

16/2015

STATSREVISORERNE
RIGSREVISIONEN



Rigsrevisionens beretning om

Transport- og Bygnings- ministeriets deltagelse i anlægget af Aarhus Letbane

afgivet til Folketinget med Statsrevisorernes bemærkninger



1849
147.281
237
1976
114.6
22.480
908

16 /
2015

Beretning om Transport- og Bygningsministeriets deltagelse i anlægget af Aarhus Letbane

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2016

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18: Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Transport- og bygningsministeren afgiver en redegørelse til beretningen

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i september 2016.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorernes eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorernes Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2015, som afgives i februar 2017.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K
Telefon: 33 37 59 87
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Rosendahls-Schultz Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: distribution@rosendahls.dk
Hjemmeside: www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008
ISBN 978-87-7434-492-6

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM TRANSPORT- OG BYGNINGSMINISTERIETS DELTAGELSE I ANLÆGGET AF AARHUS LETBANE

Ifølge en politisk aftale fra november 2010 skulle staten være medejer af et selskab, hvis formål var at anlægge Aarhus Letbane, og Folketinget afsatte i alt 700 mio. kr. til formålet. Folketinget vedtog således i maj 2012 at stifte et interessentskab med Aarhus Kommune, Region Midtjylland og staten (ved Transportministeriet) som ejere. Ejerne hæftede solidarisk i forhold til deres indskud, også for eventuelle uforudsete udgifter. Staten indskød 600 mio. kr. af anlægsbudgettet på i alt ca. 1,2 mia. kr. og afsatte derudover 100 mio. kr. i reserver (2009-priser).

Ejerne konstaterede i foråret 2014, at projektet var fordyret med ca. 700 mio. kr., hvorefter anlægsbudgettet blev vurderet til 1,9 mia. kr. Efter at fordyrelsen blev konstateret, finansierede staten sin del på 330 mio. kr. og forlod pr. 1. april 2015 Aarhus Letbane I/S. Efter sin udtræden af selskabet yder staten et tilskud på ca. 1 mia. kr. til anlægget af Aarhus Letbane, og Transportministeriet har indgået aftaler med henblik på at sikre, at staten ikke hæfter for yderligere uforudsete udgifter.

Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende, at Transportministeriet har deltaget i anlægget af Aarhus Letbane uden at udvise den professionalisme og det aktive ejerskab, som man må forvente på baggrund af ministeriets erfaringer med anlægsprojekter og selskabsledelse.

Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende:

- at Transportministeriet ikke vurderede, om letbaneprojektets anlægsbudget og reserver var tilstrækkelige til at gennemføre projektet, inden staten indtrådte i interessentskabet
- at Transportministeriet ikke i tide sikrede sig tilstrækkelige oplysninger om projektets økonomi, men fx godkendte, at selskabet i foråret 2013 igangsatte de første større anlægsarbejder for 250 mio. kr., inden der var etableret en kompetent bygherreorganisation og overblik over projektets økonomi
- at Transportministeriet hverken i 2012 eller i 2013 har givet Folketinget en status for letbaneprojektet, der indeholdt oplysninger om, at det var usikkert, om budgettet kunne overholdes.

STATSREVISORERNE,
den 26. april 2016

Peder Larsen
Henrik Thorup
Klaus Frandsen
Lennart Damsbo-Andersen
Lars Barfoed
Søren Gade

Statsrevisorerne er bekendt med, at hverken kommune eller region er underlagt de statslige budgetterings- og styringsprincipper. Statsrevisorerne finder dog, at der principielt ikke bør være forskel på den professionelle håndtering af større anlægsprojekter, uanset om de foregår i partnerskaber, statsligt, regionalt eller kommunalt regi, jf. erfaringerne med budgetoverskridelse i Eurovision Song Contest 2014.

Statsrevisorerne finder endvidere, at når større anlægsprojekter udføres i et samarbejde mellem stat, region og kommune, bør det ikke være det laveste niveau for budgettering og styring, der tages i anvendelse.

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund	3
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning	8
2. Transportministeriets deltagelse i anlægget af Aarhus Letbane	10
2.1. Grundlaget for Transportministeriets deltagelse i letbaneprojektet	10
2.2. Transportministeriets medejerskab af Aarhus Letbane I/S	13
2.3. Transportministeriets udtræden af Aarhus Letbane I/S	26
Bilag 1. Metodisk tilgang	30
Bilag 2. Linjeføring, stoppesteder og afgangsfrekvens på Aarhus Letbane	32
Bilag 3. Ordliste	33

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Beretningen vedrører finanslovens § 28. Transport- og Bygningsministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Hans Christian Schmidt: februar 2010 - oktober 2011

Henrik Dam Kristensen: oktober 2011 - august 2013

Pia Olsen Dyhr: august 2013 - februar 2014

Magnus Heunicke: februar 2014 - juni 2015

Hans Christian Schmidt: juni 2015 -

Beretningen har i udkast været forelagt Transport- og Bygningsministeriet, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. FORMÅL OG KONKLUSION

1. Denne beretning handler om Transport- og Bygningsministeriets (herefter Transportministeriet) deltagelse i anlægsprojektet Aarhus Letbane. Anlægget af letbanen er p.t. blevet ca. 700 mio. kr. (ca. 60 %) dyrere end forudsat i anlægsloven. Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i september 2015.

Transportministeriet har på statens vegne deltaget i forberedelserne af letbaneprojektet og har i perioden 2012-2015 været medejer af selskabet Aarhus Letbane I/S, som har haft til opgave at gennemføre selve anlægget af letbanen. Staten forlod dog selskabet, efter fordyrelsen af letbaneanlægget blev konstateret. Fra 2015 er staten tilskudsgiver til letbaneprojektet. Undersøgelsen omfatter alene Transportministeriet, og hverken selskabet eller dets øvrige ejere – Aarhus Kommune og Region Midtjylland. Vi har derfor ikke undersøgt, hvordan de øvrige ejere har varetaget deres deltagelse i letbaneprojektet, eller hvordan dette har påvirket projektets forløb.

2. Aarhus Letbane er den første letbane i Danmark. Letbanen er en moderne eldrevet sporvogn. I byen kommer letbanen til at køre i et spor i vejen blandt den øvrige trafik. Uden for byen kører letbanen i sit eget spor som et almindeligt tog. Anlægsarbejdet i Aarhus er stadig i gang og forventes på nuværende tidspunkt at være færdigt i løbet af 2017.



Visualisering af letbanetog ved DOKK1 i Aarhus.

Kilde: Aarhus Letbane I/S

3. Letbaneprojektet var fra starten forberedt og forankret hos de lokale aktører, Aarhus Kommune og Region Midtjylland. Statens involvering går tilbage til januar 2009, hvor Folketinget reserverede 500 mio. kr. til en letbane i Aarhus. I de følgende år blev der etableret et samarbejde mellem staten, Aarhus Kommune og Region Midtjylland, hvor man forberedte projektets tekniske forhold, organisering og gennemførelse samt forhandlede om finansieringen. I november 2010 blev der indgået en politisk aftale om, at staten ville indgå som medejer af et anlægsselskab, og Folketinget afsatte i alt 700 mio. kr.

Folketinget vedtog i maj 2012 at stifte et interessentskab, som skulle stå for anlægget af Aarhus Letbane, med staten (ved Transportministeriet), Aarhus Kommune og Region Midtjylland som ejere. Interessentskabsformen indebærer, at ejerne hæfter solidarisk og uden begrænsning for eventuelle uforudsete udgifter. Det blev i loven fastsat, at ejerne hæftede i henhold til ejerandelene – statens ejerandel var 47 %.

I maj 2012 havde anlægsprojektet en pris på ca. 1,2 mia. kr., hvoraf 600 mio. kr. var statsligt indskud. Staten havde derudover afsat en reserve på 100 mio. kr. til eventuelle fordyrelser.

Da ejerne i 2014 konstaterede, at projektet var fordyret, konkluderede de samtidig, at projektet fra start havde været underbudgetteret. Projektets pris var nu ca. 1,9 mia. kr. Staten udtrådte pr. 1. april 2015 som medejer af selskabet Aarhus Letbane I/S, men yder fortsat ca. 1 mia. kr. i tilskud til anlægget af letbanen.

4. Ifølge Transportministeriet har forløbet omkring Aarhus Letbane både organisatorisk og økonomisk været overordentligt problematisk og præget af modstridende interesser og dårligt samarbejde mellem ejerne af selskabet.

5. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Transportministeriets deltagelse i anlægget af Aarhus Letbane har været tilfredsstillende. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Har Transportministeriet sikret, at det økonomiske grundlag for, at staten indtrådte som medejer af Aarhus Letbane I/S i 2012, var tilfredsstillende?
- Har Transportministeriet udøvet et aktivt ejerskab af Aarhus Letbane I/S fra 2012 til 2015?
- Har Transportministeriet efter statens udtræden af Aarhus Letbane I/S i april 2015 sikret, at staten ikke hæfter for yderligere fordyrelser i forbindelse med projektet, og at statens tilskud anvendes som forudsat?

KONKLUSION

Rigsrevisionen vurderer, at Transportministeriets deltagelse i anlægget af Aarhus Letbane indtil 2015 ikke har været tilfredsstillende. Transportministeriet har ikke i tilstrækkelig grad benyttet sine professionelle kompetencer inden for anlæg og sine erfaringer som selskabsejer.

Dette bygger Rigsrevisionen for det første på, at Transportministeriet ikke har sikret, at det økonomiske grundlag for, at staten indtrådte som medejer af Aarhus Letbane I/S i 2012, var tilfredsstillende. Ministeriet havde ikke vurderet, om letbaneprojektets anlægsbudget og reserver var tilstrækkelige. Ministeriet havde dermed ikke vurderet, om det var sandsynligt, at det forudsatte projekt kunne gennemføres for de afsatte midler, og havde dermed heller ikke vurderet den økonomiske usikkerhed for staten ved at indtræde i selskabet.

For det andet udøvede Transportministeriet som medejer ikke et aktivt ejerskab af selskabet fra 2012 til 2015. Ministeriet havde fastsat krav om, at selskabet kvartalsvist skulle give ministeriet centrale oplysninger om projektets økonomi, så ministeriet kunne følge udviklingen og sikre sig, at anlægsbudgettet kunne overholdes. Ministeriet modtog dog ikke disse oplysninger, men godkendte alligevel, at selskabet i foråret 2013 igangsatte større anlægsarbejder for 250 mio. kr. Efter Rigsrevisionens opfattelse burde ministeriet på dette tidspunkt have sat projektet på pause for at få overblik over projektets økonomi, idet igangsættelsen af de større anlægsarbejder reelt udhulede ejernes mulighed for at standse projektet, hvis det blev dyrere end forudsat. Først i foråret 2014 satte ministeriet projektet på pause, men på dette tidspunkt viste fordyrelsen sig at være uundgåelig.

I den periode, hvor Transportministeriet var medejer af Aarhus Letbane I/S, oplyste ministeriet flere gange Folketinget om status på projektet, men Rigsrevisionen vurderer, at ministeriet i 2012 og 2013 burde have givet tydeligere oplysninger til Folketinget om, at ministeriet var usikker på, om projektet kunne overholde budgettet.

