



Transport- og Energiministeriet

Talepapir til samråd i Trafikudvalget om sikkerheden i Banedanmark, spørgsmål C (19. januar 2006)

Samrådsspørgsmål: På baggrund af Trafikstyrelsens redegørelse af 9. december 2005 om "Tilsyn med Banedanmarks sporvedligeholdelse, august-december 2005" ønsker udvalget ministerens vurdering af udviklingen i Banedanmark; herunder af bestyrelsens rolle og af kvaliteten af Trafikstyrelsens tilsyn.

Indledning

Trafikudvalget har bedt mig komme her i dag, på baggrund af Trafikstyrelsens tilsyn med Banedanmark. Jeg er blevet bedt om at redegøre for min vurdering af udviklingen i Banedanmark, herunder bestyrelsens rolle samt min vurdering af kvaliteten af Trafikstyrelsens tilsyn.

Som bekendt tilsendte jeg Trafikstyrelsens rapport over deres tilsyn med Banedanmark til udvalget umiddelbart inden jul.

Som jeg nævnte i brevet, der fulgte med rapporten, er min vurdering af udviklingen i Banedanmark klar: Jeg synes den er

bekymrende.

Jeg synes især det er bekymrende, at

- Banedanmarks sikkerhedsorganisation ikke fungerer effektivt og med præcist fastlagte ansvars- og kompetenceområder,
- Banedanmark ikke har systemer og procedurer, der sikrer, at gældende normer og regler overholdes,
- Banedanmark har vanskeligt ved at gennemskue de trafikale effekter af økonomiske omprioriteringer.

Det er forhold, der kræver en grundig opfølgning.

Jeg har derfor også bedt Banedanmark om at redegøre for de initiativer virksomheden har taget og vil tage for at rette op på forholdene.

Jeg har for få dage siden modtaget denne redegørelse, som er blevet tilsendt Trafikudvalget inden samrådet. Som jeg meddelte i mit oversendelsesbrev tager jeg redegørelsen til efterretning, under forbehold for den stadigvæk udestående handlingsplan for Banedanmark.

Jeg har tillid til, at der i Banedanmark er taget hånd om at arbejde hen mod en løsning på de alvorlige problemer, som vi ser her. Det skyldes, at arbejdet med visse initiativer allerede er gået i gang, og der dermed er taget væsentlige skridt til at forbedre Banedanmarks opgavevaretagelse.

Dels er den rådgivende bestyrelse - der blev udpeget i marts 2004 med det formål at sikre sig den fornødne indsigt – for nylig gjort ansvarshavende. Dels håber jeg, at ansættelsen af den nye direktør for Banedanmark snart falder på plads.

Problemerne med en sikkerhedsorganisation som ikke er velfungerende, og som mangler fokus på normer og regler kræver et stærkt ledelsesmæssig fokus.

Jeg anser derfor en velfungerende ledelse som afgørende for, at forbedre Banedanmarks arbejde med bl.a. sikkerheden.

Det er vigtigt at have en ledelse i virksomheden, der kan understøtte omstillingen fra styring på grundlag af kutymmer og vaner til styring på grundlag af normer og regler.

Det er – som Banedanmark også selv erkender – nødvendigt med et kulturskifte, som skal føres helt igennem virksomheden.

Trafikstyrelsen tilsynsrapport

Udgangspunktet er, at det daglige ansvar for sikkerheden til enhver tid ligger i den enkelte virksomhed.

Til gengæld er det:

- Trafikstyrelsen der på sikkerhedsområdet varetager opgaver som godkendelse og fastlæggelse af de regler som jernbanevirksomheder og jernbaneinfrastrukturforvaltere skal følge
- Trafikstyrelsen der udsteder tilladelser til virksomhederne, så de er godkendt til at drive deres virksomhed
- og det er Trafikstyrelsen der fører det overordnede tilsyn med at de gældende regler bliver overholdt.

Samtidig er det virksomhedernes ansvar at overholde de gældende regler på bl.a. sikkerhedsområdet, og sikre sig at virksomheden er organiseret og tilrettelagt på en måde der muliggør en ordentlig styring af sikkerheden. Det gælder også for Banedanmark.

Det er derfor afgørende, at udviklingen vendes og at Banedanmark selv bliver i stand til at løse

sine opgaver på tilfredsstillende vis. Sikkerhedsmyndigheden på omkring 25 mand kan aldrig i længden kompensere for en forkert udvikling i den meget omfattende opgavevaretagelse, der løftes af Banedanmarks ledelse og medarbejdere.

Jeg mener, at Trafikstyrelsen har levet op til styrelsens ansvar som sikkerhedsmyndighed, og ført et skærpet tilsyn i denne sag.

