

(De i redegørelsen nævnte bilag optrykkes ikke i Endelig betænkning 2003, men kan afhentes i Trafikministeriet eller i Statsrevisoratet)

Redegørelse for foranstaltninger og overvejelser i anledning af statsrevisorernes beretning nr. 4 2003 om Jernbanetilsynet

Statsrevisoratet har med brev af 17. november 2003 fremsendt den ovenfor anførte beretning. I henhold til lov om revisionen af statens regnskaber m.m. § 18, stk. 2., skal jeg inden fire måneder efter statsrevisorernes fremsendelse af en beretning afgive en redegørelse til statsrevisorerne for de foranstaltninger og overvejelser, som beretningen giver anledning til. Jeg skal i den anledning fremkomme med nedenstående redegørelse.

1. Indledning

Jeg har taget Rigsrevisionens og Statsrevisorernes kritik af både Trafikministeriets tilsyn med Jernbanetilsynet, og Jernbanetilsynets håndtering af administrative processer samt den generelle varetagelse af opgaverne til efterretning.

Problemerne er ikke ukendte for mig. Bl.a. på den baggrund traf regeringen i marts 2002 beslutning om at udarbejde en samlet strategi for liberalisering og udvikling af alle jernbaneområdet institutioner.

I april 2003 traf regeringen beslutning om at samle myndighedsopgaverne i jernbanesektoren med henblik på at sikre en klar og entydig opsplittning og rendyrkning af på den ene side myndighedsopgaverne og på den anden side virksomhedsopgaverne. Herigennem sikres en rendyrkning af roller og ansvar, hvor myndigheden har ansvaret for reguleringen af jernbanesektoren, mens virksomhederne har ansvaret for at udføre infrastrukturforvalteropgaven henholdsvis operatøropgaven.

Beslutningen betyder, at Jernbanetilsynet vil blive delt i en sikkerhedsmyndighed og en undersøgelsesenhed. Sikkerhedsmyndighedsopgaverne lægges sammen med øvrige myndighedsopgaver i jernbanesektoren i den nyoprettede Trafikstyrelse, og undersøgelsesenheden lægges sammen med undersøgelsesopgaverne for civil luftfart i Havarikommissionen for Civil Luftfart og Jernbane - HCLJ.

Trafikstyrelsen blev oprettet allerede den 1. juli 2003. Sammenlægningen af sikkerhedsmyndigheden med Trafikstyrelsen forudsætter imidlertid en lovændring. Lovforslag L 109 om ændring af lov om jernbanevirksomhed m.v. og lov om luftfart og om ophævelse af lov om jernbanesikkerhed m.v. er derfor fremsat for Folketinget, og førstebehandling af lovforslaget skete den 15. januar 2004. Jeg forventer, at lovforslaget vil blive vedtaget i løbet af foråret, og at den organisatoriske sammenlægning af sikkerhedsmyndigheden med planlægnings- og trafikøberfunktionen vil kunne ske medio 2004.

Formålet med at sammenlægge sikkerhedsmyndigheden med de øvrige myndighedsfunktioner er at skabe mulighed for at udarbejde mere sammenhængende beslutningsgrundlag for statens infrastrukturinvesteringer, herunder også infrastrukturens sikkerhedssystemer.

Sammenlægningen muliggør endvidere en hensigtsmæssig integration af de i forvejen små jernbanefaglige miljøer, således at en fortsat jernbanefaglig udvikling kan sikres.

Endelig forventer jeg, at der ved sammenlægningen skabes mulighed for en bedre og mere fleksibel udnyttelse af de faglige og sagsbehandlende ressourcer, og at der på baggrund af styrelsens størrelse kan etableres administrative funktioner, der kan arbejde systematisk med kontrakt, -mål og resultatstyring, samt ledelsesinformationer og aktivitets- og tidsstyring. Udfordringen for en professionel varetagelse af sikkerhedsmyndighedens opgaver er, at der bliver skabt et klart regelgrundlag på myndighedsniveauet, samt at der bliver skabt klare procedure for godkendelses- og tilsynssager.

Som nævnt udskilles undersøgelsesenheden. Det sker for at sikre den nødvendige uvildighed mellem på den ene side regeludstedere, godkendende myndighed og tilsynsførende og på den anden side undersøgere.

Når statsrevisorerne bemærker, at Jernbanetilsynets nedlæggelse og aktiviteterne sammenlægning med andre myndigheder på jernbaneområdet ikke påvirker Rigsrevisionens konklusioner, vil jeg gerne påpege, at sammenlægningen netop sker m.h.p. at fremme en mere systematisk og helhedsorienteret varetagelse af sikkerhedsmyndighedens opgaver.