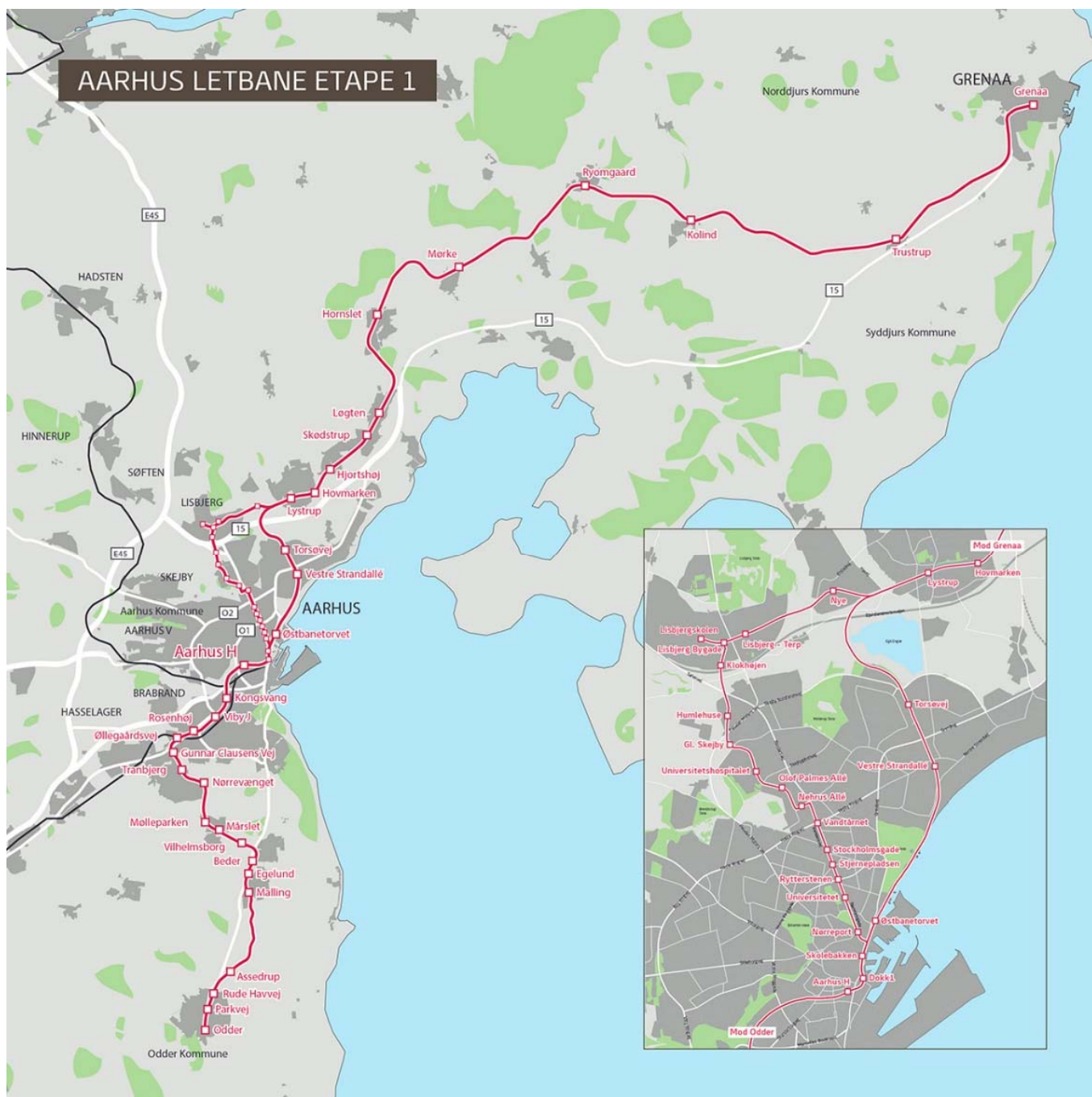
Ved statens udtræden af Aarhus Letbane I/S i 2015 har Transportministeriet indgået aftaler med bl.a. selskabets øvrige ejere for at sikre staten mod yderligere uforudsete udgifter ved projektet. I tilsynet med statens tilskud til projektet bistår ministeriet af Vejdirektoratet. Tilsynet bygger bl.a. på principperne fra ny anlægsbudgettering om økonomiopfølgning. Ministeriet har derudover sanktionsmuligheder, hvis selskabet ikke anvender tilskudet som forudsat.

1.2. BAGGRUND

6. Aarhus Letbane er det første af 3 letbaneprojekter, som gennemføres med forskellige former for statslig involvering – staten er enten tilskudsgiver eller medejer. De 2 andre projekter er Odense Letbane, hvor staten giver tilskud, og Hovedstadens Letbane (Ring 3-letbanen), hvor staten er medejer. Aarhus Letbane er planlagt til at åbne i 2017, Odense Letbane i 2020 og Hovedstadens Letbane i 2023.

7. Letbaneprojektet i Aarhus består af anlæg af 12 km nye letbanespor fra Lystrup – via Lisbjerg, Skejby, Randersvej og den nye havneplads – til Aarhus Hovedbanegård. De nye spor forbindes med de eksisterende jernbanestrækninger til Odder og Grenaa, hvilket giver en samlet letbanestrækning på ca. 110 km. Letbanen får i alt 50 stoppesteder, heraf ligger 17 på den nye strækning.

8. Kortet viser hele strækningen fra Grenaa over Aarhus til Odder som en rød linje. De nye spor gennem Aarhus kan ses på udsnittet i billedet.



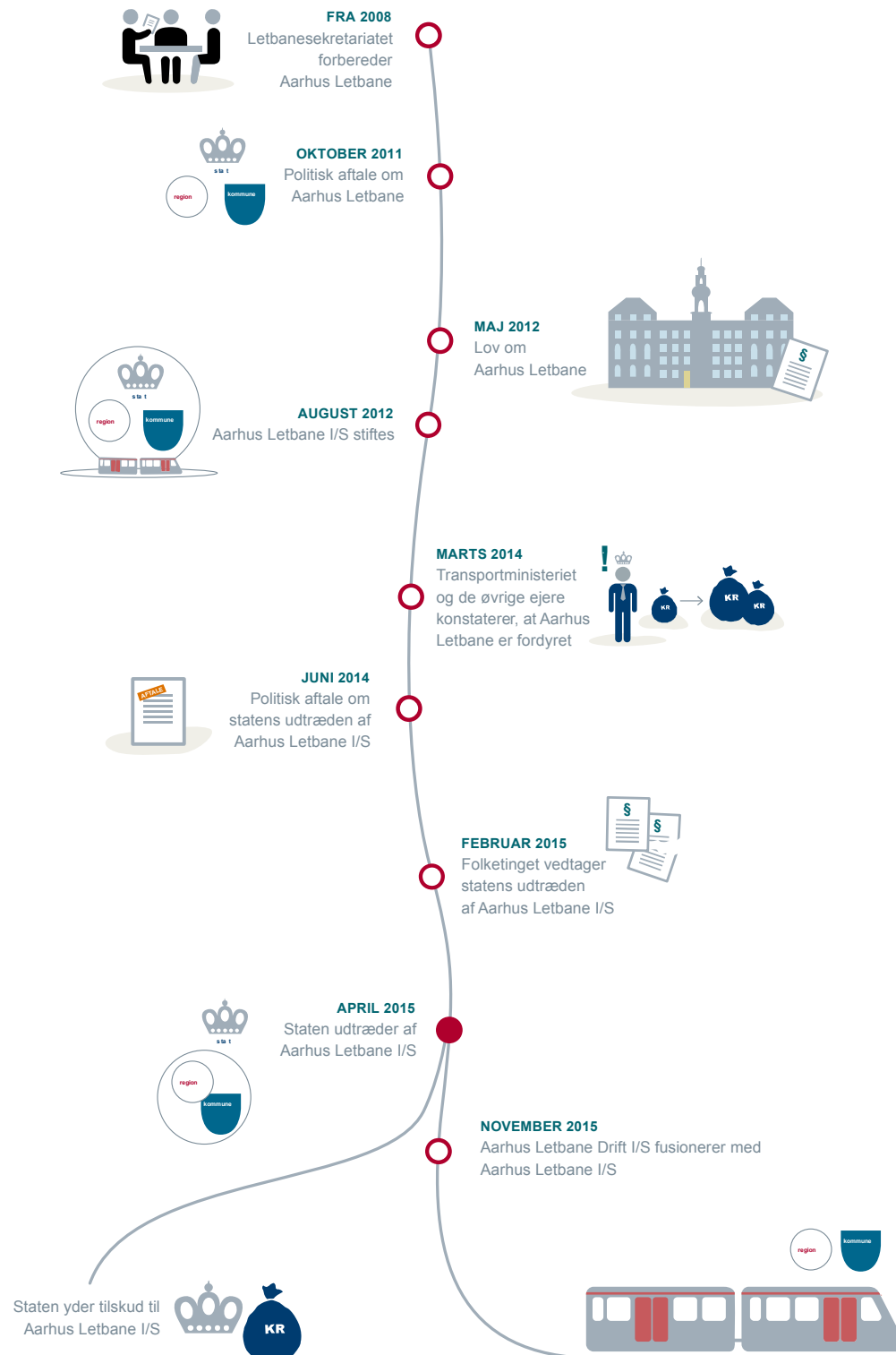
Kort over linjeføringen for Aarhus Letbane.

Kilde: Aarhus Letbane I/S

9. Figur 1 viser forløbet omkring letbaneprojektet i Aarhus fra 2008 til 2015.

FIGUR 1

FORLØBET OMKRING AARHUS LETBANE FRA 2008 TIL 2015



Kilde: Rigsrevisionen.

Forberedelsen af letbaneprojektet i Aarhus

10. Letbaneprojektet var fra starten forberedt og forankret hos de lokale aktører, Aarhus Kommune og Region Midtjylland. I 2010 udarbejdede Letbanesekretariatet for Aarhus Kommune en vurdering af virkninger på miljøet (VVM-undersøgelse), et projektforslag og et anlægsbudget vedrørende en letbane i Aarhus. Letbaneprojektet i Aarhus blev frem til medio 2012 forberedt af Letbanesekretariatet, og Transportministeriet sad med i sekretariatets styregruppe. Letbanesekretariatet forberedte bl.a. også udbuddet af letbaneprojektet.

I aftaler om en grøn transportpolitik tildelte Venstre, Det Konservative Folkeparti, Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre og Liberal Alliance i alt 700 mio. kr. til letbaneprojektet i Aarhus.

11. Under forberedelsen af letbaneprojektet var der en del drøftelser om, hvordan staten skulle deltage – som medejer eller tilskudsyder. De lokale parter var af den opfattelse, at staten burde påtage sig en del af den økonomiske risiko ved anlægget af letbanen. I de politiske aftaler om en grøn transportpolitik blev det i november 2010 indført, at staten forventedes at indtræde som mindretalsejer i et interessantskab sammen med Aarhus Kommune og Region Midtjylland i forhold til etableringen af Aarhus Letbane. Året efter – i oktober 2011 – indgik Aarhus Kommune, Region Midtjylland og Transportministeriet en politisk aftale om at oprette et fælles selskab for forbindelse med anlægget af Aarhus Letbane. Dette arbejde udgjorde grundlaget for lov om Aarhus Letbane, som Transportministeriet udarbejdede, og som Folketinget vedtog i maj 2012.

Lov om Aarhus Letbane

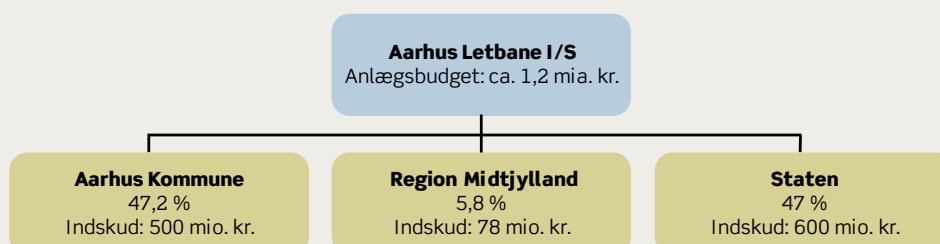
Lov nr. 432 af 16. maj 2012 om Aarhus letbane er en kombineret anlægs- og selskabslov. Loven fastsætter rammerne for anlægget af Aarhus Letbane og stiftelsen af anlægsselskabet Aarhus Letbane I/S.

12. Lov om Aarhus Letbane var både en selskabslov og en anlægslov. Med loven vedtog Folketinget, at staten (ved Transportministeriet), Aarhus Kommune og Region Midtjylland stiftede interessentselskabet Aarhus Letbane I/S. Det var selskabet, som skulle anlægge Aarhus Letbane. Selskabet blev ledet af en bestyrelse, hvis medlemmer blev udpeget af ejerne. Transportministeriet udpegede én af bestyrelsens 5 medlemmer. Ejerne af interessentskabet skulle følge selskabets udvikling og i enighed træffe beslutning om indgåelse af kontrakt om anlæg af letbanen.

Derudover fremgik det af loven, at projektet skulle finansieres via indskud fra de 3 ejere. Loven fastsatte også selskabets ejerandele på baggrund af interessenternes indskud i selskabet (samt tidligere afsatte midler til forberedelse af busbaner i Aarhus). Figur 2 viser ejernes indskud og ejerandele.

FIGUR 2

INDSKUD OG EJERANDELE I AARHUS LETBANE I/S, MEDIO 2012 (2009-PRISER)



Note: Ud over indskuddene havde Aarhus Kommune tidligere afsat 135 mio. kr. til busbaner, mens staten havde afsat 32 mio. kr. Disse tilskud til busbaner blev indregnet i indskuddet ved udmåling af ejerandelene i interessentskabet. Staten afsatte derudover 100 mio. kr. i reserve til anlæg af letbanen.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Transportministeriet.

I loven var det fastsat, at hver ejer skulle hæfte for eventuelle fordyrelser i forhold til sin ejerandel, dvs. at staten skulle hæfte for 47 % af eventuelle uforudsete udgifter.

