

# Banedanmark bliver til

## EU-projekt, straffeaktion eller?

Af Steen Ousager

### 1. PROBLEMET

#### Én eller to?

I 1997 kunne jernbanen i Danmark markere 150-året for åbningen af den første banestrækning. Men det var også året, hvor den danske jernbane undergik den største organisatoriske ændring nogensinde: Den 1. januar 1997 var den selvstændige banestyrelse, fra 2004 Banedanmark, med ansvar for anlæg og vedligehold af jernbanens infrastruktur, der ellers næsten altid havde ligget i statsbaneinstitutionen, således en realitet. Der var også andre momenter i denne organisationsændring, men det var bodelingen, der på den lange bane påkaldte sig størst opmærksomhed. Et humoristisk bud gav *Berlingske Tidende* i 2005: "Såvel i DSB som

*Banedanmark griner man i dag internt af den bodeling, der blev indledt i 1997 ... Og det tager da heller ikke lang tid, når man ringer rundt, at få den humoristiske udlægning af, at det er Banedanmark, der ejer den lille viser og DSB, der ejer den store på de ure, som findes på stationerne".<sup>1)</sup>*

Mærkelig nok var ideen, der indebar udskillelse af DSB-virksomheden DSB bane med godt 3.600 ansatte, tilsyneladende helt uvarslet kommet på bordet i forbindelse med et politisk forlig i oktober 1996. Det var lige før, lovmøllen ikke kunne følge med, og den nødvendige lovgivning trådte derfor først i kraft et par dage før, men uden opfølgende vejledninger, aktstykker mm.



*Banestyrelsen, senere Banedanmark, var blevet udskilt pr. 1. januar 1997 fra DSB. Ikke alle var enige, og dele af DSB-ledelsen havde været imod. Trolje fra Banestyrelsen på vedligeholdelsesopgave 1998 (foto: Peter Thornvig/DSB, Danmarks Jernbanemuseum).*

*Foruden nyanlæg blev sporudskiftning og vedligehold af hele infrastrukturen udført af Baneafdelingen, fra 1994 DSB bane. Her en skinneudlægningskran i 1960 (Danmarks Jernbanemuseum).*

I DSB's hovedsæde i den gamle kaserne i Sølvgade havde det udløst bemærkelsesværdige optrin: En centralt placeret ansat har således fortalt om det, der kunne minde om et alternativt Luciaoptog på gangene den dag i december 1996, hvor lovforslaget blev endeligt vedtaget. Pludselig var, da meddelelsen tikkede ind, en række medarbejdere inkl. direktøren for DSB bane jublende begyndt at løbe om i gangene i begejstring over, at de nu ikke længere skulle være ansat i DSB.<sup>2)</sup> Der var helt klart nogen i DSB, der gerne havde villet dette. Men ikke alle i den øvrige topledelse:

*"Engang var en opdeling af DSB i to virksomheder en utænkkelig tanke. To selvstændige virksomheder for noget så indlysende logisk sammenhængende som det at køre tog på de dertil hørende skinner. Det havde ingen fantasi til at forstille sig. Fra årsskiftet er denne utænkkelige tanke blevet til virkelighed. Den blev fostret i Bruxelles som et af de instrumenter, der skulle til for at modernisere og effektivisere de europæiske jernbaner".<sup>3)</sup>*

Sådan hed det i 1996 i lederen i decembernummeret af DSB bladet i samme anledning. Det er vanskeligt at afgøre,



*Porten til DSB's generaldirektorat, Sølvgade, København. Billedet er taget i 1947 i 100-året for den første danske jernbane. Ved 150-året i 1997 var færger, busser, rejsebureau og infrastruktur ikke længere en del af DSB. I 175-året havde DSB været en jernbaneoperatørvirksomhed og Banestyrelsen, senere Banedanmark, en uafhængig jernbaneinfrastrukturforvalter i 25 år (Danmarks Jernbanemuseum).*



hvad lederskribenten egentlig mente, men reelt stod der jo, at det var en ulogisk beslutning, og at den var kommet ind fra sidelinjen efter beslutning i EU. Og ikke nok med det: Beslutningen blev yderligere angivet som årsag til, at *DSB bladet* måtte ophøre med at udkomme, nu hvor den forhenværende etat øjensynligt skulle splittes. Alt var åbenbart vendt på hovedet.

