

**Beretning til statsrevisorerne  
om**

# **Jernbanetilsynet**

---

**Oktober 2003  
RB B304/03**



**Rigsrevisionen**

## Indholdsfortegnelse

	Side
I. Resumé .....	5
II. Indledning, formål, afgrænsning og metode .....	13
A. Indledning .....	13
B. Formål .....	14
C. Afgrænsning.....	14
D. Metode .....	15
III. Trafikministeriets tilsyn med Jernbanetilsynet.....	15
A. Jernbanetilsynets oprettelse.....	16
B. Trafikministeriets tilsyn med Jernbanetilsynets opgave- varetagelse.....	18
C. Implementeringen af auditeringsrapportens anbefalinger.....	22
IV. Jernbanetilsynets brug af ledelsesinformationssystemer.....	26
A. Ledelsesinformationssystemer .....	26
B. Tidsregistrering .....	27
C. Styring på grundlag af ledelsesinformationer .....	27
D. Nye ledelsesinformationssystemer efter auditeringen .....	28
V. Jernbanetilsynets tilrettelæggelse af sin opgavevaretagelse vedrørende tilsyn, regelfastsættelse, godkendelser og uhelds- undersøgelser .....	29
A. Tilsyn .....	30
B. Regelfastsættelse.....	35
C. Godkendelser .....	40
D. Uheldsundersøgelser .....	41



---

# Beretning om Jernbanetilsynet

## I. Resumé

### Indledning mv.

1. Jernbanetilsynet er en styrelse under Trafikministeriet, som varetager tilsynsopgaver vedrørende jernbanesikkerhed. Jernbanetilsynet skal tilse, at jernbaneinfrastrukturforvaltere (faste installationer såsom skinner) og jernbanevirksomheder (togdrift) opfylder gældende sikkerhedsregler.

Jernbanetilsynet godkender endvidere materiel og ændringer i sikkerhedsregler samt undersøger uheld m.m.

Jernbanetilsynet foretager endelig sikkerhedsmæssig certificering af både jernbaneinfrastrukturforvaltere og jernbanevirksomheder, dvs. godkendelse af deres sikkerhedsorganisation mv.

2. Regeringen har i 2003 besluttet, at Jernbanetilsynet skal nedlægges senest medio 2004. Jernbanetilsynets opgaver skal overføres til dels en nyoprettet styrelse for jernbaner og færger, dels til en fælles havarimyndighed for civil luftfart og bane. Overførslen af Jernbanetilsynets opgaver forudsætter en ændring af lov om jernbanesikkerhed. Jernbanetilsynets nedlæggelse påvirker ikke denne undersøgelses konklusioner, da de underliggende problemstillinger ikke umiddelbart ændrer karakter som følge af en eventuel overførsel af opgaverne.

Jernbanetilsynet har på finansloven for 2003 en nettoudgiftsbevilling på 11,6 mio. kr., der består af udgifter på 12,8 mio. kr. og indtægter på 1,2 mio. kr.

3. Det overordnede formål med denne undersøgelse har været at vurdere Jernbanetilsynets opgavevaretagelse i perioden 1996-2003.

De nærmere formål med undersøgelsen har været at vurdere:

- Trafikministeriets tilsyn med Jernbanetilsynet
- Jernbanetilsynets brug af ledelsesinformationssystemer
- Jernbanetilsynets opgavevaretagelse vedrørende tilsyn, regelfastsættelse, godkendelser og uheldsundersøgelser.

4. Undersøgelsen omhandler perioden fra Jernbanetilsynets oprettelse i 1996 til medio 2003. Undersøgelsen omfatter ikke en vurdering af det materielle indhold af Jernbanetilsynets afgørelser. Undersøgelsen omfatter heller ikke Rigsrevisionens vurdering af, om Jernbanetilsynets bevillinger, herunder bemanning, svarer til arbejdsopgavernes omfang.

5. Rigsrevisionen har som led i undersøgelsen gennemgået og analyseret materiale i relation til de enkelte delformål, herunder lovgrundlaget, relevant sagsmateriale i Trafikministeriet og Jernbanetilsynet, statistikmateriale mv. Undersøgelsen har inddraget den auditering af Jernbanetilsynet, som Det Norske Veritas, Danmark A/S gennemførte i oktober 2001 for Trafikministeriet samt Jernbanetilsynets virksomhedsberetning 1996-2001.

Beretningen har i udkast været forelagt Trafikministeriet og Jernbanetilsynet. De modtagne bemærkninger er i videst muligt omfang indarbejdet i beretningen.

#### **Trafikministeriets tilsyn med Jernbanetilsynet**

6. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Jernbanetilsynet blev oprettet, uden at Trafikministeriet gennemførte en analyse af, om ressourcetildelingen afspejlede opgaveporteføljen.

7. Undersøgelsen har videre vist, at Trafikministeriets løbende tilsyn med Jernbanetilsynet har været stærkt begrænset frem til udgangen af 2001. Fx har Trafikministeriet ikke haft resultatkontrakt, institutionsaftale e.l. med Jernbanetilsynet til støtte for sit tilsyn. Trafikministeriet har heller ikke sikret sig, at Jernbanetilsynet systematisk rapporterede om resultaterne af sin opgavevaretagelse.

Efter Rigsrevisionens opfattelse havde det været naturligt, at Trafikministeriets tilsyn med Jernbanetilsynet havde haft en mere aktiv karakter under hensyn til, at Jernbanetilsynet var en nyoprettet styrelse, og fordi jernbanesektoren som oplyst af Trafikministeriet var i hastig udvikling.

8. Trafikministeriet har efter 2001 taget en række initiativer som følge af auditeringsrapportens anbefalinger. Således vurderede ministeriet ressourcesituationen i Jernbanetilsynet. Ministeriet skønnede, at det var nødvendigt med en bevillingsforøgelse på 7 mio. kr. for at efterkomme anbefa-

lingerne i auditeringsrapporten. Undersøgelsen viste imidlertid, at Jernbanetilsynet kun fik en bevillingsforøgelse på 2 mio. kr. i 2002, hvilket ikke var i overensstemmelse med ministeriets skøn.

Trafikministeriet har oplyst, at det heller ikke var tanken, at bevillingsforøgelsen på 2 mio. kr. skulle stå alene.

Ministeriet har endvidere oplyst, at det var tanken, at Jernbanetilsynet fra og med 2002 skulle indsende årsrapporter med økonomistyringsoplysninger. Undersøgelsen har vist, at dette ikke skete. Trafikministeriet har oplyst, at årsrapporterne for 2002 og 2003 vil tilgå ministeriet samlet ultimo februar 2004.

Ministeriet har endelig oplyst, at den mest vidtgående ændring som følge af auditeringsrapportens anbefalinger er oprettelsen af den nye Trafikstyrelse.

Trafikministeriet har oplyst, at der med den nyoprettede styrelse vil blive indgået såvel resultat- som resultatlønskontrakt, ligesom sikkerhedsområdet vil indgå i den løbende ledelsesrapportering, der er under opbygning.

Efter Rigsrevisionens opfattelse havde det været naturligt, at Trafikministeriet havde prioriteret, hvilke af anbefalingerne der skulle gennemføres, når bevillingerne ikke svarede til bevillingsbehovet, og at ministeriet tidligere havde fulgt op på ministeriets egne krav til Jernbanetilsynets rapportering.

9. Det er på den baggrund Rigsrevisionens sammenfattende vurdering, at Trafikministeriet i den undersøgte periode burde have fulgt langt mere aktivt med i Jernbanetilsynets opgavevaretagelse.

#### **Jernbanetilsynets brug af ledelsesinformationssystemer**

10. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Jernbanetilsynet før auditeringen i 2001 kun i mindre omfang havde ledelsesinformationssystemer. Jernbanetilsynets styring af produktionen var derfor ikke baseret på tilstrækkelig systematisk viden om samspillet mellem Jernbanetilsynets ressourcer, aktiviteter og resultater.

11. Undersøgelsen har vist, at Jernbanetilsynets tidsregistreringssystem ikke har været af en kvalitet, der kunne anvendes til egentlig økonomistyring. Tidsregistreringssystemet har ikke været anvendt til planlægning af tidsforbrug

på forskellige opgaver, da det ifølge Jernbanetilsynet viste sig, at planlægningen aldrig holdt stik.

Jernbanetilsynet har i 2003 indført et nyt tidsregistreringssystem med tilhørende vejledning, kontoplan etc. Jernbanetilsynet har oplyst, at der ikke tidligere har været penge til et egentligt tidsregistreringssystem.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Jernbanetilsynet i 2003 har fået et egentligt tidsregistreringssystem.

12. Jernbanetilsynet har efter auditeringen i 2001 iværksat et arbejde med udvikling af ledelsesinformationssystemer. Medio 2003 er Jernbanetilsynet kommet langt i denne proces, men samtlige systemer er endnu ikke færdigudviklet.

### **Jernbanetilsynets tilrettelæggelse af sin opgavevaretagelse vedrørende tilsyn, regelfastsættelse, godkendelser og uheldsundersøgelser**

#### Tilsyn

13. Trafikministeriet har oplyst, at planlægningen af tilsynene i langt overvejende grad er gennemført ud fra en vurdering af risiko og væsentlighed.

Undersøgelsen har imidlertid vist, at planlægningen frem til 2003 ikke har taget udgangspunkt i en på forhånd fastsat og formuleret strategi, der omfatter de forskellige tilsynsområder, dækningsgrader mv., og at planlægningen ikke er foretaget på grundlag af en dokumenteret vurdering af væsentlighed og risiko.

Rigsrevisionen finder, at planlægningen af tilsyn bør foretages på grundlag af en på forhånd fastsat og formuleret strategi. Jernbanetilsynet bør ved analyser vurdere risici og begrunde valget af de foretagne tilsyn.

Rigsrevisionen finder, at Jernbanetilsynets strategipapir for 2003 bør suppleres med retningslinjer for bl.a. anvendelse af risikoanalyser til udvælgelse af tilsynsemner, tilsyn der sikrer en ligelig behandling, mulighed for at give dispensationer, standardisering af rapportering (form og indhold), kvalitetssikring, rykkerpolitik m.m. Rigsrevisionen finder endvidere, at udvælgelsen af tilsynsemner bør afspejle konstaterede forhold i Jernbanetilsynets uheldsregister og påbudsdatabase. Jernbanetilsynet har oplyst, at dette vil ske i forbindelse med ajourføringen af Jernbanetilsynets tilsynshåndbog.

Rigsrevisionen finder endvidere, at antallet af gennemførte tilsyn i perioden 1997-2002 har været meget begrænset både i forhold til jernbaneområdets størrelse og i forhold til Jernbanetilsynets egen planlægning.

14. Jernbanetilsynets tilsyn kan, hvis der konstateres fejl, udløse et påbud eller en rekommandation. Jernbanetilsynet har ikke nedskrevne retningslinjer for, hvilke sikkerhedsmæssige forhold der udløser et påbud eller en rekommandation. Ifølge Rigsrevisionens opfattelse er det derfor overladt til en skønsmæssig vurdering af risikoen for en hændelse i hvert enkelt tilfælde, om et forhold giver anledning til et påbud eller en rekommandation. Bortset fra risikoen for uensartede afgørelser kan aktørerne heller ikke indrette sig på, hvad der ligger til grund for Jernbanetilsynets praksis.

Jernbanetilsynet har påpeget, at mangfoldigheden af sikkerhedsmæssige forhold altid vil efterlade en større eller mindre grad af skønsmæssig vurdering i den konkrete situation. En vejledning vil derfor blive af meget overordnet karakter, og således måske mindre anvendelig.

Rigsrevisionen finder, at selv om en vejledning kun kan blive retningsgivende, bør Jernbanetilsynet alligevel påbegynde et udviklingsarbejde med en vejledning, der nærmere redegør for anvendelsen af, hvilke forhold der udløser et påbud henholdsvis en rekommandation. Jernbanetilsynet kan herved starte en proces, der med tiden, for aktørerne, vil kunne skabe en større gennemsigtighed i den førte praksis.

Undersøgelsen har vist, at der har været problemer med virksomhedernes efterlevelse af henstillinger og anbefalinger, og problemer med Jernbanetilsynets overblik over status på rekommandationerne.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Jernbanetilsynet arbejder med at skabe en ajourført fortegnelse over status for rekommandationer og for påbud.

15. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Jernbanetilsynet bør forbedre sin planlægning af tilsynsarbejdet, sikre at antallet af gennemførte tilsyn har det fornødne omfang samt fastlægge retningslinjer for anvendelsen af påbud og rekommandationer.