13. Projektgrundlaget og anlægsbudgettet på ca. 1,2 mia. kr. fremgik af loven, mens tidspunktet for letbanes færdiggørelse ikke blev fastlagt heri. Aarhus Kommune og Region Midtjylland havde dog på det tidspunkt, hvor loven blev vedtaget, et ønske om, at letbanen stod færdig i 2016. Af loven fremgik det også, at staten kun ville deltage i anlægget og trække sig ud ved overgangen fra anlæg til drift. Derfor blev 2 separate selskaber – et anlægsselskab og et driftsselskab – fastlagt i loven. Loven fastsatte, at letbaneprojektets driftsrelaterede anlægsdele (dvs. elektrificering, værksted, kontrolcenter og indkøb af letbanetog) skulle finansieres af det kommende driftsselskab (Aarhus Letbane Drift I/S), som Aarhus Kommune og Region Midtjylland skulle stifte. Driftsselskabet blev stiftet i september 2013.

Fordyrelsen af Aarhus Letbane

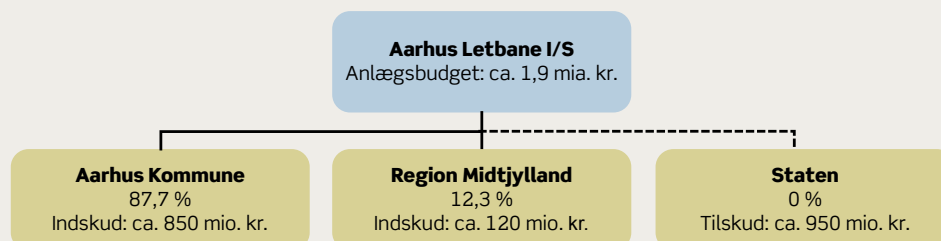
14. Medio 2014 konstaterede anlægsselskabet og ejerne, at anlægsprojektet samlet set blev ca. 700 mio. kr. dyrere end forudsat. Ejerne konkluderede samtidig, at projektet fra start havde været underbudgetteret. På den baggrund foreslog Transportministeriet, at staten skulle betale sin andel af fordyrelsen på i alt 330 mio. kr. og samtidig trække sig ud af Aarhus Letbane I/S. Statens hidtidige indskud i selskabet ville så blive konverteret til tilskud.

15. Med ændringen af lov om Aarhus Letbane vedtager Folketinget i februar 2015, at staten trækker sig ud af selskabet med virkning fra april 2015 og herefter yder tilskud til selskabet. Figur 3 viser ejerandelene i Aarhus Letbane I/S, efter at staten trådte ud i foråret 2015.

Lov nr. 155 af 18. februar 2015 om ændring af lov om Aarhus letbane og lov om trafikkselskaber fastsætter bl.a., at staten udtræder af Aarhus Letbane I/S, at statens oprindelige indskud konverteres til et tilskud, og at staten yder et yderligere tilskud på 330 mio. kr. (2014-priser).

FIGUR 3

INDSKUD, TILSKUD OG EJERANDELE I AARHUS LETBANE I/S, APRIL 2015 (2014-PRISER)



Note: Staten har desuden afsat et bidrag til elektrificering af Grenaabanen på op til 105,2 mio. kr. og derudover 54 mio. kr. til Banedanmarks hastighedsopgradering af Grenaabanen (2014-priser). Derudover yder staten et tilskud til drift af Grenaabanen på ca. 47,2 mio. kr. årligt (2016-priser). Figuren er ekskl. tidligere afsatte midler til forberedelse af busbaner i Aarhus.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Transportministeriet og Aarhus Letbane I/S.

16. Efter statens udtræden fusionerede Aarhus Letbane I/S i november 2015 med Aarhus Letbane Drift I/S, og Aarhus Letbane I/S står herefter for både anlæg og drift.

1.3. REVISIONSKRITERIER, METODE OG AFGRÆNSNING

Revisionskriterier

17. Formålet med undersøgelsen er som tidligere nævnt at vurdere, om Transportministeriets deltagelse i anlægget af Aarhus Letbane har været tilfredsstillende. For at være i stand til dette har vi formuleret 3 undersøgelsesspørgsmål.

18. *Det første spørgsmål* adresserer Transportministeriets handlinger i forløbet før anlægsloven og statens indtræden i Aarhus Letbane I/S. Vi har her undersøgt, om Transportministeriet har sikret, at det økonomiske grundlag for, at staten indtrådte som medejer af Aarhus Letbane I/S i 2012, var tilfredsstillende. I et interessentskab hæfter ejerne solidarisk og uden begrænsning for selskabet. Dvs. at man som ejer ikke alene hæfter med sit indskud i selskabet, som man kender det fra fx aktieselskaber, men med hele sin formue. Idet Aarhus Letbane I/S ved stiftelsen var et interessentskab med det ene formål at anlægge letbanen, havde selskabet og letbaneprojektet det samme økonomiske grundlag. Vi har derfor lagt til grund, at Transportministeriet for at sikre sit økonomiske grundlag for deltagelse i anlægget af Aarhus Letbane har vurderet anlægsbudgettet for letbaneprojektet og dermed de økonomiske risici knyttet til det konkrete projekt. I den forbindelse har vi også lagt til grund for vores vurdering, at Transportministeriet både er en professionel anlægsaktør og har stor erfaring som selskabsejer.

19. *Det andet spørgsmål* behandler tiden, fra Transportministeriet indtrådte i selskabet og frem til beslutningen om at forlade selskabet og konvertere statens indskud i selskabet til et projekttilskud. Her undersøger vi, om Transportministeriet har udøvet et aktivt ejerskab af Aarhus Letbane I/S fra 2012 til 2015. Kriterierne til undersøgelsen heraf har vi udledt af de generelle principper i statens ejerskabspolitik, hvor det fremgår, at et aktivt statsligt ejerskab bl.a. indebærer, at ejerministeriet fører et overordnet økonomisk tilsyn med selskabet og reagerer, hvis udviklingen tilsiger det – det vil i denne sammenhæng sige, hvis der er tegn på, at projektets budget ikke kan overholdes.

20. *Det tredje spørgsmål* behandler statens position som tilskudsyder til projektet og i forhold til eventuelle yderligere fordyrelser. Statens udtræden af Aarhus Letbane I/S var efter Transportministeriets eget udsagn på grund af fordyrelsen på 700 mio. kr. og for at beskytte staten mod yderligere udgifter. Vi har undersøgt, om Transportministeriet efter statens udtræden af Aarhus Letbane I/S i april 2015 har sikret, at staten ikke hæfter for yderligere fordyrelser i forbindelse med projektet, og at statens tilskud anvendes som forudsat.

Metode og afgrænsning

21. I denne beretning fokuserer vi på statens deltagelse i anlægsprojektet Aarhus Letbane. Vi undersøger derfor Transportministeriet, men ikke, hvordan Aarhus Kommunes eller Region Midtjyllands deltagelse i letbaneprojektet har påvirket projektets forløb, selv om hele projektet fuldt ud er finansieret af skatteyderne.

22. I denne undersøgelse har vi ikke inddraget Aarhus Letbane I/S, herunder gennemgået selskabets økonomistyring og dispositioner. Vi har dog i forbindelse med undersøgelsen gennemgået selskabets bestyrelsesmateriale og Transportministeriets korrespondance med den repræsentant og suppleant, som ministeriet havde udpeget til selskabets bestyrelse.

23. Undersøgelsen dækker primært perioden fra 2010, hvor statens involvering i letbanen tager fart, til 2015, hvor staten træder ud af Aarhus Letbane I/S og bliver tilskudsyder.

24. Rigsrevisionen reviderede Aarhus Letbane I/S i perioden august 2012 - april 2015 (hvor staten var medejer af Aarhus Letbane I/S) sammen med en statsautoriseret revisor, der var udpeget af Aarhus Kommune og Region Midtjylland i fællesskab. Efter statens udtræden er Rigsrevisionen ikke længere selskabets revisor, men har adgang til at revidere Transportministeriets tilskud til projektet.

25. Denne undersøgelse handler alene om anlægsdelen af Aarhus Letbane og dermed ikke om den del af letbaneprojektet, som finansieres af det tidligere Aarhus Letbane Drift I/S.

26. Revisionen er udført i overensstemmelse med god offentlig revisionskik, jf. boks 1.

BOKS 1**GOD OFFENTLIG REVISIONSSKIK**

God offentlig revisionskik er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

27. I bilag 1 er undersøgelsens metodiske tilgang beskrevet. I bilag 2 er der et kort over letbanens planlagte stoppesteder og forventede antal afgang. Bilag 3 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Transportministeriets deltagelse i anlægget af Aarhus Letbane

28. Dette kapitel handler om, hvorvidt Transportministeriets deltagelse i anlægget af Aarhus Letbane har været tilfredsstillende, dels under forberedelsen af projektet, dels som henholdsvis medejer og tilskudsyder under Aarhus Letbane I/S' gennemførelse af letbaneprojektet.

2.1. GRUNDLAGET FOR TRANSPORTMINISTERIETS DELTAGELSE I LETBANEPROJEKTET

29. Vi har undersøgt, om Transportministeriet har sikret, at det økonomiske grundlag for, at staten indtrådte som medejer af Aarhus Letbane I/S i 2012, var tilfredsstillende.

30. Vi vil fremhæve 2 forhold vedrørende Aarhus Letbane I/S, som var væsentlige for statens deltagelse heri. For det første var selskabet et interessentskab, og ejerne hæfter her solidarisk og uden begrænsning for selskabets forpligtelser. Et andet væsentligt forhold var, at selskabet alene var stiftet for at anlægge letbanen. Dermed svarede det økonomiske grundlag for selskabet til økonomien for projektet. Økonomien for projektet var lagt fast i et anlægsbudget, som indgik i lov om Aarhus Letbane.

På den baggrund har vi undersøgt, om Transportministeriet har vurderet anlægsbudgettet og dermed usikkerhederne ved økonomien i projektet. Vi har i den forbindelse også undersøgt, hvordan Transportministeriet sikrede, at usikkerhederne ved anlægsbudgettet var dækket ind med reserver.

Transportministeriets vurdering af anlægsbudgettet for letbaneprojektet

31. Vi har undersøgt, om Transportministeriet havde vurderet anlægsbudgettet og dermed usikkerhederne ved økonomien i projektet – dvs. om det var sandsynligt, at det beskrevne projekt kunne gennemføres inden for anlægsbudgettet.

32. Til lov om Aarhus Letbane var der knyttet et anlægsbudget. Dette anlægsbudget var udarbejdet i forbindelse med projektgrundlaget i starten af 2010 af en ekstern rådgiver for Letbanesekretariatet og Aarhus Kommune.

33. Vores undersøgelse viser, at Transportministeriet sammen med Finansministeriet allerede i 2010 behandlede de økonomiske risici ved letbaneprojektet i Aarhus. En oversigt over disse økonomiske risici indgik i det materiale om letbaneprojektet, som blev udarbejdet til regeringens Økonomiudvalg, da transportministeren skulle have forhandlingsmandat til at indgå i interessentskabet. Heri understregede ministerierne, at der var en række generelle budgetrisici forbundet med alle større anlægsprojekter samt en række mere specifikke risici ved letbaneprojektet. De specifikke risici ved Aarhus Letbane omfattede bl.a.:

- at der ikke tidligere var erfaring med at bygge letbaner i Danmark, hvilket ifølge ministerierne, alt andet lige, tilsagde, at projektet havde en højere risiko
- at budgettets forudsætninger vedrørende priser og mængder bl.a. var baseret på udenlandske erfaringer
- at der ikke var udarbejdet ekstern kvalitetssikring af budgettet
- at statslige anlægsmyndigheder ikke havde været involveret i budgetteringen
- at der ikke forelå et godkendt budget for de arkæologiske udgifter.

Det fremgår altså, at der var en række specifikke risici knyttet til anlægsbudgettet for Aarhus Letbane. Heriblandt også, at der ikke var foretaget ekstern kvalitetssikring af anlægsbudgettet, og at de statslige anlægsmyndigheder, fx Banedanmark og Vejdirektoratet, heller ikke havde været involveret i budgetlægningen.

Vores undersøgelse viser, at Transportministeriet ikke reagerede eller håndterede disse risici ved fx at få kvalitetssikret anlægsbudgettet, hverken internt af de statslige anlægsmyndigheder eller af en ekstern rådgiver, som der ellers er krav om for alle statslige anlægsprojekter over 250 mio. kr.