Jeg vedlægger til statsrevisorernes nærmere orientering lovforslag nr. L 109 om ændring af lov om jernbanevirksomhed m.v. og lov om luftfart og om ophævelse af lov om jernbanesikkerhed m.v. samt notat om "Sammenlægning af sikkerhedsmyndighed med øvrige myndighedsopgaver på jernbaneområdet" af 20. november 2003.

2. Trafikministeriets tilsyn med Jernbanetilsynet

Jernbanetilsynets ressourcer ved oprettelse

Rigsrevisionen finder, at Trafikministeriet ikke har gennemført en analyse ved Jernbanetilsynets oprettelse af, om ressourcetildelingen afspejlede opgaveporteføljen. Jeg tager til efterretning, at der ikke på tidspunktet for oprettelsen af Jernbanetilsynet i 1996 blev gennemført en tilbundsgående analyse af ressourcebehovet.

Oprettelsen af Jernbanetilsynet skete efter en national beslutning efter vedtagelsen af EU-direktiv 91/440 om udvikling af fællesskabets jernbaner. Tildelingen af ressourcer blev fastlagt ved at DSB's "Sikkerhed og Godkendelser", som på daværende tidspunkt varetog myndighedsopgaven på jernbaneområdet, blev udskilt og omdannet til Jernbanetilsynet.

Danmark har været et af de første lande til at indrette jernbanesektoren herefter, begyndende med oprettelsen af Jernbanetilsynet, adskillelsen af jernbanevirksomheden DSB fra infrastrukturforvalteren Banedanmark, og nu oprettelsen af Trafikstyrelsen.

Hastigheden, hvormed dette mål ville blive nået, var på daværende tidspunkt ikke til at forudsige. Som allerede bemærket overfor Rigsrevisionen, ville en analyse af behovet for ressourcer på det tidspunkt ikke kunnet have taget højde for den aktuelle udvikling i jernbanesektoren.

Det er min agt at afvente resultaterne af sammenlægningen af sikkerhedsmyndigheden med Trafikstyrelsen i forhold til sikkerhedsmyndighedens opgavevaretagelse og ressourcer, idet jeg forventer, at sammenlægningen vil have betydning for en mere effektiv og fleksibel udnyttelse af de eksisterende ressourcer.

Jeg har overfor Folketinget tilkendegivet, at jeg er indstillet på efter en periode, at foretage en evaluering af det vedtagne lovforslag L 109, idet det på baggrund af evalueringen vil være muligt at vurdere behovet for en eventuel revision af loven.

Jernbanetilsynets opgavevaretagelse

Statsrevisorerne finder generelt, at Trafikministeriet burde have ført et mere aktivt tilsyn med Jernbanetilsynet. Jeg skal hertil bemærke, at Trafikministeriet er klageinstans for materielle afgørelser truffet af Jernbanetilsynet, hvorfor et mere aktivt tilsyn i forhold til den konkrete opgaves udførelse ville have medført problemer, idet Trafikministeriet er klageinstans for de enkelte afgørelser.

Jeg tager imidlertid til efterretning, at der fra Jernbanetilsynets oprettelse har været ført et utilstrækkeligt tilsyn med Jernbanetilsynets vilkår for at varetage opgaven som sikkerhedsmyndighed.

Jeg vil dog gerne påpege, at der allerede i 2001 på Trafikministeriets foranledning af Det Norske Veritas blev foretaget en auditering af Jernbanetilsynet, og at der på Finansloven for 2002 blev tildelt ekstra midler til Jernbanetilsynet til styrkelse af den personale- og kompetencemæssige situation og til udvikling af et ledelses- og informationssystem. Endelig er der afsat ressourcer svarende til ekstra 5 årsværk, i forbindelse med sammenlægningen af Jernbanetilsynet med Trafikstyrelsen.

Fremover vil Trafikministeriets tilsyn med sikkerhedsmyndigheden i Trafikstyrelsen ske gennem resultatkontrakt og resultatlønskontrakt. Jeg vedlægger til orientering udkast til resultatkontrakt for Trafikstyrelsen 2004, hvor krav til sikkerhedsmyndigheden i andet halvår af 2004 fremgår. Jeg finder således, at der med de beskrevne initiativer er skabt mulighed for et fornyet og forbedret tilsyn overfor sikkerhedsmyndigheden og undersøgelsesenheden.

