

**Beretning til statsrevisorerne
om**

Banestyrelsen

**Juni 2002
RB B303/02**



Rigsrevisionen

Indholdsfortegnelse

	Side
I. Resumé	5
II. Indledning, formål, afgrænsning og metode.....	18
A. Indledning	18
B. Formål	19
C. Afgrænsning.....	20
D. Metode	20
III. Genopretning af jernbaneinfrastrukturen.....	21
A. Tilstandsmåling og prioriteringer	21
a. Rapporter og trafikforlig	21
b. Tilstandsvurdering og prioritering inden for genopretning.....	30
c. Generelle forudsætninger for prioriteringen.....	36
B. Konkretisering og styring af genopretningen	41
a. Udarbejdelse af og status for Planen for jernbanenettet.....	41
b. Gennemgang af fornyelsesprojekter.....	45
IV. Effektivisering af Banestyrelsen.....	51
A. Bedste praksis blandt infrastrukturforvaltere.....	51
a. Opgørelsesmetoder	51
b. MMS-projektet til brug for effektivisering	55
B. Udbud.....	60
a. Omfanget af udbud.....	60
b. Om tjenestemandsspørgsmålet.....	63
C. Konkretisering og styring af effektivisering.....	68
a. Forretningsprojektet	68
b. Resultatet af effektivisering i 2000 og 2001	70
c. Effektiviseringsbidrag fra genopretning og Service- divisionen	75
d. Resultatet af kvalitetsudviklingen i 2000 og 2001	84
Bilag:	
1. Banestyrelsens organisation.....	88
2. Oversigt over de udbydende divisioners udbudte opgaver i perioden 1997-2001	91

Beretning om Banestyrelsen

I. Resumé

Indledning, formål, afgrænsning og metode

1. Beretningen vedrører Banestyrelsen, der med virkning fra 1997 blev udskilt som selvstændig virksomhed fra DSB, jf. lov nr. 1230 af 27. december 1996. Banestyrelsen varetager bl.a. opgaver om udbygning, fornyelse, drift og vedligeholdelse af statens jernbaneinfrastruktur og styring af trafikken på jernbanenettet, jf. bilag 1 om Banestyrelsens organisation.

Det fremgik bl.a. af bemærkningerne til loven, at der som led i en effektivisering af Banestyrelsen skulle ske en stigende anvendelse af offentlige udbud. Nyanlæg skulle udbydes fra Banestyrelsens oprettelse, hvorimod styrelsens løbende drifts- og vedligeholdelsesarbejder gradvist skulle overgå til udbud, så alle styrelsens projekterings-, anlægs- og vedligeholdelsesarbejder på længere sigt blev udbudt.

2. Der blev i november 1999 indgået et politisk trafikforlig om bl.a. en 5-årig rammeaftale for Banestyrelsens virksomhed i perioden 2000-2004. Formålet med aftalen var, at Banestyrelsen via en forhøjelse af bevillingerne og en effektivisering af Banestyrelsens aktiviteter skulle sikre en genopretning af jernbanenettet.

Det fremgik således af 5-års aftalen, at internationale eksperter havde anbefalet at forhøje Banestyrelsens bevilninger til vedligeholdelse af og reinvestering i jernbaneinfrastrukturen. Samtidig havde andre undersøgelser påvist et betydeligt effektiviseringspotentiale i Banestyrelsen.

Det fremgik desuden af aftalen, at der skulle gennemføres organisationsændringer i Banestyrelsen i form af en udbudsplan for hovedparten af aktiviteterne i Banestyrelsens Servicedivision samt en afhændelse af væsentlige dele af aktiviteterne i Banestyrelsens Rådgivningsdivision. Ved udlicitering af opgaverne i Servicedivisionen skulle Servicedivisionen gives mulighed for at afgive tilbud på lige fod med andre. Samlet skulle effektiviseringer og omlægninger i Banestyrelsen bidrage til finansiering af en bevillingsforhøjelse til vedligeholdelse af infrastruktur.

3. Trafikministeriet havde til brug for de politiske drøftelser forud for forliget udarbejdet en intern rapport ”Jernbaneområdet i de kommende år. Beslutningsgrundlag til brug for forberedelsen af rammeaftalen for jernbaneområdet. Efteråret 1999” (herefter Beslutningsrapporten). Formålet med Beslutningsrapporten var, at den skulle udgøre det fornødne beslutningsgrundlag for nye økonomiske aftaler på jernbaneområdet.

Beslutningsrapporten byggede bl.a. på 2 rapporter, hvor den ene handlede om genopretning af jernbanenettet og pegede på et større vedligeholdelses- og fornyelsesefterslæb. Rapporten, som blev afgivet i 1999, benævnes AIK-rapporten (Analyse af Infrastrukturens Kvalitet). Den anden rapport pegede på en mulighed for at effektivisere Banestyrelsens opgaver og organisation. Rapporten, som blev afgivet i 1998, benævnes BSL-rapporten.

4. AIK-rapporten og BSL-rapporten var de jernbanetekniske ekspertbidrag til vurdering af behovet for fornyelse og vedligeholdelse af jernbaneinfrastrukturen og til vurdering af effektiviseringspotentialet i Banestyrelsen. Rapporterne var centrale elementer i arbejdet med en budgetanalyse, som Trafikministeriet og Finansministeriet gennemførte i 1999. Budgetanalysen blev imidlertid aldrig offentliggjort, idet Trafikministeriet, Banestyrelsen og Finansministeriet efter indgåelsen af rammeaftalen ikke fandt, at der var behov for at afslutte arbejdet med budgetanalysen. Beslutningsrapporten, AIK-rapporten og BSL-rapporten dannede udgangspunkt for besvarelse af spørgsmål i forbindelse med de politiske forhandlinger.

5. Banestyrelsen udarbejdede i juni 2000 rapporten ”Plan for jernbanenettet 2000-2004”. Planen for jernbanenettet beskriver de fornyelses- og vedligeholdelsesopgaver af jernbaneinfrastrukturen, som Banestyrelsen agter at gennemføre i rammeperioden. Banestyrelsen betragter Planen som et styringsredskab til at indfri rammeaftalens formål og ønsker.

6. Rigsrevisionen har tidligere afgivet et notat til statsrevisorerne om vedligeholdelsen af jernbaneinfrastrukturen samt orientering herom til Folketinget (RN D204/00 af 16. maj 2000).

Statsrevisorerne foretog i 2001 en besigtigelse af Banestyrelsen. Det fremgik af statsrevisorerne notat om besigtigelsen, at da Servicedivisionen under Banestyrelsen fremover skal i konkurrence om opgaver fra Banestyrelsen, skulle rigsrevisor i tilknytning til nærværende beretning også undersøge omfanget og resultatet af denne konkurrence.

7. Formålet med Rigsrevisionens undersøgelse har været at vurdere udgangspunktet for og udmøntningen af genopretningen af jernbaneinfrastrukturen og effektiviseringen af Banestyrelsen samt den nuværende status i udviklingen herfor. Formålet er opdelt i 4 underformål, hvor Rigsrevisionen har vurderet,

- om jernbaneinfrastrukturens tilstand og funktionalitet fremgik klart af beslutningsgrundlaget til brug for rammeaftalen,
- hvordan Banestyrelsen har styret og konkretiseret genopretningsopgaven,
- om Banestyrelsens effektiviseringspotentiale fremgik klart af beslutningsgrundlaget til brug for rammeaftalen, og
- hvordan Banestyrelsen har styret og konkretiseret effektiviseringsopgaven.

8. Spørgsmålet om udbud behandles som en del af undersøgelsen af effektiviseringen. Beretningen omfatter perioden 1997-2001 og primært hovedkonto ”28.63.05. Banestyrelsen – fornyelse og vedligeholdelse af jernbanenettet”, som blev optaget på finansloven for 2001.

Beretningen omfatter således ikke en selvstændig undersøgelse af anlægsprojekter. Men undersøgelsen inddrager forhold om anlægsprojekter, hvor det er relevant i relation til primært beretningens omtale af fornyelsesprojekter, som har faglige grænseflader til anlægsprojekter.

9. Beretningen baserer sig på sags- og dokumentgennemgange samt på møder, interviews og brevveksling med Trafikministeriets departement og Banestyrelsen. I den forbindelse har Rigsrevisionen undersøgt Banestyrelsens

sagsbehandling og økonomiske styring i 21 fornyelsesprojekter, som blev afsluttet i 2000 og 2001.

Beretningen har i udkast være forelagt Trafikministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet i beretningen.

Genopretning af jernbanen

10. Jernbaneinfrastrukturen opdeles i 8 anlægselementer, som udgøres af spor, broer, kørestrøm, stærkstrøm, tele, sikring og fjernstyring, bygninger og arealer. Fornyelse, som er synonym med reinvestering, omfatter aktiviteter, der fører til, at anlægselementernes vedligeholdelsesomkostninger nedbringes væsentligt eller forlænger anlægselementernes levetid. Vedligeholdelse omfatter løbende udbedring af slid og skader på anlægselementerne samt udskiftning af komponenter, så anlægselementerne beholder den funktionelle tilstand.

11. Trafikministeriet har generelt oplyst, at rammeaftalen var den første aftale, hvor Banestyrelsen optrådte som selvstændig virksomhed. Der var aldrig før udarbejdet et selvstændigt analysegrundlag for Banestyrelsen og infrastrukturens tilstand, og troværdigheden omkring Banestyrelsen som virksomhed var i lyset af styrelsens meget korte historie og DSB's historie generel meget lav i såvel Trafikministeriet som Folketinget og i offentligheden på tidspunktet for aftalens indgåelse. Derfor valgte Trafikministeriet at få udarbejdet eksterne analyserapporter om infrastrukturens tilstand for at kunne basere rammeaftalen på et objektivt grundlag.

Trafikministeriet anerkender, at beslutningsgrundlaget kunne have været styrket i forhold til det fremlagte, men vil pointere, at det fremlagte beslutningsgrundlag om rammeaftalen – på Banestyrelsens område bl.a. med AIK- og BSL-rapporterne – var uden sammenligning det bedste og mest gennearbejdede beslutningsgrundlag i forhold til, hvad indgåelse af flerårige rammeaftaler hidtidigt havde været baseret på. Det var således første gang, at man på baneområdet systematisk arbejdede med veldokumenterede analyser. Endvidere besad Banestyrelsen efter Trafikministeriets opfattelse ikke de nødvendige kompetencer til selv at præstere det fornødne objektive beslutningsgrundlag.

12. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der ved rammeperiodens begyndelse ikke var og fortsat endnu ikke er opbygget en velfungerende metode og et konsistent system til måling af jernbaneinfrastrukturens standard og kvalitet. Rummeligheden i begreberne ved tilstandsvurderingerne fremgår bl.a. ved forskellen mellem AIK-rapportens vurderinger og Banestyrelsens egne vurderinger af broområdet.

Det er endvidere ikke muligt at følge vurderingen af udgangspunktet i tilstandsvurderingen af jernbaneinfrastrukturen fra AIK-rapporten og Trafikministeriets Beslutningsrapport til Banestyrelsens Plan, fordi der i de 3 rapporter blev anvendt forskellig terminologi ved beskrivelse af udgangspunktet.

Undersøgelsen har tillige vist, at Banestyrelsens Plan og Banestyrelsens resultatkontrakt generelt mangler fokus på og mål for jernbaneinfrastrukturens tilstand i 2004. Ex indgår der i Banestyrelsens resultatkontrakt kun ét tilstandsmål for 2004. Dette mål er tillige indirekte, da det omhandler regularitet, der er Banestyrelsens bidrag til rettidighed af tog målt på udvalgte/vigtige stationer.

Undersøgelsen har vist, at Banestyrelsens målsætning med genopretningsplanen er, at tilstanden af jernbaneinfrastrukturen ved udgangen af 2004 er den samme som ved indgangen til rammeperioden.

13. Trafikministeriet har oplyst, at Banestyrelsen nu vil fastlægge nogle målemetoder, der understøtter en større gennemsigtighed. Der er i udkastet til direktørkontrakten for 2002 lagt særlig vægt herpå, og Trafikministeriet vil i en forestående opdatering af Banestyrelsens resultatkontrakt for 2002 tage initiativ til en indarbejdning af mere direkte mål vedrørende tilstand og kvalitet. Banestyrelsen vil i efteråret 2002 udarbejde en handlingsplan for udvikling af den løbende tilstandsstyring frem til udgangen af rammeperioden.

14. Undersøgelsen har vist, at det i tilknytning til trafikaftalen ikke blev oplyst, at der trods indgåelse af trafikaftalen ville være et akkumuleret behov for sporombygninger i rammeperioden.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at parterne bag trafik-aftalen derved ikke fik fuldstændige oplysninger om fornyelsesbehovet inden for sporområdet.

15. Undersøgelsen har vist, at AIK-rapporten bl.a. byggede på en forudsætning om, at der kunne arbejdes i 2-holdsskift ved sporombygninger. Denne forudsætning var efter Banestyrelsens opfattelse ikke realistisk ved rammeperiodens begyndelse. Det fremgik dog ikke af Trafikministeriets svar på spørgsmål stillet af forhandlerne under forhandlingen af trafikaftalen, at AIK-rapportens forudsætning efter Banestyrelsens opfattelse ville være vanskelig at opfylde.

Undersøgelsen har vist, at Banestyrelsens Plan i forhold til AIK-rapporten generelt opprioriterede vedligeholdelse frem for fornyelse, som ellers fører til, at anlægselementernes vedligeholdelsesomkostninger nedbringes væsentligt eller forlænger anlægselementernes levetid.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at bl.a. omprioriteringer af udgifter til genopretningen indebærer en risiko for, at det bliver vanskeligere dels at skabe mærkbare reduktioner i både reinvesterings- og vedligeholdelsesbehovet, dels at opfylde de kvalitetsforbedringer inden for tidsperioden, som blev stillet i udsigt i AIK-rapporten.

16. Rigsrevisionen finder således, at jernbaneinfrastrukturens tilstand og funktionalitet ikke fremgik klart af beslutningsgrundlaget til brug for rammeaftalen.

Konkretisering og styring af genopretningen

17. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Banestyrelsen ved udarbejdelsen af planen for genopretningen ikke systematisk anvendte oplysninger om jernbaneinfrastrukturens tilstand, og at der ikke foreligger systematisk dokumentation for de overvejelser, der lå til grund for de endelige prioriteringer i Banestyrelsens Plan. Der er således mangelfuld dokumentation for, på hvilken baggrund Banestyrelsen konkretiserede genopretningen i Planen.

18. Undersøgelsen har vist, at Banestyrelsen stort set nåede det planlagte omfang af fornyelses- og vedligeholdelsesaktiviteter i 2000 og 2001.

Undersøgelsen har desuden vist, at der trods anbefalinger fra eksterne konsulenter i 1999 om at styrke økonomi-

styringen stadigvæk er styringsproblemer både i den overordnede styring og på enkeltprojektniveau. I en række genopretningsprojekter, som Rigsrevisionen har gennemgået, var der således mangel på efterlevelse af helt basale procedurer og rutiner i den økonomiske styring af projekterne.

19. Trafikministeriet har oplyst, at Banestyrelsen, som forudsat i resultatkontrakten i 2001, har udarbejdet en handlingsplan for økonomistyring for perioden frem til 2004. Det konkrete mål for 2002 i handlingsplanen er indførelse af forbedret og systematisk aktivitetsstyring og herunder opfyldelse af 20 nærmere formulerede krav. Disse krav indgår i udkast til tillægsaftale for 2002 for Banestyrelsens resultatkontrakt.

20. Rigsrevisionen finder således, at Banestyrelsens konkretisering og styring af genopretningen har været mangelfuld.

Effektivisering af Banestyrelsen

21. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Trafikministeriet i Beslutningsrapporten til brug for trafikaftalen var meget uklar om, inden for hvilken tidsperiode Banestyrelsens effektiviseringspotentiale kunne realiseres. Forskellige steder i rapporten blev såvel tidshorizonten som effektiviseringspotentialet konkretiseret således: 1) et kortsigtet potentiale på 20 %, 2) et potentiale fra 15 % til 20 % på mellem- langt sigt og på længere sigt 35 % og 3) et første effektivitetsmål fra 15 % til 20 % inden for en 5-7-års periode.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Trafikministeriet burde have oplyst om denne usikkerhed i tilknytning til svarene på spørgsmål 24, 25 og 123 stillet af forhandlerne, hvori det blev oplyst, at opfyldelsen af effektivitetsmålet på 15 % til 20 % ville kunne bringe Banestyrelsen på niveau med bedste praksis i løbet af rammeperioden.

22. Undersøgelsen har vist, at Banestyrelsens fordeling af udgifter mellem nyanlæg, reinvesteringer og vedligeholdelse før den 1. januar 2001 var forbundet med usikkerhed, og at det er et betydeligt problem, at der ikke umiddelbart kan defineres entydige og præcise produktivitetsmål for Banestyrelsen. Der kan derfor være betydelige problemer og usikkerheder med at dokumentere, at Bane-

styrelsen er blandt de mest effektive infrastrukturforvaltere i Europa ved rammeperiodens udløb.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Trafikministeriet i tilknytning til aftaleforhandlingerne burde have oplyst herom.

23. Undersøgelsen har vist, at der siden 1995 er arbejdet på at udvikle et edb-baseret system, som først DSB Bane og siden Banestyrelsen skulle anvende til planlægning og dokumentation samt beslutningsstøtte for prioritering af fornyelses- og vedligeholdelsesarbejdet. Udviklingsprojektet blev benævnt MMS-projektet og blev i Trafikministeriets Beslutningsrapport til brug for trafikaftalen fremhævet som en væsentlig forudsætning for at effektivisere Banestyrelsen. MMS-projektet blev planlagt igangsat i 2000 eller 2001. Tidspunktet for færdiggørelsen af MMS-projektet blev imidlertid udskudt væsentligt blot et halvt år efter indgåelse af trafikaftalen i 1999. MMS-projektet blev opgivet i 2001.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at realiseringen af MMS-projektet, som en væsentlig forudsætning for effektivisering af Banestyrelsen, byggede på et meget usikkert grundlag.

24. Trafikministeriet har oplyst, at ministeriet i direktørkontrakten for 2002 vil lægge stor vægt på den fremtidige styring af Banestyrelsens produktion og dækkende dokumentation for fornyelses- og vedligeholdelsesaktiviteterne.

25. Rigsrevisionen finder således, at Banestyrelsens effektiviseringspotentiale ikke fremgik klart af beslutningsgrundlaget til brug for rammeaftalen.

Udbud

26. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Banestyrelsen allerede i 1998 opstillede en udbudsstrategi og -plan. En ny udbudsstrategi og -plan blev efterfølgende udarbejdet i 2001. Begge udbudsstrategier og -planer opstillede mål for udviklingen i omfanget af udbud af opgaver, men det faktiske omfang lå dog langt under de forventninger til udviklingen, som Banestyrelsen havde både i 1998 og i 2001. Banestyrelsen er først i 2001 begyndt at konkurrenceudsætte et større omfang af opgaver, hvorfor det derfor

endnu er for tidligt at sige noget konkluderende om, hvor succesfuld konkurrenceudsættelsen har været. Af bilag 2 fremgår ”Oversigt over de udbydende divisioners udbudte opgaver i perioden 1997-2001”.

27. Undersøgelsen har desuden vist, at én af årsagerne til det mindre omfang af udbud af Banestyrelsens opgaver var, at der i tilknytning til rammeforhandlingerne i 1999 ikke forelå en udbudsplan for Servicedivisionens aktiviteter, hvorfor et merudgiftsbehov til overskydende tjenestemænd ved eventuelle tab af kontrolbud ikke kunne vurderes. Trafikministeriet fandt ikke, at BSL-rapporten, som bl.a. foretog en vurdering af Banestyrelsens udbudsmuligheder og anbefalede en udbudstidsplan, udgjorde et tilstrækkeligt kvalificeret grundlag til at vurdere Servicedivisionens aktiviteter.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at det ville have været naturligt, at Trafikministeriet og Banestyrelsen i det ene år, der gik mellem udarbejdelsen af BSL-rapporten og indgåelsen af trafikaftalen, havde udarbejdet en mere kvalificeret udbudsplan. Den manglende udbudsplan burde ikke have forhindret Trafikministeriet i aktivt at søge en løsning på tjenestemandsspørgsmålet.

28. Undersøgelsen har vist, at Trafikministeriet og Finansministeriet først i 2002 har taget stilling til udbudsstrategien og effektiviseringskravets personalemæssige konsekvenser i hele Banestyrelsen.

29. Trafikministeriet har oplyst, at ministeriet har igangsat en analyse af, hvordan Banestyrelsen mest hensigtsmæssigt kan udvikles i de kommende år. Analysen sker som led i en regeringsbeslutning om at tilvejebringe en ny strategi for hele jernbaneområdet, der kan ligge til grund for udviklingen af sektoren i de kommende år. Analysen indeholder på Banestyrelsens område væsentligst en analyse af, hvorvidt Banestyrelsens rolle som netselskab skal styrkes og dermed rendyrkes, herunder hvorvidt Banestyrelsen skal omdannes til en selvstændig offentlig virksomhed. Ved netselskab forstås her en infrastrukturforvalter, der ejer og dermed anlægger og driver statens jernbanenet og afsætter jernbanekanaler til togoperatørerne.

Formålet med en omdannelse til selvstændig offentlig virksomhed vil i givet fald være at sikre større fokus på Banestyrelsens nuværende kerneopgaver, herunder eventuelt at danne en professionel bestyrelse til støtte for ledelsen i Banestyrelsen. Det er et element i analysen at definere, hvilke opgaver der i givet fald mest hensigtsmæssigt kan varetages uden for Banestyrelsen, ligesom analysen skal give bud på, hvilke incitament og værktøjer som en i givet fald ændret Banestyrelse mest hensigtsmæssigt kan styres med. Analysen forventes afsluttet i efteråret 2002.

30. Rigsrevisionen finder således, at Banestyrelsens udbudsplaner har været ambitiøse, men urealistiske.

Konkretisering og styring af effektiviseringen

31. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Banestyrelsen opfyldte kravet til effektivisering i 2000, men ikke i 2001. Det samlede krav for 2000 og 2001 er imidlertid opfyldt, dog fortrinsvist som følge af et overskud fra Servicedivisionen. I den forbindelse havde Banestyrelsen et samlet sigtemål for effektiviseringen i 2001, som var lavere end forudsat i Banestyrelsens resultatkontrakt.

Trafikministeriet har oplyst, at Banestyrelsen forudsatte et effektiviseringsmål i 2001, hvorved Banestyrelsen i 2000 og 2001 akkumuleret set ville opfylde rammeaftalens krav.

Der er Rigsrevisionens opfattelse, at Banestyrelsens sigtemål som minimum bør være det aftalte resultatkrav.

32. Undersøgelsen har vist, at effektivitetsresultatet for 2001 for fornyelsesprojekter er behæftet med usikkerhed, fordi en række projekter, der er fysisk afsluttet, endnu ikke er økonomisk færdigbehandlet, og fordi Banestyrelsen ikke med sikkerhed kan dokumentere, at der sker et reelt fald i enhedspriserne for fornyelsesopgaverne.

33. Trafikministeriet har oplyst, at Banestyrelsen har en forretningsgang under indarbejdelse til at vurdere, om og i givet fald i hvilket omfang et fald i enhedspriser skyldes overbudgettering.

34. Undersøgelsen har desuden vist, at lagerstyringen er mangelfuld, men at Banestyrelsen som følge af Forretningsprojektet forventer, at registrering af uregistrerede

lagre – kombineret med at der skabes tillid til lagerstyring og leveringssikkerhed – har et effektiviseringspotentiale på mellem 25 og 200 mio. kr.

Undersøgelsen har vist, at Banestyrelsen ikke har sandsynliggjort, at effektiviseringsoverskuddet fra Servicedivisionen alene er en følge af tidligere effektiviseringer.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Banestyrelsen fremover bør dokumentere, at Servicedivisionens overskud og prisen ved kontrolbud ikke fremkommer henholdsvis ned-sættes på grund af mangelfuld lagerstyring, men ved reelle effektiviseringer.

35. Trafikministeriet har oplyst, at Banestyrelsen bl.a. vil sikre, at der gennemføres en granskning af de kontrolbud, som Servicedivisionen giver for at sikre, at der ikke indgår uregistrerede materialer i tilbudene. Denne kvalitetssikring vil blive implementeret i forbindelse med en opstramning af de forretningsgange, som omhandler opfølgningen på de gennemførte projekter og udarbejdelsen af tilbud. Opstramningen af opfølgningsprocessen er allerede under implementering, og granskningen af de enkelte tilbud vil blive initieret snarest.