34. I forbindelse med denne undersøgelse har Transportministeriet oplyst, at kommunen og regionen ikke er underlagt statslige budgetteringsprincipper. Staten var én blandt 3 parter i projektet, og i en sådan situation kan det ikke uden videre forventes, at beslutningsgrundlaget i sin helhed lever op til statslige principper såsom ny anlægsbudgettering og kravene heri om bl.a. ekstern kvalitetssikring af budgettet. Projektets budget skal ses i lyset heraf, og ministeriets opgave var derfor først og fremmest at sikre statens økonomiske interesser. Ministeriet vurderede på daværende tidspunkt, at det ikke var gangbart at stille krav over for de lokale parter om en omgørelse af beslutningsgrundlaget med en genberegning og ekstern kvalitetssikring af anlægsbudgettet.

Transportministeriet har derudover oplyst, at ministeriet under hele forløbet havde en klar præference for en model, hvor staten ydede et tilskud på 500 mio. kr., og alle anlægsrisici lå hos de lokale parter. Ifølge ministeriet stemte dette bedst overens med letbanens karakter af at være et projekt, der var forberedt lokalt. Efter ministeriets opfattelse havde Aarhus Kommune og Region Midtjylland derimod en klar præference for interessentskabskonstruktionen, og de lokale interessenters præferencer herfor skulle ses i direkte sammenhæng med et ønske om, at staten også skulle bære et ansvar for risici ved anlægget af letbanen. Ifølge ministeriet var det for at realisere de politiske ønsker om at fremme etableringen af letbanen nødvendigt, at staten indgik i et interessentskab – dette til trods for, at staten hermed påtog sig risici, som var væsentligt dårligere belyst og dårligere afdækket med reserver end i tilsvarende statslige projekter.

Transportministeriet har desuden oplyst, at statens deltagelse i projektet og i Aarhus Letbane I/S var en klar politisk prioritering, der flere gange blev bekræftet i politiske aftaler og i lovgivning. Ifølge ministeriet blev de politiske beslutninger truffet på et fuldt oplyst grundlag om projektets karakter og planlægningsmæssige stadie – herunder at grundlaget for de politiske beslutninger i starten af 2009 og igen i 2011 var væsentligt mere ufuldstændigt, end det sædvanligvis er tilfældet for statslige anlægsprojekter. Disse politiske beslutninger fastlagde ifølge ministeriet i sagens natur rammerne for ministeriets handlemuligheder i forhold til projektet.

35. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at en ekstern kvalitetssikring ville have kvalificeret beslutningsgrundlaget, herunder projektets anlægsbudget. Transportministeriet havde efter Rigsrevisionens opfattelse ingen grund til at sænke kravene til kvaliteten af budgetteringen af letbaneprojektet i forhold til de krav, der gælder for ministeriets egne anlægsprojekter, når man tænker på de budgetmæssige risici, som ministeriet allerede på et tidligt tidspunkt var opmærksom på. Dertil kommer, at ministeriet i denne fase mere aktivt burde have brugt de professionelle kompetencer inden for anlæg, som ministeriet råder over i Banedanmark og Vejdirektoratet, til at kvalificere og sandsynliggøre, om det var realistisk at gennemføre det beskrevne projekt inden for anlægsbudgettet.

Efter Rigsrevisionens opfattelse burde Transportministeriet have sikret, at der blev gennemført en kvalitetssikring af projektgrundlag og anlægsbudget, inden lov om Aarhus Letbane blev fremsat for Folketinget i 2012. Selv om de politiske beslutninger i projektets tidligere faser ifølge ministeriet blev truffet på et fuldt oplyst grundlag om projektets karakter og planlægningsmæssige stadie, burde ministeriet efterfølgende – og senest i forbindelse med udarbejdelse af lovforslaget – have kvalificeret grundlaget for statens fremadrettede deltagelse i projektet.

Reserver til uforudsete udgifter (fordyrelser)

36. Vi har undersøgt, om Transportministeriet har vurderet, om usikkerheder ved anlægsbudgettet var dækket ind med reserver til uforudsete udgifter (fordyrelser).

37. Staten afsatte 100 mio. kr. i en central reserve til at dække statens andel af uforudsete udgifter ved letbaneprojektet. Ifølge Transportministeriet var statens reserve til projektet udmålt med udgangspunkt i principperne i ny anlægsbudgettering – hvor reserver udmåles som et samlet tillæg på 30 % af budgettet.

38. Vores undersøgelse viser, at statens reserve til projektet blev udmålt med udgangspunkt i principperne fra ny anlægsbudgettering, men på et anlægsbudget, der ikke var kvalitetssikret, og på et projekt, som ifølge Transportministeriet var et højrisikoprojekt. Som nævnt var projektets risici ifølge ministeriet væsentligt dårligere belyst og dårligere af dækket med reserver end i tilsvarende statslige projekter. Ministeriets egen vurdering af letbaneprojektets risici tilsagde således, at projektet kunne have større økonomiske risici end statslige anlægsprojekter forberedt med brug af ny anlægsbudgettering.

For anlægsprojekter omfattet af ny anlægsbudgettering skal der afsættes korrektionstillæg (reserver) på i alt 30 % – en projektreserve på 10 % og en central reserve på 20 %.

Da statens ejerandel udgjorde 47 % af selskabet, og ejerne skulle dække eventuelle fordyrelser i forhold til ejerandele, kunne statens centrale reserve dække statens andel af en samlet fordyrelse af projektet på op til 200 mio. kr. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Transportministeriet kunne have sikret et bedre økonomisk grundlag, hvis ministeriet havde foretaget en konkret vurdering af, om reserven var tilstrækkelig til at dække de mulige budgetmæssige konsekvenser af projektets risici.

RESULTATER

39. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Transportministeriet ikke har sikret, at det økonomiske grundlag for, at staten indtrådte som medejer af Aarhus Letbane I/S i 2012, var tilfredsstillende.

Transportministeriet vurderede ikke, om det var sandsynligt, at projektet kunne gennemføres inden for anlægsbudgettet, inden anlægsloven blev vedtaget af Folketinget, og staten indtrådte i Aarhus Letbane I/S. Undersøgelsen viser, at ministeriet tidligt i forløbet identificerede specifikke risici ved anlægsbudgettet, fx at budgettet ikke var kvalitetssikret, hverken af ministeriets egne anlægsmyndigheder eller af en ekstern rådgiver. Ministeriet reagerede dog ikke på disse risici eller fik dem ikke håndteret. Dermed var det budget, som i loven lå til grund for projektet og dermed selskabet, ikke kvalitetssikret, som det ellers almindeligvis sker.

Som professionel anlægsaktør burde Transportministeriet dog have vurderet de økonomiske risici ved projektet og anlægsbudgettet, inden der blev truffet endelige og bindende beslutninger om projektet. En kvalitetssikring af anlægsbudgettet ville efter Rigsrevisionens opfattelse have styrket grundlaget for statens deltagelse i anlægget af letbanen betydeligt, da det ville sandsynliggøre, om det var realistisk at gennemføre det beskrevne projekt for de – på det tidspunkt – afsatte midler.

Transportministeriet havde derudover ikke noget solidt grundlag for at vurdere, om statens reserve på 100 mio. kr. til eventuelle uforudsete udgifter kunne imødegå de økonomiske risici, som var indlejret i anlægsbudgettet, da ministeriet ikke konkret havde forholdt sig til de mulige budgetmæssige konsekvenser af anlægsprojektets risici. Med en ejerandel på 47 % kunne reserven dække statens andel af en samlet fordyrelse af projektet på op til 200 mio. kr.

2.2. TRANSPORTMINISTERIETS MEDEJERSKAB AF AARHUS LETBANE I/S

40. Vi har undersøgt, om Transportministeriet har udøvet et aktivt ejerskab af Aarhus Letbane I/S fra 2012 til 2015. Et aktivt ejerskab indebærer, at ejerministeriet fører et overordnet økonomisk tilsyn med selskabet, og at ejerministeriet reagerer, hvis udviklingen i selskabet tilsiger det – fx hvis der er tegn på, at statens midler i selskabet er truet. Vi har desuden undersøgt, om Transportministeriet har orienteret Folketinget om selskabets økonomiske situation.

Grundlaget for Transportministeriets overordnede økonomiske tilsyn med Aarhus Letbane I/S

41. Vi har undersøgt, om Transportministeriet som medejer har sikret et tilfredsstillende grundlag for ministeriets overordnede økonomiske tilsyn med Aarhus Letbane I/S. Vi har lagt til grund, at ministeriet skal udpege kompetente bestyrelsesrepræsentanter til at varetage statens interesser i selskabet, og at ministeriet skal modtage rapportering fra selskabet om udviklingen i selskabet. Vi har lagt særligt vægt på, om ministeriet modtog rapportering, som ministeriet kunne bruge til at følge udviklingen i selskabets økonomi, herunder om selskabet ville overholde anlægsbudgettet.

42. I boks 2 har vi sammenfattet de overordnede bestemmelser i selskabets vedtægt fra august 2012 om bestyrelsens og ejernes roller i forbindelse med selskabets ledelse.

BOKS 2

LEDELSEN AF AARHUS LETBANE I/S I PERIODEN 2012-2015

Bestyrelsen

- Selskabet blev ledet af en bestyrelse. Bestyrelsens 5 medlemmer var udpeget af ejerne, heraf udpegede Transportministeriet ét medlem.
- Selskabets bestyrelse havde ansvaret for at gennemføre letbaneprojektet med udgangspunkt i den projektbeskrivelse og det anlægsbudget, som det fremgik af lov om Aarhus Letbane.
- Bestyrelsen kunne træffe beslutninger om selskabet, hvis der var flertal i bestyrelsen.
- Bestyrelsesmedlemmer kunne kræve bestyrelsens beslutninger udskudt og forelagt for ejerne.

Ejerne

- Ejere af selskabet kunne udøve deres ejerskab på interessentskabsmøder. Ejerne kunne træffe beslutninger om selskabet, hvis der var enighed mellem ejerne.
- Ejerne skulle træffe beslutninger om indgåelse af kontrakt om anlæg af letbanen.
- Ejerne kunne derudover følge udviklingen i selskabet på kvartalsmøder, hvor der ikke kunne træffes beslutninger om selskabet.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af vedtægt for Aarhus Letbane.

Som det fremgår af boks 2 var bestyrelsen selskabets øverste ledelse. Ejernes rolle var at følge op på selskabets udvikling, træffe beslutninger om forhold, som bestyrelsens medlemmer ønskede forelagt for ejerne, og derudover at træffe beslutninger om at indgå kontrakt om anlæg af letbanen.

Transportministeriets udpegning af bestyrelsesrepræsentanter

43. Transportministeriet udpegede ét bestyrelsesmedlem og én suppleant til bestyrelsen i Aarhus Letbane I/S.

Vores undersøgelse viser, at Transportministeriets valg af bestyrelsesrepræsentanter var begrundet i deres faglige kompetencer inden for styring af store statslige anlægsprojekter og økonomistyring. Kompetencer som ministeriet fandt ville supplere og understøtte selskabet i gennemførelsen af anlægsprojektet.

Ifølge Transportministeriet gav ministeriet ikke bestyrelsesrepræsentanterne instrukser, men tog de forhold op med dem, som bekymrede ministeriet, og det tog repræsentanterne ad notam og handlede derefter. Ministeriet har derudover oplyst, at bestyrelsesrepræsentanterne med udgangspunkt i anlægsloven arbejdede ud fra forudsætningerne, at anlægget af letbanen skulle gennemføres, at anlægsbudgettet kunne og skulle overholdes, og at statens interesser skulle varetages, men i respekt for de øvrige ejeres interesser. Bestyrelsen måtte derfor finde kompromisser, som alle ejere kunne acceptere. Derudover var bestyrelsesrepræsentanterne til dels bundet af, at Letbanesekretariatet ved forberedelsen af projektet allerede havde truffet en række væsentlige beslutninger, herunder om udbudsprocessen, som ville være omkostningsfulde at omgøre.

Rapportering til Transportministeriet om udviklingen i selskabet

44. Transportministeriet varetog statens medejerskab på kvartals- og interessentskabsmøder, hvor ministeriet var repræsenteret. Møderne tog udgangspunkt i selskabets kvartals- og årsrapporter til ejerne. Det fremgik af vedtægten for selskabet, at kvartalsrapporterne skulle omfatte opfølgning på letbaneprojektets økonomi, fremdrift og risici.

