
RIGSREVISIONEN



Beretning til Statsrevisorerne om genopretning af jernbaneinfrastrukturen

Marts
2008

revision
revision

revision

Indholdsfortegnelse

I.	Introduktion og resultater	1
II.	Indledning	5
	A. Baggrund	5
	B. Formål, afgrænsning og metode.....	6
III.	Transportministeriets tilsyn med Banedanmark.....	8
	A. Transportministeriets tilsyn	9
	B. Banedanmarks resultatkontrakt	12
	C. Første status på Aftale om trafik for 2007.....	18
IV.	Banedanmarks styring	20
	A. Banedanmarks plan for genopretningen.....	21
	B. Økonomi- og projektstyringsinitiativer	25
	C. Asset Management Systemet	27
	D. Effektivisering.....	29

Rigsrevisionen afgiver denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 som ændret ved lov nr. 590 af 13. juni 2006. Beretningen vedrører finanslovens § 28. Transportministeriet.

I. Introduktion og resultater

1. Denne beretning handler om Transportministeriets tilsyn med Banedanmark og Banedanmarks genopretning af jernbaneinfrastrukturen.

2. Rigsrevisionen har tidligere undersøgt Banedanmark i beretning nr. 14/01 om Banestyrelsen (juni 2002), beretning nr. 13/03 om Trafikministeriets koncernstyring (september 2004) og beretning nr. 1/05 om 7 sager (om Banedanmark) forelagt for Folketingets Finansudvalg (september 2005). De 3 undersøgelser viste generelt, at Banedanmarks økonomi- og projektstyring ikke var tilfredsstillende, og at Transportministeriets tilsyn hermed var utilstrækkeligt.

Transportministeriet indførte i forlængelse heraf i oktober 2005 et skærpet tilsyn med Banedanmark.

3. Regeringen indgik i oktober 2006 "Aftale om trafik for 2007" om bane- og vejområdet med Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre. Aftale om trafik for 2007 lægger for perioden 2007-2014 de økonomiske rammer for genopretningen af jernbaneinfrastrukturen. Aftalen betyder, at der bliver afsat yderligere 4,7 mia. kr. til baneområdet.

Hovedmålet med genopretningen af Banedanmarks jernbaneinfrastruktur er at øge togenes rettidighed (regulariteten). Det skal – med undtagelse af signalområdet – ske ved en fuldstændig afvikling af efterslæbet på vedligeholdelse i 2009 og på fornyelse i 2014.

Vedligeholdelse omfatter løbende udbedring af slid og skader på anlægselementerne samt udskiftning af komponenter, så anlægselementerne beholder den funktionelle tilstand.

Fornyelse, som er synonym med reinvestering, omfatter aktiviteter, der fører til, at anlægselementernes vedligeholdelsesomkostninger nedbringes væsentligt eller forlænger anlægselementernes levetid.

4. Formålet med denne beretning er at vurdere, om både Transportministeriets tilsyn med Banedanmark og Banedanmarks styring er inde i en tilfredsstillende udvikling, der skaber et godt grundlag for at realisere formålet med Aftale om trafik for 2007 om genopretning af jernbaneinfrastrukturen.

Formålet er undersøgt ved at besvare følgende 2 spørgsmål:

- Er Transportministeriets tilsyn med Banedanmark forbedret?
- Er Banedanmarks styring forbedret?

5. Rigsrevisionen har igangsat undersøgelsen i februar 2007 efter anmodning fra Statsrevisorerne.

UNDERSØGELSENS RESULTATER

Det er Rigsrevisionens samlede vurdering, at både Transportministeriets tilsyn med Banedanmark og Banedanmarks styring generelt er forbedret i forhold til tidligere. Transportministeriet og Banedanmark har således i 2006 og 2007 iværksat en række tiltag, som må forventes gradvist at få en stadig større positiv virkning på Banedanmarks genopretning af jernbaneinfrastrukturen. Der udestår et fortsat arbejde hermed, da genopretningen af jernbaneinfrastrukturen endnu ikke er gennemført. Rigsrevisionen anbefaler derfor, at Transportministeriet og Banedanmark fortsat foretager en tæt og målrettet opfølgning på den forandringsproces, som Banedanmark gennemgår i disse år.

Denne samlede vurdering er baseret på følgende:

Transportministeriets tilsyn med Banedanmark er forbedret, bl.a. som følge af nye procedurer for tilsynet samt månedlige krav til afrapporteringen på Banedanmarks resultatkontrakt. Kravene til afrapporteringen betyder samtidig, at Transportministeriet har en tæt opfølgning på Aftale om trafik for 2007. Rigsrevisionen anbefaler, at Transportministeriet fortsat i en periode fører et intensivt tilsyn i form af en tæt og målrettet opfølgning på udviklingen af Banedanmark.

Transportministeriets tilsyn med Banedanmark

- Transportministeriet har nu udarbejdet klare skriftlige procedurer for og ændret den organisatoriske opbygning af tilsynet med Banedanmark. Transportministeriet følger procedurerne i praksis, hvilket har skabt klarhed i ministeriets opgave- og ansvarsfordeling.
- Rigsrevisionen anbefaler, at Transportministeriet fortsat i en periode fører et intensivt tilsyn i form af en tæt og målrettet opfølgning på udviklingen af Banedanmark, fordi den positive virkning af forandringsprocesserne i sagens natur endnu ikke er slået fuldt ud igennem. Således er antallet af problematiske økonomi- og projektstyringssager i Banedanmark, som Transportministeriet drøfter med Banedanmark, ikke faldet fra 2006 til 2007.

Udmøntningen af Aftale om trafik for 2007 i Banedanmarks resultatkontrakt

- Aftale om trafik for 2007 opstiller klare mål for udviklingen i kanalregulariteten (Banedanmarks ansvar for tog til tiden) og for afviklingen af efterslæbet.
- Banedanmarks opgørelse af og viden om efterslæbet var imidlertid usikker. Det er derfor også usikkert, om målene for kanalregularitet og afvikling af efterslæbet bliver indfriet. Banedanmark har dog igangsat en række tiltag til at forbedre sit videnniveau om efterslæbet. Rigsrevisionen anbefaler, at Banedanmark fortsætter dette arbejde, og at Transportministeriet fortsat følger op på, at Banedanmarks overblik over efterslæbet løbende forbedres.
- Banedanmarks resultatkontrakt afspejler målene i Aftale om trafik for 2007 og Transportministeriets skærpede tilsyn.

Første status på Aftale om trafik for 2007

- Rigsrevisionen kan konstatere, at Transportministeriets status på Aftale om trafik for 2007 viser, at udmøntningen af trafikaftalens mål for 2007 forventes at blive indfriet. Den endelige opgørelse af resultaterne for 2007 afrapporteres i Banedanmarks årsrapport for 2007, der offentliggøres medio april 2008.
- Banedanmark har i 2007 genberegnet det økonomiske efterslæb for vedligeholdelse af spor. Efterslæbet er herved steget fra 150 mio. kr. til 297 mio. kr., heraf skyldes 66 mio. kr. indførelse af nye normer for vedligeholdelse af jernbanesveller.

Der er sket en forbedring af rammerne for Banedanmarks styring, bl.a. som følge af udarbejdelsen af en fornyelsesplan samt indførelsen af bedre planlægningsprocedurer. Rigsrevisionen anbefaler, at Banedanmark intensiverer færdiggørelsen af et system til tilstandsvurdering af jernbaneinfrastrukturen samt en dækkende plan for afvikling af vedligeholdelseefterslæbet. Rigsrevisionen anbefaler videre, at Transportministeriet og Banedanmark foretager en tæt opfølgning på virkningen af de enkelte iværksatte tiltag.

Banedanmarks plan for genopretningen

- Banedanmark har i en fornyelsesplan opstillet klare fysiske og økonomiske delmål for afvikling af fornyelsesefterslæbet i perioden 2007-2009, hvor den overordnede prioritering er i overensstemmelse med Aftale om trafik for 2007.
- Banedanmark har i 2007 identificeret en række risici for, at Banedanmark inden for perioden 2007-2009 ikke når at gennemføre de planlagte fornyelsesprojekter. Rigsrevisionen finder, at analysen er et positivt tiltag, som medvirker til at optimere Banedanmarks muligheder for at gennemføre fornyelsesplanen.
- Banedanmark har ikke udarbejdet en egentlig plan for afvikling af vedligeholdelseefterslæbet for 2007 svarende til fornyelsesplanen, og der er usikkerhed om størrelsen på efterslæbet. Det er derfor forbundet med usikkerhed, om afviklingen af efterslæbet inden for vedligeholdelse kan realiseres som forudsat.

Økonomi- og projektstyringsinitiativer

- Banedanmark har gennem udarbejdelsen af strategiplanen "Styr på banen, Strategiplan 2006-2009" i 2006 udpeget en række af de udfordringer, som Aftale om trafik for 2007 betyder for Banedanmark. Transportministeriet og Finansministeriet følger gennemførelsen af strategiplanen, og der vil blive gennemført en ekstern vurdering af projektet i 2009.
- Banedanmark har med strategiplanen taget et væsentligt skridt til at sikre en bedre økonomi- og projektstyring. Banedanmark har tidligere forsøgt at gennemføre et lignende projekt. Rigsrevisionen anbefaler, at Banedanmark, Transportministeriet og Finansministeriet løbende følger op på, at strategiplanens enkelte temaer har en positiv virkning på udviklingen af Banedanmarks virksomhed.

Asset Management Systemet

- Asset Management Systemet er et it-register, der skal give Banedanmark et systematisk overblik over jernbaneinfrastrukturens anlægselementer og deres tilstand. Udviklingen af systemet er delt op i 2 faser. Systemet kan endnu ikke anvendes efter formålet for systemets fase 1, da det ikke giver et dækkende overblik over tilstanden af Banedanmarks anlægselementer. Asset Management Systemet giver i sin nuværende form kun begrænset mulighed for at foretage fremadrettet opfølgning og planlægning af infrastrukturen, og Banedanmark har derfor stadig ikke et samlet system, der giver mulighed for fremadrettet styring af jernbaneinfrastrukturen. Det er endnu ikke truffet beslutning om konkrete projekter i fase 2, hvor Asset Management Systemet bl.a. kobles til økonomisystemet.

Effektivisering

- Banedanmarks metode til at opgøre effektivisering er forbedret. Rigsrevisionen anbefaler, at Banedanmark fortsat arbejder med at gøre metoden mere valid og dækkende.

II. Indledning

A. Baggrund

6. Denne beretning handler om Transportministeriets tilsyn med Banedanmark og Banedanmarks genopretning af jernbaneinfrastrukturen.

7. Regeringen indgik i november 2005 "Aftale mellem regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti), Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre om trafikområdet" (herefter Aftale om trafik for 2006). Det fremgik af Aftale om trafik for 2006, at der var store problemer på baneområdet. Især resulterede tilstanden af spor og signaler i hastighedsnedsættelser og forringelse af regulariteten (tog til tiden) i togdriften. Der blev i aftalen derfor afsat 20 mio. kr. til at foretage en udredning vedrørende Banedanmarks signalsystemer suppleret med analyser af jernbaneinfrastrukturens generelle tilstand.

8. Behovet for udredningsarbejdet og analyserne blev begrundet med, at der ikke forelå et tilstrækkeligt beslutningsgrundlag, som kunne sikre en holdbar og bæredygtig langsigtet aftale, samt en samlet prioritering vedrørende jernbaneinfrastrukturens fremtidige udvikling.

Resultatet af udredningsarbejdet forelå i september 2006 i form af "Beslutningsgrundlag for sporområdet mv. 2007-2014". Beslutningsgrundlaget lå til grund for Aftale om trafik for 2007 om bane- og vejområdet, der blev indgået i oktober 2006 mellem regeringen, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre.

9. Aftale om trafik for 2007 lægger for perioden 2007-2014 de økonomiske rammer for genopretningen af jernbaneinfrastrukturen. Aftalen betyder, at der bliver afsat yderligere 4,7 mia. kr. til baneområdet.

BOKS 1. JERNBANEFAGLIGE BEGREBER

Jernbaneinfrastrukturen opdeles i følgende fag (anlægselementer): spor, broer, kørestrøm, stærkstrøm, tele/it mv., sikring og fjernstyring (signaler), bygninger, vej & plads samt forst.

Genopretning er defineret som den indsats, der er nødvendig for at afvikle efterslæbet på vedligehold og fornyelse af jernbaneinfrastrukturen. Det forudsættes ikke, at efterslæbet afvikles på signalområdet i perioden 2007-2014.

