
RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om tilrettelæggelsen af en større undersøgelse af DSB

August
2013

revision
revision
revision

Tilrettelæggelsen af en større undersøgelse af DSB

13. august 2013

RN 703/13

I. Indledning

1. Statsrevisorerne har på deres møde den 16. april 2013 anmodet Rigsrevisionen om at undersøge, om DSB drives omkostningseffektivt. Statsrevisorerne begrundet bl.a. deres anmodning med, at de ønsker en bredt anlagt undersøgelse af, om DSB har drevet jernbanevirksomhed på et forretningsmæssigt grundlag. Statsrevisorerne ønsker, at der så vidt muligt inddrages benchmarks til lignende virksomheder internationalt i vurderingen af, om DSB er en veldrevet virksomhed.

Statsrevisorerne stiller i anmodningen følgende 5 spørgsmål:

- 1) Hvordan har DSB's resultater udviklet sig i perioden 1999-2012 (økonomiske resultater og performancenøgletal)? I den forbindelse ønskes en opgørelse af, hvor meget staten har betalt for DSB's ydelser (jf. trafikkontrakter mv.), og hvor meget DSB har udbetalt i udbytte til staten i samme periode?
- 2) I hvilken udstrækning har DSB været drevet omkostningseffektivt og på et forretningsmæssigt grundlag, herunder hvordan DSB har sikret, at investeringer og engagementer har været rentable og inden for formålet?
- 3) Hvordan har resultatdannelsen været på de konkurrenceudsatte aktiviteter?
- 4) Hvilken betydning har det haft for DSB at være organiseret som selvstændig offentlig virksomhed?
- 5) Har Transportministeriet som ejer af DSB ført et tilfredsstillende overordnet tilsyn med, om DSB drives efter formålet og på et forretningsmæssigt grundlag?

2. Vi vil besvare spørgsmålene i en større undersøgelse. I det følgende vil vi beskrive, hvordan undersøgelsen kan tilrettelægges og tidsrammen herfor.

II. Baggrund

3. DSB blev etableret som en selvstændig offentlig virksomhed den 1. januar 1999. DSB's formål er ifølge lov om DSB at drive jernbanevirksomhed og anden virksomhed, som ligger i naturlig forlængelse heraf. DSB skal drives på et forretningsmæssigt grundlag. Hensigten med at omdanne DSB til en selvstændig offentlig virksomhed var at styrke virksomhedens effektivitet og kundeorientering. DSB ledes af en bestyrelse på 9 medlemmer, hvoraf 6 er valgt af transportministeren og 3 af medarbejderne.

DSB-loven

Lov nr. 485 af 1. juli 1998 om den selvstændige offentlige virksomhed DSB og DSB S-tog A/S med senere ændringer.

DSB's konkurrenceudsatte aktiviteter

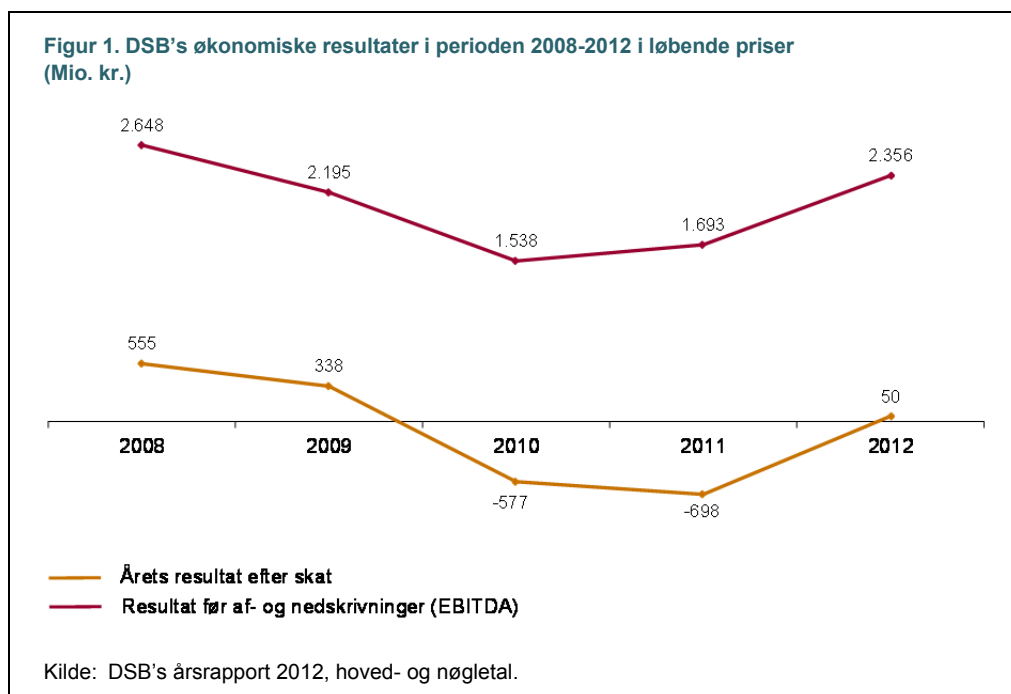
Trafikken på Kystbanen (DSB Øresund) er konkurrenceudsat. Derudover er DSB involveret i konkurrenceudsat jernbanedrift i Sverige og Tyskland