36. Undersøgelsen har vist, at der i 2001 inden for kontrolparametrene for kvalitet og funktionalitet er problemer med at foretage en opgørelse, som fuldt ud modsvarer udgangspunktet.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Banestyrelsens vurdering af, at jernbanenettets samlede kvalitetsniveau ved udgangen af 2001 lå mindst på det samme niveau som i udgangssituationen i 1999, skal tages med visse forbehold.

37. Undersøgelsen har endvidere vist, at Banestyrelsens Plan ikke opdeler vedligeholdelsesopgaverne på aktivitetsniveau, hvorfor der alene er fastsat årlige effektivitetsmål for det samlede vedligeholdelsesområde.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, da effektiviseringen også kan foretages ved bortfald af vedligeholdelsesopgaver, at Banestyrelsen bør oplyse Trafikministeriet om, hvilke opgaver og tilhørende udgifter der løbende falder bort. Synliggørelsen af området vil hermed skabe klarhed om og indsigt i Banestyrelsens prioriteringer.

Trafikministeriet har oplyst, at ministeriet er enig heri.

38. Undersøgelsen har vist, at Banestyrelsen er i gang med at tilrettelægge procedurer og rutiner til registrering af hændelser og årsagsforklaringer og har indført registrering af Jernbanetilsynets anbefalinger.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at registreringerne bør kunne anvendes til at dokumentere, at revisionen af vedligeholdelsesnormerne og ændringer i omfanget af vedligeholdelsesopgaverne ikke afstedkommer et fald i sikkerhedsniveauet.

39. Rigsrevisionen finder således, at Banestyrelsens konkretisering og styring af effektiviseringen har været mangelfuld.

Rigsrevisionens undersøgelser har vist:

Ad genopretning af jernbanen

- at der ikke var og fortsat ikke er opbygget en velfungerende metode og et konsistent system til måling af jernbaneinfrastrukturens standard og kvalitet,
- at Banestyrelsen generelt mangler fokus på og mål for jernbaneinfrastrukturens tilstand ved rammeaftalens udløb i 2004,
- at parterne bag rammeaftalen ikke fik fuldstændige oplysninger om fornyelsesbehovet inden for sporområdet, og
- at jernbaneinfrastrukturens tilstand og funktionalitet således ikke fremgik klart af beslutningsgrundlaget til brug for rammeaftalen.

Ad konkretisering og styring af genopretningen

- at Banestyrelsen nåede stort set det planlagte omfang af fornyelses- og vedligeholdelsesaktiviteter i 2000 og 2001,
- at Banestyrelsen ikke systematisk anvendte oplysninger om jernbaneinfrastrukturens tilstand og ikke har systematisk dokumentation for overvejelser om de foretagne prioriteringer,
- at der i en række genopretningsprojekter inden for fornyelse er en mangel på efterlevelse af helt basale procedurer og rutiner i den økonomiske styring, og
- at Banestyrelsens konkretisering og styring af genopretningen således har været mangelfuld.

Ad effektivisering af Banestyrelsen

- at Trafikministeriet i beslutningsgrundlaget var meget uklar om, inden for hvilken tidsperiode Banestyrelsens effektiviseringspotentiale kunne realiseres,
- at det er et betydeligt problem, at der ikke umiddelbart kan defineres entydige og præcise produktivetsmål for Banestyrelsen,
- at et centralt IT-projekt, som var en væsentlig forudsætning for effektivisering af Banestyrelsen, byggede på et meget usikkert grundlag og blev opgivet i 2001, og
- at Banestyrelsens effektiviseringspotentiale således ikke fremgik klart af beslutningsgrundlaget til brug for rammeaftalen.

Ad udbud

- at Banestyrelsens faktiske omfang af udbud lå langt under de forventninger til udviklingen, som Banestyrelsen havde i udbudsplaner fra 1998 og 2001, og at det derfor ikke er muligt at sige noget konkluderende om, hvor succesfuld konkurrenceudsættelsen af Banestyrelsen har været,
- at Trafikministeriet og Finansministeriet først i 2002 har taget stilling til udbudsstrategien og effektiviseringskravets personalemæssige konsekvenser, og
- at Banestyrelsens udbudsplaner således har været ambitiøse, men urealistiske.

Ad konkretisering og styring af effektiviseringen

- at det samlede krav til effektiviseringen i 2000 og 2001 er opfyldt, dog fortrinsvist som følge af et overskud fra Servicedivisionen,
- at Banestyrelsen ikke har sandsynliggjort, at Servicedivisionens overskud alene er en følge af effektiviseringer, da lagerstyringen er mangelfuld bl.a. som følge af uregistrerede lagre,
- at Banestyrelsen fremover bør dokumentere, at Servicedivisionens overskud og prisen ved kontrolbud ikke fremkommer henholdsvis nedsættes på grund af mangelfuld lagerstyring, men ved reelle effektiviseringer,
- at Banestyrelsens vurdering af, at jernbanenettets samlede kvalitetsniveau ved udgangen af 2001 lå mindst på det samme niveau som i udgangssituationen i 1999, skal tages med visse forbehold, og
- at Banestyrelsens konkretisering og styring af effektiviseringen således har været mangelfuld.

II. Indledning, formål, afgrænsning og metode

A. Indledning

40. Denne beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven (lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997). Beretningen omfatter forhold inden for finanslovens § 28. Trafikministeriet.

41. Banestyrelsen blev med virkning fra 1997 udskilt som selvstændig virksomhed fra DSB, jf. lov nr. 1230 af 27. december 1996. Banestyrelsen varetager bl.a. opgaver om udbygning, fornyelse, drift og vedligeholdelse af statens jernbaneinfrastruktur og styring af trafikken på jernbanenettet.

Det fremgik af bemærkningerne til loven, at der som led i effektiviseringen af Banestyrelsen skulle ske en stigende anvendelse af offentlige udbud. Nyanlæg skulle udbydes fra styrelsens oprettelse, hvorimod Banestyrelsens løbende drifts- og vedligeholdelsesarbejder gradvist skulle overgå til udbud, så alle styrelsens projekterings-, anlægs- og vedligeholdelsesarbejder på længere sigt blev udbudt.

42. Der blev i november 1999 indgået et politisk trafikforlig om bl.a. en 5-årig aftale for Banestyrelsens virksomhed for perioden 2000-2004. Det fremgik af aftalen, at internationale eksperter havde anbefalet at forhøje Banestyrelsens bevillinger til vedligeholdelse af og reinvestering i jernbaneinfrastrukturen. Samtidig havde andre undersøgelser påvist et betydeligt effektiviseringspotentiale i Banestyrelsen.

43. Det fremgik videre af aftalen, at der skulle gennemføres organisationsændringer i Banestyrelsen i form af en udbudsplan for hovedparten af aktiviteterne i Banestyrelsens Servicedivision samt en afhændelse af væsentlige dele af aktiviteterne i Banestyrelsens Rådgivningsdivision, jf. bilag 1 om Banestyrelsens organisation. Ved udlicitering af opgaverne i Servicedivisionen skulle den gives mulighed for at afgive tilbud på lige fod med andre. Samlet skulle effektiviseringer og omlægninger i Banestyrelsen bidrage til finansiering af en bevillingsforhøjelse til vedligeholdelse af infrastruktur.

44. Trafikministeriet havde til brug for de politiske drøftelser udarbejdet rapporten ”Jernbaneområdet i de kommende

år. Beslutningsgrundlag til brug for forberedelsen af rammeaftalen for jernbaneanrådet”. Efteråret 1999 (herefter Beslutningsrapporten). Formålet med Beslutningsrapporten var, at den skulle udgøre det fornødne beslutningsgrundlag for nye økonomiske aftaler for jernbaneanrådet.

45. Banestyrelsen udarbejdede i juni 2000 rapporten ”Plan for jernbanenettet 2000-2004” (herefter Planen). Planen beskriver de fornyelses- og vedligeholdelsesopgaver af jernbaneinfrastrukturen, som Banestyrelsen agter at gennemføre i rammeperioden. Banestyrelsen betragter Planen som styringsredskab til at indfri rammeaftalens formål og ønsker.

46. Rigsrevisionen har tidligere afgivet et notat til statsrevisorerne om vedligeholdelsen af jernbaneinfrastrukturen samt orientering herom til Folketinget (RN D204/00 af 16. maj 2000).

Statsrevisorerne foretog i 2001 en besigtigelse af Banestyrelsen. Det fremgik af statsrevisorernes notat om besigtigelsen, at da Servicedivisionen under Banestyrelsen fremover skal i konkurrence om opgaver fra Banestyrelsen, skulle rigsrevisor i tilknytning til nærværende beretning også undersøge omfanget og resultatet af denne konkurrence.

B. Formål

47. Formålet med Rigsrevisionens beretning er at vurdere udgangspunktet for og udmøntningen af genopretningen af jernbaneinfrastrukturen og effektiviseringen af Banestyrelsen samt den nuværende status i udviklingen herfor. Formålet er opdelt i 4 underformål, hvor Rigsrevisionen har vurderet,

- om jernbaneinfrastrukturens tilstand og funktionalitet fremgik klart af beslutningsgrundlaget til brug for rammeaftalen,
- hvordan Banestyrelsen har styret og konkretiseret genopretningsopgaven,
- om Banestyrelsens effektiviseringspotentiale fremgik klart af beslutningsgrundlaget til brug for rammeaftalen, og
- hvordan Banestyrelsen har styret og konkretiseret effektiviseringsopgaven.

48. De 2 første underformål behandles i kap. III om genopretning af jernbanen, og de 2 øvrige underformål behandles i kap. IV om effektivisering af Banestyrelsen. Spørgsmålet om udbud behandles i kap. IV som led i undersøgelsen af effektiviseringen.

C. Afgrænsning

49. Beretningen omfatter perioden 1997-2001 og primært hovedkonto ”28.63.05. Banestyrelsen – fornyelse og vedligeholdelse af jernbanenettet”, som blev optaget på finansloven for 2001. Beretningen omfatter således ikke en selvstændig undersøgelse af anlægsprojekter. Men undersøgelsen inddrager forhold om anlægsprojekter, hvor det er relevant i relation til primært beretningens omtale af fornyelsesprojekter, som har faglige grænseflader til anlægsprojekter.

50. I beretningen er der generelt fokuseret på de anlægselementer, som har økonomisk størst betydning, herunder særligt sporområdet.

D. Metode

51. Beretningens formål afdækker i kronologisk rækkefølge inden for hvert emne A) det strategiske niveau for genopretning og effektivisering, som omhandler ønsker til og målsætninger for jernbaneinfrastrukturen og Banestyrelsens virksomhed, B) det taktiske niveau, som omhandler konkretiseringen i form af planer og modeller, samt C) det operationelle niveau, som omhandler den faktiske styring heraf.

52. Beretningen baserer sig på sags- og dokumentgennemgange samt på møder, interviews og brevveksling med Trafikministeriets departement og Banestyrelsen.

Rigsrevisionen har i kap. III.B.b. Gennemgang af fornyelsesprojekter undersøgt Banestyrelsens sagsbehandling og økonomiske styring i 21 fornyelsesprojekter, som blev afsluttet i 2000 og 2001. Projekterne blev udvalgt på en sådan måde, at der indgik eksempler på projekter med et højt absolut og et højt procentuelt positivt henholdsvis negativt effektivitetsbidrag samt projekter med høje og lave budgetter. De 21 projekter omfattede 12 sporprojekter, 6 broprojekter og 3 kørestrøms-/stærkstrømsprojekter.

53. Beretningen har i udkast være forelagt Trafikministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet i beretningen.

III. Genopretning af jernbaneinfrastrukturen

A. Tilstandsmåling og prioriteringer

a. Rapporter og trafikforlig

54. Jernbaneinfrastrukturen opdeles i 8 anlægselementer, som udgøres af spor, broer, kørestrøm, stærkstrøm, tele, sikring og fjernstyring, bygninger og arealer. Fornyelse, som er synonym med reinvestering, omfatter aktiviteter, der fører til, at anlægselementernes vedligeholdelsesomkostninger nedbringes væsentligt eller forlænger anlægselementernes levetid. Vedligeholdelse omfatter løbende udbedring af slid og skader på anlægselementerne samt udskiftning af komponenter, så anlægselementerne beholder den funktionelle tilstand.

55. DSB Bane udarbejdede i 1994 ”Udkast til infrastrukturplan 1994-2004”, som for første gang betragtede og vurderede jernbaneinfrastrukturen under ét. DSB Bane udarbejdede efterfølgende i 1996 rapporten ”Infrastrukturplan 1997-2006”. Det fremgik af rapporterne, at der vedrørende infrastrukturen var oparbejdet et efterslæb til reinvesteringer. Spor, sporskifter og sikringsanlæg tegnede sig for ca. $\frac{2}{3}$ af reinvesteringsbehovet. Hvis funktionaliteten skulle opretholdes, var der behov for en fordobling af de bevilgede midler til reinvestering i infrastrukturen.

56. Banestyrelsen blev udskilt som selvstændig virksomhed fra DSB med virkning fra 1997, jf. lov nr. 1230 af 27. december 1996. Banestyrelsen varetager bl.a. opgaver om udbygning, fornyelse, drift og vedligeholdelse af statens jernbaneinfrastruktur og styring af trafikken på jernbanelinjen.

57. Der blev i november 1999 indgået et politisk trafikforlig mellem regeringen (Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre), Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten om bl.a. en 5-årig aftale for Banestyrelsens virksomhed for perio-

den 2000-2004. Det fremgik af aftalen, at internationale eksperter havde anbefalet at forhøje Banestyrelsens bevil­linger til vedligeholdelse af og reinvestering i jernbaneinfrastrukturen. Samtidig havde andre undersøgelser påvist et betydeligt effektiviseringspotentiale i Banestyrelsen. Banestyrelsens bevillinger til vedligeholdelse af og reinvestering i jernbaneinfrastrukturen skulle på den baggrund forhøjes med 530 mio. kr. om året, svarende til det anbefalede niveau. Heraf skulle 200 mio. kr. årligt finansieres ved effektivisering inden for Banestyrelsen og inden for DSB samt ved udlicitering og takstdifferentiering.

58. Det fremgik videre af aftalen, at der skulle gennemføres organisationsændringer i Banestyrelsen på baggrund af en udbudsplan for hovedparten af aktiviteterne i Banestyrelsens Servicedivision samt en afhændelse af væsentlige dele af aktiviteterne i Banestyrelsens Rådgivningsdivision, jf. bilag 1 om Banestyrelsens organisation. Ved udlicitering af opgaverne i Servicedivisionen, skulle den gives mulighed for at afgive tilbud på lige fod med andre. Organisationsændringerne skulle igangsættes snarest. Samlet skulle effektiviseringer og omlægninger i Banestyrelsen bidrage med i gennemsnit 140 mio. kr. årligt til finansiering af bevillingsforhøjelsen til vedligeholdelse af infrastruktur.

59. Trafikministeriet havde til brug for de politiske drøftelser udarbejdet rapporten ”Jernbaneområdet i de kommende år. Beslutningsgrundlag til brug for forberedelsen af rammeaftalen for jernbaneområdet. Efteråret 1999” (herefter Beslutningsrapporten). Formålet med Beslutningsrapporten var, at den skulle udgøre det fornødne beslutningsgrundlag for nye økonomiske aftaler for jernbaneområdet. Beslutningsrapporten var et internt papir, som ikke blev udleveret til politikerne i forbindelse med forhandlingerne om trafikaftalen.

60. Beslutningsrapporten byggede bl.a. på 2 rapporter, hvor den ene handlede om genopretning af jernbanenettet og pegede på et større vedligeholdelses- og fornyelsesefterslæb. Rapporten, som blev afgivet i 1999, hed forkortet AIK-rapporten (Analyse af Infrastrukturens Kvalitet). Den var udarbejdet af et joint venture mellem 3 rådgivningsfir­maer, som foretog de jernbanetekniske undersøgelser i

1998. De trafikpolitiske ordførere og de øvrige politikere, som deltog i forhandlingerne om rammeaftalen, fik udleveret AIK-undersøgelsens hovedrapport, som sammenfattede analysens væsentligste resultater og hovedkonklusioner. Det er denne rapport, der i nærværende undersøgelse henvises til, når AIK-rapporten omtales.

Den anden rapport pegede på en mulighed for at effektivisere Banestyrelsens opgaver og organisation. Rapporten, som blev afgivet i 1998, hed forkortet BSL-rapporten. BSL-rapporten blev ikke udleveret i tilknytning til rammeforhandlingerne.

61. AIK-rapporten og BSL-rapporten var de jernbanetekniske ekspertbidrag til vurdering af behovet for fornyelse og vedligeholdelse af jernbaneinfrastrukturen og til vurdering af effektivitetspotentialer i Banestyrelsen. Rapporterne var centrale elementer i arbejdet med en budgetanalyse, som Trafikministeriet og Finansministeriet gennemførte i 1999. Budgetanalysen blev imidlertid aldrig offentliggjort, idet Trafikministeriet, Banestyrelsen og Finansministeriet efter indgåelsen af rammeaftalen ikke fandt, at der var behov for at afslutte arbejdet med budgetanalysen.

Trafikministeriet har oplyst, at budgetanalysen sammen med AIK-rapporten og BSL-rapporten dannede udgangspunkt for regeringens udspil til en rammeaftale for Banestyrelsen.

62. Beslutningsrapporten, AIK-rapporten og BSL-rapporten dannede udgangspunkt for besvarelse af spørgsmål i forbindelse med de politiske forhandlinger.

63. Trafikministeriet har oplyst, at Banestyrelsens samlede bevillinger i perioden 2000-2004 – som følge af rammeaftalen – blev fastsat til 12,344 mia. kr. Der blev til fornyelse og vedligeholdelse afsat 6,005 mia. kr. plus 705 mio. kr., som Banestyrelsen gennem effektivisering selv skulle finansiere.

Det vil sige, at Banestyrelsen skal udføre aktiviteter til en værdi af 6,710 mia. kr., men kun fik tildelt bevillinger på 6,005 mia. kr.

Til andre formål blev der afsat 6,339 mia. kr. I forhold til Banestyrelsens bevillinger på finansloven for 1999 – som var ekstraordinær lav, fordi der ikke var en rammeaftale –

og forslag til finanslov for 2000 var der tale om et bevilningsløft. Banestyrelsens bevillinger ekskl. særskilte finanslovprojekter ville i rammeperioden dog stadig ligge ca. 100 mio. kr. under gennemsnittet for perioden 1995-1999.

64. AIK-rapporten indeholdt en stikprøvevis tilstandsvurdering af jernbaneinfrastrukturen og anbefalede på den baggrund en investeringsplan i perioden 1999-2010 til fornyelse og vedligeholdelse. Investeringsplanen skulle sikre, at infrastrukturen opretholdt værdien og funktionaliteten. Nyanlæg, defineret som egentlige nye anlæg og udskiftninger foretaget ud fra et ønske om opgradering af eksisterende anlæg, var ikke omfattet af analysen.

65. AIK-rapporten konkluderede, at der på visse strækninger var opstået et efterslæb i vedligeholdelses- eller reinvesteringsaktiviteten, så infrastrukturens kvalitet var under den ønskede standard. I disse tilfælde ville den foreslåede investeringsplan udbedre disse efterslæb med deraf følgende forbedret kvalitet i forhold til udgangspunktet.

66. AIK-rapportens tilstandsvurdering tog udgangspunkt i Banestyrelsens opdeling af infrastrukturen i baneklasser med tilhørende funktionskrav udtrykt ved hastighed, akseltryk, fejlfrekvens mv. samt tekniske normer og standarder. Hvor disse specifikationer ikke var tilstrækkelige for gennemførelse af tilstandsvurderingen, supplerede AIK-rapporten med udenlandske oplysninger gældende for et tilsvarende område.

67. I rapporten blev de enkelte anlægselementer vurderet ud fra følgende 5 kategorier: God, tilfredsstillende, dårlig, meget dårlig og uacceptabel. Det fremgik, at sporanlæg på de primære strækninger, hvilket er baneklassen for hovedbaner, var fundet i varierende tilstand fra god til dårlig. Broer og bygninger var ikke vedligeholdt optimalt med kraftigt reduceret levetid og værdi til følge. Sikringsanlæg var også i en varierende tilstand fra tilfredsstillende til dårlig. Kørestrømsanlæg for S-banen og gamle telekommunikationsanlæg trængte til udskiftning.

Af Beslutningsrapporten fremgik andre benævnelser i karakteristikken. Det fremgik således, at hvis investeringsplanen blev fulgt, ville karakteristikken for sporanlæg æn-

dres fra dårlig til middel, broer fra ringe til middel, sikringsanlæg fra dårlig til god og teleområdet fra middel til meget god.

68. Det fremgik af AIK-rapporten, at usikkerheden på finansieringsbehovet blev vurderet til at ligge inden for et interval fra $\pm 10\%$ til $+20\%$ af det samlede reinvesterings- og vedligeholdelsesbudget. Det fremgik videre af AIK-rapporten, at da analyserne var foretaget på et overordnet niveau, var de anvendte inputdata tilsvarende lidt detaljerede. Selv om nogle væsentlige konklusioner kunne drages med en vis sikkerhed på baggrund af analyserne, burde de konkrete resultater betragtes som tentative. De kunne derfor kun anvendes til vurdering af det overordnede omfang og timingen af reinvesteringerne, da analysernes detaljeringsgrad var for grov til konklusioner på individuelle strækninger. De konkrete reinvesteringsbeslutninger på strækningsniveau krævede egentlige feasibility-studier med indhentning af detaljerede informationer om hvert projekt.

69. Det fremgik hverken af AIK-rapporten eller Beslutningsrapporten, hvilke konkrete karakteristika et anlægselement skulle have for at blive bedømt som fx ”middel”.

Trafikministeriet har oplyst, at når de angivne investeringsniveauer var tentative, og analyserne baserede sig på stikprøver, indikerede dette, at der eksisterede en del rummelighed i begreberne tilknyttet tilstandsvurderingen. Der har ikke været anledning til at stille specifikke forventninger til en mere præcis kvalitetsdefinition, idet AIK-analysen i så fald næppe ville have kunnet gennemføres inden for de givne tidsmæssige og økonomiske rammer. Der eksisterer ikke en entydig og internationalt godkendt definition af, hvordan banenettets tilstand skal måles. Banestyrelsen vil søge, så vidt det er muligt, at få fastlagt nogle målemetoder, der understøtter en større gennemsigthed.

70. Trafikministeriet har endvidere oplyst, at en vurdering af reinvesteringsbehovet ikke kunne foretages alene ud fra et teknisk synspunkt, hvilket fremgik af AIK-rapporten, og der fandtes på daværende tidspunkt hverken i Banestyrelsen eller i AIK-rapporten konkrete anvisninger på, hvordan et kvalitetsmålesystem skulle opbygges. AIK-rapporten anbefalede netop derfor, at Banestyrelsen igangsatte

initiativer til et sådant. På samme måde som Banestyrelsen foretager tilstands- og kvalitetsvurderinger, lå der bag AIK-rapporten en kombination af tekniske målinger og faglige vurderinger til grund for de estimerede fornyelses- og vedligeholdelsesbehov – derfor formuleringen – en del rummelighed.

71. Det fremgik af Beslutningsrapporten, at den præcise fordeling af den ekstra indsats på de enkelte år måtte afstemmes som led i en præcis udmøntning i et praktisk gennemførelsesprogram. Banestyrelsen udarbejdede i juni 2000 Planen, som beskriver de fornyelses- og vedligeholdelsesopgaver, som Banestyrelsen agter at gennemføre i rammeperioden. Banestyrelsen betragter Planen som et styringsredskab til at indfri rammeaftalens formål og ønsker.

Trafikministeriet har oplyst, at Banestyrelsens indledende initiativer til at etablere et egentligt målesystem blev igangsat med Planen og de deri beskrevne tilstandsindikatorer. Planen skal ses som et første spæde forsøg på udvikling af et målesystem, som forudsættes videreudviklet i den kommende periode. Trafikministeriet er fuldt ud opmærksom på, at der i Banestyrelsen skal ske en videreudvikling af metoderne, hvorfor der i udkast til direktørkontrakten for 2002 er lagt særlig vægt herpå.