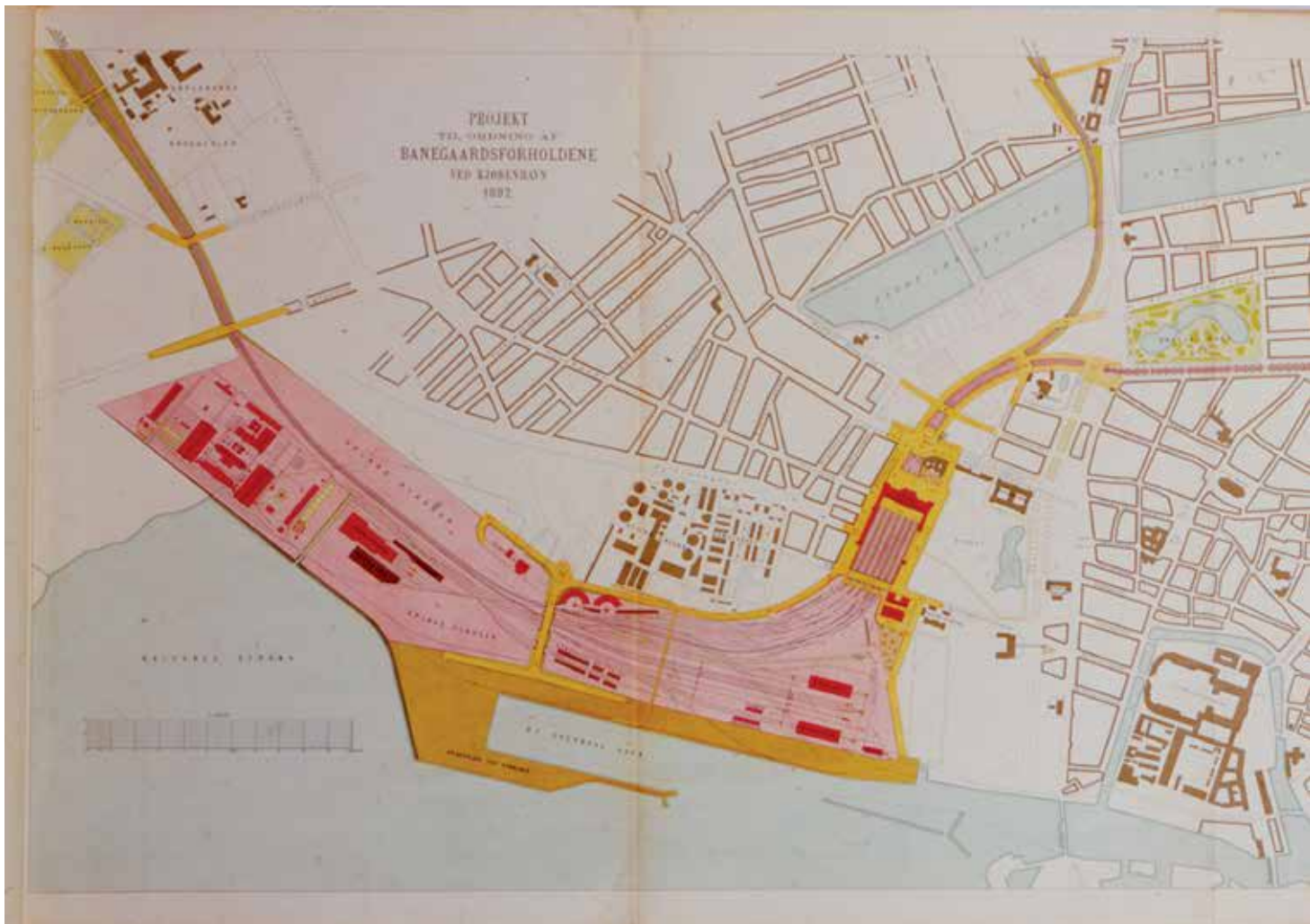
Samtidig var det tydeligt, at DSB-direktionen nu skulle finde sine egne ben. Ud trådte flere medlemmer og blev erstattet af nye. Administrerende direktør Henrik Hassenkam var lige efter nytår 1997 da også bemærkelsesværdigt neutral i sine udtalelser om udskillelsen. Men der faldt alligevel en række interessante udtalelser fra den nye direktion senere på året i anledning af udsendelsen af et såkaldt manifest: *"Vilkår for det nye DSB"*. Henrik Hassenkam udtalte således: *"Det er sund fornuft at holde DSB samlet, det giver et langt bedre og billigere jernbanesystem. Men der findes både blandt politikere og formentlig også internt i DSB det modsatte synspunkt"*.<sup>4)</sup>