Et anlæg er i *efterslæb*, når den forventede teknisk-økonomiske levetid er overskredet, hvilket kan reducere funktionalitet eller give omkostninger til vedligehold, der totaløkonomisk overstiger den alternative omkostning til fornyelse.

Fornyelse, som er synonym med reinvestering, omfatter aktiviteter, der fører til, at anlægselementernes vedligeholdelsesomkostninger nedbringes væsentligt eller forlænger anlægselementernes levetid.

Vedligeholdelse omfatter løbende udbedring af slid og skader på anlægselementerne samt udskiftning af komponenter, så anlægselementerne beholder den funktionelle tilstand.

10. Hovedmålet med genopretningen af Banedanmarks jernbaneinfrastruktur er at øge togenes rettidighed ved at forbedre den såkaldte kanalregularitet. Kanalregulariteten er den regularitet, Banedanmark leverer til togselskaberne, og som således opgør Banedanmarks ansvar for togenes rettidighed. Det skal – med undtagelse af signalområdet – ske ved en fuldstændig afvikling af efterslæbet på jernbaneinfrastrukturen i 2014.

11. Rigsrevisionen har tidligere undersøgt Banedanmark i beretning nr. 14/01 om Banestyrelsen (juni 2002), beretning nr. 13/03 om Trafikministeriets koncernstyring (september 2004) og beretning nr. 1/05 om 7 sager (om Banedanmark) forelagt for Folketingets Finansudvalg (september 2005). De 3 undersøgelser viste generelt, at Banedanmarks økonomi- og projektstyring ikke var tilfredsstillende, og at Transportministeriets tilsyn hermed var utilstrækkeligt.

Transportministeriet indførte i forlængelse heraf i oktober 2005 et skærpet tilsyn med Banedanmark.

B. Formål, afgrænsning og metode

Formål

12. Formålet med denne beretning er at vurdere, om både Transportministeriets tilsyn med Banedanmark og Banedanmarks styring er inde i en tilfredsstillende udvikling, der skaber et godt grundlag for at realisere formålet med Aftale om trafik for 2007 om genopretning af jernbaneinfrastrukturen.

Formålet er undersøgt ved at besvare følgende 2 spørgsmål:

- Er Transportministeriets tilsyn med Banedanmark forbedret?
- Er Banedanmarks styring forbedret?

Afgrænsning

13. Beretningen tager udgangspunkt i målene i Aftale om trafik for 2007 for genopretning af jernbaneinfrastrukturen. I forlængelse heraf undersøges Transportministeriets og Banedanmarks iværksatte initiativer til at gennemføre trafikaftalen samt de rammer for gennemførelsen af trafikaftalen, som Transportministeriets tilsyn og Banedanmarks styring udgør.

Rigsrevisionen har vurderet, om Transportministeriets tilsyn med Banedanmark er blevet forbedret, ved at undersøge Transportministeriets tilrettelæggelse af og den praktiske styring i tilsynet med Banedanmark.

Rigsrevisionen har vurderet, om Aftale om trafik for 2007 opstiller klare mål for kanalregularitet og afvikling af efterslæbet på fornyelse og vedligeholdelse af banenettet, herunder den økonomiske opgørelse af efterslæbet.

Rigsrevisionen har videre vurderet udmøntningen af Aftale om trafik for 2007 i Banedanmarks resultatkontrakt med Transportministeriet.

Rigsrevisionen har vurderet Banedanmarks initiativer til at understøtte Aftale om trafik for 2007, herunder Banedanmarks udmøntning af trafikaftalen i planer for fornyelse og vedligeholdelse samt iværksatte økonomi- og projektstyringsinitiativer. Rigsrevisionen har desuden vurderet Banedanmarks Asset Management System samt Banedanmarks metode til opgørelse af effektivisering, som udgør 2 vigtige værktøjer i forbindelse med gennemførelsen af trafikaftalen.

14. Undersøgelsen omfatter ikke forhold vedrørende Banedanmarks nyanlægsarbejder eller Entreprenes drift mv. Entrepren er Banedanmarks egen entreprenørvirksomhed, der forestår fornyelses-, vedligeholdelses- og anlægsaktiviteter på jernbaneinfrastrukturen i konkurrence med andre entreprenørvirksomheder.

15. Tidsmæssigt omfatter Rigsrevisionens undersøgelse primært perioden fra indgåelsen af Aftale om trafik for 2006 (november 2005) og frem til oktober 2007. Undersøgelsen inddrager herudover i relevant omfang oplysninger om Banedanmarks styring fra før 2005.

Metode

16. Rigsrevisionen har foretaget interviews og brevveksling med Banedanmark og Transportministeriets departement. Rigsrevisionens undersøgelse har derudover bestået i en gennemgang af Aftale om trafik for 2007, beslutningsgrundlaget for trafikaftalen, materiale, der ligger til grund for beslutningsgrundlaget, notater fra Banedanmark og Transportministeriet samt gennemgang af sager i Transportministeriet.

17. Rigsrevisionen har igangsat undersøgelsen i februar 2007 efter anmodning fra Statsrevisorerne.

III. Transportministeriets tilsyn med Banedanmark

RIGSREVISIONENS BEMÆRKNINGER

Transportministeriets tilsyn med Banedanmark er forbedret, bl.a. som følge af nye procedurer for tilsynet samt månedlige krav til afrapporteringen på Banedanmarks resultatkontrakt. Kravene til afrapporteringen betyder samtidig, at Transportministeriet har en tæt opfølgning på Aftale om trafik for 2007. Rigsrevisionen anbefaler, at Transportministeriet fortsat i en periode fører et intensivt tilsyn i form af en tæt og målrettet opfølgning på udviklingen af Banedanmark.

Denne vurdering er baseret på:

Transportministeriets tilsyn med Banedanmark

- Transportministeriet har nu udarbejdet klare skriftlige procedurer for og ændret den organisatoriske opbygning af tilsynet med Banedanmark. Transportministeriet følger procedureerne i praksis, hvilket har skabt klarhed i ministeriets opgave- og ansvarsfordeling.
- Rigsrevisionen anbefaler, at Transportministeriet fortsat i en periode fører et intensivt tilsyn i form af en tæt og målrettet opfølgning på udviklingen af Banedanmark, fordi den positive virkning af forandringsprocesserne i sagens natur endnu ikke er slået fuldt ud igennem. Således er antallet af problematiske økonomi- og projektstyringssager i Banedanmark, som Transportministeriet drøfter med Banedanmark, ikke faldet fra 2006 til 2007.

Udmøntningen af Aftale om trafik for 2007 i Banedanmarks resultatkontrakt

- Aftale om trafik for 2007 opstiller klare mål for udviklingen i kanalregulariteten (Banedanmarks ansvar for tog til tiden) og for afviklingen af efterslæbet.
- Banedanmarks opgørelse af og viden om efterslæbet var imidlertid usikker. Det er derfor også usikkert, om målene for kanalregularitet og afvikling af efterslæbet bliver indfriet. Banedanmark har dog igangsat en række tiltag til at forbedre sit videnniveau om efterslæbet. Rigsrevisionen anbefaler, at Banedanmark fortsætter dette arbejde, og at Transportministeriet fortsat følger op på, at Banedanmarks overblik over efterslæbet løbende forbedres.
- Banedanmarks resultatkontrakt afspejler målene i Aftale om trafik for 2007 og Transportministeriets skærpede tilsyn.

Første status på Aftale om trafik for 2007

- Rigsrevisionen kan konstatere, at Transportministeriets status på Aftale om trafik for 2007 viser, at udmøntningen af trafikaftalens mål for 2007 forventes at blive indfriet. Den endelige opgørelse af resultaterne for 2007 afrapporteres i Banedanmarks årsrapport for 2007, der offentliggøres medio april 2008.
- Banedanmark har i 2007 genberegnet det økonomiske efterslæb for vedligeholdelse af spor. Efterslæbet er herved steget fra 150 mio. kr. til 297 mio. kr., heraf skyldes 66 mio. kr. indførelse af nye normer for vedligeholdelse af jernbanesveller.

18. Rigsrevisionen har vurderet, om Transportministeriets tilsyn med Banedanmark er forbedret og dermed medvirker til at skabe et godt grundlag for at realisere formålet med Aftale om trafik for 2007. Til det formål har Rigsrevisionen for det første undersøgt tilrettelæggelsen af og den praktiske styring i tilsynet med Banedanmark. For det andet har Rigsrevisionen undersøgt udmøntningen af Aftale om trafik for 2007 i Banedanmarks resultatkontrakt.

A. Transportministeriets tilsyn

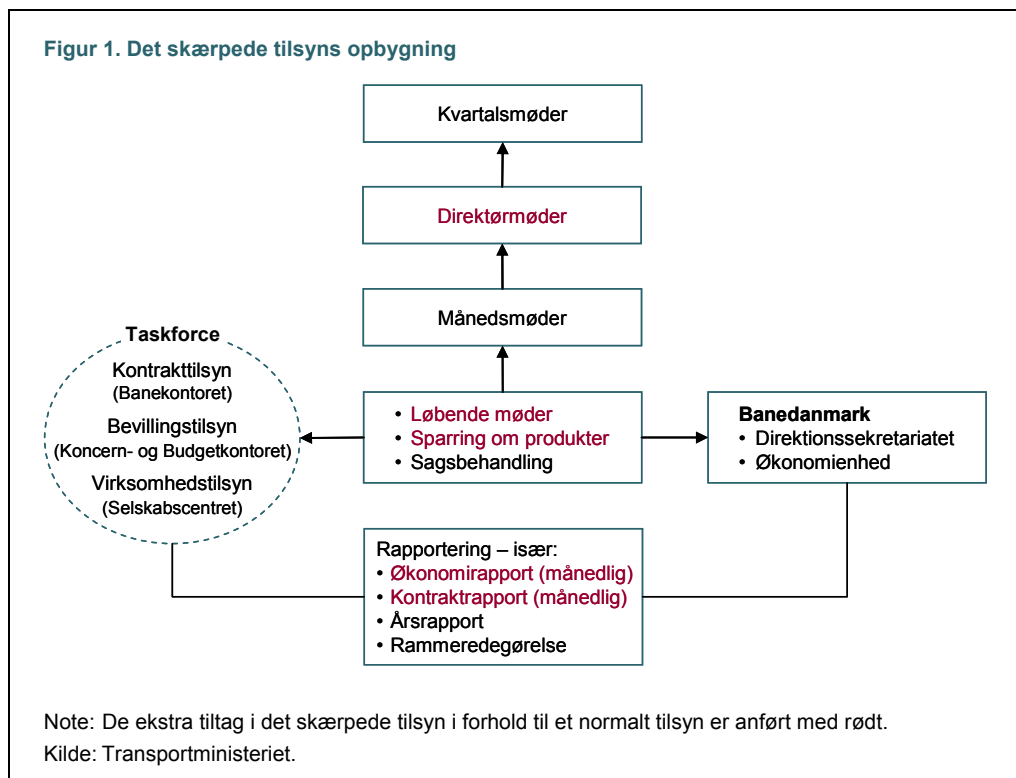
19. Rigsrevisionen har tidligere undersøgt Transportministeriets tilsyn med Banedanmark og fundet, at tilsynet ikke var tilstrækkeligt, bl.a. på grund af en uklar opgave- og ansvarsfordeling i Transportministeriets departement.

Transportministeriet besluttede i efteråret 2005 at indføre et skærpet tilsyn med Banedanmark. Transportministeriet forventer gradvist at normalisere tilsynet med Banedanmark, i takt med at den positive virkning af forandringsprocesserne slår igennem. Rigsrevisionen er enig i denne tilgang.

Rigsrevisionen har undersøgt, om departementet har fastlagt procedurer for indholdet af det skærpede tilsyn, der betyder, at arbejds- og ansvarsfordelingen i tilsynet nu er blevet mere klar. Rigsrevisionen har i forlængelse heraf også undersøgt tilsynet i praksis med udgangspunkt i en gennemgang af bl.a. såkaldte aktionslister, som viser udestående sager mellem departementet og Banedanmark, og en nærmere undersøgelse af udvalgte større enkeltsager.

Tilrettelæggelsen af det skærpede tilsyn

20. Det skærpede tilsyn med Banedanmark er opbygget som vist i figur 1. De ekstra tiltag i det skærpede tilsyn i forhold til et normalt tilsyn er anført med rødt.



