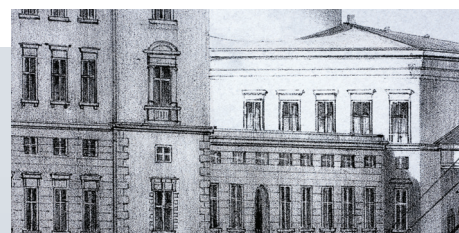


14/2014

STATSREVISORERNE



Beretning om ministeriernes aktstykker om inve- steringsprojekter til Folketingets Finansudvalg



14/2014

Beretning om ministeriernes aktstykker om investeringsprojekter til Folketingets Finansudvalg

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 2015

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.

Finansministeren, forsvarsministeren, transportministeren og klima-, energi- og bygningsministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministrenes redegørelser.

På baggrund af ministrenes redegørelser og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske midt i september 2015.

Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2014, som afgives i februar 2016.

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 978-87-7434-463-6

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM MINISTERIERNES AKTSTYKKER OM INVESTERINGS- PROJEKTER TIL FOLKETINGETS FINANSUDVALG

Et ministerium kan få en bevilling i løbet af finansåret, ved at Folketingets Finansudvalg tiltræder et aktstykke, fx en bevillingsansøgning om et investeringsprojekt.

Det er fagministeriets ansvar at udarbejde aktstykket, så det lever op til budgetvejledningens krav om form og indhold, og så det udgør et fyldestgørende beslutningsgrundlag for Finansudvalget. Finansministeriet skal som led i den statslige budgetkoordination tilslutte sig aktstykket og vurderer i den forbindelse, om aktstykket kan gennemføres inden for de bevillingsretlige og budgettekniske rammer.

Rigsrevisionens gennemgang af 112 aktstykker om investeringsprojekter for i alt ca. 56 mia. kr. viser, at hovedparten af de krav, som budgetvejledningen stiller til aktstykker, er opfyldt. Gennemgangen viser dog også, at der har manglet oplysninger, som Finansudvalget anser for væsentlige, og oplysninger om projekternes totaløkonomi, pris, funktionalitet mv. mangler eller fremstår uensartede.

Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende, at sagsfremstillingen i ministeriernes aktstykker ikke på alle punkter har haft den forudsatte kvalitet. Aktstykkerne fremstår uensartede og mangelfulde, fx med hensyn til hvordan investeringsprojekternes pris og risici er opgjort.

Det betyder, at grundlaget for Finansudvalgets beslutninger om investeringsprojekterne har været mindre fyldestgørende.

Statsrevisorerne finder det relevant, at Finansministeriet vil opdatere budgetvejledningen med henblik på at skabe større overensstemmelse mellem kravene til og den praktiske udformning af aktstykker. Statsrevisorerne skal i den forbindelse opfordre Finansudvalget og Finansministeriet til dialog om, hvilke oplysninger der må anses for relevante og nødvendige i aktstykker.

Statsrevisorerne,
den 20. maj 2015

*Peder Larsen
Henrik Thorup
Kristian Jensen
Klaus Frandsen
Lennart Damsbo-
Andersen
Lars Barfoed*



Beretning til Statsrevisorerne om ministeriernes aktstykker om investeringsprojekter til Folketingets Finansudvalg

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 § 7. Finansministeriet, § 12. Forsvarsministeriet, § 28. Transportministeriet og § 29. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet.

Indholdsfortegnelse

1.	Introduktion og konklusion	1
1.1.	Formål og konklusion	1
1.2.	Baggrund	3
1.3.	Revisionskriterier, metode og afgrænsning	5
2.	Opfylder aktstykkerne budgetvejledningens krav?	7
2.1.	Aktstykkernes indledning	9
2.2.	Aktstykkernes sagsfremstilling	13
2.3.	Aktstykkernes øvrige punkter	19
3.	Fagministeriernes udarbejdelse af aktstykker	20
3.1.	Fagministerierne udarbejder aktstykkerne efter budgetvejledningen	20
3.2.	Fagministerierne har procedurer til at sikre aktstykkeforelæggelse	23
4.	Finansministeriets behandling af aktstykker	25
4.1.	Finansministeriet har retningslinjer for kvalitetssikring	25
4.2.	Finansministeriet behandler aktstykkerne	27
	Bilag 1. Metode	29
	Bilag 2. Oversigt over de 112 aktstykker	32
	Bilag 3. Ordliste	37

Beretningen vedrører finanslovens § 7. Finansministeriet, § 12. Forsvarsministeriet, § 28. Transportministeriet og § 29. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Finansministeriet:

Claus Hjort Frederiksen: april 2009 - oktober 2011

Bjarne Corydon: oktober 2011 -

Forsvarsministeriet:

Gitte Lillund Bech: februar 2010 - oktober 2011

Nick Hækkerup: oktober 2011 - august 2013

Nicolai Wammen: august 2013 -

Transportministeriet:

Hans Christian Schmidt: februar 2010 - oktober 2011

Henrik Dam Kristensen: oktober 2011 - august 2013

Pia Olsen Dyhr: august 2013 - februar 2014

Magnus Johannes Heunicke: februar 2014 -

Klima-, Energi- og Bygningsministeriet:

Lykke Friis: november 2009 - oktober 2011

Martin Lidegaard: oktober 2011 - februar 2014

Rasmus Helveg Petersen: februar 2014 -

Beretningen har i udkast været forelagt Finansministeriet, Forsvarsministeriet, Transportministeriet og Klima-, Energi- og Bygningsministeriet, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

I beretningen har Rigsrevisionen også behandlet aktstykker fra Skatteministeriet, Justitsministeriet, Uddannelses- og Forskningsministeriet, Undervisningsministeriet, Kulturministeriet og Miljøministeriet. Rigsrevisionen har forelagt resultaterne af revisionen af aktstykkerne for de pågældende ministerier. Ministeriernes bemærkninger er ligeledes afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om aktstykker om investeringsprojekter. Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i maj 2014, da vi i vores revisioner ofte inddrager aktstykker og bl.a. har hæftet os ved, hvor forskellige de er.

2. Et aktstykke er en bevillingsansøgning fra et ministerium til Folketingets Finansudvalg i løbet af finansåret. Finansudvalget træffer med aktstykkerne den endelige beslutning om, hvorvidt staten skal investere penge og dermed igangsætte fx større projekter. Aktstykkerne skal derfor redegøre for grundlaget for investeringsbeslutningen, bl.a. de økonomiske forhold.

3. Finansudvalget har i sin beretning om udvalgets arbejdsform mv. bl.a. skrevet, at sagsfremstillingen i aktstykkerne skal udgøre et fyldestgørende beslutningsgrundlag for udvalget. De konkrete krav til aktstykkernes form og indhold er fastsat i budgetvejledningen.

BOKS 1. BUDGETVEJLEDNINGEN

Budgetvejledningen er en vejledning i bevillingsregler på det statslige område. Budgetvejledningen udarbejdes af Finansministeriet, og Finansudvalget godkender den.

Budgetvejledningen opdateres jævnligt og tiltrædes som aktstykke af Finansudvalget. Finansministeren udsteder derefter et cirkulære om budgetvejledningen. Den nugældende version er Budgetvejledning 2014, jf. cirkulære nr. 9802 af 10. december 2013.

4. Denne undersøgelse omfatter 112 aktstykker om investeringsprojekter såsom byggerier (fx en universitetsbygning), anskaffelser (fx et tog eller en helikopter) og anlægsprojekter (fx en bro, vej eller jernbane), som Finansudvalget godkendte i perioden januar 2011 - september 2014. Finansudvalget godkendte ved de 112 aktstykker bevillinger til investeringsprojekter for i alt ca. 56 mia. kr.

5. De 112 aktstykker kommer fra 10 ministerier. Hertil kommer 3 tidligere ministerier. Ca. 80 af de 112 aktstykker, som vi har gennemgået, er fremsendt af enten Transportministeriet, Forsvarsministeriet eller Klima-, Energi- og Bygningsministeriet. Vi har derfor undersøgt, om disse 3 fagministerier udarbejder aktstykkerne i overensstemmelse med budgetvejledningen. Vi har endvidere undersøgt Finansministeriets rolle i kvalitetssikringen af aktstykkernes indhold over for budgetvejledningens krav.

De 10 ministerier er:

- Finansministeriet
- Transportministeriet
- Forsvarsministeriet
- Klima-, Energi- og Bygningsministeriet
- Skatteministeriet
- Justitsministeriet
- Uddannelses- og Forskningsministeriet
- Undervisningsministeriet
- Kulturministeriet
- Miljøministeriet.

6. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om fagministerierne og Finansministeriet sikrer, at aktstykkerne om investeringsprojekter opfylder budgetvejledningens krav. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Opfylder aktstykkerne om investeringsprojekter budgetvejledningens krav til, hvilke oplysninger der skal fremgå af aktstykkerne?
- Udarbejder Transportministeriet, Forsvarsministeriet og Klima-, Energi- og Bygningsministeriet aktstykkerne i overensstemmelse med budgetvejledningens krav til oplysninger om investeringsprojekter?
- Gennemgår Finansministeriet, om aktstykkerne opfylder budgetvejledningens krav til oplysninger om investeringsprojekter?

KONKLUSION

Rigsrevisionen finder, at budgetvejledningens krav til oplysninger om investeringsprojekter i aktstykkerne bør være klarere for at gøre aktstykkerne mere ensartede og gennemsigtige. Dette vil tydeliggøre de bevillingsmæssige forudsætninger for projekterne og dermed styrke aktstykkerne som beslutningsgrundlag for Finansudvalget.

Rigsrevisionen vurderer samlet, at fagministerierne og Finansministeriet ikke i tilstrækkelig grad sikrer, at aktstykker om investeringsprojekter opfylder budgetvejledningens krav. Undersøgelsen viser, at de 112 gennemgåede aktstykker i vidt omfang indeholder de oplysninger, som budgetvejledningen stiller krav om. Dog mangler mange aktstykker centrale oplysninger om projekterne, mens andre centrale oplysninger fremstår uensartede. Hverken de 3 fagministerier (Transportministeriet, Forsvarsministeriet og Klima-, Energi- og Bygningsministeriet) eller Finansministeriet har tilstrækkeligt fokus på systematisk at sikre, at alle centrale oplysninger fremgår, når de udarbejder og behandler aktstykkerne. Rigsrevisionen finder, at det forhold, at centrale økonomiske og ikke-økonomiske oplysninger enten ikke indgår i aktstykkerne eller fremstår uensartede, svækker aktstykkerne som beslutningsgrundlag.

Særligt vil Rigsrevisionen fremhæve, at 2 væsentlige oplysninger generelt ikke indgår i aktstykkerne. For det første indeholder de 112 aktstykker kun i meget få tilfælde oplysninger om totaløkonomiske vurderinger, herunder hvilket løsningsforslag der bedst kan betale sig. For det andet indeholder ingen af aktstykkerne oplysninger om administrative, erhvervs- og miljømæssige samt eventuelle EU-retlige konsekvenser af de foreslåede investeringsprojekter – til trods for at Finansudvalget har fremhævet disse oplysninger som vigtige elementer i udvalgets beslutningsgrundlag.

Derudover vil Rigsrevisionen fremhæve, at prisen på projekterne fremstår uensartet i aktstykkerne. De samlede udgifter til projekterne beskrives forskelligt i aktstykkerne, og det er fx uklart, hvornår interne lønomkostninger og reserver indgår i aktstykkernes prisskøn. Dette gør prisoplysningerne ugennemsigtige og usammenlignelige. Endvidere betyder manglen på konkrete krav til oplysninger om selve projektet, at oplysninger om fx risici, der kan fordyre det enkelte projekt, enten er beskrevet meget forskelligt eller slet ikke er beskrevet i aktstykkerne.

På den baggrund finder Rigsrevisionen, at Finansministeriet bør gennemgå budgetvejledningens krav til oplysninger i aktstykkerne for at sikre, at disse fortsat er relevante og i overensstemmelse med praksis. Samtidig bør Finansministeriet overveje, om kravene bør være mere entydige, og om det også er relevant at redegøre for totaløkonomiske vurderinger i aktstykker om anskaffelser. Finansministeriet har tilkendegivet, at ministeriet i forbindelse med næste opdatering af budgetvejledningen vil skabe større overensstemmelse mellem kravene til og praksis for udformningen af aktstykker.

1.2. Baggrund

7. Bevillinger gives almindeligvis på finansloven, men et ministerium kan også opnå en bevilling i løbet af finansåret, ved at Finansudvalget tiltræder et aktstykke. Når Finansudvalget tiltræder et aktstykke, er ministeren stillet, som om Folketinget har givet sit samtykke.

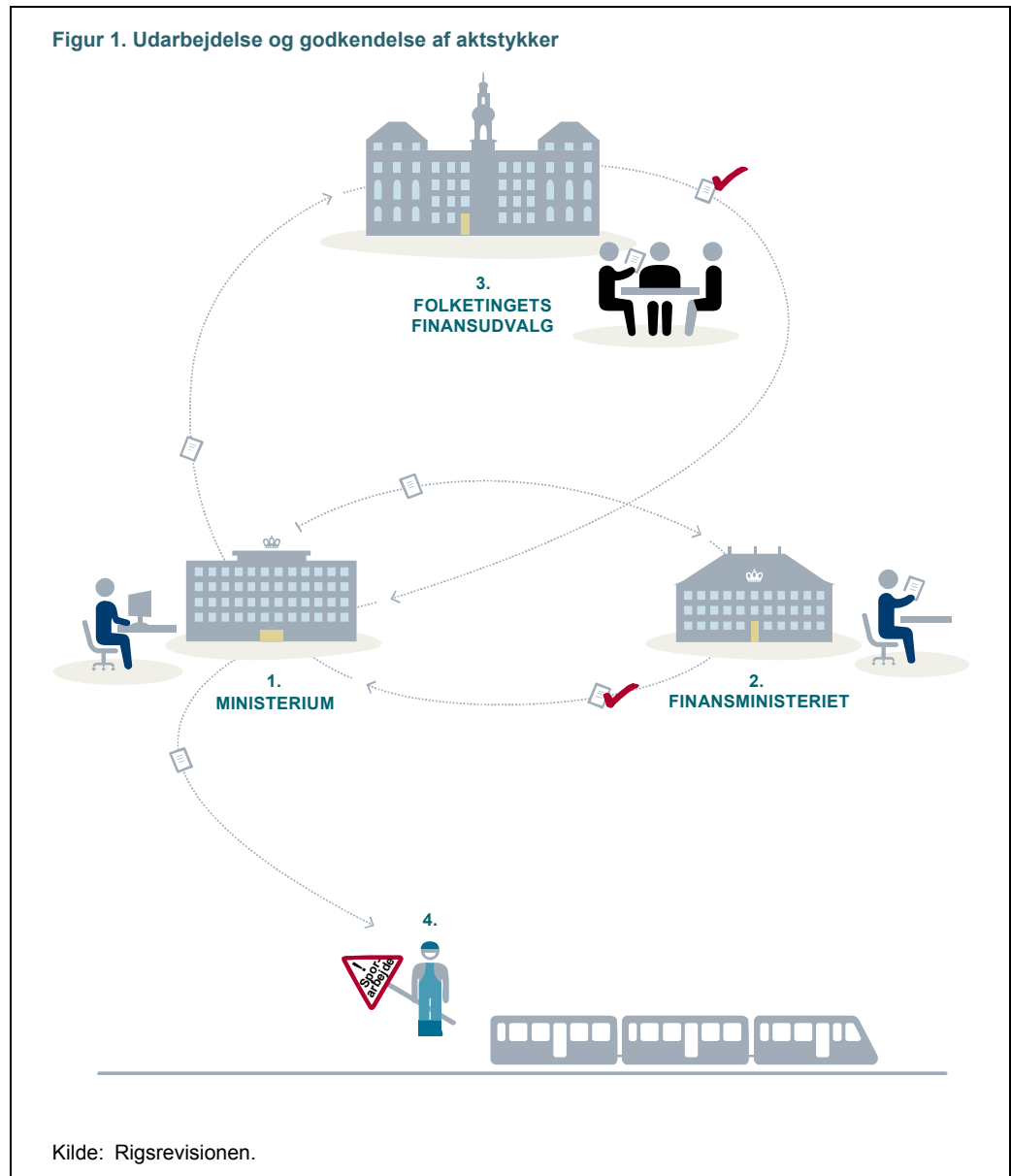
Ministerierne kan således sende et aktstykke til Finansudvalget, når der opstår et finansieringsbehov i løbet af finansåret, som ikke kan vente med at blive godkendt på en senere finanslov. Derudover skal ministerierne have Finansudvalgets godkendelse til at anvende en såkaldt betinget bevilling, selv om bevillingen allerede er tildelt på finansloven. Endelig skal ministerierne forelægge visse projekter til godkendelse i Finansudvalget, hvis projekterne overskrider nogle nærmere fastsatte beløbsgrænser.