Jeg synes, at Trafikstyrelsens tilsynsrapport vidner om en sikkerhedsmyndighed, der har stået med en vanskelig opgave

Trods dette, skal der ikke herske nogen tvivl om, at jeg - ligesom alle andre - har fundet efterårets situation på skinnerne stærkt kritisabel.

Årsager til dette forløb skal - som nævnt - findes både i Banedanmarks styring i forhold til sikkerheden, men - som Banedanmark også selv gør opmærksom på - i forhold til det økonomiske bevillingsniveau.

Som bekendt konstaterede vi også blandt forligsparterne undervejs i forløbet med forhandlingerne af rammeaftalen for 2006, at Banedanmark ikke var i stand til at dokumentere bevillingsbehovet.

Det er ikke første gang at Banedanmark ikke har været i stand til at tilvejebringe fornødne beslutningsgrundlag for økonomiske dispositioner på sit område.

- Rammeaftalen for 2000-2004 blev fastlagt på grundlag af eksterne konsulentrapporter
- Rammeaftalen for 2005-2006 blev fastlagt uden fuldgyldigt beslutningsgrundlag – det var derfor, der blev lagt op til en genforhandling af aftalen allerede i 2005
- Planen om en rammeaftale for 2007 – 2014 blev til en aftale for 2006

Der er derfor behov for en fokuseret ledelsesmæssig indsats til sikring af bedre indsigt og dermed bedre beslutningsgrundlag på Banedanmarks område.

Jeg vil derfor gøre alt for, at Banedanmark bliver i stand til at levere det beslutningsgrundlag, der kan sikre at der kan indgås en langsigtet finanslovsaftale for Banedanmark i løbet af efteråret 2006.

Der er nu fuld fokus på at få samlet og udnyttet de betydelige kompetencer der findes i Banedanmark på dette område.

Det afgørende er at udviklingen vendes permanent og at Banedanmark - indenfor de rammer Folketinget beslutter - bliver i stand til at løse sine opgaver på tilfredsstillende vis. Den daglige ledelse og den ansvarshavende bestyrelse har en væsentlig opgave i denne udvikling.

Jeg vil nu gå over til en nærmere besvarelse af de konkrete spørgsmål.

Jeg vil først gøre rede for den seneste tids udvikling i Banedanmark, efterfulgt af min egen vurdering af situationen.

Herefter vil jeg redegøre for bestyrelsens rolle i forhold til de sikkerhedsmæssige problemstillinger, som Banedanmark har oplevet i det seneste halve års tid.

Endelig vil jeg redegøre for min vurdering af kvaliteten af Trafikstyrelsens tilsyn.

1. Udviklingen i Banedanmark

Som allerede nævnt finder jeg situationen omkring hastighedsnedsættelserne i efteråret særdeles bekymrende.

Banedanmark har dog også selv i en tidligere redegørelse *[af 18. oktober 2005 om håndtering af*

sporbeliggenhedsmåledata i Banedanmark] til Trafikstyrelsen beskrevet udviklingen på det sikkerhedsmæssige område. Denne redegørelse er også sendt til Trafikudvalgets orientering.

I denne redegørelse konkluderer Banedanmark selv, at problemet i høj grad skyldes ”en virksomhedskultur, hvor gældende normer, procedurer og instruktioner i et vist omfang ikke følges”. Banedanmark konkluderede endvidere, at man i stort omfang havde arbejdet efter indarbejdede vaner, frem for gældende regler og normer. Endvidere har opfølgningen og kontrollen fra ledelsen ikke været tilstrækkelig, og det har betydet, at den uheldige kultur er bibeholdt.

Det er en markant selvkritik, som også vidner om, at Banedanmarks ledelse er sig bevidst om, at sikkerheden er et ledelsesansvar.

Som vi alle ved, har jernbanen siden midten af halvfemserne undergået en gennemgribende forandring. Først blev de tidligere Danske Stats Baner splittet op i en række dele, bl.a. jernbanevirksomheden DSB, infrastrukturforvalteren Banestyrelsen og sikkerhedsmyndigheden Jernbanetilsynet. I 2003 skete endnu en opsplitting da Trafikstyrelsen blev oprettet som jernbanemyndighed og Banedanmark som produktionsvirksomhed, samt

at Trafikstyrelsen i 2004 fik opgaven som jernbanesikkerhedsmyndighed.

Der har helt fra Banestyrelsens etablering været behov for at arbejde med styringen af økonomi og projekter. Det har Rigsrevisionen i flere beretninger peget på.

Vi har arbejdet på at sikre gode rammer for økonomi- og produktionsstyring bl.a. ved at rendyrke og forenkle Banedanmarks opgaveportefølje. Myndighedsopgaverne og de politisk orienterede planlægningsopgaver er derfor udskilt fra Banedanmark. Det var netop denne forenkling, som var baggrunden for den lov, som Folketinget vedtog i 2003 om Banedanmark.