## Regelfastsættelse

16. Trafikministeriet har over for Rigsrevisionen fastslået, at Jernbanetilsynet har en aktiv forpligtelse til at fastsætte regler. Trafikministeriet har i den forbindelse henvist til lov om jernbanesikkerhed og lov om jernbanevirksomhed.

Rigsrevisionens gennemgang har imidlertid vist, at der kan rejses tvivl om udstrækningen af Jernbanetilsynets pligt, og at Trafikministeriet og Jernbanetilsynet ikke er enige om omfanget af denne pligt.

Undersøgelsen har vist, at det medio 2003 endnu ikke er afklaret, hvem der har ansvaret for at udarbejde et mere sammenhængende regelsæt, og at det ikke kan kvantificeres, hvor stor en del af regeludstedelsesarbejdet der resterer før, der er etableret et fuldt dækkende regelsæt.

Det manglende regelsæt skaber usikkerhed for aktørerne om, hvilke regler og normer som er gældende for at kunne afgive et bud på en opgave. Rigsrevisionen er derfor enig i Jernbanetilsynets vurdering af, at det manglende regelsæt er hæmmende for et liberaliseret marked.

Trafikministeriet har oplyst, at ansvaret for udarbejdelsen af disse regler vil blive præciseret i det kommende lovforslag om jernbanesikkerhed. Det finder Rigsrevisionen hensigtsmæssigt.

17. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Trafikministeriet allerede ved Jernbanetilsynets oprettelse burde have klarlagt, hvem der havde ansvaret for regeludarbejdelsen, og at Jernbanetilsynet snarest bør klarlægge, hvor stor en del af regeludstedelsesarbejdet der resterer.

## Godkendelser

18. Jernbanetilsynet har tilkendegivet over for Rigsrevisionen, at godkendelsesarbejdet besværliggøres af, at der kun eksisterer et mangelfuldt regelgrundlag, som arbejdet kan baseres på. Det manglende regelgrundlag betyder, at hver godkendelse skal gennemføres som en detailvurdering af hvert enkelt projekt.

Undersøgelsen har vist, at Jernbanetilsynet ikke har faste procedurer for godkendelsesarbejdet.

Undersøgelsen har også vist, at Jernbanetilsynet ikke har faste procedurer for opfølgningen på midlertidige godkendelser, samt at Jernbanetilsynet ikke har et samlet overblik

over udstedte midlertidige godkendelser. Jernbanetilsynet har oplyst, at arbejdet med at få faste procedurer vil blive opprioriteret og fremskyndet.

Jernbanetilsynet har oplyst, at Jernbanetilsynet arbejder med at få fastsat procedurer for godkendelsesarbejdet og vil opprioritere arbejdet med at få fastsat procedurer for opfølgningen på midlertidige godkendelser.

19. Det er Rigsrevisionens vurdering, at godkendelsesarbejdet besværliggøres af det mangelfulde regelgrundlag. Samtidig er det tilfredsstillende, at Jernbanetilsynet arbejder på at fastlægge procedurer for godkendelsesarbejdet og opfølgningen på midlertidige godkendelser.

#### Uhedsundersøgelser

20. Undersøgelsen har vist, at Jernbanetilsynet medio 2003 ikke har fulgt op over for de virksomheder, som ikke har indsendt den lovpligtige årsrapport om samtlige hændelser for 2001.

Undersøgelsen har desuden vist, at Jernbanetilsynets uhedsregister ikke giver mulighed for en automatisk analyse af hyppighed af uheldstyper mv., og derfor er mindre velegnet til at give oplysninger om tendenser inden for hændelser.

Rigsrevisionens undersøgelse har endvidere vist, at uhedsregisteret ikke indeholder en oversigt over samtlige forekomne hændelser.

Undersøgelsen har endelig vist, at Jernbanetilsynet ikke har fastlagt procedurer for efterkontrol af de registreringer, der foretages af virksomhederne og efterfølgende indberettes til Jernbanetilsynet.

Rigsrevisionen finder, at oplysningerne fra virksomhederne om hændelser er et vigtigt grundlag for Jernbanetilsynets undersøgelsesarbejde, og at Jernbanetilsynet derfor ved efterkontrol bør sikre sig, at indberetningerne fra virksomhederne er korrekte.

21. Undersøgelsen har vist, at et udkast til en undersøgelseshåndbog er blevet udarbejdet, men at arbejdet med udkastet har ligget stille siden starten af 2002.

Rigsrevisionen finder det væsentligt, at Jernbanetilsynet snarest færdiggør arbejdet med den planlagte undersøgelse.

seshåndbog, der kan understøtte gennemførelsen af undersøgelser gennem fastlagte procedurer og vejledninger.

Undersøgelsen har vist, at Jernbanetilsynet ikke har skriftlige procedurer for opfølgning på gennemførte undersøgelser.

Rigsrevisionen finder, at de manglende skriftlige procedurer for opfølgning skaber risiko for en uensartet opfølgning.

22. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Jernbanetilsynets uheldsregister er mindre velegnet til at give oplysninger om tendenser inden for hændelser, og at Jernbanetilsynet bør fastlægge procedurer, der sikrer, at uheldsregisteret indeholder alle forekomne hændelser. Rigsrevisionen finder endvidere, at Jernbanetilsynet snarest bør færdiggøre arbejdet med den planlagte undersøgelseshåndbog.

### Sammenfatning

23. Undersøgelsen har vist, at Jernbanetilsynets arbejde lider af mangler vedrørende bl.a. tilsynsplanlægningen, antallet af gennemførte tilsyn, procedurer vedrørende regelfastsættelse og godkendelser samt indsamling og registrering af sikkerhedsmæssige hændelser. Rigsrevisionen er opmærksom på, at manglerne som anført af Jernbanetilsynet kan være resultat af ressourcemangel, samt at Jernbanetilsynet vil etablere faste procedurer for sin opgavevaretagelse.

Det er dog Rigsrevisionens sammenfattende vurdering, at Jernbanetilsynets opgavevaretagelse på en række områder har været utilstrækkelig.

#### **Rigsrevisionens undersøgelse har vist:**

##### *Ad Trafikministeriets tilsyn*

- at Jernbanetilsynet blev oprettet, uden at Trafikministeriet gennemførte en analyse af, om ressourcetildelingen afspejlede opgaveporteføljen, og
- at Trafikministeriet i den undersøgte periode burde have fulgt langt mere aktivt med i Jernbanetilsynets opgavevaretagelse.

##### *Ad Jernbanetilsynets ledelsesinformationer*

- at Jernbanetilsynet efter auditeringen i 2001 har iværksat et arbejde med udvikling af ledelsesinformationssystemer.

##### *Ad Jernbanetilsynets opgavevaretagelse*

- at Jernbanetilsynet bør forbedre sin planlægning af tilsynsarbejdet, sikre at antallet af gennemførte tilsyn har det fornødne omfang samt fastlægge retningslinjer for anvendelsen af påbud og rekommandationer,
- at Trafikministeriet allerede ved Jernbanetilsynets oprettelse burde have klarlagt, hvem der havde ansvaret for regeludarbejdelsen, og at Jernbanetilsynet snarest bør klarlægge, hvor stor en del af regeludstedelsesarbejdet der resterer,
- at godkendelsesarbejdet besværliggøres af det mangelfulde regelgrundlag. Samtidig er det tilfredsstillende, at Jernbanetilsynet arbejder på at fastlægge procedurer for godkendelsesarbejdet og opfølgningen på midlertidige godkendelser,
- at Jernbanetilsynets uhedsregister er mindre velegnet til at give oplysninger om tendenser inden for hændelser, og at Jernbanetilsynet bør fastlægge procedurer, der sikrer, at uhedsregisteret indeholder alle forekomne hændelser, samt at Jernbanetilsynet snarest bør færdiggøre arbejdet med den planlagte undersøgeshåndbog, og
- at Rigsrevisionen sammenfattende finder, at Jernbanetilsynets opgavevaretagelse på en række områder har været utilstrækkelig.

## II. Indledning, formål, afgrænsning og metode

### A. Indledning

24. Denne beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven (lovbekendtgørelsen nr. 3 af 7. januar 1997). Beretningen omfatter forhold inden for finanslovens (2003) § 28.12.02. Jernbanetilsynet og omhandler Jernbanetilsynets opgavevaretagelse i perioden 1996-2003.

Jernbanetilsynet er en styrelse under Trafikministeriet, som varetager tilsynsopgaver vedrørende jernbanesikkerhed. Jernbanetilsynets afgørelser kan påklages til Trafikministeriet. Jernbanetilsynet skal tilse, at jernbaneinfrastrukturforvaltere (faste installationer såsom skinner) og jernbanevirksomheder (togdrift) opfylder gældende sikkerhedsregler.

Jernbanetilsynet godkender endvidere materiel og ændringer i sikkerhedsregler samt undersøger uheld m.m.

Jernbanetilsynet foretager endelig sikkerhedsmæssig certificering af både jernbaneinfrastrukturforvaltere og jernbanevirksomheder, dvs. godkendelse af deres sikkerhedsorganisation mv.

25. Regeringen har i 2003 besluttet, at Jernbanetilsynet skal nedlægges senest medio 2004. Jernbanetilsynets opgaver skal overføres til dels en nyoprettet styrelse for jernbaner og færger, dels til en fælles havarimyndighed for civil luftfart og bane. Overførslen af Jernbanetilsynets opgaver forudsætter en ændring af lov om jernbanesikkerhed. Jernbanetilsynets nedlæggelse påvirker ikke denne undersøgelses konklusioner, da de underliggende problemstillinger ikke umiddelbart ændrer karakter som følge af en eventuel overførsel af opgaverne.

Jernbanetilsynet har på finansloven for 2003 en netto-udgiftsbevilling på 11,6 mio. kr., der består af udgifter på 12,8 mio. kr. og indtægter på 1,2 mio. kr.

## **B. Formål**

26. Det overordnede formål med denne undersøgelse har været at vurdere Jernbanetilsynets opgavevaretagelse i perioden 1996-2003.

De nærmere formål med undersøgelsen har været at vurdere:

- Trafikministeriets tilsyn med Jernbanetilsynet
- Jernbanetilsynets brug af ledelsesinformationssystemer
- Jernbanetilsynets opgavevaretagelse vedrørende tilsyn, regelfastsættelse, godkendelser og uheldsundersøgelser.

## **C. Afgrænsning**

27. Undersøgelsen omhandler perioden fra 1996 til medio 2003. Undersøgelsen er koncentreret om Trafikministeriets tilsyn med Jernbanetilsynet og om Jernbanetilsynets opgavevaretagelse. Undersøgelsen inddrager ikke forholdet til virksomheder på jernbaneområdet.

Undersøgelsen omfatter ikke en vurdering af det materielle indhold af Jernbanetilsynets afgørelser. Undersøgelsen omfatter heller ikke Rigsrevisionens vurdering af, om Jernbanetilsynets bevillinger, herunder bemanning, svarer til arbejdsopgavernes omfang.

#### **D. Metode**

28. Rigsrevisionen har som led i undersøgelsen gennemgået og analyseret materiale i relation til de enkelte delformål, herunder lovgrundlaget, relevant sagsmateriale i Trafikministeriet og Jernbanetilsynet, statistikmateriale mv. Undersøgelsen har inddraget den auditering af Jernbanetilsynet, som Det Norske Veritas, Danmark A/S gennemførte i oktober 2001 for Trafikministeriet samt Jernbanetilsynets virksomhedsberetning 1996-2001.

Rigsrevisionen har endvidere gennemført interviews og brevvekslet med Trafikministeriet og Jernbanetilsynet. Rigsrevisionen har desuden fået forevist systemer i Jernbanetilsynet til registrering af uheld og hændelser samt ledelsesinformationssystemer.

Rigsrevisionen har endelig gennemført interviews og brevvekslet samt fået forevist systemer til registrering af uheld og hændelser hos DSB og Banestyrelsen.

29. Beretningen har i udkast været forelagt Trafikministeriet og Jernbanetilsynet. De modtagne bemærkninger er i videst muligt omfang indarbejdet i beretningen.