8. Hovedparten af de større investeringsprojekter er rodfæstet i politiske aftaler, ligesom forslagene i de fleste aktstykker finansieres ved at bruge bevillinger, som ministerierne allerede har fået på finansloven. Der er derfor for mange af projekternes vedkommende allerede taget politisk beslutning om at tildele pengene til områderne og projekterne. Aktstykkerne udgør den endelige godkendelse af, at Folketinget er indstillet på at bruge statens penge på projektet og dermed sætte anskaffelsen, byggeriet eller anlægget i gang. Oplysningerne om investeringsprojekterne i aktstykkerne udgør derfor også de *endelige* bevillingsforudsætninger for investeringsprojektet.

9. Kravene til de oplysninger, som et aktstykke skal indeholde, findes i budgetvejledningens afsnit 3.5 om udarbejdelse af aktstykker. Kravene er både af indholds- og formmæssig karakter. De centrale dele af aktstykket er rettet mod at beskrive projektet og dermed udforme aktstykket som et fagligt grundlag for en endelig investeringsbeslutning. Mange af kravene er også rettet mod, at ministerierne i aktstykkerne skal redegøre for det budgettekniske og bevillingsretlige grundlag for det bevillingsforslag, som fremlægges i aktstykkerne. I undersøgelsen har vi fokuseret på, om aktstykkerne opfylder den indholdsmæssige del af kravene i budgetvejledningen.

Udarbejdelse og godkendelse af aktstykker

10. Figur 1 viser processen for udarbejdelse og godkendelse af aktstykker.



Figur 1 viser, hvordan aktstykkeprocessen generelt forløber. Arbejdet med aktstykket starter med et udkast til aktstykke, som fagministeriet udfærdiger. Udkastet sendes til Finansministeriet. Finansministeriet og fagministeriet har herefter en dialog om aktstykkets udformning og indhold. Når Finansministeriet har tilsluttet sig aktstykket, forelægger fagministeriet det for Finansudvalget. Når Finansudvalget har godkendt aktstykket, kan fagministeriet sætte projektet i gang.

11. Det er altså det enkelte fagministerium, der udfærdiger aktstykket, og det er fagministeriets ansvar at sikre, dels at aktstykkets oplysninger er rigtige og opfylder budgetvejledningens krav, dels at der udarbejdes og fremsendes et aktstykke i de tilfælde, hvor budgetvejledningen, finansloven eller anden lovgivning stiller krav herom.

12. Udgangspunktet for Finansministeriets rolle i behandlingen af aktstykkerne er kravet i budgetvejledningen om, at Finansministeriet skal tilslutte sig aktstykkerne, inden de sendes til Finansudvalget, jf. budgetvejledningens afsnit 3.4.1. Finansministeriets tilslutning til aktstykker skal ses i sammenhæng med ministeriets rolle i den statslige budgetkoordination.

Finansministeriet har i Økonomisk-Administrativ Vejledning (ØAV) beskrevet, at ministeriets behandling af aktstykker omfatter en behandling af aktstykkerne ud fra en budgetteknisk og bevillingsretlig synsvinkel. Finansministeriet påser, at forslagene er i overensstemmelse med gældende regler og i øvrigt formelt og teknisk er i orden og forståelige. Ved sin gennemgang søger Finansministeriet at sikre, at forslagene kan gennemføres inden for rammerne af de bevillingsretlige regler og de budgettekniske retningslinjer, herunder budgetvejledningen. Gennemgangen har ifølge ØAV til formål at sikre, at forskrifterne for den tekniske opbygning af aktstykker er overholdt. Desuden vurderer Finansministeriet i den forbindelse, om dispositionen kan afvente bevilling på finansloven og derfor ikke skal lægges op som aktstykke.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

Revisionskriterier

13. I vores undersøgelse af, om aktstykkerne opfylder budgetvejledningens krav til oplysninger (kap. 2), gennemgår vi 112 aktstykker ud fra kravene i budgetvejledningens afsnit 3.5. Her anvender vi budgetvejledningens krav som kriterier for vores revision.

14. I kap. 3 og 4 har vi fokus på ministeriernes arbejdsgange i forbindelse med udarbejdelsen af aktstykker med særligt sigte på, hvordan ministerierne sikrer, at aktstykkerne opfylder budgetvejledningens krav. Derfor er revisionskriterierne fastsat med henblik på at belyse, om der i ministeriernes arbejde med aktstykkerne sker en sikring af, at oplysningerne indgår i aktstykket.

Metode

15. I undersøgelsen har vi fokus på, om aktstykkerne udgør et tilstrækkeligt beslutningsgrundlag for Finansudvalget. Det har vi dels vurderet ved at undersøge, om aktstykkerne indeholder de oplysninger, som budgetvejledningen stiller krav om, dels ved at se på, om Transportministeriet, Forsvarsministeriet og Klima-, Energi- og Bygningsministeriet samt Finansministeriet med sine processer sikrer, at aktstykkerne får den rette kvalitet.

16. Kap. 2 (undersøgelsens delmål 1) er baseret på en gennemgang af 112 aktstykker om investeringsprojekter, som er godkendt af Finansudvalget i perioden januar 2011 - september 2014. De 112 aktstykker udgør samtlige aktstykker om anlægsprojekter, anskaffelser og byggerier i perioden og svarer til ca. 1/5 af i alt ca. 550 tiltrådte aktstykker. I bilag 2 er der en liste over de 112 aktstykker fordelt på ministerier.

Aktstykker kan være både orienterende og søgende. Hvis der er tale om et søgende aktstykke, skal Finansudvalget tiltræde aktstykket, før ministeren, der er afsender, kan afholde udgifter til projektet.

Som nævnt ovenfor har vi i undersøgelsen anvendt kravene i budgetvejledningens afsnit 3.5 om udarbejdelse af aktstykker som kriterier i vores gennemgang af de 112 aktstykker. Budgetvejledningens krav til aktstykkernes form og indhold varierer med hensyn til kravenes præcision og entydighed. I nogle tilfælde kan det entydigt afgøres, om aktstykkerne opfylder kravene, mens andre af budgetvejledningens krav er formuleret mere åbent. Nogle krav er desuden kun relevante i bestemte situationer. Forskellen i karakteren af budgetvejledningens krav har betydning for vores vurdering af, om aktstykkerne opfylder kravene.

I budgetvejledningen er der flere krav til aktstykkerne, end vi har medtaget i denne undersøgelse. De krav, som vi har valgt at udelade, er primært krav, der ikke vedrører aktstykker om investeringsprojekter. Vi omtaler disse krav nærmere i vores metodebilag (bilag 1).

17. Kap. 3 og 4 (undersøgelsens delmål 2 og 3) omfatter dels en gennemgang af 3 fagministeriers og Finansministeriets procedurer vedrørende aktstykker, dels en gennemgang af 15 udvalgte aktstykkcases som dokumentation for kvalitetssikringen af aktstykkerne. De 15 sager er udvalgt blandt undersøgelsesperiodens 3 største leverandører af aktstykker om investeringsprojekter: Transportministeriet (anlægsprojekter), Forsvarsministeriet (anskaffelser) og Klima-, Energi- og Bygningsministeriet (byggerier). Vi har udvalgt aktstykker til vores gennemgang, som er typiske for de 3 fagministerier og typer af investeringsprojekter.

Bilag 3 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

18. Revisionen er udført i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik, jf. boks 2.

BOKS 2. GOD OFFENTLIG REVISIONSSKIK

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

Afgrænsning

19. Vi har undersøgt 112 aktstykker om større investeringsprojekter (anlægsprojekter, anskaffelser og byggerier), som er tiltrådt af Finansudvalget i perioden januar 2011 - september 2014.

20. Vi har ikke vurderet, om oplysningerne i aktstykkerne er korrekte, og i de tilfælde, hvor der mangler oplysninger i aktstykkerne, har vi ikke undersøgt, hvorfor de ikke indgår.

21. Vi skal endelig bemærke, at vi kun koncentrerer os om aktstykkeprocessen, dvs. tidspunktet, fra fagministeriet igangsætter arbejdet med at udarbejde et aktstykke om et projekt, til aktstykket er tiltrådt af Finansudvalget. Vi har således hverken undersøgt den proces, der går forud for beslutningen om at fremlægge et aktstykke, eller den periode, der følger, efter at aktstykket godkendes af Finansudvalget.

2. Opfylder aktstykkerne budgetvejledningens krav?

Rigsrevisionen finder, at de 112 aktstykker om investeringsprojekter opfylder hovedparten af de krav, som budgetvejledningen stiller til aktstykker.

På flere punkter mangler der dog centrale oplysninger i aktstykkerne. De fleste aktstykker mangler således oplysninger om totaløkonomiske vurderinger, og derfor fremgår det generelt ikke, hvordan aktstykkernes forslag tilgodeser hensynet til sparsommelighed. Herudover indeholder ingen af aktstykkerne oplysninger om administrative, erhvervs- og miljømæssige samt eventuelle EU-retlige konsekvenser, hvilket Finansudvalget ellers særligt har fremhævet som en væsentlig del af beslutningsgrundlaget. Rigsrevisionen finder det bemærkelsesværdigt, at så få aktstykker indeholder oplysninger om totaløkonomi, og at ingen af aktstykkerne angiver de nævnte konsekvenser.

På et centralt punkt fremstår oplysningerne i aktstykkerne uensartede. Det gælder prisen på projekterne. Den måde, som aktstykkernes oplysninger om de samlede udgifter til projekterne fremstilles på, skaber uklarhed om, hvilke udgifter – fx lønomkostninger og reserver – der indgår i prisskønnet. Det gør prisoplysningerne ugenomsigtige og usammenlignelige.

Der er generelt stor forskel på, hvordan projekterne beskrives i aktstykkerne. Fx er risici ved projekterne beskrevet meget forskelligt eller slet ikke. Det kan skyldes, at budgetvejledningen ikke stiller konkrete krav til oplysninger om fx projekternes tidsramme, funktionalitet/kvalitet og risici.

Efter Rigsrevisionens opfattelse har disse forhold negative konsekvenser for aktstykkernes kvalitet og dermed for, hvordan aktstykkerne fremstår som beslutningsgrundlag. Finansministeriet bør derfor præcisere budgetvejledningens krav – særligt i forhold til aktstykkernes sagsfremstilling – og i den forbindelse overveje, om kravet om at redegøre for totaløkonomiske vurderinger også skal omfatte aktstykker om anskaffelser. Dette kan samlet set gøre aktstykkernes indhold mere ensartet og styrke dem som beslutningsgrundlag.

22. I dette kapitel undersøger vi, om de 112 aktstykker om investeringsprojekter opfylder budgetvejledningens krav til de oplysninger, der skal fremgå af aktstykkerne.

23. Kravene til aktstykkernes struktur og indhold fremgår af budgetvejledningens afsnit 3.5 om udarbejdelse af aktstykker. Boks 3 viser budgetvejledningens krav til aktstykkernes struktur.

BOKS 3. BUDGETVEJLEDNINGENS KRAV TIL AKTSTYKKERNES STRUKTUR

Aktstykker opstilles i følgende punkter:

- a. Indledning
- b. Sagsfremstilling
- c. Motivering for forelæggelsen
- d. Tilslutning fra andre myndigheder
- e. Forslaget
- f. Finansministeriets tilslutning.

De anvendte litra skal angives i aktstykkets venstre margin. Anvendes et punkt ikke, udelades det fuldstændigt.

Kilde: Budgetvejledningen, afsnit 3.5 om udarbejdelse af aktstykker.

Hvert punkt har en funktion i aktstykket. Budgetvejledningens krav til aktstykkernes opstilling skal være opfyldt i alle aktstykker, hvor det er relevant. I aktstykkets 2 første afsnit – *indledning (pkt. a)* og *sagsfremstilling (pkt. b)* – præsenteres og beskrives aktstykkets forslag. I disse afsnit skal de projektspecifikke oplysninger fremgå, herunder bl.a. begrundelsen for forslaget, detaljer om økonomi og finansiering samt konsekvenser af forslaget. Kravene i de resterende afsnit i aktstykket (pkt. c-f) har karakter af budgettekniske og bevillingsretlige krav.

24. Vi har behandlet de krav til aktstykkerne, som er relevante for aktstykker om anlægsprojekter, anskaffelser og byggerier. Vi har vurderet, om budgetvejledningens krav til aktstykkerne er opfyldt. Kapitlet er bygget op, så de 2 første afsnit handler om henholdsvis aktstykkernes *indledning* og *sagsfremstilling*, mens det sidste afsnit handler om aktstykkernes øvrige punkter.

2.1. Aktstykkernes indledning

25. Vi har undersøgt, om de 112 aktstykker opfylder de krav, som budgetvejledningen stiller til aktstykkernes indledning.