Det var således en ret kontroversiel og øjensynligt også kompliceret sag, der var sat i søen, og tydeligvis ikke efter rådgivning fra DSB. Det var endda lige op til jubilæumsåret 1997, som alle kræfter i DSB arbejdede på at forberede. Her skulle DSB i egen optik med åbningen af Storebæltsforbindelsen og en række nye spændende produkter virkelig høste på de meget store infrastrukturinvesteringer, der havde været drøftet og planlagt siden den store *Plan 1990* fra 1975. Men hvad betød udskillelsen og bodelingen egent-

lig? Hvad var det, der blev delt? Og hvorfor skulle denne ændring tilsyneladende pludseligt gennemføres og i hvilken sammenhæng? Hvad var det med EU? Og hvad medførte bodelingen i praksis?

### Bodelingen i litteraturen

Selve bodelingen er der ikke rigtig blevet skrevet om bortset fra enkelte meget specifikke områder.<sup>5)</sup> Baggrunden er dog behandlet af journalisten Birgitte Marfelt, der især har set bodelingen som et politisk ønske om at handle på en påstand fra *Morgenavisen Jyllandsposten*. Ifølge artiklen dér skulle DSB's regnskaber have været sminkede.<sup>6)</sup> Det gentager læge René Flamsholt Christensen i sin bog om IC4-togene. Bogen forekommer lidt vel hurtigt skrevet. Lidt besynderligt afviser han først – og rimeligt nok – fremtidsforskeren Uffe Paludans påstande i bogen *DSB af sporet* fra 2014 som udokumenterede og konspiratoriske. Men senere vurderer han netop med Paludan som udgangspunkt, at DSB i 1990'erne "... var mere optaget af at optimere sin egen behovstilfredsstillelse end af at levere komfortable og tidmæssigt bejlelige transportmuligheder til kunderne til overkommelige priser." Bodelingen skulle herefter have været en "hovsaløsning" forårsaget af problemerne med DSB gods.<sup>7)</sup> Fælles for alle tre er, at EU-problematikken nævnes, men ikke analyseres særligt indgående.<sup>8)</sup> Og bortset fra Marfelt, der har foretaget en række interviews med aktørerne, er det uklart, hvad kildematerialet er.



## 2. BAGGRUNDEN

### Det traditionelle banesystem

Kort sagt – som Lars Bjarke Christensen i denne udgave af *Jernbanehistorie* også indleder med i sin beskrivelse af jernbanerne fra 1997 til 2022 – var der tale om et opgør med en meget lang tradition for både organisering og finansiering af jernbanedriften i Danmark, både når det gjaldt drift og anlæg. Historisk var de første jernbaner jo anlagt og drevet af private selskaber. Men fiaskoen med det private driftsselskab til de jysk-fynske baner fra 1861 til 1867 og uenighed med private entreprenører om nyanlæg førte til oprettelsen af de Jysk-fynske Statsbaner, der fra 1867 skulle overtage driften fra de private. Derudover var der til projektering m.m. af nyanlæg også etableret et statsligt anlægsselskab: Overingeniøren for Statsbaneanlæggene. De sjællandske jernbaner kom med efter statsovertagelsen i 1880 og sammensmeltningen med de jysk-fynske baner i 1885.

I Statsbaneanlæggene tog man sig ikke af vedligehold, det hørte hjemme i Baneafdelingen under DSB. Reelt var overingeniøren fra 1889 identisk med statsbanernes gene-

raldirektør, og en sammensmeltning var derfor i proces lang tid før 1906, hvor den formelt gennemførtes. Sådan fortsatte det grundlæggende trods mange omrokeringer og organisationsændringer frem til 1. januar 1997. Faktisk kan man sige, at en af de mest centrale opgaver i organisatorisk henseende gennem de første 150 år netop havde været at skabe national sammenhæng i jernbanedriften.

### Effektivisering og konkurrenceudsættelse

Nu var infrastrukturen pr. 1. januar 1997 så blevet udskilt fra DSB og overført til en ny statsvirksomhed. Groft sagt var det virksomhedsområdet, der hed DSB bane, som indgik i den ny virksomhed. Men der var også kommet nye opgaver til: tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet til de enkelte jernbaneoperatører og opkrævning af afgifter for jernbaneoperatørers benyttelse af jernbaneinfrastrukturen. Der var med andre ord tilsyneladende forventninger om, at flere operatører ville i gang og konkurrere med hinanden, og styringen af dette skulle den nye statsvirksomhed derfor stå for. Baggrunden var, at regeringen og opposi-



Mens vedligeholdelsen af banerne altid havde været en del af statsbaneorganisationen, eksisterede der frem til 1906 en særlig institution, benævnt "Statsbaneanlæggene". Det var her, alle nyanlæg, ligesom efter 1997, blev planlagt og sat i søen. Reelt var "anlæggene" dog en del af statsbanerne, og chefen, også benævnt Overingeniøren var enten underlagt eller identisk med generaldirektøren. Projekt til Ordning af Banegaardsforholdene ved Kjøbenhavn, 1892 (Danmarks Jernbanemuseum).