45. Vores undersøgelse viser, at Transportministeriet modtog kvartalsrapporteringer fra selskabet. Vores gennemgang af selskabets kvartalsrapporter til ministeriet viser, at rapporterne gav en overordnet status på udviklingen i selskabet og kvartalsvise regnskabsoplysninger. Vores gennemgang viser dog også, at rapporterne var mangelfulde og ikke indeholdt de oplysninger om letbaneprojektets økonomi, fremdrift og risici, som ejerne i vedtægten havde efterspurgt for at følge udviklingen i selskabet. De præsentationer, som selskabet gav på kvartalsmøderne, indeholdt heller ikke en sammenhængende rapportering om disse. Transportministeriet modtog således en mangelfuld rapportering, som ikke indeholdt centrale oplysninger om udviklingen i selskabets økonomi, herunder om selskabet ville overholde anlægsbudgettet.

46. Transportministeriet har oplyst, at ministeriet fra starten var klar over, at letbaneprojektet havde en høj risikoprofil, og derfor valgte at følge selskabet meget tættere gennem sine bestyrelsesrepræsentanter, end hvad der er almindeligt for andre statslige selskaber. Ministeriet havde en hyppig dialog med sine bestyrelsesrepræsentanter, og repræsentanterne brugte væsentligt mere tid på bestyrelsesopgaven, end der normalt forudsættes.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Transportministeriet i vedtægten havde sikret rammer for ejerskabet, som gav ministeriet mulighed for at reagere, hvis ellers selskabets rapporteringer havde indeholdt de oplysninger om letbaneprojektets økonomi, fremdrift og risici, som ministeriet i vedtægten havde lagt til grund for sit aktive ejerskab. Det er videre Rigsrevisionens opfattelse, at selskabets mangelfulde rapporteringer nødvendiggjorde, at ministeriet havde en tæt dialog med sine bestyrelsesrepræsentanter om udviklingen i selskabet, hvis ministeriet skulle have mulighed for at reagere.

Undersøgelsen viser da også, at ministeriet løbende modtog relevante oplysninger om selskabets overordnede udvikling fra bestyrelsesrepræsentanterne. Efter Rigsrevisionens opfattelse kompenserede disse oplysninger dog ikke for det solidt dokumenterede grundlag, som ministeriet havde forudsat med kvartalsrapporteringerne for at kunne følge udviklingen i selskabets økonomi, herunder om selskabet kunne overholde budgettet.



I juni 2013 satte ejerne af Aarhus Letbane I/S deres aftryk på letbaneprojektet.

Foto: Aarhus Letbane I/S

Transportministeriets reaktion på udviklingen i selskabet

47. Vi har undersøgt, om Transportministeriet har reageret tilfredsstillende på udviklingen i selskabet. Vi har lagt til grund, at ministeriet burde reagere, hvis der var tegn på, at selskabet ikke kunne overholde anlægsbudgettet, da dette kunne true statens midler.

48. Som tidligere nævnt modtog Transportministeriet rapporter fra selskabet og havde derudover en tæt dialog med sine bestyrelsesrepræsentanter om udviklingen i selskabet. Fra ministeriets bestyrelsesrepræsentanter modtog ministeriet bl.a. oplysninger om selskabets opbygning af bygherreorganisationen, om selskabets økonomistyring samt om selskabets udbud og igangsættelse af anlægsarbejder.

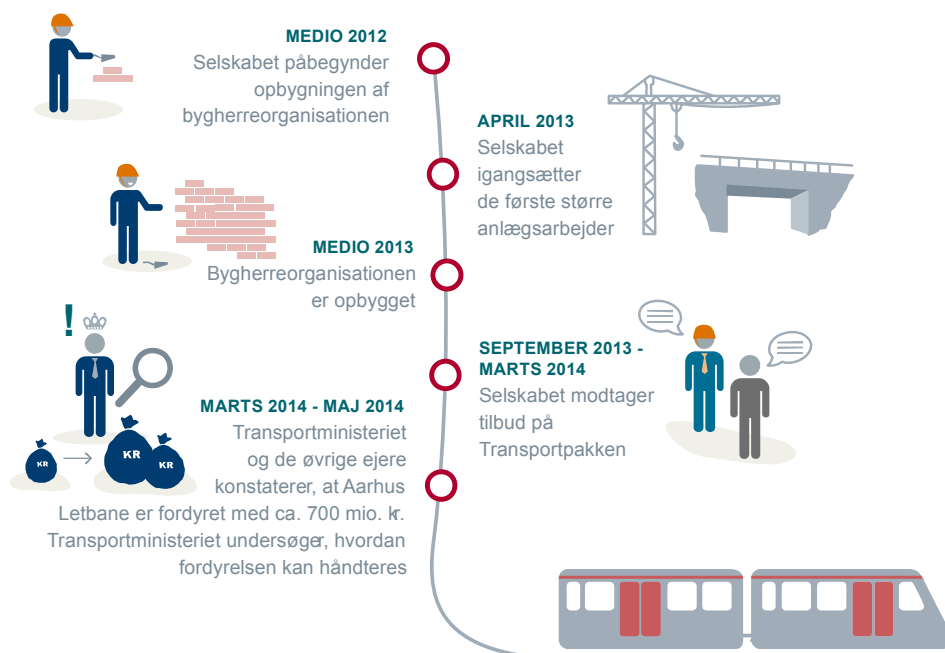
Vi har gennemgået selskabets rapporter og oplysningerne fra bestyrelsesrepræsentanterne og har på den baggrund undersøgt ministeriets reaktion på 2 konkrete forhold, som ministeriet blev orienteret om:

- selskabets bygherreorganisation og økonomistyring, som var under opbygning frem til medio 2013
- selskabets 3 større anlægsarbejder, som blev igangsat i april 2013.

49. Figur 4 viser de væsentligste begivenheder i forbindelse med opbygningen af selskabets bygherreorganisation samt selskabets udbud og anlæg af letbanen fra 2012 til 2014.

FIGUR 4

FORLØBET OMKRING AARHUS LETBANE FRA MEDIO 2012 TIL MEDIO 2014



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Transportministeriet og Aarhus Letbane I/S.

Det fremgår af figur 4, at selskabets bygherreorganisation var under opbygning indtil medio 2013. Omkring april 2013 igangsatte selskabet de første større anlægsarbejder. Fra september 2013 til marts 2014 modtog selskabet tilbud på Transportpakken. I marts 2014 konstaterede Transportministeriet, at Aarhus Letbane var fordyret med ca. 700 mio. kr., og frem til maj 2014 undersøgte ministeriet, hvordan fordyrelsen kunne håndteres.

Selskabets bygherreorganisation og økonomistyring

50. Vores gennemgang af selskabets rapporteringer til Transportministeriet og oplysningerne fra ministeriets bestyrelsesrepræsentanter viser, at ministeriet løbende blev oplyst om, at selskabets bygherreorganisation og økonomistyring var under opbygning frem til medio 2013 og indtil da var utilstrækkelig.

TRANSPORTPAKKEN er letbaneprojektets største entrepris og består bl.a. af spor, signaler og tog. Transportpakken blev udbudt som en totalentreprise.

LETBANESekretariatet

var en del af Midttrafik (trafik-selskabet i Region Midtjylland). Letbanesekretariatet forberedte Aarhus Letbane frem til medio 2012 og blev undervejs fulgt af en styregruppe, hvor Transportministeriet, Aarhus Kommune, Region Midtjylland, Banedanmark og Midttrafik var repræsenteret.

51. Det fremgår af et internt notat i Transportministeriet, at ministeriet allerede i starten af 2012 var bekymret for, om Letbanesekretariatet evnede at forberede letbaneprojektet og opbygge bygherreorganisationen til Aarhus Letbane I/S. Ministeriets bekymring var begrundet i, at Letbanesekretariatet ikke havde erfaring med arbejdet med større anlægsprojekter, ikke var vant til at arbejde i krydsfeltet mellem lovgivning og større anlægsprojekter og havde et stort forbrug af eksterne konsulenter. Ministeriet har oplyst, at Letbanesekretariatet kun formelt forestod forberedelsen af projektet, som reelt blev forberedt af eksterne rådgivere. Ministeriet var således fra begyndelsen bevidst om, at der var en risiko for, at Aarhus Letbane I/S ikke fra start ville have en tilfredsstillende bygherreorganisation eller økonomistyring.

52. Da Aarhus Letbane I/S blev stiftet medio 2012, skulle bestyrelsen opbygge en bygherreorganisation fra bunden og få styr på projektets økonomi. Transportministeriet har oplyst, at ministeriets bestyrelsesrepræsentanter straks tog fat på at opbygge en bygherreorganisation for at få overblik over økonomien. Ministeriet har oplyst, at det var et vilkår for opbygningen af selskabets bygherreorganisation, at dette skete i respekt for de øvrige ejeres ønsker om, at projektet ikke blev unødigt forsinket eller havde unødige omkostninger til bygherreorganisationen. Resultatet blev, at opbygningen af bygherreorganisationen tog længere tid, og at en række opgaver blev igangsat, inden organisationen havde opnået de nødvendige kompetencer. Ministeriets bestyrelsesmedlem oplyste ministeriet om, at selskabets bygherreorganisation først havde en tilfredsstillende størrelse medio 2013, og oplyste undervejs ministeriet om, at selskabets økonomistyring indtil da var utilstrækkelig.

ANLÆGSbudgettet i lov om Aarhus Letbane var baseret på et budget fra 2010, som var opdelt på letbanens hovedstrækninger samt udgifter til bygherreorganisation og fjernstyringssystem mv.

Budgettet blev omkring 2011 ændret til et budgetformat opdelt på de anlægsentrepriser, som skulle udbydes.

Der blev ikke etableret en dokumenteret budget- og kontobro, som sikrede sporbarhed mellem disse 2 budgetter.

Transportministeriet modtog i denne periode heller ikke dokumentation for, om selskabet kunne overholde projektets budget eller ej. Selskabet orienterede dog ministeriet om, at budgettet fra start var under pres – fx betød en usikkerhed omkring indekseringen af bevillingen en potentiel fordyrelse på 100 mio. kr. Rigsrevisionen finder det væsentligt, at selskabet i denne periode ikke kunne sammenholde projektets aktuelle økonomiske situation med anlægsbudgettet i lov om Aarhus Letbane, bl.a. fordi der ikke var etableret en dokumenteret budget- og kontobro mellem det budget, der blev fulgt op på siden 2011, og anlægsbudgettet i lov om Aarhus Letbane.

53. Vores undersøgelse viser, at Transportministeriet fra medio 2012 til medio 2013 løbende reagerede på, at selskabets bygherreorganisation og økonomistyring ikke var tilfredsstillende til at sikre, at projektet blev gennemført på et forsvarligt økonomisk grundlag. Ministeriet fulgte op på, at selskabet opbyggede en tilstrækkelig bygherreorganisation og forbedrede økonomistyringen. Ministeriet engagerede bl.a. sin suppleant i bestyrelsen som konsulent for selskabet fra primo 2013. I maj 2013 tog ministeriet desuden initiativ til en plan, som skulle sikre selskabet en tilfredsstillende økonomistyring af projektet. Planen omfattede bl.a. afklaring af forholdet mellem Aarhus Letbane I/S og det kommende driftsselskab, herunder omkostningsfordelingen mellem de 2 selskaber. Med planen tilskyndede ejerne desuden Aarhus Letbane I/S til at sikre, at budgettet blev overholdt. Ministeriet har oplyst, at ministeriet på et tidligt tidspunkt fik indtryk af, at de andre ejere var mere fokuserede på letbanens åbning i 2016 end på budgetoverholdelsen, og ministeriet tilskyndede derfor til, at budgettet blev overholdt.

Transportministeriet håndterede dog ikke usikkerheden omkring indekseringen før i 2014, og det resulterede i, at budgettet skulle opjusteres med 100 mio. kr., hvilket kom til at indgå som en del af fordyrelsen. Der blev også først i 2014 tilnærmelsesvist skabt sammenhæng mellem projektets aktuelle økonomiske situation og anlægsbudgettet i lov om Aarhus Letbane. Ministeriet har derudover oplyst, at anlægsselskabets muligheder for at styre anlægsprojektet i høj grad blev kompliceret af, at Aarhus Kommune og Region Midtjylland først stiftede det forudsatte driftsselskab i september 2013.

54. Vores gennemgang af selskabets bestyrelsesmateriale har vist, at selskabet i 2. halvår 2012 tog initiativ til at få overblik over projektets økonomi. Selskabet fik bl.a. eksterne konsulenter til at gennemgå budgettet og på den baggrund udarbejde et opdateret budget for projektet. Bestyrelsen vurderede dog, at selskabet fortsat manglede et tilfredsstillende grundlag for at styre projektets økonomi. I marts 2013 udarbejdede selskabet den første interne prognose over projektets forventede udgifter. Denne prognose viste en mulig fordyrelse på ca. 400 mio. kr. i forhold til budgettet i lov om Aarhus Letbane.