### **III. Trafikministeriets tilsyn med Jernbanetilsynet**

30. Rigsrevisionen har undersøgt Trafikministeriets tilsyn med Jernbanetilsynet.

Rigsrevisionen har herunder undersøgt, om Trafikministeriet ved Jernbanetilsynets oprettelse gennemførte en analyse, der opgjorde de nødvendige ressourcer til opgaveporteføljen. Rigsrevisionen har videre undersøgt, om Trafikministeriet løbende har haft tilstrækkelig indsigt i Jernbanetilsynets opgaveløsning til at kunne vurdere produktion, resourcestyring og budgetoverholdelse. Rigsrevisionen har endelig undersøgt, om Trafikministeriet har sikret, at Jernbanetilsynet implementerer de anbefalinger, som fremgår af auditeringsrapporten fra 2001.

## A. Jernbanetilsynets oprettelse

31. Jernbanetilsynet blev oprettet ved lov nr. 336 af 1. maj 1996 om jernbanesikkerhed mv. med virkning fra 1. august 1996. Ifølge bemærkningerne til lovforslaget var oprettelsen af Jernbanetilsynet især begrundet i 2 forhold.

Det ene forhold vedrørte gennemførelsen af en overførselsforretning, der udsprang af overførslen af DSB's departementale funktioner til Trafikministeriets departement i 1993, som imidlertid var blevet udsat. Ved overførslen skulle overordnede sikkerheds- og tilsynsopgaver også overføres fra DSB til Trafikministeriets departement. Disse sikkerheds- og tilsynsopgaver for hele jernbanenettet og driften blev henlagt til Jernbanetilsynet.

Det andet forhold vedrørte forholdet til EU-retten om liberalisering af jernbanenettet, så andre jernbanevirksomheder kunne få adgang til jernbanenettet, hvilket forudsatte et uafhængigt organ, som kunne varetage sikkerhedsopgaver i forhold til de forskellige virksomheder.

32. Ved Akt 366 29/5 1996 fik trafikministeren Finansudvalgets tilslutning til at overføre i alt 4,5 mio. kr. fra henholdsvis DSB, Tilsynet med Privatbaner og Posttilsynet til en ny hovedkonto for Jernbanetilsynet. Oprettelsen af Jernbanetilsynet var således neutral for staten. I bemærkningerne til lovforslaget om jernbanesikkerhed var det allerede oplyst, at oprettelsen af Jernbanetilsynet blev forventet at være økonomisk neutral for staten.

Ifølge aktstykket blev Jernbanetilsynet etableret med 12 medarbejdere. Jernbanetilsynet fik lokaler i en bygning, hvor nogle mindre institutioner under Trafikministeriet også forudsattes at blive placeret, så der derved kunne opnås nogle samordningsfordele i form af fælles reception, bogholderi, trykkeri mv.

33. Ved etableringen af Jernbanetilsynet i 1996 blev følgende jernbaneinfrastruktur med tilhørende jernbanevirksomhed ifølge lovforslaget lagt ind under Jernbanetilsynets kompetence:

- DSB (og efterfølgende Banestyrelsen efter opdelingen af DSB)
- 13 privatbaner

- Storebæltsforbindelsen
- Den danske del af Øresundsforbindelsen
- Ørestadsselskabets minimetro
- Private sidespor, havnespor og havnebaner, veteranbaner, kommunale stamspor samt sporveje.

34. Rigsrevisionen har undersøgt, om Trafikministeriet ved Jernbanetilsynets oprettelse gennemførte en analyse, der opgjorde de nødvendige ressourcer til opgaveporteføljen.

Trafikministeriet har i august 2003 oplyst, at der hverken på tidspunktet for Jernbanetilsynets oprettelse eller i forbindelse med udarbejdelsen af lov nr. 336 af 1. maj 1996 om Jernbanesikkerhed blev foretaget analyser med henblik på at vurdere, om ressourcetildelingen ville svare til den opgaveportefølje, som Jernbanetilsynet fik i medfør af loven. Ifølge Trafikministeriet ville en analyse på dette tidspunkt næppe have kunnet tage højde for den senere udvikling, herunder især den hastigt gennemførte liberalisering af adgangen til at drive jernbanevirksomhed i Danmark.

Trafikministeriet har i øvrigt ikke kunnet fremlægge materiale for Rigsrevisionen til yderligere belysning af dette spørgsmål, ligesom der ikke findes en sag, der nærmere belyser overvejelserne ved oprettelsen af Jernbanetilsynet.

35. Undersøgelsen har vist, at Jernbanetilsynet blev oprettet, uden at Trafikministeriet foretog analyser af, om ressourcetildelingen afspejlede opgaveporteføljen. Selv om udviklingen er gået hurtigere, end Trafikministeriet havde forventet, ændrer det ikke på det forhold, at Trafikministeriet ved Jernbanetilsynets etablering ikke sikrede sig, at bemandingen havde den rette størrelse og sammensætning. Efterfølgende har justeringer af ressourcetildelingen taget udgangspunkt i den oprindelige ressourcetildeling, som imidlertid blev fastsat skønsmæssigt. Justeringerne er derfor foretaget på et usikkert grundlag.

Undersøgelsen har desuden vist, at Trafikministeriet ikke har haft en sag, hvor ministeriets overvejelser for etableringen af Jernbanetilsynet fremgår.



## **B. Trafikministeriets tilsyn med Jernbanetilsynets opgavevaretagelse**

36. Rigsrevisionen har undersøgt, om Trafikministeriet løbende har fulgt med i Jernbanetilsynets produktion, ressourcestyring og budgetoverholdelse.

### **a. Tilsyn med udarbejdelse af regler og normer**

37. I auditeringsrapporten fra 2001, som blev udarbejdet af Det Norske Veritas for Trafikministeriet, peges der bl.a. på mangler i regelgrundlaget på jernbaneområdet, og Jernbanetilsynet anfører ligeledes i virksomhedsrapporten 1996-2001, at manglerne i regelgrundlaget har en negativ indvirkning på liberaliseringen af jernbaneområdet.

Trafikministeriet har i august 2003 oplyst, at departementet har været orienteret om, at norm- og regelgrundlaget har været mangelfuldt, idet der i et vist omfang har været tale om ikke fuldt dækkende, utidssvarende eller for detaljerede regler. I visse andre tilfælde har normer ikke været nedskrevne. Dette har dog ikke været et særkende for Danmark, idet situationen er den samme i hele Europa. Der eksisterer dog normer fra den Internationale Jernbaneorganisation (UIC). Trafikministeriet har videre oplyst, at EU i 1990'erne iværksatte et større arbejde med udarbejdelse af fælles normer for jernbaneområdet, og arbejdet med at fastsætte nationale regler har i et vist omfang afventet EU-reglerne. Efterfølgende er der kommet fælles bestemmelser om interoperabilitet for både højhastighedstog og konventionelle tog, dvs. bestemmelser der sigter på, at togene kan køre på et hvilket som helst afsnit af banenettet i EU, hvilket forudsætter, at de forskellige jernbanetekniske systemer kan fungere sammen. Senest er der kommet et udkast til et sikkerhedsdirektiv.

38. Trafikministeriet har ikke stillet krav til Jernbanetilsynet om en vis produktion af regler og normer pr. år, bl.a. fordi der har været tale om et område med hastig udvikling, hvor både reglerne, der blev fastsat i omverdenen, og jernbanesektoren hele tiden ændrede sig.

### **b. Tilsyn med aktiviteter og ressourceforbrug mv.**

39. Trafikministeriet har ikke baseret sit tilsyn med Jernbanetilsynets aktiviteter mv. på en resultatkontrakt, en in-

stitutionsaftale e.l., og der foreligger ingen generel styringssag i ministeriet. Ministeriet har derimod haft løbende diskussioner med Jernbanetilsynet om fx timeforbruget til sikkerhedscertifikater – herunder om brugerbetaling.

Virksomhedsberetningen 1996-2001, som Jernbanetilsynet udarbejdede i forbindelse med auditeringen, var den første egentlige rapportering med økonomistyringsoplysninger fra Jernbanetilsynet, som ministeriet indhentede. Virksomhedsberetningen pegede på flere problemer, som fx manglende regelgrundlag, manglende ressourcer hos Jernbanetilsynet og utilstrækkelige bevillinger til udvikling af ledelsesinformationssystemer mv. Det var tanken, at Trafikministeriet herefter skulle modtage årlige rapporter fra Jernbanetilsynet. Trafikministeriet har i oktober 2003 oplyst, at det nu er aftalt med Jernbanetilsynet, at årsrapporterne for 2002 og 2003 tilgår ministeriet samlet ultimo februar 2004.

Trafikministeriet har oplyst, at auditeringsrapporten var den første systematiske information om, hvordan det stod til i Jernbanetilsynet. Auditeringen blev gennemført, fordi departementet havde information om en række problemer i Jernbanetilsynet. Rapporten bekræftede ministeriets information om problemernes karakter.

Trafikministeriet har desuden oplyst, at faglige forhold overlades til Jernbanetilsynet som følge af, at departementet ikke har den jernbanetekniske ekspertise. Departementet er endvidere rekursinstans for Jernbanetilsynets afgørelser, hvilket er endnu en årsag til, at departementet er tilbageholdende med at gå ned i sager på det jernbanetekniske område.

40. Undersøgelsen har vist, at Trafikministeriets løbende indseende i Jernbanetilsynet har været stærkt begrænset frem til udgangen af 2001.

Rigsrevisionen finder, at eftersom Jernbanetilsynet var en nyoprettet styrelse, og fordi området som oplyst af Trafikministeriet har været i hastig udvikling, burde Trafikministeriets tilsyn have haft en mere aktiv karakter.

41. Trafikministeriet har oplyst, at der med den nyoprettede Trafikstyrelse vil blive indgået såvel resultat- som resultatlønskontrakter, ligesom sikkerhedsområdet vil indgå i den løbende ledelsesrapportering, der er under opbygning.

42. Trafikministeriet har om Jernbanetilsynets nuværende bemanning på 24 årsværk oplyst, at de indgåede trafikpolitiske forlig på jernbaneområdet har sat grænsen for, hvor mange ressourcer der kunne tilføres Jernbanetilsynet. Jernbanetilsynet fik dog forøget sine bevillinger på finansloven for 2002 med 2 mio. kr.

### **c. Fastsættelse af gebyrer i Jernbanetilsynet**

43. Jernbanetilsynet har frem til 2003 opkrævet gebyrer for udstedelse af sikkerhedscertifikater og licenser til jernbanevirksomheder og infrastrukturforvaltere, helbreds-godkendelser, godkendelser af visse typer materiel og RID-vejledning om farligt gods. Størrelsen af gebyrerne har været fastsat skønsmæssigt og således ikke på grundlag af beregninger ifølge bestemmelserne i Finansministeriets Økonomisk Administrative Vejledning.

I 2002 blev der på finansloven afsat 1,2 mio. kr. i øgede bevillinger til Jernbanetilsynet til jernbanesikkerhed. Bevillingsforøgelsen skulle dække udgifter til certificering, dvs. godkendelse, af jernbaneteknisk personale. For 2003 og frem skulle udgifterne finansieres gennem gebyrer. Lovændringen af jernbanesikkerhedsloven i 2002 indebar yderligere opgaver for Jernbanetilsynet, som også skulle finansieres gennem gebyrer. Jernbanetilsynet har i efteråret 2002 foretaget foreløbige beregninger og kortlægning af områder med henblik på at kunne opkræve gebyrer for 2003.

Jernbanetilsynet har ikke selv haft mulighed for at udstede gebyrer på grundlag af de nuværende regler, idet Trafikministeriets skulle udstede en bekendtgørelse for gebyrfastsættelsen.

44. Rigsrevisionen har på denne baggrund gennemgået Trafikministeriets sag om gebyrfastsættelse. Det fremgår heraf, at der i april 2003 er udarbejdet et regneark samt et notat af 15. juni 2003 om fastsættelse af gebyr for visse af Jernbanetilsynets myndighedsopgaver tillige med et notat til Regeringens Økonomiudvalg fra juni 2003 om gebyrer på Jernbanetilsynets område.

Trafikministeriets sag er startet i april 2000, og sidste journalisering er foretaget i oktober 2002. Hverken regnearket om gebyrer, eventuel korrespondance eller notatet af 15. juni 2003 samt det udaterede notat til Regeringens Økonomiudvalg er journaliseret på sagen. Det fremgår af sagen, at

Trafikministeriet har modtaget materiale om gebyrer fra Jernbanetilsynet, men dette materiale er heller ikke journaliseret på sagen. Ministeriets sag om gebyrfastsættelse er således ufuldstændig, hvilket vanskeliggør en efterfølgende gennemgang af ministeriets overvejelser om gebyrfastsættelsen.