I 1997 overtog den selvstændige Banestyrelsen arbejdsområdet, som skulle konkurrenceudsættes mest muligt. Som det ses, holdt personalet dog fast i deres jakker med BANE på ryggen (foto: Rene Strandbygaard, 2006).

Organisation

DSBs ledelse

Administrerende direktør Henrik Hassenkam

DSB stabe

Stabschef Søren Tengvad  
 Sekretariatschef Gitte Sabroe  
 Personalechef Thuri Didriksen  
 Planlægningschef Ove Dahl Kristensen  
 Pressechef Henrik Uhr-Prahl  
 DSB økonomi: Økonomidirektør Carsten Krogsgaard Thomsen

DSB gods

Direktør Bruno Wigandt  
 Administrationschef Holger Hjort  
 Vognladningschef, salg, Arndt Møller Pedersen  
 Vognladningschef, produktion, Per Møhlholm  
 Kundeservicechef Anne-Lise B. Sørensen

DSB passager

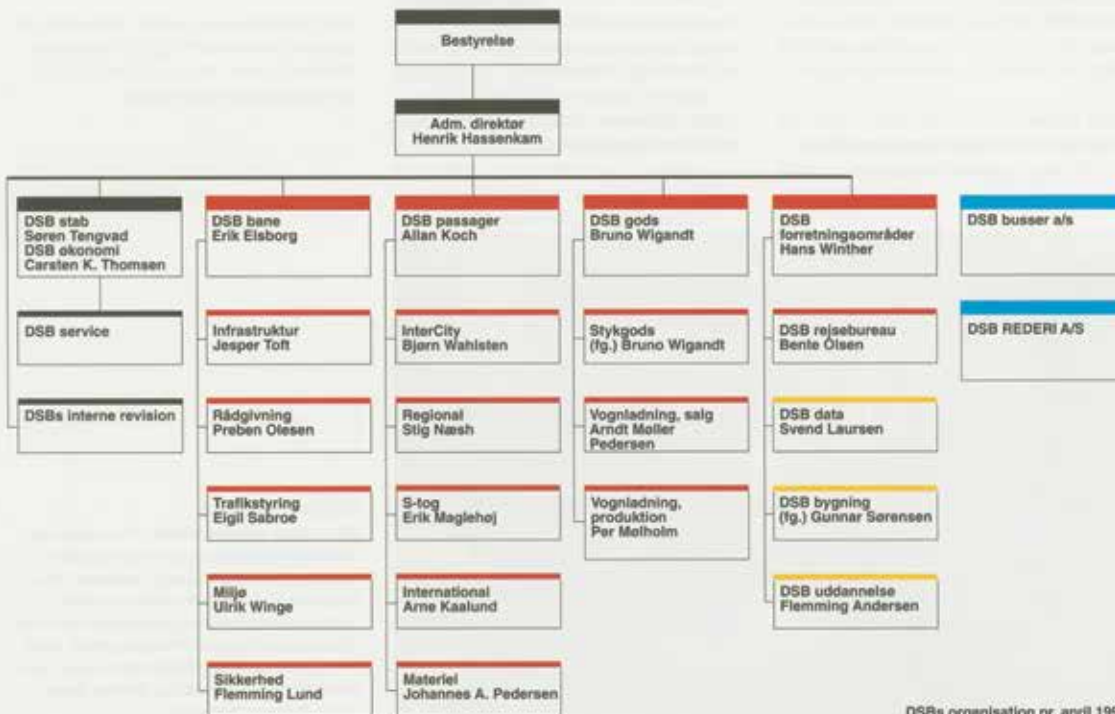
Direktør Allan Koch  
 Administrationschef Susanne Hejlesen  
 InterCitychef Bjørn Wahlsen  
 Regionaltogschef Stig Næsh  
 S-togschef Erik Maglehoj  
 Internationalchef Arne Kaalund  
 Materielchef Johannes A. Pedersen