Transportministeriet har oplyst, at ministeriet ikke blev orienteret af selskabet eller ministeriets bestyrelsesrepræsentanter om prognosen fra marts 2013, fordi der ifølge medlemmet var enighed i bestyrelsen om, at prognosen ikke havde en kvalitet, som berettigede til at orientere ejerne. Vores undersøgelse har dog vist, at de fordyrelser, som var forudset i prognosen fra marts 2013, efterfølgende viste sig at holde, og enkelte af dem blev større end antaget. Bestyrelsesrepræsentanterne oplyste dog på baggrund af prognosen ministeriet om deres bekymring, som dels var at få skabt grundlag for et gennemskueligt budget, dels at få forpligtet selskabet til at overholde budgettet.

55. Vores undersøgelse viser, at Transportministeriet løbende blev oplyst om, at selskabets bygherreorganisation og økonomistyring var under opbygning frem til medio 2013 og indtil da var utilstrækkelig. Ministeriet vidste, at selskabet ikke havde tilstrækkeligt overblik over økonomien eller over, om budgettet kunne overholdes. Ministeriet har oplyst, at ministeriet på intet tidspunkt var tryk ved selskabets økonomistyring af letbaneprojektet, eller at anlægsbudgettet kunne overholdes, men at ministeriet løbende blev forsikret af selskabet og ministeriets bestyrelsesmedlem om, at det var muligt at overholde budgettet. Ministeriet har oplyst, at styringen af projektet frem til medio 2014 alligevel skete under den forudsætning, at budgettet var realistisk og derfor både skulle og kunne overholdes.

56. Transportministeriet har påpeget, at hvis selskabets revisorer ved den årlige revisionen af selskabet i 2012 og 2013 havde meldt ud, at økonomistyringen var utilstrækkelig, og taget forbehold eller givet supplerende oplysninger i revisionserklæringerne, så kunne dette måske have skabt grundlag for en politisk beslutning om at konsolidere projektet, inden man gik videre.

Hertil skal Rigsrevisionen understrege, at formålet med den årlige revision først og fremmest er at erklære sig om, hvorvidt regnskabet er rigtigt. Revisionen konstaterede ikke forhold, der indikerede, at regnskabet ikke var rigtigt. Derudover gjorde revisionen i marts 2013 – i revisionsprotokollatet vedrørende årsrapporten for 2012 – opmærksom på væsentlige mangler i selskabets økonomistyring, bl.a. at selskabet endnu ikke havde tilrettelagt faste rutiner og procedurer for selskabets økonomistyring og interne procedurer for ledelsesinformation. Revisionen bekræftede således Transportministeriets vurdering af, at selskabets økonomistyring var utilstrækkelig.

I selskabets årsrapport erklærer revisorerne sig om, hvorvidt årsregnskabet er rigtigt, og udtaler sig om, hvorvidt ledelsesberetningen er i overensstemmelse med årsregnskabet.

I revisionsprotokollatet til årsrapporten redegøres bl.a. for den udførte forvaltningsrevision, som fx kan omfatte, om selskabets interne forretningsgange vedrørende ledelsesinformation og økonomistyring er tilrettelagt på en hensigtsmæssig måde.



Bro til letbanen i banegraven i Aarhus.

Foto: Aarhus Letbane I/S

Selskabets igangsættelse af anlægsarbejder

Forberedende arbejder gennemføres normalt i store anlægsprojekter forud for hovedudbud. Forberedende arbejder kan bl.a. omfatte projektering og udbud, diverse undersøgelser og ledningsarbejder.

Derudover kan det i visse tilfælde være relevant at gennemføre egentlige anlægsarbejder forud for hovedudbuddet.

57. Anlæg af Aarhus Letbane blev udbudt som en række mindre, forberedende arbejder, en række større anlægsarbejder og én større totalentreprise, Transportpakken, som bl.a. omfatter spor, signaler og tog.

58. Det fremgår af lov om Aarhus Letbane og vedtægten for selskabet, at selskabet kun kunne indgå kontrakt om anlæg af letbanen, hvis der var enighed herom blandt ejerne – dvs. at Transportministeriet sammen med de øvrige ejere skulle godkende, at selskabet indgik kontrakter om anlæg af letbanen.

59. Vores gennemgang af referater fra møder mellem Transportministeriet og ministeriets bestyrelsesrepræsentanter viser, at det ifølge ministeriet var formålet med formuleringen i loven, at ejerne skulle have mulighed for at tage stilling til projektets fortsatte gennemførelse på et sikkert økonomisk grundlag, når der forelå sikre priser for anlægget. Hvis tilbuddene viste, at anlægget ville blive dyrere end forudsat, skulle ejerne altså have mulighed for at reagere ved ikke at indgå kontrakt. Ifølge ministeriet ville ejernes reaktionsmulighed blive meget begrænset, hvis der blev igangsat for mange større anlægsarbejder, før prisen på Transportpakken (den største entreprise) var kendt.

Vores undersøgelse viser imidlertid, at Transportministeriet fraskrev sig den reaktionsmulighed, som loven indeholdt. Vores gennemgang af referaterne fra kvartalsmødet i november 2012 og fra et møde i marts 2013 mellem ministeriet og ministeriets bestyrelsesrepræsentanter viser, at ministeriet godkendte, at selskabet fulgte en udbudsproces, som ikke afspejlede den proces, som ministeriet havde forudsat i lov om Aarhus Letbane.

Selskabet fulgte i stedet den udbudsproces, som var forberedt af Letbanesekretariatet. Denne udbudsproces forudsatte, at en meget stor del af anlægget af letbanen blev udbudt som forberedende arbejder og igangsat, inden der blev indgået kontrakt om hovedudbudet – Transportpakken. Transportministeriet godkendte på møderne i november 2012 og marts 2013, at selskabets bestyrelse kunne igangsætte forberedende arbejder, herunder større anlægsarbejder, uden ministeriets særskilte godkendelse. Ministeriet sikrede dog i foråret 2013, at selskabet kun igangsatte halvdelen af de planlagte arbejder. Ministeriets bestyrelsesrepræsentanter vurderede, at udbudsprocessen ud fra en anlægsøkonomisk betragtning ikke var uhensigtsmæssig, og at alternativet – at starte forfra med at forberede udbudsprocessen – ville forsinke projektet og medføre ekstraomkostninger.

På den baggrund blev Transportministeriet i april 2013 orienteret om, at selskabet i 1. halvår 2013 igangsatte 3 større anlægsarbejder til i alt ca. 250 mio. kr., jf. boks 3. På dette tidspunkt vidste ministeriet, at selskabet endnu ikke havde et tilstrækkeligt overblik over projektets økonomiske situation, og at prisen på Transportpakken fortsat ikke var kendt.

BOKS 3

DE 3 STØRRE ANLÆGSARBEJDER, SOM BLEV IGANGSAT I APRIL 2013 (2014-PRISER)

- en større bro i banegraven i Aarhus til ca. 90 mio. kr.
- en større bro over Egådalen til ca. 120 mio. kr.
- strækningen Randersvej-Lystrup til ca. 40 mio. kr.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Transportministeriet og Aarhus Letbane I/S.

60. Transportministeriet har oplyst, at ministeriet godkendte udbudsprocessen, fordi selskabet i 2012 havde besluttet, af hensyn til de lokale parters ønske om færdiggørelse i 2016, at en række større tidskritiske anlægsarbejder skulle igangsættes inden kontraktindgåelsen for Transportpakken og dermed også inden, at prisen for hele anlægsprojektet var kendt. Ministeriet oplyser videre, at selskabet i april 2013 allerede havde gennemført licitation for enkelte af de større anlægsarbejder, og at det derfor ville have økonomiske konsekvenser ikke at igangsætte dem. Derudover ville det være nødvendigt at udarbejde dele af projekteringsarbejdet på ny med deraf følgende merudgifter. Desuden ville en udsættelse medføre, at projektet blev forsinket, hvilket også kunne medføre en yderligere fordyrelse. Ministeriet opgjorde ikke omfanget af de mulige fordyrelser ved ikke at igangsætte de større anlægsarbejder.

61. Vores undersøgelse viser, at Transportministeriet godkendte igangsættelsen af større anlægsarbejder med henvisning til, at det var nødvendigt for at blive færdig til tiden, før selskabet modtog tilbud på Transportpakken, og selv om der ikke mellem ejerne var aftalt et fast færdiggørelsestidspunkt for letbanen. Ministeriet har oplyst, at færdiggørelsestidspunktet først kunne fastlægges endeligt efter udbud af projektet. Den manglende afklaring af projektets færdiggørelsestidspunkt fik således stor indflydelse på projektet, idet ministeriet accepterede, at selskabet handlede ud fra et lokalt ønske om færdiggørelse i 2016.

62. Vores gennemgang af korrespondancen mellem Transportministeriet, ministeriets bestyrelsesmedlem og selskabet viser, at ministeriet var orienteret om, at igangsættelsen af større anlægsarbejder før Transportpakken udhulede ejernes mulighed for at standse projektet, hvis tilbuddene på Transportpakken viste, at projektet blev dyrere end forudsat – bl.a. fordi en stor del af budgettet allerede ville være brugt til bygherreorganisation, rådgivere og større anlægsarbejder. Vores gennemgang viser også, at ministeriet i 2013 var orienteret om, at letbaneprojektet kun ville kunne holde sit budget, hvis Transportpakkens pris blev billigere end budgetteret.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Transportministeriet ved at godkende, at selskabet igangsatte de 3 større anlægsarbejder, fraskrev sig en reaktionsmulighed for at sikre, at projektet blev gennemført på et forsvarligt økonomisk grundlag, og håndtere en eventuel fordyrelse.



Visualisering af et letbanetog på broen over Egådalen.

Kilde: Aarhus Letbane I/S

63. Som tidligere nævnt har Transportministeriet oplyst, at styringen af projektet frem til medio 2014 skete under den forudsætning, at budgettet var realistisk og derfor både skulle og kunne overholdes. Fra medio 2013 til primo 2014 blev udbuddet af Transportpakken gennemført, og alle udbudsrunderne viste, at Transportpakken ville blive dyrere end forudsat. På den baggrund afviste ministeriet i marts 2014, at selskabet kunne igangsætte yderligere anlægsarbejder eller indgå kontrakt om Transportpakken, og ministeriet tog initiativ til at få undersøgt, hvordan fordyrelsen kunne håndteres.

Transportministeriet fik et eksternt rådgiverfirma til at vurdere, om det var muligt at tilpasse projektet, så det kunne gennemføres inden for det forudsatte budget. Rådgivernes undersøgelse i maj 2014 viste, at det samlet set ikke var muligt at finde besparelser i letbaneprojektet, der kunne bringe anlægsdelen på niveau med anlægslovens budget. Ejerne konkluderede på den baggrund, at anlægsprojektet havde været underbudgetteret. Fordyrelsen blev opgjort til ca. 700 mio. kr., hvoraf Transportpakken kun var skyld i en mindre del.

På den baggrund indstillede Transportministeriet til regeringens Økonomiudvalg, at staten finansierede sin del af fordyrelsen på ca. 330 mio. kr., at statens samlede indskud på ca. 1 mia. kr. herefter blev konverteret til et tilskud, og at staten udtrådte som ejer af Aarhus Letbane I/S.

64. Tabel 1 viser fordyrelsen af letbaneprojektet i Aarhus medio 2014 fordelt på budgetposter.

TABEL 1

FORDYRELSEN AF LETBANEPROJEKTET I AARHUS, MEDIO 2014 (2014-PRISER)

Budgetposter (mio. kr.)	Anlægsbudgettet fra 2012 ¹⁾	Det nye anlægsbudget fra 2014	Ændring
Forberedende anlægsarbejder (19 entrepriser)	418	667	249
Tekniske anlæg i Transportpakken	532	684	152
Projektering, tilsyn og administration	124	292	168
Bygherreorganisation	35	150	115
Myndighedsbehandling	-	27	27
Bidrag fra Aarhus Letbane Drift I/S ²⁾	-	÷75	÷75
Reserver	107	174	67
Anlæg i alt (Aarhus Letbane I/S)	1.217	1.919	702

¹⁾ Anlægsbudgettet fra 2012 er et budget, som selskabet opstillede primo 2014 for at kunne forklare fordyrelsen af anlægget af Aarhus Letbane. Anlægsbudgettet fra 2012 er opstillet med udgangspunkt i anlægsbudgettet i lov om Aarhus Letbane. Det nye anlægsbudget fra 2014 blev udarbejdet af selskabet medio 2014 som udgangspunkt for den fremadrettede budgetopfølgning.