45. Gebyrsagen indeholder bl.a. et skøn over forventet tidsforbrug til de gebyrbelagte opgaver samt et skøn over timesats, produktionsomfang og samlede gebyrindtægter for perioden 2003-2005. Gebyrfastsættelsen er foretaget ved, at den gennemsnitlige omkostning pr. sagstime er beregnet på grundlag af finanslovsforslaget for 2003 og sammenholdt med et skøn over det gennemsnitlige timeforbrug for en sagsbehandling for hver af de typer godkendelser, der foreslås gebyrlagt.

46. Det fremgår af regnearket fra april 2003, at Trafikministeriet skønsmæssigt har fastsat gebyrer ud fra en timesats på 550 kr. Der er endvidere fastsat skøn over tidsforbrug til de enkelte gebyrer og skøn over udviklingen i opgaveomfanget for perioden 2003-2008. På grundlag heraf er der budgetteret med årlige gebyrprovenuer for perioden 2003-2008 på omkring 1,5 mio. kr. Forslaget indebærer både forhøjelser af eksisterende gebyrer og fastsættelse af nye gebyrer.

Rigsrevisionen kan imidlertid ikke foretage en efterkalkulation af beregningerne, da der ikke er et direkte beregningsgrundlag at kontrollere gebyrfastsættelsen på.

47. Trafikministeriet har den 5. september 2003 udstedt en bekendtgørelse om gebyrer på Jernbanetilsynets område. Bekendtgørelsen trådte i kraft den 13. september 2003. I et bilag til bekendtgørelsen er oplyst gebyrstørrelsen for de forskellige ydelser.

Undersøgelsen har dermed vist, at Trafikministeriet først i september 2003 fastsatte de nye gebyrer for diverse opgaver, der skulle have været iværksat med virkning for 2003, og som er forudsat på finansloven for 2003.

Rigsrevisionen finder, at Trafikministeriet burde have sikret, at korrekte beregnede gebyrer kunne være blevet opkrævet primo 2003.

### C. Implementeringen af auditeringsrapportens anbefalinger

48. Rigsrevisionen har gennemgået departementets sag om auditeringen af Jernbanetilsynet 2001 med henblik på at vurdere, i hvilket omfang departementet har fulgt op på, om Jernbanetilsynet implementerer auditeringsrapportens anbefalinger.

Departementet har i den forbindelse oplyst, at der er startet et udredningsarbejde, der forventes afsluttet i efteråret 2003, og som har til formål

- at fastlægge niveauer og terminologier for regler og standarder på jernbaneområdet,
- at fastlægge rolle- og ansvarsfordeling mellem myndighed og sektorens virksomheder og
- at prioritere arbejdet med at modernisere regler og standarder i henhold til den fastlagte struktur.

49. Det fremgår af sagen, at Jernbanetilsynet foreslog en udvidelse på 15 årsværk frem til 2004 i forhold til finanslovsforslaget for 2002 for at kunne efterleve anbefalingerne i auditeringsrapporten. Trafikministeriets departement gik ind for en udvidelse på 6 personer frem til 2004 under forudsætning af dels en øget gebyrindtægt, dels en fornyet stillingtagen i 2004.

Det fremgår videre af ministeriets sag, at såfremt auditeringsrapportens anbefalinger skulle implementeres, ville merbevillingerne for 2002 og 2003 udgøre knap 7 mio. kr. om året. Jernbanetilsynet fik imidlertid kun en bevillingsforøgelse på ca. 2 mio. kr. fra og med 2002. Det kan derfor konstateres, at bevillingsforøgelsen ikke dækkede det beløb, som var nødvendigt for at gennemføre auditeringsrapportens anbefalinger, og som lå langt under Jernbanetilsynets vurdering af bevillingsbehovet. Rigsrevisionen har i øvrigt ikke kunnet se af ministeriets sag, hvorledes Trafikministeriet har prioriteret anbefalingerne under hensyn til, at bevillingsforøgelsen på 2 mio. kr. fra og med 2002 ikke svarede til bevillingsbehovet.

Det fremgår i øvrigt af sagen, at ministeriet senest har udarbejdet en status over implementeringen af auditeringsrapportens anbefalinger pr. 21. februar 2002.

Trafikministeriet har oplyst, at det ikke var tanken, at bevillingsforøgelsen på 2 mio. kr. skulle stå alene. Regeringen traf i marts 2002 beslutning om, at det skulle overvejes at sammenlægge Jernbanetilsynet med andre tilsyn inden for transportområdet.

50. Ifølge bemærkningerne til lovforslaget af 27. februar 2002 om ændring af lov om jernbanesikkerhed i 2002 skete der en præcisering og opstramning af lovgrundlaget for Jernbanetilsynet og dets kompetence, som udsprang af auditeringen af Jernbanetilsynet. Loven indeholder en række ændringer, bl.a. vedrørende Jernbanetilsynets muligheder for at fastsætte regler, godkende rullende materiel, gennemføre undersøgelser samt regler om grænser for alkoholindtagelse blandt personale, der udfører sikkerhedsklassificerede funktioner.

51. Trafikministeriet har ved Akt 123 21/5 2003 anmodet Finansudvalget om tilslutning til, at der inden for Trafikministeriets område overføres bevillinger til den nyoprettede Trafikstyrelse for Jernbaner og Færger, hvori sektorens myndighedsopgaver samles. Trafikstyrelsen for Jernbaner og Færger er oprettet med virkning fra 1. juli 2003, og det er hensigten, at alle jernbanesektorens myndighedsopgaver på sigt skal samles i styrelsen.

Trafikstyrelsen får 3 primære hovedopgaver: indkøb og koordinering af statsligt indkøbt jernbane- og færgetrafik, infrastrukturplanlægning og jernbanesikkerhed.

Trafikministeriet har oplyst, at samlingen ønskes påbegyndt hurtigst muligt. Samlingen vil ske etapevis, idet opgaveoverførslen fra Jernbanetilsynet til Trafikstyrelsen forudsætter ændring af lov om jernbanevirksomhed. Lovforslaget forventes fremsat i første halvdel af november 2003 og forventes gennemført i løbet af 1. halvdel af 2004. Herudover skal der ske en sammenlægning af Jernbanetilsynets havaridel med Havarikommissionen for Civil Luftfart.

Undersøgelsen har vist, at Trafikministeriet har gennemført en række af disse ændringer i medfør af auditeringsrapporten, hvor oprettelsen af en ny styrelse er den mest vidtgående ændring.

Efter fuld indfasning i 2004 forventes Trafikstyrelsen for Jernbane og Færger at bære bemandet med ca. 70 årsværk. Den årlige nettobevilling i Trafikstyrelsen forventes i 2005 at udgøre 52,7 mio. kr. Bevillingerne skaffes ved en

omprioritering på jernbaneområdet, og oprettelsen af Trafikstyrelsen sker således inden for de allerede forudsatte rammer til jernbanen og uden yderligere ressourcetilførsel. Trafikministeriet har i august 2003 oplyst, at der som led i reorganiseringen foreslås yderligere 5 årsværk tilført arbejdet med myndighedsopgaver på jernbanesikkerhedsområdet. Trafikministeriet forventer, at samlingen af myndighedsopgaverne indebærer en større ressourcemæssig fleksibilitet, så Trafikstyrelsen vil kunne kanalisere ressourcer derhen, hvor behovet periodemæssigt er størst.

Rigsrevisionen bemærker hertil, at forøgelsen på 5 årsværk er skønsmæssig fastsat og ikke er et resultat af en analyse af, om ressourcetildelingen afspejler opgaveporteføljen. Det er endvidere en forudsætning for udnyttelsen af fleksibiliteten, at de nødvendige kvalifikationer er til stede. Jernbanetilsynet har tidligere oplyst, at det har været vanskeligt at besætte ledige stillinger, da ansøgerne ikke har haft de nødvendige kvalifikationer.

52. Jernbanetilsynet har oplyst, at der ikke er udarbejdet en fast handlingsplan for gennemførelse af anbefalingerne i auditeringsrapporten, fordi Jernbanetilsynet har manglet ressourcer til at gennemføre tingene.

Undersøgelsen har vist, at 7 ud af 10 anbefalinger er helt eller delvis gennemført medio 2003. Det vedrører revision af hjemmelsgrundlag, uafhængig undersøgelsesenhed, tilsynsstrategi, ledelsessystem og -systematik, kompetenceprofil og internationalt arbejde/kunde og proces. Der resterer herefter gennemførelse af anbefalinger om videnstyring, brugerfinansiering og øgede ressourcer, hvor Jernbanetilsynet ikke selv har indflydelse på de 2 sidstnævnte forhold, mens Jernbanetilsynet bevidst har nedprioriteret anbefalingen om videnstyring som følge af ressourcemangel.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Jernbanetilsynet blev oprettet, uden at Trafikministeriet gennemførte en analyse af, om ressourcetildelingen afspejlede opgaveporteføljen.

Undersøgelsen har også vist, at Trafikministeriets løbende tilsyn med Jernbanetilsynet har været stærkt begrænset frem til udgangen af 2001. Efter Rigsrevisionens opfattelse havde det været naturligt, at Trafikministeriets tilsyn med Jernbanetilsynet havde haft en mere aktiv karakter under hensyn til, at Jernbanetilsynet var en nyoprettet

styrelse, og fordi jernbanesektoren som oplyst af Trafikministeriet var i hastig udvikling. Trafikministeriet har efter 2001 taget en række initiativer som følge af auditeringsrapportens anbefalinger. Således vurderede ministeriet ressourcetsituationen i Jernbanetilsynet. Ministeriet skønnede, at det var nødvendigt med en bevillingsforøgelse på 7 mio. kr. for at efterkomme anbefalingerne i auditeringsrapporten. Undersøgelsen viste imidlertid, at Jernbanetilsynet kun fik en bevillingsforøgelse i 2002 på 2 mio. kr., hvilket ikke var i overensstemmelse med ministeriets skøn.

Trafikministeriet har oplyst, at det heller ikke var tanken, at bevillingsforøgelsen på 2 mio. kr. skulle stå alene.

Ministeriet har endvidere oplyst, at det var tanken, at Jernbanetilsynet fra og med 2002 skulle indsende årsrapporter med økonomistyringsoplysninger. Undersøgelsen har vist, at dette ikke skete. Trafikministeriet har oplyst, at årsrapporterne for 2002 og 2003 vil tilgå ministeriet samlet ultimo februar 2004.

Ministeriet har endelig oplyst, at den mest vidtgående ændring som følge af auditeringsrapportens anbefalinger er oprettelsen af den nye Trafikstyrelse.

Trafikministeriet har oplyst, at der med den nyoprettede styrelse vil blive indgået såvel resultat- som resultatlønskontrakt, ligesom sikkerhedsområdet vil indgå i den løbende ledelsesrapportering, der er under opbygning.

Efter Rigsrevisionens opfattelse havde det været naturligt, at Trafikministeriet havde prioriteret, hvilke af anbefalingerne der skulle gennemføres, når bevillingerne ikke svarede til bevillingsbehovet, og at ministeriet tidligere havde fulgt op på ministeriets egne krav til Jernbanetilsynets rapportering.

Undersøgelsen har desuden vist, at Trafikministeriet først i september 2003 har udstedt en bekendtgørelse, der muliggør opkrævning af korrekte gebyrer for Jernbanetilsynets arbejde, selv om gebyrerne er forudset på finansloven for 2003.

Undersøgelsen har vist, at Trafikministeriets tilsyn med Jernbanetilsynet fortrinsvis har omfattet bevillingsmæssige forhold for Jernbanetilsynet samt drøftelse af enkeltspørgsmål.

Det er Rigsrevisionens sammenfattende vurdering, at Trafikministeriet i den undersøgte periode burde have fulgt langt mere aktivt med i Jernbanetilsynets opgavevaretagelse.



## IV. Jernbanetilsynets brug af ledelsesinformationssystemer

53. Rigsrevisionen har i denne del af undersøgelsen ønsket at vurdere Jernbanetilsynets brug af ledelsesinformationssystemer. Rigsrevisionen har herunder undersøgt, om Jernbanetilsynet har et internt ledelsesinformationssystem, som tilvejebringer et dækkende, retvisende og rettidigt informationsgrundlag. Rigsrevisionen har desuden undersøgt, om oplysninger om tidsforbrug på enkeltopgaver anvendes til fordeling af ressourcer på Jernbanetilsynets forskellige opgaver. Endelige har Rigsrevisionen undersøgt, om de tilgængelige ledelsesinformationer anvendes i styringen af Jernbanetilsynet.