Figur 1 viser, at forskellen mellem et normalt og et skærpet tilsyn er, at der i det skærpede tilsyn er indlagt løbende møder mellem sagsbehandlerne i departementet og Banedanmark. De løbende møder er *ugentlige bevillingsmøder*, hvor løbende bevillingsmæssige problemstillinger drøftes, og *ugentlige koordineringsmøder*, hvor problemstillinger i relation til resultatkontrakten samt andre spørgsmål inden for Banekontorets ansvarsområde drøftes.

Der holdes endvidere et kvartalsvist direktørmøde med deltagelse af departementschefen og direktøren for Banedanmark, for at sikre at der er ledelsesmæssigt fokus på udviklingen af Banedanmark.

Det skærpede tilsyn består desuden i, at Banedanmark afgiver månedlige økonomi- og kontraktrapporter til Transportministeriet.

21. Figur 1 viser endvidere, at departementets tilsyn med Banedanmark er placeret i 3 kontorer (Banekontoret, Koncern- og Budgetkontoret samt Selskabscentret). Departementet etablerede primo maj 2005 en taskforce for at løse de tidligere problemer med at koordinere opgaveløsningen i og mellem de 3 kontorer. Taskforcen består af sagsbehandlerne i de 3 kontorer, og gruppen mødes én gang om ugen.

22. Transportministeriet udformede som led i etableringen af det skærpede tilsyn skriftlige procedurer for fx behandling af aktstykker for at skabe klarhed om opgave- og arbejdsfordelingen.

Rigsrevisionen har foretaget en gennemgang af de skriftlige procedurer. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Transportministeriets skriftlige procedurer for og den organisatoriske opbygning af tilsynet med Banedanmark er udformet hensigtsmæssigt.

Det skærpede tilsyn i praksis

23. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Transportministeriets skærpede tilsyn bl.a. skal medvirke til, at antallet af problematiske økonomi- og projektstyringssager i Banedanmark reduceres.

Rigsrevisionen har derfor gennemgået Transportministeriets aktionslister over sager, for at vurdere om de skriftlige procedurer er fulgt, så opgave- og ansvarsfordelingen i tilsynet er klar, og om antallet af problematiske økonomi- og projektstyringssager er reduceret efter indførelsen af det skærpede tilsyn. Aktionslisterne blev indført i 2006, og den undersøgte periode er derfor fra 2006 og frem til oktober 2007.

Klarhed i opgave- og ansvarsfordelingen

24. Rigsrevisionens gennemgang af Banedanmarks månedlige økonomirapporter og Transportministeriets kommentarer til disse viste, at Transportministeriet løbende arbejder med at forbedre Banedanmarks økonomirapporter. Rigsrevisionens gennemgang af økonomirapporterne viste, at departementet i 2007 bl.a. fulgte tæt op på et konstateret mindreforbrug på kontoen for fornyelse og vedligeholdelse, og at opgave- og ansvarsfordelingen er klar.

25. Rigsrevisionens gennemgang af Transportministeriets aktionsliste vedrørende kontraktmæssige sager viste, at aktionslisten løbende bliver opdateret, og at Transportministeriet stiller uddybende spørgsmål til Banedanmarks notater og redegørelser. Gennemgang af 2 konkrete sager på aktionslisten viste, at opgave- og ansvarsfordelingen i behandlingen af sagerne var klar.

26. Rigsrevisionens gennemgang af departementets sagsbehandling af 2 aktstykkessager viste tillige klarhed i opgave- og ansvarsfordelingen.

27. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Transportministeriet nu har udarbejdet klare skriftlige procedurer for og ændret den organisatoriske opbygning af tilsynet med Banedanmark. Transportministeriet følger procedurerne i praksis, hvilket har skabt klarhed i ministeriets opgave- og ansvarsfordeling.

Antallet af problematiske sager

28. Rigsrevisionen har gennemgået aktstykker, orienteringer og breve fra Transportministeriet til Finansudvalget vedrørende Banedanmark. Formålet med gennemgangen er at belyse udviklingen i antallet af sager og antallet af aktstykker, der handler om merbevillinger til allerede igangsatte projekter, fordi anmodninger herom kan indikere usikker projekt- og økonomistyring i Banedanmark. En merbevilling kan dog også være forårsaget af udefrakommende forhold, såsom vejrlig, som ikke kan forudses på projekteringstidspunktet.

Gennemgangen viste, at transportministeren i 2006 forelagde en række sager ved aktstykker, orienteringer og breve for Finansudvalget. I 2007 forelagde transportministeren generelt færre sager for Finansudvalget end i 2006. Transportministeren forelagde i 2006 2 aktstykker om merbevilling, og i 2007 forelagde transportministeren ligeledes 2 aktstykker om merbevilling – begge aktstykker i 2007 vedrørte sporombygningsprojektet på Kystbanen (det ene er fortsat fortroligt).

29. Rigsrevisionens gennemgang af Transportministeriets liste over bevillingsmæssige sager viste, at der opstod 6 nye sager i perioden november 2005 - november 2007, der kunne henføres til økonomistyringsproblemer i Banedanmark. Af disse sager kunne 3 henføres til 2006 og 3 til 2007.

2 af sagerne i 2006 handlede om, at en række projekter, der i hovedsagen var gennemført inden indførelsen af det skærpede tilsyn, oversteg forelæggelsesgrænsen til Finansudvalget på 30 mio. kr., hvilket Finansudvalget blev orienteret om. Der var således ikke tale om nye problematiske økonomistyringssager, men afslutning af gamle økonomistyringssager.

Den tredje sag vedrørte fordyrelse af Ringsted banetekniske anlæg, hvor transportministeren ansøgte Finansudvalget om en merbevilling.

Den ene af de 3 sager i 2007 vedrørte et mindreforbrug i 2006 på kontoen for drift og trafikstyring, der dog først fremgik af listen primo 2007. De 2 andre sager vedrørte fordyrelser af arbejder på Kystbanen og Ringbanen. Fordyrelsen på Kystbanen oversteg forelæggelsesgrænsen for Finansudvalget og blev derfor forelagt ved aktstykke. Sagen om fordyrelsen på Kystbanen er særligt problematisk og gennemgås i det følgende som et eksempel.

Særligt om sporombygning af Kystbanen

30. Banedanmark orienterede i marts 2007 departementet om, at sporombygningsprojektet på Kystbanen blev fordyret med 31 mio. kr. i forhold til de 214 mio. kr. i det oprindelige aktstykke (Akt 199 23/2 2006). Fordyrelsen blev forelagt Finansudvalget ved Akt 143 21/6 2007. Årsagen til fordyrelsen blev begrundet med forøgede mængder, der først blev identificeret ved detailprojekteringen.

Rigsrevisionen er opmærksom på, at det ikke i sig selv er udtryk for usikker økonomi- og projektstyring, at der i forbindelse med detailprojektering bliver konstateret behov for øgede mængder. Rigsrevisionen skal dog anbefale, at sådanne risici nævnes i det første aktstykke (såkaldte igangsættelsesaktstykker).

Allerede i Banedanmarks økonomirapport for juni/juli 2007 konstaterede Banedanmark igen en fordyrelse på Kystbanen på 6 mio. kr. Banedanmark oplyste primo oktober 2007 departementet om, at fordyrelsen ikke kunne holdes inden for den bevillingsmæssige ramme, hvorfor departementet i november 2007 fremsendte et nyt aktstykke (fortroligt) til Finansudvalget, hvor fordyrelsen i forhold til Akt 143 var væsentligt forhøjet. Forhøjelsen skyldtes, at ballasten var mere forurennet end forventet, at der skulle gennemføres større spor- og jordarbejder end forudsat samt de store nedbørsmængder i løbet af sommeren.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at der i det konkrete tilfælde var tale om en usikker økonomi- og projektstyring fra Banedanmarks side.

31. Rigsrevisionen anbefaler, at Transportministeriet fortsat i en periode fører et intensivt tilsyn i form af en tæt og målrettet opfølgning på udviklingen af Banedanmark, fordi den positive virkning af forandringsprocesserne i sagens natur endnu ikke er slået fuldt ud igennem. Således er antallet af problematiske økonomi- og projektstyringssager i Banedanmark, som Transportministeriet drøfter med Banedanmark, ikke faldet fra 2006 til 2007.

B. Banedanmarks resultatkontrakt

32. Rigsrevisionen har gennemgået Aftale om trafik for 2007, det bagvedliggende beslutningsgrundlag for denne og Banedanmarks resultatkontrakt for 2007-2014 for at belyse målene for afviklingen og opgørelsen af efterslæbet i genopretningen af jernbaneinfrastrukturen.

Aftale om trafik for 2007

Målene

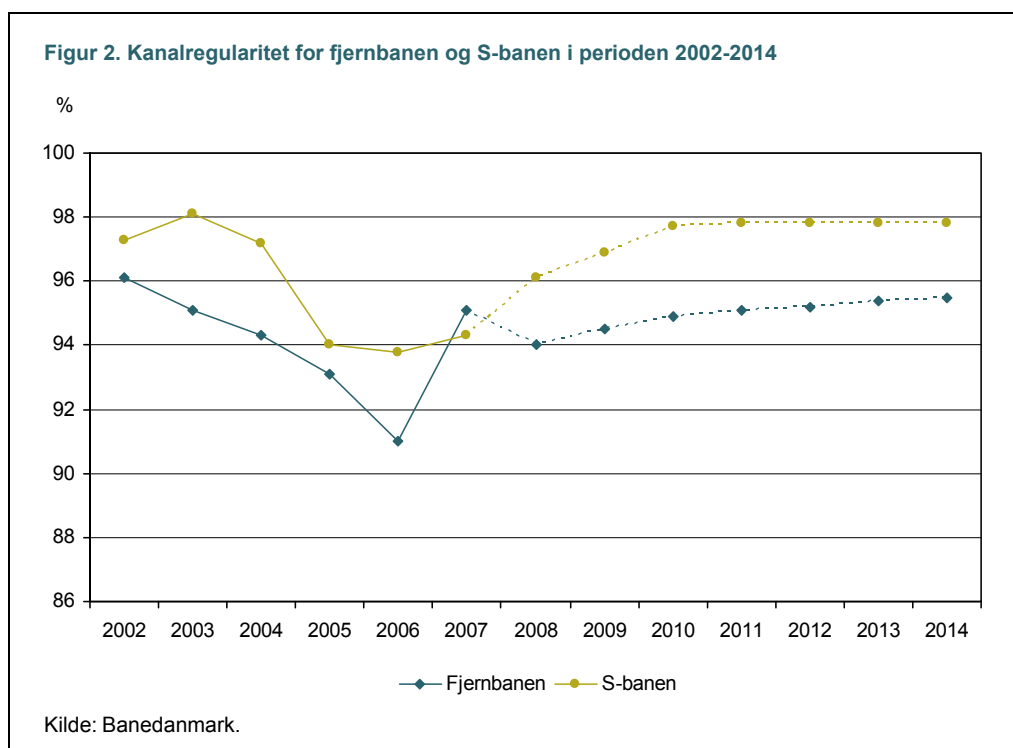
33. Aftale om trafik for 2007 er baseret på Banedanmarks beslutningsgrundlag fra september 2006. Udarbejdelsen af beslutningsgrundlaget var forankret i en styregruppe, der bestod af Transportministeriet, Trafikstyrelsen, Banedanmark og Finansministeriet.

Aftale om trafik for 2007 indeholder en række mål og krav til opfølgning for genopretningen af Banedanmarks jernbaneinfrastruktur, som er vist i boks 2.

BOKS 2. MÅL FOR GENOPRETNING AF BANEDANMARKS JERNBANEINFRASTRUKTUR I AFTALE OM TRAFIK FOR 2007

- Øget regularitet med mål i 2014 for kanalregularitet på 95,5 % for fjernbanen og på 97,6 % for S-banen, hvorved kanalregulariteten i 2014 forventes at ligge omtrentligt på niveauet for kanalregulariteten i 2002.
- Fuldstændig afvikling af alt efterslæb i 2014 (undtagen signalområdet).
- Efterslæbet på sporvedligeholdelse skal dog allerede være afviklet ved udgangen af 2009.
- Afrapportering af udviklingen i efterslæbet og regulariteten til forligskredsen hvert efterår som supplement til afrapporteringen i Banedanmarks årsrapport om foråret.
- Effektivisering på 2 % om året frem til 2014 på drift, fornyelse og vedligeholdelse (undtagen signalområdet).
- Minimering af risikoen for driftsforstyrrelser ved at alle anlæg (undtagen signalområdet), hvor den teknisk-økonomiske levetid er overskredet, skal fornyes inden 2014.
- Bedre tilgængelighed til stationerne.
- Bedre trafikinformation ved afvikling af efterslæb på fjernbanen.
- Optimering af Banedanmarks organisation.

