

TALEMANUSKRIFT - DET  
TALTE ORD GÆLDER



Side 1 af 26

## Talepapir - besvarelse af samrådsspørgsmål AD i Finansudvalget (FIU) 5. april 2017 kl. 13.00-14.00

---

**Samråds-  
spørgsmål AD**

*Ministeren bedes på baggrund af  
beretning nr. 9/2016 redegøre for  
forsinkelsen og fordyrelsen af  
Signalprogrammet, og give en status  
for programmet.*

**Svar – indledende  
bemærkning**

Jeg er i spørgsmål AD blevet bedt om på baggrund af beretning nr. 9/2016 at redegøre for forsinkelsen og fordyrelsen af Signalprogrammet, samt give en status for programmet.

Forsinkelsen betyder, at installationen af de nye signalsystemer forventes færdiggjort i 2021 på S-banen og på fjernbanen i 2023.

På fjernbanen er der tale om en forsinkelse på godt to år og på S-banen en forsinkelse på godt et år i forhold til



det forudsatte i den politiske aftale fra 2009. I forhold til de indgåede kontrakter er der tale om en forsinkelse på tre år på S-banen og to år på fjernbanen.

Banedanmark har i 2016 gennemført en samlet genplanlægning af Signalprogrammet, som omfatter nye udrulningsplaner og et nyt økonomisk udgiftsskøn.

Genplanlægningen blev præsenteret for Folketinget den 11. oktober 2016. Udover en forsinkelse medfører genplanlægningen også en fordyrelse – primært som følge af den længere udførelsestid.

Som følge heraf forudsættes de afsatte reserver disponeret. Det er baseret på den gennemgang af Signalprogrammets



økonomi, som Banedanmark har foretaget i samarbejde med KPMG. Det vender jeg tilbage til.

*Svar – Beklager tingenes tilstand og skitserer samrådstalens struktur*

Jeg vil gerne sige helt klart, at jeg tager den kritik, som statsrevisorerne har rejst på baggrund af Rigsrevisionens beretning om forsinkelsen af Signalprogrammet, meget alvorligt.

Statsrevisorernes kritik er klar, og jeg vil derfor gerne redegøre for de konkrete tiltag, som jeg allerede har iværksat, samt for de tiltag, som jeg forventer at iværksætte, for at styrke styringen af Signalprogrammet fremadrettet.

Allerede ved offentliggørelsen af Statsrevisorernes behandling af Rigsrevisionens beretning den 25. januar 2017 meldte jeg ud, at jeg vil skærpe kontrollen med Signalprogrammet.



Til det formål har jeg som det vigtigste taget initiativ til, at der gennemføres et eksternt review af Signalprogrammet.

Jeg vil lægge ud med at uddybe formålet med det eksterne review. Herefter vil jeg adressere Rigsrevisionens beretning, og afslutningsvis vil jeg gerne give en status for Signalprogrammet i dag.

*Svar – Eksternt review af Signalprogrammet igangsat*

Der skal foretages et eksternt review af Signalprogrammet for dels af lave en grundig kortlægning og kvalitetssikring af Banedanmarks opdaterede budget og tidsplan og dels for at identificere mulige budgetforbedringer, der kan medvirke til at etablere en ny budgetreserve.

Transport-, Bygnings- og Boligministeriet har derfor udarbejdet et kommissorium for opgaven i samarbejde med Finansministeriet og sendt opgaven



i udbud. Helt overordnet kan opgaven beskrives som en blanding af en budgetanalyse, som skal udspare midler til en ny reserve, og en ekstern kvalitetssikring, som skal vurdere om tids- og aktivitetsplaner og budget er realistiske og velunderbyggede.

Mit ministerium arbejder tæt sammen med Finansministeriet om reviewet. Finansministeriet har deltaget i udbuddet og vil også deltage i reviewarbejdet.

Der er tale om en kompleks opgave. Det afspejles i de elementer som reviewet skal indeholde:

1. En grundig kortlægning af Banedanmarks nye budgetoverslag, herunder bagvedliggende beregninger, dimensionerende parametre og deres



gennemslag på økonomien samt begrundelser for afvigelser fra det tidligere budget.

2. En vurdering af, om Signalprogrammets aktuelle tids- og aktivitetsplaner er realistiske og velunderbyggede. En vurdering af, om det opdaterede budget er realistisk og velunderbygget, idet der foretages en grundig gennemgang heraf og af håndteringen af risici.

3. Forslag til tiltag, der skal sikre, at der fra statens side er en omkostningseffektiv koordinering mellem Signalprogrammet og øvrige dele af Banedanmarks organisation samt mellem Signalprogrammet og andre aktører som for eksempel DSB.