### A. Ledelsesinformationssystemer

54. Auditeringsundersøgelsen af Jernbanetilsynet i 2001 pegede bl.a. på mangler ved Jernbanetilsynets ledelsesinformationssystemer. Det blev anbefalet, at der blev udarbejdet et ledelsessystem for Jernbanetilsynets ledelses-, kerne- og støtteforretningsprocesser. Auditeringsrapporten fremhæver denne anbefaling som afgørende for, at de øvrige anbefalinger i rapporten får den ønskede effekt.

Det blev videre anbefalet, at der blev indført en mere synlig og systematisk ledelsessystematik for årlig opstilling af målsætninger og beslutninger om indsatsområder, løbende registreringer af vigtige nøgletal, løbende overvågning og opfølgning på resultater og afsluttende med en evaluering af mål, indsats og resultater.

55. Det fremgår af virksomhedsberetningen for 1996-2001, at Jernbanetilsynet har interne økonomistyringsoplysninger om følgende forhold:

- Udvikling i årsværk og anvendelse af årsværk fordelt på sagsbehandling, administration og ledelse.
- Personalegennemstrømning.
- Sygefravær.
- Økonomioplysninger i medfør af finansloven, hvor Jernbanetilsynet har udarbejdet analyser af udviklingen på forskellige konti.

56. Jernbanetilsynet konkluderede i virksomhedsberetningen om mulighederne for at ændre udviklingen i fremtiden, at det var nødvendigt at tilføre ressourcer for at løse problemerne/opgaverne vedrørende bl.a. udvikling og vedligeholdelse af regelgrundlaget, udvikling af edb-systemer, personalemanglen, uddannelse og de indre retningslinjer og ledelsessystemer.

57. Jernbanetilsynet har forklaret manglerne i ledelsesinformationssystemer med, at Jernbanetilsynet indtil 2003 ikke rådede over hverken kvantitative eller kvalitative ressourcer til løsning af opgaverne. Der har derfor ikke været udviklet systemer til registrering af ledelsesinformationer ud over personale og økonomi-/budgetoplysninger. Jernbanetilsynet har oplyst, at opgaven blev opprioriteret i forbindelse med bevillingsforøgelsen i 2002.

### **B. Tidsregistrering**

58. Jernbanetilsynets tidsregistreringssystem har ikke været af en kvalitet, der kunne anvendes til egentlig økonomistyring. Tidsregistreringssystemet har ikke været anvendt til planlægning af tidsforbrug på forskellige opgaver, da det ifølge Jernbanetilsynet viste sig, at planlægningen aldrig holdt stik.

Jernbanetilsynet har i 2003 indført et nyt tidsregistreringssystem med tilhørende vejledning, kontoplan etc. Jernbanetilsynet har oplyst, at der ikke tidligere har været penge til et egentligt tidsregistreringssystem.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Jernbanetilsynet i 2003 har fået et egentligt tidsregistreringssystem.

### **C. Styring på grundlag af ledelsesinformationer**

59. Jernbanetilsynet har oplyst, at manglen på ressourcer giver meget begrænsede muligheder for at styre institutionen internt på trods af, at ledelsen er bekendt og fortrolig med metoder til ressourcestyring. Jernbanetilsynet har generelt prioriteret ressourceanvendelsen til at forsøge at nå at løse de opgaver, der initieres eksternt – dvs. godkendelser og undersøgelser inden for en rimelig tid. Der har derfor ikke været opbygget systemer, der på baggrund af en strategi for Jernbanetilsynets opgaveløsning sammenknyt-

ter ressourcer til de forskellige opgaver, og hvor overvejelser og beslutninger dokumenteres systematisk.

Undersøgelsen har vist, at styringen af Jernbanetilsynet er blevet foretaget på et basalt niveau, og har taget sigte på primært at løse de opgaver, som knytter sig til kundebetjening, dvs. godkendelser og undersøgelser af uheld.

#### **D. Nye ledelsesinformationssystemer efter auditeringen**

60. Jernbanetilsynet har efterfølgende udbygget ledelsesinformationssystemerne på en række områder. Medio 2003 har Jernbanetilsynet ledelsesinformationssystemer vedrørende personaleforhold, økonomi, tidsforbrug og sagsstyring.

Derudover har Jernbanetilsynet ledelsesinformationssystemer om produktionen i form af antal tilsyn, antal undersøgelser, og antal påbud, henstillinger og anbefalinger. Jernbanetilsynet har videre – i lighed med 2002 – opstillet en række konkrete mål, der løbende følges op på.

Jernbanetilsynet har ikke ledelsesinformationssystemer om produktion i form af godkendelser og regeludstedelse. Jernbanetilsynet har oplyst, at opgaven hermed er nedprioriteret i forhold til andre opgaver, som er mere presserende, og som giver et større benefit. Jernbanetilsynet har udarbejdet nøgletal for 2002, men har i oktober 2003 endnu ikke afgivet årsrapport for 2002.

Undersøgelsen har vist, at Jernbanetilsynet medio 2003 endnu ikke har et færdigudviklet ledelsesinformationssystem. Undersøgelsen har samtidig vist, at i takt med udviklingen af ledelsesinformationssystemer bliver oplysninger fra systemerne brugt af Jernbanetilsynets ledelse i den løbende drøftelse af styringen af institutionen.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Jernbanetilsynet før auditeringen i 2001 kun i mindre omfang havde ledelsesinformationssystemer. Jernbanetilsynets styring af produktionen var derfor ikke baseret på tilstrækkelig systematisk viden om samspillet mellem Jernbanetilsynets ressourcer, aktiviteter og resultater.

Undersøgelsen har vist, at Jernbanetilsynets tidsregistreringssystem ikke har været af en kvalitet, der kunne anvendes til egentlig økonomistyring. Tidsregistreringssystemet har ikke været anvendt til planlægning af tidsforbrug på

forskellige opgaver, da det ifølge Jernbanetilsynet viste sig, at planlægningen aldrig holdt stik.

Jernbanetilsynet har i 2003 indført et nyt tidsregistrerings-system med tilhørende vejledning, kontoplan etc. Jernbanetilsynet har oplyst, at der ikke tidligere har været penge til et egentligt tidsregistreringssystem.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Jernbanetilsynet i 2003 har fået et egentligt tidsregistreringssystem.

Jernbanetilsynet har efter auditeringen i 2001 iværksat et arbejde med udvikling af ledelsesinformationssystemer. Medio 2003 er Jernbanetilsynet kommet langt i denne proces, men samtlige systemer er endnu ikke færdigudviklet.

## **V. Jernbanetilsynets tilrettelæggelse af sin opgavevaretagelse vedrørende tilsyn, regel-fastsættelse, godkendelser og uhedsundersøgelser**

61. Jernbanetilsynet er sikkerhedsmyndighed for al spor- trafik i Danmark, og Jernbanetilsynets opgaver er fastlagt i lov om jernbanesikkerhed. Jernbanetilsynet skal således:

- Fastsætte overordnede regler af sikkerhedsmæssig karakter
- Føre tilsyn med overholdelse af regler, uddannelse og organisation
- Godkende regler og delsystemer
- Godkende jernbanevirksomheder og infrastrukturforvaltere (sikkerhedscertifikat)
- Undersøge sikkerhedsmæssige hændelser (uheld og til- løb til uheld)
- Forvalte bestemmelser om helbredskrav.

62. Rigsrevisionen har i denne del af undersøgelsen ønsket at vurdere Jernbanetilsynets tilrettelæggelse af sin opgavevaretagelse vedrørende tilsyn, regel-fastsættelse, godkendelser og uhedsundersøgelser.

63. Jernbanetilsynet har i en generel bemærkning til Rigsrevisionen oplyst, at de forhold, der er påpeget i de følgende afsnit A-D, i princippet længe har været erkendt af Jernba-

netilsynet, men mulighederne for at afhjælpe disse har ikke været til stede som følge af en udpræget ressourcemangel. Det anføres i den forbindelse, at der er et markant misforhold mellem opgaver og såvel kvantitative som kvalitative ressourcer. Dette forhold er efter Jernbanetilsynets opfattelse en særskilt hæmmende faktor af væsentlig betydning for jernbanesektorens liberaliseringsproces. Mange af de forhold, der opstår som en følge af omstillingsprocessen fra selvforvaltning til myndighedsregulering, bliver derfor ikke løst på en tilpas hurtig og smidig måde.

Jernbanetilsynet har videre henvist til, at Jernbanetilsynet i foråret 2003 havde opslået en stilling, hvis formål var at systematisere og analysere informationer om hændelser mv. med henblik på en efterfølgende strategisk anvendelse af informationerne. Stillingen blev ikke besat som følge af dels mangel på kvalificerede ansøgere, dels etableringen af Trafikstyrelsen.

## **A. Tilsyn**

64. Rigsrevisionen har undersøgt Jernbanetilsynets tilsynsarbejde. Rigsrevisionen har herunder undersøgt, om Jernbanetilsynets udvælgelse af tilsynsemner sker på grundlag af en dokumenteret vurdering af væsentlighed og risiko. Rigsrevisionen har desuden undersøgt, om der er faste retningslinjer for, hvilke typer af konstaterede problemer der udløser hvilken påtale, herunder om disse retningslinjer foreligger i en form, så alle virksomhederne kan orientere sig i dem.

### **a. Planlægning af tilsyn og udvælgelse af tilsynsemner**

65. Jernbanetilsynets væsentligste opgave var, ifølge bemærkningerne til lovforslaget om jernbanesikkerhed fra 1996, at tilse, at jernbaneinfrastrukturforvaltere og jernbaneoperatører opfyldte sikkerhedsregler og andre nærmere angivne krav til sikkerheden. Jernbanetilsynets tilsyn vedrører de områder, der fremgår af § 2 i lov om jernbanesikkerhed, dvs. kontrol af sikkerhedsregler, jernbanemateriel og -anlæg, personers sikkerhedsmæssige kvalifikationer, sikkerhedsorganisationer, sikkerheds- og kontrolsystemer og overholdelse af regler for transport af farligt gods.

Tilsynsarbejdet planlægges for 1 år ad gangen. Planlægningen tager udgangspunkt i en ramme, hvor ressourceanvendelse og tilsynskategorier fastlægges.

66. Trafikministeriet har oplyst, at planlægningen af tilsynene i langt overvejende grad er gennemført ud fra en vurdering af risiko og væsentlighed.

Rigsrevisionens undersøgelse har imidlertid vist, at planlægningen frem til 2003 ikke har taget udgangspunkt i en nedskreven strategi omfattende de forskellige tilsynsområder, dækningsgrader mv., og at planlægningen ikke er foretaget på grundlag af en dokumenteret vurdering af væsentlighed og risiko.

Rigsrevisionen finder, at planlægningen af tilsyn bør foretages på grundlag af en nedskreven strategi. Jernbanetilsynet bør ved analyser vurdere risici og begrunde valget af de foretagne tilsyn.

67. Jernbanetilsynet benytter ikke en særskilt database for tilsyn. Planlægningen sker på baggrund af oplysninger i påbudsdatabasen, uheldsdatabasen og tilsynsidé-databasen, der er en database, hvor medarbejderne løbende lægger idéer ind i. Tilsynsidé-databasen er dog ikke blevet opdateret siden 2001.

Derudover foretages der hvert år systemtest, der gennemføres via reglerne om sikkerhedscertifikater. Jernbanevirksomhedsloven fra 1998 indeholder bestemmelser om licens og sikkerhedscertifikat for jernbanevirksomheder. I forbindelse med certificeringen foretager Jernbanetilsynet en godkendelse af virksomhedens sikkerhedsregler. Fra 2001 skal infrastrukturforvaltere også have licens og sikkerhedscertifikat.

68. Jernbanetilsynet har udarbejdet et fyldigt udkast til en tilsynshåndbog, der også indeholder principper for tilsynsstrategi med bl.a. prioriteringsprincipper for udvælgelsen af tilsynsemner. Tilsynshåndbogen har foreligget i udkast siden 2001, da Jernbanetilsynets ledelse ikke har godkendt udkastet. Jernbanetilsynet har i foråret 2003 oplyst, at udkastet til tilsynshåndbog skal ændres på en række områder, forinden tilsynshåndbogen kan danne grundlag for tilsynsvirksomheden.

69. Jernbanetilsynet har i foråret 2003 udarbejdet en strategi for tilsynsvirksomheden. Strategipapiret indeholder en kortfattet opstilling af især tilsynsområdet og tilsynets indhold samt i mindre omfang beskrivelser om gennemførelse af tilsyn og om tilsynsplan.