26. Tabel 1 viser resultaterne af vores gennemgang af indledningen i de 112 aktstykker.

Tabel 1. Aktstykkernes opfyldelse af budgetvejledningens krav til oplysninger i indledningen

Budgetvejledningens krav, som behandles i denne beretning	Antal aktstykker, hvor kravet er relevant	Antal relevante aktstykker, hvor kravet er opfyldt	Opfyldelsesgrad	Uddybende bemærkninger til kravet
Er det oplyst, hvilket ministerium der stiller forslaget?	112	112	●	
Er karakteren af den foreslåede disposition oplyst?	112	112	●	
Er de samlede udgifter ved dispositionen – eller udgifterne på årsbasis – oplyst?	112	107	●	X
Er den eventuelle udgift i finansåret angivet?	81	50	●	X
Er der oplysninger om kontering eller om fordelingen på finansår af eventuelle udgifter ud over finansåret?	112	112	●	
Er oplysningerne givet hver for sig, hvis aktstykket omfatter flere dispositioner?	11	11	●	
Er det for forslag, der medfører en merudgift, anført, om merudgiften afholdes af en reserve eller modsvares af en kompenserende budgetforbedring?	6	6	●	
Er det for forslag, der ikke medfører en merudgift, angivet, om udgiften afholdes inden for en given bevilling, eller om forslaget ikke medfører udgifter i finansåret?	81	79	●	
Er det oplyst, om aktstykket ikke må offentliggøres?	30	30	●	

● ≤50 % ● 50-99 % ● 100 %

Kilde: Rigsrevisionen.

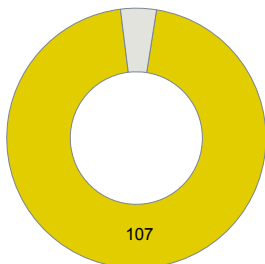
Det fremgår af tabel 1, at vi har vurderet 9 af budgetvejledningens krav til aktstykkernes indledning. De 112 aktstykker opfylder 6 af de 9 krav fuldt ud, mens 3 krav er opfyldt i over halvdelen af aktstykkerne.

De 112 aktstykker opfylder dermed i høj grad budgetvejledningens krav til, hvilke oplysninger der skal fremgå af aktstykkernes indledning. Rigsrevisionen har dog bemærkninger til 2 forhold vedrørende kravene og aktstykkernes opfyldelse heraf. Det gælder de krav, hvor der i tabellen er angivet et kryds.

Oplysninger om de samlede udgifter eller udgiften på årsbasis

27. Det fremgår af budgetvejledningens *afsnit 3.5.1 Indledning (pkt. a)*, at indledningen i kortfattet form skal indeholde oplysninger om bl.a. de samlede udgifter eller udgifterne på årsbasis ved dispositionen.

I 107 ud af 112 relevante aktstykker er de samlede udgifter ved dispositionen – eller udgifterne på årsbasis – oplyst.



Kilde: Rigsrevisionen.

Vi har vurderet, at kravet er relevant for alle aktstykker og er opfyldt i 107 ud af 112 aktstykker. Opfyldelsesgraden er således høj. Vi har dog bemærkninger til den måde, som udgiften præsenteres på, fordi aktstykkernes udgiftsskøn er uensartede på tværs af ministerier og bevillingstyper.

28. Budgetvejledningen præciserer ikke, hvordan et projekts samlede udgift – eller udgiften på årsbasis – skal fremstilles i aktstykkerne. Ifølge budgetvejledningens kap. 2 er der endvidere forskel på, hvilke udgifter der skal medregnes i den samlede udgift. Det fremgår fx af budgetvejledningen, at interne produktionsomkostninger, dvs. primært løn, skal medregnes, hvis et investeringsprojekt finansieres via en driftsbevilling. Hvis projektet derimod finansieres via en anlægsbevilling, skal interne produktionsomkostninger ikke medregnes. Dog er der undtagelser fra disse generelle bevillingsregler.

29. Vores gennemgang viser, at der er forskel på, hvordan de udgiftselementer, som indgår i den samlede udgift i aktstykkernes indledning, beskrives. Boks 4 viser eksempler på oplysninger om den samlede udgift i 3 aktstykker.

BOKS 4. EKSEMPLER PÅ OPLYSNINGER OM DEN SAMLEDE UDGIFT I 3 AKTSTYKKER

Akt 123 19/6 2014 om anskaffelse af 9 pansrede køretøjer af typen MASTIFF III

- Udgiftsskøn i aktstykkets indledning: ca. 284 mio. kr.
- Ifølge aktstykket omfatter den samlede udgift på ca. 284 mio. kr. anskaffelsesomkostningen, og det oplyses, at skønnet ikke indeholder interne lønudgifter. Desuden oplyses det, at der over en ca. 20-årig periode ud over anskaffelsesomkostningen vil være omkostninger til drift, service og vedligeholdelse samt til levetidsforlængelse på i alt ca. 170 mio. kr.

Akt 133 21/2 2013 om sporskifteudveksling på Fredericia Station

- Udgiftsskøn i aktstykkets indledning: 79,6 mio. kr. (inkl. korrektionstillæg på 10 %).
- Ifølge aktstykket er den samlede udgift (benævnt totaludgiften) på 79,6 mio. kr. baseret på erfaringstal fra tidligere sporombygninger suppleret med en vurdering af særlige omkostninger i forbindelse med bl.a. sikringsarbejder. Skønnet indeholder også midler til tværgående omkostninger til projektledelse og byggeplads. I udgiftsskønnet er indarbejdet et korrektionstillæg på 10 % i henhold til principperne i "Ny Anlægsbudgettering".

Akt 84 31/5 2012 om laboratoriebygning til Roskilde Universitet

- Udgiftsskøn i aktstykkets indledning: 115,8 mio. kr. ekskl. moms, men inkl. finansieringsudgifter, forsikringsudgifter mv.
- I aktstykket nedbrydes den samlede udgift på 115,8 mio. kr. i håndværkerudgifter, honorarer, omkostninger og uforudsete udgifter.

Det fremgår af boks 4, at der er forskel på, hvilke elementer der indgår i den samlede udgift i de 3 aktstykker, dvs. projektets forventede samlede pris.

Der er bl.a. forskel på, om det fremgår, hvorvidt den samlede udgift indeholder en reserve til uforudsete udgifter. I aktstykket om sporudskiftning nævnes eksplicit, at prisen indeholder et korrektionstillæg på 10 %. I aktstykket om Roskilde Universitet indgår tilsvarende et beløb vedrørende uforudsete udgifter på 8,6 mio. kr. ud af i alt 115,8 mio. kr. (svarende til ca. 8 %). I aktstykket om pansrede køretøjer oplyses det ikke, om den samlede udgift indeholder en reserve til uforudsete udgifter.

30. En anden forskel handler om, hvorvidt de interne lønomkostninger/-udgifter er en del af den samlede pris. I det første aktstykke om anskaffelse af 9 pansrede køretøjer oplyses det, at interne lønudgifter ikke indgår i den samlede udgift. Dette fremgår derimod ikke af de 2 andre aktstykker i boks 4. Der er i alle 3 tilfælde tale om projekter, som er finansieret af anlægsbevillinger.

Klima-, Energi- og Bygningsministeriet har oplyst, at der pr. definition ikke indregnes interne lønudgifter i aktstykker om Bygningsstyrelsens statsbyggerier. I ministeriets aktstykke om Roskilde Universitet nævnes det dog ikke, at interne lønudgifter ikke indgår i den samlede udgift. Transportministeriet skal i modsætning til Forsvarsministeriet og Klima-, Energi- og Bygningsministeriet medregne interne lønudgifter ("anlægs løn") i den samlede udgift for ministeriets projekter, jf. anmærkningerne til ministeriets bevilling på finansloven. Det fremgår imidlertid ikke af Transportministeriets aktstykke om sporskifteudveksling på Fredericia Station, at interne lønudgifter indgår i udgiftsskønnet. Som de 3 eksempler i boks 4 viser, er der dermed forskel på, hvordan oplysningerne om de interne lønomkostninger/-udgifter beskrives i aktstykkerne.

31. Vores gennemgang viser, at den samlede udgift beregnes forskelligt fra ministerium til ministerium, bl.a. afhængigt af bevillingstype og eventuelle særregler. Aktstykkernes samlede udgiftsskøn er således ikke direkte sammenlignelige, og det er ikke altid klart, om en udgift, fx løn, indgår i skønnet.

32. Finansministeriet oplyser, at ministeriet generelt ikke finder, at forskelle i opgørelsesmetoder skaber uklarhed eller forringer aktstykkernes kvalitet, men at de tværtimod understøtter de disponeringsmæssige forskelle, der er mellem bevillingstyper og -formål.

Rigsrevisionen anerkender, at der kan være forskel på, hvordan et aktstykkets samlede udgift skal opgøres, afhængigt af fx bevillingstype og typen af investeringsprojekt. Problemet med den nuværende praksis er dog, at det i aktstykkerne er uklart, at der er disse forskelle i opgørelsen af den samlede udgift, og denne forskel kan ikke alene forklares med forskelle i bevillingstyper, jf. boks 4. Når den samlede udgift ikke beskrives på samme måde, finder Rigsrevisionen, at oplysningerne om den samlede udgift i aktstykkerne ikke skaber tilstrækkelig gennemsigtighed om investeringsprojekternes pris.

Oplysninger om den eventuelle udgift i finansåret

33. Det fremgår af budgetvejledningens afsnit om aktstykkets indledning, at den i kortfattet form skal indeholde oplysninger om den eventuelle udgift i finansåret.

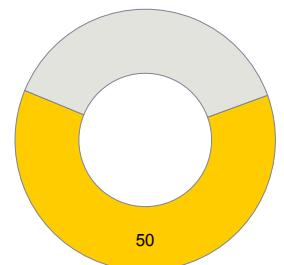
34. Vi har vurderet, at kravet er relevant for de 81 aktstykker, hvor der er en udgift i finansåret, og at kravet er opfyldt i 50 af aktstykkerne.

35. Efter Rigsrevisionens opfattelse af budgetvejledningens krav skal finansårets udgift oplyses i aktstykker, hvis forslaget medfører en udgift for staten i indeværende finansår.

Finansministeriet har dog oplyst, at kravet skal forstås således, at det skal fremgå af indledningen, hvis det projekt, der søges om penge til, indebærer *udgifter* i finansåret, som kræver midler ud over det allerede bevilgede, dvs. at der optages en *merudgift* på tillægsbevillingsloven i finansåret. Finansministeriet finder derfor, at kravet kun er relevant, når der optages en udgift på tillægsbevillingsloven.

Det fremgår dog af budgetvejledningen, at der i aktstykkets indledning skal oplyses om "*den eventuelle udgift i finansåret*". Budgetvejledningen lægger således op til, at der skal oplyses om statslige udgifter – ikke kun eventuelle merudgifter. Det betyder, at kravet ifølge Rigsrevisionens opfattelse er relevant for 81 aktstykker. I henhold til Finansministeriets udlægning er kravet derimod kun relevant for 51 af aktstykkerne, hvoraf de 50 opfylder kravet.

I 50 ud af 81 relevante aktstykker er den eventuelle udgift i finansåret angivet.



Kilde: Rigsrevisionen.

Rigsrevisionen finder dermed, at der ikke er overensstemmelse mellem budgetvejledningens krav om, at der skal oplyses om eventuelle udgifter i finansåret, og ministeriernes praksis med kun at oplyse om finansårets udgift, hvis der er tale om en merudgift.

Resultater

36. Undersøgelsen viser, at de 112 aktstykker i vidt omfang lever op til budgetvejledningens krav til indledningen. Aktstykkerne opfylder således fuldt ud 6 af budgetvejledningens 9 krav til indledningen, mens 3 krav er opfyldt i over halvdelen af aktstykkerne.

Det er dog vanskeligt at gennemskue, hvad der indgår i investeringsprojekternes forventede pris (den samlede udgift). I nogle aktstykker nævnes det fx, at prisskønnet indeholder interne lønomkostninger/-udgifter og reserver. I andre aktstykker omtales disse udgifter derimod slet ikke.

Budgetvejledningen beskriver ikke klart, hvilke udgifter der skal indgå i projekternes samlede udgift i aktstykkerne, ligesom der er forskellige regler for, hvordan udgiften skal beregnes, afhængigt af bl.a. bevillingstype og ministerium. Der er dermed efter Rigsrevisionens opfattelse uklarhed om en meget central oplysning i aktstykkerne – nemlig størrelsen af den udgift, der søges bevilling til.

2.2. Aktstykkernes sagsfremstilling

37. Vi har undersøgt, om de 112 aktstykker opfylder de krav, som budgetvejledningen stiller til aktstykkernes sagsfremstilling. Sagsfremstillingen skal bl.a. indeholde en begrundelse for forslaget, detaljer om økonomi og finansiering samt konsekvenser af forslaget.

38. Tabel 2 viser resultaterne af vores gennemgang af sagsfremstillingen i de 112 aktstykker.

Tabel 2. Aktstykkernes opfyldelse af budgetvejledningens krav til oplysninger i sagsfremstillingen

Budgetvejledningens krav, som behandles i denne beretning	Antal aktstykker, hvor kravet er relevant	Antal relevante aktstykker, hvor kravet er opfyldt	Opfyldelsesgrad	Uddybende bemærkninger til kravet
Er begrundelsen for den foreslåede disposition angivet?	112	112	●	
Er der redegjort for dispositionens enkeltheder?	112	112	●	
Indeholder sagsfremstillingen de samme oplysninger som anmærkninger til et bevillingsforslag på finansloven?	-	-	-	X
Er det anført, hvis sagen tidligere har været forelagt for Finansudvalget?	35	35	●	
Er der redegjort for fordelingen af udgiften, hvis forslaget medfører udgifter i senere finansår?	79	68	●	
Er der redegjort for eventuelle kompenserende besparelser?	2	2	●	
Er der en specifikation af udgifterne i finansåret?	68	60	●	
Er der redegjort for den totaløkonomiske vurdering af projektet?	82	6	●	X
Er der et skøn over byggeriets virkninger for den vedkommende institutions drift mv.?	49	46	●	
Er der i relevant omfang redegjort for administrative, erhvervs- og miljømæssige samt eventuelle EU-retlige konsekvenser af forslaget?	-	0	-	X

● ≤50 % ● 50-99 % ● 100 %

Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af tabel 2, at vi har vurderet 10 af budgetvejledningens krav til aktstykkernes sagsfremstilling. De 112 aktstykker opfylder 4 af budgetvejledningens krav fuldt ud, mens 3 af kravene opfyldes i over halvdelen af aktstykkerne. Ét af kravene er kun opfyldt i meget få aktstykker. Et andet krav har vi ikke kunnet vurdere, men vi har alligevel valgt at medtage det i tabellen, da vi vil knytte en bemærkning hertil.

Kravet om at redegøre for totaløkonomiske vurderinger er kun opfyldt i meget få aktstykker. Der er ikke redegjort for administrative, erhvervs- og miljømæssige samt eventuelle EU-retlige konsekvenser i nogen af de 112 aktstykker. Vi har dog ikke kunnet bedømme, hvor mange aktstykker dette krav er relevant for, da det er baseret på et fagligt skøn i den konkrete sag. Der er således flere forhold vedrørende kravene og aktstykkernes opfyldelse heraf, som vi vil gennemgå nærmere i det følgende. Disse krav er markeret med et kryds i tabel 2.

Indeholder sagsfremstillingen samme oplysninger som finansloven?

39. Det fremgår af budgetvejledningens afsnit om aktstykkernes sagsfremstilling, at sagsfremstillingen har samme funktion og betydning som anmærkningerne til et bevillingsforslag på finansloven, og fremstillingen skal derfor indeholde de oplysninger, der skal fremgå af anmærkningerne, jf. ØAV.