34. Banedanmark har i resultatkontrakten opgjort den forventede udvikling i kanalregulariteten som følge af afviklingen af efterslæbet. Figur 2 viser den realiserede kanalregularitet for 2002-2007 samt den forventede udvikling for 2008-2014. Kanalregulariteten er opgjort for fjernbanen og S-banen.



35. Figur 2 viser, at den realiserede kanalregularitet for fjernbanen faldt fra et niveau på 96,1 % i 2002 til et niveau på 91,0 % i 2006, hvorefter den i 2007 steg til et niveau på 94,3 %. Den realiserede kanalregularitet for S-banen faldt fra et niveau på 98,1 % i 2003 til et niveau på 93,8 % i 2006, hvorefter den i 2007 steg til et niveau på 95,1 %. Banedanmark forventer, at afviklingen af efterslæbet vil forøge kanalregulariteten for både fjernbanen og S-banen til ca. 2002-niveauet i 2014.

36. Det er efter Rigsrevisionens opfattelse vigtigt, at Transportministeriet er forberedt på, hvordan en eventuel negativ udvikling i kanalregulariteten forårsaget af signalområdet skal håndteres, fordi signalområdet ikke er omfattet af målene i Aftale om trafik for 2007.

Transportministeriet har oplyst, at der i Aftale om trafik for 2007 er truffet principbeslutning om, at Banedanmark inden for den nuværende bevilling tilrettelægger de kommende års investeringer på signalområdet ud fra en forudsætning om at udskifte de nuværende signalanlæg efter 2014. Banedanmark vil således alene foretage udskiftning af signaler, såsom sikringsanlæg mv., i perioden 2007-2014 som en del af den almindelige fornyelse af signalanlæggene. Det er samtidig besluttet, at signalernes påvirkning af kanalregulariteten ikke må forværres i den samlede aftaleperiode.

Transportministeriet har videre oplyst, at det er et rent politisk spørgsmål, hvorledes en negativ udvikling i kanalregulariteten skal håndteres. Det vil således være et politisk valg, om bevillingerne til fornyelse og vedligeholdelse af signaler skal øges, eller om der skal accepteres en lavere kanalregularitet. Det vil ligeledes være et politisk valg, om der skal overflyttes midler fra afvikling af efterslæbet på andre fag til opprioritering af signalområder, eventuelt om midler skal findes et andet sted, eller om der er accept af en lavere kanalregularitet. Det er forligskredsen bag Aftale om trafik for 2007, der foretager det politiske valg. Dette vil gælde alle forudsætninger, hvor det på et senere tidspunkt vurderes, at det ikke kan håndteres inden for de givne rammer fra Aftale om trafik for 2007.

Opgørelsen

37. Banedanmark opgjorde i beslutningsgrundlaget det økonomiske efterslæb inden for vedligeholdelsen og fornyelsen. Opgørelsen er fordelt på de 8 fag, som Banedanmark opdeler infrastrukturen i (signalområdet er ikke medtaget).

Tabel 1. Opgørelse af det økonomiske efterslæb på vedligeholdelse og fornyelse (Mio. kr.)

Fag	Vedligeholdelse	Fornyelse	I alt
Spor	150	6.185	6.335
Broer			1.919
Kørestrøm			91
Stærkstrøm			38
Tele/it mv.			145
Bygninger			35
Vej & plads			175
Forst			274
I alt			9.012

Kilde: Banedanmark.

38. Tabel 1 viser, at det samlede økonomiske efterslæb er opgjort til ca. 9 mia. kr. Efterslæbet er størst inden for spor, som er opgjort til 6.335 mio. kr., svarende til 70 % af det samlede efterslæb, og broer, som er opgjort til 1.919 mio. kr., svarende til 21 % af det samlede efterslæb. Tabellen viser videre, at det kun er inden for sporområdet, at opgørelsen af det økonomiske efterslæb opdeles i både vedligeholdelse og fornyelse.

39. Det fremgår af beslutningsgrundlaget, at Banedanmarks viden om de enkelte fags tilstand varierer. Analyserne til brug for beslutningsgrundlaget blev bl.a. baseret på stikprøver og modelsimuleringer, og der er i beslutningsgrundlaget beskrevet en række usikkerheder ved de gennemførte undersøgelser og opgørelser af udgiftsbehov.

Beslutningsgrundlaget oplister følgende usikkerheder: 1) Banedanmarks viden, dokumentation og opfølgning på visse områder kan styrkes væsentligt, 2) der er på flere fagområder opbygget et efterslæb i form af manglende eller utilstrækkelig vedligeholdelse og fornyelse, hvilket gør prognoserne over fremtidig tilstandsudvikling særligt usikre og 3) beslutningsgrundlaget er som udgangspunkt baseret på et skøn over middelværdierne af de økonomiske behov.

40. Banedanmark har herudover oplyst, at der på flere områder er tale om et overslag i opgørelsen af efterslæbet, hvorfor der knytter sig usikkerhed til de angivne mængder og priser, men at der er størst viden og dermed mindst usikkerhed på de økonomisk tungeste fag, såsom sporområdet.

41. Rigsrevisionen har bedt Transportministeriet oplyse, hvordan de beskrevne usikkerheder i beslutningsgrundlaget er håndteret i forbindelse med Aftale om trafik for 2007.

Transportministeriet har oplyst, at der blev gennemført 5 møder med trafikordførerne fra forligskredsen bag Aftale om trafik for 2006 ved udarbejdelsen af beslutningsgrundlaget på banedelen af trafikaftalen. Der blev vedtagelsen af Aftale om trafik for 2007 indgået en 8-årig rammeaftale, selv om beslutningsgrundlaget beskriver en række usikkerheder. Det er ministeriets opfattelse, at trafikordførerne fra forligskredsen dermed accepterede de risici, som er beskrevet i beslutningsgrundlaget.

42. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Aftale om trafik for 2007 opstiller klare mål for udviklingen i kanalregulariteten og for afviklingen af efterslæbet. Banedanmarks opgørelse af og viden om efterslæbet var imidlertid usikker. Det er derfor også usikkert, om målene for kanalregularitet og afvikling af efterslæbet bliver indfriet. Banedanmark har dog igangsat en række tiltag til at forbedre sit videnniveau om efterslæbet. Rigsrevisionen anbefaler, at Banedanmark fortsætter dette arbejde, og at Transportministeriet fortsat følger op på, at Banedanmarks overblik over efterslæbet løbende forbedres.

Transportministeriets tilsyn udmøntet i Banedanmarks resultatkontrakt

43. Banedanmarks resultatkontrakt fastlægger rammerne for Banedanmarks virksomhed i perioden 2007-2014. Det er efter Rigsrevisionens opfattelse derfor vigtigt, at resultatkontrakten afspejler både Transportministeriets skærpede tilsyn og målene i Aftale om trafik for 2007. Det er ligeledes vigtigt, at ministeriet i den løbende opfølgning på kontrakten har mulighed for at handle proaktivt, fordi resultaterne af ændringer har en forholdsvis lang tids-horisont på grund af Banedanmarks komplekse virksomhed.

Rigsrevisionen har derfor undersøgt sammenhængen mellem Banedanmarks resultatkontrakt for 2007-2014 og Transportministeriets skærpede tilsyn samt målene i Aftale om trafik for 2007.

44. Banedanmarks resultatkontrakt er opbygget som et målhierarki bestående af 3 niveauer:

- *Niveau 1* består af resultatkrav, der dækker 5 overordnede mål, som tilsammen dækker Banedanmarks væsentligste strategiske fokusområder og hovedkravene fra Aftale om trafik for 2007. De 5 overordnede mål er 1) anlægsaktivernes tilstand, 2) effektivitet, 3) regularitet, 4) troværdighed, kundetilfredshed og medarbejdere og 5) udvikling af virksomheden.
- *Niveau 2* består af styringskrav, der relaterer sig til resultatkravene på niveau 1, men grupperet efter 3 hovedtemaer, som er 1) opfyldelse af trafikaftalen, 2) det skærpede tilsyn og 3) udviklingsinitiativer.
- *Niveau 3* består af et antal rapporteringspunkter, som primært vedrører Banedanmarks interne styring. Rapporteringspunkterne følger de 5 mål fra niveau 1.

45. Transportministeriet har oplyst, at resultat- og styringskrav (niveau 1 og 2) er at betragte som kritiske værdier. Ministeriet og Banedanmark følger løbende op på udviklingen i forhold til de kritiske værdier, så der i tide kan træffes beslutning om korrigerende tiltag med henblik på at vende udviklingen, hvis der skulle opstå behov herfor.

Skema 1 viser et eksempel på, hvordan ministeriet følger op på den overordnede styringsparameter "Indhentning af efterslæbet".

Skema 1. Eksempel på opfølgning inden for styringsparameteren "Indhentning af efterslæbet"

Tidsramme	Ydelser	Tilhørende kritiske værdier ¹⁾
Resultatkrav		
2007-2014	Fornyelse og vedligeholdelse	<ul style="list-style-type: none"> Efterslæbet på jernbaneinfrastrukturen, ekskl. signalområdet, skal være indhentet ved udgangen af 2014.
2007-2009	Fornyelse	<ul style="list-style-type: none"> Fornyelsesefterslæbet med undtagelse af signalområdet skal samlet set være reduceret med ca. 35 % ved udgangen af 2009.
	Vedligeholdelse	<ul style="list-style-type: none"> Vedligeholdelseefterslæbet på spor skal være indhentet ved udgangen af 2009.
2007	Fornyelse	<ul style="list-style-type: none"> Sporombygning og ibrugtagning af Kystbanen og Køge Bugt-banen gennemføres inden udgangen af 2007.
	Vedligeholdelse	<ul style="list-style-type: none"> Vedligeholdelseefterslæbet på spor skal være reduceret med 1/4 inden udgangen af 2007.
Styringskrav		
2007-2014	Fornyelse og vedligeholdelse	<ul style="list-style-type: none"> I samarbejde med Trafikstyrelsen arbejdes der løbende gennem perioden med at identificere sidespor, som kan indgå i trimningen af banenettet.
2007	Fornyelse og vedligeholdelse	<ul style="list-style-type: none"> Senest ultimo oktober 2007 skal der foreligge en ajourført plan, som udmønter trafikaftalens forudsætninger vedrørende indhentning af efterslæbet på sporområdet mv., herunder en med Trafikstyrelsen afstemt plan for reduktion af omfanget (trimning) af sidespor.
	Fornyelse og vedligeholdelse	<ul style="list-style-type: none"> Ved udgangen af 1. kvartal 2007 skal der foreligge en oversigt over større planlagte sporombygninger i rammeperioden. Denne oversigt vil lægge rammerne for de mere operationelle fornyelsesplaner.
Rapporteringspunkter		
2007	Fornyelse og vedligeholdelse	<ul style="list-style-type: none"> I oktober/november rapporteres der med prognose for resten af året på udviklingen i efterslæbet.

¹⁾ Udvalgte eksempler.

Kilde: Transportministeriet.

46. Det fremgår af skema 1, at opfølgningen foregår på 3 niveauer og er udmøntet i tidsramme, ydelser og tilhørende kritiske værdier.

Transportministeriet har oplyst, at formålet med opstilling af kritiske værdier er at have nogle klare parametre for, hvornår der skal overvejes og/eller besluttes korrigerende tiltag. I det Banedanmark er en stor virksomhed, hvor det kan være svært at vende udviklingen, er det vigtigt, at denne opfølgning sker på både kort og langt sigt. Derfor er der opbygget en fast afrapporteringsstruktur, der sikrer, at departementet får oplysningerne på en ensartet og sammenlignelig måde.

På baggrund af den faste afrapportering samt departementets generelle erfaring med Banedanmarks performance overvejes korrigerende tiltag. Disse tiltag kan grundlæggende have baggrund i 2 forhold: 1) tiltag, som tages, fordi det konstateres, at Banedanmark ikke lever op til den forudsatte udvikling og 2) tiltag, som tages, fordi der identificeres en risiko for, at Banedanmark ikke vil leve op til det forudsatte.

Overvejelser om korrigerende tiltag er en indbygget del af selve afrapporteringsstrukturen.

Afrapporteringsstrukturen består således grundlæggende af 2 elementer – dels opfølgning via standardiserede afrapporteringer (fx i form af månedlige kontraktrapporteringer og økonomirapporteringer, afrapportering af status til forligskredsen, årsrapport, årsregnskab mv.), dels i form af planlægningsprodukter, der viser sammenhæng mellem årets produktion, den planlagte produktion fremover og de opstillede krav i resultatkontrakten (fx fornyelsesplanen).