Oplysningerne om gennemførelse af tilsyn begrænser sig til stort set kun at omfatte nogle overskrifter, mens afsnittet om tilsynsplan væsentligst omfatter bestemmelse om tidspunkt for planens udarbejdelse og fordelingen af tilsyn på former tillige med skønnet tidsforbrug. Jernbanetilsynet har i tilknytning hertil udarbejdet et kort notat om tilsynsplanen for 2003, der indeholder dels grundlaget for tilsynsplanen (ressourcer), dels planlagte tilsyn fordelt på aktører med angivelse af tilsynsform.

Jernbanetilsynet har ingen skriftlige procedurer for opfølgning på konstaterede forhold under tilsynsbesøg.

Rigsrevisionen finder, at Jernbanetilsynets strategipapir for 2003 bør udbygges eller suppleres med retningslinjer for bl.a. anvendelse af risikoanalyser til udvælgelse af tilsynsemner, tilsyn der sikrer en ligelig behandling, mulighed for at give dispensationer, standardisering af rapportering (form og indhold), kvalitetssikring, rykkerpolitik m.m.

Rigsrevisionen finder endvidere, at udvælgelsen af tilsynsemner bør afspejle konstaterede forhold i Jernbanetilsynets uhedsregister og påbudsdatabase. Jernbanetilsynet har oplyst, at dette vil ske i forbindelse med ajourføringen af tilsynshåndbog.

70. Jernbanetilsynet har i perioden 1997-2002 i gennemsnit gennemført 19 tilsyn om året varierende fra 25 tilsyn i 1997 til 9 tilsyn i 2000. Ifølge rammen for tilsynsplanlægning i 2002 fremgik, at der blev planlagt anvendt 2 årsværk til tilsynsaktiviteter, hvilket skulle give mulighed for at gennemføre 78 tilsyn. Jernbanetilsynet nedjusterede medio 2002 planen som følge af ressourcemangel. Der blev således kun anvendt ca. 1 årsværk til tilsyn i 2002, hvilket medførte, at Jernbanetilsynet alene gennemførte 22 tilsyn i 2002.

Rigsrevisionen finder, at antallet af gennemførte tilsyn i perioden 1997-2002 har været meget begrænset både i forhold til jernbaneområdet og i forhold til Jernbanetilsynets egen planlægning.

71. Jernbanetilsynet har oplyst, at en forudsætning for gennemførelsen af tilsynsvirksomheden er, at der foreligger målbare krav og entydige retningslinjer. Da der imidlertid ikke foreligger sådanne krav og retningslinjer på samtlige områder, må en del af Jernbanetilsynets tilsynsvirksomhed efter Rigsrevisionens opfattelse basere sig på skønsmæssige vurderinger, hvilket indebærer en risiko for uensartede afgørelser.

72. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Jernbanetilsynet bør forbedre sin planlægning af tilsynsarbejdet samt sikre, at antallet af gennemførte tilsyn har det fornødne omfang.

## **b. Opfølgning på resultaterne af tilsyn**

### **Påbud**

73. Jernbanetilsynet kan bl.a. i forbindelse med tilsynsvirksomheden udstede påbud og rekommandationer til jernbanevirksomheder og infrastrukturforvaltere.

Et påbud (herunder forbud) udstedes med hjemmel i lov om jernbanesikkerhed og indebærer, at jernbanevirksomheder/infrastrukturforvaltere pålægges at gennemføre bestemte foranstaltninger inden for en angiven tidsfrist, samt at Jernbanetilsynet kan lade foranstaltningerne gennemføre for disses regning af andre, hvis foranstaltningerne ikke er gennemført inden tidsfristens udløb. Et påbud kan også indebære nedlæggelse af forbud mod fortsat drift på en strækning eller af anvendelse af materiel.

Jernbanetilsynet har oplyst, at Jernbanetilsynet gennem dets opfølgning har konstateret, at der ikke er problemer med aktørernes manglende efterlevelse af påbud. Jernbanetilsynets påbud er i øvrigt aldrig blevet anket til Trafikministeriets departement.

### **Rekommandationer**

74. En rekommandation kan bestå i en aftale, en henstilling eller en anbefaling. Der er ikke knyttet sanktionsmuligheder til rekommandationer.

Jernbanetilsynet anser en *aftale* for et påbud, der anvendes i de situationer, hvor der er enighed mellem Jernbanetilsynet og virksomheden. Ifølge Jernbanetilsynet er begrebet bragt i anvendelse med det sigte at opnå en mere smidig forretningsgang. I nogle tilfælde er der imidlertid op-



stået problemer om, hvorvidt repræsentanten for virksomheden er bemyndiget til at indgå sådanne aftaler, hvorefter der efterfølgende opstår uenighed, herunder også om hvad der er sagt. Jernbanetilsynet har oplyst, at en aftale konverteres til et påbud, såfremt aftalen ikke efterleveres. Da en aftale indgås i de tilfælde, hvor Jernbanetilsynet bedømmer forholdet som så alvorligt, at der kan udstedes et påbud, finder Rigsrevisionen, at Jernbanetilsynet ikke bør erstatte et påbud med en aftale. Rigsrevisionen lægger her vægt på, at der ikke er knyttet sanktioner til en eventuel manglende efterlevelse af en aftale, samt at en efterfølgende konvertering af aftalen til et påbud indebærer en unødigt forsinkelse.

Ved en *henstilling* forventes virksomheden at efterkomme Jernbanetilsynets anvisning snarest muligt. Forskellen på udstedelse af et påbud og en henstilling er, at Jernbanetilsynet ved en henstilling ikke anser risikoen for en hændelse som nært foranstående. Jernbanetilsynet har ikke skriftlige procedurer for opfølgning på rekommandationer, hvilket skaber risiko for tilfældigheder i opfølgningen. Jernbanetilsynet har oplyst, at Jernbanetilsynet arbejder på etablering af en database over rekommandationer, der forventes etableret i efteråret 2003, hvorefter forudsætningerne for en stringent opfølgning vil være til stede.

En *anbefaling* kan sammenlignes med et ”godt råd”, der kan højne sikkerhedsniveauet.

75. Ifølge Jernbanetilsynet har der været problemer med efterlevelse af henstillinger og anbefalinger. Jernbanetilsynet har i nogle tilfælde måttet rykke adskillige gange over flere år for at modtage et fyldestgørende svar fra virksomhederne. Jernbanetilsynet har i enkelte tilfælde ændret en rekommandation til et påbud som følge af manglende reaktion på sine henvendelser.

Påbudsregisteret anvendes ikke til direkte opfølgning på udstedte rekommandationer, da registeret ikke er ajourført. Eftersom der heller ikke er retningslinjer for opfølgning, er der opstået usikkerhed om, hvilke rekommandationer der er efterkommet, delvis efterkommet eller ikke efterkommet. Jernbanetilsynet har derfor været nødsaget til at iværksætte en afstemning med Banestyrelsen af rekommandationer og disses status for at få klarhed over antallet af eksisterende rekommandationer. Jernbanetilsynet vil efterfølgende

foretage en tilsvarende afstemning med jernbanevirksomhederne.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Jernbanetilsynet arbejder med at skabe en ajourført fortegnelse over status for rekommandationer og for påbud.

76. Jernbanetilsynet har i perioden 1996 - medio 2003 udstedt 471 påbud og rekommandationer. Heraf er 302 efterkommet, mens 32 er delvis efterkommet. 94 er ikke efterkommet, mens 43 mangler at blive rubriceret på årstal og status. Antallet af påbud og rekommandationer varierer meget fra 0 i 1996, hvor Jernbanetilsynet blev etableret 1. august, til 166 i 1999. I 2002 blev der udstedt 56 påbud og rekommandationer.

77. Jernbanetilsynet har ikke nedskrevne retningslinjer for, hvilke sikkerhedsmæssige forhold der udløser et påbud eller en rekommandation. Ifølge Rigsrevisionens opfattelse er det derfor overladt til en skønsmæssig vurdering af risikoen for en hændelse i hvert enkelt tilfælde, om et forhold giver anledning til et påbud eller en rekommandation. Bortset fra risikoen for uensartede afgørelser kan aktørerne heller ikke indrette sig på, hvad der ligger til grund for Jernbanetilsynets praksis.

Jernbanetilsynet har påpeget, at mangfoldigheden af sikkerhedsmæssige forhold altid vil efterlade en større eller mindre grad af skønsmæssig vurdering i den konkrete situation. En vejledning vil derfor blive af meget overordnet karakter og således måske mindre anvendelig.

78. Rigsrevisionen finder, at selv om en vejledning kun kan blive retningsgivende, bør Jernbanetilsynet alligevel påbegynde et udviklingsarbejde med en vejledning, der nærmere redegør for anvendelsen af, hvilke forhold der udløser et påbud henholdsvis en rekommandation. Jernbanetilsynet kan herved starte en proces, der med tiden, for aktørerne, vil skabe en større gennemsigtighed i den førte praksis.

## **B. Regelfastsættelse**

79. Rigsrevisionen har undersøgt Jernbanetilsynets arbejde med regelfastsættelse med henblik på at vurdere fremdriften i udarbejdelsen af et fuldt dækkende regelsæt for sikkerhed på jernbaneområdet.

80. Udviklingen på jernbaneområdet fra et overvejende statsligt monopol til en begyndende liberalisering har bl.a. forstærket behovet for, at der er et dækkende regelsæt, så jernbanevirksomheder og infrastrukturforvaltere umiddelbart kan få kendskab til, hvilke sikkerhedsmæssige regler og normer som de skal overholde ved afgivelse af bud på licitationer, ved drift, ved anskaffelser etc.

Ifølge bemærkningerne til lovforslaget om jernbanesikkerhed fra 1996 fremgår bl.a., at de dagældende sikkerhedsregler blev videreført, indtil trafikministeren bestemte andet, idet sikkerhedsreglerne skulle revideres i takt med bl.a. den tekniske udvikling. Jernbanetilsynet skulle via bemyndigelse fra trafikministeren i et begrænset omfang i forhold til eksisterende sikkerhedsniveau kunne fastsætte regler om sikkerhed på jernbaneområdet. Trafikministeriet udstedte i november 1998 en bekendtgørelse om henlæggelse af opgaver til Jernbanetilsynet. Ifølge bekendtgørelsen fastsætter Jernbanetilsynet regler om sikkerhed på jernbaneområdet. Jernbanetilsynets adgang til at fastsætte regler var dog samtidig begrænset til forhold af mindre omfattende karakter. Ifølge bekendtgørelsen er det Trafikministeriet, som fastsætter regler, der indebærer væsentlige systemændringer, eller som har væsentlig betydning for jernbanevirksomheder eller jernbaneinfrastrukturforvaltere. Medio 2003 har Jernbanetilsynet udstedt 1 bestemmelse i medfør heraf. Det fremgår ligeledes af bemærkningerne til lovforslaget fra 1996, at ”Sikkerhedsregler mv. udarbejdes i dag af de pågældende jernbaneinfrastrukturforvaltere og jernbanevirksomheder. Der ændres ikke med lovforslaget herved, idet eksisterende sikkerhedsregler mv. videreføres”. Det fremgår endvidere, at ”Jernbanetilsynets væsentligste opgave bliver imidlertid at tilse, at jernbaneinfrastrukturforvaltere og jernbanevirksomheder opfylder sikkerhedsregler og andre nærmere angivne krav til sikkerheden”.

Undersøgelsen har vist, at Jernbanetilsynet ved dets oprettelse ikke skulle være regeludstedende, men derimod en godkendende/kontrollerende myndighed i forhold til eksisterende og ændringer af eksisterende sikkerhedsregler.

81. Ved Jernbanetilsynets etablering i 1996 bestod jernbaneområdet væsentligst af DSB og 13 privatbaner. Regel og normfastsættelse blev alt overvejende foretaget af DSB. DSB's regler havde ikke hjemmel i hverken lovgivning el-

ler internationale aftaler, men DSB's regler afspejlede i et vist omfang UIC-regler. DSB's regler var endvidere ikke dækkende, idet DSB i mange henseender anvendte sin interne bedste praksis for jernbanesikkerhed. Endelig var reglerne ofte udformet til at dække et specifikt behov.

DSB og privatbanerne indsendte i henhold til lovens bestemmelser deres eget regelsæt til Jernbanetilsynet. Reglerne var derfor alene gyldige for den enkelte virksomhed og gav ikke anledning til nationale regler og normer, som kunne anvendes af nye operatører eller infrastrukturforvaltere. Ændringen med liberaliseringen af markedet medførte derimod, at de enkelte operatører og infrastrukturforvaltere betragtede deres egne regler som deres ejendom, der ikke var frit tilgængelig for konkurrenter.