72. Jernbanenettet er inddelt i baneklasser, efter hvilke transportbehov strækningerne skal betjenes. Baneklasserne adskiller sig fra hinanden i trafikal funktion og fysisk udrustning, og det er anvendelsen, der udstikker kvalitetskravene til den tekniske udrustning. På baneklasseniveau, omfattende hoved-, regional-, lokal- og S-baner, har Banestyrelsen i Planen angivet 7 parametre til at måle kvaliteten. Disse benævnes tilstandsindikatorer.

73. Tilstandsindikatorerne udgøres for karakteristikkene af hastighed af: 1) tilladelig maksimal hastighed, 2) det faktiske antal kilometre, hvor den for strækningen angivne maksimale hastighed kan køres, 3) andelen af baneklassen, hvor der kan køres med maksimal hastighed. For karakteristikkene af kanalregularitet, som er Banestyrelsens bidrag til rettidighed af tog målt på udvalgte/vigtige stationer for hver operatør, er indikatorerne: 4) kanalregularitet for pas-

sagertog, 5) kanalregularitet for godstog. For karakteristikkene af fejl er indikatorerne: 6) togkm/fejlhændelse og 7) påvirkede tog pr. fejlhændelse.

Der er inden for alle parametre oplyst et udgangspunkt ultimo 1999, prognoser for 2002 og 2004, men der er ikke angivet måltal for 2004. Der er derimod oplyst et måltal i 2009 for parametrene nr. 1, 4 og 5.

74. Trafikministeriet har oplyst, at når der i Planen ikke er angivet måltal, men prognoser for 2004, så skyldes det, at målesystemet er under udvikling. Når der er angivet mål for 2009, er det ikke i betydningen måltal, men sigtepunkter for baneklassens udvikling.

75. I Planen er der herudover angivet 2 tilstandsindikatorer, som karakteriserer komfort og miljø. Den ene er procentdel af strækninger, hvor Q-tal er mindre end 100. Denne indikator måler, hvor jævnt et spor ligger. Den anden er antal klasse 4-fejl pr. km. Denne indikator måler skinnernes overfladeujævnhed, som medfører mindre rystelser. Der er for de 2 indikatorer ikke fastsat et måltal for 2004, men et prognosticeret mål, som kan ændres ved de årlige kontraktforhandlinger med Trafikministeriet som opfølgning på Banestyrelsens resultatkontrakt. Tilstandsindikatorerne indgår i en kontrakt med DSB.

76. I Planen anvendes ikke den karakteristik af anlægselementerne, som blev anvendt i AIK-rapporten og Beslutningsrapporten. Der gives for hvert anlægselement en beskrivelse af tilstanden i 1999 og den forventede tilstand ultimo 2004. Der er således alene fastsat et måltal i 2004 for 2 anlægselementer, hvoraf kun det ene (broer) har et entydigt måltal for 2004. Det oplyses således om broer, at for mindre broer må den gennemsnitlige tilstandskarakter i 2004 ikke være større end 1,2-1,5. Udgangspunktet i 1999 var, at den gennemsnitlige tilstandskarakter for mindre broer var 1,7 på en skala fra 0-5, hvor 5 er dårligst. Om broer oplyses det videre, at der i 2004 ikke må findes broer med en tilstandskarakter på 4 eller derover. Det oplyses dog ikke, hvor mange broer der i 1999 havde en tilstandskarakter på 4 eller derover.

Det oplyses om det andet anlægselement (sikring), at antallet af fejl reduceres forholdsmæssigt i relation til det

faktisk producerede antal tog sammenholdt med niveauet for 1999. Antallet af fejl i 1999 fremgår, men ikke antal fejl pr. producerede antal tog og ikke et måltal for antal fejl og/eller antal fejl pr. producerede antal tog i 2004.

I Planen er der for de 8 anlægselementer ikke fastsat mål for 2009.

77. Banestyrelsen og Trafikministeriet indgik primo 2001 en resultatkontrakt omfattende perioden 2001-2004. Af resultatkontraktens kapitel ”Overordnede mål i kontraktperioden”, som ifølge Trafikministeriet er udformet som direktørens tilbageblik ved årsskiftet 2004-2005, fremgår det konkluderende, at kontrakten og opfølgningen herpå vil være grundlaget for, at der i god tid og inden 2005 vil være indgået en ny politisk aftale for 2005-2010, som bl.a. omfatter ”2. halvleg” af genopretningen til et velholdt og rimeligt fungerende jernbanenet.

Trafikministeriet har oplyst, at ministeriet tog udgangspunkt i, at den i rammeaftalen anbefalede reinvesteringsplan var starten på en 12-årig plan.

78. Resultatkontrakten har 4 fokusområder fordelt med 3 interne og 1 eksternt. Gennemførelsen af Planen indgår som mål i resultatkontrakten, hvorfor målene i Planen indgår i den samlede resultatkontrakt.

Det eksterne fokusområde omhandler Banestyrelsens produkt og kunder. Her medtages de målsætninger, der vedrører Banestyrelsens produkt og resultater. Resultaterne kan enten måles direkte eller indirekte via de resultater, som opnås af Banestyrelsens kunder – operatørerne, idet operatørernes resultater, fx regularitet, afhænger af kvaliteten i Banestyrelsens produkt, fx togenes regularitet.

79. Inden for fokusområdet produkt og kunder er der opstillet 6 målsætninger omfattende regularitet, togsikkerhed, trafikinformation, adgang til jernbanenettet, trafikomfang og omdømme. I forhold til både AIK-rapporten og Planen er det kun målsætningen om regularitet, der er fastsat et måltal for i 2004.

80. Trafikministeriet har oplyst, at ministeriet har taget initiativ til en indarbejdning af mere direkte mål vedrøren-

de tilstand og kvalitet i den forestående opdatering af resultatkontrakten for 2002.

81. Banestyrelsen udarbejdede en omfattende statusrapport i oktober 2001 til brug for, at parterne bag trafikforliget kunne gøre status. Banestyrelsen havde tidligere udarbejdet en kortere statusrapport i marts 2001 og har udarbejdet endnu en kort statusrapport i marts 2002 til brug for ekstern opfølgning på forløbet i genopretningen. Det er intentionen, at Banestyrelsen i rammeperioden fortløbende udarbejder korte statusrapporter.

Det fremgår af de korte statusrapporter, at Banestyrelsen anvender 2 tilstandsindikatorer til at belyse udviklingen i genopretningen. Den ene er ”antal fejl på infrastrukturen”, som er synonymt med antal fejl på anlægselementet sikring. Den anden er ”andel af spor med hastighedsnedsættelse”, som dog ikke blev anvendt i Planen.

Trafikministeriet har oplyst, at der for at påvise egentlige hastighedsnedsættelser løbende skal laves specifikke udregninger på strækningsniveau, hvilket netop gøres i forbindelse med status på Planen.

82. Undersøgelsen har vist, at AIK-rapporten foreslog en langsigtet investeringsplan til genopretning af jernbaneinfrastrukturen. Trafikministeriet betragter trafikaftalen og rammeperioden som første etape i en genopretningsperiode, som ligger ud over trafikaftalens rammeperiode. Undersøgelsen har desuden vist, at det ikke er muligt at følge vurderingen af udgangspunktet i tilstandsvurderingen af jernbaneinfrastrukturen fra AIK-rapporten og Beslutningsrapporten til Planen, fordi der i de 3 rapporter blev anvendt forskellig terminologi ved beskrivelse af udgangspunktet. I Planen er der på baneklasseniveau angivet prognoser og ikke måltal for 2004, og der er kun for 1 ud af 8 anlægselementer fastsat et måltal i 2004. Undersøgelsen har vist, at der i Banestyrelsens resultatkontrakt kun er opstillet ét måleparameter for jernbaneinfrastrukturens tilstand, som omfatter regularitet. Målingen af regularitet er dog alene en indirekte måling. Der er ikke fastsat et måltal i 2004, men et prognosticeret mål, som i øvrigt er et forhandlingsemne i opfølgningen på Banestyrelsens resultatkontrakt.

83. Trafikministeriet har oplyst, at rammeaftalen var den første aftale, hvor Banestyrelsen optrådte som selvstændig virksomhed. Der var aldrig før udarbejdet et selvstændigt analysegrundlag for Banestyrelsen og infrastrukturens tilstand, og troværdigheden omkring Banestyrelsen som virksomhed var i lyset af styrelsens meget korte historie og DSB's historik generel meget lav i såvel Trafikministeriet som Folketinget og i offentligheden på tidspunktet for aftalens indgåelse. Derfor valgte Trafikministeriet at få udarbejdet eksterne analyserapporter om infrastrukturens tilstand for at kunne basere rammeaftalen på et objektivt grundlag.

Trafikministeriet anerkender, at beslutningsgrundlaget kunne have været styrket i forhold til det fremlagte, men vil pointere, at det fremlagte beslutningsgrundlag om rammeaftalen – på Banestyrelsens område bl.a. med AIK- og BSL-rapporterne – var det uden sammenligning bedste og mest gennemarbejdede beslutningsgrundlag i forhold til, hvad indgåelse af flerårige rammeaftaler hidtidigt havde været baseret på. Det var således første gang, at man på baneområdet systematisk arbejdede med veldokumenterede analyser. Endvidere besad Banestyrelsen efter Trafikministeriets opfattelse ikke de nødvendige kompetencer til selv at præstere det fornødne objektive beslutningsgrundlag.

84. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der ved rammeperiodens begyndelse ikke var og fortsat endnu ikke er opbygget en velfungerende metode og et konsistent system til måling af jernbaneinfrastrukturens standard og kvalitet. Realiseringen i form af Planen og Banestyrelsens resultatkontrakt mangler generelt fokus på og mål for jernbaneinfrastrukturens tilstand i 2004.

b. Tilstandsvurdering og prioritering inden for genopretning

85. Det fremgik af AIK-rapporten, at udgifterne i rammeperioden 2000-2004 til fornyelse blev skønnet til at være på samme niveau som udgifterne til vedligeholdelse.

I Planen udgjorde de skønnede udgifter til vedligeholdelse 58 % af samtlige udgifter til fornyelse og vedligeholdelse. I AIK-rapporten havde anlægslementerne spor, broer og sikring det største skønnede udgiftstræk på henholdsvis 30 %, 23 % og 22 % af de samlede udgifter. I Planen blev

spor opprioriteret på bekostning af broer og sikring, så anlægselementernes skønnede udgifter udgjorde henholdsvis 40 %, 13 % og 19 % af de samlede udgifter.

86. Planen opprioriterede sporområdet, men generelt opprioriterede Planen vedligeholdelse frem for fornyelse, der ellers fører til, at anlægselementernes vedligeholdelsesomkostninger nedbringes væsentligt eller forlænger anlægselementernes levetid.

Trafikministeriet har oplyst, at Banestyrelsen ikke som princip generelt har prioriteret vedligeholdelse frem for fornyelse, men som konsekvens af den aktuelle tilstand og de planlagte fornyelsesaktiviteter forsøgt så vidt muligt at afbalancere forholdet mellem fornyelse og vedligeholdelse. AIK-rapporten var en tentativ plan, som angav et investeringsniveau, og ikke en konkret aktivitetsplan. Det er korrekt, at Banestyrelsen som følge heraf i Planen måtte foretage nogle omprioriteringer i forhold til AIK-rapporten. Analysen er som nævnt foretaget i 1998, og da Banestyrelsen i 2000 skulle udmønte den givne bevilling i en konkret handlingsplan eller aktivitetsplan, blev den dels udarbejdet på baggrund af anbefalingerne i AIK-rapporten, dels på baggrund af Banestyrelsens seneste tilstandsvurderinger. Ministeriet fremhævede endvidere, at enhedspriserne i Planen og AIK-rapporten ikke er de samme, hvilket medfører, at forskelligheder i de opstillede budgetter ikke nødvendigvis er ensbetydende med forskelle i de forudsatte gennemførte aktiviteter.

87. Banestyrelsen har oplyst, at styrelsen har valgt at øge aktiviteterne inden for spor, fordi kvaliteten er faldet væsentligt, og spor har en væsentlig indflydelse på regularitet, rejsetid og komfort. AIK-rapportens vurderinger af tilstanden syntes at have været noget optimistiske i forhold til de konstateringer, som Banestyrelsen gjorde ved de løbende inspektioner.

Det fremgik af statusnotatet fra oktober 2001, at der vil blive behov for en noget større indsats på sporområdet i næste rammeperiode, hvis behovet for sporombygninger skulle indfries over en relativt begrænset periode.

88. Banestyrelsen har oplyst, at omprioriteringen inden for sikring skyldes, at der er en lang planlægningstid. Det

vil være nødvendigt forud for en massiv fornyelsesindsats at foretage grundige, strategiske undersøgelser med hensyn til valg af teknologi. Det vil således være nødvendigt med et højt vedligeholdelses- og fejlretningsniveau.

Det fremgik af statusnotatet, at der i den kommende rammeaftaleperiode ville være behov for en betydelig intensiveret indsats.

89. Banestyrelsen har oplyst, at broområdet har været nødlidende i en del år, og der forestår et større genopretningsarbejde, der vil strække sig over mange år, medmindre man vælger at forkorte broernes levetid væsentligt. Da broer generelt har en lang levetid, er sårbarheden over for udsving i vedligeholdelse og fornyelse mindre markant end for de øvrige anlægsselementer.

Det fremgik af statusnotatet, at der måtte forventes et stigende og efterhånden betydeligt behov for hoveddistansætninger/fornyelser.

90. BSL-rapporten, som også foretog jernbanetekniske vurderinger, og AIK-rapporten fremhævede hver især nogle fokusområder.

Særligt om spor

91. Det fremgik af BSL-rapporten, at 76 km hovedspor og 292 km regionalspor med typen DSB 45 skinner burde udskiftes. Banestyrelsen har om hovedspor oplyst, at der ultimo 1999 resterende 37,6 km. Der er planlagt sporombygning af 10 km i Planen, og umiddelbart herefter forventes 13 km ombygget og dermed forsynet med nye skinner. Af de resterende 14,6 findes de 10 km på stationsområder, og der udestår således kun ca. 5 km på fri bane.

Banestyrelsen har om regionalspor oplyst, at tallet rettelig var 385 km, og at der i dag rester 346,5 km. Heraf indgår 24,5 km i Planen, og umiddelbart herefter forventes 62,8 km ombygget og dermed forsynet med nye skinner. Af de resterende 259,2 km vil en betydelig del beregningsmæssigt først forfalde til ombygning midt/sidst i en efterfølgende 5-års periode eller endnu senere. Disse planlagte sporombyggede strækninger må forventes inspiceret endnu en gang ”i marken”, før et endeligt sporombygningstidspunkt fastlægges (fremrykkes, udskydes eller fastholdes).

92. Det fremgik af en analyse fra marts 2001, som Banestyrelsen udarbejdede om sporfornyelsesarbejder, at der manglede relevante data for sporenes tilstand, hvorved styring af det optimale tidspunkt for udførelse af en sporfornyelse vanskeliggøres/umuliggøres. For at kunne efterkomme Banestyrelsens strategi om ”at lægge fornyelsesindsatsen der, hvor den samlede effekt er størst”, var det vigtigt med mere objektive kriterier for, hvornår et givent spor skulle fornyes, og det blev skønnet, at en bedre planlægning af indsatsen kunne medføre besparelser fra 2 % til 6 % af totalomkostningerne ved mulige udsættelser af sporfornyelse.

93. Det fremgik af Banestyrelsens statusnotat fra oktober 2001, at der i perioden 1999-2001 var sket en næsten fordobling af andelen af hastighedsnedsættelser på grund af dårlig sportilstand. Forskellen mellem sporombygningsbehovet og de planlagte/gennemførte sporfornyelser var på ca. 200 km spor i 1999. Banestyrelsen vurderede, at forskellen ville stige til 500 km i løbet af rammeperioden. Banestyrelsen formodede derfor, at tilstanden vedrørende hastighedsnedsættelser ved udgangen af rammeperioden ikke vil være forbedret totalt set.

Banestyrelsen vil i 2002 af egen ramme finansiere op til 5 mio. kr. til en ekstern analyse af jernbaneinfrastrukturens reinvesterings- og vedligeholdelsesbehov specielt for så vidt angår sportilstanden.

94. Banestyrelsen har oplyst, at spor i gennemsnit har en levetid på 35-40 år. SPORLEV, som er Banestyrelsens registerbase for sporoplysninger om fx alder og sportype, har formentlig ikke været opdateret siden 1999. Trafikministeriet fik i 1999 ikke konkrete oplysninger om, at der ville være et akkumuleret behov for sporombygning i rammeperioden, fordi Banestyrelsen dengang valgte ikke at stille AIK-analysens resultater til diskussion. Som det fremgik af Banestyrelsens bidrag til forslag til finanslov for 2000, var situationen ganske kritisk, hvis den endelige finanslov for 2000 var blevet vedtaget som skitseret før rammeaftalen.

95. Trafikministeriet har oplyst, AIK-rapporten skulle afdekke det investeringsbehov, der ville være i perioden,

herunder også det akkumulerede behov i perioden. Trafikministeriet valgte konsortiet bag AIK-rapporten på grundlag af et EU-udbud, som Banestyrelsen forestod. Trafikministeriet var derfor i god tro, når ministeriet baserede sin viden på denne rapport. AIK-analytikerne kunne trække på Banestyrelsens sporspecialister og registreringssystemet "SPORLEV". AIK-analysegruppen gennemførte endvidere stikprøver og havde derved alle tilgængelige informationer. Da Banestyrelsen forestod styringen af konsulenterne, måtte Trafikministeriet som udgangspunkt kunne lægge til grund, at AIK-analytikerne var informeret om Banestyrelsens holdninger, og at der var taget højde for disse i konsulenternes samlede anbefalinger.

96. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at simple fremskrivninger fra SPORLEV af oplysninger om sporenes type og alder ville have kunnet påvise det akkumulerede behov. Undersøgelsen har vist, at det i tilknytning til trafikaftalen ikke blev oplyst, at der trods indgåelse af trafikaftalen ville være et akkumuleret behov for sporombygninger i rammeperioden.

Rigsrevisionen finder, at parterne bag trafikaftalen ikke fik fuldstændige oplysninger om fornyelsesbehovet inden for spor.

Særligt om broer

97. Det fremgik af AIK-rapporten, at der var 33 broer, som havde meget alvorlige skader, der krævede øjeblikkelig indsats. Banestyrelsen har oplyst, at AIK-rapporten i dens analyser anvendte udskrifter fra Banestyrelsens tilstandsregister for broer (DANBRO). I registret gives broerne en tilstandskarakter i skalaen fra 0, som er en ny bro/bedst, og op til 5, som er dårligst, og hvor akut reparation er nødvendig. I Banestyrelsen er tilstandskarakteren 3 den højest acceptable, uden at indgreb endnu er nødvendig. I brede termer er karakteren 4 udtryk for en alvorlig, men ikke akut skade/mangel, der bør repareres inden længe.

98. Det fremgik af udskrifterne, at 29 broer havde en tilstandskarakter på 4, og 4 broer havde en tilstandskarakter på 5. Banestyrelsen undersøgte i foråret 1999 de 33 broer nærmere. Det fremgik af undersøgelsen, at 7 broer var repareret i perioden 1998-1999, 2 broer var overdraget/under

overdragelse til anden myndighed, 15 broer var bygget uden rækværker (småbroer), men havde ingen egentlig skade, og 1 bro var fejlregistreret og havde reelt en tilstandskarakter på 2. Der var herudover 5 broer, som havde skader, dog ikke sikkerhedskritiske, der skulle afhjælpes. Heraf indgår de 2 i Planen, 1 er repareret, 1 under overdragelse til Vejdirektoratet og 1 skal fornyes.

Endelig var der 3 broer, som var beliggende på en nedlagt bane. Broerne indgår ikke i Planen, men ingen af broerne har for nuværende risiko for svigt af bæreevne eller lignende sikkerhedsrisiko.

99. Banestyrelsen har oplyst, at baggrunden for, at AIK-rapportens vurdering var forskellig fra Banestyrelsens, skyldtes, at AIK-rapportens vurderinger baserede sig på stikprøver, hvor Banestyrelsens vurderinger baserede sig på tilsyn af de enkelte anlæg.

100. Undersøgelsen har vist, at AIK-rapporten på baggrund af Banestyrelsens datagrundlag særligt fremhævede broområdet og pegede på en øjeblikkelig indsats. Uanset at der eksisterede et fælles datagrundlag for broområdet, vurderede AIK-rapporten og Banestyrelsen et forskelligt behov for indsatsen. Banestyrelsen fandt således ved en stedlig gennemgang ikke, at omfanget af den øjeblikkelige indsats var så stort, som angivet i AIK-rapporten. Banestyrelsen har således ikke planer om en indsats over for 15 af de 33 broer, som AIK-rapporten fremhævede som kritiske.

101. Undersøgelsen har vist, at AIK-rapportens vurdering af fornyelses- og vedligeholdelsesindsatsen på broområdet eksemplificerer rapportens usikkerhed og tentative karakter ved prioriteringer af fornyelses- og vedligeholdelsesindsatsen. Undersøgelsen har desuden vist, at AIK-rapportens og Banestyrelsens vurdering af broområdet ligeledes eksemplificerer en rummelighed i begreberne ved tilstandsvurderingen, når Banestyrelsen ikke anser et indsatsbehov over for 15 broer, som AIK-rapporten vurderede at kræve øjeblikkelig indsats.

102. Trafikministeriet har oplyst, at der med rammeaftalen for første gang er forsøgt på systematisk vis at basere bevilninger og efterfølgende aktiviteter på en vurdering af til-

standsniveauet (AIK-rapporten), og Banestyrelsen har i forlængelse heraf arbejdet med udvikling af mål for kvalitet og tilstand. Banestyrelsen har dog fortsat ikke et optimalt overblik over samtlige infrastrukturelementers tilstand.

Det er på denne baggrund Banestyrelsens målsætning, at der sker 1) en komplet opdatering af de eksisterende registerdata om infrastrukturen, 2) tilvejebringelse af tilstandsdata, som kan knyttes til disse data og 3) systematisk registrering af de gennemførte fornyelses- og vedligeholdelsesarbejder, så der kan skabes en kobling mellem tilstand og vedligeholdelse.

Banestyrelsen har, med henblik på at understøtte ovenstående målsætning, igangsat en række initiativer. For at fremme processen yderligere vil Banestyrelsen inden oktober 2002 til Trafikministeriet fremsende en samlet handlingsplan for udvikling af den løbende tilstandsstyring frem til udgangen af rammeperioden. Udarbejdelsen af handlingsplanen og konkrete mål for udviklingen i forskellige kvalitetsparametre vil indgå i en snarlig opdatering af Banestyrelsens resultatkontrakt med Trafikministeriet.

c. Generelle forudsætninger for prioriteringen

103. Det fremgik af budgetanalysen, at AIK-rapporten i beregningerne bl.a. forudsatte, at der kunne arbejdes i 2-holdsskift. Det fremgik videre, at Banestyrelsen havde pegt på AIK-rapportens forudsætning om, at der kunne arbejdes i 2-holdsskift, ville være vanskeligt at opfylde. I budgetanalysen blev det derfor vurderet, at det ikke kunne afvises, at det i Danmark var urealistisk at nå et omkostningsniveau, der som forudsat var sammenligneligt med de bedste infrastrukturforvaltere i udlandet, medmindre der i et vist omfang blev anvendt hidtil ikke-anvendte metoder.

104. Banestyrelsen udarbejdede således i april 1999 et notat, hvoraf det fremgik, at enhedsomkostningerne til de faktisk gennemførte maskinelle sporombygninger i 1998 var godt dobbelt så høje som de enhedsomkostninger, der var anvendt i AIK-rapporten. Det fremgik om udskiftning af sporskifter, at udgiftsniveauet var 3-5 gange højere end angivet i AIK-rapporten.

Det fremgik ellers af Rigsrevisionens ”Notat til statsrevisorerne om vedligeholdelse af jernbaneinfrastrukturen samt orientering herom til Folketinget”, jf. RN D204/00 af

16. maj 2000, at Banestyrelsen på et møde med Rigsrevisionen i november 1999 havde tilkendegivet, at man opfattede AIK-rapportens konklusioner og beregninger som korrekte, om end der kunne forekomme mindre afvigelser på grund af rapportens stikprøvevise tilgang.

Banestyrelsen omtalte imidlertid forholdet igen i statusrapporten fra august 2001. Det fremgik af statusrapporten, at bl.a. forudsætningen om, at de udenlandske erfaringer for sporombygninger mv. kunne overføres til danske forhold, var eller havde vist sig kun delvist opfyldt ved rammeperiodens start.