40. Det er ikke umiddelbart muligt at vurdere, om aktstykkerne indeholder de samme oplysninger som bevillingsanmærkningerne, da budgetvejledningen ikke præciserer, hvilke oplysninger aktstykkerne – i lighed med bevillingsanmærkninger – skal indeholde. Budgetvejledningen henviser til ØAV, som fastsætter bestemmelser for bl.a. anmærkninger til hovedkonti og til finanslovsforslaget for de enkelte bevillinger, jf. boks 5.

BOKS 5. ANMÆRKNINGER TIL BEVILLINGSFORSLAG

Anmærkninger til hovedkonti skal indeholde en generel beskrivelse af anvendelsen af de bevillinger, der søges på hovedkontoen. Beskrivelsen skal bl.a. omfatte disse forhold: bevillingens formål og eventuelle sammenhæng med andre bevillingsforslag, eventuelle større ændringer i arbejdsopgaverne, standarden eller andre aktivitetsforudsætninger, der er gennemført eller forventes at ske, og hvilken statslig myndighed der afholder/oppebærer de udgifter og indtægter, som søges på hovedkontoen.

Anmærkninger til de enkelte bevillinger kan fastsætte særlige bevillingsbestemmelser, der supplerer eller fraviger de almindelige bevillingsbestemmelser i budgetvejledningen mv.

Kilde: Økonomisk-Administrativ Vejledning (ØAV).

Finansministeriet har hertil oplyst, at budgetvejledningen ikke stiller krav om, at fx budgetoversigter og anlægsskemaer, der fremgår af anmærkninger til bevillingsforslag, tilsvarende skal fremgå af aktstykker. Ministeriet har derudover oplyst, at aktstykkerne indholdsmæssigt, men ikke udformningsmæssigt, skal svare til bevillingsloven.

41. Efter Rigsrevisionens opfattelse er budgetvejledningens krav om, at sagsfremstillingen skal indeholde de samme oplysninger som bevillingsanmærkninger, formuleret meget uklart. Det betyder, at det ikke er muligt at vurdere, om kravet er opfyldt i det enkelte aktstykke. Aktstykkerne indeholder dog generelt flere og mere detaljerede oplysninger end anmærkningerne til bevillingsforslag på finansloven, men der er samtidig stor forskel på, hvilke oplysninger aktstykkerne medtager om projektet i sagsfremstillingen.

Som eksemplerne i boks 6 viser, er der således en væsentlig forskel på aktstykkernes beskrivelse af fx risici ved de berørte investeringsprojekter. Der er ikke krav om, at risici skal fremgå af aktstykkerne, men vi har valgt at trække eksemplet frem her, da risikovurderinger er særligt relevante for aktstykker om investeringsprojekter, fordi der er en stor risiko for fordyrelser og forsinkelser af denne type projekter.

BOKS 6. EKSEMPLER PÅ BESKRIVELSE AF RISICI I AKTSTYKKER

Akt 94 31/3 2011 om anskaffelse af beskyttelsespakke til pansret mandskabsvogn

Det nævnes, at der i forbindelse med tests kan forekomme en tidsmæssig forskydelse.

Akt 10 7/11 2013 om byggeri for Health ved Aarhus Universitet

Det nævnes, at byggeriet, som hovedsageligt finansieres ved låntagning, er baseret på en forventning om stigende taxameterindtægter som følge af forventet meroptag af studerende. Hvis denne forudsætning ikke holder, har universitetet tilstrækkelig egenkapital til at kunne modstå et fald i taxameterindtægterne.

Akt 91 13/5 2014 om forstærkning af den gamle Lillebæltsbro

Det fremgår af aktstykkets sagsfremstilling, at der er foretaget en vurdering af de væsentligste risici i projektet. Disse risici vurderes at være af tidsmæssig og økonomisk karakter og skyldes, at der ikke er tidligere erfaringer med lignende projekter. Der vil derfor skulle foretages de nødvendige foranstaltninger i form af lukning og evakuering af broen, hvis forstærkningen af broen mod forventning påvirker bropillerne væsentligt. Risiciene imødekommes ved, at der i projektets totaludgift er indarbejdet et korrektionstillæg på 10 %.

Det fremgår af boks 6, at de 2 førstnævnte aktstykker ikke omtaler en risikovurdering, men dog nævner, at der kan forekomme forsinkelser og et fald i de forventede indtægter i forhold til det oplyste. I det tredje aktstykke vedrørende Lillebæltsbroen omtales en risikovurdering, og de væsentligste identificerede risici nævnes. I dette aktstykke nævnes det således, at det kan komme på tale at lukke og evakuere Lillebæltsbroen, hvis de omtalte risici indtræffer, og at eventuelle fordyrelser hermed kan håndteres inden for korrektionstillægget.

Eksemplerne viser altså, at aktstykkerne på forskellig vis og i forskelligt omfang beskriver risici ved projekterne. Vores gennemgang af de 112 aktstykker viser desuden, at der i mange aktstykker slet ikke omtales risici ved projekterne.

En beskrivelse af risici, sandsynligheden for, at risiciene indtræffer, og konsekvensen heraf er efter Rigsrevisionens opfattelse et væsentlig element i et beslutningsgrundlag. Kvaliteten af beslutningsgrundlaget varierer betydeligt, alt efter hvad ministerierne oplyser om risici i aktstykkerne.

42. Netop manglen på konkrete krav om fx oplysninger om projekternes tidsramme, funktionalitet/kvalitet og risici i sagsfremstillingen betyder efter Rigsrevisionens opfattelse, at der bliver forskel på projekternes bevillingsforudsætninger, afhængigt af hvad ministeriet har oplyst om projektet i sagsfremstillingen i aktstykket. Dette har også betydning for mulighederne for efterfølgende at følge op på konkrete forhold i projektet.

Redegørelse for totaløkonomiske vurderinger

43. Budgetvejledningen stiller krav om, at der ved forslag om anlægsprojekter og byggerier skal redegøres for den gennemførte totaløkonomiske vurdering, herunder alternative muligheder for organiseringen af projektet. Budgetvejledningen præciserer dog ikke, hvilke oplysninger redegørelsen for den totaløkonomiske vurdering skal indeholde.

44. En totaløkonomisk vurdering omfatter en analyse af udgifterne til anlæg og alle fremtidige udgifter til drift og vedligeholdelse. Vurderinger og beregninger af totaløkonomi kan anvendes til at sammenligne alternative projektløsninger med henblik på at vælge den økonomisk mest hensigtsmæssige løsning. Udgifterne i et byggeprojekts driftsfase svarer fx til ca. 60-80 % af projektets samlede økonomi set over en 30-årig periode, jf. den daværende Erhvervs- og Byggestyrelses publikation "Bedste Praksis-manual om totaløkonomi" fra 2009. Totaløkonomiske vurderinger skal således sikre, at der tages hensyn til sparsommelighed.

45. Efter Rigsrevisionens opfattelse forudsætter budgetvejledningen, at der skal redegøres for, om der er gennemført en totaløkonomisk vurdering af anlægsprojekter og byggerier, før aktstykket forelægges. Det betyder samtidig, at det skal fremgå af aktstykket, hvis der ikke på det tidspunkt, hvor aktstykket forelægges, er foretaget en totaløkonomisk vurdering af projektet.

I beretning nr. 17/2013 om Bygningsstyrelsens anvendelse af totaløkonomi i statslige byggeprojekter bemærkede Rigsrevisionen, at Finansministeriet og Klima-, Energi- og Bygningsministeriet bør skabe overensstemmelse mellem budgetvejledningens bestemmelser og Bygningsstyrelsens bekendtgørelse og vejledning om totaløkonomi i byggerier. Begge ministerier har tilkendegivet, at de vil skabe denne sammenhæng. Finansministeriet vil derudover i 2015 udarbejde en vejledning om byggeaktstykker, hvor bl.a. totaløkonomi adresseres.

46. Finansministeriet har dog oplyst, at ministeriet mener, at kravet skal forstås på den måde, at der kun skal redegøres for totaløkonomiske vurderinger i anlægsprojekter og byggerier, hvis en sådan vurdering er gennemført. Her refererer Finansministeriet til budgetvejledningens afsnit 2.8.3, hvoraf det fremgår, at der *i relevant omfang* skal gennemføres en totaløkonomisk vurdering af projektets drifts- og anlægsøkonomi, dvs. at der som udgangspunkt skal vælges de anlægsløsninger, som giver den bedste samlede anlægs- og driftsøkonomi. Ifølge Finansministeriet vedrører kravet om at gengive totaløkonomiske vurderinger derfor i sagens natur alene de tilfælde, hvor ministerierne har vurderet, at det er relevant at foretage totaløkonomiske vurderinger.

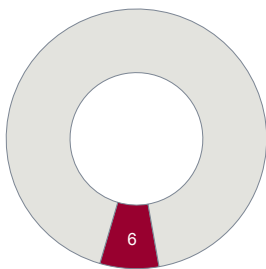
47. Rigsrevisionen finder dog, at der ifølge budgetvejledningen altid skal redegøres for den gennemførte totaløkonomiske vurdering, herunder også hvis der ikke er foretaget en sådan vurdering. Efter Rigsrevisionens opfattelse er totaløkonomiske vurderinger vigtige, fordi de kan være med til at sikre, at projekterne gennemføres på den økonomisk mest fordelagtige måde. Rigsrevisionen finder, at hensynet til sparsommelighed som udgangspunkt altid er relevant i offentlige investeringsprojekter.

48. Rigsrevisionen vurderer, at kravet om at redegøre for den totaløkonomiske vurdering af projektet er relevant for 82 aktstykker, der omhandler anlægsprojekter og byggerier. Endvidere har vi vurderet, at kravet ikke er relevant i forhold til aktstykker om projekter, som allerede er langt inde i gennemførelsesprocessen, og hvor der fx er sket en fordyrelse af projektet, som skal godkendes af Finansudvalget. Vores gennemgang viser, at kun 6 aktstykker indeholder en redegørelse for den gennemførte totaløkonomiske vurdering og dermed opfylder budgetvejledningens krav. I ét af de 6 aktstykker nævnes det, at der ikke er foretaget en totaløkonomisk vurdering af projektet, men at det vil ske senere.

Rigsrevisionen finder det uklart, om der i aktstykker om anskaffelser skal redegøres for totaløkonomiske vurderinger. Finansministeriet har oplyst, at kravet ikke omfatter investeringsprojekter generelt, men kun anlægsprojekter og byggerier, dvs. at kravet om totaløkonomiske vurderinger ifølge Finansministeriet ikke omfatter anskaffelsesprojekter. Rigsrevisionens gennemgang af aktstykkerne viser da også, at ingen aktstykker om anskaffelsesprojekter indeholder en redegørelse for totaløkonomiske vurderinger.

49. Boks 7 viser et eksempel på, hvordan oplysninger om totaløkonomi kan fremgå af et aktstykke.

6 ud af 82 relevante aktstykker indeholder oplysninger om totaløkonomiske vurderinger.



Kilde: Rigsrevisionen.

BOKS 7. EKSEMPEL PÅ OPLYSNINGER OM TOTALØKONOMI

"Københavns Politigård er en fredet bygning, og langt hovedparten af projektets totaludgift skal dække udgifter til udskiftning og genskabelse af eksisterende bygningsdele (genopretning) samt vedligehold. Disse udskiftninger samt vedligehold indebærer som følge af fredningen og de dermed forbundne restriktioner fra Kulturstyrelsen, at der for størstedelens vedkommende ikke kan vælges mellem flere løsninger.

Bygningsstyrelsen har gennemført totaløkonomiske beregninger og vurderinger for øvrige dele af projektet. Bygningsstyrelsen har valgt at foretage totaløkonomiske beregninger for ventilation, da dette system har mange konsekvenser for de efterfølgende prioriteringer og valg af indsatser.

I projektet er der gennemført totaløkonomiske beregninger vedrørende tre ventilationsprincipper: hybridventilation (udsugning), ventilation med mekanisk udsugning og indblæsning og naturlig ventilation (Politigården har oprindeligt haft et naturligt ventilationssystem). Beregningerne har vist, at etableringen af den naturlige ventilation er den bedste, billigste og mest energirigtige løsning, hvorfor denne løsning er valgt. Valget har indebåret en skønnet besparelse på i størrelsesordenen 25 mio. kr. i forhold til den oprindeligt foreslåede mekaniske ventilationsløsning. I forbindelse med energimoderniseringer er flere alternativer vurderet og beregnet i forhold til rentabilitet. De valgte løsninger er alle rentable i forhold til investeringens levetid".

Kilde: Uddrag fra klima-, energi- og bygningsministerens Akt 115 4/6 2014 om genopretnings-, renoerings- og energioptimeringsarbejder på Københavns Politigård.

Det fremgår af boks 7, at oplysninger om totaløkonomi indgår i aktstykkets sagsfremstilling. Der er gennemført en totaløkonomisk vurdering på en del af byggeriet, og eksemplet viser samtidig, at der er overvejet flere alternative løsningsforslag.

Redegørelse for administrative, erhvervs- og miljømæssige samt eventuelle EU-retlige konsekvenser

50. Det fremgår af budgetvejledningens afsnit om aktstykkernes sagsfremstilling, at der i relevant omfang – ud over de økonomiske konsekvenser – skal redegøres for administrative, erhvervs- og miljømæssige samt eventuelle EU-retlige konsekvenser af forslaget.

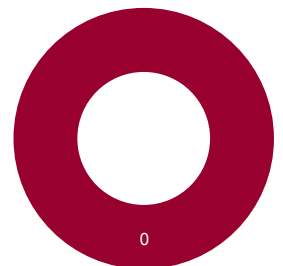
51. Ingen af de 112 aktstykker indeholder oplysninger om denne type konsekvenser.

52. Kravet om, at aktstykkerne i relevant omfang skal angive administrative, erhvervs- og miljømæssige samt eventuelle EU-retlige konsekvenser, er formuleret åbent. Det er således vanskeligt at afgøre præcist, hvornår det er relevant at redegøre for denne type konsekvenser, idet der ikke er angivet nogen relevanskriterier i budgetvejledningen. Budgetvejledningen stiller heller ingen formkrav til disse oplysninger, fx at de skal svare til bemærkningerne til lovforslag.

53. Finansministeriet har oplyst, at kravet skal forstås på den måde, at der redegøres for administrative, erhvervs- og miljømæssige samt eventuelle EU-retlige konsekvenser, hvis ministerierne skønner, at forslaget i aktstykket har sådanne konsekvenser.

54. Transportministeriet har oplyst, at der forud for udarbejdelsen af ministeriets aktstykker typisk er gennemført en forundersøgelse og en VVM-undersøgelse, og at der eventuelt er vedtaget en anlægslov i Folketinget. Heri indgår overvejelser om bl.a. miljømæssige konsekvenser. Transportministeriet har oplyst, at der er tale om meget omfattende redegørelser, som det vil være uhensigtsmæssigt at indarbejde i et aktstykke, fordi aktstykkerne enten vil blive meget omfangsrige, hvorved beslutningsgrundlaget vil blive mudret til, eller også må redegørelserne forkortes så meget, at de reelt bliver intetsigende. Endvidere har Transportministeriet oplyst, at der i ministeriets aktstykker er oplysninger om trafikale konsekvenser og sporspørringer.