3. Jernbanetilsynets brug af ledelsesinformationssystemer

Rigsrevisionen finder, at Jernbanetilsynet ikke tidligere har haft en tilstrækkeligt systematisk viden om samspillet mellem ressourcer, aktiviteter og resultater baseret på et ledelses- og informationssystem og tidsregistreringssystem.

Jeg tager Rigsrevisionens bemærkninger til efterretning, idet jeg kan orientere om at Jernbanetilsynet gennem 2003 har arbejdet meget systematisk med udviklingen af et ledelses- og informationssystem.

Ledelses- og informationssystemet genererer information om 9 hovedområder, og der rapporteres på hvert område efter en periode, der er afpasset behovet for vurdering og stillingtagen til ledelsesmæssig aktion.

Indenfor sikkerhedsmyndighedens opgaver genereres der information om

- sagsstyring
- udstedte påbud
- igangværende undersøgelser
- hændelser og uheld
- helbredsgodkendelser

Indenfor de administrative opgaver genereres information om

- økonomi
- personale
- ressourceanvendelse

- nøgletal

Opgørelserne på de enkelte hovedområder baserer sig på en række databaser, der enten er etableret med henblik på at genere information til ledelsesinformationssystemet, eller på databaser der eksisterede i forvejen. Et eksempel på en database der er etableret med henblik på at generere information til ledelsesinformationssystemet er tidsregistreringssystemet.

Jeg vedlægger til Statsrevisorernes orientering ledelsesinformation for de 9 områder.

Dette ledelsesinformationssystem vil, så vidt det er muligt, blive implementeret i Trafikstyrelsens ledelsesinformationssystem til fortsat at understøtte den systematiske styring af sikkerhedsmyndighedens opgaver og ressourcer.

Herudover er der i Trafikstyrelsens regi som en forberedelse af den forudsatte sammenlægning af Trafikstyrelsen og sikkerhedsmyndigheden igangsat udarbejdelse af et kvalitetsstyringssystem, der skal fastlægge procedurer og retningslinier for sagsbehandling.

Det er derfor min opfattelse, at der er gjort en god indsats for at tilvejebringe den nødvendige systematiske viden om opgavevaretagelsen i henseende til sikkerhedsarbejdet, og det er min forventning, at denne indsats vil fortsætte og udvikles yderligere.

4. Jernbanetilsynets tilrettelæggelse af sin opgavevaretagelse vedrørende tilsyn, regelfastsættelse, godkendelse og uheldsundersøgelser

Tilsyn

Rigsrevisionen finder at Jernbanetilsynets tilsyn ikke er baseret på en fastlagt strategi, og at udvælgelsen af tilsynsemner ikke er sket på grundlag af en dokumenteret vurdering af væsentlighed og risiko.

Jeg tager Rigsrevisionens bemærkninger til efterretning, idet jeg kan orientere om, at Jernbanetilsynet i løbet af 2003 har arbejdet med udviklingen af en tilsynsstrategi, der kan danne baggrund for planlægning af de tilsyn der skal gennemføres i 2004. Jeg vedlægger til orientering udkast til tilsynsstrategi og den plan for tilsyn i 2004, der på nuværende tidspunkt er gældende. I resultatkontrakten for Trafikstyrelsen, som vil dække sikkerhedsmyndigheden for andet halvår 2004, er der desuden fastsat krav om udarbejdelse af en tilsynsstrategi og –plan i Trafikstyrelsens regi. Denne tilsynsstrategi skal være formuleret ved udgangen af 2004, og der skal udarbejdes en konkret plan for tilsynsindsatsen i 2005.

Rigsrevisionen finder, at antallet af tilsyn ikke har haft det fornødne omfang.

Jeg tager Rigsrevisionens kritik til efterretning, idet jeg gerne vil anføre, at antallet af tilsyn ikke altid er et velegnet måleparameter for Jernbanetilsynets tilsynsindsats, idet der især i forbindelse med udstedelse af sikkerhedscertifikater til infrastrukturforvaltere og jernbanevirksomheder, foretages et indirekte tilsyn af virksomhedernes sikkerhedsmæssige grundlag. Udstedelse af sikkerhedscertifikater har været et stort arbejdsområde for Jernbanetilsynet siden bekendtgørelserne herom trådte i kraft i 1999 for jernbanevirksomheder og i 2001 for infrastrukturforvaltere.

Jeg forventer dog, at der i forbindelse med færdiggørelsen af den nuværende tilsynsstrategi for 2004, og med udarbejdelsen af en tilsynsstrategi for 2005 og frem, opnås en forbedret og mere systematisk tilgang til udførelsen af tilsyn.

