekter til forbedring af økonomistyringen.

Det er min vurdering, at de mange tiltag, departementet har gennemført over for Banedanmark sammen med de initiativer, som gennemføres af Banedanmark, vil føre til en bedre styring af virksomheden. Der må dog forventes en længere periode, hvor der stadig vil kunne dukke problemstillinger op, som er udtryk for de problemer, der er med at få overblik og styr på produktion og økonomi.

Sluttelig skal jeg anføre, at det med "Aftale mellem regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti), Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre om: Trafikområdet" af 4. november 2005 anerkendes, at der er allerede taget væsentlige skridt mod en genopretning af Banedanmark. Der

er med aftalen bevilget ekstra 220 mio. kr. til området. Heraf er 20 mio. kr. afsat til udarbejdelse af et beslutningsgrundlag vedr. fremtidens signalsystem, mens de resterende ekstra 200 mio. kr. afsættes direkte til øget fornyelse og vedligeholdelse af jernbanenettet.

Med venlig hilsen

Flemming Hansen