²⁾ Aarhus Letbane Drift I/S bidrog med 75 mio. kr. til finansiering af projektering, tilsyn og administration, bygherreorganisation og myndighedsbehandling.

Note: Totaler afviger på grund af afrunding.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Transportministeriet og Aarhus Letbane I/S.

Det fremgår af tabel 1, at letbaneprojektets anlæg i 2014 var fordyret med ca. 700 mio. kr. De største elementer i fordyrelsen er de forberedende anlægsarbejder, der blev ca. 250 mio. kr. dyrere, herefter kom projektering, tilsyn og administration med ca. 170 mio. kr. og tekniske anlæg i Transportpakken med ca. 150 mio. kr. Bygherreorganisationen blev ca. 120 mio. kr. dyrere. Merbevillingen til letbaneprojektet indeholder derudover nye reserver til projektet på ca. 67 mio. kr. ud over de oprindelige reserver på ca. 107 mio. kr., der allerede var indlagt i budgettet.

Transportministeriets oplysninger til Folketinget om Aarhus Letbane I/S

65. Vi har undersøgt, om Transportministeriet har orienteret Folketinget om selskabets økonomiske situation.

66. Transportministeriet har halvårligt orienteret Folketingets Finansudvalg og Folketingets Transportudvalg om Aarhus Letbane i "Status for anlægsprojekter på Transportministeriets område" (herefter anlægsstatus), jf. tabel 2.

TABEL 2

TRANSPORTMINISTERIETS ORIENTERING TIL FOLKETINGET OM STATUS PÅ LETBANEPROJEKTET I AARHUS

Orientering i anlægsstatus	Vurdering af, om letbaneprojektet overholder anlægsbudgettet i lov om Aarhus Letbane fra maj 2012	Øvrige bemærkninger om projektets status
2. halvår 2012	-	Selskabet er ved at gennemføre udbud af anlægsarbejderne. Det endelige statslige bidrag vil kunne opgøres, når der foreligger anlægspriser for letbanen.
1. halvår 2013	-	Selskabet er ved at gennemføre udbud af anlægsarbejderne og Transportpakken.
2. halvår 2013	✓	Der er igangsat 4 ud af 19 planlagte entrepriser, hvoraf de største er broerne over Egådalen og i banegraven. Selskabet har modtaget de første bud på Transportpakken. I forhold til projektets samlede økonomi bemærkes dog, at ejerne i løbet af foråret 2014 skal tage endeligt stilling til resultatet af udbuddet og indgåelse af kontrakter. I den forbindelse vil der foreligge en opdateret status for økonomien.
1. halvår 2014	÷	Selskabet har modtaget de sidste tilbud på udbuddet af anlægget af letbanen. Det laveste tilbud på anlægsdelen viste en fordyrelse på ca. 700 mio. kr.

- Det fremgår ikke, om anlægsbudgettet i lov om Aarhus Letbane forventes overholdt.

÷ Anlægsbudgettet i lov om Aarhus Letbane forventes ikke overholdt.

✓ Anlægsbudgettet i lov om Aarhus Letbane forventes overholdt.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger i "Status for anlægsprojekter på Transportministeriets område" fra 2012 til 2014.

Det fremgår af tabel 2, at Transportministeriet i anlægsstatus for 2. halvår 2012 og 1. halvår 2013 ikke orienterede Folketinget om, hvorvidt ministeriet forventede, at anlægsbudgettet i lov om Aarhus Letbane ville blive overholdt. I anlægsstatus for 2. halvår 2013 vurderede ministeriet, at anlægsbudgettet ville blive overholdt. Ministeriet bemærkede dog, at der i foråret 2014 ville foreligge en opdateret status for projektets økonomi. I anlægsstatus for 1. halvår 2014 vurderede ministeriet, at det oprindelige anlægsbudget ikke ville blive overholdt.

67. Vores undersøgelse viser, at Transportministeriet i anlægsstatus for 2. halvår 2013 orienterede om, at anlægsbudgettet ville blive overholdt, selv om ministeriet ikke havde dokumentation for dette, og selv om ministeriet på dette tidspunkt vidste, at det var særdeles usikkert, om projektets anlægsbudget kunne overholdes, idet alle udbudsrunderne for Transportpakken viste, at projektet ville blive dyrere end forudsat.

RESULTATER

68. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Transportministeriet ikke har udøvet et aktivt ejerskab af Aarhus Letbane I/S fra 2012 til 2015. Ministeriet accepterede, at selskabet igangsatte 3 større anlægsarbejder i foråret 2013, selv om ministeriet var informeret om, at selskabets økonomistyring var utilstrækkelig, og selskabet ikke kunne dokumentere, om budgettet for projektet kunne overholdes. Ministeriet fraskrev sig dermed en mulighed for at sikre, at selskabet fik styr på projektets økonomi, inden selskabet indgik større kontrakter.

Transportministeriet sikrede som medejer ikke et tilfredsstillende grundlag for ministeriets overordnede økonomiske tilsyn med Aarhus Letbane I/S. Ministeriet udpegede kompetente bestyrelsesrepræsentanter, men ministeriet kunne ikke i selskabets rapporteringer følge udviklingen i selskabets økonomi, herunder om selskabet ville overholde budgettet.

Transportministeriet reagerede derudover ikke tilfredsstillende på udviklingen i selskabet. Ministeriet fulgte op på, at selskabets økonomistyring i begyndelsen var utilstrækkelig, men ministeriet sikrede ikke, at projektet havde et sikkert økonomisk grundlag, før ministeriet godkendte, at selskabet igangsatte større anlægsarbejder. Først da Transportpakken endelige pris var kendt i marts 2014, satte ministeriet projektet på pause for at få overblik over projektets økonomi.

69. Undersøgelsen viser, at Transportministeriet i 2012 og 2013 ikke orienterede Folketinget om, at det var usikkert, om projektets anlægsbudget kunne overholdes.

2.3. TRANSPORTMINISTERIETS UDTRÆDEN AF AARHUS LETBANE I/S

70. Staten ved Transportministeriet udtrådte som medejer af Aarhus Letbane I/S pr. 1. april 2015, og statens oprindelige indskud samt statens andel af fordyrelsen blev konverteret til et tilskud til selskabet på i alt ca. 1 mia. kr.

71. Vi har undersøgt, om Transportministeriet efter statens udtræden af Aarhus Letbane I/S i april 2015 har sikret, at staten ikke hæfter for yderligere fordyrelser i forbindelse med projektet, og at statens tilskud anvendes som forudsat.

Statens hæftelse for fordyrelser af letbaneprojektet

72. Vi har undersøgt, om Transportministeriet i relevante aftaler mv. har sikret, at staten ikke hæfter for yderligere uforudsete udgifter ved letbaneprojektet.

Entreprenørkonsortiet ASAL står for anlæg af den del af Aarhus Letbane, som er omfattet af Transportpakken. ASAL-konsortiet består af 3 firmaer, Ansaldo STS, Stadler og GCF.

73. Betingelserne for statens udtræden af Aarhus Letbane I/S er fastsat i henholdsvis en politisk aftale, 2 aftaler mellem de daværende ejere af selskabet, et aktstykke til Folketingets Finansudvalg, en lovændring og i kontrakten mellem selskabet og entreprenørkonsortiet ASAL om Transportpakken, jf. boks 4.

BOKS 4

STATENS UDTRÆDEN AF AARHUS LETBANE I/S

- **Politisk aftale af 12. juni 2014**
Staten dækker sin andel af fordyrelsen af letbanen på 330 mio. kr., udtræder som ejer af Aarhus Letbane I/S og bidrager herefter kun som tilskudsyder.
- **Interessentaftalen af 22. juli 2014**
Transportministeriet aftaler med de øvrige ejere, at staten ikke hæfter for uforudsete udgifter til anlæg af Aarhus Letbane ud over statens andel af fordyrelsen.
- **Kontrakt af 30. juli 2014 om Transportpakken**
Entreprenørkonsortiet ASAL accepterer, at staten udtræder af selskabet, så konsortiet ikke kan gøre krav gældende over for staten.
- **Akt 139 28/8 2014**
Folketingets Finansudvalg tiltræder merbevillingen til finansiering af statens andel af fordyrelsen af letbaneprojektet.
- **Lov om ændring af lov om Aarhus Letbane af 18. februar 2015**
Folketinget vedtager, at staten ved Transportministeriet udtræder af Aarhus Letbane I/S, og at statens oprindelige indskud i selskabet konverteres til et tilskud.
- **Udtrædelsesaftale af 16. april 2015**
Transportministeriet aftaler med Aarhus Kommune og Region Midtjylland, at de er forpligtet til at friholde staten for enhver hæftelse for selskabets forpligtelser, som måtte opstå efter udtrædelsesdagen.

74. Transportministeriet vurderer, at staten på baggrund af aftaler, kontrakt, lovændring mv. ikke hæfter for eventuelle yderligere uforudsete udgifter, der er forbundet med de forberedende anlægsarbejder eller Transportpakken.

Som det fremgår af boks 4, er hensigten med ændringsloven og udtrædelsesaftalen, at staten ikke længere hæfter for selskabets økonomi, ligesom også anlægsentreprenøren i kontrakten for Transportpakken har accepteret, at staten udtræder af selskabet. Dermed har Transportministeriet indgået aftaler for at sikre, at staten ikke hæfter for yderligere uforudsete udgifter til letbaneprojektet. Det skal bemærkes, at Rigsrevisionen ikke har foretaget en juridisk vurdering af aftalerne eller kontrakten.

Transportministeriets tilsyn med Aarhus Letbane I/S

75. Vi har undersøgt, om Transportministeriet har fastsat rammer for tilsynet med Aarhus Letbane I/S, som er rettet mod, at tilskuddet anvendes til det forudsatte formål.

76. Efter statens udtræden af Aarhus Letbane I/S den 1. april 2015 har Transportministeriet ikke længere ansvar for selskabets beslutninger eller mulighed for at varetage statens interesser i selskabets bestyrelse. Ministeriet har derimod ansvaret for det statslige tilskud til selskabet, og ministeriets tilsyn med selskabet skal derfor sikre, at tilskuddet anvendes til det forudsatte formål. Ministeriet har indgået en aftale med Vejdirektoratet om bistand i forbindelse med det faglige tilsyn med selskabet.

Rammerne for Transportministeriets tilsyn

77. Rammerne for Transportministeriets tilsyn er fastsat i en administrationsaftale med Aarhus Letbane I/S og i ministeriets revisionsinstruks for statstilskud til letbaner.

78. I administrationsaftalen fremgår det, at Transportministeriet bl.a. vil føre tilsyn med projektets fremdrift og selskabets forvaltning af tilskudsmidlerne på baggrund af selskabets rapporteringer og regnskaber. Rapporteringerne og regnskaber mv. skal følge principperne i ny anlægsbudgettering om sporbarhed i økonomistyringen.

79. Staten udbetaler kun tilskud på baggrund af faktisk afholdte udgifter til projektet, hvilket også betyder, at hvis selskabet ikke får behov for at bruge de nuværende reserver i anlægsprojektet, vil statens andel således heller ikke blive udbetalt. Det fremgår desuden, at Transportministeriet kan stoppe udbetalingen af tilskuddet, hvis selskabet ikke leverer tilstrækkelig dokumentation for anvendelsen af tilskuddet. Ved misligholdelse af administrationsaftalen kan ministeriet stille krav om tilbagebetaling, ophør af igangsættelse af nye aktiviteter eller udfasning af igangværende aktiviteter.

80. I revisionsinstruksen fremgår det, at selskabets revisorer skal efterprøve, om tilskuddet er anvendt til formålet og kun til projektrelevante omkostninger, om projektreghskabet for anlægsinvesteringen er rigtigt, og om selskabets dispositioner er i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

81. Transportministeriet har oplyst, at ministeriet forstår administrationsaftalen sådan, at hvis letbaneselskabet ikke gennemfører projektet som forudsat, anvender midler til andre formål end aftalt eller træffer beslutninger om væsentlige ændringer/forringelser i projektet uden forudgående godkendelse, har ministeriet mulighed for at iværksætte modsvarende sanktioner.



Letbanesporet mod Lisbjerg.

Kilde: Aarhus Letbane I/S

Grundlaget for tilsynet med Aarhus Letbane

82. Det fremgår af administrationsaftalen, at statens tilskud til Aarhus Letbane udmøntes på baggrund af en projektbeskrivelse og et tilhørende detaljeret anlægsbudget, som skal være godkendt af staten, Aarhus Kommune og Region Midtjylland. Projektbeskrivelsen og anlægsbudgettet skal opdateres løbende med eventuelle ændringer, og anlægsbudgettet skal følge principperne i ny anlægsbudgettering, herunder om sporbarhed i økonomistyringen.