I ingen af de 112 aktstykker er der redegjort for administrative, erhvervs- og miljømæssige samt eventuelle EU-retlige konsekvenser af forslaget



Kilde: Rigsrevisionen.

55. Finansudvalget har fremhævet kravet om at beskrive konsekvenser ud over de økonomiske som et vigtigt element i beslutningsgrundlaget for udvalget, jf. boks 8.

BOKS 8. CITAT FRA FINANSUDVALGET OM SAGSFREMSTILLINGEN I AKTSTYKKERNE

”Udvalget er opmærksomt på, at det i den gældende Budgetvejlednings punkt 3.5.2 om sagsfremstillingen i aktstykker er anført, at sagsfremstillingen har samme funktion og betydning som anmærkningerne til et bevillingsforslag på finansloven. Det indebærer efter Finansudvalgets opfattelse, at sagsfremstillingen i aktstykker skal udgøre et fyldestgørende beslutningsgrundlag for Finansudvalget, herunder at der ud over de økonomiske konsekvenser i relevant omfang skal redegøres for administrative, erhvervs-mæssige og miljømæssige konsekvenser og eventuelt forholdet til EU-retten m.v.”

Kilde: Beretning om Finansudvalgets arbejdsform m.v. af 27. oktober 2005 og gentaget i beretning af 7. april 2011.

56. Rigsrevisionen kan konstatere, at kravet om at oplyse om denne type af ikke-økonomiske konsekvenser ikke er opfyldt i nogen af de 112 gennemgåede aktstykker.

Efter Rigsrevisionens opfattelse kan det være relevant at angive et projekts konsekvenser ud over de økonomiske. Desuden kan vi konstatere, at oplysninger om ikke-økonomiske konsekvenser, fx i Transportministeriets tilfælde, allerede er tilvejebragt i forbindelse med projektforberedelsen. Det vil derfor ikke medføre væsentligt merarbejde kort at beskrive disse konsekvenser i aktstykkerne.

Resultater

57. Undersøgelsen viser, at de 112 aktstykker fuldt ud opfylder 4 af budgetvejledningens 10 krav til sagsfremstillingen. 3 krav vurderes at være opfyldt i overvejende grad, mens ét krav er opfyldt i meget få aktstykker. Vi har ikke kunnet vurdere opfyldelsesgraden af 2 af budgetvejledningens krav.

Der er stor forskel på detaljeringsgraden i aktstykkernes sagsfremstilling. Efter Rigsrevisionens opfattelse betyder manglen på konkrete krav om fx oplysninger om projekternes tidsramme, funktionalitet/kvalitet og risici, at kvaliteten af beslutningsgrundlaget varierer betydeligt, alt efter om ministerierne oplyser om disse forhold i aktstykkerne.

Rigsrevisionen konstaterer, at kun 6 aktstykker indeholder oplysninger om den totaløkonomiske vurdering af aktstykkernes forslag, selv om kravet er relevant for hovedparten af de gennemgåede aktstykker. At så få aktstykker indeholder oplysninger om totaløkonomi under Rigsrevisionen, da totaløkonomiske vurderinger efter Rigsrevisionens opfattelse er vigtige, fordi de kan være med til at sikre, at projekterne gennemføres på den økonomisk mest fordelagtige måde. Endvidere konstaterer Rigsrevisionen, at anskaffelsesprojekter, fx køb af tog eller større anskaffelser til Forsvaret, ikke er omfattet af dette krav. Rigsrevisionen finder det dog ligeså relevant at oplyse om totaløkonomiske vurderinger i aktstykker om anskaffelsesprojekter som i aktstykker om anlægsprojekter og byggerier, da hensynet til sparsommelighed er relevant for alle offentlige investeringsprojekter.

I ingen af de 112 aktstykker oplyses der om administrative, erhvervs- og miljømæssige samt eventuelle EU-retlige konsekvenser. Da Finansudvalget flere gange særligt har fremhævet dette krav som væsentligt i forhold til at give udvalget et fyldestgørende beslutningsgrundlag, finder Rigsrevisionen det bemærkelsesværdigt, at ingen aktstykker angiver disse konsekvenser.

2.3. Aktstykkernes øvrige punkter

58. Budgetvejledningens krav til aktstykkernes afsnit om motivering af forslaget (pkt. c), tilslutning fra andre myndigheder (pkt. d), formalisering af forslaget (pkt. e) og Finansministeriets tilslutning (pkt. f) er af mere budgetteknisk og bevillingsretlig karakter. Vi har undersøgt, om de 112 aktstykker opfylder kravene til disse afsnit.

59. I afsnittet om motivering af forslaget skal ministeriet begrunde, hvorfor ministeriet fremlægger et aktstykke om det pågældende projekt. Ministeriet skal bl.a. redegøre for, hvorfor forslaget ikke kan afvente en bevilling på finansloven for et senere år, ligesom der skal oplyses, hvis aktstykket forelægges i henhold til en bestemmelse i en lov eller tekstanmærkning.

Kravene til pkt. c er formuleret som krav, der skal opfyldes i alle aktstykker. Vores gennemgang viser, at langt hovedparten af aktstykkerne opfylder budgetvejledningens krav om at angive en begrundelse for, at forslaget ikke kan afvente bevilling i et senere finansår.

60. I afsnittet om tilslutning fra andre myndigheder skal ministeriet redegøre for andre myndigheders godkendelse af forslaget i aktstykket. Dette krav er dog kun relevant i nogle få af aktstykkerne.

61. I afsnittet om formalisering af forslaget skal ministeriet bl.a. beskrive, om forslaget i aktstykket skal optages på lov om tillægsbevilling, om udgiften afholdes af en eksisterende bevilling eller vil blive søgt dækket på en senere finanslov. Pkt. e indeholder således primært budgettekniske krav, der skal sikre, at bevillingen optræder rigtigt i statens budget. Vores gennemgang viser, at aktstykkerne opfylder kravene vedrørende formalisering af forslaget.

62. Budgetvejledningen stiller også krav om, at det skal fremgå af aktstykkerne, at Finansministeriets tilslutning foreligger. Dette krav er opfyldt i alle aktstykkerne.

Resultater

63. Undersøgelsen viser, at de 112 aktstykker i langt de fleste tilfælde medtager de oplysninger, som budgetvejledningen stiller krav om i forhold til aktstykkernes pkt. c, d, e og f.

3. Fagministeriernes udarbejdelse af aktstykker

Rigsrevisionen vurderer, at Transportministeriet, Forsvarsministeriet og Klima-, Energi- og Bygningsministeriet i overvejende grad udarbejder aktstykkerne i overensstemmelse med budgetvejledningen.

De 3 ministerier har interne retningslinjer med en fast procedure for, hvordan udarbejdelsen af aktstykkerne skal foregå, og her står budgetvejledningen centralt. Ingen af ministerierne kan dog dokumentere, hvorfor deres aktstykker mangler centrale oplysninger om fx totaløkonomi og administrative, erhvervs- og miljømæssige samt eventuelle EU-retlige konsekvenser af projekterne og dermed afviger fra budgetvejledningen.

Alle 3 ministerier har procedurer, der sigter mod, at ministerierne forelægger aktstykker om relevante investeringsprojekter for Finansudvalget. I procedurerne indgår også krav til opfølgning på projekterne. På baggrund heraf kan ministerierne tage stilling til, om der er behov for at forelægge aktstykker for Finansudvalget.



64. I dette kapitel undersøger vi, om Transportministeriet, Forsvarsministeriet og Klima-, Energi- og Bygningsministeriet udarbejder aktstykkerne i overensstemmelse med budgetvejledningens krav til oplysninger om investeringsprojekter. Vi undersøger også, om ministerierne har procedurer, der skal sikre, at de forelægger aktstykker om alle relevante investeringsprojekter for Finansudvalget.

3.1. Fagministerierne udarbejder aktstykkerne efter budgetvejledningen

65. Vi har vurderet, om Transportministeriet, Forsvarsministeriet og Klima-, Energi- og Bygningsministeriet udarbejder aktstykkerne om investeringsprojekter, så oplysningerne i aktstykkerne opfylder budgetvejledningens krav hertil. Det har vi gjort ved at undersøge, om de 3 ministerier har retningslinjer på både departementsniveau og styrelsesniveau, der skal sikre, at aktstykkerne er i overensstemmelse med budgetvejledningens krav. Dernæst har vi gennemgået 5 udvalgte aktstykker på hvert ministerområde for at undersøge, om departementet i de 3 ministerier har sikret, at de oplysninger om investeringsprojekter, som budgetvejledningen stiller krav om, fremgår af aktstykket, inden det sendes til Finansministeriet.

66. De 3 ministerier har organiseret deres arbejde med aktstykkerne lidt forskelligt, men som hovedregel udarbejder styrelser mv. selve aktstykkeudkastet, og departementet behandler aktstykkeudkastet og er koordinator i forbindelse med Finansministeriets behandling af aktstykket.

Retningslinjer for udarbejdelse af aktstykker i fagministerierne

67. Vi har undersøgt, om ministerierne har udarbejdet retningslinjer for aktstykkeudarbejdelsen på både departementsniveau og styrelsesniveau, hvoraf det fremgår, at aktstykkerne skal udarbejdes i overensstemmelse med budgetvejledningen.

68. Alle 3 ministerier har retningslinjer på enten departementsniveau eller styrelsesniveau, og alle 3 ministerier henviser til budgetvejledningen i retningslinjerne og benytter budgetvejledningen som en del af deres retningslinjer for udarbejdelse af aktstykker.

I de 3 ministerier har man på forskellig vis suppleret retningslinjerne med standardaktstykker (skabeloner). I *Transportministeriet* har Banedanmark et standardaktstykke til fornyelsesprojekterne, der er aftalt med departementet og Finansministeriet. I *Klima-, Energi- og Bygningsministeriet* arbejder Bygningsstyrelsen med et standardaktstykke, mens Forsvarsministeriet tager udgangspunkt i det senest godkendte aktstykke.

Efter Rigsrevisionens opfattelse er det en udmærket måde at understøtte en effektiv udarbejdelse og behandling af aktstykker på, der er tilpasset det enkelte ministerområdes typiske projekter, og metoden kan også understøtte en vis konsistens i den måde, som projekterne præsenteres på over for Finansudvalget. Der bør dog efter Rigsrevisionens opfattelse altid ske et tjek af, om der er krav i budgetvejledningen, som er relevante i de enkelte tilfælde. Dette tjek understøtter ministeriernes retningslinjer.

Fagministeriernes gennemgang af aktstykkerne

69. Vi har undersøgt, om departementerne i Transportministeriet, Forsvarsministeriet og Klima-, Energi- og Bygningsministeriet har gennemgået 5 udvalgte aktstykker om investeringsprojekter, inden aktstykket blev sendt til Finansministeriet. Vi har set på, om departementerne i deres gennemgang kontrollerer, at de oplysninger om projekterne, som budgetvejledningen i afsnit 3.5 stiller krav om, fremgår af aktstykket.

Vi har i denne gennemgang kun undersøgt, om det fremgår klart af sagen ud fra korrespondance mellem sagsbehandlere i ministerierne, at departementerne har gennemgået, om budgetvejledningens krav er opfyldt.

Departementernes gennemgang af aktstykkerne i forhold til budgetvejledningen

70. Vores gennemgang af de 15 aktstykkesager viser, at departementerne i Transportministeriet og Forsvarsministeriet har gennemgået sagerne og i den forbindelse forholdt sig til kravene i budgetvejledningen. Vi kan kun i én af sagerne fra Klima-, Energi- og Bygningsministeriet se, at departementet har behandlet aktstykket, inden aktstykket blev sendt til Finansministeriet.

71. Departementerne i *Transportministeriet* og *Forsvarsministeriet* har afgivet en række bemærkninger til aktstykkeudkastene og har afklaret forhold omkring aktstykkerne med fx styrelserne, inden aktstykkeudkastene blev sendt til Finansministeriet. Begge ministerier har oplyst, at departementerne foretager en gennemgang af aktstykkerne med udgangspunkt i budgetvejledningens afsnit 3.5, inden aktstykkerne sendes til behandling i Finansministeriet.

72. I forhold til *Klima-, Energi- og Bygningsministeriet* fremgår det som nævnt ovenfor kun af én sag, at der er korrespondance mellem departementet og Bygningsstyrelsen om aktstykkets indhold. I de andre sager er det ikke tydeligt, hvilken rolle departementet har haft i behandlingen af aktstykkerne, inden de blev sendt til Finansministeriet.

Klima-, Energi- og Bygningsministeriets departement har oplyst, at departementet kvalitets-sikrer aktstykkerne og bl.a. tjekker, om aktstykkerne opfylder budgetvejledningens krav. Departementet gennemgår således de relevante krav i budgetvejledningen, herunder afsnit 3.5 i forhold til aktstykkerne, og beder Bygningsstyrelsen om supplerende oplysninger, hvis departementet vurderer, at der er mangler i aktstykkerne. Det er således departementets vurdering, at departementet foretager en systematisk gennemgang i forhold til budgetvejledningens krav. For at kunne dokumentere denne gennemgang fremadrettet vil departementet udarbejde en vejledning til gennemgangen og dokumentationen heraf.

Bygningsstyrelsen har desuden oplyst, at styrelsen ved oversendelsen til departementet sjældent gør opmærksom på, hvis der er særlige forhold, som kræver andre oplysninger end dem, standardaktstykket lægger op til (fx en yderligere specificering af udgifter). Sådanne drøftelser vil typisk ske i forbindelse med selve sagsbehandlingen af aktstykket.

73. Rigsrevisionens gennemgang af de 15 aktstykker viser, at de i vid udstrækning opfylder de krav, som budgetvejledningen stiller til oplysninger i aktstykker. Men som vi også har vist i kap. 2, så mangler disse aktstykker centrale oplysninger om fx totaløkonomiske vurderinger og angivelser af administrative, erhvervs- og miljømæssige samt eventuelle EU-retlige konsekvenser.

I ingen af sagerne kan vi se, på hvilket grundlag ministerierne er kommet frem til, at disse oplysninger ikke skal tages med i aktstykket. Der er således ikke i sagerne dokumentation for, at departementerne i nogen af sagerne har taget stilling til, om der er afvigelser fra budgetvejledningens krav og i så fald hvorfor.

74. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet har oplyst, at Bygningsstyrelsen efter Rigsrevisionens beretning om Bygningsstyrelsens anvendelse af totaløkonomi i statslige byggeprojekter har ændret standardaktstykket, så det nu indeholder krav om totaløkonomisk vurdering, og at aktstykker afgivet efter maj 2014 indeholder totaløkonomiske vurderinger.

Resultater

75. Undersøgelsen viser, at de 3 ministerier i overvejende grad udarbejder aktstykkerne om investeringsprojekter, så oplysningerne i aktstykkerne opfylder budgetvejledningens krav hertil. Det er dog Rigsrevisionens opfattelse, at ministerierne ikke forholder sig til, at budgetvejledningens krav til oplysninger ikke imødekommes/ikke findes relevante i den enkelte sag.