105. Det fremgik af AIK-rapporten, at dens estimater var baseret på udførelse af reinvesteringer og vedligeholdelse inden for normale arbejdstider med 2-holds skift. Dette kan i perioder medføre indskrænkninger i togdriften. En afledt konsekvens kan være ændrede køreplaner, herunder midlertidig bustransport, aflysning af godstog mv. Hvis indskrænkninger i togdriften ikke kan accepteres, vil aktiviteterne skulle udføres som nat- og weekendarbejde. Som konsekvens heraf vil lønomkostningerne stige markant for de berørte aktiviteter. Forøgelse af reinvesterings- og vedligeholdelsesbudgetterne afhænger af omfanget af nat- og weekendarbejder.

Trafikministeriet har på den baggrund anført, at der var oplyst om forholdet, og at det endvidere blev understreget under forhandlingerne om trafikaftalen, at

- implementeringen af både de foreslåede tiltag og de mere generelle effektiviseringer måtte bero på Banestyrelsens konkrete overvejelser (svar af 11. oktober 1999 på spørgsmål 24 og 25 stillet af forhandlerne under forhandlingen af trafikaftalen),
- skøn over størrelsen af opstillede effektivitetsmål dels byggede på forudsætningen om, at der til opnåelse heraf tilføres de fornødne bevillinger og frihedsgrader med hensyn til tilpasning af organisation og struktur, dels altid ville være behæftet med usikkerhed af såvel kvalitativ som kvantitativ art (svar af 20. oktober 1999 på spørgsmål 87 stillet af forhandlerne),
- en af de vigtigste forudsætninger for, at de angivne effektiviseringsmål kunne nås, var, at der opnåedes mu-

lighed for den fornødne fleksibilitet, der løbende gav den optimale sammenhæng mellem opgaver og bemanding (svar af 25. november 1999 på spørgsmål 123 stillet af forhandlerne).

106. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Trafikministeriets svar ikke omtalte forholdet konkret, og at Banestyrelsens opfattelse ikke fremgik af svarene.

107. Trafikministeriet har videre oplyst, at det senere har vist sig, at man i et vist omfang kunne realisere de foreslåede tiltag, som man traditionelt ikke har benyttet tidligere i Danmark, fx lukning af visse baneafsnit under sporfornyelse. Området vil fortsat kræve en del udvikling for at kunne tilnærme sig AIK-rapportens forudsætninger.

108. Undersøgelsen har vist, at AIK-rapporten bl.a. byggede på en forudsætning om, at der kunne arbejdes i 2-holdsskift ved sporombygninger, men som efter Banestyrelsens opfattelse ikke var realistisk ved rammeperiodens begyndelse. Det fremgik dog ikke af Trafikministeriets svar på spørgsmål stillet af forhandlerne under forhandlingen af trafikaftalen, at AIK-rapportens forudsætning efter Banestyrelsens opfattelse ville være vanskelig at opfylde.

109. Det fremgik af AIK-rapporten, at hvis reinvesteringsplanen blev fulgt, ville udgiftsniveauet til fornyelse i perioden 2005-2010 kunne reduceres med ca. 26 % i forhold til perioden før. Udgiftsniveauet til vedligeholdelse ville i perioden 2005-2010 falde med ca. 6 % i forhold til perioden før.

110. Det fremgik af Beslutningsrapporten, at trafikaftalen skulle genoprette og sikre de nuværende anlægs funktionskrav samt sikre, at der ikke skete en fortsat nedslidning af infrastrukturen. De forøgede bevillinger var primært et udtryk for behovet for at forøge reinvesteringerne i en periode, og at en sådan forøgelse af reinvesteringstakten ville give mulighed for efterfølgende mærkbare reduktioner i såvel reinvesterings- som vedligeholdelsesbehovet.

111. Det fremgik af Banestyrelsens statusrapport fra august 2001, at der i AIK-rapporten var forudsat en påbegyn-

delse af genopretningen fra og med 1999, men at trafikaltalen som bekendt først blev igangsat fra 2000. Det merbehov, der blev oparbejdet i 1999, skulle derfor indhentes de følgende år. Det fremgik videre, at det var Banestyrelsens målsætning – efter gennemførelsen af investeringerne i Planen – at bringe niveauerne for tilstandsindikatorerne for jernbaneinfrastrukturen ned på niveauet for 1999.

112. Det fremgik af AIK-rapporten, at rapportens beregninger byggede på en forudsætning om en uændret trafikbelastning. Trafikministeriet har oplyst, at Trafikministeriet oplyste de forhandlende politikere om, at vurderingen af reinvesterings- og vedligeholdelsesomfanget ud over de eksisterende kvalitetskrav for hver baneklasse byggede på en antagelse om, at det aktuelle trafikomfang og den aktuelle netstørrelse ønskedes bevaret.

113. Af Planen fremgik det imidlertid, at Banestyrelsen forventede en væsentlig stigning i person- og godstrafikken. Det fremgår af finanslov for 2002 under konto ”28.63.05. Banestyrelsen – fornyelse og vedligeholdelse af jernbanenettet”, at for så vidt angår eventuelle afvigelser i 2002, som hidrører fra den kontraktbetalte trafik, vil kontoen i 2004 blive efterreguleret med et beløb, svarende til den marginale mer-/mindreomkostningsbelastning af jernbanenettet som følge af det ændrede trafikomfang. For så vidt angår afvigelser i 2002, der hidrører fra den ”fri trafik”, vil kontoen i 2004 blive reguleret med et beløb svarende til den fulde mer-/mindrebetalning af baneafgifter.

114. Banestyrelsen har oplyst, at styrelsen efter 1996 ikke har foretaget beregninger af de marginale fornyelses- og vedligeholdelsesomkostninger som følge af en stigende trafikbelastning. Der blev i sommeren 2000 og efterfølgende i 2001 foretaget nogle indledende vurderinger, hvor noget tydede på, at niveauet er højere end det, der blev beregnet i 1996. Hvorledes en sådan opgørelse bør etableres for at give det mest retvisende billede, er meget kompliceret, og den tilgængelige viden/erfaring fra andre infrastrukturforvaltere giver ikke et entydigt svar på en velegnet metode. Derfor fortsætter Banestyrelsen arbejdet i det kommende år med at finde en velegnet metode til bereg-

ninger af de marginale fornyelses- og vedligeholdelsesomkostninger.

115. Undersøgelsen har vist, at Banestyrelsens målsætning med genopretningsplanen er, at tilstanden af jernbaneinfrastrukturen ved udgangen af 2004 er den samme som ved indgangen til rammeperioden.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at merbehovet, omprioriteringen af udgifterne til genopretningen og den forventede stigende belastning af jernbanenettet indebærer en risiko for, at det bliver vanskeligere dels at skabe mærkbare reduktioner i både reinvesterings- og vedligeholdelsesbehovet, dels at opfylde de kvalitetsforbedringer inden for tidsperioden, som blev stillet i udsigt i AIK-rapporten.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der ved rammeperiodens begyndelse ikke var og fortsat endnu ikke er opbygget en velfungerende metode og et konsistent system til måling af jernbaneinfrastrukturens standard og kvalitet.

Undersøgelsen har vist, at Banestyrelsens plan for jernbanenettet og Banestyrelsens resultatkontrakt generelt mangler fokus på og mål for jernbaneinfrastrukturens tilstand i 2004.

Undersøgelsen har vist, at det ikke er muligt at følge vurderingen af udgangspunktet i tilstandsvurderingen af jernbaneinfrastrukturen fra AIK-rapporten og Trafikministeriets interne beslutningsrapport til brug for trafikaftalen til Banestyrelsens plan for jernbanenettet, fordi der i de 3 rapporter blev anvendt forskellig terminologi ved beskrivelse af udgangspunktet.

Undersøgelsen har vist, at Banestyrelsens målsætning med genopretningsplanen er, at tilstanden af jernbaneinfrastrukturen ved udgangen af 2004 er den samme som ved indgangen til rammeperioden.

Rigsrevisionen finder således, at jernbaneinfrastrukturens tilstand og funktionalitet ikke fremgik klart af beslutningsgrundlaget til brug for rammeaftalen.

Undersøgelsen har endvidere vist, at det i tilknytning til trafikaftalen ikke blev oplyst, at der trods indgåelse af trafikaftalen ville være et akkumuleret behov for sporombygninger i rammeperioden.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at parterne bag trafikaftalen ikke fik fuldstændige oplysninger om fornyelsesbehovet inden for sporområdet.

Undersøgelsen har vist, at AIK-rapporten bl.a. byggede på forudsætning om, at der kunne arbejdes i 2-holdsskift

ved sporombygninger, men som efter Banestyrelsens opfattelse ikke var realistisk ved rammeperiodens begyndelse. Det fremgik dog ikke af Trafikministeriets svar på spørgsmål stillet af forhandlerne under forhandlingen af trafikaftalen, at AIK-rapportens forudsætning efter Banestyrelsens opfattelse ville være vanskelig at opfylde.

Undersøgelsen har vist, at Banestyrelsens Plan i forhold til AIK-rapporten generelt opprioriterede vedligeholdelse frem for fornyelse, som ellers fører til, at anlægselementernes vedligeholdelsesomkostninger nedbringes væsentligt eller forlænger anlægselementernes levetid.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at bl.a. omprioriteringer af udgifter til genopretningen indebærer en risiko for, at det bliver vanskeligere dels at skabe mærkbare reduktioner i både reinvesterings- og vedligeholdelsesbehovet, dels at opfylde de kvalitetsforbedringer inden for tidsperioden, som blev stillet i udsigt i AIK-rapporten.

B. Konkretisering og styring af genopretningen

a. Udarbejdelse af og status for Planen for jernbanelinjen

Udarbejdelse af Planen

116. Planen blev udarbejdet af en projektgruppe i Banestyrelsen på grundlag af informationer fra de fagligt ansvarlige for de forskellige anlægsområder, fx spor. Det overordnede mål i projektgruppen var at få afbalanceret de økonomiske og tekniske sammenhænge ved prioriteringerne af fornyelses- og vedligeholdelsesprojekter til Planen.

117. Banestyrelsen har oplyst, at styrelsen opstillede et sæt af prioriteringskriterier, som skulle sikre, at jernbanelinjen kunne opretholdes i sikkerhedsmæssig forsvarlig stand, at styrelsen kunne opfylde den med operatørerne indgåede aftale om kanalregularitet og kvalitet, og at trafikale og miljømæssige kvalitetsforringelser gennem udskiftning af nedslidte og forældede anlæg blev imødegået.

I foråret 2000 havde der således været hastighedsnedsættelser på en del strækninger. Som illustration af nogle af de problemstillinger, som Banestyrelsen stod over for i begyndelsen af 2000, kan nævnes, at sportilstanden på Fyn og på strækningen Fredericia-Kolding var så ringe, at det var nødvendigt at nedsætte hastigheden flere steder. Dette gav betydelige gener for trafikken. Endvidere var sportilstanden på strækningen Skanderborg-Ry så dårlig, at det

ikke ville være muligt at opretholde trafikken, hvis der ikke inden for få år blev foretaget en ombygning. Strækningshastigheden var sat ned, og strækningen var under skærpet tilsyn. Og endelig var hastigheden på strækningen mellem Holte og Hillerød også nedsat – her på grund af behov for fornyelse af køreledninger.

118. Projektgruppen havde i forbindelse med udarbejdelsen af Planen dialog med operatørerne om prioriteringen af, hvilke strækninger der skulle moderniseres. Det blev således analyseret, hvilken reel effekt på køreplanen samtlige hastighedsnedsættelser havde. Det var intentionen at afhjælpe, hvor det var meget synligt, at der var hastighedsnedsættelser.

De fagansvarlige for spor blev derfor anmodet om at bedømme det hastighedsmæssige aspekt ved vurderingen af mulige sporprojekter til Planen. På den baggrund blev der udarbejdet en prioriteret bruttoliste med projekter, der førte frem til den endelige liste over projekter i Planen.

119. Projektgruppen arbejdede på at få et systematisk overblik over situationen på jernbaneinfrastrukturen, bl.a. på grundlag af notater, indberetninger og interview med de fagansvarlige og det tekniske personale med henblik på, at al viden skulle samles i Planen. Projektgruppen prioriterede at få overblik over, hvilke projekter der nødvendigvis skulle gennemføres for at genoprette jernbaneinfrastrukturen. En del af de projekter, der indgik i Planen, var allerede igangsat, da projektgruppen blev nedsat.

120. Der blev ved indberetninger til projektgruppen ikke benyttet en standardiseret indberetningsform i form af standardskema e.l. Projektarbejdet blev gennemført med en meget stram tidsfrist, og hvad der var umiddelbart tilgængeligt, hvorfor indberetningerne forelå i meget forskellig form. Projektgruppen kvalitetstestede ikke indberetningerne, som primært byggede på erfaringer fra fagansvarlige. Det var de fagansvarlige, som havde ansvaret for indberetningernes kvalitet.

Banestyrelsen har ikke udarbejdet systematisk dokumentation for de overvejelser, der lå til grund for den endelige prioritering i Planen. Der er således kun på overord-

net niveau information om prioriteringen i interne notater til forarbejder til Planen.

121. I Planen var den samlede bruttoramme til fornyelse og vedligeholdelse fordelt på aktiviteter. Banestyrelsen har dog oplyst, at der for nærværende ikke foretages maskinel ballastsanering, hvilket ellers var planlagt. Ballast er skærver eller groft grus, som bl.a. virker drænende og forhindrer, at vand ødelægger sporets konstruktion. Budgettet til ballastsanering er i forbindelse med revision af Planen flyttet fra de enkelte sporfornyelsesprojekter til en særlig ballastsaneringspulje. Baggrunden for den midlertidige udskydelse af ballastsaneringer er, at Banestyrelsen overvejer ændrede krav til ballastsanering.

122. En arbejdsgruppe i Banestyrelsen udarbejdede i 1999 således et forslag til kravspecifikation for sporombygning og ballastsanering, som indebar, at ballastrensning og spormodernisering skulle være behovsstyret i stedet for normstyret. Forslaget er endnu ikke godkendt, men danner baggrund for opstilling af krav til projektering af sporfornyelsesarbejder. Banestyrelsen har oplyst, at der forventes fremlagt et beslutningsgrundlag vedrørende ballastsanering i juni 2002.

123. Trafikministeriet har oplyst, at Planen baserer sig på tilstandsbaserede behovsopgørelser. Formen af disse opgørelser er ganske rigtigt varierende fra det ene anlægselement til det andet og også varierende i kvalitet. Set i lyset af, at det var første gang Banestyrelsen udarbejdede en så detaljeret langsigtet plan (5 år imod tidligere 1 år) for fornyelse, var metoderne ikke fuldt ud optimale, men dog langt mere konsistente end det tidligere har været tilfældet. Banestyrelsen har gennemgået en udvikling, der har medført en væsentlig forbedring af Banestyrelsens prioriteringsproces, men der er tale om en fortløbende proces, som forudsættes videreført i den resterende del af rammeaftalen, før processen kan betragtes som fuldt tilfredsstillende.

124. Undersøgelsen har vist, at Banestyrelsen ved udarbejdelsen af Planen ikke systematisk anvendte oplysninger om jernbaneinfrastrukturens tilstand, og at der ikke foreligger systematisk dokumentation for de overvejelser, der

lå til grund for de endelige prioriteringer i Planen. Der er således mangelfuld dokumentation for, på hvilken baggrund Banestyrelsen konkretiserede genopretningen i Planen. Undersøgelsen har desuden vist, at Banestyrelsen indtil videre har udskudt den ballastsanering, som ellers var forudsat i Planen.

Status for genopretningen

125. Af **tabel 1** fremgår udviklingen i det planlagte og realiserede forbrug til fornyelse og vedligeholdelse.

Tabel 1. Budget og regnskab for fornyelse og vedligeholdelse

	2000		2001		2002-2004
	Budget	Regnskab	Budget	Regnskab	Budget
	----- Mio. kr. -----				
Fornyelse	437	360	575	531	1.930
Vedligeholdelse.....	762	759	790	810	2.338
I alt	1.199	1.119	1.365	1.341	4.268
Kilde: Banestyrelsen.					

126. Det fremgår af tabel 1, at der i 2000 var et lavere aktivitetsomfang end oprindeligt budgetteret, idet der blev gennemført aktiviteter for 1,1 mia. kr. mod forventet 1,2 mia. kr. Mindreforbruget på 80 mio. kr. hidrørte primært fra fornyelsesområdet, hvor der blev gennemført aktiviteter for 360 mio. kr., hvilket var 77 mio. kr. mindre end forventet. I 2001 steg aktivitetsomfanget væsentligt på fornyelsesområdet til 531 mio. kr., hvilket dog stadig var lidt under det oprindeligt budgetterede. På vedligeholdelsesområdet var der i 2001 et forbrug, der var 20 mio. kr. større end forventet.

127. Samlet er der i perioden 2000-2001 gennemført aktiviteter for 2.460 mio. kr. mod budgetteret 2.564 mio. kr. som følge af, at fornyelsesområdet ikke har opnået det forventede aktivitetsomfang. I de næste 3 år skal Banestyrelsen gennemføre aktiviteter for 4,2 mia. kr., heraf 2,3 mia. kr. på vedligeholdelse. På fornyelsesområdet forventer Banestyrelsen, at der skal gennemføres aktiviteter for 1,9 mia. kr. mod realiseret 891 mio. kr. i de 2 første år.

Banestyrelsen nåede imidlertid stort set det planlagte omfang af fornyelses- og vedligeholdelsesaktiviteter i 2000 og 2001.

128. Banestyrelsen har oplyst, at det har været nødvendigt at fokusere på sporombygninger i højere grad end forudsat i Planen. For anlægselementerne stærkstrøm samt tele, bygninger, arealer mv. udføres uændret mængde, hvorimod mængden af brofornyelser er nedskrevet til fordel for kørestrøm. Sikring og fjernstyring udføres i samme mængde som planlagt.

Der var ved udgangen af 2001 gennemført ombygning af knap 100 km spor, svarende til ca. knap 40 % af det planlagte i hele perioden. Banestyrelsen har oplyst, at der i forhold til Planen er foretaget eller forventes at blive foretaget ændringer for 69 projekter, som enten er nye eller flyttet i forhold til Planen.

129. Undersøgelsen har vist, at aktivitetsomfanget i 2000 og 2001 ikke var markant lavere end planlagt.

b. Gennemgang af fornyelsesprojekter

130. Rigsrevisionen omtalte bl.a. i pkt. 428 i beretningen om bevillingskontrollen for 1998, at Banestyrelsen havde en mangelfuld økonomistyring. Økonomistyringen blev i 1999 også undersøgt af et eksternt konsulentfirma. Rapporten konkluderede bl.a., at styringen af projekter ikke var god, og at Banestyrelsen skulle blive dygtigere til at udarbejde kontrakter.

Derfor har Rigsrevisionen undersøgt Banestyrelsens sagsbehandling i 21 afsluttede fornyelsesprojekter. Det overordnede formål med gennemgangen var at vurdere projekternes økonomiske styring.

131. Revisionens undersøgelse viste følgende om:

Projekternes afslutningstidspunkt

132. Der var 5 sporprojekter, som endnu ikke var økonomisk afsluttet. Banestyrelsen har oplyst, at styrelsen betragtede sagerne som fysisk afsluttet. Der blev således foretaget afleveringsforretninger uden bemærkninger i efteråret 2001. Projekterne indgår i en række af øvrige projek-

ter i Rigsrevisionens stikprøve, hvor der den 31. december 2001 var foretaget hensættelser af udgifter i den størrelsesorden, som de ansvarlige projektledere forventer, der bliver faktureret på projekterne i 2002.

Trafikministeriet har oplyst, at i tilfælde af afvigelser mellem hensættelse og det faktiske beløb vil effektiviseringsopgørelsen efterfølgende blive korrigeret.

133. Undersøgelsen har vist, at den samlede opgørelse af effektivitetsbidraget for fornyelsesprojekter for 2001 er behæftet med betydelig usikkerhed, fordi en række projekter endnu ikke er afsluttet økonomisk.

Bogholderiets tilrettelæggelse

134. De enkelte projekter er i bogholderiet bogført på separate omkostningsnumre og inden for de enkelte sager opdelt i artskontonummer. Der skelnes således ikke bogføringsmæssigt mellem, om der er tale om 1) acontofaktureringer på det faste tilbud, 2) stipulerede ydelser faktureret i regning, 3) ekstraarbejder efter regning, 4) projekteringsudgifter, fx rådgivning, 5) diverse salg, fx skinner og skrot, 6) byggetilsyn og 7) andre særlige entreprenører i fast tilbud, fx fjernelse af miljøaffald.

Trafikministeriet har oplyst, at der er udviklet et projektstyringsværktøj (PIA) til styring af anlægsprojekter, hvori denne type oplysninger registreres. Samtlige nye spor- og kørestrømsprojekter har været registreret siden årsskiftet, og alle igangværende projekter inden for disse fagområder vil være indarbejdet inden sommeren 2002. Værktøjet forventes at være fuldt udbygget i 2002.

135. Undersøgelsen har vist, at de budgetansvarlige projektledere hidtil ikke har kunnet styre sagernes økonomi på et tilstrækkeligt deltaljeringsniveau.

Sagernes økonomiske styring

136. Projekterne var ordensmæssigt samlet i et ringbind pr. sag, som alle indeholdt opdelinger med de afgivne tilbud samt acceptskrivelser. Herudover var det ikke muligt alene ud fra den førte sag at danne et billede af sammenhænge mellem faktisk forbrug og de afgivne tilbud. Sagerne indeholdt intet, der beskrev, hvilken fysik der blev taget

ud af projekterne, og hvilken fysik der blev lagt ind i projekterne samt de økonomiske konsekvenser heraf.

137. Der fandtes ikke referater eller økonomiske opstillinger i sagerne, der belyste sagernes økonomiske udvikling. Fælles for alle sager var, at en række stipulerede ydelser, som indgik til faste priser i det afgivne tilbud, ikke blev gennemført eller blev gennemført efter regning. Herudover indgik betydelige ekstraarbejder, uden at disse blev kommenteret, begrundet og budgetteret eller blev vist i en særlig opstilling på sagen.

138. Byggemødereferater indeholdt som hovedregel et fast punkt om økonomi, uden at der dog blev nævnt noget herom. I flere sager omfatter byggemøderne mange forskellige sager på en gang, hvorfor det var umuligt specifikt ud fra referaterne at følge udviklingen i enkeltprojekter.

139. Undersøgelsen har vist, at den økonomiske styring ikke var dokumenteret og synliggjort.

Kontrakter

140. Der var indgået fastprisaftaler med Servicedivisionen i henhold til kontrakt i de 3 beløbsmæssigt største sporsager. Der lå intet materiale på sagerne, hvoraf det fremgik, hvordan Anlægsdivisionen forholdt sig til de kontraktlige bestemmelser. Fx indeholdt sagerne materiale over den tidsmæssige afvikling af sagen med reference til kontrakten, men det var åbenlyst, at de fleste tidsfrister ikke blev overholdt.

Kontrakternes bodsbestemmelser blev dog ikke taget i anvendelse, og det blev ikke begrundet, hvorfor det ikke skete. Der var stort set ikke referencer i byggemødereferaterne eller sagsnotater til de indgåede kontrakter.

141. Undersøgelsen har vist, at Banestyrelsen ikke anvendte de indgåede kontrakter med Servicedivisionen som en sædvanlig professionel bygherre.

Økonomisk kontrol af projekterne

142. Ingen af de gennemgåede sager var økonomisk efterkontrolleret af koncernøkonomiafdelingen, og sagerne indeholdt fx ikke efterkalkulationer.

Undersøgelsen viste i et enkelt tilfælde, at den manglende efterkontrol betød, at koncernøkonomiafdelingen ikke havde opdaget, at én projektleder havde foretaget fejlbogføringer mellem forskellige projekter inden for kørestrøm.

143. Banestyrelsen har oplyst, at Anlægsdivisionens projekter omfatter fornyelseopgaver inden for spor- og kørestrømsprojekter, hvorimod Driftsdivisionen tager sig af fornyelsesopgaverne vedrørende de øvrige anlægselementer. I Anlægsdivisionen forholder det sig kun i enkelte tilfælde sådan, at den samme projektleder styrer opgaver inden for både anlægs- og fornyelsesopgaver. I Driftsdivisionen er det derimod reglen, at den samme projektleder styrer både fornyelses- og vedligeholdelsesopgaver.