I forbindelse med ændringerne i virksomheden, har Banedanmark måttet se på en bedre og mere systematisk styring af vedligeholdelsen og fornyelsen af infrastrukturen.

Det har bl.a. betydet en omorganisering af virksomhedens beslutningstagning for så vidt angår vedligeholdelses- og fornyelsesområdet fra en decentral til en central beslutningstagen. Desuden er fokus ændret fra individuelle faglige vurderinger, til en højere grad af fokus på regler og normer.

At Banedanmark i højere grad træffer sine beslutninger på baggrund af en systematisk og økonomisk tilgang til data om infrastrukturen er nødvendigt i forhold til at udnytte de knappe ressourcer bedst muligt, på de banestrækninger hvor der er mest trafik.

Men det har også betydet en ændring i den grundlæggende tilgang til håndtering af sikkerheden, som i mange virksomheder medfører omstillingsproblemer, hvis ledelsen ikke meget nøje er opmærksom herpå. Det kan have betydet at man ikke i tilstrækkelig omfang har holdt det sikkerhedsmæssige aspekt for øje.

Det er i hvert fald det, som Banedanmark nævner selv i den omtalte rapport.

Med en ansvarshavende bestyrelse og forhåbentlig snart også en ny administrerende direktør har jeg tiltro til, at den fokuserede ledelsesmæssige indsats på bl.a. dette område vil blive forstærket, og at en permanent løsning af disse problemer dermed vil blive tilvejebragt.

2. Bestyrelsens rolle

Så spørges der - på baggrund af Trafikstyrelsens tilsynsrapport - også til bestyrelsens rolle.

Først skal jeg kort indlede med

ansvarsforholdene på sikkerhedsområdet. For at drive virksomhed på jernbaneområdet, skal virksomhederne have en licens og et sikkerhedscertifikat.

Licensen er den økonomiske vurdering af virksomheden, og omfatter også bestyrelsen.

Sikkerhedscertifikatet vedrører de jernbanemæssige sikkerhedsforhold, men omfatter ikke bestyrelsen.

Grundlæggende er Banedanmarks bestyrelse – ligesom enhver anden bestyrelse – medansvarlig for virksomhedens drift i store træk og på et overordnet grundlag.

Det er min opfattelse, at bestyrelsen understøtter og har understøttet en udvikling i retning af større systematik i Banedanmarks arbejde. Dette set både i relation til det overordnede ansvar for sikkerheden som er pålagt bestyrelsen, samt det forhold at bestyrelsen i den pågældende periode har haft en rådgivende status.

Et resultat af denne udvikling er at problemsager kommer frem i lyset. Det har vi set dette efterår på sporskifteområdet, og jeg kan desværre ikke garantere, at vi ikke ser flere af disse tilfælde fremover, før der er ryddet helt op.

Det er en stor opgave for Banedanmarks's nye ledelse og ansvarshavende bestyrelse, at sikre at Banedanmark bringes på ret køl, så tilliden til Banedanmark's ansvar for sikkerheden står uantastet.

3. Kvaliteten af Trafikstyrelsens tilsyn

Der spørges også til min vurdering af kvaliteten i Trafikstyrelsens tilsyn.

Grundtanken ved tilsyn på jernbaneområdet er som nævnt, at det er virksomhederne, som har ansvaret for ved eget tilsyn i deres virksomhed at sikre sig, at regler, normer og forhold, som er indeholdt i sikkerhedscertifikatet, i det daglige bliver overholdt og opfyldt.

Det er ikke formålet ved sikkerhedsmyndighedens tilsyn, at der skal findes fejl. Den bedste situation er den, at myndigheden kommer ud til virksomheden og kan konstatere at alt er i orden.

I den forbindelse vil jeg gerne gøre opmærksom på at det er Trafikstyrelsens opgave at føre tilsyn med de jernbanesikkerhedsmæssige forhold, hvilket vil sige tekniske forhold.

Bortset fra en særdeles overordnet certificering af virksomhedens økonomiske forhold ved

udstedelsen af licensen, er det ikke styrelsens opgave og ansvar at føre tilsyn med virksomhedens enkelte økonomiske dispositioner. Trafikstyrelsen vurderer, om virksomhedens egenkapital opfylder lovens krav, om der er forfalden gæld til det offentlige, som er større end tilladt og om der er eller har været forhold vedrørende konkurs i virksomheden eller for direktør eller bestyrelsesmedlemmer.

Det betyder også at Trafikstyrelsen ikke har vurderet, eller skal vurdere hensigtsmæssigheden i Banedanmarks anvendelse af bevillinger. Dette er en opgave, der – i modsætning til f.eks. situationen i England – skal varetages af Banedanmark under tilsyn af departementet, og i et sædvanligt over- underordningsforhold. Herved skal det sikres, at infrastrukturen forvaltes økonomisk fornuftigt og bæredygtigt på lang sigt.