De 3 ministerier har retningslinjer for udarbejdelse af aktstykker på departementsniveau og/eller styrelsesniveau. I alle 3 ministerier er budgetvejledningen ifølge retningslinjerne central i den måde, som aktstykkerne udarbejdes på, da det indgår i retningslinjerne i alle 3 ministerier, at aktstykkerne skal udarbejdes i overensstemmelse med budgetvejledningen.

De 15 aktstykker, som Rigsrevisionen har gennemgået ministeriernes sagsbehandling af, mangler generelt de samme centrale oplysninger vedrørende fx totaløkonomi og administrative, erhvervs- og miljømæssige samt eventuelle EU-retlige konsekvenser, som vi har fundet gælder for de fleste af de 112 aktstykker i kap. 2. I ingen af sagerne er der dokumentation for, at departementerne har taget stilling til, om der er krav i budgetvejledningen, som ikke opfyldes i aktstykkerne og i givet fald hvorfor.

3.2. Fagministerierne har procedurer til at sikre aktstykkeforelæggelse

76. Vi har undersøgt, om Transportministeriet, Forsvarsministeriet og Klima-, Energi- og Bygningsministeriet har procedurer, der skal sikre, at de forelægger aktstykker om relevante investeringsprojekter for Finansudvalget i henhold til forelæggelsesgrænserne.

Det har vi gjort ved at se på, om ministerierne har procedurer til at følge op på investeringsprojekterne med henblik på at sikre, at ministerierne forelægger aktstykker for de relevante projekter på ministerområdet for Finansudvalget. Vi har i den forbindelse kun undersøgt, om der er procedurer for opfølgning på projekterne.

77. De mest almindelige forelæggelsesgrænser er 60 mio. kr. og 100 mio. kr. for de 3 typer projekter og de ministerier/institutioner, som vi beskæftiger os med i denne undersøgelse. Ved væsentlige ændringer, fx hvis totaludgiften stiger med 10 % og minimum 6 og 10 mio. kr., skal ministerierne søge om fornyet tilslutning hos Finansudvalget. Det gælder for alle ministerierne, at forelæggelse skal ske snarest og senest 3 måneder efter, at institutionen får kendskab til en væsentlig ændring, jf. budgetvejledningens afsnit 3.3.1. Dermed er tidsfristen skærpet i forhold til tidligere budgetvejledninger, hvor der ikke var nogen frist.

Fagministeriernes procedurer til at følge op på investeringsprojekter

78. Alle 3 ministerier har procedurer, der skal sikre, at der følges op på investeringsprojekter – både de projekter, som er godkendt ved aktstykke, og de projekter, som ligger under forelæggelsesgrænserne, men hvor det er sandsynligt, at de på et tidspunkt kan komme til at koste så meget, at projekterne skal godkendes ved aktstykke.

79. *Transportministeriet* har oplyst, at departementet månedligt udarbejder en liste med igangværende sager med udgiftsvirkning samt igangværende aktstykker og sager til regeringens Økonomiudvalg (det såkaldte udgiftsprogram). I udgiftsprogrammerne anføres det, hvad den forventede udgift er, hvilken bevillingslov projektet optræder i, og hvem projektets sagsbehandler er.

Transportministeriets institutioner/selskaber har også pligt til straks at orientere departementet, hvis de får kendskab til en mulig overskridelse af den bevillingsmæssige hjemmel givet på et aktstykke eller øvrige forudsætninger for aktstykket. Ifølge proceduren gælder det alle aktstykker, men vil typisk vise sig for aktstykker om anlægsprojekter og transportpuljeprojekter, hvor der er væsentlige ændringer af tid, funktionalitet og/eller økonomi. Opfølgningen sker bl.a. i henhold til principperne i "Ny Anlægsbudgettering".

Departementet skal 2 gange årligt sende en liste med institutionernes aktive aktstykker til institutionerne for at sikre en systematisk opfølgning på tiltrådte aktstykker. Formålet er at identificere behov for handling i forhold til forpligtelser i aktstykker, fx med hensyn til væsentlige ændringer i et projekts tidsplan og økonomi eller bevillingssituation i øvrigt. Opfølgningen skal give Transportministeriet overblik over, hvornår ministeriet har behov for at agere. I forbindelse med aktstykkeopfølgningen skal institutionen forholde sig til aktstykkelistens opfølgningsskemaer og angive, hvis det enkelte aktstykke kan afstedkomme, at der skal foretages en opfølgende handling – særligt i forhold til Finansudvalget.

80. I *Forsvarsministeriet* sker der som led i Forsvarsministeriets tilsyn med materielområdet en kvartalsvis statusrapportering. Her følger man ifølge bestemmelsen om materielstatusrapportering, om alle større igangværende materielanskaffelser forløber planmæssigt, herunder at disse gennemføres i overensstemmelse med fx godkendte aktstykker. Formålet er endvidere at kunne orientere om, hvilke korrigerende tiltag der er i værksat, hvis en materielanskaffelse ikke er forløbet planmæssigt.

Forsvarsministeriets materielstatusrapportering følger anskaffelser over 100 mio. kr. og alle anskaffelsesprojekter, der er bevilget ved aktstykke, dvs. også hvis anskaffelsen er på under 100 mio. kr. Anskaffelsesprojekter under 60 mio. kr. følges desuden i materielstatusrapporteringen, hvis de opfylder bestemte kriterier. Herudover følges de gennem øvrige opfølgingsaktiviteter som fx de løbende budgetkonsolideringsrunder, fx den månedlige bevillingskontrol, hvor alle projekter bevilget på aktstykker indgår.

Departementet registrerer fremover aktstykket i aktstykkeoversigten med henblik på løbende tilsyn og overblik. Forsvarsministeriet har i den forbindelse oplyst, at der dermed er udarbejdet en ny, styrket opfølgning på aktstykkeprojekter, som skal bygge oven på de øvrige opfølgingsaktiviteter, der allerede sker i ministeriet. Ifølge ministeriet vil det styrkede tilsyn bidrage til, at der hurtigt kan igangsættes korrigerende tiltag, eller der kan ske en tidlig forelæggelse for Finansudvalget ved væsentlige ændringer i aktstykkeprojekterne.

81. I *Klima-, Energi- og Bygningsministeriet* står Bygningsstyrelsen for den løbende opfølgning på byggeprojekterne. Bygningsstyrelsen har oplyst, at styrelsen sikrer sig overblik over byggeprojekter via den månedlige byggesagsopfølgning, som omfatter igangværende byggeprojekter over 50 mio. kr. og kommende byggesager over 50 mio. kr. og dermed også eventuelt kommende aktstykkесager.

Når aktstykket er tiltrådt, skal Bygningsstyrelsen levere det i aktstykket beskrevne projekt til den pris, som aktstykket er tiltrådt på. Ved efterfølgende ændringer – såvel indholdsmæssigt som økonomisk – skal der hele tiden tages stilling til, om disse ændringer indebærer behov for fornyet forelæggelse for Finansudvalget. Styrelsens vejledning indeholder retningslinjer for forståelsen af "væsentlige ændringer" ud fra parametrene tid, pris og kvalitet/funktion.

Bygningsstyrelsen har oplyst, at styrelsen har en række fast definerede kontrolpunkter i forhold til opfølgning på overholdelse af aktstykkeøkonomien og i forhold til vurdering af behov for genforelæggelse eller orientering om væsentlige ændringer i allerede tiltrådte aktstykkeprojekter. Styrelsen sikrer sig et overblik over projektporteføljen via de obligatoriske direktionsforelæggelser om byggesager og drøftelse af potentielle aktstykkесager på månedlige projektmøder. Der er en række faste mødefora, hvor byggeprojekter og aktstykker er faste punkter på dagsordenen.

Resultater

82. Undersøgelsen viser, at de 3 ministerier har procedurer til at sikre, at de forelægger aktstykker om relevante igangværende investeringsprojekter for Finansudvalget i henhold til budgetvejledningens forelæggelsesgrænser.

De 3 ministerier har alle procedurer, der omfatter en opfølgning på både projekter, der er godkendt på aktstykke, og på projekter, der eventuelt kan komme over forelæggelsesgrænserne og dermed udløse en forelæggelse for Finansudvalget.

4. Finansministeriets behandling af aktstykker

Finansministeriet gennemgår, om aktstykkernes oplysninger om investeringsprojekter opfylder budgetvejledningens krav hertil. Rigsrevisionen finder dog, at Finansministeriet i kraft af sin centrale rolle i udarbejdelsen af aktstykker i højere grad kunne understøtte, at de centrale oplysninger om projekterne indgår.

Finansministeriet har bemærket, at ministeriet på baggrund af en mangeårig praksis ikke foretager en systematisk gennemgang af, om alle aktstykker lever op til samtlige forskrifter i budgetvejledningen, da ministeriet lægger vægt på helheden frem for formalia. Rigsrevisionen skal i den forbindelse understrege, at vi ikke finder, at budgetvejledningens krav til aktstykkernes udformning alene kan betragtes som formkrav, men som vigtige oplysninger om projekterne, der skaber de forudsætninger, som Finansudvalget godkender bevillingen til projekterne på baggrund af.

83. Det er Finansministeriets rolle i aktstykkeprocessen at tilslutte sig aktstykkerne, inden fagministerierne kan sende dem til Finansudvalget.

I dette kapitel vurderer vi, om Finansministeriet i den forbindelse gennemgår, om aktstykkerne opfylder kravene i budgetvejledningen til oplysninger om investeringsprojekterne. Det undersøger vi ved at se nærmere på, om Finansministeriet har retningslinjer for kvalitetssikringen af fagministeriernes aktstykker, og om Finansministeriet gennemgår aktstykkerne inden tilslutning.

4.1. Finansministeriet har retningslinjer for kvalitetssikring

84. Vi har undersøgt, om Finansministeriet har interne retningslinjer for kvalitetssikringen af aktstykker frem mod ministeriets godkendelse, der understøtter en systematisk gennemgang af aktstykker i forhold til kravene i budgetvejledningens afsnit 3.5.



Fast procedure for kvalitetssikring af aktstykker

85. Vores undersøgelse af Finansministeriets materiale viser, at alle aktstykker kommer igennem mindst 3 trin i Finansministeriet, jf. figur 2.



Som det fremgår af figur 2, er der flere led i behandlingen af aktstykker i Finansministeriet.

86. Det fremgår af Finansministeriets interne materiale om aktstykkebehandling (kursusmateriale), at sagsbehandlingen af aktstykkerne i første trin skal have fokus på:

- identifikation af aktstykkets karakter, dvs. hvilken type aktstykke der er tale om (søgende/orienterende)
- den formelle begrundelse for forelæggelsen
- sagens indhold, som indebærer en kritisk gennemgang af sagens forudsætninger, herunder økonomi, tidsplaner og risici, fokus på finansieringen og den videre proces.
- den tekniske udformning af aktstykket, jf. budgetvejledningens afsnit 3.5.

87. I Finansministeriets materiale er der en tjekliste over forhold, som sagsbehandlingen skal omfatte, inden et aktstykke sendes videre, jf. boks 9.

BOKS 9. TJEKLISTE OVER FORHOLD, SOM SKAL AFDÆKKES I BEHANDLINGEN AF ET AKTSTYKKE

- Den formelle begrundelse for forelæggelsen.
- Aktstykket er udformet i overensstemmelse med de formelle krav, jf. budgetvejledningen.
- Konteringen er korrekt, og beløbene stemmer.
- Aktstykket er udformet med øje for modtageren (Finansudvalget).
- Budgetkontoret er enig i indholdet i aktstykket.
- Aktstykket er koordineret med eventuelt øvrige relevante paragrafredaktører.
- Det fremgår, hvilke særlige problemstillinger og/eller opmærksomhedspunkter, der søges om Center for udgiftspolitik og moderniserings og Finansministeriets ledelsessekretariats hjælp til.

Kilde: Finansministeriet, "Behandling af aktstykker i FM", april 2014.

Som det fremgår af boks 9, skal Center for udgiftspolitik og modernisering også involveres i aktstykkebehandling. Finansministeriet beskriver i sit materiale, at Center for udgiftspolitik og modernisering har et generelt fokus på at ensrette aktstykkerne på tværs af ministerområderne og et særligt fokus på styringsmæssige konsekvenser, finansiering og eventuelle afvigelser fra budgetvejledningen.

88. Indholdet af tjeklisten i boks 9 og særligt Center for udgiftspolitik og moderniserings fokus på styringsmæssige konsekvenser, finansiering og eventuelle afvigelser fra budgetvejledningen viser, at Finansministeriet har kriterier for, hvilke dele af aktstykkerne der altid skal kvalitetssikres.

Punktet om, at det skal tjekkes, om aktstykket er udformet i overensstemmelse med de formelle krav, jf. budgetvejledningen, er overordnet defineret. I materialet er en række af kravene i budgetvejledningen gengivet, men der er kun i meget lille omfang yderligere forklaringer eller fortolkninger af kravene, og hvordan de skal honoreres i aktstykkerne.

Finansministeriet har hertil oplyst, at det ikke vil være hensigtsmæssigt at have interne generelle regler, der supplerer budgetvejledningen i et videre omfang. Hvis der er punkter i budgetvejledningen, der giver anledning til at afklare mere generelle fortolkningsspørgsmål, bør dette i stedet ske ved en præcisering af budgetvejledningen. Finansministeriet har endvidere oplyst, at alle aktstykker bliver konkret gennemgået i forhold til budgetvejledningen, hvilket på den baggrund giver en konsistens og kvalitet på tværs af ministerområder, i det omfang budgetvejledningen foreskriver.

Efter Rigsrevisionens opfattelse er det dog ikke klart, hvordan paragrafredaktørerne forventes at forholde sig til sagens indhold.

Resultater

89. Undersøgelsen viser, at Finansministeriet har interne retningslinjer for den kvalitetssikring af aktstykkerne, der sker, inden ministeriet tilslutter sig aktstykkerne. Finansministeriet kunne dog efter Rigsrevisionens vurdering sikre et bedre grundlag for en systematisk og ensartet gennemgang af aktstykkerne, hvis der fx var krav om en begrundelse i de tilfælde, hvor et aktstykke ikke indeholder de oplysninger, som budgetvejledningen stiller krav om.

4.2. Finansministeriet behandler aktstykkerne

90. Vi har undersøgt, om Finansministeriet i en række udvalgte sager har gennemgået, om aktstykkerne opfylder budgetvejledningens krav til oplysninger, der skal fremgå af aktstykkerne.

91. Som led i sin behandling af aktstykkerne om investeringsprojekter gennemgår og kontrollerer Finansministeriet oplysninger af budgetteknisk og bevillingsretlig karakter, og om forskrifterne for den tekniske opbygning af aktstykket er overholdt, jf. pkt. 12 i kap. 1.

92. Vi har gennemgået udvalgte aktstykkесager fra Finansministeriet for at undersøge, om ministeriet har behandlet aktstykkerne og kontrolleret, at budgetvejledningens krav til aktstykkerne er opfyldt. Vi vurderer, at Finansministeriet i alle aktstykkесager har gennemgået aktstykket og kontrolleret oplysninger af budgetteknisk og bevillingsretlig karakter, og om forskrifterne for den tekniske opbygning af aktstykkerne er overholdt.