Banedanmark opgør månedligt inden for fx kanalregulariteten, om årets resultatkrav er overholdt i indeværende måned. Resultatkravet retter sig mod året som sådant, men der følges op på kravet, som om det var rettet mod hver måned. Dermed vil Banedanmark skulle forklare negative afvigelser fra resultatkravet på månedsbasis, hvilket netop kan anvendes til at overveje korrigerende tiltag. I forhold til kanalregularitet sker disse overvejelser ved Banedanmarks interne regularitetsmøder, hvor der følges op på et detaljeret niveau. Det sker i form af opfølgning på udviklingen inden for 4 kategorier (spor, signaler, projekter og andet) i forhold til et for måneden fastlagt regularitetsbudget.

Et centralt element i forhold til at sikre, at der træffes beslutning om korrigerende tiltag, er, at der er ledelsesmæssigt fokus på området. I forhold til eksemplet med regularitet kan det nævnes, at regularitetsmøderne ledes af Banedanmarks administrerende direktør. Der er således stort ledelsesmæssigt fokus på afvigelser fra disse kritiske værdier.

Departementet er opmærksom på, at ændringer af fx køreplan og/eller opgørelsesmetode kan gøre det vanskeligt at foretage sammenligninger i kanalregulariteten fra år til år. Derfor indgår det i resultatkontrakten, at når køreplansændringer medfører markant længere rejsetider, skal effekten på kanalregulariteten beregnes for resten af aftaleperioden. Længere rejsetider gør det alt andet lige lettere at undgå forsinkelser og dermed lettere at opnå en bedre kanalregularitet. Årets målsætning for kanalregulariteten hæves derfor med den beregnede effekt af køreplansændringen, og dermed bliver Banedanmark målt på sin indsats og ikke på ændringen af køreplanen.

47. Transportministeriet har videre oplyst, at ud over Banedanmarks egen interne opfølgning på udviklingen i resultatkravene foretager såvel Trafikstyrelsen som departementet en gennemgang af kontraktrapporteringen. Således vil negative afvigelser udløse spørgsmål til baggrunden for udviklingen samt til Banedanmarks overvejelser om korrigerende tiltag. Udgangspunktet for disse spørgsmål vil naturligvis være de overvejelser, som Banedanmark oplyser i kontraktrapporteringen.

48. Departementets opfølgning på kontraktrapporteringerne og økonomirapporteringerne er organiseret omkring månedsmøderne, der ledes af departementets afdelingschef for Bane og Kollektiv Trafik. Der er således også fra departementets side stort ledelsesmæssigt fokus på negative afvigelser fra kravene og overvejelser om korrigerende tiltag. Der sker således en grundig opfølgning på udviklingen i de kritiske værdier under stort ledelsesmæssigt fokus fra såvel Banedanmark som departementets side.

49. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Banedanmarks resultatkontrakt afspejler målene i Aftale om trafik for 2007 og Transportministeriets skærpede tilsyn.

C. Første status på Aftale om trafik for 2007

50. Transportministeriet afgav den første status på Aftale om trafik for 2007 i december 2007 til forligskredsen bag trafikaftalen for 2007. Status skulle som følge af Aftale om trafik for 2007 indeholde oplysninger om udviklingen i efterslæbet og regulariteten samt en status på effektivisering, optimering af Banedanmarks organisation og arbejdet med at udarbejde et beslutningsoplæg for en fremtidig udskiftning af Banedanmarks signalanlæg. Rigsrevisionen har gennemgået status på Aftale om trafik for 2007 for at få en indikation på, om afviklingen af efterslæbet, forbedring af kanalregulariteten samt indfrielse af effektiviseringskravet udvikler sig som forventet. Rigsrevisionen har sammenholdt oplysningerne fra status på Aftale om trafik for 2007 med resultatkravene for 2007 udmøntet i Banedanmarks resultatkontrakt for 2007-2014.

Tabel 2. Første status på Aftale om trafik for 2007

	Status på Aftale om trafik for 2007, december 2007 ¹⁾	Resultatkrav for 2007 i resultatkontrakt
Kanalregularitet	Fjernbanen 94,0 %. S-banen 94,8 %.	Fjernbanen mindst 94,0 %. S-banen mindst 94,8 %.
Effektivisering	2,0 %.	Gennemsnitligt 2 % årligt på drift, fornyelse og vedligeholdelse ekskl. signaler.
Efterslæb på sporfornyelse	Restarbejder på Kystbanen skal udføres i 2008. Køge Bugt-banen er færdig. Tilpassede perronafsnit er forsinket.	Sporfornyelse og ibrugtagning af Kystbanen og Køge Bugt-banen. Tilpassede perronafsnit.
Efterslæb på sporvedligeholdelse	81 mio. kr.	Reduceres med ca. 1/3.

¹⁾ Foreløbige tal baseret på prognose.

Kilde: Banedanmarks resultatkontrakt for 2007-2014 og status på Aftale om trafik for 2007 i december 2007.

51. Tabel 2 viser, at det forventede årsresultat for kanalregularitet på både fjernbanen og S-banen samt effektiviseringen svarer til resultatkravene i 2007.

Banedanmark har i januar 2008 oplyst, at de endelige tal for kanalregulariteten for fjernbanen og S-banen i 2007 udgør henholdsvis 94,3 % og 95,1 %, hvilket er bedre end forventet i forhold til resultatkravet for 2007.

Sporfornyelse

52. Efterslæbet på sporfornyelse er stort set blevet indfriet, idet der ifølge status kun udestår mindre restarbejder på Kystbanen. Derfor forventer Banedanmark fortsat, at målene for fornyelse indfries i 2014.

Transportministeriet anser udviklingen som værende meget tilfredsstillende, da der i 2007 bliver realiseret mere sporfornyelse end forventet. I vægtede kilometer vil der ifølge prognosen blive sporombygget 160 km mod forudsat 134 km til en udgift på 850 mio. kr. mod forudsat 833 mio. kr.

Sporvedligeholdelse

53. Tabel 2 viser videre, at der forventes at blive afviklet efterslæb på sporvedligeholdelse svarende til 81 mio. kr. Banedanmark genberegnete i 2007 efterslæbet inden for de økonomisk tungeste og regularitetsmæssige mest betydningsfulde fag, hvorved Banedanmarks videnniveau blev øget i forhold til beslutningsgrundlaget. For sporvedligeholdelse medførte genberegningen, at budgetforudsætningerne blev ændret, så efterslæbet for sporvedligeholdelse ved genberegningen steg fra 150 mio. kr. til 297 mio. kr., heraf skyldes 66 mio. kr. indførelse af nye normer for vedligeholdelse af jernbanesveller (to-bloksveller).

I forhold til resultatkravet for 2007 på ca. $\frac{1}{3}$, som Transportministeriet opfatter som en kritisk værdi, betyder det, at efterslæbet for sporvedligeholdelse i 2007 skulle reduceres med ca. 99 mio. kr. i stedet for 50 mio. kr. I tabellen er efterslæbet reduceret med 81 mio. kr., hvilket således er 18 mio. kr. fra resultatkravets nye niveau på 99 mio. kr.

Transportministeriet har efterfølgende oplyst Rigsrevisionen om, at Banedanmark forventer at kunne opfylde det fastlagte resultatkrav om ca. $\frac{1}{3}$ for 2007 på det nye forhøjede niveau på 99 mio. kr.

Det fremgår videre af status på Aftale om trafik for 2007, at Banedanmark er i gang med at øge kapaciteten til gennemførelse af vedligeholdelsesarbejder, og at det stadig er Banedanmarks forventning, at det samlede vedligeholdelsesefterslæb inden for spor vil være indhentet ved udgangen af 2009.

54. Rigsrevisionen kan konstatere, at Transportministeriets status på Aftale om trafik for 2007 viser, at udmøntningen af trafikaftalens mål for 2007 forventes at blive indfriet. Den endelige opgørelse af resultaterne for 2007 afrapporteres i Banedanmarks årsrapport for 2007, der offentliggøres medio april 2008.

Rigsrevisionen kan videre konstatere, at Banedanmark i 2007 har genberegnet det økonomiske efterslæb for vedligeholdelse af spor. Efterslæbet er herved steget fra 150 mio. kr. til 297 mio. kr., heraf skyldes 66 mio. kr. indførelse af nye normer for vedligeholdelse af jernbanesveller.

IV. Banedanmarks styring

RIGSREVISIONENS BEMÆRKNINGER

Der er sket en forbedring af rammerne for Banedanmarks styring, bl.a. som følge af udarbejdelsen af en fornyelsesplan samt indførelsen af bedre planlægningsprocedurer. Rigsrevisionen anbefaler, at Banedanmark intensiverer færdiggørelsen af et system til tilstandsvurdering af jernbaneinfrastrukturen samt en dækkende plan for afvikling af vedligeholdelseefterslæbet. Rigsrevisionen anbefaler videre, at Transportministeriet og Banedanmark foretager en tæt opfølgning på virkningen af de enkelte iværksatte tiltag.

Denne vurdering er baseret på:

Banedanmarks plan for genopretningen

- Banedanmark har i en fornyelsesplan opstillet klare fysiske og økonomiske delmål for afvikling af fornyelseefterslæbet i perioden 2007-2009, hvor den overordnede prioritering er i overensstemmelse med Aftale om trafik for 2007.
- Banedanmark har i 2007 identificeret en række risici for, at Banedanmark inden for perioden 2007-2009 ikke når at gennemføre de planlagte fornyelsesprojekter. Rigsrevisionen finder, at analysen er et positivt tiltag, som medvirker til at optimere Banedanmarks muligheder for at gennemføre fornyelsesplanen.
- Banedanmark har ikke udarbejdet en egentlig plan for afvikling af vedligeholdelseefterslæbet for 2007 svarende til fornyelsesplanen, og der er usikkerhed om størrelsen på efterslæbet. Det er derfor forbundet med usikkerhed, om afviklingen af efterslæbet inden for vedligeholdelse kan realiseres som forudsat.

Økonomi- og projektstyringsinitiativer

- Banedanmark har gennem udarbejdelsen af strategiplanen "Styr på banen, Strategiplan 2006-2009" i 2006 udpeget en række af de udfordringer, som Aftale om trafik for 2007 betyder for Banedanmark. Transportministeriet og Finansministeriet følger gennemførelsen af strategiplanen, og der vil blive gennemført en ekstern vurdering af projektet i 2009.
- Banedanmark har med strategiplanen taget et væsentligt skridt til at sikre en bedre økonomi- og projektstyring. Banedanmark har tidligere forsøgt at gennemføre et lignende projekt. Rigsrevisionen anbefaler, at Banedanmark, Transportministeriet og Finansministeriet løbende følger op på, at strategiplanens enkelte temaer har en positiv virkning på udviklingen af Banedanmarks virksomhed.

Asset Management Systemet

- Asset Management Systemet er et it-register, der skal give Banedanmark et systematisk overblik over jernbaneinfrastrukturens anlægselementer og deres tilstand. Udviklingen af systemet er delt op i 2 faser. Systemet kan endnu ikke anvendes efter formålet for systemets fase 1, da det ikke giver et dækkende overblik over tilstanden af Banedanmarks anlægselementer. Asset Management Systemet giver i sin nuværende form kun begrænset mulighed for at foretage fremadrettet opfølgning og planlægning af infrastrukturen, og Banedanmark har derfor stadig ikke et samlet system, der giver mulighed for fremadrettet styring af jernbaneinfrastrukturen. Det er endnu ikke truffet beslutning om konkrete projekter i fase 2, hvor Asset Management Systemet bl.a. kobles til økonomisystemet.

Effektivisering

- Banedanmarks metode til at opgøre effektivisering er forbedret. Rigsrevisionen anbefaler, at Banedanmark fortsat arbejder med at gøre metoden mere valid og dækkende.

55. Banedanmarks ledelse iværksatte i foråret 2006 et analysearbejde, der skulle lede frem til en strategiplan for Banedanmark. Formålet med analysearbejdet var dels at afklare, om Banedanmark kunne håndtere udmøntningen af Aftale om trafik for 2007, dels at sikre, at Banedanmark bliver i stand til at løfte de udfordringer, som Banedanmark står over for, bl.a. utilstrækkelig økonomi- og projektstyring, lav kanalregularitet, utilstrækkelig kvalitet i rapporteringen, ikke-realiserede effektiviseringspotentialer, uklare sammenhænge mellem ansvar og kompetence samt manglende overblik over aktiverne.