Endelig har DSB en række andre aktiviteter, der overvejende er konkurrenceudsatte. Det gælder fx DSB Vedligehold A/S og Kort & Godt A/S.

4. DSB driver jernbanetrafik i Danmark. DSB driver det meste af den indenlandske trafik på baggrund af en forhandlet kontrakt med Transportministeriet (ikke konkurrenceudsat). Den nuværende trafikkontrakt dækker en 10-årig periode og udløber ved udgangen af 2014. Det fremgår af trafikkontrakten, hvad DSB skal levere, fx antallet af tog på de forskellige strækninger, togenes rettidighed og kundetilfredshed. En mindre del af trafikken (Kystbanen) har DSB vundet i konkurrence med andre operatører og indgået en særskilt kontrakt om.

Derudover er DSB involveret i jernbanedrift i Sverige og Tyskland, hvor DSB er operatør på nogle strækninger og har investeret i andre strækninger uden at være operatør. DSB har siden december 2011 reduceret aktiviteterne i udlandet væsentligt. Således er DSB ikke længere operatør på den svenske del af Øresundsstrækningen, Västtrafikken (i og omkring Göteborg) og Roslagsbanan (omkring Stockholm). DSB er i dag kun involveret i 2 strækninger i Sverige (Småland og Uppland) og 2 mindre strækninger i Frankfurtområdet i Tyskland.

5. DSB har gennem de senere år oplevet et fald i indtjeningen og haft år med negative resultater. Resultaterne i perioden 2008-2012 er vist i figur 1.



Det fremgår af figur 1, at årets resultat faldt fra et overskud på 555 mio. kr. efter skat i 2008 til et underskud på 698 mio. kr. i 2011. Resultatet før af- og nedskrivninger faldt i samme periode fra 2.648 mio. kr. til 1.693 mio. kr.

For at rette op på den negative udvikling og forbedre resultaterne har DSB i 2012 besluttet og iværksat effektiviseringsprogrammet Sundt DSB. Målet med Sundt DSB er inden udgangen af 2014 at hæve resultatet før af- og nedskrivninger med knap 1 mia. kr. fra 2011-niveauet. Målet for Sundt DSB er dermed et resultat på 2008-niveau. Sundt DSB indeholder en række effektiviseringstiltag, som DSB er i gang med at implementere. Som det fremgår af figur 1, har DSB i 2012 forbedret resultatet i forhold til 2011.

III. Tilrettelæggelse af en større undersøgelse af DSB

6. På baggrund af Statsrevisorernes spørgsmål ser vi på nuværende tidspunkt undersøgelsen falde i 3 dele:

I *første del* vil vi analysere DSB's resultater, finansielle nøgletal og performancenøgletal i perioden 1999-2012 samt statens betalinger til og udbytte fra DSB. For at kunne sammenligne nøgletallene over perioden, vil der være behov for, at data korrigeres for de ændringer i regnskabspraksis mv., der har fundet sted i perioden. Vi vil desuden gå i dybden med DSB's økonomiske resultater i perioden 2007-2012 og bl.a. analysere resultatdannelsen for DSB's konkurrenceudsatte aktiviteter i ind- og udland. Vi besvarer i denne del af undersøgelsen Statsrevisorernes spørgsmål 1 og 3.

I *anden del* vil vi undersøge, om DSB har været drevet omkostningseffektivt. Det vil vi gøre ved at sammenligne DSB's omkostningseffektivitet med lignende jernbaneoperatører i Europa (benchmarks) ved hjælp af de data, som Transportministeriet har bestilt hos et tysk konsulentfirma, jf. boks 1.