DSB forretningsområder

Direktør Hans Winther  
 Administrationschef Eilert Løvborg  
 EDB-chef Svend Laursen, DSB data  
 Rejsebureauchef Bente Olsen, DSB rejsebureau  
 Fg. overarkitekt Gunnar Sørensen, DSB bygning  
 Uddannelseschef Flemming Andersen, DSB uddannelse

DSB bane

Direktør Erik Elsberg  
 Administrationschef Lene Grønfeldt  
 Overingeniør Jesper Toft  
 Overingeniør Preben Olesen  
 Trafikstyringschef Eigil Sabroe  
 Miljøchef Ulrik Winge  
 Projektkoordinator Henrik Nørgaard



DSBs organisation pr. april 1996



Frem mod 1997 og åbningen af den faste Storebæltsforbindelse begyndte udskillelsen af færgerdrift fra DSB som et led i den proces, der også omfattede udskillelse af en selvstændig infrastrukturforvalter, Banestyrelsen. Foto viser de tre nye intercity-færger på Storebælt i 1981 (Danmarks Jernbanemuseum).

tionen med Venstre og Konservative den 24. oktober 1996 havde indgået et forlig om DSB, hvor udskillelse, effektiviseringer og markante besparelser indgik.

I det efterfølgende lovforslag om etablering af en banestyrelse fra december 1996 hed det, at der skulle skabes rammer for en egentlig konkurrenceudsættelse, og man gik således videre end i 1993, hvor DSB havde etableret det, der i DSB-sprog blev benævnt virksomhedsområdet DSB bane. Her samlede man dengang alt vedr. infrastruktur, herunder spor, sikkerhed, vedligehold og trafikstyring, og i øvrigt gennemførtes regnskabsmæssig adskillelse mellem DSB bane og det øvrige DSB. I 1995 havde man endda taget skridtet videre ved på finansloven at oprette selvstændige hovedkonti uden overførselsadgang mellem de to dele af DSB.<sup>9)</sup>

Formålet med den vidtrækkende beslutning var forestillingen om, at *”Det forhold, at jernbaneinfrastrukturen er til rådighed for flere operatører, kan give en mere effektiv udnyttelse af de store investeringer i jernbaneanlæg og gennem konkurrence skabe større effektivitet hos operatørerne. Et af midlerne til at effektivisere forvaltningen og udbygningen af infrastrukturen er at udbyde opgaverne.”* Desuden skulle DSB i løbet af nogle år og senest i 1998 transformeres om efter Post Danmark-modellen, som der politisk havde været en betydelig begejstring over.

Under DSB skulle der desuden – og *”hurtigst muligt”* – etableres to aktieselskaber med egne bestyrelser for DSB Intercity og DSB s-tog, som netop var i færd med at få

leveret helt nye S-tog. Senest 1. januar 1999 skulle driftstilskuddet til DSB desuden fastsættes med udgangspunkt i kontrakter, hvori omfang, kvalitet og service og evt. efter udbud betaling herfor skulle fastsættes, kort sagt noget helt andet end den traditionelle finanslovsstyring og de allerseneste års rammestyring. Øjensynligt var projektet at rive det gamle DSB ned og bygge noget nyt op, som var mindre tilskudskrævende. Meget betegnende hed det da også om den nye styrelse, at den selvfølgelig skulle *”effektiviseres mest muligt”*.<sup>10)</sup>

Sluttelig var der spørgsmålet om betaling for jernbandedelen af Storebæltsforbindelsen, der omsider og med tre års forsinkelse stod over for at skulle åbne. Betalingsspørgsmålet var ikke en del af denne udskillelseslovgivning, men var indgået i det politiske forlig fra oktober. Hidtil havde det været forudsat, at DSB i årene 1997 og 1998 skulle betale 640 hhv. 740 mio. kr., hvilket reelt blev anset for umuligt.<sup>11)</sup> Nu blev det trukket ud af DSB og over i A/S Storebælt, idet dog Banestyrelsen på Storebæltsanlægget skulle stå for vedligehold.<sup>12)</sup>

Storebælt skulle således ikke længere belaste DSB, hvilket blev særligt fremhævet i Folketingets åbningstale i oktober 1996.<sup>13)</sup> Til gengæld skulle der betales infrastrukturafgifter for passagertrafik på helt op til 84 mio. kr. for andet halvår af 1997, hvor anlægget jo først lige var åbnet i øvrigt med udsigten til klækkelig besparelse for bilisterne, når billedelen lidt senere skulle tages i brug.<sup>14)</sup>

Lovgivningen om en banestyrelse indeholdt således mange motiver: liberalisering, effektivisering, konkurrenceudsættelse, omlægning af finansiering og forretningsmodel og et behov for at få nye øjne på de kolossale investeringer, der skulle foretages, hvis jernbanen skulle have en fremtid. Dertil kom åbenbart en påvirkning fra EF/EU, hvor det indre marked også krævede sit.