Af sagerne kan vi se, at Finansministeriet foretager tekstnære rettelser i og stiller spørgsmål til udkastene til aktstykker. Mange af tekstrettelserne og spørgsmålene handler om afklaring af forhold, der relaterer sig til krav i budgetvejledningen om oplysninger i aktstykkerne og forelæggelsesreglerne. Det gælder både begrundelse for og timingen af forelæggelsen i forhold til forelæggelse af projekt på aktstykke frem for på finansloven.

Som vi har vist ved vores gennemgang af de 112 aktstykker i kap. 2, mangler der dog generelt oplysninger om totaløkonomiske vurderinger og administrative, erhvervs- og miljømæssige samt eventuelle EU-retlige konsekvenser i aktstykkerne. Dette gør sig også gældende for de aktstykker, hvor vi har gennemgået Finansministeriets sagsbehandling.

I sagerne er der ikke dokumentation for, hvilke krav der er tjekket, og hvorfor der fx generelt ikke er oplysninger om totaløkonomi og administrative, erhvervs- og miljømæssige samt eventuelle EU-retlige konsekvenser. Vi kan derfor ikke i gennemgangen af de udvalgte sager se, at der er sket en egentlig systematisk gennemgang af, om aktstykkerne lever op til kravene i budgetvejledningen.

93. Finansministeriet har hertil anført, at ministeriet har en rolle i forbindelse med at gennemgå, om aktstykkerne bevillingsmæssigt er i orden og udgør et egnet beslutningsgrundlag, men at ministeriet ikke foretager en systematisk gennemgang af, om alle aktstykker lever op til samtlige forskrifter i budgetvejledningen. Ifølge Finansministeriet skal det ses på baggrund af en mangeårig praksis både i Finansministeriet og i fagministerierne. I aktstykkernes udformning lægges her vægt på helheden frem for formalia, og den intensitet, som Finansministeriet behandler aktstykkerne med, afhænger dels af den enkelte sags karakter, herunder om der er tale om en indholdsmæssigt og/eller teknisk kompliceret sag, dels af, om der er behov for drøftelser med det pågældende ministerium om finansiering o.l.

Rigsrevisionen finder ikke, at budgetvejledningens krav til aktstykkernes udformning alene kan betragtes som formkrav. Rigsrevisionen finder derimod, at opfyldelsen af budgetvejledningens krav til oplysninger om projekterne er en forudsætning for, at Finansudvalget med aktstykket får så dækkende et beslutningsgrundlag som muligt.

Resultater

94. Undersøgelsen viser, at Finansministeriet i en række udvalgte sager har gennemgået, om aktstykkerne opfylder budgetvejledningens krav til oplysninger, der skal fremgå af aktstykkerne.

Finansministeriet har en indgående behandling af de enkelte sager og har fokus på budgetvejledningens krav i denne behandling. I de udvalgte aktstykker mangler der generelt oplysninger om totaløkonomi og administrative, erhvervs- og miljømæssige samt eventuelle EU-retlige konsekvenser af projektforslagene, men det fremgår ikke af Finansministeriets dokumentation på aktstykkesagerne, hvilke overvejelser der ligger bag, at disse oplysninger ikke indgår i aktstykket.

Finansministeriet har bemærket, at ministeriet på baggrund af en mangeårig praksis ikke foretager en systematisk gennemgang af, om alle aktstykker lever op til samtlige forskrifter i budgetvejledningen, da ministeriet lægger vægt på helheden frem for formalia. Rigsrevisionen skal i den forbindelse understrege, at vi ikke finder, at budgetvejledningens krav til aktstykkernes udformning alene kan betragtes som formkrav, men som vigtige oplysninger om projekterne, der skaber de forudsætninger, som Finansudvalget godkender bevillingen til projekterne på baggrund af.

Rigsrevisionen, den 12. maj 2015

Lone Strøm

/Mads Nyholm Jacobsen

Bilag 1. Metode

I dette bilag redegør vi for udvælgelsen af de 112 aktstykker, der indgår i beretningens kap. 2. Vi begrundes desuden, hvorfor nogle af budgetvejledningens krav ikke er vurderet.

Udvælgelse af aktstykker til gennemgang

Vi har udvalgt 112 aktstykker om anlægsprojekter, anskaffelser og byggerier (investeringsprojekter) ud af i alt ca. 550 aktstykker i perioden 1. januar 2011 - september 2014. Kravene til aktstykkernes indhold i den undersøgte periode findes i Budgetvejledning 2011 og Budgetvejledning 2014.

Vi er nået frem til de 112 aktstykker ved at foretage en række fravalg.

For det første har vi frasortet alle orienterende aktstykker. Dette skal ses på baggrund af undersøgelsens formål om at vurdere, om fagministerierne og Finansministeriet sikrer et tilstrækkeligt beslutningsgrundlag i aktstykker om investeringsprojekter. Da Folketingets Finansudvalg ikke tiltræder orienterende aktstykker – fx om at igangsætte eller stoppe investeringsprojekter – og dermed ikke træffer beslutninger herom, udgør disse aktstykker efter Rigsrevisionens opfattelse ikke et beslutningsgrundlag for Finansudvalget.

For det andet har vi frasortet aktstykker, der ikke omhandler investeringsprojekter. Vi har herunder i enkelte tilfælde frasortet aktstykker, der ikke entydigt vedrører et investeringsprojekt. Fx har vi frasortet 2 aktstykker om dekommissionering (nedrivning) af atomare forsøgsreaktorer på Forskningscenter Risø, da vi har vurderet, at forslagene i aktstykkerne hverken kan betegnes som anlægsprojekter eller byggerier. Tilsvarende har vi frasortet aktstykker, der kun handler om udmøntningen af politiske aftaler, som fordeler puljemidler til trafikløsninger mv.

Endelig har vi frasortet it-aktstykker. Det skyldes, at budgetvejledningens krav til it-aktstykker er væsentligt mere omfattende end de tilsvarende krav til aktstykker om anlægsprojekter, anskaffelser og byggerier. Vi har derfor vurderet, at det ville være uhensigtsmæssigt at medtage it-aktstykkerne, fordi revisionskriterierne for denne gruppe aktstykker dermed ville afvige meget fra kriterierne, som de øvrige aktstykker vurderes op imod.

Vurdering af, om aktstykkerne lever op til budgetvejledningens krav

Ved gennemgangen af de 112 aktstykker har vi taget udgangspunkt i budgetvejledningens krav til aktstykkernes oplysninger. Budgetvejledningen opstiller i afsnit 3.5 en lang række krav til aktstykkernes opbygning og til, hvilke oplysninger aktstykkernes afsnit skal indeholde. I undersøgelsen har vi fokuseret på, om aktstykkerne opfylder den indholdsmæssige del af kravene i budgetvejledningen.

Vi har gennemgået, om de udvalgte aktstykker lever op til budgetvejledningens krav. I nogle tilfælde har vi dog ikke medtaget kravene. Nedenfor gennemgår vi de enkelte krav, som vi ikke har medtaget i kap. 2, og begrundes disse fravalg.

Krav til aktstykkernes indledning

5 af budgetvejledningens krav til indledningen er ikke behandlet i beretningen. Det fremgår af tabellen nedenfor, hvorfor de 5 krav ikke er behandlet.

Udeladte krav til aktstykkernes indledning

Budgetvejledningens krav	Begrundelse for udeladelse
Eventuelle forslag til ny låneramme er oplyst.	Ingen af de gennemgåede aktstykker medfører ændret eller forhøjet låneramme.
I aktstykker, der medfører en ændret låneramme, er det anført, hvor meget lånerammen skal forhøjes med.	Samme begrundelse som den ovennævnte.
De eventuelle samlede indtægter ved forslaget er oplyst.	Kun få af de gennemgåede aktstykker om investeringsprojekter medfører indtægter, fx fra salg af eksisterende bygninger.
Hvis der ikke er sammenhæng mellem dispositionerne, bør der udarbejdes et aktstykke for hver disposition.	Ingen af de gennemgående aktstykker omhandler dispositioner, hvor der ikke er sammenhæng.
Ved salg af fast ejendom skal det fremgå af aktstykket, at nettoindtægten fra salget fratrukket salgsomkostninger tilgår statskassen.	Aktstykker, der handler om salg af fast ejendom, er frasorteret i udvælgelsen af aktstykker om investeringsprojekter.

Kilde: Rigsrevisionen.

Krav til aktstykkernes sagsfremstilling

6 af budgetvejledningens krav til sagsfremstillingen er ikke behandlet i beretningen. Det fremgår af tabellen nedenfor, hvorfor de 6 krav ikke er behandlet.

Udeladte krav til aktstykkernes sagsfremstilling

Budgetvejledningens krav	Begrundelse for udeladelse
Der er medtaget oplysninger om det resterende beløb, hvis udgiften afholdes af en betinget bevilling, som ikke udnyttes fuldt ud ved dispositionen.	Ingen af de gennemgåede aktstykker er afholdt af en betinget bevilling.
Det er angivet, om det forslag, aktstykket handler om, inden for de seneste 3 år har været tilgodeset gennem bevillinger på finansloven, og som søges finansieret af andre kilder.	Nogle få forslag i de gennemgåede aktstykker har inden for de seneste 3 år været tilgodeset gennem bevillinger på finansloven, men ingen af disse søges finansieret via andre kilder.
De særlige krav vedrørende it-projekter er opfyldt.	Aktstykker om it-projekter er udeladt af gennemgangen.
En tabel med en oversigt over investeringens totale omkostninger mv. fremgår i aktstykker om bygge- og anlægsprojekter, der er finansieret via en bevilling af typen driftsbevilling eller statsvirksomhed.	Oplysninger om bevillingstype fremgår ikke af alle aktstykker, og derfor kan det ikke fastslås, hvor mange aktstykker kravet er relevant for. Da vi ikke kan vurdere, hvor mange aktstykker kravet er relevant for, er opfyldelsesgraden ikke vurderet. Ingen af de gennemgåede aktstykker indeholder en tabel som den beskrevne.
Kravene i forbindelse med ejendomsoverdragelser er opfyldt.	Aktstykker, der handler om ejendomsoverdragelser, er frasorteret i udvælgelsen af aktstykker om investeringsprojekter.
Kravene til aktstykker af principiel juridisk karakter er opfyldt.	Ingen af de gennemgåede aktstykker indeholder oplysninger om, at forslagene heri er af principiel juridisk karakter. Da vi ikke kan vurdere, hvor mange aktstykker kravet er relevant for, er opfyldelsesgraden ikke vurderet.

Kilde: Rigsrevisionen.

Krav til aktstykkernes motivering

2 af budgetvejledningens krav til motivering er ikke behandlet i beretningen. Det fremgår af tabellen nedenfor, hvorfor de 2 krav ikke er behandlet.

Udeladte krav til aktstykkernes motivering

Budgetvejledningens krav	Begrundelse for udeladelse
Det er angivet i aktstykket, hvis der er givet en bevilling på finansloven vedrørende dispositionen, hvor anvendelsen af bevillingen er betinget af særskilt forelæggelse for Finansudvalget.	Det fremgår ikke af aktstykkerne, om anvendelsen af de bevillinger, aktstykkernes forslag finansieres fra, er betinget af særskilt forelæggelse. Da vi ikke kan vurdere, hvor mange aktstykker kravet er relevant for, er opfyldelsesgraden ikke vurderet.
Hvis forelæggelsen sker i henhold til en bestemmelse i lov eller tekstanmærkning, er der henvist hertil.	Det fremgår ikke af aktstykkerne, om anvendelsen af de bevillinger, aktstykkernes forslag finansieres fra, sker i henhold til lov eller tekstanmærkning. Da vi ikke kan vurdere, hvor mange aktstykker kravet er relevant for, er opfyldelsesgraden ikke vurderet.

Kilde: Rigsrevisionen.

Krav til aktstykkernes forslag og krav om tilslutning fra Finansministeriet og andre myndigheder

Budgetvejledningens krav til aktstykkernes forslag og budgetvejledningens krav om Finansministeriets og andre myndigheders tilslutning til aktstykkerne er omtalt i beretningens afsnit 2.3.

Bilag 2. Oversigt over de 112 aktstykker

§ 7. Finansministeriet	
Akt 122 19/5 2011	Restaurerings- og genopretningsarbejder på Eremitageslottet (byggeri).
Akt 142 1/6 2011	Tilskud til projekt salt (byggeri).
Akt 151 23/6 2011	Genopretnings- og renoveringsprojekter mv. i Søndermarken (anlægsprojekt).
§ 9. Skatteministeriet	
Akt 128 1/7 2011	Udmøntning af aftale om permanent toldkontrol i Danmark (anlægsprojekt).
§ 11. Justitsministeriet	
Akt 109 7/6 2012	Etablering af radiodækning i Storebæltsforbindelsen (anlægsprojekt).
Akt 74 4/4 2013	Etablering af nye fængselspladser (byggeri).
Akt 4 10/10 2013	Udskydelse af nyt statsfængsel på Nordfalster (byggeri).
Akt 13 7/11 2013	Etablering af radiodækning i Københavns Metro (anlægsprojekt).
§ 12. Forsvarsministeriet	
Akt 94 31/3 2011 (*)	Anskaffelse af beskyttelsespakke til pansret mandskabsvogn af typen M113 G3 til hæren (anskaffelse).
Akt L 1/6 2011	Fortroligt aktstykke.
Akt M 1/6 2011	Fortroligt aktstykke.
Akt 159 23/6 2011	Tilpasning af forholdene på Korsør Flådestation, herunder til modtagelse af 3 nye fregatter (anlægsprojekt).
Akt 118 8/12 2011	Helikoptere til taktisk troppetransport (anskaffelse).
Akt 36 8/12 2011	Forbedring af faciliteterne på Antvorskov Kaserne (byggeri).
Akt 40 12/1 2012	Dansk deltagelse i Wideband Global Satellite Communications-programmet samt etablering af bygningsmæssige forhold til forsvarets jordstation for satellitkommunikation i Karup (anskaffelse).
Akt J 29/3 2012	Fortroligt aktstykke.
Akt 64 11/4 2012 (*)	Merudgifter til en konstateret fordyrelse af fregatprogrammet (anskaffelse).
Akt 62 7/6 2012	Anskaffelse af personlige radioer (Personale Role Radio) (anskaffelse).
Akt 99 7/6 2012	Forsvarets supplerende anskaffelse af taktiske radioer (Taktisk Voice Radio) (anskaffelse).
Akt 112 7/6 2012	Anskaffelse af 12 "Advanced Targeting Pods" til forsvarets F-16 fly (anskaffelse).
Akt 102 6/12 2012	Anskaffelse af skibsbaserede helikoptere (anskaffelse).
Akt 61 13/12 2012 (*)	Danmarks genindtræden i NATO's Alliance Ground Surveillance (AGS) program (anskaffelse).
Akt 61 7/2 2013	Forventet fordyrelse af pilotprojektet for renovering og modernisering af De Gule Stokke i Nyboder (byggeri).
Akt 34 12/12 2013 (*)	Anskaffelse af inspektionsfartøj af Knud Rasmussen-klassen til erstatning af inspektionskut-teren Tulugaq (anskaffelse).
Akt B 12/12 2013	Fortroligt aktstykke.