4. Et bruttokatalog af besparelsesforslag på 5-10 pct. af Signalprogrammets opdaterede anlægsudgift med henblik på at udspare en ny anlægsreserve.

5. En vurdering af, om Signalprogrammet har tilstrækkelige styringsprocesser og -værktøjer, og om der er behov for organisatoriske tiltag med henblik på at understøtte gennemførelsen af Signalprogrammet som forudsat.

*Svar – Hvad  
munder reviewet  
ud i*

Reviewet skal munde ud i en rapport, der præsenterer resultaterne samt fremlægger en bruttoliste med forslag til budgetforbedringer.

Det skal således på baggrund af afrapporteringen være muligt at træffe oplyste beslutninger om Signalprogrammet fremadrettet.



*Svar – Der er  
fundet en  
leverandør*

Der er i alt modtaget fire tilbud fra velrenommerede rådgivere og i forlængelse heraf afholdt mundtlige præsentationsmøder. Der er blevet lagt vægt på, at rådgiverne har den nødvendige tekniske, juridiske og budgetmæssige kompetencer, som udførelse af opgaven kræver.

Så sent som i går tirsdag den 4. april blev et hold bestående af Deloitte inklusive underleverandørerne Civity, Mott MacDonald og LETT advokatpartnerskab tildelt opgaven.

Uden at ville forklejne opgaven har jeg tiltro til, at det valgte rådgiverhold kan gennemføre reviewet, så det kan være med til at sikre Signalprogrammet en solid platform for det fremtidige arbejde.





Det eksterne review igangsættes og gennemføres inden for en forholdsvis kort tidshorisont, og afrapportering forventes at foreligge umiddelbart omkring sommerferien.

Jeg lægger vægt på at holde forligskredsen orienteret om sagen og har derfor inviteret Deloitte til at deltage i det næste planlagte møde med forligskredsen om Signalprogrammet. Det vil give medlemmerne af forligskredsen mulighed for at stille de spørgsmål, de måtte have – om nødvendigt gennem en tilpasning af kommissoriet, så forligskredsens spørgsmål bliver belyst.

Nu vil jeg gerne vende tilbage og fortsætte med beretningen.



*Svar –  
Rigsrevisionens  
beretning til  
Statsrevisorerne*

Rigsrevisionens beretning til  
Statsrevisorerne blev offentliggjort 25.  
januar 2017.

Undersøgelsen har haft fokus på  
perioden fra kontraktindgåelse i  
2011/2012 til april 2016, og har både  
omfattet Banedanmarks forvaltning af  
Signalprogrammet og departementets  
tilsyn med Banedanmarks forvaltning af  
Signalprogrammet.

Rigsrevisionen har fundet anledning til  
at rejse kritik af begge dele.

Statsrevisorerne har efterfølgende den 2.  
februar 2017 anmodet om min  
redegørelse for de foranstaltninger og  
overvejelser, som beretningen giver  
anledning til.



Jeg har 3. april 2017 fremsendt min redegørelse til statsrevisorerne.

**Svar –  
Overordnet kritik  
og stillingstagen**

Statsrevisorerne kritiserer, at Signalprogrammet er blevet forsinket og fordyret. Denne kritik har jeg taget til efterretning.

**Svar – Tiltag #1:  
Eksternt Review**

Statsrevisorerne peger på, at der fortsat er store risici for fordyrelse og forsinkelse af Signalprogrammet, hvilket nødvendiggør en stram styring. Som nævnt vurderer jeg, at det eksterne review vil levere et godt udgangspunkt både i forhold til tid og økonomi.

**Svar – Tiltag #2:  
Styrket tilsyn**

Derudover er der allerede taget en række skridt til at styrke tilsynet med Banedanmark og Signalprogrammet, siden Rigsrevisionen afsluttede sin undersøgelse.



**Svar – Tiltag #3:  
Banedanmark  
har strammet op  
på styringen**

Banedanmark har strammet kontrollen af leverancerne fra leverandørerne og gennemfører en strammere økonomistyring, som sikrer den sammenhæng mellem aktivitet, tid og økonomi, som Rigsrevisionen i sin beretning efterspørger.

**Svar – Tiltag #4:  
Orientering af  
forligskredsen**

Endelig er der taget initiativ til at orientere forligskredsen på månedlig basis om status på projektet og dets fremdrift. Den første orientering er givet på møde i forligskredsen 14. marts 2017.

Transport-, Bygnings- og Boligudvalget orienteres også løbende.

**Svar –  
Stillingstagen til  
kritik af  
Banedanmarks  
styring af  
Signalprogramm  
et**

Den konkrete forsinkelse af Signalprogrammet skyldes flere forhold.