Rigsrevisionen finder at vejledninger for hvornår der udstedes et påbud, henholdsvis rekommandation, henstilling eller anbefaling vil kunne skabe en større gennemsigtighed i den konkrete proces for den pågældende virksomhed eller infrastrukturforvalter.

Selvom jeg har forståelse for Jernbanetilsynets behov for at smidiggøre forholdet til jernbanesektorens virksomheder i de konkrete situationer, er jeg enig i Rigsrevisionens bemærkninger om, at der er behov for mere klare og gennemsikrelige procedurer. Jeg kan orientere Statsrevisorerne om, at Jernbanetilsynet inden juli måned 2004 vil have udarbejdet vejledninger om, hvornår der på baggrund af foretagne tilsyn udstedes et påbud eller en rekommandation.

Udarbejdelsen af klare og gennemsikrelige procedurer for tilsynsområdet vil blive gjort til genstand for krav fastsat i resultatkontrakten for Trafikstyrelsen.

Regelfastsættelse

Rigsrevisionen finder, at Trafikministeriet burde have klarlagt, hvem der havde ansvaret for regeludarbejdelsen.

Jeg tager kritikken til efterretning, idet jeg dog gerne vil bemærke at Jernbanetilsynet ved sin oprettelse overtog de opgaver, der indtil da havde været varetaget af DSB's stabsfunktion "DSB sikkerhed og godkendelser" og af Tilsynet med Privatbanerne, jf. bemærkningerne til Lov nr. 336 om jernbanesikkerhed m.v., der bl.a. angiver at trafikministeren kan bemyndige Jernbanetilsynet delvist at udøve ministerens beføjelse til at fastsætte regler om jernbanesikkerhed på jernbaneområdet.

Dette blev præciseret i § 1 i bekendtgørelse nr. 795 af 3. november 1998 om henlæggelse af opgaver til Jernbanetilsynet, hvoraf det fremgår, at "Jernbanetilsynet fastsætter regler om sikkerhed på jernbaneområdet ...".

Herudover fremgår Jernbanetilsynets rolle endvidere af bemærkningerne til § 8 a i lov nr. 124 af 27. februar 2001 om ændring af lov om jernbanevirksomhed m.v., hvori angives, at regler og normer med et sikkerhedsmæssigt indhold fastsættes af Trafikministeren efter indstilling fra Jernbanetilsynet.

Endvidere fremgår det af §§ 2, stk. 2 og 3a stk. 6 i lov nr. 404 af 6. juni 2002 om ændring af lov om jernbanesikkerhed m.v., at Jernbanetilsynet fastsætter nærmere regler om opgaver og funktioner der anses for at have et sikkerhedsmæssigt indhold og at Jernbanetilsynet fastsætter nærmere regler om godkendelse af rullende materiel og læsseenheder.

Det fremgår af Rigsrevisionens beretning, at Jernbanetilsynet har udstedt en Bestemmelse for Jernbanesikkerhed (BJ).

Baggrunden for at Jernbanetilsynet i kun et enkelt tilfælde har udnyttet sin hjemmel til at udstede regler og normer ved en BJ er, at nogle af de områder, der kunne have været reguleret ved udstedelse af BJ'er, er reguleret ved ministerielle bekendtgørelser. Som eksempel herpå kan nævnes bekendtgørelse nr. 90 af 10. februar 1999 om sikkerhedscertifikat til jernbanevirksomheder, bekendtgørelse nr. 1031 af 13. december 2001 om sikkerhedscertifikat til jernbaneinfrastrukturforvaltere og bekendtgørelse nr. 510 af 20. juni 2002 om helbreds krav på jernbaneområdet.

I det omtalte lovforslag L 109 er det præciseret, at Trafikstyrelsen som sikkerhedsmyndighed vil

have ansvaret for fastsættelse af sikkerhedsregler for jernbanen.

Jeg kan orientere om, at jeg i forbindelse med den forestående ændring af organiseringen af sikkerhedsmyndigheden har iværksat en analyse af behovet for udvikling af regelgrundlaget. Kommissoriet for denne opgave er at få fastlagt rolle- og ansvarsfordeling mellem myndigheden og sektorens virksomheder, at få fastlagt terminologien, at få skabt overblik over regelgrundlaget og at få prioriteret arbejdet med at opdatere regelgrundlaget. Arbejdsgruppen ledes af departementet med deltagelse af Jernbanetilsynet og Trafikstyrelsen. Arbejdet forventes at blive afsluttet i løbet af første halvår 2004.

Det er min forventning, at dette arbejde, på sigt når resultatet af arbejdet er implementeret, vil resultere i en mere klar opdeling af regelgrundlaget i myndighedsregler og virksomhedsregler.