82. Gennemførelsen af EU-regler om interoperabilitet i det transeuropæiske jernbanesystem for højhastighedstog i 1999 gav et fælles grundlag for regler, tekniske specifikationer mv. for højhastighedstog og udnyttelsen heraf på det europæiske jernbanelenet. Dele af det danske jernbanelenet er udlagt til højhastighedsområde, men Trafikministeriet har meddelt Kommissionen, at hele det danske jernbanelenet skal være et konventionelt område, dvs. et normalhastighedsområde.

I 2003 er de tilsvarende bestemmelser for konventionelle tog gennemført. Hensigten med direktivet er tilsvarende at skabe et fælles grundlag for konventionelle tog og udnyttelsen heraf på det europæiske jernbanelenet. Der skal herefter udarbejdes fælles tekniske specifikationer for interoperabilitet (TSI), men der går formentlig 3-4 år, inden disse foreligger. Der vil således herefter på en række områder være fastsat regler, som enhver kan gøre sig bekendt med.

83. Ved en ændring af lov om jernbanevirksomhed i 2001, der især vedrørte forholdene for jernbaneinfrastrukturforvaltere, blev det fastsat, at trafikministeren kunne fastsætte almindelige regler og normer for anlæg, vedligeholdelse og drift af jernbaneinfrastruktur mv. samt for forhold af betydning for jernbaneinfrastrukturens ensartethed og sikkerhed. Ifølge bemærkningerne til lovforslaget blev det forventet, at regler og normer blev udarbejdet af Banestyrelsen. Det var videre anført, at regler og normer med et sikkerheds-

mæssigt indhold blev fastsat efter indstilling fra Jernbanetilsynet.

84. Ved ændringen af lov om jernbanesikkerhed i 2002 blev Jernbanetilsynets opgavevaretagelse udvidet. I bemærkningerne til lovforslaget anføres det særligt om regelfastsættelse, at opgaven med at skabe generelle sammenhængende regelsæt for hele sektoren har vist sig større end forventet ved Jernbanetilsynets oprettelse. Jernbanetilsynet har derfor måtte påtage sig et forøget arbejde med at udarbejde regler, og denne opgave placeres fremover entydigt i Jernbanetilsynet.

Ifølge Jernbanetilsynet indebar lovændringen, at Jernbanetilsynet fik initiativpligten til at identificere "huller" i regelsættet og således ikke en forpligtelse til selv at forestå regeludarbejdelsen. Jernbanetilsynet har henvist til, at Jernbanetilsynet har drøftet lovændringen med Trafikministeriet, og at det på intet tidspunkt har været meningen, at Jernbanetilsynets fremover var ansvarlig for, at der var et velfungerende regelsæt. Jernbanetilsynet har endelig oplyst, at det endnu ikke er afklaret, hvem der fremover skal have ansvaret for regeludarbejdelsen. Forholdet drøftes i en arbejdsgruppe under Trafikministeriet i forbindelse med implementeringen af et EU-direktiv om jernbanesikkerhed. Det er ligeledes stadig uklart, hvilke regler der vil blive udarbejdet på europæisk plan, så der ikke eller kun i begrænset omfang skal udstedes supplerende nationale regler. Jernbanetilsynet finder det derfor vanskeligt at kvantificere, hvor stor en del af regeludstedelsesarbejdet, der resterer, førend der er et fuldt dækkende regelsæt.

Trafikministeriet har over for Rigsrevisionen fastslået, at Jernbanetilsynet har en aktiv forpligtelse til at fastsætte regler. Trafikministeriet har i den forbindelse henvist til lov om jernbanesikkerhed og lov om jernbanevirksomhed. Rigsrevisionens gennemgang har imidlertid vist, at der kan rejses tvivl om udstrækningen af Jernbanetilsynets pligt, og at Trafikministeriet og Jernbanetilsynet ikke er enige om omfanget af denne pligt.

85. Undersøgelsen har vist, at det medio 2003 endnu ikke er afklaret, hvem der har ansvaret for at udarbejde et sådant regelsæt, og at Jernbanetilsynet ikke kan kvantificere, hvor stor en del af regeludstedelsesarbejdet der resterer

før, der er et fuldt dækkende regelsæt. Trafikministeriet har oplyst, at Jernbanetilsynet har udarbejdet en ramme for regler i forbindelse med infrastruktur, samt at denne ramme er ved at blive udfyldt. Den færdige ramme vil ifølge Trafikministeriet give væsentligt forbedrede muligheder for en vurdering af behovet for udstedelse af et fuldt dækkende regelsæt for infrastrukturområdet.

Rigsrevisionen finder, at Trafikministeriet allerede ved Jernbanetilsynets oprettelse burde have klarlagt, hvem der havde ansvaret for regeludarbejdelsen. Det manglende regelsæt skaber usikkerhed for aktørerne om, hvilke regler og normer som er gældende for at kunne afgive et bud på en opgave, og er derfor hæmmende for et liberaliseret marked.

Trafikministeriet har oplyst, at ansvaret for udarbejdelsen af disse regler vil blive præciseret i det kommende lovforslag om jernbanesikkerhed. Det finder Rigsrevisionen hensigtsmæssigt.

86. Jernbanetilsynet har i virksomhedsberetningen for 1996-2001 skitseret en masterplan for udvikling af regelgrundlag. Masterplanen er i april 2003 blevet konkretiseret til at omfatte indsatsområder for regelgrundlaget for perioden 2003-2004. Masterplanens formål er ifølge Jernbanetilsynet at skabe et overblik over de mest påtrængende områder, der bør reguleres på det korte sigt med henblik på at fremme liberaliseringsprocessen. Jernbanetilsynet har videre oplyst, at den ønskede og ideelle projektorienterede tilgang til en løsning af opgaverne i masterplanen, herunder allokering af ressourcer og tid, vil kun være vejledende.

Der er ikke knyttet ressourcer til gennemførelsen af masterplanen, og planen forudsætter en konkretisering af, hvorledes planen forudsættes gennemført, herunder hvem der skal forestå udarbejdelsen af reglerne. Planen er således ifølge Rigsrevisionens opfattelse ikke operationaliseret.

87. Jernbanetilsynet har oplyst, at de af Rigsrevisionen påpegede problemer omkring det ufuldstændige regelværk er et af kerneproblemerne i liberaliseringsprocessen. Forholdet er i øvrigt stærkt medvirkende til, at Jernbanetilsynets myndighedsbehandling på en række områder, herunder godkendelser, må foregå på et mere detaljeret niveau end i en situation med et mere fyldestgørende regelværk. Det

ufuldstændige regelværk er således en selvstændig hæmmende faktor af væsentlig betydning for liberaliseringsprocessen.

88. Et liberaliseret marked forudsætter ifølge Rigsrevisionens opfattelse regulerede områder, da interessenterne (operatører/infrastrukturforvaltere/andre) skal vide, hvilke regler og normer der er gældende for at kunne afgive et bud på en opgave. Medio 2003 foreligger der imidlertid ikke et offentligt tilgængeligt og sammenhængende regelsæt, der kan understøtte en liberalisering. Jernbanetilsynets regel-/normdatabase er alene tilgængelig for ansatte i Jernbanetilsynet.

Rigsrevisionen er derfor enig i Jernbanetilsynets vurdering af, at det manglende regelsæt er hæmmende for et liberaliseret marked, samt at Jernbanetilsynet snarest bør klarlægge, hvor stor en del af regeludstedelsesarbejdet der resterer.

### **C. Godkendelser**

89. Rigsrevisionen har undersøgt Jernbanetilsynets arbejde med godkendelser. Rigsrevisionen har herunder undersøgt Jernbanetilsynets tilrettelæggelse af godkendelsesarbejdet og Jernbanetilsynets udstedelse af midlertidige godkendelser.

90. Ifølge lov om jernbanesikkerhed skal Jernbanetilsynet foretage godkendelser på en række områder. Imidlertid er der ifølge Jernbanetilsynet ikke generelt interne processer for de forskellige typer af godkendelser, der gør det klart, hvordan opgaven gennemføres, hvilken detaljeringsgrad Jernbanetilsynet skal ned på o.l. Jernbanetilsynet har oplyst, at der arbejdes på at få fastsat procedurer på området. Jernbanetilsynet anvender ca. 6-7 årsværk til godkendelsesarbejdet. Jernbanetilsynet har tilkendegivet over for Rigsrevisionen, at godkendelsesarbejdet besværliggøres af, at der kun eksisterer et mangelfuldt regelgrundlag, som arbejdet kan baseres på. Det manglende regelgrundlag betyder, at hver godkendelse skal gennemføres som en detailvurdering af hvert enkelt projekt.

Undersøgelsen har vist, at Jernbanetilsynet arbejder på at få fastlagt procedurer for godkendelsesarbejdet.

91. Jernbanetilsynet kan give midlertidige og permanente godkendelser. De midlertidige godkendelser gives altid med en tidsfrist. Jernbanetilsynet har dog haft svært ved at følge ordentligt op på dette. Når tidsfristen er overskredet, har virksomhederne fået en ny. En væsentlig grund til udstedelse af midlertidige godkendelser er ifølge Jernbanetilsynet, at virksomheder ikke leverer ønsket eller krævet materiale.

Det er den enkelte sagsbehandler i Jernbanetilsynet, som har pligt til at følge op de midlertidige godkendelser. De er registreret i de enkelte sager, men er ikke samlet noget sted. Jernbanetilsynet har ikke et samlet billede over, hvor mange midlertidige godkendelser der er givet, og hvad de er givet til.

Undersøgelsen har vist, at der ikke er faste procedurer for opfølgningen, samt at Jernbanetilsynet ikke har et samlet overblik over udstedte midlertidige godkendelser. Jernbanetilsynet har oplyst, at arbejdet med at få faste procedurer vil blive opprioriteret og fremskyndet.

92. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Jernbanetilsynet arbejder med at få fastsat procedurer for godkendelsesarbejdet, og at Jernbanetilsynet vil opprioritere arbejdet med at få fastsat procedurer for opfølgningen på midlertidige godkendelser.

#### **D. Uheldsundersøgelser**

93. Rigsrevisionen har undersøgt Jernbanetilsynets arbejde med uheldsundersøgelser. Rigsrevisionen har herunder undersøgt, om Jernbanetilsynet har etableret procedurer, der sikrer, at alle uheld og hændelser registreres hos virksomhederne og videreformidles til Jernbanetilsynet. Rigsrevisionen har desuden undersøgt, om systemet til registrering af hændelser og uheld er velegnet til udtræk af informationer, der kan anvendes til prioritering af undersøgelser. Rigsrevisionen har endelig undersøgt, om der er fastsat procedurer for, hvilke uheld og hændelser Jernbanetilsynet skal undersøge nærmere.

94. Jernbanetilsynet skal undersøge sikkerhedsmæssige hændelser, der defineres som ”enhver hændelse, hvor der er sket skade på personer, materiel eller infrastruktur, eller hvor sikkerheden har været udsat for fare eller kunne være blevet udsat for fare, samt hændelser med farligt gods, der



lækker eller lugter". Området for sikkerhedsmæssige hændelser er defineret meget bredt.

Det påhviler jernbanevirksomheder og infrastrukturforvaltere at underrette Jernbanetilsynet inden for en vis frist, hvis de har været impliceret i en sikkerhedsmæssig hændelse.

95. Jernbanetilsynet modtager typisk underretningen fra Driftscenter Danmark, som er Banestyrelsens centrale overvågning af trafikken på jernbanenettet. Driftscenter Danmark modtager oplysningerne fra trafikcentre rundt om i landet. Ifølge Jernbanetilsynet foregår denne del af informationsudvekslingen tilfredsstillende. Jernbanetilsynet modtager endvidere i mindre omfang underretning fra jernbanevirksomhederne og privatbaner m.m.

96. Jernbanevirksomheder og infrastrukturforvaltere skal endvidere hvert år indsende en sammenfattende rapport til Jernbanetilsynet over foregående års registreringer af hændelser, dvs. samtlige hændelser og dermed både sikkerhedsmæssige og mindre hændelser. Jernbanetilsynet har oplyst, at 2002 var første år, hvor disse registreringer skulle indsendes til Jernbanetilsynet, og at Jernbanetilsynet vil tage kontakt til de virksomheder, som ikke har indsendt registreringerne. Jernbanetilsynet har i øvrigt ingen strategi for behandlingen af de årlige indberetninger.