*Organisationsoversigt 1996. Som et led i implementeringen af EF's/EU's jernbanedirektiver var DSB frem mod 1997 både udførelses- og regnskabsmæssigt blevet opdelt efter produktområder (DSB Årsberetning 1996).*



### “... formidable forandringer...”

Loven stod da heller ikke alene. Samtidig med udskillelsesloven blev der behandlet og vedtaget lovgivning om DSB busser og DSB rederi, der allerede i 1995 var gjort til aktieselskaber, men ejet af DSB. Samtidig med udskillelsen overførtes nu DSB's aktiepost i de to selskaber til Trafikministeriet, der så fortsatte som eneaktionær. DSB skulle m.a.o. nu koncentrere sig om jernbanedrift.<sup>15)</sup> Desuden blev det besluttet at styrke trafikministeriets departement med seks årsværk fra DSB. Det skete konkret for at kunne tilse forvaltningen med jernbaneinfrastrukturen – herunder investeringer. Men det var jo tydeligvis også for at styrke den departementale politikfastlæggelse, som ellers i ret betydeligt omfang havde ligget i DSB.<sup>16)</sup> Endelig blev det også nødvendigt med et ændringsforslag til loven om en fast forbindelse over Storebælt, fordi det nu var Banestyrelsen, der skulle varetage forvaltningen af infrastrukturen, men i øvrigt ikke eje den. En særlig disput udspillede sig om ejendomsretten til de dele af lyslederkablerne, DSB i sin tid havde fået nedlagt, og som ikke skulle bruges til jernbaneformål.<sup>17)</sup>

I DSB blev den tidligere selvstændige division, DSB International, nu lagt sammen med DSB InterCity. Samtidig blev et af de store virksomhedsområder med egen direkt

*Ligesom med de faste forbindelser var der i spørgsmålet om elektrificering af store dele af det danske jernbanenet usikkerhed om den politiske planlægningshorisont. I første omgang blev det derfor kun til elektrificering af Kystbanen fra København til Helsingør. Frustrationerne i DSB's baneafdeling, senere DSB bane, var derfor voksende. Foto viser prøveopstilling af køreledningsmaster langs Klampenborg-Snekkersten ved Krogerupvej i 1984 (Danmarks Jernbanemuseum).*

tør, DSB passager, nedlagt, officielt fordi den i det nye DSB ville være for stor i forhold til de andre enheder, der nu var tilbage.<sup>18)</sup> Samtidig blev en række stabe tilhørende de tilbageblevne DSB-virksomheder lukket, mens der til gengæld blev oprettet et mindre direktionssekretariat, der skulle beskæftige sig med de mere strategiske problemstillinger. Meget sigende blev der nu også oprettet en økonomiafdeling.