144. Undersøgelsen har vist, at der på grund af manglende økonomisk efterkontrol og gennemgang af projekterne er risiko for, at der ikke foretages en korrekt henføring af udgifter fordelt på opgavetyper.

145. Det fremgik ligeledes af Banestyrelsens resultatanalyse for 2001 fra april 2002, at Banestyrelsen havde konstateret, at projektstyringen i forbindelse med budgetlægning, igangsætning, opfølgning, afslutning og evaluering af fornyelses- og vedligeholdelsesprojekter ikke i alle tilfælde har fungeret tilfredsstillende, hverken i den overordnede styring eller på enkeltprojektniveau. Dette indebærer, at der ikke på alle områder er et tilstrækkeligt præcist overblik over økonomi og fremdrift i de igangværende projekter. Der er derfor taget en række initiativer til forbedring af projektstyringen:

- Der er udarbejdet forretningsgange bl.a. for igangsætning af projekter.
- Der er etableret budgetopfølgningsskemaer.
- Der er foretaget videreudvikling af databasen, hvori fornyelsesprojekterne i Planen registreres.
- Der er taget initiativer til information og uddannelse af projektledere.

- Der er i forbindelse med anden revision af Planen udarbejdet dokumentation for ændringer i forhold til den oprindelige plan.

146. Det fremgik videre af resultatanalysen, at disse initiativer vil blive fortsat og intensiveret i 2002 og navnlig med hensyn til etablering af forretningsgange og projektlederuddannelse, idet en velfungerende projektstyring er afgørende for gennemførelse af de planlagte aktiviteter i perioden 2002-2004 med den forudsatte effektivisering.

147. Rigsrevisionen finder sammenfattende om projektstyringen, at der i en række genopretningsprojekter var en mangel på efterlevelse af helt basale procedurer og rutiner i den økonomiske styring af projekterne.

148. Trafikministeriet har oplyst, at ministeriet er enig i, at der fortsat er problemer med den økonomiske styring af fornyelsesprojekterne.

Trafikministeriet har videre oplyst, at der ved udskillelsen af Banestyrelsen fra DSB blev etableret en helt ny økonomiorganisation, idet medarbejderne i den centrale økonomifunktion forblev i DSB. Samtidig var DSB på dette tidspunkt ved at etablere nyt økonomisystem, hvilket Banestyrelsen derfor også måtte færdiggøre. I forbindelse med etableringen af den nye økonomiorganisation og det nye økonomisystem blev der lagt stor vægt på at forberede en eventuel kommende overgang til en A/S-lignende model med fokus på at kunne overholde årsregnskabslovens krav, herunder med fokus på etablering af balance mv., men med manglende fokus på overholdelse af de statslige regnskabsregler og den basale styring og registrering. Dette førte til uhensigtsmæssig økonomistyring, og Banestyrelsens nye ledelse har fra 2000 sat fokus på at genetablere den basale styring med overholdelse af de statslige regler.

Samtidig har Banestyrelsen i 2000 og 2001 markant forbedret kontraktstyringen og ledelsesinformationer samt udarbejdet grundige retvisende virksomhedsregnskaber, der udgør en væsentlig del af grundlaget for prioriteringen og styringen af Banestyrelsens aktiviteter. Der er endvidere arbejdet målrettet mod en forbedret projektstyring, primært ved ibrugtagning af projektstyringssystemet PIA.

149. Trafikministeriet har oplyst, at det er målsætningen, at Banestyrelsen fra og med regnskabsåret 2004 skal kunne indplaceres på niveau IV i Økonomistyrelsens udviklingsmodel for økonomistyring, der har 5 styringsniveauer, med niveau V som det bedste. Ved undersøgelsen i 2000 vedrørende regnskabsåret 1999 var Banestyrelsen blandt de godt 40 % af de deltagende institutioner, der blev indplaceret på niveau I – som er det laveste niveau. I 2001 har Banestyrelsen som forudsat i resultatkontrakten udarbejdet en handlingsplan for økonomistyring for perioden frem til 2004. Samtidig blev der i samarbejde med Banestyrelsens Intern Revision gennemført en vurdering af det aktuelle økonomistyringsniveau vedrørende regnskabsåret 2000 og 2001. Det fremgår heraf, at Banestyrelsen foreløbigt er avanceret til økonomistyringsniveau II.

Det konkrete mål for 2002 i handlingsplanen er indførelse af forbedret og systematisk aktivitetsstyring og herunder opfyldelse af 20 nærmere formulerede krav vedrørende etablering af og opfølgning på det nødvendige decentrale budget- og regnskabsansvar hos de opgaveansvarlige, så ressourceanvendelsen kan prioriteres ud fra faglige og opgavemæssige forhold samtidig med, at budgetsikkerheden er høj. Disse krav indgår i udkastet til tillægsaftale for 2002 til Banestyrelsens resultatkontrakt.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Banestyrelsen ved udarbejdelsen af planen for jernbanenettet ikke systematisk anvendte oplysninger om jernbaneinfrastrukturens tilstand, og at der ikke foreligger systematisk dokumentation for de overvejelser, der lå til grund for de endelige prioriteringer heri. Der er således mangelfuld dokumentation for, på hvilken baggrund Banestyrelsen konkretiserede genopretningen.

Undersøgelsen har vist, at Banestyrelsen nåede stort set det planlagte omfang af fornyelses- og vedligeholdelsesaktiviteterne i 2000 og 2001.

Undersøgelsen har vist, at der, trods anbefalinger fra eksterne konsulenter i 1999 om at styrke økonomistyringen, stadigvæk er styringsproblemer både i den overordnede styring og på enkeltprojektniveau. Der var således i en række genopretningsprojekter en mangel på efterlevelse af helt basale procedurer og rutiner i den økonomiske styring af projekterne.

Rigsrevisionen finder således, at Banestyrelsens konkretisering og styring af genopretningen har været mangelfuld.

IV. Effektivisering af Banestyrelsen

A. Bedste praksis blandt infrastrukturforvaltere

a. Opgørelsesmetoder

150. Det fremgik af BSL-rapporten, at et rimeligt første effektivitetsmål for Banestyrelsens udgifter til drift, vedligehold og reinvestering kunne være bedste praksis i Europa. Det betød et effektiviseringsmål fra 15 % til 20 %. Det fremgik også af Trafikministeriets besvarelse af 13. oktober 1999 vedrørende spørgsmål nr. 24 og 25 om effektivisering af Banestyrelsen stillet af forhandlerne under forhandlingen af trafikaftalen, at opfyldelsen af dette krav ville kunne bringe Banestyrelsen på niveau med bedste praksis i Europa i løbet af rammeperioden.

151. BSL-rapporten analyserede udgifterne til jernbaneinfrastrukturen på et aggregeret niveau. BSL-rapporten sammenlignede Banestyrelsens omkostningsniveau med en række andre europæiske infrastrukturforvalteres såkaldte LCC-omkostninger (Life Cycle Costs). LCC-omkostningerne består af de samlede udgifter til drift, vedligeholdelse og reinvesteringer i forhold til jernbanenettets størrelse. Der blev således ikke foretaget detaljerede undersøgelser af produktiviteten fordelt på de enkelte aktiviteter. LCC-omkostningerne omfattede ikke udgifter til nyanlæg. BSL-rapporten sammenlignede Danmark med en række europæiske lande. Ifølge rapporten blev der ved sammenligningen taget hensyn til kompleksiteten i Banestyrelsens infrastruktur, trafikbelastning samt til danske løn- og købeforhold.

152. Det fremgik af Trafikministeriets besvarelse af 25. november 1999 vedrørende spørgsmål nr. 97 stillet af forhandlerne under forhandlingen af trafikaftalen om organiseringen af europæiske infrastrukturforvaltere, at sammenligninger af infrastrukturforvalteres årsværksforbrug burde foretages med stor varsomhed, da der var betydelige strukturelle forskelle på organiseringen af infrastrukturforvaltere og de dertil knyttede arbejdsfunktioner. Der burde ligeledes tages hensyn til landenes investeringsstrategier og de deraf følgende ressourceallokeringer til henholdsvis forvaltning, trafikstyring, drifts- og vedligeholdelse samt re- og nyinvesteringer. Der kunne fx peges på, at de hollandske jernbaneanlæg var af nyere dato, og der derfor kunne

registreres et lavt årsværksforbrug til drifts- og vedligeholdelse sammenlignet med øvrige lande.

153. I budgetanalysen blev det konstateret, at det var et betydeligt problem, at der ikke umiddelbart kunne defineres entydige og præcise produktivetsmål for Banestyrelsen. Der eksisterede således ikke en fyldestgørende og konsistent opgørelse af udgangspunktet og uden et entydigt udgangspunkt, var det ikke efterfølgende muligt at opgøre udviklingen i Banestyrelsens produktivitet. Eftersom effektivitetskravet ikke kunne udskilles på specifikke dele af budgettet, var der til en vis grad tale om en politisk fastsat målsætning for Banestyrelsens omkostningsudvikling.

154. Trafikministeriet og Banestyrelsen har siden budgetanalysen valgt at måle udviklingen som forskellen mellem budgetterede og realiserede udgifter, herunder inden for udvalgte aktivitetsområder at måle produktiviteten ved at opgøre udviklingen i enhedsomkostningerne.

155. Hvis Banestyrelsen havde valgt den metode, der lå bag BSL-rapportens kortlægning af Banestyrelsens effektivitetspotentiale, så ville Banestyrelsen ikke kunne dokumentere en effektivitetsforbedring, fordi bevillingsforøgelsen til fornyelse og vedligeholdelse ved et uændret jernbanenet alt andet lige vil medføre en forøgelse af opgavens LCC-omkostninger. Enhedsomkostningerne ved at gennemføre aktiviteterne vil derfor udvise et stigende niveau, som er udtryk for en faldende produktivitet.

156. Både AIK-rapporten og BSL-rapporten anbefalede, at Banestyrelsen foretog en gennemgang af ubrugte faciliteter inden for sidespor og rangerbanegårde, herunder sporskifter og ubrugte sidespor, for at vurdere mulighederne for at nedsætte udgifterne til drift og vedligeholdelse.

Banestyrelsen har oplyst, at der ultimo november 2001 var identificeret 311 centralsikrede sporskifter, som kunne aflåses, uden at det havde nogen umiddelbar konsekvens for den nuværende produktion. Det ville give en besparelse på 9 mio. kr. i den resterende del af rammeperioden. Banestyrelsen antager, at besparelsen vil blive større, men Banestyrelsen har ikke endnu prissat alle de aktiviteter, som falder bort ved aflåsningerne.

157. Banestyrelsen har ikke opgjort antallet af sporkilometre, som ved aflåsning reelt bliver sat ud af drift. Ved en eventuel ny sammenligning mellem Banestyrelsen og andre infrastrukturforvaltere bør der tages hensyn til aflåsninger af sidespor ved opgørelse af jernbanenettets størrelse. Banestyrelsen bør ved aflåsninger sammenholde de forventede besparelser med udgifterne til at gøre sidespor mv. funktionsduelige, hvis en operatør anmoder om at anvende strækningen.

158. Banestyrelsen opgjorde i 2000 til brug for Rigsrevisionens ”Notat til statsrevisorerne om vedligeholdelse af jernbaneinfrastrukturen samt orientering herom til Folketinget”, jf. RN D204/00 af 16. maj 2000, de anslåede udgifter til reinvesteringer og vedligeholdelse i perioden 1995-1998. Rigsrevisionen anmodede i tilknytning til nærværende undersøgelse Banestyrelsen om en opdateret opgørelse, som også omfattede perioden 1995-1998. Det fremgik af den nye opgørelse, at opgørelsen – særligt vedrørende niveauet for udgifter til reinvesteringer i 1998 – var væsentlig forskellig fra den tidligere opgørelse. I den første opgørelse fra 2000 blev reinvesteringsudgifterne i 1998 således oplyst til at udgøre 663 mio. kr., mens det i den anden opgørelse fra 2001 blev oplyst, at udgifterne til reinvesteringer i 1998 udgjorde 320 mio. kr.

159. Banestyrelsen har oplyst, at forskellen skyldes en betydelig anderledes snitflade for, hvad der er medtaget som reinvestering. Den første opgørelse indeholdt også finanslovprojekternes reinvesteringsandel, hvilket naturligvis ikke er tilfældet i Planen. Den første opgørelse indeholdt tilige investeringerne i overkørselsanlæg som reinvesteringer, men disse blev efterfølgende besluttet medtaget som en selvstændig finanslovaktivitet og indgår således heller ikke i Planen. Slutteligt blev den nye finanslovopdeling af Banestyrelsens investeringer først implementeret den 1. januar 2001, og alle fordelinger, som er foretaget på et tidligere tidspunkt, er derfor forbundet med usikkerhed.

Banestyrelsen har ikke overvejet, hvordan styrelsen ved udgangen af 2004 vil dokumentere, at Banestyrelsen er blandt de mest effektive infrastrukturforvaltere i Europa.

160. Undersøgelsen har vist, at fordelingen af udgifter mellem nyanlæg, reinvesteringer og vedligeholdelse før den 1. januar 2001 er forbundet med usikkerhed, og det er et betydeligt problem, at der ikke umiddelbart kan defineres entydige og præcise produktivitetsmål for Banestyrelsen.

Rigsrevisionen finder, at Trafikministeriet i tilknytning til aftaleforhandlingerne burde have oplyst om de betydelige problemer og usikkerheder, der ved rammeperiodens udløb kan være forbundet med at dokumentere, at Banestyrelsen er blandt de mest effektive infrastrukturforvaltere i Europa.

Fastlæggelse af bedste praksis

161. Bedste praksis udgjorde ifølge BSL-rapporten 410.000 kr. pr. km, hvilket var et gennemsnit af svenske og spanske LCC-omkostninger. De svenske omkostninger udgjorde 302.000 kr., men de spanske omkostninger fremgik ikke eksplicit af rapporten. Derfor må Rigsrevisionen antage, at de spanske udgifter udgjorde 518.000 kr. $((410.000 \text{ kr.} \times 2) - 302.000 \text{ kr.})$. I opgørelsen var Danmark (498.000 kr.) dårligere end det svenske (302.000 kr.) og finske (364.000 kr.) niveau, men bedre end det europæiske gennemsnit (556.000 kr.), det spanske (518.000 kr.) og det norske (504.000 kr.) niveau.

162. Normalt fastlægges den bedste praksis som et gennemsnit af de bedste resultater. I dette tilfælde vil det være et gennemsnit af Sverige og Finland, hvorved effektiviseringspotentialet ville have udgjort ca. 33 %.

Trafikministeriet har oplyst, at baggrunden for BSL-rapportens valg formodentlig er, at der i valg af benchmarking nødvendigvis må tages hensyn til den forskellige infrastrukturtilstand i de enkelte lande, der kan påvirke omkostninger til reinvesteringer og vedligeholdelse dramatisk. Som BSL-rapporten selv påpegede, var det dette forhold, der er medvirkende til at nedbringe de svenske enhedsomkostninger i forhold til de danske. Efter Trafikministeriets bedste erindring var dette årsagen til BSL-rapportens anbefaling.

163. BSL-undersøgelsen byggede metodisk på en analyse af de langsigtede omkostninger ved opretholdelsen af jernbanenettet, men af Trafikministeriets Beslutningsrapport

fremgik ikke entydige oplysninger om effektiviseringspotentialet og inden for hvilken tidshorizont, dette kunne realiseres. Forskellige steder i Beslutningsrapporten blev såvel tidshorizonten som potentialet konkretiseret således: 1) et kortsigtet potentiale på 20 %, 2) et potentiale fra 15 % til 20 % på mellemlangt sigt og på længere sigt 35 % og 3) et første effektivitetsmål fra 15 % til 20 % inden for en 5-7-års periode.

164. Det fremgik af BSL-rapporten, at rapportens analyser i store træk var gennemført i perioden maj - september 1998. Det var en kort periode særligt med baggrund i nøglepersoners sommerferier. Med længere tid til rådighed kunne analysen havde været mere uddybende.

165. Undersøgelsen har vist, at Trafikministeriet i Beslutningsrapporten, som dannede udgangspunkt for besvarelse af spørgsmål stillet under forhandlingen af trafikaftalen, var meget uklar om, inden for hvilken tidsperiode Banestyrelsens effektiviseringspotentiale kunne realiseres.

Rigsrevisionen finder, at Trafikministeriet burde have oplyst om denne usikkerhed i tilknytning til svarene på spørgsmål 24, 25 og 123 stillet af forhandlerne, hvori det blev oplyst, at opfyldelsen af effektivitetsmålet ville kunne bringe Banestyrelsen på niveau med bedste praksis i løbet af rammeperioden.

166. Det fremgik af Trafikministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 24 og 25 stillet af forhandlerne under forhandlingen af trafikaftalen, at effektivitetskravet til Banestyrelsen i rammeperioden udgjorde 723 mio. kr.

Trafikministeriet har oplyst, at effektivitetskravet under de politiske forhandlinger efterfølgende blev aftalt nedjusteret med 18 mio. kr., så kravet udgjorde 705 mio. kr. fordelt med 26 mio. kr. i 2000, 51 mio. kr. i 2001, 131 mio. kr. i 2002, 203 mio. kr. i 2003 og 294 mio. kr. i 2004.

b. MMS-projektet til brug for effektivisering

167. DSB igangsatte i 1995 et system til vedligeholdelsesledelse. Projektet blev benævnt MMS (Maintenance Management System) og blev konkret igangsat i 1996 efter et udbud. Ejerskabet af MMS-projektet overgik fra DSB til Banestyrelsen, da Banestyrelsen blev oprettet i 1997. MMS-

projektet udgjorde herefter et joint venture mellem Banestyrelsens Rådgivningsdivision og COWI. Banestyrelsen solgte medio 2001 Rådgivningsdivisionen til WS Atkins.

168. Vedligeholdelsen af jernbaneinfrastrukturen er fastlagt i normer og foregår ved, at de forskellige anlægselementer efterses med faste intervaller og udskiftes, hvis de bryder ned eller er nedslidte. Formålet med MMS-projektet var at udvikle et samlet edb-system til vedligeholdelse af anlægselementerne. Da Banestyrelsen naturligt er en vedligeholdelsestung virksomhed, var hensigten med MMS-projektet at skabe effektiviseringer ved forbedret prioritering og styring af vedligeholdelsesaktiviteterne. Det edb-baserede MMS-system skulle derfor anvendes til dels planlægning og dokumentation af vedligehold, herunder materialer, ressourcer mv., dels beslutningsstøtte for prioritering af vedligeholdelsesarbejder samt konsekvensberegning af ændrede driftsforhold, investeringer og vedligeholdelsesforhold.

169. Da Banestyrelsen blev oprettet som selvstændig virksomhed med virkning fra 1997, blev MMS-projektet redefineret. Der skete et skift bort fra den operationelle planlægning af vedligeholdelsesentreprenørens opgaver og aktiviteter over imod driftsherrens planlægning, styring og opfølgning på kontrakter med vedligeholdelsesentreprenøren.

170. Det fremgik af budgetanalysen, at MMS-projektet sammen med besparelser i Servicedivisionen forventes at give årlige besparelser på 20-30 mio. kr. Det fremgik af Trafikministeriets Beslutningsrapport, at et væsentligt fremskridt for Banestyrelsens ressourcestyring ville være en implementering af MMS-projektet, der ville være færdigudviklet om 1-2 år (2000-2001). Det ville give mulighed for en langt højere effektivitet i vedligeholdelsen og reinvesteringerne, så skinnerne kunne holdes i samme stand, men til lavere omkostninger.

171. Det fremgik tillige af Trafikministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 24, 25 og 123 om effektiviseringer i Banestyrelsen stillet af forhandlerne under forhandlingen af trafikaftalen, at BSL-rapporten bl.a. anbefalede, at Banestyrelsen fremmede etableringen af et sammenhængende be-

hovsstyret system for management processen ved inspektion, vedligeholdelse og fornyelse af infrastrukturen med systematiske tilstandsvurderinger og budgetplanlægning. Herunder også en optimering af infrastrukturens elementer med hensyn til levetid, LCC mv. Dette var påbegyndt med et edb-baseret system for overvågning og planlægning af vedligeholdelse (MMS).

172. Det fremgik herudover af AIK-rapporten, at der i højere grad var behov for en prioritering af vedligeholdelsesindsatsen med hensyn til bl.a. trafiktype og -mængde og omkostningernes størrelse, men at det igangværende MMS-projekt netop tog denne problematik op.

173. I budgetanalysen blev tidspunktet for færdiggørelsen af MMS-projektet oplyst til at være en del senere end oplyst i Trafikministeriets Beslutningsrapport. Det fremgik således af budgetanalysen, at da MMS-systemet måtte karakteriseres som en afgørende forudsætning for, at Banestyrelsen på sigt kunne blive blandt de mest omkostningseffektive infrastrukturforvaltere, kunne det forekomme problematisk, at systemet ikke ville kunne anvendes i fuldt omfang før om 2-3 år (2001-2002).

Det fremgik dog af Planen, at MMS-systemet skulle færdiggøres i løbet af rammeperioden 2000-2004.

174. Banestyrelsen modtog allerede i juni 2000 en rapport fra et konsulentfirma, som Banestyrelsen havde anmodet om at foretage en uvildig gennemgang af MMS-projektet. Det fremgik bl.a. af rapporten, at projektet havde haft væsentlige problemer med at opfylde tidsplanerne, og at det videre forløb måtte antages at være risikofyldt på grund af manglen på konkrete planer for færdiggørelsen. Det fremgik, at MMS-projektet i forhold til de oprindelige tidsplaner var mindst 1 år forsinket, og at det ville tage 3-5 år (2003-2005), før der ville være et færdigt brugbart MMS-system. Det fremgik videre af rapporten, at der på ledelsesniveau syntes at være opbakning omkring de overordnede mål, der skulle nås af MMS-systemet. Det konkrete udviklingsstadium af systemet og det lange historiske forløb taget i betragtning måtte det dog siges at være problematisk, at der ikke var klarere og mere konkrete forventninger på ledelsesniveau omkring projektets fremtidige rolle.

175. Banestyrelsen stoppede MMS-projektet i juli 2001 og afgav i oktober samme år en afslutningsrapport til Erhvervsfremmestyrelsen, som havde støttet projektet økonomisk. Banestyrelsen oplyste i rapporten, at årsagen til at projektet blev stoppet var, at MMS-projektet i alle faser var set som et udviklingsprojekt af en avanceret IT-løsning. Fokus havde ikke i tilstrækkeligt omfang været på levering af konkrete IT-moduler møntet mod støtte af en given arbejdsproces i Banestyrelsen. Først i det seneste år var projektet i større grad målrettet mod implementering, og erfaringerne herfra viste, at en fuld færdiggørelse ville kræve en massiv forøgelse af projektets nuværende økonomi og tidsramme.

176. Banestyrelsen har opgjort udgifterne til MMS-projektet til ca. 49 mio. kr., hvoraf Banestyrelsen modtog et tilskud fra Erhvervsfremmestyrelsen på ca. 18 mio. kr. Banestyrelsens udgifter udgjorde herefter 31 mio. kr. Banestyrelsen arbejder nu med flere andre løsningsforslag til vedligeholdelsesledelse. Løsningsforslagene spænder fra en lille model, der kun omfatter vedligeholdelsesledelse inden for spor, til en større model, som dækker spor, sikring og kørestrøm. Overvejelser om løsningsforslagene indgår i Banestyrelsens forretningsprojekt.

177. Banestyrelsen har oplyst, at Banestyrelsen efter erfaringerne med AIK-rapporten, forberedelserne til rammeaftalen og Planen har forsøgt at forbedre metoderne til på et mere overordnet niveau at give overblik over sammenhænge mellem trafik, fysik og økonomi. Et arbejde der også vil fortsætte i de kommende år. De seneste opgørelser, som det fremgik af statusrapporten fra august 2001, er således et forsøg på at formidle den viden og erfaring, der på nuværende tidspunkt findes.

178. Trafikministeriet har oplyst, at Trafikministeriet i direktørkontrakten for 2002 vil lægge stor vægt på den fremtidige styring af Banestyrelsens produktion og dækkende dokumentation for fornyelses- og vedligeholdelsesaktiviteterne, herunder enhedspriser og tekniske data. Det omfatter forretningsgange for opdatering af de væsentlige infrastrukturelementer, systemer til vurdering af tilstand og restlevetid samt en handlingsplan for etablering af egent-

ligt "asset management"-system, som kan sætte Banestyrelsen i stand til fremadrettet og økonomisk optimalt at planlægge vedligeholdelse af og reinvesteringer i infrastrukturen.