Note: Aktstykker gennemgået i kap. 3 og 4 er markeret med (*).

Kilde: Rigsrevisionen.

§ 12. Forsvarsministeriet

Akt J 30/4 2014 Fortroligt aktstykke.

Akt 123 19/6 2014 (*) Anskaffelse af 9 pansrede MASTIFF III-mandskabsvogne til minerydning (anskaffelse).

§ 19. Uddannelses- og Forskningsministeriet

Akt 35 27/2 2014 Opførelse af byggeri på Wittenborg-grunden i Odense (byggeri).

Akt I 26/3 2014 Fortroligt aktstykke.

Akt 90 15/5 2014 Martec Frederikshavns maritime udviklingscenter igangsætter renovering og opfører ny tilbygning (byggeri).

Akt N 28/5 2014 Fortroligt aktstykke.

Akt O 28/5 2014 Fortroligt aktstykke.

§ 20. Undervisningsministeriet

Akt 88 23/3 2011 Nybyggeri i Odense til VUC Fyn (byggeri).

Akt 112 5/5 2011 VUC Sønderjylland opfører nybyggeri på havnen i Haderslev (byggeri).

Akt 114 5/5 2011 Ingeniørhøjskolen i Århus University College opfører nybyggeri på Aarhus Havn og sælger eksisterende bygninger (byggeri).

Akt 131 26/5 2011 Tilbygning til Marselisborg Gymnasium (byggeri).

§ 21. Kulturministeriet

Akt 82 24/2 2011 Partnerskabsaftale med Realdania om etablering af parkeringskælder, pladsanlæg mv. på Kvæsthusgrunden (byggeri).

Akt 76 10/5 2012 Indvendige restaureringsarbejder i Audienshuset på Frederiksborg Slot (byggeri).

Akt 92 7/6 2012 Istandsættelse af nordre bagbygning til Det Gule Palæ, Amalienborg (byggeri).

Akt 128 4/9 2013 Istandsættelse af voldgravsmure og balustrader på Frederiksborg Slot (byggeri).

Akt 47 12/12 2013 Fordyrelse af projekt vedrørende genskabelse af Brede Allé i Fredensborg Slotshave (anlægsprojekt).

Akt 116 4/6 2014 Indgåelse af tillægsaftale til partnerskabsaftale om parkeringsanlæg og pladsanlæg på Kvæsthusgrunden (byggeri).

§ 23. Miljøministeriet

Akt 112 4/6 2014 Genskabelse af vådområder i klitlandskaber på Skagens Odde.

§ 28. Transportministeriet

Akt 158 3/3 2011 (*) Sporombytning Bramming-Esbjerg samt ved Lunderskov (anlægsprojekt).

Akt 180 3/3 2011 Sporombygning på Ringsted Station (anlægsprojekt).

Akt 45 7/4 2011 Sporfornyelse på strækningen mellem Skanderborg og Herning (anlægsprojekt).

Akt 106 28/4 2011 Statslig medfinansiering af letbanesekretariat i Århus (anlægsprojekt).

Akt J 19/5 2011 Fortroligt aktstykke (anlægsprojekt).

Note: Aktstykker gennemgået i kap. 3 og 4 er markeret med (*).

Kilde: Rigsrevisionen.

§ 28. Transportministeriet

Akt 113 26/5 2011	Sporfornyelse mv. på Østerport Station (anlægsprojekt).
Akt 149 23/6 201	Udvidelse af budgettet for projektering af den faste forbindelse over Femern Bælt med tilhørende landanlæg i Danmark (anlægsprojekt).
Akt 170 1/9 2011	Ændring af vejanlægsprojektet "Holbæk-Vig, 2. og 3. etape" (anlægsprojekt).
Akt 5 17/11 2011	Staten yder bidrag til udarbejdelse af beslutningsgrundlag for en letbane i Ring 3-korridoren (anlægsprojekt).
Akt 15 17/11 2011	Igangsætning af sporfornyelse på strækningen Langå-Struer og Hastighedsopgradering på strækningen Langå-Struer som ét samlet projekt (anlægsprojekt).
Akt 68 21/11 2011	Mønbroen (anlægsprojekt).
Akt 73 8/12 2011	Sporfornyelse mv. for strækningen mellem Aalborg og Frederikshavn (anlægsprojekt).
Akt E 8/12 2011	Fortroligt aktstykke.
Akt 48 2/2 2012	Medfinansiering af sekretariat for letbanen i Aarhus (anlægsprojekt).
Akt 50 9/2 2012	Afgrening fra Cityringen til Nordhavnen (anlægsprojekt).
Akt 97 7/6 2012	Forhøjelse af totaludgift vedrørende Nykøbing Falster Omfartsvej (anlægsprojekt).
Akt 115 16/8 2012	Metroafgrening til Nordhavnen (anlægsprojekt).
Akt 116 16/8 2012	Uddybning og sikring af uddybninger i Thyborøn Havn (anlægsprojekt).
Akt 67 29/11 2012	Sporfornyelse på strækningen Esbjerg-Skjern og Herning-Skjern (anlægsprojekt).
Akt 68 5/12 2012	Anskaffelse af 46 dobbeltdækkertog (anskaffelse).
Akt 132 13/12 2012	Banedanmark igangsætter sporfornyelse på strækningen Roskilde-Køge-Næstved (anlægsprojekt).
Akt 133 13/12 2012 (*)	Banedanmark igangsætter sporskifteudveksling på Fredericia Station (anlægsprojekt).
Akt 62 7/2 2013 (*)	Forlængelse af eksisterende transfertunnel og etablering af trappeforbindelse til Nørreport Station (anlægsprojekt).
Akt 97 20/3 2013	Femern Bælt (anlægsprojekt).
Akt 79 11/4 2013	Forberedelse af hastighedsopgradering af strækningen Hobro-Aalborg (anlægsprojekt).
Akt 81 25/4 2013 (*)	Nyt tilslutningsanlæg ved det kommende nye universitetshospital i Odense (anlægsprojekt).
Akt 83 25/4 2013	Anlæg af 2. etape af Køge Bugt-motorvejen fra Solrød S til Køge (anlægsprojekt).
Akt 85 2/5 2013	Projektforberedende aktiviteter for anlægsprojektet "Holstebromotorvejen" (anlægsprojekt).
Akt 90 16/5 2013	Projektering af en ny kombineret vej- og jernbanebro inkl. cykel- og gangsti over Storstrømmen mv. (anlægsprojekt).
Akt N 30/5 2013	Fortroligt aktstykke.
Akt 108 20/6 2013	Staten køber 4 Desiro-togsæt af DSB (anskaffelse).
Akt 130 22/8 2013	Forberedelse af letbane på Ring 3 (anlægsprojekt).

Note: Aktstykker gennemgået i kap. 3 og 4 er markeret med (*).

Kilde: Rigsrevisionen.

§ 28. Transportministeriet

Akt 67 22/8 2013	Forstærkning af spunsvægge langs Lyngbyvejen (anlægsprojekt).
Akt D 16/1 2014	Fortroligt aktstykke.
Akt 74 27/2 2014	VVM-undersøgelse vedrørende Ny Ellebjerg og Fredericia-Aalborg (anlægsprojekt).
Akt 91 13/3 2014	Forstærkning af funderingen rundt om den gamle Lillebæltsbro piller (anlægsprojekt).
Akt 84 10/4 2014	DSB's indkøb af 67 dobbeltdækkervogne (anskaffelse).
Akt 139 28/8 2014 (*)	Statslig medfinansiering af fordyrelse af Aarhus Letbane samt elektrificering af Grenaa-banen (anlægsprojekt).
Akt 149 4/9 2014	Afgreningskammer til den kommende Sydhavnsmetro (anlægsprojekt).

§ 29. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet

Akt 55 1/3 2012	OPS-aftale om ny retsbygning i Roskilde (byggeri).
Akt 83 31/5 2012	Færdigprojektering og igangsættelse af en laboratoriebygning på Panum (byggeri).
Akt 84 31/5 2012 (*)	Færdigprojektering og igangsættelse af en laboratoriebygning på Roskilde Universitet (byggeri).
Akt 90 31/5 2012 (*)	OPP-projekt vedrørende nye bygninger til Vestre Landsret i Viborg (byggeri).
Akt 91 7/6 2012 (*)	Øgning af totaludgiften i forbindelse med samlingen af biologisk instituts bygninger på Københavns Universitets Nørre Campus (byggeri).
Akt 98 7/6 2012	Igangsættelse af 3. byggeafsnit af udbygningen og moderniseringen af Københavns Universitet på Amager til brug for Humanistisk Fakultet, Informationsvidenskabelige Akademi og KU (byggeri).
Akt 47 13/12 2012	Nybyggeri af laboratorielokaler mv. "Copenhagen Plant Science Center" til Københavns Universitet.
Akt 91 16/5 2013	Færdigprojektering og igangsættelse af nybyggeriet "Pharma Science Building".
Akt 109 30/5 2013	Nybyggeriet "Niels Bohr Bygningen" til Københavns Universitet (byggeri).
Akt 129 22/8 2013	Nybyggeri af laboratorium samt modernisering af laboratorier til Aalborg Universitet i Esbjerg (byggeri).
Akt 138 4/9 2013	Nybyggeri til Institut for Byggeri og Anlæg på Campus Vest på Aalborg Universitet samt byggeomdning af området (byggeri).
Akt 10 7/11 2013 (*)	Færdiggørelse, igangsættelse og opførelse af nybyggeri samt ombygning af eksisterende bygninger for Health ved Aarhus Universitet (byggeri).
Akt 110 4/6 2014	OPP-aftale om magasin til Landsarkivet i Viborg (byggeri).
Akt 111 4/6 2014	OPP-aftale om ny hovedpolitistation i Holstebro (byggeri).
Akt 115 4/6 2014 (*)	Genopretnings-, renoverings-, og energioptimeringsarbejder på Københavns Politigård (byggeri).
Akt 122 19/6 2014	Opførelse af ny undervisningsbygning til Syddansk Universitet (SDU) (byggeri).

Aktstykker fra det tidligere Økonomi- og Erhvervsministerium (§ 8)

Akt 132 26/5 2011	Århus Maskinmesterskoles deltagelse i byggeriet Navitas (byggeri).
-------------------	--

Note: Aktstykker gennemgået i kap. 3 og 4 er markeret med (*).

Kilde: Rigsrevisionen.

Aktstykker fra det tidligere Ministerium for Videnskab, Teknologi og Udvikling (§ 19)

Akt 75 27/1 2011	Færdigprojektering og igangsætning af opførelsen af nybyggeri til Aalborg Universitet (byggeri).
Akt 81 3/3 2011	Færdigprojektering og igangsætning af opførelsen af en samlet bygning til Syddansk Universitet på campus Kolding (byggeri).
Akt 119 12/5 2011	Nybyggeri til Det Sundhedsvidenskabelige Fakultet på Syddansk Universitet (byggeri).
Akt 133 26/5 2011	Nybyggeri til Teknisk Fakultet ved Syddansk Universitet (byggeri).

Aktstykker fra det tidligere Ministerium for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser (§ 19)

Akt 108 13/6 2012	UC Via køber nybyggeri på Ceres-grunden i Aarhus (byggeri).
Akt 34 6/12 2012	Leasingaftale mellem Professions-højskolen University College og Carlsberg Byen.
Akt 42 18/12 2012	Samling af DTU's aktiviteter i nybyggerier samt eksisterende bygninger på Campus i Lyngby (byggeri).
Akt 77 25/4 2013	DTU 3. etape af Life Science-byggeriet (byggeri).
Akt 111 30/5 2013	Etablering af en ny kemilaboratoriebygning på Danmarks Tekniske Universitet (byggeri).
Akt 29 12/12 2013	UC VIA's udnyttelse af option på at købe tilbygning på Ceres-grunden i Aarhus (byggeri).

Aktstykker fra det tidligere Ministerium for Børn og Undervisning (§ 20)

Akt 3 3/11 2011	Tilbygning på 2.700 m ² til Midtsjællands Gymnasieskoler i Ringsted (byggeri).
Akt 87 8/5 2013	Herning Gymnasium udvider sit domicil med 5.500 m ² (byggeri).
Akt 105 30/5 2013	Kolding HF og VUC opfører et domicil i Kolding (byggeri).

Note: Aktstykker gennemgået i kap. 3 og 4 er markeret med (*).

Kilde: Rigsrevisionen.

Bilag 3. Ordliste

Aktstykke	En bevillingsansøgning fra et ministerium til Folketingets Finansudvalg, som fremsendes i løbet af finansåret, dvs. i perioden mellem 2 finansloves vedtagelse.
Anlægsprojekter	Primært større infrastrukturprojekter, fx broer, veje eller jernbaner.
Anskaffelsesprojekter	Primært indkøb af større materiel, fx tog eller helikoptere.
Bevilling	En bemyndigelse til en minister til at afholde udgifter til et bestemt formål og i overensstemmelse med bevillingens forudsætninger, jf. budgetvejledningens afsnit 2.2.1.
Bevillingsanmærkning	I anmærkningerne til den enkelte bevilling på finansloven skal der redegøres nærmere for anvendelsen af bevillingen og eksisterende hjemler mv.
Bevillingsansøgning	Se "Aktstykke".
Bevillingsretlige regler	Regler for anvendelse af bevillinger.
Budgetvejledningen	En vejledning i bevillingsregler på det statslige område. Budgetvejledningen opdateres jævnligt og tiltrædes som aktstykke af Finansudvalget. Finansministeren udsteder derefter et cirkulære om brugen af budgetvejledningen. Den nugældende version er Budgetvejledning 2014, jf. cirkulære nr. 9802 af 10. december 2013.
Erfaringstal	Tal, der er baseret på priser fra tidligere gennemførte projekter.
Finansår	1. januar - 31. december.
Folketingets Finansudvalg	Finansudvalget behandler finansloven og tillægsbevillingsloven samt Statsrevisorernes Endelig betænkning over statsregnskabet. Udvalget behandler herudover et stort antal bevillingsansøgninger (aktstykker) fra ministre. Når Finansudvalget tiltræder bevillingsansøgningen, er ministeren stillet, som om Folketinget har givet sit samtykke.
Investeringsprojekter	Anvendes i denne beretning som en samlet betegnelse for anlægsprojekter, anskaffelser og byggerier.
Korrektionstillæg	En form for reserve/risikotillæg baseret på erfaringstal. Anvendes som led i "Ny Anlægsbudgettering" i Transportministeriet.
Paragrafredaktør	En medarbejder i Finansministeriet, der har ansvaret for et ministerium som bevillingsområde.
Totaludgift	Bruges synonymt med investeringsprojektets samlede udgift i visse aktstykker.
VVM-undersøgelse	Er en vurdering af virkninger på miljøet og beskriver dermed projektets forventede og samlede miljøpåvirkninger.