BOKS 1. BENCHMARKUNDERSØGELSER AF DSB

Transportministeriet har i 2009 fået gennemført en analyse af DSB's omkostningsniveau sammenlignet med en række andre jernbaneoperatører i Europa. Analysen tager udgangspunkt i DSB's omkostningsniveau i 2007 og "normaliserer" en række forhold, som operatørerne ikke selv umiddelbart kan ændre på, fx landenes omkostningsniveau og togenes hastighed. Analysen er foretaget af et tysk konsulentfirma, som har haft adgang til internt datamateriale fra en række andre jernbaneoperatører i Europa.

Transportministeriet er ved at indgå en ny kontrakt med konsulentfirmaet om en benchmarkanalyse af DSB's økonomi og resultater. Analysen skal baseres på fremskrivninger med udgangspunkt i jernbaneoperatørernes regnskabs- og budgettal.

Derudover vil vi undersøge, hvordan DSB har sikret, at investeringer er rentable og inden for formålet, bl.a. ved at vurdere DSB's processer for godkendelse af investeringer og målopfyldelsen for udvalgte investeringer. Endelig vil vi med udgangspunkt i nogle konkrete cases vurdere, hvilken betydning DSB's rammevilkår (fx det, at DSB er en selvstændig offentlig virksomhed) har for DSB's mulighed for at drive jernbanevirksomhed. Vi besvarer i denne del af undersøgelsen Statsrevisorernes spørgsmål 2 og 4.

I *tredje del* vil vi undersøge Transportministeriets tilsyn med DSB. Vi vil se på, hvordan ministeriet generelt fører tilsyn, og hvordan ministeriet understøtter, at DSB driver virksomhed på et forretningsmæssigt grundlag – eventuelt med udgangspunkt i én eller flere konkrete sager. Vi besvarer i denne del af undersøgelsen Statsrevisorernes spørgsmål 5.

Foreløbige afgrænsninger

7. Som det fremgår af ovenstående, vil vi i undersøgelsens første del analysere DSB's overordnede resultater i perioden 1999-2012. I resten af undersøgelsen vil vi fokusere på en afgrænset periode for at kunne gå mere i dybden med problemstillingerne. Vi har valgt at fokusere på perioden 2007-2012, bl.a. fordi der i forbindelse med sagen om mulig statsstøtte til DSB allerede er udarbejdet analyser af DSB's økonomiske resultater i perioden 1999-2006, og fordi vi dermed dækker den periode, hvor DSB har haft udenlandske engagementer.

Statsstøttesagen

I 2010 afgjorde Europa-Kommissionen en sag vedrørende kontrakter om offentlig trafikbetjening mellem Transportministeriet og DSB fra 1999 og frem.

Europa-Kommissionens analyse og konklusioner hvilede bl.a. på en grundig analyse af DSB's regnskaber i perioden 1999-2006. Denne regnskabsanalyse var udarbejdet af KPMG på vegne af Transportministeriet.

8. I undersøgelsens anden del vil vi se nærmere på udvalgte investeringer. Vi vil som udgangspunkt ikke inddrage investeringer, som vi allerede har vurderet i beretningerne om rejsekortprojektet (nr. 9/2010), Kystbanen (nr. 12/2010) og DSB's anskaffelse og færdiggørelse af IC4- og IC2-tog (nr. 14/2011).

9. Med hensyn til effektiviseringsprogrammet Sundt DSB, vil vi i denne undersøgelse ikke være i stand til at vurdere programmets målopfyldelse og effekter, da programmet ikke afsluttes før ultimo 2014. Vi vil dog kunne give en midtvejsstatus på programmet, og i øvrigt følger vi programmet i forbindelse med årsrevisionen af DSB.

IV. Afslutning

10. Hvis Statsrevisorerne ønsker det, vil Rigsrevisionen iværksætte en større undersøgelse, der tager udgangspunkt i de rammer, som vi har skitseret. Vi forventer at kunne afgive en beretning til Statsrevisorerne i marts 2014. Med denne timing vil vi kunne inddrage regnskabsdata fra 2012 og data vedrørende 1. halvår 2013.

11. Vi skal for en god ordens skyld understrege, at der undervejs kan ske ændringer i tilrettelæggelsen og afgrænsningen af undersøgelsen i forhold til det skitserede oplæg.

Lone Strøm