I 2013 er der eksempelvis kommet ændringer til den forordning, som



angiver de fælles retningslinjer for jernbanebranchen ved jernbanesikkerhedsmæssige ændringer. Denne forordning handler ikke om signalsystemer som sådan, men om de metoder man skal bruge til at sikkerhedsgodkende jernbaneanlæg generelt.

Det er første gang, at forordningen anvendes på et så stort og komplekst projekt som det danske Signalprogram, hvilket har givet en række udfordringer både hos Banedanmark og leverandørerne.

Endvidere har det vist sig, at der ud over produktleverancen er behov for mere tid til idriftsættelse, herunder sikkerheds- og funktionstest, end forudsat.



Proceduren for at opnå sikkerhedsgodkendelse af de nye systemer har givet store udfordringer for både leverandører og Banedanmark. Der er derfor lagt mere tid ind til at opnå godkendelser i den reviderede plan.

Endelig har udrustningen af tog til brug på fjernbanen også vist sig vanskeligere at gennemføre end oprindeligt forudsat.

Det har også vist sig, at opgaven med at tilpasse løsningen på S-banen til den danske kontekst har været mere tidskrævende end forudsat. Det til trods for, at leverandøren har taget udgangspunkt i et system, som leverandøren har leveret, og som er i drift andre steder. Løsningen på S-banen er nok det tætteste man kan komme på en "hyldevare". Alligevel har der vist sig



problemer med at få systemet tilpasset til danske forhold.

På den baggrund er der nu indlagt ekstra tid til tests og godkendelser på både fjernbanen og S-banen i de nye udrulningsplaner. Det har den hidtidige udrulning vist, at der er behov for.

Kvalitetssikring af de nye udrulningsplaner indgår som sagt som en del af det eksterne review.

Det nye udgiftsestimat for Signalprogrammet, som Banedanmark i samarbejde med KPMG har udarbejdet i forbindelse med genplanlægningen, har naturligt nok været i fokus. Den reviderede prognose viser, at Signalprogrammet forventer at anvende hele den afsatte bevilling inklusiv den centrale 20 pct. reserve - i alt 19,3 mia.



kr. i 2016-priser. Udgiftsestimatet lægger således op til, at der bliver behov for at anvende hele reserven på ca. 4 mia. kr.

Den nye prognose svarer stort set til det oprindelige basisoverslag for Signalprogrammet, altså budgettet eksklusiv reserver fra december 2008. Udgiftsprognoserne er således vendt tilbage til udgangspunktet fra beslutningsgrundlaget i 2008. Den besparelse på ca. 4 mia.kr., der blev stillet i udsigt i forlængelse af indgåelsen af kontrakterne i 2012, forventes således ikke længere realiseret.

Der er i det opdaterede estimat medtaget alle kendte og forventede ændringer, herunder poster til at håndtere ændrede krav til for eksempel fysik,





dokumentation eller negative påvirkninger fra andre projekter.

Programmets gennemførelse inden for budgettet forudsætter dog, at der ikke kommer store uforudsete ting til i resten af programmets levetid.

Banedanmark peger på, at fordyrelsen især skyldes, at programmet bliver to år forsinket, og at Banedanmark har været nødt til at foretage en række ændringer i planerne. Derudover vil der komme ekstra udgifter til blandt andet afsluttende tests og godkendelser, til drift af testlaboratorium og til dokumentation.

Desuden er udgiften til blandt andet fiberkabler langs jernbanen og togenes nye udstyr blevet større end Banedanmark forventede, da kontrak-



terne blev indgået i 2012. Endelig ligger der en opgave forbundet med oprydning og bortskaffelse af eksisterende udstyr (signaler, relæer, signalhytter med videre), som har været undervurderet. Det skyldes blandt andet skærpede miljøkrav samt forøgelse af opgaven.

Jeg vil i denne forbindelse gerne henlede udvalgets opmærksomhed på, at der i Anlægsstatus for 2. halvår 2016 (side 36) kan findes yderligere uddybning af de budgetposter, der har medvirket til fordyrelsen af Signalprogrammet.

Det er vigtigt at understrege, at den reserve på ca. 4 mia. kr., som oprindeligt var afsat, ikke er disponeret endnu. Men den prognose, som Banedanmark og KPMG har udarbejdet i forbindelse med genplanlægningen, viser, at det



forventes, at den vil være brugt, når projektet er afsluttet.

I forhold til spørgsmålet om håndtering af nye uforudsete fordyrelser, vil jeg gerne fremhæve det eksterne review, der netop har til opgave at udspare en ny reserve inden for det eksisterende budget.

For godt et år siden kom der en ny ledelse til i Banedanmark og i Signalprogrammet. Den har siden arbejdet på at tage højde for egne observationer og for bemærkningerne fra Rigsrevisionen vedrørende styring af leverandørerne. Banedanmark har medgivet, at Signalprogrammets dokumentation ikke har været tydelig nok og ikke har været på et tilstrækkeligt højt niveau til, at det har været muligt at



styre tilstrækkeligt effektivt på sammenhængen mellem tid, aktiviteter og økonomi. Det er jeg enig i.