179. Undersøgelsen har vist, at tidspunktet for færdiggørelsen af MMS-projektet blev udskudt væsentligt blot et halvt år efter indgåelse af trafikaftalen, og at MMS-projektet blev opgivet i 2001. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at realiseringen af MMS-projektet, som en væsentlig forudsætning for effektivisering af Banestyrelsen, byggede på et meget usikkert grundlag.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Trafikministeriet i den interne beslutningsrapport til brug for trafikaftalen var meget uklar om, inden for hvilken tidsperiode Banestyrelsens effektiviseringspotentiale kunne realiseres.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Trafikministeriet burde have oplyst om denne usikkerhed i tilknytning til svarene på spørgsmål 24, 25 og 123 stillet af forhandlerne, hvori det blev oplyst, at opfyldelsen af effektivitetsmålet på 15 % til 20 % ville kunne bringe Banestyrelsen på niveau med bedste praksis i løbet af rammeperioden.

Undersøgelsen har vist, at Banestyrelsens fordeling af udgifter mellem nyanlæg, reinvesteringer og vedligeholdelse før den 1. januar 2001 er forbundet med usikkerhed, og at det er et betydeligt problem, at der ikke umiddelbart kan defineres entydige og præcise produktivetsmål for Banestyrelsen. Der kan derfor være betydelige problemer og usikkerheder med at dokumentere, at Banestyrelsen er blandt de mest effektive infrastrukturforvaltere i Europa ved rammeperiodens udløb.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Trafikministeriet i tilknytning til aftaleforhandlingerne burde have oplyst herom.

Undersøgelsen har vist, at der siden 1995 er arbejdet på at udvikle et edb-baseret system, som først DSB Bane og siden Banestyrelsen skulle anvende til planlægning og dokumentation samt beslutningsstøtte for prioritering af fornyelses- og vedligeholdelsesarbejdet. Udviklingsprojektet blev benævnt MMS-projektet, og blev i Trafikministeriets interne beslutningsrapport til brug for trafikaftalen fremhævet som en væsentlig forudsætning for at effektivisere Banestyrelsen. MMS-projektet blev planlagt igangsat i 2000 eller 2001. Tidspunktet for færdiggørelsen af MMS-projektet blev imidlertid udskudt væsentligt blot et halvt år efter indgåelse af trafikaftalen i 1999. MMS-projektet blev opgivet i 2001.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at realiseringen af MMS-projektet, som en væsentlig forudsætning for effektivisering af Banestyrelsen, byggede på et meget usikkert grundlag.

Rigsrevisionen finder således, at Banestyrelsens effektiviseringspotentiale ikke fremgik klart af beslutningsgrundlaget til brug for rammeaftalen.

B. Udbud

a. Omfanget af udbud

180. Det fremgik af trafikaftalen, at der skulle gennemføres organisationsændringer i Banestyrelsen i form af en udbudsplan for hovedparten af Servicedivisionens aktiviteter samt en afhændelse af væsentlige dele af aktiviteterne i Rådgivningsdivisionen. Ved udlicitering af Servicedivisionens opgaver skulle Servicedivisionen gives mulighed for at afgive tilbud på lige fod med andre. Organisationsændringerne skulle igangsættes snarest.

181. Det fremgik dog allerede af bemærkningerne til lov om Banestyrelsen mv., at der som led i effektiviseringen af Banestyrelsen skulle ske en stigende anvendelse af offentlige udbud. Nyanlæg skulle udbydes fra styrelsens oprettelse, hvorimod Banestyrelsens løbende drifts- og vedligeholdelsesarbejder gradvist skulle overgå til udbud, så alle styrelsens projekterings-, anlægs- og vedligeholdelsesarbejder på længere sigt blev udbudt. Det fremgik tillige af bemærkningerne, at Banestyrelsens udførende enheder selv skulle have adgang til at byde på udførelsen af de pågældende arbejder.

182. Det fremgik af BSL-rapporten, at analysens oplæg omfattede 5 hovedemner, hvoraf det ene var en udbudstidsplan. Med beslutningen om, at der skulle ske en stigende anvendelse af udbud og opstilling af kvantitative mål, blev der i rapporten foretaget en gennemgang af opgavetyper og aktuelle opgaver inden for de forskellige opgavekategorier. Generelle udbudsforhold blev beskrevet, og der blev foretaget en vurdering af udbudsmulighederne for opgaver inden for hver kategori. Der blev ligeledes foretaget en vurdering af den aktuelle organisation og af mulighe-

derne for, at afdelinger og divisioner kunne optræde kommercielt – dvs. på markedsvilkår.

183. BSL-rapporten konstaterede, at mellem 80 % og 90 % af anlægsarbejdet i anlægsprojekter hidtil havde været i udbud, hvorimod kun mellem 0 % og 20 % af jernbanearbejdet havde været i udbud, dvs. det var kun sket i et meget begrænset omfang. For drifts- og vedligeholdelsesarbejder, som er et af Servicedivisionens kerneområder, havde der ikke været foretaget udbud. BSL-rapporten opstillede på den baggrund en overordnet udbudstidsplan for udbud i 1999 og første halvår af 2000.

Det fremgik videre af rapporten, at Banestyrelsen medio 1998 udarbejdede et notat om Banestyrelsens udbuds- og kontraheringsvirksomhed, som bl.a. opstillede måltal for det forventede udbud af opgaver. Måltallet var fordelt på opgavetype målt i procent af opgavetypens samlede omkostninger. Det fremgik, at i 1998 skulle 60 % af opgavetyperne ”Rådgivning” i udbud, samt at udbudsandelen skulle stige til 85 % i 2001. Udbudsandelen for opgavetyperne ”Udførelse” skulle stige fra 80 % til 95 %, for ”Service/driftsopgaver” fra 45 % til 85 % og for ”Indkøb” fra 80 % til 90 %.

184. Banestyrelsen udarbejdede medio 2001 en ny udbudsstrategi og -plan. Det fremgik af formålet for udbudsstrategien, at udbud og konkurrenceudsættelse af Banestyrelsens egen produktion ikke var målet i sig selv, men et vigtigt instrument til at effektivisere Banestyrelsen og billiggøre jernbanen.

Banestyrelsen fastlagde i udbudsstrategien udbudstakter for perioden 2001-2005 for fornyelsesopgaver og anlæg samt en udbudsplan for drifts- og vedligeholdelsesopgaver på angivne banestrækninger og fælleskontrakter. Det blev oplyst i udbudsstrategien, at 80 % af fornyelsesopgaverne og 80 % til 100 % af anlægsopgaverne blev forventet udbudt allerede fra 2001. Sikringsanlæg indtog dog for begge typer opgaver en særstilling, idet kun 10-20 % af disse blev forventet udbudt i 2001. Det overordnede mål for alle opgavetyper var fuld konkurrenceudsættelse i 2005.

185. Rigsrevisionen har opgjort omfanget og karakteren af Banestyrelsens udbudte opgaver. Resultatet fremgår af

bilag 2 ”Oversigt over de udbydende divisioners udbudte opgaver i perioden 1997-2001” Banestyrelsen har i tilknytning til udarbejdelsen af oversigten oplyst, at opgørelsen, især vedrørende 1997, er påvirket af en række organisatoriske ændringer i Banestyrelsen, som har vanskeliggjort en fordeling af de udbudte kontrakter på de nuværende divisioner. Endvidere indeholder kontraktsummerne ikke eventuelle kontrakter, som er indgået uden forudgående udbud, fx tillægskontrakter og tillægsydelse. Banestyrelsen skønner, at tillægsydelse kan udgøre op til 7 % af den anførte kontraktværdi.

186. Det fremgår af bilag 2, at Servicedivisionen udførte 57 % af de udbudte opgaver i 1997 og 53 % i 2001. Det fremgår videre af bilag 2,

- at omfanget af udbud målt som kontraktsum i procent af summen fra alle opgaver i 1999 udgjorde 28 %, men var ellers af mindre omfang i perioden 1997-2000,
- at først i 2001 var der en markant stigning til et udbudsomfang på 37 %, svarende til et beløb på 824 mio. kr., som var mere end en fordobling af udbudsomfanget i 2000, der udgjorde 385 mio. kr., og
- at stigningen i udbud i 2001 er især markant for anlægsopgaver og jernbaneteknik, hvorimod vedligeholdelsesopgaverne i 2001 kun udgjorde 52 mio. kr., svarende til et udbudsomfang på 6,5 %.

187. Banestyrelsen har oplyst, at det med baggrund i det sparsomme datagrundlag endnu er for tidligt at sige noget konkluderende om, hvor succesfuld konkurrenceudsættelsen er dels for Banestyrelsen som udbyder, dels for Banestyrelsens Servicedivision som tilbyder.

188. Trafikministeriet har oplyst, at der fra efteråret 1998 blev stillet krav til Banestyrelsen om betydelige nedskæringer i bevillingerne, som gjorde det umuligt for Banestyrelsen at føre hensigtserklæringerne ud i livet. I den anden del af perioden blev der i forlængelse af rammeaftalen af 26. november 1999 tilrettelagt en etapevis plan for udbud, som allerede har medført større udbud af reinvesteringsopgaver i 2001, og som lægger en meget konkret tids- og opgavefast-

lagt plan for et gradvist styret udbud af de tekniske drifts- og vedligeholdelsesopgaver, som igangsættes i 2002.

189. Undersøgelsen har vist, at Banestyrelsen allerede i 1998 opstillede en udbudsstrategi og -plan. En ny udbudsstrategi og -plan blev efterfølgende udarbejdet i 2001. Begge udbudsplaner opstillede mål for udviklingen i omfanget af udbud af opgaver, men det faktiske omfang lå dog langt under de forventninger til udviklingen, som Banestyrelsen havde både i 1998 og i 2001. Banestyrelsen er først i 2001 begyndt at konkurrenceudsætte et større omfang af opgaver, hvorfor det endnu er for tidligt at sige noget konkluderende om, hvor succesfuld konkurrenceudsættelsen har været.

Rigsrevisionen finder, at Banestyrelsens udbudsplaner har været ambitiøse, men urealistiske.

b. Om tjenestemandsspørgsmålet

190. Der var medio 2001 beskæftiget 1.750 årsværk i Banestyrelsens Servicedivision, som altovervejende udfører opgaver for Banestyrelsen. Heraf var ca. 1.100 årsværk, svarende til 63 % af årsværkene, direkte beskæftigede med udførelse af drifts- og vedligeholdelsesopgaver, der er kendetegnet ved at være længerevarende og mere mandskabstunge. Der var ca. 400 årsværk, svarende til 23 % af årsværkene, direkte beskæftiget med udførelse af anlægs- og fornyelsesopgaver, der er forholdsvis mere maskintunge. Det er således udbud inden for Banestyrelsens drifts- og vedligeholdelsesopgaver, der vil få størst indflydelse på den beskæftigelsesmæssige situation i Banestyrelsen.

191. Det fremgik af udbudsstrategien fra 2001, at forudsætningen for fuld konkurrenceudsættelse var, at der blev skabt mulighed for at løse tjenestemandsansættelsen før den egentlige udbudsrunde på de store længerevarende opgaver. Det skyldes, at en reel konkurrenceudsættelse kræver, at der i en konkret udbudt opgave ikke bør medregnes følgeomkostninger ved sammenligningen mellem Banestyrelsens kontrolbud og eksterne leverandørers tilbud. Det fremgik af Banestyrelsens virksomhedsregnskab for 2000, at Banestyrelsen skulle have et større erfaringsgrundlag med konkurrenceudsættelse på lige og gennem-

sigtige vilkår, hvorfor der i 2001 kun ville blive udbudt opgaver, hvor der ikke blev beregnet følgeomkostninger.

192. Følgeomkostninger er omkostninger, som ikke falder bort, selv om opgaven ikke længere udføres i eget regi. Udbyder skal sammenholde kalkulationen af de samlede omkostninger ved selv at udføre opgaven (i de tilfælde hvor der er afgivet kontrolbud) med en kalkulation af de følgeomkostninger, der vil være ved at få opgaven udført af eksternt leverandør, jf. Finansministeriets cirkulære nr. 42 af 1. marts 1994 om udbud og udlicitering af statslige drifts- og vedligeholdelsesopgaver og anlægsopgaver. Følgeomkostninger er fx afskedigelse af tjenestemænd, hvor arbejdsgiveren må betale rådighedsløn i 3 år. Der er ansat 1.150 tjenestemænd i Servicedivisionen, og følgeomkostninger i form af rådighedsløn til tjenestemændene vil alt andet lige vokse i takt med et stigende udbud af Servicedivisionens opgaver, medmindre Servicedivisionen selv vinder de pågældende udbud ved et kontrolbud.

193. Banestyrelsen oplyste allerede medio 1998 i notatet "Vurdering af Banestyrelsens organisatoriske udvikling" til Trafikministeriet, at Rådgivningsdivisionen og Servicedivisionen var et stykke vej fra at kunne klare sig i fri konkurrence, som ville kræve gennemførelsen af endog meget kraftige personalereduktioner. En forudsætning for forskellige organisationsændringer ville bl.a. være, at personale spørgsmålne måtte afklares, fordi 75 % af Servicedivisionens ansatte og 25 % af Rådgivningsdivisionens ansatte var tjenestemænd.

194. Trafikministeriet har oplyst, at Banestyrelsens udbudsproces blev midlertidigt stoppet i 1998 med regeringens forslag til finanslov for 1999, hvor Banestyrelsen ikke fik en ny rammeaftale, men en 1-årig finanslovbevilling. Det indebar, at såvel udarbejdelsen af en konkret udbudsplan samt modeller til løsning af tjenestemandspøblematikken blev udskudt.

195. I tilknytning til oplægget til en ny rammeaftale for Banestyrelsen blev såvel udbudsplan som tjenestemandsspørgsmålet taget op igen i 1999. Trafikministeriet har oplyst, at der ved udarbejdelsen af regeringens forhandlings-

mandat ikke forelå en udbudsplan for Servicedivisionens aktiviteter, hvorfor et merudgiftsbehov til overskydende tjenestemænd ved eventuelle tab af udbud ikke kunne vurderes. Det indgik efterfølgende i rammeaftalen fra november 1999, at Banestyrelsen skulle udarbejde en samlet udbudsplan. I den forbindelse blev det forudsat, at der fra Finansministeriets reserver i 2000 og 2001 blev afsat midler til løsning af tjenestemandsspørgsmålet.

196. I et notat ultimo august 2001 til Trafikministeriet beskrev Banestyrelsen en tidshorison for, hvornår og hvor mange ansatte, herunder tjenestemænd, i Servicedivisionen, der på baggrund af udbudsstrategien og -planen kunne blive berørt. Det fremgik af notatet, at hvis alle de planlagte udbudte drifts- og vedligeholdelsesopgaver i perioden fra første halvdel af 2002 til første halvdel af 2005 blev vundet af en ekstern leverandør, ville 865 ansatte i Servicedivisionen blive berørt, heraf 532 tjenestemænd.

197. Hvis alle 532 tjenestemænd blev berørt, ville det efter Banestyrelsens beregninger betyde, at der skulle afholdes udgifter til rådighedsløn/ventepenge på ca. 530 mio. kr. plus pensionsudgifter i forbindelse med tjenestemandens egen ret til pension fra udløbet af rådighedsperioden eller ved udmøntningen af eventuel opsat pension. Det forventes dog, at der ved etablering af en udlånsaftale vil være mulighed for, at dette antal reduceres betragteligt. Det afhænger naturligvis af den enkelte tjenestemand valg, da et udlån til en privat kontraktager for tjenestemænd er baseret på et frivillighedsprincip.

198. Banestyrelsen har oplyst, at forudsættes det, 1) at udbudstakten i udbudsstrategien fastholdes, 2) at den nuværende fornyelses-, anlægs- og vedligeholdelsesportefølje forbliver uændret, og 3) at Banestyrelsen selv vinder 60 % af de afgivne kontrolbud (beløbsmæssigt), så forventes et uløst tjenestemandsspørgsmål ikke at få nogen effekt på fornyelses- og anlægsprojekter før medio/ultimo 2003. Det kan derimod forventes at få en umiddelbar effekt ved tabt kontrolbud på vedligeholdelsesopgaver, hvilket vil sige allerede fra medio 2002. Et uløst tjenestemandsspørgsmål vil i værste fald betyde, at Banestyrelsens udgifter til rådig-

hedspenge/ventepenge fjerner den effektiviseringsgevinst, som Banestyrelsen antager, vil følge af udbudsstrategien.

199. Det fremgik af Banestyrelsens midtvejsnotat fra august 2001, at der i rammeaftalen ikke var hensat de nødvendige midler til ændring af ansættelsesvilkårene i Servicedivisionen. Erfaringerne viste, at der var tale om en yderst vanskelig proces, som krævede opdragsgivernes aktive medspil i form af såvel processtøtte og koordinering som etablering af de nødvendige økonomiske rammer for en løsning, så udbud kunne gennemføres uden beregning af så store følgeomkostninger, at konkurrenceudsættelsen ikke gav de forudsatte resultater.

200. Trafikministeriet har oplyst, at Trafikministeriet og Banestyrelsen siden januar 2001 har arbejdet med analyser af udbudsstrategien og effektiviseringskravets personalemæssige konsekvenser i hele Banestyrelsen. Trafikministeriets og Finansministeriets samlede indstilling fremlægges for regeringens økonomiudvalg. Regeringens økonomiudvalg behandlede sagen i april 2002.

201. Trafikministeriet har endvidere oplyst, at Banestyrelsen i perioden fra udgivelsen af BSL-rapporten i januar 1999 til indgåelsen af rammeaftalen ikke havde økonomisk grundlag for at bringe drifts- og vedligeholdelsesopgaverne i udbud, idet der ikke var indgået ny rammeaftale, og bevilningerne derfor var meget små i 1999. Der var således samlet bevilget ca. 850 mio. kr. til fornyelse og vedligeholdelse i forhold til en gennemsnitlig bevilling på ca. 1.200 mio. kr. i de foregående 4 år. Uden økonomisk grundlag for udbud og uden umiddelbar viden om, hvornår en ny rammeaftale kunne skabe dette, stod udarbejdelsen af en ny udbudsplan naturligt ikke højest på dagsordenen.

Den politiske rammeaftale mellem den daværende regering, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten blev indgået den 26. november 1999. Aftalen pålagde Banestyrelsen at udarbejde en udbudsplan for hovedparten af Servicedivisionens opgaver. I perioden fra udgivelsen af BSL-rapporten i januar 1999 til indgåelsen af rammeaftalen var der således ikke et realistisk, økonomisk grundlag for udarbejdelsen af en ny udbudsplan.

202. Undersøgelsen har vist, at én af årsagerne til det mindre omfang af udbud af Banestyrelsens opgaver var, at der i tilknytning til rammeforhandlingerne i 1999 ikke forelå en udbudsplan for Servicedivisionens aktiviteter, hvorved et merudgiftsbehov til overskydende tjenestemænd ved eventuelle tab af kontrolbud ikke kunne vurderes. Trafikministeriet fandt ikke, at BSL-rapporten, som bl.a. foretog en vurdering af Banestyrelsens udbudsmuligheder og anbefalede en udbudstidsplan, udgjorde et tilstrækkeligt kvalificeret grundlag til at vurdere Servicedivisionens aktiviteter.

203. Trafikministeriet har endvidere oplyst, at ministeriet har igangsat en analyse af, hvordan Banestyrelsen mest hensigtsmæssigt kan udvikles i de kommende år. Analysen sker som led i en regeringsbeslutning om at tilvejebringe en ny strategi for hele jernbaneområdet, der kan ligge til grund for udviklingen af sektoren i de kommende år. Analysen indeholder på Banestyrelsens område væsentligst en analyse af, hvorvidt Banestyrelsens rolle som netselskab skal styrkes og dermed rendyrkes, herunder hvorvidt Banestyrelsen skal omdannes til en selvstændig offentlig virksomhed. Ved netselskab forstås her en infrastrukturforvalter, der ejer og dermed anlægger og driver statens jernbanelinjen og afsætter jernbanekanaler til togoperatørerne.

Formålet med en omdannelse til selvstændig offentlig virksomhed vil i givet fald være at sikre større fokus på Banestyrelsens nuværende kerneopgaver, herunder eventuelt at danne en professionel bestyrelse til støtte for ledelsen i Banestyrelsen. Det er et element i analysen at definere, hvilke opgaver der i givet fald mest hensigtsmæssigt kan varetages uden for Banestyrelsen, ligesom analysen skal give bud på, hvilke incitament og værktøjer som en i givet fald ændret Banestyrelse mest hensigtsmæssigt kan styres med. Analysen forventes afsluttet i efteråret 2002.

204. Undersøgelsen har vist, at Trafikministeriet og Finansministeriet først i 2002 har taget stilling til udbudsstrategien og effektiviseringskravets personalemæssige konsekvenser i hele Banestyrelsen.

Rigsrevisionen finder, at det ville have været naturligt, at Trafikministeriet og Banestyrelsen i det ene år, der gik mellem udarbejdelsen af BSL-rapporten og indgåelsen af trafikaftalen, havde udarbejdet en mere kvalificeret ud-

budsplan. Den manglende udbudsplan burde ikke have forhindret Trafikministeriet i aktivt at søge en løsning på tjenestemandsspørgsmålet.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Banestyrelsen allerede i 1998 opstillede en udbudsstrategi og -plan. En ny udbudsstrategi og -plan blev efterfølgende udarbejdet i 2001. Begge udbudsstrategier og -planer opstillede mål for udviklingen i omfanget af udbud af opgaver, men det faktiske omfang lå dog langt under de forventninger til udviklingen, som Banestyrelsen havde både i 1998 og i 2001. Banestyrelsen er først i 2001 begyndt at konkurrenceudsætte et større omfang af opgaver, hvorfor det endnu er for tidligt at sige noget konkluderende om, hvor succesfuld konkurrenceudsættelsen har været.

Undersøgelsen har vist, at én af årsagerne til det mindre omfang af udbud af Banestyrelsens opgaver var, at der i tilknytning til rammeforhandlingerne i 1999 ikke forelå en udbudsplan for Servicedivisionens aktiviteter, hvorfor et merudgiftsbehov til overskydende tjenestemænd ved eventuelle tab af kontrolbud ikke kunne vurderes. Trafikministeriet fandt ikke, at BSL-rapporten, som bl.a. foretog en vurdering af Banestyrelsens udbudsmuligheder og anbefalede en udbudstidsplan, udgjorde et tilstrækkeligt kvalificeret grundlag til at vurdere Servicedivisionens aktiviteter.

Undersøgelsen har vist, at Trafikministeriet og Finansministeriet først i 2002 har taget stilling til udbudsstrategien og effektiviseringskravets personalemæssige konsekvenser i hele Banestyrelsen.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at det ville have været naturligt, at Trafikministeriet og Banestyrelsen i det ene år, der gik mellem udarbejdelsen af BSL-rapporten og indgåelsen af trafikaftalen, havde udarbejdet en mere kvalificeret udbudsplan. Den manglende udbudsplan burde ikke have forhindret Trafikministeriet i aktivt at søge en løsning på tjenestemandsspørgsmålet.

Rigsrevisionen finder således, at Banestyrelsens udbudsplaner har været ambitiøse, men urealistiske.

C. Konkretisering og styring af effektivisering

a. Forretningsprojektet

205. Med baggrund i en forstudierapport fra september 2000 igangsatte Banestyrelsen primo 2001 et forretningsprojekt. Formålet med projektet er, at Banestyrelsen ved modernisering og harmonisering af forretnings- og arbejds gange skaber en mere effektiv og konkurrenceorien-

teret organisation, så rammeaftalens effektivitetsmål opfyldes. Banestyrelsen forventer, at den fulde effekt af forretningsprojektet først slår igennem i slutningen af rammeperioden.