83. Transportministeriet har oplyst, at der ikke er foretaget ændringer af anlægsprojektet i forhold til lov om Aarhus Letbane fra maj 2012. Vejdirektoratets tilsyn med projektet er derfor baseret på den projektbeskrivelse, som lå til grund for loven.

Vejdirektoratet følger ikke op på det oprindelige budget i loven fra 2012, fordi der ikke er fuld sporbarhed mellem dette budget og budgettet fra 2014. Transportministeriet har oplyst, at Vejdirektoratets tilsyn i stedet er baseret på det opdaterede detaljerede anlægsbudget, som lå til grund for interessentaftalen i 2014 og lovændringen i 2015. Aarhus Letbane I/S har konsolideret anlægsbudgettet, jf. tabel 1. Ministeriet har aftalt med selskabet, at dette anlægsbudget lægges til grund for selskabets løbende rapporteringer til ministeriet, og selskabet skal forklare eventuelle ændringer og afvigelser i forhold til dette budgets hovedposter.

I 2. halvår 2015 har Transportministeriet og Vejdirektoratet fastlagt opfølgningen på letbaneprojektets anlægsøkonomi. Med opfølgningen modtager ministeriet oplysninger om udviklingen i projektets økonomi i forhold til 2014-budgettets poster, herunder forbrug, prognose over forventede udgifter og en overordnet risikorapportering. I 1. halvår 2016 vil ministeriet og Vejdirektoratet arbejde videre med at tilpasse opfølgningen til projektet.

RESULTATER

84. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Transportministeriet, i forbindelse med at staten udtrådte som medejer af Aarhus Letbane I/S, har sikret, at det fremgår af relevante aftaler, kontrakter, aktstykker og lovgivning, at staten ikke hæfter for yderligere fordyrelser af letbaneprojektet ud over det aftalte tilskudsbeløb.

Transportministeriet har derudover defineret rammer for tilsynet med Aarhus Letbane I/S, som sikrer, at tilsynet er fagligt funderet, og at der er sanktionsmuligheder, hvis tilskuddet ikke anvendes til det forudsatte formål. Ministeriets tilsyn med statens tilskud til projektet bistås af Vejdirektoratet og bygger bl.a. på principper fra ny anlægsbudgettering om økonomiopfølgning, og det er Rigsrevisionens vurdering, at ministeriet nu får bedre information om projektets status mv. end tidligere.

Rigsrevisionen, den 18. april 2016

Lone Strøm

/Mads Nyholm Jacobsen

BILAG 1. METODISK TILGANG

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Transportministeriets deltagelse i anlægget af Aarhus Letbane har været tilfredsstillende. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Har Transportministeriet sikret, at det økonomiske grundlag for, at staten indtrådte som medejer af Aarhus Letbane I/S i 2012, var tilfredsstillende?
- Har Transportministeriet udøvet et aktivt ejerskab af Aarhus Letbane I/S fra 2012 til 2015?
- Har Transportministeriet efter statens udtræden af Aarhus Letbane I/S i april 2015 sikret, at staten ikke hæfter for yderligere fordyrelser i forbindelse med projektet, og at statens tilskud anvendes som forudsat?

I undersøgelsen indgår Transportministeriet. Aarhus Kommune og Region Midtjylland indgår ikke i undersøgelsen. Vi har derfor ikke undersøgt, hvordan Aarhus Kommunes eller Region Midtjyllands deltagelse i letbaneprojektet har påvirket projektets forløb.

Undersøgelsen omhandler perioden 2010-2015. Dvs. den periode, hvor Transportministeriet var med til at forberede letbaneprojektet, var medejer af Aarhus Letbane I/S og blev tilskudsyder til letbaneprojektet.

Fremgangsmåden i undersøgelsen har hovedsageligt været, at vi har gennemgået dokumenter fra Transportministeriet og Aarhus Letbane I/S.

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- aftale- og lovforberedende arbejde om Aarhus Letbane
- bestyrelses- og interessentskabsmateriale fra den periode, hvor staten var en del af Aarhus Letbane I/S (2012-2015)
- korrespondance mellem Transportministeriet og ministeriets bestyrelsesrepræsentanter
- Transportministeriets interne materiale om Aarhus Letbane
- juridiske dokumenter såsom Transportministeriets interessentskabsaftale, administrationsaftale og udtrædelsesaftale med de andre 2 interessenter både fra den periode, hvor staten var en del af selskabet, men også aftalerne omkring statens udtræden af selskabet.

Formålet med gennemgangen af dokumenterne har været at få indsigt i de forudsætninger, forberedelser og rammebetingelser, som udgjorde grundlaget for letbaneprojektet, men også at få klarlagt, hvilke oplysninger om projektets status, herunder økonomiske situation, der undervejs er tilgået Transportministeriet.

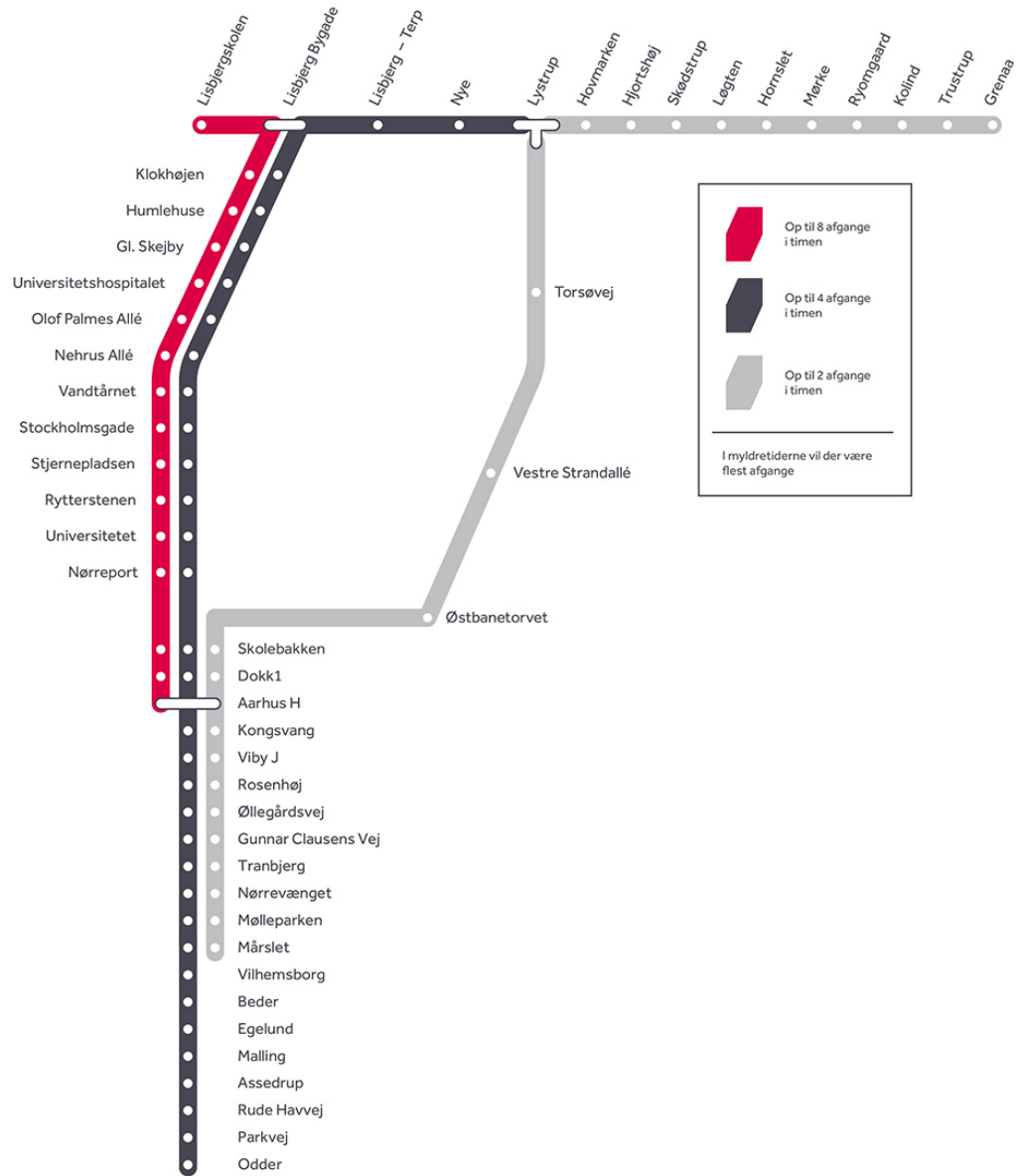
Interviews

Vi har interviewet følgende:

- Transportministeriet
- de 2 bestyrelsesrepræsentanter, som var udpeget af transportministeren og repræsenterede staten i Aarhus Letbanes bestyrelse i perioden 2012-2015
- Aarhus Letbane I/S
- Region Midtjylland
- Aarhus Kommune.

Formålet med interviewene har været at få en forståelse af selve forløbet af letbaneprojektet i Aarhus og i den forbindelse også, hvad de forskellige parter har opfattet som afgørende for forløbet, og hvilke perspektiver parterne har på, hvilke hændelser der førte til fordyrelsen. Samlet set har perspektiverne fra alle interviewene bibragt os viden, der indirekte har betydning for vores vurdering af, hvilke muligheder Transportministeriet havde for at sikre det økonomiske grundlag for letbaneprojektet og for at gribe ind over for en truende fordyrelse af projektet.

BILAG 2. LINJEFØRING, STOPPESTEDER OG AFGANGSFREKVENS PÅ AARHUS LETBANE



BILAG 3. ORDLISTE

Aarhus Letbane Drift I/S	Interessentskab stiftet i september 2013 af Aarhus Kommune og Region Midtjylland. Selskabet finansierede Aarhus Letbanes driftsanlæg. Selskabet fusionerede i november 2015 med Aarhus Letbane I/S.
Aarhus Letbane I/S	Interessentskab stiftet i august 2012 af staten ved Transportministeriet, Aarhus Kommune og Region Midtjylland. Selskabet skulle anlægge Aarhus Letbane. Staten udtrådte som ejer i april 2015. Selskabet fusionerede i november 2015 med Aarhus Letbane Drift I/S.
Forberedende arbejder	Dækker typisk ledningsomlægninger mv. I forbindelse med Aarhus Letbane har forberedende arbejder omfattet egentlige større anlægsarbejder, fx konstruktion af broer.
Indeksring	Fremskrivning af fx en bevilling fra et års priser til et andet års priser. Anlægsprojekters bevilling kan fx indekseres ud fra Danmarks Statistiks byggeomkostningsindeks eller forudsætninger fastsat på finansloven.
Interessentskab	Selskabsform, som typisk vælges i forbindelse med store anlægsprojekter med flere offentlige ejere. Ejerne hæfter solidarisk og uden begrænsning for virksomhedens forpligtelser. Ejerne hæfter således med hele deres formue for selskabets forpligtelser. Interessentskabsformen indebærer også typisk tættere kontakt mellem selskabet og dets ejere, end hvad der er normalt for aktieselskaber.
Letbanesekretariatet	Var en del af Midttrafik (trafikselskabet i Region Midtjylland). Letbanesekretariatet forberedte Aarhus Letbane frem til medio 2012 og blev undervejs fulgt af en styregruppe, hvor Transportministeriet, Aarhus Kommune, Region Midtjylland, Banedanmark og Midttrafik var repræsenteret.
Ny anlægsbudgettering	Transportministeriets økonomistyringsmodel for statslige anlægsprojekter. Modellens principper omfatter bl.a. budgettering af projekter. Ifølge modellen skal statslige anlægsprojekters budgettering bl.a. indeholde korrektionstillæg (reserver) på 30 % af budgettet. Derudover skal der bl.a. gennemføres ekstern kvalitetssikring forud for anlægslov. Modellen omfatter desuden en række krav til forberedelsen af projekters beslutningsgrundlag for at øge kvaliteten og krav til økonomi- og risikostyringen under gennemførelsen af projektet.
Statens ejerskabspolitik	Var fra 2004 til 2015 fastsat i publikationen "Staten som aktionær". Ejerskabspolitikken blev opdateret i 2015, hvor centrale dele blev videreført. Ejerskabspolitikken stiller en række krav til statens ejerskab af selskaber, herunder interessentskaber.
Totalentreprise	Entreprise, som omfatter både design og anlægsarbejder.
Transportpakken	Er letbaneprojektets største entreprise og består bl.a. af spor, tog og signaler. Dele af Transportpakken blev finansieret af Aarhus Letbane I/S, mens andre dele blev finansieret af Aarhus Letbane Drift I/S.