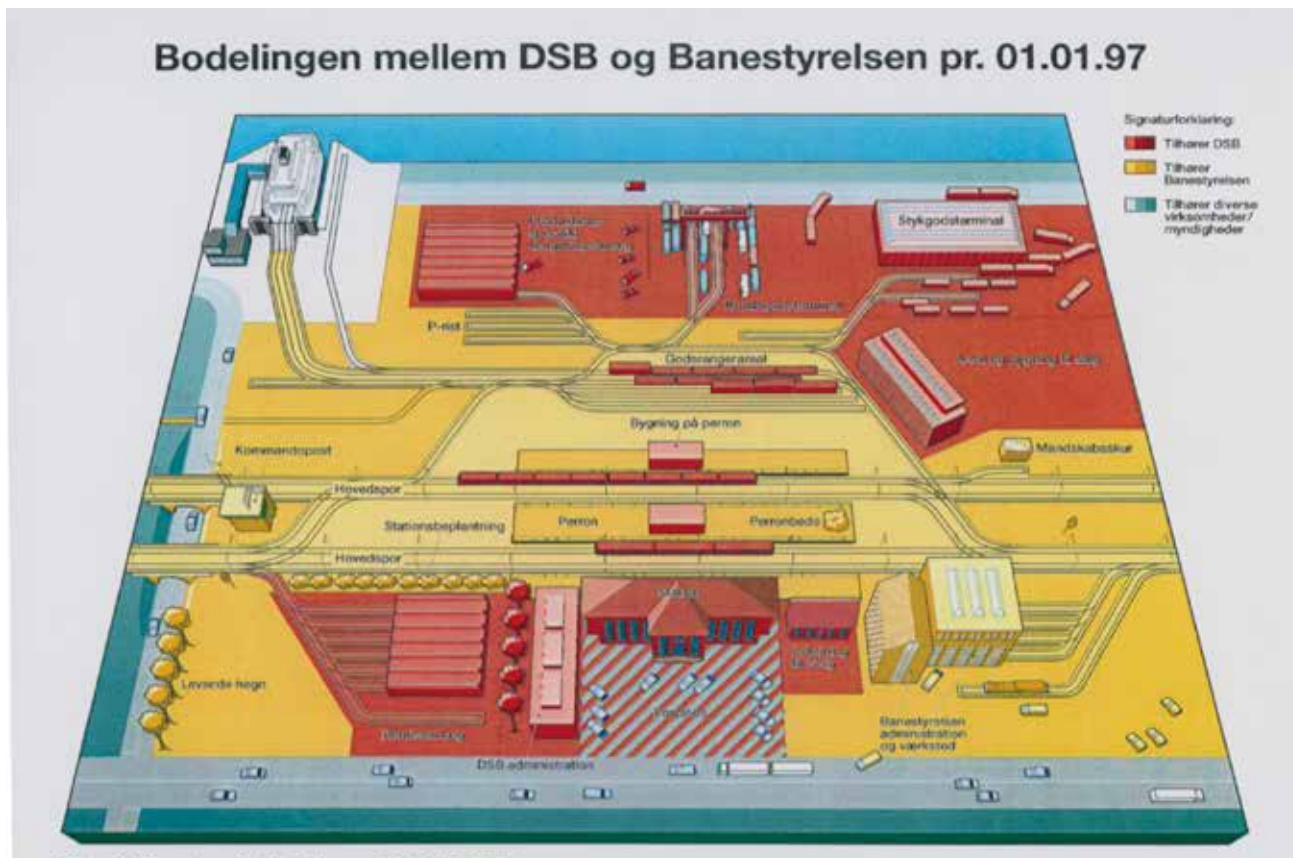
Udskillelsen var altså del af noget større, og et helt nyt, men meget mindre DSB var undervejs. Som den socialdemokratiske trafikminister Jan Trøjborg udtrykte det efter førstebehandlingen af de tre lovforslag: *“Det er jo formidable forandringer for organisationen, for politikerne i dette høje Ting og i virkeligheden også for de mange ansatte, der er tale om. Det er jo en mindre revolution, der er gennemført.”* Nu skulle de statslige selskaber og i denne sammenhæng operatørdelen af den kollektive trafik på jernbaneskiner sættes fri, så de kunne, som trafikministeren fortsatte, fungere som *“selvstændige selskaber, der er i almindelig og kommerciel konkurrence som DSB Busser og DSB Rederi [og som] har været en succes”*.<sup>19)</sup>

### Implementering af bodelingen

Konkret var der afsat en pulje på 300 mio. kr. til udskillesoperationen. I erkendelse af de problemer, den nye ordning kunne udløse, var det besluttet, at der skulle etableres et koordineringsorgan til at løse praktiske problemer. Det kunne være i forbindelse med køreplanlægning, trafikstyring og information, og så skulle de bidrage til at sikre integration af operatørernes ønsker i Banestyrelsens vedligeholdelses- og investeringsplanlægning. Et nyt organ var således prisen for den sammenhæng, der, som det blev erkendt, ville gå tabt med udskillelsen, og som i hvert fald i DSB havde været et afgørende argument for at holde tingene samlet. I første omgang blev der dog henvist til, at det måtte afvente en bekendtgørelse, som aldrig kom.<sup>20)</sup> Til gengæld oprettede DSB selv et sekretariat, benævnt



## Bodelingen mellem DSB og Banestyrelsen pr. 01.01.97



Det var gået meget hurtigt med at udskille DSB bane til Banestyrelsen. Vejledninger m.v. var derfor først på plads halvandet år senere. Bilag til Bodelingshåndbog af 17. juli 1998 (Danmarks Jernbanemuseum).