206. Trafikministeriet har oplyst, at rammeaftalen gav anledning til igangsætning af 7 strategiske projekter, nemlig: 1) Fornyelsesplanen, som beskriver den fornyelse af jernbanenettet med tilhørende referencebudget, der skal gennemføres i rammeperioden, 2) Projekt Rådgivning, som forberedte og gennemførte salg af Rådgivningsdivisionen i 2001, 3) Effektiviseringsprojektet, som fokuserer på at dokumentere og følge op på effektiviseringsgevinsten i forbindelse med fornyelse og vedligeholdelse af jernbanenettet, 4) Udbudsprojektet, som skulle opstille en udbudsplan at afklare væsentlige problemstillinger forbundet med udbud og udlicitering, 5) Kompetenceprojektet, som skulle udvikle generelle metoder og systemer til identifikation af kompetencemæssige udviklingsbehov samt gennemføre konkrete initiativer til at sikre, at nødvendig kompetencemæssig oprustning så vidt muligt gennemføres målrettet og betids, 6) Teknologiprogrammet, som på langt sigt skal bidrage til at styrke jernbanens konkurrenceevne ved anvendelse af ny teknologi til at forenkle, standardisere og automatisere produktionsprocesser og -systemer og 7) Projekt Forretnings- og arbejdsgange, senere omdøbt til Forretningsprojektet, som har til formål at omlægge, forandre og strømline Banestyrelsens forretnings- og arbejdsgange samt i forbindelse hermed sikre organisatorisk forankring af en gennemgribende omstillingsproces med henblik på en markant, vedvarende forøgelse af produktiviteten i Banestyrelsen.

Formålet med Forretningsprojektet og dets mange konkrete initiativer er i høj grad at være den paraply, som sætter Banestyrelsens samlede udviklingsarbejde i 2001 og de kommende år i system som en direkte opfølgning på de krav, der blev stillet til Banestyrelsen i rammeaftalen.

207. Banestyrelsen har oplyst, at Forretningsprojektet er gennemført med bistand af en ekstern rådgiver i overensstemmelse med en projektplan, som har indebåret gennemførelse af indledende analyser, målbeskrivelser, detailanalyser og udarbejdelse af løsninger for procesdesigns i løbet

af 2001. Fokus i 2002 vil være realiseringen af løsninger, som med en særligt intensiv indsats i første halvår forventes at være bragt stort set på plads inden årets udgang.

Som resultat af en analyse- og designfase forelå der ved udgangen af 2001 et halvt hundrede forslag til procesforbedringer. Disse designløsninger er grundlaget for det videre arbejde i Forretningsprojektet. Arbejdet med virkeliggørelsen drives af et antal projektteams, der i samarbejde med basisorganisationen arbejder inden for hver sit delprocesområde.

208. I 2000 og 2001 udgjorde de direkte udgifter til Forretningsprojektet, som primært bestod af konsulenthonorarer, ca. 39 mio. kr., og de indirekte udgifter udgjorde ca. 14 mio. kr., som omfatter løn til ansatte i Banestyrelsen, der udelukkende beskæftiger sig med Forretningsprojektet i de enkelte projektteams. I 2002 forventer Banestyrelsen, at de direkte udgifter vil udgøre ca. 12 mio. kr. og de indirekte udgifter ca. 8 mio. kr. De samlede udgifter til Forretningsprojektet i perioden 2000-2001 forventes derfor at udgøre ca. 74 mio. kr.

209. Banestyrelsen har oplyst, at Forretningsprojektet er udtryk for en intensiv, gennemgribende, koordineret og styrende forandringsindsats. Forandringer i form af tilpasninger og justeringer af organisation, forretnings- og arbejdsgange sker løbende i enhver virksomhed – også i Banestyrelsen, hvor de indirekte udgifter skal ses i forhold til en substantiel, men ikke nærmere specificerbar ”grundbelastning” af basisorganisationens udvikling og forandring forud for igangsættelsen af Forretningsprojektet.

b. Resultatet af effektivisering i 2000 og 2001

210. Banestyrelsen oplyste til Trafikministeriet i et notat fra august 2001, at planen for effektiviseringen i perioden 2002-2004 er sigtemål, der sætter rammen for Banestyrelsens interne budgettering for 2002 og de følgende år. Forretningsprojektets konklusioner og anbefalinger vil dog kunne give anledning til at justere fordelingen af sigtemålene på de forskellige opgaver og organisatoriske enheder.

Inden for fornyelsesområdet er det primært i tilknytning til spor, at Banestyrelsen forventer effektiviseringsgevinster. Forventningerne inden for vedligeholdelsesområdet

bygger i mindre grad end for fornyelsesområdet på konkrete erfaringer, men Banestyrelsen forventer, at der er et betydeligt effektiviseringspotentiale særligt i tilknytning til normstyrede opgaver.

211. **Tabel 2** viser opgjort og planlagt effektivisering sammenholdt med kravene i rammeaftalen, som er udmøntet i Banestyrelsens resultatkontrakt for perioden 2001-2004.

Tabel 2. Opgjort og planlagt effektivisering

År	Årets krav	Årets resultat	Akkumuleret krav	Akkumuleret resultat
	----- Mio. kr. -----			
2000	26	50	26	50
2001	51	35	77	85
2002	131		208	
2003	203		411	
2004	294		705	

Kilde: Banestyrelsen.

212. Det fremgår af tabel 2, at Banestyrelsen i 2001 ikke opfyldte kravet til effektivisering, da årets effektiviseringsresultat var 35 mio. kr. mod kravets 51 mio. kr. Men da effektiviseringskravet for 2000 blev overopfyldt, var det samlede effektiviseringsresultat 8 mio. kr. over det fastsatte akkumulerede krav på 77 mio. kr. i 2001.

213. Banestyrelsen oplyste medio 2000 Trafikministeriet om modellen for effektivitetsprogrammets gennemførelse i notatet "Banestyrelsens effektiviseringsprogram – Grundlaget" (herefter Grundlaget). Af Grundlaget fremgik metoden til beregning af effektiviseringer, udmøntning af beregningsmetoden, kontrolparametre til opfølgning på kvalitetsudviklingen i jernbaneinfrastrukturen, redskaber til effektiviseringer samt anvisninger på opfølgning og rapportering.

214. Det fremgik af Grundlaget, at mål- og resultatstyringen skulle benyttes som redskab til at sikre en stringent opstilling af mål og opfølgning på effektiviseringsforpligtelsen. Styringen skulle ske i snævert samspil med budgetlægningen, hvor ethvert godkendt budget ville blive sammenkædet med et resultatmål under hensyntagen til effek-

tiviseringspotentialer, herunder den forventede effekt af de forskellige redskaber til udmøntning heraf.

Dette ville overordnet medføre, at alle aktiviteter, som havde en økonomisk konsekvens, ville blive fulgt op løbende for at konstatere, i hvilket omfang det fastsatte mål også blev realiseret. En procedure af denne karakter ville være en væsentlig stramning af det eksisterende niveau for opfølgning og ville medføre både en bedre styring af resourceforbruget og en større gennemsigtighed.

215. Banestyrelsen har i det interne årsregnskab 2001 om planlagte aktiviteter og mål for 2002 inden for effektivisering oplyst, at Banestyrelsen i højere grad end i 2001 vil indarbejde effektivitetskravene i budgettet, så den løbende opfølgning på realiseringen af de opstillede effektiviseringsmål bliver bedre. Der er ligeledes i forbindelse med udarbejdelsen af budgettet for 2002 gennemført en større grad af periodisering, end det tidligere har været tilfældet. Det betyder, at det hurtigere vil kunne konstateres, hvis de forudsatte effektiviseringer ikke realiseres, hvorved forebyggende handlinger kan initieres. De opstillede krav i 2002 vil endvidere blive nedbrudt på et mere detaljeret niveau end i 2001. Det betyder, at flere medarbejdere har et synligt mål for, hvad deres bidrag til effektiviseringen skal være.

216. Banestyrelsen oplyste i augustnotatet, som var en konkret operationalisering af principperne for effektiviseringen oplyst i Grundlaget, at effektiviseringen både kunne have karakter af bortfald af ikke-nødvendige aktiviteter og reducerede omkostninger på de gennemførte aktiviteter.

217. Opgaver, der ikke bidrager direkte til genopretning af jernbanenettet, hvilket bl.a. er administration og vedligeholdelsesopgaver uden fornyelseskarakter, skal Banestyrelsen gennemføre i nødvendigt, men så begrænset omfang som muligt. Udgiften til opgaverne ved rammeaftalens begyndelse udgør udgangspunktet for opgørelsen af effektiviseringen. Mindreforbrug i forhold til dette udgør en effektivisering, der kan overføres til genopretningsopgaverne.

218. Opgaver, der bidrager til genopretning af det eksisterende jernbanenet, i form af fornyelses- og vedligeholdelsesaktiviteter med fornyelseskarakter, skal gennemføres i så stort omfang som muligt. En mindreudgift i forhold til udgangspunktet kan derfor ikke være en effektivisering, medmindre mindreudgiften dækker over en udført mængde svarende til tidligere år. Effektiviseringen opnås ved disse opgaver alene ved en lavere enhedspris på de gennemførte opgaver i forhold til prisen i udgangspunktet.

219. **Tabel 3** viser den realiserede effektivisering fordelt på opgaver og organisatoriske enheder i perioden 2000-2001. Målet for 2000 blev ikke nedbrudt på opgaver og organisatoriske enheder. Resultatet for fornyelse samt administration og trafikstyring blev derfor opgjort som forskellen mellem budget og regnskab. Overskuddet for Servicedivisionen og Rådgivningsdivisionen udgjorde resultatet fra disse. Inden for vedligeholdelse var det i 2000 ikke muligt for Banestyrelsen at opføre effektiviseringsgevinsten, da der ikke var et sammenligneligt grundlag herfor i 1999.

Tabel 3. Fordeling af den realiserede effektivisering

	Mål 2000	Resultat 2000	Mål 2001	Resultat 2001
	----- Mio. kr. -----			
Fornyelse	-	+5	27	28
Vedligeholdelse	-	-	13	+7
Adm./Trafikstyring	-	4	+18	+29
Servicedivisionen	-	47	25	47
Rådgivningsdivisionen	-	4	+4	+4
I alt	26	50	43	35
Kilde: Banestyrelsen.				

220. Det fremgår af tabel 3, at det fortrinsvis var Servicedivisionens overskud, som sikrede den realiserede effektivisering både i 2000 og 2001. Resultatet for 2001 er dog behæftet med usikkerhed, fordi en række projekter, der er fysisk afsluttet, endnu ikke er økonomisk færdigbehandlet.

Det fremgår videre, at Banestyrelsen i 2001 havde et samlet sigtemål for alle opgaver og organisatoriske enheder på 43 mio. kr. Sigtemålet var 8 mio. kr. lavere end forudsat i resultatkontrakten, hvis mål udgjorde 51 mio. kr.

Trafikministeriet har oplyst, at Banestyrelsen forudsatte et effektiviseringsmål i 2001, hvorved Banestyrelsen i 2000 og 2001 akkumuleret set ville opfylde rammeaftalens krav.

221. Banestyrelsen oplyste i augustnotatet og det interne årsregnskab 2001 om udviklingen inden for fornyelse, at det særligt var kørestrømsprojekter, der i 2000 var dyrere end forventet. Det var et problem, at der i 2000 var et negativt bidrag, da en stor del af effektiviseringsgevinsten blev forventet at komme fra fornyelsesområdet. Resultat på 28 mio. kr. i 2001 var i væsentligt omfang realiseret på sporområdet, hvor sigtemålet var 31 mio. kr., mens de øvrige fagområder bidrog marginalt positivt eller negativt til det samlede resultat. Resultatet for spor giver forventning om et endnu større effektiviseringsbidrag i 2002, hvor der er planlagt et større aktivitetsniveau end i 2001.

Inden for vedligeholdelse forventede Banestyrelsen gennem 2001, at budgettet på 790 mio. kr., svarende til et positivt effektiviseringsbidrag på 13 mio. kr., ville holde, men det realiserede forbrug blev på 810 mio. kr., svarende til et negativt bidrag på 7 mio. kr.

222. Banestyrelsen oplyste videre, at der inden for administration og trafikstyring i 2000 var et mindreforbrug på 4 mio. kr., som blev henregnet som effektiviseringsgevinst. Udgangspunktet for effektiviseringsbidraget 2001 var en forventning om et negativt bidrag på 18 mio. kr., da Banestyrelsen forudså en betydelig engangsudgift til Banehuset, som Banestyrelsen flyttede til i april 2001, og Forretningsprojektet. Årsagen til, at det endelige resultat blev yderligere negativt, var et relativt stort merforbrug til Forretningsprojektet og færre indtægter end forudset på teleområdet.

Overskuddet i Servicedivisionen og Rådgivningsdivisionen var i 2000 henholdsvis 47 mio. kr. og 4 mio. kr. bedre end forudsat på finansloven. Servicedivisionens øgede overskud i 2001 skyldtes både færre omkostninger og flere indtægter end forudsat. Rådgivningsdivisionen, som blev solgt i 2001, bidrog som forudsat med 4 mio. kr.

223. Undersøgelsen har vist, at Banestyrelsen har igangsat et Forretningsprojekt med det formål at effektivisere forretnings- og arbejdsgange, og at den fulde effekt heraf

først forventes at slå igennem i slutningen af rammeperioden. Banestyrelsen opfyldte kravet til effektivisering i 2000, men ikke i 2001. Det akkumulerede krav for 2000 og 2001 er dog opfyldt primært som følge af et overskud fra Servicedivisionen.

Undersøgelsen har vist, at Banestyrelsen i højere grad end i 2001 vil indarbejde effektivitetskravene i budgettet og nedbryde disse på et deltaljeret niveau, så den løbende opfølgning på realiseringen af de opstillede effektiviseringsmål bliver bedre.

224. Undersøgelsen har vist, at Banestyrelsen havde et samlet sigtemål for effektiviseringen i 2001, som var lavere end forudsat i Banestyrelsens resultatkontrakt. Rigsrevisionen finder, at Banestyrelsens sigtemål som minimum bør være det aftalte resultatkrav.

c. Effektiviseringsbidrag fra genopretning og Servicedivisionen

225. Det fremgik af modellen i Grundlaget, at effektiviseringskravet skulle opfyldes under forudsætning af, at der blev gennemført en relativ forøgelse af produktionen i forhold til bevillingsforøgelsen i rammeaftaleperioden, og at produktionsforøgelsen ikke blev gennemført på bekostning af kvaliteten i bred forstand. Effektiviseringen af såvel fornyelses- og vedligeholdelsesopgaver som andre opgaver skulle bidrage til forøgelsen af midler, der skulle bruges til fornyelses- og vedligeholdelsesopgaverne.

226. Bevillinger til nyanlæg er ikke omfattet af effektiviseringsprogrammet, da det følger af bevillingsreglerne, at hvis der er et mindreforbrug inden for nyanlæg, skal der træffes særskilt beslutning om mindreforbrugets anvendelse. Det kan således ikke umiddelbart medgå til udmøntning af effektiviseringskravet.

227. Trafikministeriet har oplyst, at Banestyrelsen selv har udarbejdet en konkretisering af effektiviseringsopgørelsen, der er godkendt af Trafikministeriets departement. Det har været en meget vanskelig opgave at etablere en opgørelsesmetode, der er så valid og simpel som muligt. Der har i konkretiseringen bl.a. været lagt vægt på,

- at der skal etableres en på forhånd defineret og validerbar opgørelsesmetode. Det må ikke ved rammeaftalens udløb være uafklaret, præcis hvordan effektiviseringen skal opgøres,
- at opgørelsen skal være baseret på de faktiske økonomiske resultater og regnskabstal. Det skal ikke være en metode, hvor der alene sker en summation af de beregnede/skønnede effekter af forskellige tiltag. Der skal være sikkerhed for, at effektiviseringen har slået igennem på ”bundlinjen”, og
- at effektiviseringsopgørelsen skal være understøttende for intentionen i trafikaftalen: Så meget genopretning som muligt for Banestyrelsens bevillinger.

228. Trafikministeriet har videre oplyst, at der er tale om et effektiviseringskrav og ikke blot et sparekrav, og at der derfor er tale om en kompleks styringsmæssig opgave. Der er således tale om 3 bindinger. For det første skal Banestyrelsen overholde bevillingerne, for det andet skal Banestyrelsen gennemføre de i Planen forudsatte aktiviteter, og for det tredje skal det sikres, at effektiviseringen ikke sker på bekostning af kvaliteten. Denne 3-delte opgave tages der højde for i metoden for opgørelse af effektiviseringen.

229. Rigsrevisionen har gennemgået modellens metode til og dokumentationen for opgørelse af effektivitetsbidraget inden for fornyelse, vedligeholdelse og Servicedivisionen, som behandles i det følgende.

Om fornyelse

230. Effektiviseringsbidraget fra fornyelsesaktiviteterne beregnes som værdien af aktiviteterne i udgangspunktet fratrukket de realiserede omkostninger ved at gennemføre aktiviteten. Hvis det skal være muligt at foretage en korrekt opgørelse af effektiviseringsbidraget for de enkelte aktiviteter i Planen, vil det derfor kræve, at der er beregnet en korrekt værdi af aktiviteten i udgangspunktet.

231. Banestyrelsen har så vidt muligt angivet standardiserede aktivitetsmål og enhedspriser for de konkrete aktiviteter med henblik på løbende at kunne vurdere, om de gennemførte aktiviteter opfylder aktivitetsplanen, og i hvilket

omfang det lykkes at reducere enhedsprisen. På en del områder, fx broer og sikringsanlæg, har Banestyrelsen ikke fundet det meningsfuldt at opstille standardiserede aktivitetsmål og enhedspriser, da opgaverne inden for den samme aktivitet er meget forskelligartede. Større opgaver opgøres derfor særskilt. For mindre opgaver angives antallet af planlagte opgaver og en gennemsnitspris for disse.

232. Banestyrelsen har i udgangspunktet kun fastsat enhedspriser for 11 ud af 42 aktiviteter. De 11 enhedspriser er fastsat ved erfaringsbaserede skøn og ikke beregninger. Der er for de resterende 31 aktiviteter anvendt direkte skøn. Værdien af de 11 ud af 42 aktiviteter, hvor der er beregnet en enhedsomkostning i udgangspunktet, udgør 1.563 mio. kr., svarende til 53 % af den samlede værdi af aktiviteterne. Der er skønnet for 47 % af aktiviteterernes værdi.

233. Banestyrelsen har ikke fra begyndelsen af rammeperioden angivet et mål for effektivisering fordelt på aktiviteterne, men fastsætter i de interne budgetter et rullende effektivitetsmål for de enkelte projekter bl.a. afstemt efter, om projektets fysik skifter omfang eller karakter.

234. Undersøgelsen har vist, at Banestyrelsen ikke med sikkerhed kan dokumentere, at der sker et reelt fald i enhedspriserne for fornyelsesopgaverne. Det skyldes, at enhedspriserne for aktiviteterne i udgangspunktet blev skønsmæssigt fastsat. Et fald i enhedspriserne kan således skyldes overbudgettering.

235. Trafikministeriet har oplyst, at enhedspriserne i Planen er baseret på den tilgængelige viden om prisniveauet ved rammeaftalens begyndelse. Enhedspriserne på sporområdet, der er det største område, er baseret på en analyse af de gennemførte sporprojekter i 1998 og efterfølgende beregning af enhedspriser på sporområdet. Analysen og enhedspriserne er udarbejdet i foråret 1999, hvilket er længe før fastlæggelsen af effektiviseringskravet og metoden til opgørelse af effektiviseringen, hvorfor disse enhedspriser må betragtes som troværdige.

Banestyrelsen må medgive, at priserne på de øvrige områder er behæftet med nogen usikkerhed, men det er Banestyrelsens vurdering, at der lige så vel kan være tale

om underbudgettering som overbudgettering. Men priserne er forsøgt fastsat så præcist som muligt. I de tilfælde, hvor det er blevet konstateret, at de oprindelige aktivitetsbudgetter har været for store eller for små, er de blevet korrigeret herfor. En forretningsgang til håndtering af dette er under indarbejdelse.

Om vedligeholdelse

236. Vedligeholdelsen af jernbanenettet omfatter akut afhjælpende vedligeholdelse og planlagt forebyggende vedligeholdelse.

237. Akut afhjælpende vedligeholdelse gennemføres løbende for at opretholde togdriften. Eksempler på akut afhjælpende vedligeholdelse er tilsyn/eftersyn, rensning og smøring, fejlretning og renholdelse. Der er ifølge Banestyrelsen sket en stigning i udgifterne til denne vedligeholdelsesform. Udgifterne forventes at falde igen efterhånden, som fornyelsesaktiviteterne i rammeperioden gennemføres. Det er i Planen forudsat, at udgifterne til denne vedligeholdelsesform svarer til niveauet ved rammeperiodens start.

238. Planlagt forebyggende vedligeholdelse består dels af opgaver, der i henhold til normer skal gennemføres, og dels af opgaver som det vurderes hensigtsmæssigt at gennemføre af hensyn til levetidsforlængelse af jernbanenettet. Ved normstyret arbejde fastsættes et vist arbejdsinterval, hvorimod behovsstyret arbejde udføres for at overholde sikkerhedsforskrifter, opretholde komfort og/eller kørselshastighed. Eksempler på vedligeholdelse, der bidrager til genopretning af jernbanenettet, er fx mindre typer af udskiftninger, som opretholder anlæggets funktionalitet, fx skinneslibninger og -udskiftninger, svelleudskiftninger, mindre ændringer i sikringsanlæg og komponentudskiftninger.

239. Banestyrelsen forventer, at en revision af normer vil give et væsentligt effektivitetsbidrag, fordi normerne bliver mere omkostningseffektive. Det blev i Banestyrelsens resultatkontrakt i tilknytning til teknologiprogrammet i Forretningsprojektet for 2001 bl.a. fastsat, at Banestyrelsen skulle indgå aftaler med Jernbanetilsynet i forbindelse med normer, og der skulle udarbejdes en oversigt over

barrierer som følge af danske normer. Ingen af målene for 2001 blev dog indfriet.

240. Banestyrelsen har oplyst, at det ikke er realistisk muligt at angive enhedsomkostninger for forebyggelsesaktiviteterne, fordi området indeholder et så stort antal aktiviteter, at det vil medføre en meget omfattende udregning af enhedspriser og opfølgning herpå. Detaljeringsniveauet i Planen omfatter derfor ikke enkeltaktiviteter på vedligeholdelsesområdet. Der er derfor heller ikke opstillet effektiviseringsmål fordelt på aktiviteter, men kun årlige mål for det samlede vedligeholdelsesområde.

241. Banestyrelsen har oplyst, at da vedligeholdelsesudgifterne primært ikke omfatter genopretning, er det valgt at opføre effektiviseringen som mindreudgift i forhold til det forudsatte udgiftsniveau i Planen. Således vil både bortfald af opgaver og reducerende priser på de gennemførte aktiviteter bidrage til effektiviseringen. Mindreforbruget må dog ikke tilvejebringes ved at reducere niveauet af genopretningsopgaverne.

242. Undersøgelsen har vist, at Banestyrelsen ikke opfyldte resultatkontraktens mål i 2001 i tilknytning til revision af normer, som på længere sigt forventes at bidrage væsentligt til effektiviseringen inden for vedligeholdelse. Planen opdeler ikke vedligeholdelsesopgaverne på aktivitetsniveau, hvorfor der alene er fastsat årlige effektivitetsmål for det samlede vedligeholdelsesområde.

243. Undersøgelsen har vist, at effektiviseringen også kan foretages ved bortfald af vedligeholdelsesopgaver. Det er Rigsrevisionens opfattelse, da effektiviseringen også kan foretages ved bortfald af vedligeholdelsesopgaver, at Banestyrelsen bør oplyse Trafikministeriet om, hvilke opgaver og tilhørende udgifter der løbende falder bort. Synliggørelsen af området vil hermed skabe klarhed om og indsigt i Banestyrelsens prioriteringer.

Trafikministeriet har oplyst, at ministeriet er enig heri, og en redegørelse herfor vil være emne for en samtale omkring rapporteringerne om fremdriften i effektiviseringen.

244. Rigsrevisionen konstaterede i notat om vedligeholdelse af jernbaneinfrastrukturen samt orientering herom til Folketinget (RN D204/00 af 16. maj 2000), at Banestyrelsen ikke havde tilrettelagt registreringer af hændelser, herunder uheld, med henblik på eksempelvis årsagsforklaring, samt at Banestyrelsens ikke havde en registrering af de anbefalinger, som Banestyrelsen modtog fra Jernbanetilsynet.

Undersøgelsen har vist, at Banestyrelsen er i gang med at tilrettelægge procedurer og rutiner til registrering af hændelser og årsagsforklaringer og har indført samme vedrørende anbefalinger fra Jernbanetilsynet. Hændelser, herunder uheld, registreres i MOSH-systemet (Melding Om Sikkerhedsmæssige Hændelser).