56. Rigsrevisionen har vurderet, om Banedanmarks styring er forbedret og dermed medvirker til at skabe et godt grundlag for at realisere formålet med Aftale om trafik for 2007. Til det formål har Rigsrevisionen undersøgt Banedanmarks plan for genopretningen, Banedanmarks iværksatte økonomi- og projektstyringsinitiativer, Banedanmarks Asset Management System og endelig Banedanmarks metode til opgørelse af effektivisering.

Et godt plangrundlag er en nødvendig forudsætning for, at Banedanmark kan indfri målene i Aftale om trafik for 2007. Det er samtidig også væsentligt, at Banedanmark er gearret til at realisere de øgede produktionskrav. En helt nødvendig forudsætning for at kunne foretage en god planlægning er, at Banedanmark har et godt overblik over antallet og tilstanden af sine aktiver.

Den kommende periodes aktivitetsniveau er højere end bevillingen, da Banedanmark skal effektivisere. Det er derfor vigtigt, at Banedanmark kan dokumentere denne effektivisering, så det sikres, at genopretningen gennemføres i den forventede kvalitet og det forventede omfang.

A. Banedanmarks plan for genopretningen

57. Banedanmark skulle som følge af Aftale om trafik for 2007 gennemføre en stigning i produktionen allerede fra 2006 til 2007 og igen fra 2007 til 2008.

Tabel 3 viser en oversigt over den forventede fordeling af bevilling til fornyelse og vedligeholdelse i 2006 samt i trafiktaftaleperioden 2007-2014.

Tabel 3. Oversigt over bevillingsniveau til fornyelse (F) og vedligeholdelse (V) (Mio. kr.)

Fag		2006 ¹⁾	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2007-2014
Spor	F	597	833	838	777	782	773	738	728	715	6.184
	V	409	426	401	378	316	304	293	283	272	2.673
Broer	F	51	63	157	255	273	269	282	287	293	1.879
	V	99	40	60	87	96	95	93	92	95	658
Kørestrøm	F	18	10	42	57	13	17	15	15	15	184
	V	33	44	43	43	42	42	41	40	40	335
Stærkstrøm	F	29	8	33	33	42	31	31	30	30	238
	V	9	29	29	28	28	27	27	26	26	220
Tele/it mv.	F	54	50	71	69	51	37	48	24	31	381
	V	34	62	59	56	55	79	78	67	66	525
Bygninger	F	17	5	13	13	13	26	25	25	24	144
	V	13	24	24	23	23	22	22	21	21	180
Vej & plads	F	18	11	0	10	10	33	33	32	31	160
	V	59	84	77	73	73	71	70	69	67	585
Forst	F	16	25	29	15	15	15	3	0	0	102
	V	53	81	80	78	76	75	73	72	71	606
Kastrup, Øresund	V	15	15	15	15	14	14	14	13	13	113
I alt		1.522	1.810	1.970	2.009	1.921	1.931	1.885	1.824	1.810	15.157

¹⁾ Bevillingsniveau for 2006 er fra finansloven og tillægsbevillingsloven for 2006.

Kilde: Transportministerens svar på spørgsmål 257 stillet af Trafikudvalget den 25. maj 2007 (afvigelser skyldes afrundinger).

58. Tabel 3 viser, at Banedanmark i trafikaftaleperioden 2007-2014 forventer at anvende ca. 15 mia. kr. til fornyelse og vedligeholdelse af jernbaneinfrastrukturen. Tabellen viser også, at det samlede forbrug på alle fag er størst i 2008 og 2009. Forbruget på spor og broer udgør ca. 11,4 mia. kr., hvilket svarer til ca. 75 % af det samlede forbrug. Endelig viser tabellen, at Banedanmark skal gennemføre den største produktion målt i kr. på sporområdet i 2007-2009, idet Banedanmark skal udføre fornyelse og vedligeholdelse for ca. 3,7 mia. kr. Det svarer til ca. 41 % af trafikaftaleperiodens forventede bevillinger til sporområdet på ca. 8,9 mia. kr.

Planer for fornyelse og vedligeholdelse

59. Banedanmark opstillede i forbindelse med Aftale om trafik for 2007 et prioriteringskort for at kunne prioritere aktiviteterne efter effekten i forhold til antal passagerer på banestrækningen og strækningens påvirkning af kanalregulariteten. Prioriteringskortet inddeler banestrækningerne i 3 kategorier repræsenteret ved 3 forskellige farver, hvor røde strækninger har 1. prioritet, grønne 2. prioritet og blå 3. prioritet.

Prioriteringskortet blev vedtaget som en del af Aftale om trafik for 2007 og har til formål at sikre et transparent prioriteringsgrundlag samt en bevidst prioritering af aktiviteterne for Banedanmarks medarbejdere. Prioriteringskortet danner således grundlag for Banedanmarks planlægning af fornyelsen og vedligeholdelsen af banenettet.

Plan for fornyelse

60. Banedanmark har udmøntet Aftale om trafik for 2007 i en plan på fornyelsesområdet for de første 3 år af trafikaftaleperioden. Banedanmarks fornyelsesplan for 2007-2009 er en 3-årig rullende plan, som er Banedanmarks interne styringsværktøj til at optimere Banedanmarks produktion.

61. Fornyelsesplanen indeholder samtlige banestrækninger med tilhørende prioritering, hvor S-banen altid har 1. prioritering. Banedanmark har i fornyelsesplanen endvidere opstillet en række fysiske og økonomiske mål for udvalgte aktiviteter for de 8 fag for 2007, 2008 og 2009.

Fx fremgår der en detaljering af plangrundlaget for sporområdet. Sporområdet er som nævnt det største område målt i økonomi og har størst betydning for afvikling af efterslæbet og dermed forbedring af kanalregularitet.

62. Tabel 4 viser de forventede økonomiske fornyelsesaktiviteter på sporområdet.

Tabel 4. De forventede økonomiske fornyelsesaktiviteter på sporområdet

Fornyelse af spor	2007 Mio. kr.	2008 Mio. kr.	2009 Mio. kr.	2007-2009 Mio. kr.	Resultatmål 2014
Sporombygning – Fjernbanen	352	492	575	1.419 (37 %)	3,8 mia. kr.
Sporombygning – S-banen	371	318	123	812 (54 %)	1,5 mia. kr.
Sidespor	24	60	24	108 (49 %)	217 mio. kr.
GTA (IC4)	70	62	15	147 (67 %)	219 mio. kr.
Overkørsler	13	28	2	43 (24 %)	268 mio. kr.
Sporstoppere	10	20	47	78 (48 %)	221 mio. kr.
I alt	841	978	787	2.606 (42 %)	6,1 mia. kr.

Kilde: Fornyelsesplanen for 2007-2009, Banedanmark.

63. Det fremgår af tabel 4, at Banedanmark i perioden 2007-2014 forventer at anvende 6,1 mia. kr. på fornyelsesaktiviteter på sporområdet, heraf planlægges 2,6 mia. kr. anvendt i perioden 2007-2009. I perioden 2007-2009 planlægger Banedanmark at anvende 54 % af de samlede midler afsat til S-banen i 2007-2014, hvorimod andelen for fjernbanen er 37 %.

Banedanmark har udarbejdet en tilsvarende opgørelse over fornyelsesaktiviteter på sporområdet målt i fysik (mængder). Den viser, at Banedanmark forventer at have afviklet 68 % af efterslæbet på sporombygning af S-banen og 19 % for fjernbanen ved udgangen af 2009.

64. Banedanmark bad i 2007 et eksternt konsulentfirma om at udvikle et værktøj til at foretage en risikoanalyse af Banedanmarks 3-årige rullende fornyelsesplan samt foretage en risikoanalyse af fornyelsesbudgettet for 2008 og 2009. Baggrunden for analysen var, at Banedanmark i de kommende år skal gennemføre en væsentligt større mængde fornyelsesprojekter som følge af Aftale om trafik for 2007. Risikoanalysen identificerede centrale risikofaktorer og kvantificerede risikoen for, at projekterne ikke kan gennemføres, og budgettet ikke kan anvendes. Analysen foreslog desuden tiltag, der kan reducere eller fjerne risici. Risikoanalysen nævnte bl.a. mangel på projekteringsledere og usikkerhed om budget på grund af manglende projektaftaler/løst plangrundlag som risikofaktorer.

Analysens konklusion var, at der er en betydelig risiko for underforbrug i størrelsesordenen 9-12 % af det samlede budget, hvis ikke der igangsættes tiltag for at afværge de risikofaktorer, som analysen identificerede.

Banedanmark vil fremover selv kunne foretage risikoanalysen af fornyelsesplanen ved hjælp af det udviklede værktøj. Resultatkontrakten blev revideret i januar 2008, og det fremgår af denne, at Banedanmark skal ajourføre risikovurderingen af fornyelsesplanen 2 gange årligt og underrette Transportministeriet om resultatet heraf, samt om hvilke tiltag Banedanmark på den baggrund vil tage.

65. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Banedanmark i sin fornyelsesplan har opstillet klare fysiske og økonomiske delmål for afvikling af fornyelsesefterslæbet i perioden 2007-2009, hvor den overordnede prioritering er i overensstemmelse med Aftale om trafik for 2007.

Rigsrevisionen kan konstatere, at Banedanmark i 2007 har identificeret en række risici for, at Banedanmark inden for perioden 2007-2009 ikke når at gennemføre de planlagte fornyelsesprojekter. Rigsrevisionen finder, at analysen er et positivt tiltag, som medvirker til at optimere Banedanmarks muligheder for at gennemføre fornyelsesplanen.

Plan for vedligeholdelse

66. Banedanmark har ikke som på fornyelsesområdet udarbejdet en egentlig plan for afvikling af vedligeholdelseefterslæbet for 2007.

Transportministeriet har oplyst, at Banedanmarks plan for afvikling af vedligeholdelseefterslæbet for 2007 fremgår af et notat, der er sendt til Trafikudvalget i april 2007.

Banedanmarks "Notat om sporets tilstand og forventede problemer på banenettet i sommeren 2007" indeholder afsnit om afvikling af efterslæbet, men udgør efter Rigsrevisionens opfattelse ikke en egentlig plan for afvikling af vedligeholdelseefterslæbet for 2007. Det fremgår af notatet, at Banedanmark forventer at have en endelig plan for indhentning af efterslæbet med manglende ballast (et af de store efterslæbsområder) inden udgangen af 2007. Rigsrevisionen er derfor af den opfattelse, at der ikke er udarbejdet en egentlig plan for afvikling af vedligeholdelseefterslæbet for 2007.

67. Rigsrevisionen har tidligere i denne beretning konstateret, at Banedanmark i 2007 genberegnet efterslæbet for sporvedligeholdelse, hvorved de forventede udgifter hertil steg fra 150 mio. kr. til 297 mio. kr. Heraf vedrørte 66 mio. kr. en omdefinering fra løbende vedligeholdelse til et vedligeholdelseefterslæb som følge af nye normer.

68. Transportministeriet har oplyst, at dette ikke betyder, at kravet om, at Banedanmark skal have afviklet hele vedligeholdelseefterslæbet på spor ved udgangen af 2009, ændres. I stedet for indføres der et resultatkrav om, at Banedanmark i 1. kvartal 2008 skal fremlægge en plan for, hvorledes det resterende vedligeholdelseefterslæb kan afvikles – med særligt fokus på aktiviteterne i 2008. Endvidere stilles der krav til tidspunktet for færdiggørelsen af det arbejde med opstilling af en bedre opfølgingsmetode på udviklingen i vedligeholdelsesbehovet, som Banedanmark igangsatte i 2007.

69. Banedanmark har oplyst, at Banedanmark vil udvikle vedligeholdelsesstrategier for de enkelte strækningstyper og i 2008 udarbejde en grundig vedligeholdelsesplan for de enkelte fag.

70. Rigsrevisionen kan konstatere, at Banedanmark ikke har udarbejdet en egentlig plan for afvikling af vedligeholdelseefterslæbet for 2007 svarende til fornyelsesplanen, og at der er usikkerhed om størrelsen på efterslæbet. Det er derfor Rigsrevisionens vurdering, at det er forbundet med usikkerhed, om afviklingen af efterslæbet inden for vedligeholdelse kan realiseres som forudsat.

B. Økonomi- og projektstyringsinitiativer

71. Banedanmark har, bl.a. som led i udmøntningen af Aftale om trafik for 2007, iværksat initiativer til forbedring af Banedanmarks økonomi- og projektstyring.