Det er også derfor, at Banedanmark er i fuld gang med at rette op, således at sammenhængen mellem Signalprogrammets betalingsplaner, tidsplaner og økonomistyringsmodel bliver tydelig i opfølgningen.

Det må medgives, at både Banedanmark og Banedanmarks leverandører har undervurderet, hvor omfattende og kompleks opgaven med især dokumentation er.

*Svar –  
Stillingstagen til  
kritik af  
departementets  
tilsyn med  
Signalprogrammet  
et*

Statsrevisorerne finder det kritisabelt, at Transportministeriets departement ikke i tide har forholdt sig mere kritisk til Banedanmarks oplysninger om programmets fremdrift.



Denne kritik er taget til efterretning. Departementets tilsyn med Signalprogrammet er løbende blevet intensiveret, i takt med at oplysninger er tilgået departementet. Det er et vedvarende arbejde at tilpasse tilsynet til Signalprogrammets aktuelle stade, og mit departement vil også trække på erfaringer fra andre lande, hvor man har været eller er i gang med at gennemføre tilsvarende programmer.

Som det fremgår af beretningen vil jeg også fremhæve, at mit departement i 2. halvår af 2015 ikke var i stand til at komme til bunds i spørgsmålet om konsekvenserne for tidsplanen. De stigende problemer i Signalprogrammet var en væsentlig medvirkende faktor til, at det i november 2015 blev besluttet, at der i forbindelse med udløbet af



Banedanmarks administrerende direktørs åremål i marts 2016 var behov for nye kompetencer i Banedanmark.

Den nye administrerende direktørs tiltrædelse blev fremrykket til medio februar 2016 blandt andet ud fra hensynet om at sikre ledelsen af Signalprogrammet.

Signalprogrammet er komplekst, og jeg vil gerne tilslutte mig den bekymring, som statsrevisorernes kritik giver anledning til, for så vidt angår de fortsatte risici for forsinkelse og fordyrelse. Jeg tager det meget alvorligt og har derfor som nævnt taget initiativ til en række tiltag.

Hvor står Signalprogrammet så i dag?



Jeg ærgrer mig naturligvis over, at der fortsat er problemer i og udfordringer med Signalprogrammet godt et halvt år efter offentliggørelsen af resultatet af den gennemførte genplanlægning.

Derfor er det eksterne review et centralt element. Jeg forventer, at reviewet vil være med til at sikre en større robusthed i gennemførelsen af Signalprogrammet.

**Svar –  
Konklusion**

Signalprogrammet er baseret på, at der efter udvikling og testning af de nye signalsystemer i testmiljøer gennemføres en afprøvning i virkelig trafik på enkelte udvalgte strækninger, de såkaldte Early Deployment Lines (EDL).

Denne fremgangsmåde giver mulighed for at finde og rette fejl, inden det nye signalsystem rulles ud på hele nettet. Det



lægger også et pres på leverandøren, da det er med ibrugtagningstilladelsen til EDL-strækningen, at leverandøren kan vise, man kan levere det lovede.

Vi står nu foran aftestningen af systemet med EDL'erne. Det vil give svaret på, om leverandørerne kan levere varen.

Kontraktretligt er EDL'erne også et helt centralt omdrejningspunkt, for hvis leverandørerne ikke kan opnå den endelige ibrugtagningstilladelse – såkaldt ”final acceptance” – så vil Banedanmark være berettiget til at ophæve kontrakten med leverandøren.

I så fald vil alle leverandørens egne omkostninger være tabt, og de skal betale de penge tilbage, som de har modtaget fra Banedanmark.





Banedanmark kan endvidere rejse erstatningskrav for andet tab.

Status for Signalprogrammet er således nu, at dels skal der gennemføres et review, dels skal vi have afsluttet afprøvningen på Early Deployment Lines, så vi kan få vished for, at leverandørerne kan levere de lovede ydelser.

Til slut vil jeg nævne, at jeg har bedt Banedanmark om at undersøge, om man kan gøre yderligere for at fjerne risiko fra programmet. Jeg har stillet spørgsmålet: ”Hvordan kan vi i videst muligt omfang undgå at være ’first mover’?”

Det arbejder Banedanmark nu på. De har tilkendegivet, at det vil de kunne præsentere en plan for på det første



møde med forligskredsen efter påske.  
Den plan vil så kunne indgå i det  
kommende review.

Jeg vil i det hele taget i det videre  
arbejde sikre mig, at forligskredsen bag  
Signalprogrammet involveres tæt og  
holdes orienteret om begge processer.

Tak for ordet.