Undersøgelsen har vist, at Jernbanetilsynet medio 2003 ikke har fulgt op over for de virksomheder, som ikke har indsendt den lovpligtige årsrapport om samtlige hændelser for 2001.

97. Banestyrelsen registrerer samtlige hændelser i en database, der både er et indberetnings- og sagsbehandlersystem. En oprettet sag lukkes først, når der er fulgt op på hændelsen, og ansvaret for hændelsen er placeret. Dette er også en følge af, at jernbanevirksomheder og infrastrukturforvaltere selv skal iværksætte undersøgelser af de hændelser, som de har været impliceret i. Jernbanetilsynet har ifølge Banestyrelsen aldrig foretaget en revision eller efterkontrol af oplysningerne.

98. Jernbanetilsynet har i perioden 1997-2002 modtaget 1.547 underretninger stigende fra 104 i 1997 til 366 i 2002.

Udviklingen i antallet af underretninger skal formentlig forklares med en vis "begyndervanskelighed" til afledte effekter af liberaliseringen af jernbaneområdet. Det kan til sammenligning oplyses, at antal registrerede hændelser i Banestyrelsens system for samme periode har udgjort 13.986, hvoraf 12.363 hændelser er kategoriseret som sikkerhedsmæssige hændelser, svarende til knap 2.100 registreringer pr. år. Jernbanetilsynet har oplyst, at en række af de sikkerhedsmæssige hændelser alene skal indberettes til Jernbanetilsynet i årsrapporten.

99. Jernbanetilsynet kategoriserer underretningerne i 4 niveauer, hvor Jernbanetilsynet for niveau 1 og 2 selv foretager undersøgelser og afrapporterer undersøgelsen i henholdsvis en såkaldt stor og lille rapport. Jernbanetilsynet har ikke entydigt defineret, hvilke hændelser der falder ind under niveau 1 og 2. Det beror på en konkret vurdering af alvoren af hændelsen. I 2001 og 2002 har Jernbanetilsynet modtaget henholdsvis 18 og 10 underretninger, hvor Jernbanetilsynet har vurderet hændelserne til at være niveau 1 og 2 hændelser. Medio 2003 havde Jernbanetilsynet 13 igangværende undersøgelser. Jernbanetilsynets ledelse følger månedligt op på udviklingen på undersøgelsesområdet.

100. Jernbanetilsynet får periodevis udtræk fra Banestyrelsen, der sætter Jernbanetilsynet i stand til at følge udviklingen på bestemte områder som eksempelvis signalforbikørsler. Jernbanetilsynet har fra den 1. februar 2003 opdelt underretningerne i kategorier for at se, om der er et mønster i underretningerne. Opdelingen sker manuelt og anvendes som ledelsesinformation. Jernbanetilsynets uheldsregister giver ikke mulighed for en automatisk analyse af hyppighed af uheldstyper mv. og er derfor mindre velegnet til at give oplysninger om tendenser inden for hændelser. Jernbanetilsynet lægger underretningerne ind i uheldsregisteret. Derimod lægges de årlige indberetninger over samtlige hændelser ikke ind i registeret med undtagelse af signalforbikørsler. Uheldsregisteret indeholder således ikke en oversigt over samtlige forekomne hændelser.

Jernbanetilsynet har ikke fastlagt procedurer for efterkontrol af de registreringer, der foretages af virksomhederne og efterfølgende indberettes til Jernbanetilsynet.

Banestyrelsen og DSB har gennem længere tid foretaget opgørelser af henholdsvis antallet og karakteren af hændelser for at være opmærksom på aktuelle tendenser. Opgørelserne anvendes som en del af ledelsesinformationen.

Ifølge Jernbanetilsynet afholdes der ikke møder mellem Jernbanetilsynet, Banestyrelsen og DSB, hvor spørgsmål om registrering, kategorisering mv. af hændelser drøftes. Rigsrevisionen har ikke modtaget oplysninger om, at det kun skulle være en del af de sikkerhedsmæssige hændelser, som bliver registreret af jernbanevirksomhederne og infrastrukturforvalterne.

Rigsrevisionen finder, at oplysningerne fra virksomhederne om hændelser er et vigtigt grundlag for Jernbanetilsynets undersøgelsesarbejde, og at Jernbanetilsynet derfor ved efterkontrol bør sikre sig, at indberetningerne fra virksomhederne er korrekte.

101. Jernbanetilsynet anvender ca. 1½ årsværk på undersøgelsesaktiviteter, hvilket ifølge Jernbanetilsynet er for lidt, men er nødvendiggjort af ressourcemangel. Jernbanetilsynet har ikke udarbejdet en strategi for udvælgelsen og prioriteringen af undersøgelser. Jernbanetilsynet har oplyst, at et udkast til en undersøgelseshåndbog er blevet udarbejdet, men at arbejdet med udkastet har ligget stille siden starten af 2002.

Undersøgelserne styres og gennemføres i praksis af en enkelt nøglemedarbejder med assistance fra skiftende medarbejdere. Det er også denne nøglemedarbejder, som i første omgang vurderer, om Jernbanetilsynet skal iværksætte en undersøgelse og forestår opfølgningen heraf. Oplysningerne i Jernbanetilsynets uheldsregister anvendes ikke ved denne vurdering.

Rigsrevisionen finder det væsentligt, at Jernbanetilsynet har en undersøgelseshåndbog, der kan understøtte gennemførelsen af undersøgelser gennem fastlagte procedurer og vejledninger. Undersøgelseshåndbogen vil samtidig være et nyttigt værktøj for nye medarbejdere.

102. Jernbanetilsynet havde tidligere, dvs. frem til 1. oktober 2002, en fast procedure for den formelle sagsstyring gennem oprettelse af sagsnumre på hændelsen, samarbejde med politi, infrastruktur mv. Efter overgangen til digital forvaltning eksisterer der ikke længere sådanne procedurer.

Undersøgelsen har vist, at Jernbanetilsynet ikke har skriftlige procedurer for opfølgning på gennemførte undersøgelser.

Rigsrevisionen finder, at de manglende skriftlige procedurer for opfølgning skaber risiko for en uensartet opfølgning.

### Rigsrevisionens bemærkninger

#### *Ad tilsyn*

Undersøgelsen har vist, at planlægningen frem til 2003 ikke har taget udgangspunkt i en på forhånd fastsat og formuleret strategi omfattende de forskellige tilsynsområder, dækningsgrader mv. og er ikke foretaget på grundlag af en dokumenteret vurdering af væsentlighed og risiko.

Rigsrevisionen finder, at planlægningen af tilsyn bør foretages på grundlag af en på forhånd fastsat og formuleret strategi. Jernbanetilsynet bør ved analyser vurdere risici og begrunde valget af de foretagne tilsyn.

Rigsrevisionen finder, at Jernbanetilsynets strategipapir for 2003 bør udbygges eller suppleres med retningslinjer for bl.a. anvendelse af risikoanalyser til udvælgelse af tilsynsemner, tilsyn der sikrer en ligelig behandling, mulighed for at give dispensationer, standardisering af rapportering (form og indhold), kvalitetssikring, rykkerpolitik m.m.

Rigsrevisionen finder desuden, at udvælgelsen af tilsynsemner bør afspejle konstaterede forhold i Jernbanetilsynets uhedsregister og påbudsdatabase. Jernbanetilsynet har oplyst, at dette vil ske i forbindelse med ajourføringen af tilsynshåndbogen.

Rigsrevisionen finder endvidere, at antallet af gennemførte tilsyn i perioden 1997-2002 har været meget begrænset både i forhold til jernbaneområdets størrelse og i forhold til Jernbanetilsynets egen planlægning.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Jernbanetilsynet arbejder med at skabe en ajourført fortegnelse over status for rekommandationer og for påbud.

#### *Ad regelfastsættelse*

Undersøgelsen har videre vist, at det medio 2003 endnu ikke er afklaret, hvem der har ansvaret for at udarbejde et mere sammenhængende regelsæt, og at det ikke kan kvantificeres, hvor stor en del af regeludstedelsesarbejdet, der resterer før, der er etableret et fuldt dækkende regelsæt.

Rigsrevisionen finder, at Trafikministeriet allerede ved Jernbanetilsynets oprettelse burde have klarlagt, hvem der havde ansvaret for regeludarbejdelsen, og at Jernbanetilsynet snarest bør klarlægge, hvor stor en del af regeludstedelsesarbejdet der resterer. Det manglende regelsæt skaber usikkerhed for aktørerne om, hvilke regler og normer som er gældende for at kunne afgive et bud på en opgave.

Rigsrevisionen er enig i Jernbanetilsynets vurdering af, at det manglende regelsæt er hæmmende for et liberaliseret marked.

Trafikministeriet har oplyst, at ansvaret for udarbejdelsen af disse regler vil blive præciseret i det kommende lovforslag om jernbanesikkerhed. Det finder Rigsrevisionen hensigtsmæssigt.

#### *Ad godkendelser*

Undersøgelsen har vist, at godkendelsesarbejdet besværliggøres af, at der kun eksisterer et mangelfuldt regelgrundlag, som Jernbanetilsynet kan basere sit arbejde på. Det manglende regelgrundlag betyder, at hver godkendelse skal gennemføres som en detailvurdering af hvert enkelt projekt.

Undersøgelsen har desuden vist, at Jernbanetilsynet ikke har faste procedurer for godkendelsesarbejdet.

Undersøgelsen har videre vist, at der ikke er faste procedurer for opfølgningen på midlertidige godkendelser, samt at Jernbanetilsynet ikke har et samlet overblik over udstedte midlertidige godkendelser. Jernbanetilsynet har oplyst, at arbejdet med at få faste procedurer vil blive opprioriteret og fremskyndet.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Jernbanetilsynet arbejder med at få fastsat procedurer for godkendelsesarbejdet og vil opprioritere arbejdet med at få fastsat procedurer for opfølgningen på midlertidige godkendelser.

#### *Ad uheldsundersøgelser*

Undersøgelsen har vist, at Jernbanetilsynet medio 2003 ikke har fulgt op over for de virksomheder, som ikke har indsendt den lovpligtige årsrapport om samtlige hændelser for 2001.

Undersøgelsen har desuden vist, at Jernbanetilsynets uheldsregister ikke giver mulighed for en automatisk analyse af hyppighed af uheldstyper mv., og derfor er mindre velegnet til at give oplysninger om tendenser inden for hændelser.

Rigsrevisionens undersøgelse har endvidere vist, at uheldsregisteret ikke indeholder en oversigt over samtlige forekomne hændelser.

Rigsrevisionen finder, at Jernbanetilsynet bør fastlægge procedurer, der sikrer, at uheldsregisteret indeholder alle forekomne hændelser.

Rigsrevisionen finder, at oplysningerne fra virksomhederne om hændelser er et vigtigt grundlag for Jernbanetilsynets undersøgelsesarbejde, og at Jernbanetilsynet derfor ved efterkontrol bør sikre sig, at indberetningerne fra virksomhederne er korrekte, samt følge op på, at virksomhederne indsender de lovpligtige rapporter.

Rigsrevisionen finder det væsentligt, at Jernbanetilsynet snarest færdiggør arbejdet med den planlagte undersøgelse.

seshåndbog, der kan understøtte gennemførelsen af undersøgelser gennem fastlagte procedurer og vejledninger.

Undersøgelsen har vist, at Jernbanetilsynet ikke har skriftlige procedurer for opfølgning på gennemførte undersøgelser.

Rigsrevisionen finder, at de manglende skriftlige procedurer for opfølgning skaber risiko for en uensartet opfølgning.

#### *Sammenfatning*

Undersøgelsen har vist, at Jernbanetilsynets arbejde lider af mangler vedrørende bl.a. tilsynsplanlægningen, antallet af gennemførte tilsyn, procedurer vedrørende regelfastsættelse og godkendelser samt indsamling og registrering af sikkerhedsmæssige hændelser. Rigsrevisionen er opmærksom på, at manglerne som anført af Jernbanetilsynet kan være resultatet af ressourcemangel, samt at Jernbanetilsynet vil etablere faste procedurer for sin opgavevaretagelse.

Det er Rigsrevisionens sammenfattende vurdering, at Jernbanetilsynets opgavevaretagelse på en række områder har været utilstrækkelig.

Rigsrevisionen, den 27. oktober 2003

Annie Nørskov  
fg.

/Erik Dorph Sørensen