Strategiprojektet

72. Banedanmarks ledelse iværksatte i foråret 2006 et analysearbejde, der skulle lede frem til en strategiplan for Banedanmark. Formålet med analysearbejdet var dels at afklare, om Banedanmark kunne håndtere udmøntningen af trafikaftalen, dels at sikre, at Banedanmark bliver i stand til at løfte de udfordringer, som Banedanmark står over for.

73. På baggrund af analysearbejdet udarbejdede Banedanmark i september 2006 strategiplanen "Styr på banen, Strategiplan 2006-2009". Strategiplanen indeholder 3 strategiske temaer:

- styr på processerne
- styr på aktiverne
- styr på performance.

Fokus i planen er rettet mod Banedanmarks kerne- og hovedprocesser, som skal beskrives, dokumenteres og gøres auditerbare. Det fremgår af Aftale om trafik for 2007, at forligspartierne tillægger dette arbejde stor vægt, og planen er efterfølgende indarbejdet i Banedanmarks resultatkontrakt.

"Styr på processerne"

74. Hensigten med strategitemaet "Styr på processerne" er, at alle Banedanmarks processer bliver gennemgået og professionaliseret inden for en 2-årig periode, dvs. arbejdet skal være afsluttet ultimo 2008. Målet med gennemgangen og professionaliseringen er, at processerne dels skal forbedres i forhold til de opstillede mål, dels skal dokumenteres, så alle medarbejdere kender deres præcise rolle, mål og ansvarsområde. Processerne skal være auditerbare, for at kunne sikre at de anvendes effektivt.

75. Banedanmark oplyste i august 2007, at gennemgangen af processerne har omfattet følgende 4 kerneprocesser: fornyelse, vedligeholdelse, trafikstyring og fejlretning. Banedanmark har vurderet, at de største forbedringspotentialer findes inden for fornyelse og vedligeholdelse. Banedanmark har derfor fokuseret på, at disse processer gennemgås først.

Banedanmarks gennemgang viste, at fornyelses- og vedligeholdelsesprocessen med fordel kunne samles i én proces. Banedanmark har oplyst, at en af fordelene ved at samle processerne er, at der foretages en samlet prioritering af opgaverne under hensyntagen til den overordnede baneprioritering og trafik. Tidligere blev der foretaget en prioritering i forhold til vedligeholdelse og en prioritering i forhold til fornyelse.

76. Banedanmark har oplyst, at de nye processer for fornyelse og vedligeholdelse er implementeret, og arbejdet med at få implementeret de nye processer vedrørende trafikstyring og fejlretning er i gang.

"Styr på aktiverne" og "Styr på performance"

77. Strategitemaet "Styr på aktiverne" omfatter Asset Management Systemet, som er et databasesystem, der samler informationer om anlægselementerne på banenettet.

78. Strategitemaet "Styr på performance" har fokus på, at Banedanmark får udviklet en HR-strategi. Et mål med HR-strategien er, at Banedanmark skal være en attraktiv arbejdsplads, der kan rekruttere de rette kompetencer og motivere, udvikle og fastholde medarbejderne. Udarbejdelsen af en HR-strategi var færdig i oktober 2006. Implementeringen af HR-strategien iværksættes i perioden 2007-2009.

Virkningen af strategiprojektet

79. Banedanmark har oplyst, at det er usikkert, om der kan dokumenteres en direkte virkning ved indførelsen af de nye processer, men det er Banedanmarks forventning, at indførelsen af processerne vil få en virkning på de mål i Banedanmarks resultatkontrakt, der vedrører sikkerhed, effektivitet, kanalregularitet, troværdighed, kundetilfredshed og medarbejdere.

80. Fremdriften i strategiprojektet bliver løbende af rapporteret til en følgegruppe med deltagelse af Transportministeriet og Finansministeriet. Fremdriften bliver endvidere fulgt af den nedsatte styregruppe i Banedanmark, hvor direktionen deltager. Endelig følges der op på fremdriften i strategiprojektet gennem resultatkontrakten for 2007-2014. Det fremgår af resultatkontrakten, at Banedanmark i 2009 vil gennemføre en ekstern auditering af de gennemgåede processer.

81. Banedanmark igangsatte primo 2001 et større forandringsprojekt benævnt "Forretningsprojektet". Det havde til formål at skabe en mere effektiv og konkurrenceorienteret organisation ved modernisering og harmonisering af forretnings- og arbejdsgange.

Det var i Forretningsprojektet ikke et selvstændigt mål at dokumentere, om Forretningsprojektet havde den ønskede virkning, og Banedanmark kunne efterfølgende ikke måle virkningen af projektet. Det er efter Rigsrevisionens opfattelse derfor vigtigt, at Banedanmark kan dokumentere virkningen på de opstillede målsætninger ved indførelsen af de nye processer på baggrund af strategiplanen "Styr på banen, Strategiplan 2006-2009".

82. Rigsrevisionen kan konstatere, at Banedanmark gennem udarbejdelsen af strategiplanen "Styr på banen, Strategiplan 2006-2009" i 2006 har udpeget en række af de udfordringer, som Aftale om trafik for 2007 betyder for Banedanmark. Transportministeriet og Finansministeriet følger gennemførelsen af strategiplanen, og der vil blive gennemført en ekstern vurdering af projektet i 2009.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Banedanmark med strategiplanen har taget et væsentligt skridt til at sikre en bedre økonomi- og projektstyring. Banedanmark har tidligere forsøgt at gennemføre et lignende projekt. Rigsrevisionen anbefaler, at Banedanmark, Transportministeriet og Finansministeriet løbende følger op på, at strategiplanens enkelte temaer har en positiv virkning på udviklingen af Banedanmarks virksomhed.

Her & Nu-projekterne

83. Banedanmarks forretningsprojekt blev i slutningen af 2003 erstattet af en handlingsplan, der bl.a. bestod af 15 såkaldte Her & Nu-projekter. Formålet med handlingsplanen var at opbygge en tilfredsstillende økonomistyring i Banedanmark, og projekterne blev gennemført i perioden december 2003 - december 2004.

En gennemgang af projekterne i 2006 viste dog, at der fortsat var problemer med Banedanmarks økonomi- og projektstyring. Banedanmark igangsatte som opfølgning herpå 4 projekter til forbedring af Banedanmarks økonomi- og projektstyring. Disse 4 projekter var "Regnskabskvalitet", "Udvikling af sikkerhedskultur", "Asset Management" og "Metode for opgørelse af effektivitet".

Projekterne "Regnskabskvalitet" og "Udvikling af sikkerhedskultur"

84. Formålet med projektet "Regnskabskvalitet" var at sikre, at de manglende forretningsgange blev beskrevet, så Banedanmark i 2006 kunne aflægge et regnskab uden væsentlige anmærkninger. Projektet blev afsluttet, da årsregnskabet for 2006 blev underskrevet uden væsentlige anmærkninger, dog med forbehold for balancen vedrørende Banedanmarks infrastrukturaktivers tilstedeværelse og værdiansættelse.

85. Baggrunden for etableringen af projektet "Udvikling af sikkerhedskultur" var, at Banedanmark i sommeren 2005 måtte beordre hastighedsnedsættelser på visse jernbanestrækninger, som følge af at skinnerne flere steder ikke levede op til den gældende norm, og at tilgængelig viden om konkrete sikkerhedsbrister ikke blev anvendt.

Der blev derfor udarbejdet en handlingsplan for ændring af Banedanmarks sikkerhedskultur, som blev godkendt af Trafikstyrelsen i foråret 2006 og herefter igangsat. Trafikstyrelsen følger implementeringen af handlingsplanen og vil ifølge Transportministeriet foretage en recertificering af Banedanmark i løbet af 1. halvår 2008, hvorved virkningen af Banedanmarks iværksatte handlingsplan kan vurderes.

86. Rigsrevisionen har nærmere undersøgt "Asset Management" og "Metode for opgørelse af effektivitet", som efter Rigsrevisionens opfattelse er særligt vigtige projekter i Banedanmark for genopretningen af jernbaneinfrastrukturen og dermed gennemførelsen af Aftale om trafik for 2007.

C. Asset Management Systemet

87. Der har siden 1995 været fokus på at udvikle et it-system til støtte for håndteringen af vedligeholdelse og fornyelse af jernbaneinfrastrukturen, men først i 2002 igangsatte Banedanmark (tidligere Banestyrelsen) det egentlige Asset Management-projekt. Udviklingen af systemet er delt op i 2 faser.

88. Formålet med Asset Management-projektets fase 1 er at opbygge et datasystem, så stam- og tilstandsdata for alle væsentlige anlægskomponenter kan håndteres på en struktureret måde, samt at udarbejde og implementere processer og instrukser herfor. Registreringerne skal kunne indgå i Banedanmarks løbende vurdering af banenettets tilstand og dermed danne baggrund for planlægning og fornyelse af anlæg og tilstandsbaseret vedligeholdelse. Formålet for Asset Management Systemet har ifølge Transportministeriet ikke ændret sig i perioden 2002-2007.

89. Det fremgår af Banedanmarks resultatkontrakt for 2007-2014, at Asset Management Systemet gradvist vil blive opdateret til at give et fuldstændigt og til enhver tid ajourført overblik over anlægsmassens tilstand. Et sådant overblik vurderes at have afgørende betydning for Banedanmarks evne til at gennemføre, dokumentere og følge op på afviklingen af efter-slæbet.

90. Rigsrevisionen har derfor undersøgt, om Asset Management Systemet giver et dækkende overblik over jernbaneinfrastrukturens anlægselementer. En optimal opfølgning, planlægning og styring af Banedanmarks fornyelses- og vedligeholdelsesaktiviteter vil bl.a. kræve, at der skabes kobling mellem Asset Management Systemet og Banedanmarks økonomisystem. Derfor har Rigsrevisionen undersøgt, hvor langt Banedanmark er nået i forhold til at skabe kobling mellem Asset Management Systemets oplysninger og Banedanmarks øvrige økonomi-, planlægnings- og projektstyringssystemer.

Asset Management Systemets fase 1 – etablering og indlæggelse af data i systemet

91. Ved igangsætningen af Asset Management-projektet i 2002 forventede Banedanmark, at systemet ville være færdigudviklet i 2004 med en implementeringsfase primo 2005. Denne tidsplan er imidlertid blevet revideret flere gange, og systemet har siden igangsættelsen gennemgået en række ændringer i struktur og funktionalitet samt ledelsesmæssigt fokus.

Det fremgår af Banedanmarks resultatkontrakt for 2006-2007, at Asset Management Systemet skal være etableret inden udgangen af september 2006, og at dataindsamlingen til Asset Management Systemet skal være afsluttet med et veldefineret sæt af komplette stamdata pr. 31. december 2006.

92. Asset Management-projektets fase 1 blev afsluttet pr. 30. juni 2007 og blev dermed 9 måneder forsinket i forhold til tidsplanen i resultatkontrakten for 2006-2007. Herefter blev systemet implementeret i Banedanmark fra 1. juli 2007 til 31. december 2007.

93. Med hensyn til *stamdata* har Banedanmark oplyst, at Asset Management Systemet ved udgangen af juni 2007 indeholder de kritiske og ikke-kritiske stamdata, der er nødvendige til udførelsen af virksomhedens daglige drift.

BOKS 3. STAMDATA OG TILSTANDSDATA

I forbindelse med information om anlægsaktiver skelnes der mellem stamdata og tilstandsdata.

Stamdata er statiske data, der beskriver statiske egenskaber ved anlægskomponenter, såsom anlægsår, type samt diverse karakteristika. Stamdata for anlægskomponenter kan være ganske omfattende og i visse tilfælde være beskrevet med op til 100 forskellige egenskaber.

Tilstandsdata er dynamiske data, der beskriver tilstanden af anlægskomponenter. Tilstandsdata opdateres løbende som led i det daglige arbejde med tilstandsinspektioner.

94. Indsamlingen og indlæggelsen af *tilstandsdata* i Asset Management Systemet er endnu ikke afsluttet, og det fremgår af Banedanmarks resultatkontrakt for 2006-2007, at tilstandsdata løbende vil blive indlagt som et led i de faglige tilsyn. Banedanmark har oplyst, at 4 ud af 8 fag på nuværende tidspunkt er helt eller delvist opdateret med tilstandsdata.

Banedanmark har i løbet af implementeringsperioden udarbejdet en plan for indsamling og indlæggelse af tilstandsdata for de resterende fag i Asset Management Systemet. Det fremgår af planen, at Asset Management Systemet først forventes at være fuldt opdateret med tilstandsdata ved udgangen af 2011.