For Trafikstyrelsen betyder dette, at myndigheden for det første har lavet en tilsynsstrategi, der beskriver baggrunden for sikkerhedsmyndighedens tilsynstilgang, som tager udgangspunkt i den enkelte virksomheds sikkerhedscertifikat.

For det andet bliver der for hvert år lavet en tilsynsplan, i hvilken det bliver oplyst hvilke

tilsyn sikkerhedsmyndigheden planlægger at foretage for det kommende år, hos hvilke virksomheder og hvornår.

Pointen med at der for det meste er tale om anmeldte tilsyn er den forventning, at virksomheder, som ved at der vil komme et tilsyn og som selvfølgelig ikke ønsker at der bliver konstateret afvigelser, eller i værste fald udstedt påbud eller forbud, løbende anstrenger sig for at sikre, at forholdene er i orden!

Trafikstyrelsen har derfor også en tilsynsplan, i henhold til hvilken der sidste år skulle føres tilsyn med Banedanmark. Som udgangspunkt var der tale om et almindeligt virksomhedstilsyn.

Det vil sige, at der af Trafikstyrelsen var blevet planlagt med et vist omfang af ressourcer, som der ville være behov for til gennemførelse af et rutinetilsyn.

Jeg mener, at Trafikstyrelsen handlede korrekt, og prioriterede sine ressourcer til et yderligere, ekstraordinært tilsyn med Banedanmark, da situationen uventet udviklede sig i løbet af sommeren.

Styrelsen tilpassede kadancen for tilsyn med Banedanmark, samt fokus og omfanget af de emner tilsynet kunne dække over. Samtidig

fokuserede styrelsen på undervejs at få samlet op og konkluderet på de modtagne oplysninger, for at kunne fokusere den videre proces.

Igennem hele efteråret har Trafikstyrelsens tilsyn været med til at holde såvel mig, som Trafikudvalget underrettet om fakta og de seneste udviklinger i den komplekse og alvorlige situation på jernbanenettet. Trafikstyrelsens tilsynsrapport, som udvalget modtog inden jul var for væsentlige dele en opsamling af de to tidligere hændelsesrapporter, der i løbet af efteråret er tilgået udvalget.

Trafikstyrelsen håndterede hvad det angår, efter min opfattelse den konkrete situation korrekt med hensyn til prioriteringen af tilsynsindsatsen.

En særlig form for tilsyn er dog, når sikkerhedsmyndigheden skal udstede en licens eller et sikkerhedscertifikat. I den forbindelse bliver virksomhedens jernbanesikkerhedsmæssige forhold nøje gennemgået af sikkerhedsmyndigheden.

Som det fremgik af tilsynsrapporten påpeger Trafikstyrelsen netop selv, at der var mangler i dokumentationen, som Banedanmark burde kunne forelægge i forhold til virksomhedens sikkerhedscertifikat.

Derfor har jeg bedt Trafikstyrelsen om en udtalelse om, hvorvidt der er unøjagtigheder i Banedanmarks sikkerhedscertifikat, der bør strammes op.

Mit departement er fortsat i dialog med Trafikstyrelsen om dette punkt og derfor kan jeg ikke på nuværende tidspunkt konkludere på disse forhold vedrørende Trafikstyrelsens tilsynsrapport med Banedanmark. Jeg vil dog selvfølgelig sørge for at holde Trafikudvalget underrettet om resultatet af dette arbejde.

Samlet vil jeg sige at Trafikstyrelsen nu, efter indgående udvikling af strategien, er ved at implementere sin tilsynsstrategi. Dette indebærer selvfølgelig også en løbende tilpasning af tilsynsplanen, på baggrund af nye erfaringer. Det forventes at styrke kvaliteten i Trafikstyrelsens tilsyn og dermed styrke jernbanesikkerheden.

Afslutning

Jeg har ved denne gennemgang givet min vurdering af situationen både i forhold til Banedanmark og Trafikstyrelsen som sikkerhedsmyndighed.

Den foreliggende sag har fortsat en meget høj prioritet hos mig, og derfor sætter jeg også min lid til, at Banedanmark kan sikre en fokuseret

ledelsesmæssig indsats mod de problemområder, som vi har oplevet dette efterår.

Som jeg vist også sagde sidst der blev holdt samråd om jernbaneområdet, er det vigtigt at have en sikkerhedsmyndighed, der har en systematisk tilgang til sin tilsynsvirksomhed. Mit departement er med dette udgangspunkt i færd med at følge op på sikkerhedsmyndighedens håndtering af denne sag.