Rigsrevisionen finder, at registreringerne bør kunne anvendes til at dokumentere, at revisionen af vedligeholdelsesnormerne og ændringer i omfanget af vedligeholdelsesopgaverne ikke afstedkommer et fald i sikkerhedsniveauet.

Om Servicedivisionen

245. Servicedivisionen udfører både anlægs-, fornyelses- og vedligeholdelsesopgaver. Halvdelen af Servicedivisionens omsætning kommer fra anlægsopgaver. Det fremgik af BSL-rapporten, at Servicedivisionen burde fortsætte divisionens interne effektiviseringsprogram. Banestyrelsen har oplyst, at effektivitetsprogrammet i Servicedivisionen bidrog til overskuddet i Servicedivisionen, men at der ikke har været foretaget en løbende eller særskilt rapportering om Servicedivisionens effektivitetsprojekter. Effektiviseringsprogrammet i Servicedivisionen har været tværgående, og resultaterne er afspejlet i overskuddet og i priserne for Servicedivisionens arbejde.

246. Servicedivisionens effektivitetsmål fastsættes som den del af Servicedivisionens overskud, der ligger ud over Servicedivisionens budgetterede overskud. Det budgetterede overskud fastsættes skønsmæssigt på baggrund af Servicedivisionens tidligere års overskud. Effektivitetskravet til Servicedivisionen er ikke opdelt på opgaver eller organisatoriske enheder.

247. Ved beregningen af Servicedivisionens overskud tages ikke hensyn til eventuelle bevægelser i størrelsen af lagre og materialer. Det betyder, at overskuddet kan gøres

større ved at forbruge af lageret af materialer i stedet for at indkøbe materialer, hvor indkøbene ville indgå som en udgift i beregningen af årets overskud. Da lagrene er udgiftsført i anskaffelsesåret, kan lagrene sammenlignes med skjult egenkapital, fordi lagrene ikke optræder i Servicedivisionens balancer.

248. Servicedivisionen igangsatte primo 1998 et lagerprojekt for at kortlægge, registrere og tilpasse lagre. Formålet med projektet var at få implementeret lagerstyringen i Servicedivisionens fælles IT-modul til lagerformål. I 2000 blev projektet udvidet til også at omfatte en rationalisering og en kurans vurdering af lagrene.

249. Det fremgik af et statusnotat medio 2000 for ”Lagerprojekt 2000” i Servicedivisionen, at der forestod et endog meget stort oprydningsarbejde, og at der lå mange materialer, som ikke var registreret. En projektgruppe havde besøgt 8 hovedlagre og 40 af de største produktionslagre og konstaterede i den forbindelse,

- at der flere steder herskede uklarhed om ejerskab til en vare,
- at varer var registreret som nye, men faktisk var brugte og omvendt,
- at der blev hamstret varer,
- at en del varer ikke var registreret i det fælles relevante IT-modul,
- at de fleste produktionslagre ikke havde systemadgang til det fælles, relevante IT-modul, som blev indført i 1998,
- at procedurerne om registrering af ind- og udleveringer var ukendte på adskillige lagre,
- at ledelsens beslutninger om lagre ikke blev respekteret, og
- at de fleste produktionslagre var ubemandede og uaflyste.

250. Når ejerskabet til materialer er uklart, er der risiko for, at overskudsmaterialer fra et projekt, som Anlægsdivision eller Driftsdivision har betalt for, genanvendes og bliver betalt én gang til i et andet projekt. Det kan være materiale fra et anlægsprojekt, der tilgår et fornyelsesprojekt eller omvendt. Banestyrelsen har oplyst, at styrelsen ikke har gjort noget særskilt for at sikre sig mod krydssubsidiering mellem opgaverne.

251. Servicedivisionens Lagerprojekt indgår nu i Banestyrelsens Forretningsprojekt. Formålet er, at lagerprocessen skal sikre samling af Banestyrelsens lagre og distribution i én fælles lagerfunktion, herunder sikre etablering af en proces for vurdering og håndtering af returvarer. Banestyrelsen har oplyst, at der i forbindelse med en effektivisering af lagerstyringen vil ske en systematisk registrering af alle lagre og nedbringelse af lagre til et hensigtsmæssigt niveau. Forventningerne til effektivitetspotentialer inden for indkøb og logistik udgør i alt 275 mio. kr. i rammeperioden, heraf ca. 100 mio. kr., som forventes opnået gennem brug af ”overskydende” lagerbeholdninger, herunder anslået 35 mio. kr. fra uregistrerede lagre.

Det fremgik af designforslaget til lagerprocessen, som er én af 3 undergrupperinger inden for indkøb og logistik, at registrering af uregistrerede lagre kombineret med, at der skabes tillid til lagerstyring og leveringssikkerhed, har et effektiviseringspotentialer på mellem 25 og 200 mio. kr.

252. Det fremgik af bemærkningerne til lov om Banestyrelsen mv., at for at sikre, at de dele af Banestyrelsen, der skulle konkurrere på markedsvilkår, var adskilt fra de dele, som skulle varetage myndighedsopgaver, skulle der etableres en organisatorisk og økonomisk adskillelse mellem styrelsens enheder.

Denne adskillelse fandt sted ved Banestyrelsens oprettelse pr. 1. januar 1997, hvor Rådgivningsdivisionen og Servicedivisionen samtidig blev udskilt som selvstændige divisioner. Dog først med egne hovedkonti på finansloven for 1998.

253. Det fremgår af finanslov 2002, at Servicedivisionen organisatorisk og forretningsmæssigt er en fuldt integreret del af Banestyrelsen. Det fremgår endvidere, at der som

led i den stadige udvikling og effektivisering af Banestyrelsens organisation og processer er en række økonomi-, personale- og IT-funktioner, som hidtil har været varetaget separat i Servicedivisionen, som fra 1. januar 2002 vil blive sammenlagt med tilsvarende funktioner i den øvrige Banestyrelse.

Banestyrelsen har generelt oplyst, at hensigten med organisationsændringen er, at der fremover skal følges meget tættere op på Servicedivisionen, end tilfældet er i dag. Den tætte opfølgning vil bl.a. omfatte controlling af afgivne tilbud og en mere direkte involvering i Servicedivisionens budgetproces og generelle dispositioner.

254. Undersøgelsen har vist, at Servicedivisionens overskud fastsættes skønsmæssigt, og at overskuddet kan gøres større ved forbrug fra lager. Banestyrelsen har ikke sandsynliggjort, at overskuddet fra Servicedivisionen alene er en følge af tidligere effektiviseringer. Lagerstyringen er mangelfuld, fx fordi der hersker uklarhed om ejerskabet til varer. Banestyrelsen forventer som følge af Forretningsprojektet, at registrering af uregistrerede lagre – kombineret med at der skabes tillid til lagerstyring og leveringssikkerhed – har et effektiviseringspotentiale på mellem 25 og 200 mio. kr.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Banestyrelsen fremover bør dokumentere, at Servicedivisionens overskud og prisen ved kontrolbud ikke fremkommer henholdsvis nedsættes på grund af mangelfuld lagerstyring, men ved reelle effektiviseringer.

255. Trafikministeriet har oplyst, at det er korrekt, at lagerbevægelser kan påvirke driftsresultatet og dermed effektiviseringsbidraget for Servicedivisionen. Banestyrelsen vil sikre, at bevillingsreglerne overholdes, og at der ikke sker krydssubsidiering mellem anlægs-, fornyelses- og vedligeholdelsesopgaver, samt at der gennemføres en granskning af de kontrolbud, som Servicedivisionen giver, for at sikre at der ikke indgår uregistrerede materialer i tilbudene.

Denne kvalitetssikring vil blive implementeret i forbindelse med en opstramning af de forretningsgange, som omhandler opfølgningen på de gennemførte projekter og udarbejdelsen af tilbud. Opstramningen af opfølgningspro-

cessen er allerede under implementering, og granskningen af de enkelte tilbud vil blive initieret snarest.

d. Resultatet af kvalitetsudviklingen i 2000 og 2001

256. Effektiviseringen må ikke ske på bekostning af jernbanenettets kvalitet og funktionalitet. Derfor foretager Banestyrelsen, som oplyst i Grundlaget, løbende målinger vedrørende hastighed, regularitet, fejl samt komfort og miljø. I Grundlaget er der angivet et ekstra kontrolparameter ”Gennemsnitlig fejlretningstid”, som hverken fremgik af Planen, statusnotater eller resultatkontrakten.

257. Det fremgik af modellen i Grundlaget, at udgangspunktet for den gennemsnitlige fejlretningstid udgjorde 1,5 time som et gennemsnit af alle 4 baneklasser. Det fremgik af Banestyrelsens interne årsregnskab 2001, at gennemsnittet udgjorde 15,3 timer ekskl. baneklassen S-baner, hvor der ikke forelå oplysninger.

258. Det fremgik af Grundlaget, at tallene om gennemsnitlig fejlretningstid skulle tages med et vist forbehold, fordi datagrundlaget ikke var optimalt. Forbeholdet blev imidlertid ikke oplyst i Banestyrelsens virksomhedsregnskab for 2001, hvor der ikke blev afrapporteret særskilt på kontrolparametret. I Banestyrelsens interne årsregnskab 2001 blev udgangspunktet for kontrolparametret karakteriseret som højst usikkert.

259. Af Banestyrelsens interne årsregnskab 2001 fremgik det, at kontrolparametret ”Antal togkm/fejlhændelse” udgik og blev erstattet med et parameter om ”Antal af påvirkede tog pr. mio. togkm”. Det fremgik videre, at den seneste måling af komfort og miljø var foretaget i august 2000, og at ”Klasse 4-fejl pr. km” for regional-, S- og lokalbaner ikke var opgjort.

260. Af Banestyrelsens interne årsregnskab for 2001 fremgik, at andelen af hovedbanenettet, hvor der kunne køres med maksimal hastighed, var steget fra 34 % i udgangspunktet til 38 % i 2001. På de øvrige banestrækninger var der kun tale om marginale ændringer, og kvalitetsniveauet måtte derfor betragtes som uændret. Kanalregulariteten for passagertog og godstog oversteg resultatkravet

for 2001. Kravet for passagertog var dog det samme som i 2000, og for godstog var kravet i 2001 et procentpoint lavere end kravet i 2000. Resultatet for S-tog lå gennemgående en smule under kravet i 2001, som var på samme niveau som i 2000. Målinger af komfort og miljø viste, at det gik mindre godt, fordi Q-tallet for hoved-, regional- og lokalbaner lå under det faktiske niveau i udgangspunktet.

Det var Banestyrelsen samlede vurdering, at jernbanenettets kvalitetsniveau ved udgangen af 2001 lå mindst på det samme niveau som i udgangssituationen i 1999.

261. Undersøgelsen har vist, at der i 2001 inden for kontrolparametrene for kvalitet og funktionalitet i forhold til udgangspunktet er et usikkert datagrundlag for et parameter, foretaget udskiftning af et andet og ikke foretaget en opgørelse af et tredje. Herudover viste målinger af komfort og miljø, at det gik mindre godt, fordi resultatet lå under det faktiske niveau i udgangspunktet. Der var i 2001 inden for kontrolparametrene for kvalitet og funktionalitet således problemer med at foretage en opgørelse, som fuldt ud modsvarer udgangspunktet.

Rigsrevisionen finder, at Banestyrelsens vurdering af, at jernbanenettets samlede kvalitetsniveau ved udgangen af 2001 lå mindst på det samme niveau som i udgangssituationen i 1999, skal tages med visse forbehold og ikke kan dokumenteres fuldt ud.

262. Trafikministeriet har oplyst, at Banestyrelsen i Planen har søgt at give en beskrivelse af tilstanden ved indgangen til rammeperioden. Det vil således i et vist omfang være muligt at følge tilstandsudviklingen i perioden og dermed give en vis sikkerhed for, at effektiviseringen ikke sker på bekostning af kvaliteten.

Der udestår dog et arbejde med at udvikle de i Planen angivne tilstandsindikatorer og målemetoder, før disse kan udgøre hensigtsmæssige styringsparametre. Dette arbejde er igangsat i forbindelse med Forretningsprojektet.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Banestyrelsen opfyldte kravet til effektivisering i 2000, men ikke i 2001. Det samlede krav for 2000 og 2001 er imidlertid opfyldt, dog fortrinsvist som følge af et overskud fra Servicedivisionen.

Undersøgelsen har vist, at Banestyrelsen havde et samlet sigtemål for effektiviseringen i 2001, som var lavere end forudsat i Banestyrelsens resultatkontrakt.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Banestyrelsens sigtemål som minimum bør være det aftalte resultatkrav.

Undersøgelsen har vist, at effektivitetsresultatet for 2001 for fornyelsesprojekter er behæftet med usikkerhed, fordi en række projekter, der er fysisk afsluttet, endnu ikke er økonomisk færdigbehandlet. Banestyrelsen kan ikke med sikkerhed dokumentere, at der sker et reelt fald i enhedspriserne for fornyelsesopgaverne.

Undersøgelsen har vist, at Banestyrelsen ikke har sandsynliggjort, at effektiviseringsoverskuddet fra Servicedivisionen alene er en følge af tidligere effektiviseringer. Lagerstyringen er mangelfuld, men Banestyrelsen forventer som følge af Forretningsprojektet, at registrering af uregistrerede lagre – kombineret med at der skabes tillid til lagerstyring og leveringssikkerhed – har et effektiviseringspotentiale på mellem 25 og 200 mio. kr.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Banestyrelsen fremover bør dokumentere, at Servicedivisionens overskud og prisen ved kontrolbud ikke fremkommer henholdsvis nedsættes på grund af mangelfuld lagerstyring, men ved reelle effektiviseringer.

Undersøgelsen har vist, at der i 2001 inden for kontrolparametrene for kvalitet og funktionalitet er problemer med at foretage en opgørelse, som fuldt ud modsvarer udgangspunktet.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Banestyrelsens vurdering af, at jernbanenettets samlede kvalitetsniveau ved udgangen af 2001 lå mindst på det samme niveau som i udgangssituationen i 1999, skal tages med visse forbehold.

Undersøgelsen har endvidere vist, at Banestyrelsens plan for genopretningen ikke opdeler vedligeholdelsesopgaverne på aktivitetsniveau, hvorfor der alene er fastsat årlige effektivitetsmål for det samlede vedligeholdelsesområde.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, da effektiviseringen også kan foretages ved bortfald af vedligeholdelsesopgaver, at Banestyrelsen bør oplyse Trafikministeriet om, hvilke opgaver og tilhørende udgifter der løbende falder bort. Synliggørelsen af området vil hermed skabe klarhed om og indsigt i Banestyrelsens prioriteringer.

Undersøgelsen har vist, at Banestyrelsen er i gang med at tilrettelægge procedurer og rutiner til registrering af hæn-

delse og årsagsforklaringer og har indført registrering af Jernbanetilsynets anbefalinger.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at registreringerne bør kunne anvendes til at dokumentere, at revisionen af vedligeholdelsesnormerne og ændringer i omfanget af vedligeholdelsesopgaverne ikke afstedkommer et fald i sikkerhedsniveauet.

Rigsrevisionen finder således, at Banestyrelsens konkretisering og styring af effektiviseringen har været mangelfuld.

Rigsrevisionen, den 3. juni 2002

Henrik Otbo

/Erik Dorph Sørensen

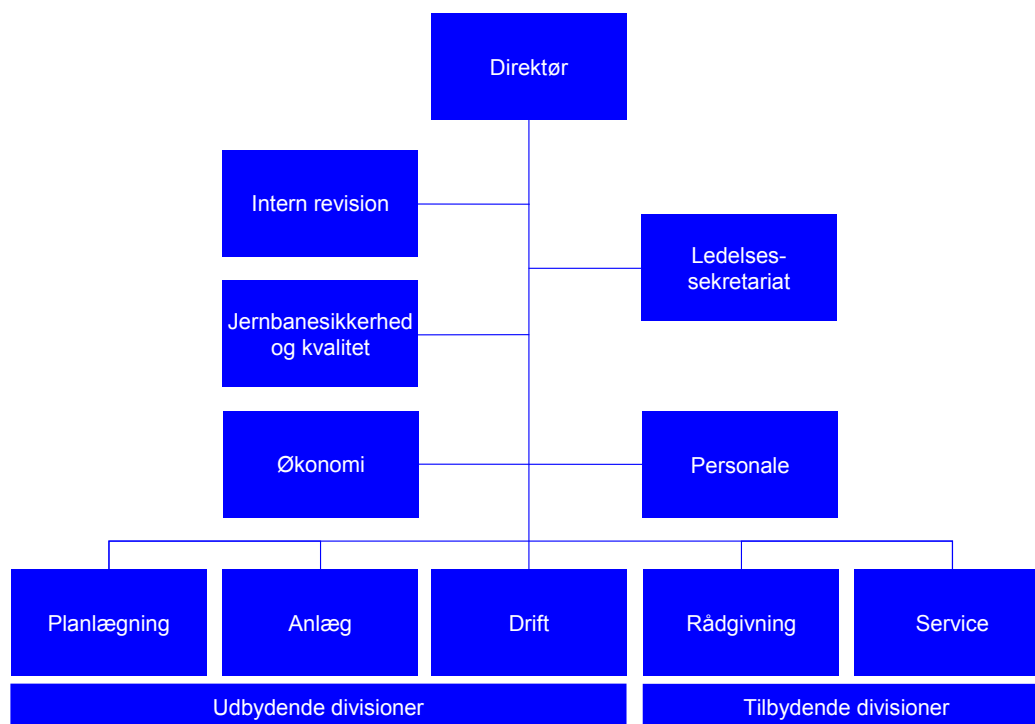
Bilag 1

Banestyrelsens organisation

Banestyrelsen består af 5 ligestillede divisioner og 2 tværgående afdelinger med et selvstændigt resultatansvar over for Banestyrelsens direktør. Hver af de 7 enheder ledes af en direktør. Der er til de tværgående afdelinger knyttet 3 støttefunktioner.

I opbygningen af den nye organisation er der søgt at skelne skarpt mellem Banestyrelsens rolle som udbyder og tilbyder. Denne skelnen er nødvendig for, at Banestyrelsen, ved gennemførelsen af udbud, kan leve op til lovgivningens og rammeaftalens krav. De 5 divisioner er fordelt på udbydende henholdsvis tilbydende divisioner. De *udbydende divisioner* består af planlægnings-, anlægs- og driftsdivisionen, og de *tilbydende divisioner* består af Rådgivningsdivisionen og Servicedivisionen. Rådgivningsdivisionen blev medio 2001 solgt til WS Atkins.

Organisationen er vist i den efterfølgende figur.



De udbydende divisioner

Planlægningsdivisionen dækker de kerneprocesser, der tilsammen konkretiserer mål, rammer og strategier for jernbanenettets udvikling. Plan- og udviklingsprocessen resulterer i koordinerede udviklingsplaner og skaber således grundlaget for de øvrige led i proceskæden, dvs. anlægs- og driftsprocesserne.

Anlægsdivisionen dækker de kerneprocesser, der tilsammen resulterer i disponering, projektering og gennemførelse af anlægsprojekter. Efter at have modtaget et fuldt afklaret projektgrundlag på programfaseniveau fra enten Planlægnings- eller Driftsdivisionen varetager Anlægsdivisionen alle projektfaser frem til overdragelsen til Driftsdivisionen og ibrugtagningen af anlæggene.

Driftsdivisionen har systemansvaret for det færdige jernbanenet og dets komponenter, ansvaret for driften af nettet og for udbudet af jernbanenettet til togoperatørerne. Det er endvidere Driftsdivisionens ansvar at have overblik over jernbanenettets tilstand, over den nødvendige forebyggende vedligeholdelsesindsats og over behovet for fornyelse af nedslidte komponenter og anlæg samt at gennemføre nødvendige initiativer for at sikre aftalt tilgængelighed og funktionalitet.

De tilbydende divisioner

Rådgivningsdivisionen har 2 forretningsområder: jernbane- og transportrådgivning. Rådgivningen vedrører bl.a. spor, elektrificering, sikringssystemer og informatik samt transportplanlægning, miljø, vedligeholdssystemer, risikoanalyser og jernbanesikkerhed. Alle opgaver, som rådgivnings- eller Servicedivisionen udfører, er aftalt eller kontraktlagt.

Rådgivningsdivisionen blev medio 2001 solgt til WS Atkins.

Servicedivisionen sælger en række produkter og entreprenørydelser til anlæg, drift og vedligehold af jernbanenettet og hertil beslægtede områder.

De tværgående funktioner

Økonomiafdelingen og Personaleafdelingen har begge som hovedformål at bidrage til en helhedsorienteret og målrettet udvikling af Banestyrelsen gennem rådgivning af Banestyrelsens ledelse og servicering af basisorganisationen. Afdelingernes opgaver er at støtte, styre, koordinere og overvåge fastlagte aktiviteter i samarbejde med divisionerne og i indbyrdes samarbejde.

De økonomiske støtteprocesser skal bl.a. sikre, at eksterne og interne krav til den økonomiske styring og regnskabsaflæggelsen opfyldes. På personaleområdet skal støtteprocesserne sikre fremdrift og koordinering inden for bl.a. kompetenceudvikling og løsning af de personaleadministrative opgaver i samarbejde med de organisatoriske enheder.

Ledelsessekretariatet varetager ledelsesstøtte, herunder strategi- og policystøtte og controlling af den departementale sagsbehandling.

Intern revision varetager den finansielle revision og leverer controlling af de regnskabsmæssige forretningsgange.

Jernbanesikkerheds- og kvalitetsfunktionen har til opgave at overvåge, at Banestyrelsen arbejder efter de fastlagte regler, systemer og retningslinjer vedrørende sikkerhed og kvalitet, herunder miljø og arbejdsmiljø.

Bilag 2

Oversigt over de udbydende divisioners udbudte opgaver i perioden 1997-2001

	1997			1998			1999			2000			2001		
	Antal	Kontra- kontrakt- sum	Sum af alle Mio. kr.	Antal	Kontra- kontrakt- sum	Sum af alle Mio. kr.	Antal	Kontra- kontrakt- sum	Sum af alle Mio. kr.	Antal	Kontra- kontrakt- sum	Sum af alle Mio. kr.	Antal	Kontra- kontrakt- sum	Sum af alle Mio. kr.
Anlægsdivisionen:															
Rådgivningsopgaver.....	1	0	-	-	-	-	11	2	-	5	55	-	1	13	-
Anlægsopgaver.....	28	99	854	18	81	870	22	209	776	20	132	955	18	322	902
Fornyelsesopgaver.....	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	106	-	2	69	-
Jernbaneteknik.....	3	20	-	-	-	-	2	117	-	2	5	-	6	282	-
I alt.....	32	119	-	18	81	-	35	328	-	28	298	-	27	686	-
Driftsdivisionen:															
Rådgivningsopgaver.....	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Vedligeholdelsesopgaver.....	5	3	851	2	8	735	6	118	733	5	45	759	-	52	810
Fornyelsesopgaver.....	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	41	-	-	80	-
I alt.....	5	3	-	2	8	-	6	118	-	5	86	-	0	132	-
Planlægningsdivisionen:															
Rådgivningsopgaver.....	-	2	-	-	3	-	-	1	-	-	1	-	-	6	-
Anlægsopgaver.....	-	9	-	-	3	-	-	13	-	-	3	-	-	1	-
Jernbaneteknik.....	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
I alt.....	0	11	-	0	6	-	0	14	-	0	4	-	0	7	-
Udbudt totalt:															
Rådgivningsopgaver ¹⁾	1	2	-	0	3	-	11	3	-	5	56	-	1	19	-
Anlægsopgaver.....	28	99	854	18	81	870	22	209	776	20	132	955	18	322	902
Fornyelsesopgaver.....	0	0	398	0	0	320	0	0	103	1	147	360	2	149	532
Vedligeholdelsesopgaver.....	5	3	851	2	8	735	6	118	733	5	45	759	0	52	810
Jernbaneteknik ¹⁾	3	20	0	0	0	0	2	117	0	2	5	0	6	282	0
I alt.....	37	124	2.103	20	92	1.925	41	447	1.612	33	385	2.074	27	824	2.244
Kontraktsum i % af summen af alle opgaver.....	-	-	6	-	-	5	-	-	28	-	-	19	-	-	37
Serviceandel af udførte opgaver:															
I kr.....	-	0	1.207	-	0	1.319	-	123	996	-	127	1.161	-	85	1.179
I %.....	-	0	57	-	0	69	-	28	62	-	33	56	-	10	53

¹⁾ Totalsummen er inkluderet under "Anlægsopgaver".

Kilde: Banestyrelsen.