95. Rigsrevisionen kan konstatere, at etableringen af Asset Management Systemet blev afsluttet ultimo juni 2007, hvilket er 9 måneder senere end tidsplanen angivet i resultatkontrakten for 2006-2007. I forhold til den oprindelige tidsplan fra 2002 er projektet forsinket mere end 2 år. Den fulde overgang til almindelig it-drift af systemet er først afsluttet ultimo 2007, mere end 5 år efter det blev igangsat i 2002.

Rigsrevisionen kan videre konstatere, at Banedanmarks Asset Management System er opdateret med stamdata, men endnu ikke er fuldt opdateret med tilstandsdata og først forventes fuldt opdateret ved udgangen af 2011. Systemet giver dermed ikke et dækkende overblik over tilstanden af alle Banedanmarks anlægselementer. Det er derfor Rigsrevisionens vurdering, at Asset Management Systemet endnu ikke kan anvendes efter formålet.

Transportministeriet er uenig i, at Asset Management Systemet ikke kan anvendes efter formålet. Ministeriet har oplyst, at data fra Asset Management Systemet – sammen med modelapparater, der kan modellere udviklingen i anlægselementernes tilstand – er blevet anvendt til at anslå fornyelses- og vedligeholdelsesefterlæbet for 2007-2014 samt til at opstille fornyelses- og vedligeholdelsesplaner med henblik på afvikling af dette efterlæb.

Det er fortsat Rigsrevisionens vurdering, at Asset Management Systemet ikke kan anvendes efter formålet, da kun 4 ud af 8 fag på nuværende tidspunkt er helt eller delvist opdateret med tilstandsdata og derfor ikke giver et dækkende overblik over tilstanden.

Asset Management Systemets fase 2 – videreudvikling og kobling til andre systemer

96. Banedanmark har oplyst, at der på nuværende tidspunkt ikke er en direkte kobling mellem Asset Management Systemet og Banedanmarks økonomisystem.

Det fremgår af Banedanmarks afrapportering til Banedanmarks bestyrelse den 5. september 2007, at "Asset Management Systemet er i sin nuværende form hovedsageligt et anlægsregister, med forholdsvis begrænset mulighed for at foretage fremadrettet opfølgning, planlægning og styring af infrastrukturen".

97. En kobling mellem Asset Management Systemet og Banedanmarks økonomisystem påtænkes etableret som led i fase 2 i Asset Management Systemet. Banedanmark har igangsat 2 analyser med hjælp fra eksterne konsulenter med henblik på at sikre et tilfredsstillende beslutningsgrundlag for en fase 2 af Asset Management Systemet:

- En *benchmarkanalyse* af Asset Management Systemer blandt jernbaneinfrastrukturforvaltere i Europa med henblik på at indsamle en erfaringsbase til brug for den fremtidige videreudvikling af systemet. Analysen peger bl.a. på, at Banedanmarks Asset Management System er på et højt niveau med hensyn til stamdata, og i analysen identificeres en række "best practices", der kan give inspiration til den videre udvikling af systemet.
- En *SAP-analyse*, der skal afdække de styringsmæssige behov i Banedanmark. Banedanmark har foreløbig besluttet at skabe koblingen mellem Asset Management Systemet og Banedanmarks økonomisystem ved at skabe sammenhæng mellem registrene i Asset Management Systemet og registrene i Banedanmarks SAP-system.

98. Transportministeriet har oplyst, at når der er truffet beslutning om konkrete fase 2-projekter, vil disse blive indarbejdet i resultatkontrakten med Banedanmark, og der vil blive opstillet en tidsplan for gennemførelsen af projekterne senest inden for et par år.

99. Rigsrevisionen kan konstatere, at Asset Management Systemet ikke er koblet til Banedanmarks økonomisystem, men at der arbejdes på at etablere denne kobling ved at skabe sammenhæng mellem Asset Management Systemet og Banedanmarks SAP-system. Rigsrevisionen kan videre konstatere, at Banedanmark har indsamlet erfaringer fra andre jernbaneinfrastrukturforvalteres Asset Management Systemer med henblik på at få inspiration til den videre udvikling af systemet.

100. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Banedanmarks Asset Management System endnu ikke kan anvendes efter formålet for systemets fase 1, da det ikke giver et dækkende overblik over tilstanden af Banedanmarks anlægselementer. Asset Management Systemet giver i sin nuværende form kun begrænset mulighed for at foretage fremadrettet opfølgning og planlægning af infrastrukturen, og Banedanmark har derfor stadig ikke et samlet system, der giver mulighed for fremadrettet styring af jernbaneinfrastrukturen. Der er endnu ikke truffet beslutning om konkrete projekter i fase 2, hvor Asset Management Systemet bl.a. kobles til økonomisystemet.

D. Effektivisering

101. Rigsrevisionen har undersøgt Banedanmarks effektiviseringsopgørelsesmetode, for at belyse om denne er *valid* og *dækkende*.

102. I lighed med andre statslige institutioner skal Banedanmark opfylde Finansministeriets krav om at realisere en gennemsnitlig årlig effektivisering på 2 %, svarende til ca. 1,9 mia. kr. i perioden 2007-2014. I forhold til den øgede bevilling til genopretningen skal Banedanmark effektivisere for 500 mio. kr.

Transportministeriet har oplyst, at effektiviseringen ikke kan gennemføres ved at slække på kvaliteten af Banedanmarks ydelser. Opgørelsen af, om effektiviseringskravet er op-

fyldt, skal derfor ses i sammenhæng med, om Banedanmark i øvrigt samlet set har opfyldt kravene til udviklingen i anlægsaktivernes tilstand og kanalregulariteten inden for den afsatte bevilling.

103. Det fremgår af Banedanmarks resultatkontrakt for 2007-2014, at effektiviseringen forudsættes gennemført på bevillingen til drift, fornyelse og vedligeholdelse, dog er signalområdet undtaget effektiviseringskravet. Det er ikke hensigten, at den enkelte finanslovkonto eller det enkelte fagområde skal bidrage med en bestemt andel af den samlede effektivisering.

Det fremgår videre af resultatkontrakten, at Banedanmark anvender 2 målemetoder, for at dokumentere at der er effektiviseret gennemsnitligt 2 % årligt. Metoderne supplerer hinanden, og målene i begge metoder skal være opfyldt, for at Banedanmark har dokumenteret effektiviseringen. Den ene metode omfatter overholdelse af finanslovbevillingen (finanslovmetoden) i perioden 2007-2014, og den anden metode er en intern beregning (den interne metode), der viser, at effektiviseringen ikke blot er en besparelse på *antallet* eller *indholdet* af projekter, der er gennemført for finanslovbevillingerne, men en besparelse på *prisen* på de projekter, der er gennemført.

Finanslovmetoden

104. Effektiviseringskravet på de 2 % er indregnet i Banedanmarks bevilling på finanslovens § 28.63.02. Anlæg og § 28.63.05. Fornyelse og vedligeholdelse. Hvis Banedanmark overholder sine bevillinger og leverer den aftalte produktion, vil dette krav være opfyldt.

Specielt vedrørende finanslovens § 28.63.01. Drift og trafikstyring kan Banedanmark opnå sin effektivisering på 2 måder. Banedanmark kan håndtere den samlede trafikmængde ved et faldende forbrug, eller Banedanmark kan håndtere en øget trafikmængde ved et stabilt forbrug. Effektiviseringen kan eventuelt opnås ved en kombination af de 2 måder.

Transportministeriet har oplyst, at det er vigtigt at fremhæve, at Aftale om trafik for 2007 er indgået i bevillingskroner. Således følges der med finanslovmetoden ikke op på, om Banedanmark leverer den beskrevne aktivitet, hvilket har været tilfældet ved tidligere metoder. Der følges alene op på, om Banedanmark leverer en effektivisering på 2 % årligt i gennemsnit – svarende til målet i Aftale om trafik for 2007.

Effektiviseringen opgøres særskilt på de 3 hovedkonti. Der udarbejdes en årlig opfølgning i årsrapporterne på effektiviseringen på kontiene, men det er først muligt efter kontraktperiodens udløb i 2014 at vurdere, om det samlede effektiviseringsmål er blevet opfyldt, da effektiviseringsmålene er et rullende gennemsnit.

105. Det er Rigsrevisionens vurdering, at finanslovmetoden både er *valid* og *dækkende*, som følge af at målingen sker på regnskabstal, som dækker de relevante aktiviteter, der måles på.

Den interne metode

106. Den interne metode kan bestå af en *kvalitativ metode* og/eller en *nøgletalsmetode*.

Den kvalitative metode til opgørelse af effektivisering anvendes, når det ikke er muligt at anvende nøgletalsmetoden. Metoden består i, at Banedanmark vurderer en effektiviseringsgevinst i et konkret tiltag og får gevinsten revideret og godkendt i Transportministeriet. Gevinsten – målt i kr. – indgår derefter i effektiviseringen for året.

107. *Nøgletalsmetoden* er den foretrukne metode. Den måler effektiviseringen ved den årlige udvikling i omkostninger for de forskellige aktiviteter. Forrige års omkostninger reguleres ved relevant pristalsregulering samt for aktivitetsomfang, og den regulerede omkostning sammenlignes med indeværende års omkostninger. Forskellen mellem forrige års regulerede omkostninger og indeværende års omkostninger kaldes nøgletalsbidraget.

108. Nøgletalsmetoden kræver, at henholdsvis nøgletalsbidraget og omkostningsmassen kan opgøres præcist, hvis opgørelsen skal være *valid*. Metoden kræver desuden, at der indgår så mange aktiviteter som muligt i opgørelsen, for at opgørelsen skal være *dækkende*.

109. Der er forskellige beregningsmetoder, afhængig af hvilken finanslovkonto aktiviteterne henhører under.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at nøgletalsmetoden under en række forudsætninger er *valid* med hensyn til at opgøre effektiviseringen for de 3 konti. I forhold til konto § 28.63.02. Anlæg er metoden *valid*, forudsat at der er planer for aktiviteterne, og at opfølgningen sikrer, at aktiviteterne gennemføres.

I forhold til konto § 28.63.05. Fornyelse og vedligeholdelse er metoden *valid*, hvis det regnskabsmæssigt er muligt at fordele omkostningerne præcist, og hvis nøgletallene fra 2006 er korrekte.

Rigsrevisionen kan konstatere, at validiteten af metoden er blevet styrket ved opdelingen af spor på forskellige strækningstyper, men at denne opdeling samtidig stiller større krav til datamængden, da der skal defineres nøgletal for hver af de forskellige strækningstyper.

110. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at nøgletalsmetoden kun er *fuldt dækkende* for konto § 28.63.01. For konto § 28.63.02 og § 28.63.05 er metoden *ikke fuldt dækkende*, idet ikke alle aktiviteter medtages i beregningen.

111. Transportministeriet har oplyst, at ca. 7 % af den samlede bevilling (ekskl. signaler og store anlægsprojekter) på nuværende tidspunkt ikke er omfattet af metoden. Der vil dog være en højere andel af årets aktiviteter, der ikke medtages i effektiviseringsopgørelserne i de enkelte år, da en række projekter som følge af metodens afgrænsning af projektudgifter ikke medtages. Fx fravælges mindre projekter (for sporprojekter mindre end 5 mio. kr.), projekter med en færdiggørelsesgrad på mindre end 80 % samt unikke projekter, som der ikke er defineret nøgletal for.

Det fremgår således af Banedanmarks prognose for effektivisering på fornyelse i 2007, at det forventes, at ca. 19 % af forbruget til sporfornyelse ikke dækkes af effektiviseringsopgørelsen i 2007. I prognosen fremgår det videre, at forbruget til vedligeholdelse i al væsentlighed ikke dækkes af metoden i 2007.

112. Transportministeriet har oplyst, at ministeriet anser metoden til opgørelsen af effektivisering i perioden 2007-2014 for den bedst mulige på det foreliggende grundlag, men at metoden skal videreudvikles. På nuværende tidspunkt er fokus især at øge datamængden i de enkelte nøgletalsskemaer samt at øge antallet af fagområder, hvor nøgletalsmetoden anvendes. Der vil blive gennemført en evaluering af den nuværende opgørelsesmetode på baggrund af opgørelsen for 2007, der afrapporteres i årsrapporten for 2007.

113. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Banedanmarks metode til at opgøre effektivisering er forbedret. Rigsrevisionen anbefaler, at Banedanmark fortsat arbejder på at gøre metoden mere valid og dækkende.

Rigsrevisionen, den 5. marts 2008

Henrik Otbo

/Claus Vejlsø Thomsen