Godkendelser

Rigsrevisionen finder at godkendelsesarbejdet har været besværliggjort af det mangelfulde regelgrundlag. Det er jeg enig i, og jeg forventer at det igangsatte arbejde med udvikling af regelgrundlaget vil kunne afhjælpe denne situation, og gøre godkendelsesarbejdet mere enkelt og mindre ressourcekrævende, ligesom det vil have den effekt at virksomhederne har et klart regelgrundlag at udforme deres ansøgning om godkendelse på. Godkendelsesarbejdet vil derfor også blive mindre ressourcekrævende for virksomhederne.

Uheldsundersøgelser

Rigsrevisionen finder, at Jernbanetilsynets uheldsregister er mindre velegnet til styring af undersøgelses- eller tilsynsindsatsen, og at der ikke foreligger klare procedurer for registrering, håndtering af dokumentation og opfølgningsindsats.

Jeg kan oplyse, at Jernbanetilsynet inden udgangen af første halvår 2004 vil have gennemført en opfølgning på ikke indsendte rapporter og færdiggøre en undersøgeshåndbog. Opgaver herudover, f.eks. beskrivelse af procedure for opfølgning på gennemførte undersøgelser, vil blive videreudviklet i Havarikommissionen for Civil Luftfart og Jernbaner's regi.

5. Afslutning

Statsrevisorerne påtaler generelt at Trafikministeriet ikke har ført et mere aktivt tilsyn med Jernbanetilsynet, og at Jernbanetilsynets mangelfulde opgavevaretagelse væsentligst skyldes manglen på ressourcer.

Jeg tager kritikken til efterretning, idet jeg finder, at der allerede på nuværende tidspunkt, gennem fremsættelsen af lovforslag L 109, er taget initiativ til ændring af en række forhold for Jernbanetilsynet herunder en ændret organisatorisk sammenhæng og tilførsel af yderligere ressourcer til området, og at der allerede er gennemført en række initiativer i Jernbanetilsynet, der sikrer opfølgningen i forhold til den kritik Rigsrevisionen og Statsrevisorerne er fremkommet med. I nedenstående skema er de initiativer der er eller vil blive taget anført.

Mål	Aktiviteter og tidsramme
<i>Trafikministeriets tilsyn med Jernbanetilsynet</i>	
Lovforslag L 109	Lovforslaget forventes vedtaget 1. halvår 2004 og sammenlægning forventes gennemført medio 2004

Opfølgning på L 109	Opfølgningen forventes, afhængigt af aftale med de politiske partier, at ske efter ca. 3 år
Resultatkontrakt	Udkast til resultatkontrakt for 2004 er udarbejdet. Denne resultatkontrakt efterfølges af en længerevarende resultatkontrakt fra 2005 og frem.
<i>Jernbanetilsynets brug af ledelsesinformationssystemer</i>	
Ledelsesinformationssystem	Et ledelsesinformationssystem i Jernbanetilsynet er udviklet og vil blive integreret i Trafikstyrelsens ledelsesinformationssystem
Kvalitetsstyringssystem	Udvikling af et kvalitetsstyringssystem er igangsat i Trafikstyrelsen og første fase forventes færdig medio 2004
<i>Jernbanetilsynets tilrettelæggelse af sin opgavevaretagelse vedrørende tilsyn, regelfastsættelse, godkendelse og yheldsundersøgelse</i>	
Tilsynsstrategi og tilsynsplan for 2005 og frem	En tilsynsstrategi udarbejdet i Jernbanetilsynet foreligger i udkast. Krav til udarbejdelse af tilsynsstrategi for 2005 og frem indgår i resultatkontrakten 2004 for Trafikstyrelsen.
Vejledninger for udstedelse af påbud eller rekommandation	Vejledninger vil være udarbejdet medio 2004
Regeludvikling	Rolle- og ansvarsfordeling mellem myndighed og virksomheder vil være fastlagt medio 2004
Undersøgelseshåndbog	Undersøgelseshåndbog vil være udarbejdet inden medio 2004
Beskrivelse af procedurer for opfølgning på gennemførte undersøgelser	Beskrivelse af procedurer vil blive startet op medio 2004 og vil blive færdiggjort medio 2005

Jeg finder på den baggrund, at der indtil videre er truffet hensigtsmæssige foranstaltninger til opfølgning på beretningen om Jernbanetilsynet.

Samtidig er der d.d. sendt 1 eksemplar af denne redegørelse til rigsrevisor.

Med venlig hilsen
Flemming Hansen