DSB trafikplanlægning, for driftsdirektøren. Her skulle alle overordnede forhold i den aktuelle deling behandles herunder forholdet mellem operatør og infrastrukturejer i relation til køreplaner og kanaltildeling mm.<sup>21)</sup>

Bemærkelsesværdigt nok – eller nok snarere, fordi det endnu var lidt uklart, hvordan den skulle implementeres – var der ikke megen omtale af dette i DSB's medarbejderblad *Perron P*. Her nævntes godt nok hen over efteråret 1996 et "Nyt DSB i støbeskeen", men der var i forhold til udskillelsen af DSB bane ingen spor af konkrete overvejelser, om hvordan det skulle ske.<sup>22)</sup> Det var i så henseende bemærkelsesværdigt, at medarbejderbladet nok omtalte det politiske forlig fra oktober, men overskriften til artiklen handlede ikke om udskillelsen, men om nedlæggelse af DSB passager.<sup>23)</sup>

Var der tale om en organisatorisk revolution, var denne samtidigt blevet gennemført revolutionært hurtigt – og øjensynligt uden nogen forudgående analyser af konsekvenser og beregning af de dermed forbundne udgifter, bortset fra at det skulle være statsfinansielt neutralt. At det skulle gå stærkt, var der heller ingen tvivl om, og derfor blev der efter forliget nedsat en meget kraftfuldt besat arbejdsgruppe, der skulle forberede det videre forløb. For bordenden sad trafikminister Jan Trøjborg. De andre med-

lemmer var ministeriets departementschef, Ole Zacchi, foruden direktøren for DSB, Henrik Hassenkam og formanden for DSB's bestyrelse, Børge Munck Ebbesen. Ved siden af var der også nedsat en arbejdsgruppe internt i DSB. Alt kunne selvfølgelig ikke være klar 1. januar 1997. Man skulle langt hen langt hen på foråret, før Banestyrelsen overhovedet kunne melde ud, at dens organisation var blevet fastlagt.

Reelt var det en yderst kompliceret proces, der nu var sat i gang, og faktisk forelå der heller ikke før i juli 1998 en håndbog i, hvordan det faktiske skulle ske. Dog var det skitseret i aktstykket nr. 321 af 9. september 1997 om bodelingen mellem DSB og Banestyrelsen, men kompleksiteten havde hurtigt vist sig omkring især bygningernes, arealernes og de såkaldte anlægselementers tilhørsforhold. Bl.a. derfor tog det mere end et år herefter at få udarbejdet vejledningen. Håndbogen var et væsentligt supplement til aktstykket, og det havde da også været nødvendigt her at præcisere en lang række begreber og de forvaltningsmæssige aftaler, der var indgået mellem DSB og Banestyrelsen i denne forbindelse. Ikke overraskende havde bodelingen også givet anledning til en række spørgsmål til Finansudvalget, og svarene herfra var derfor ligeledes indarbejdet i håndbogens definitioner og afgørelser. Men reelt var vejledningen langt fra færdigbearbejdet og behandlet.<sup>24)</sup>



### 3. BODELINGEN I PRAKSIS

#### Bevillingsoverførsler og moms

Set oven fra var det jo simpelt nok for den store klump: Det var sporanlæggene med tilhørende bygninger, herunder planlægning af nyanlæg, der sammen med relevante dele af DSBs fællesfunktioner skulle overføres med de dertil hørende drifts- og anlægsbevillinger fra aktivitetsområdet "Statsbanerne". Som det fremgår af aktstykke 321 fra september 1997 og Finansministeriets forudgående behandling i juli, var det allerede på plads med finansloven for 1997. Med aktstykket blev der nu truffet beslutning om de resterende bevillingsmæssige konsekvenser.<sup>25)</sup>

Det største beløb vedrørte momsforholdene: DSB drifts- og anlægsbevilling skulle således opskrives med 45,2 hhv. 2,6 mio. kr. Modsat kunne de tilsvarende bevillinger i Banestyrelsen afløftes for købsmoms på 81,1 hhv. 76,3 mio. kr. En af udfordringerne var, at nyanlæg til passagertrafik var momsfristaget og derfor ikke kunne afløftes for moms. Det kunne til gengæld den momsbelagte godstrafik. I tilfælde, hvor et anlæg skulle benyttes til både passager- og godstrafik, kunne der derfor kun ske delvis momsaflyftning.

Der var således mange teknikaliteter, der skulle afklares, og på en række områder var det endnu hen i 1997 heller ikke besluttet, hvordan der skulle ske bevillingsoverførsel mellem DSB og Banestyrelsen i forbindelse med de ændrede ejendomsforhold: "Der har ... vist sig store praktiske vanskeligheder med at få opstillet et tilstrækkeligt pålideligt

grundlag ... Der er tale om betaling af el, vand, varme og huslejestigninger som følge af, at man overgår til fastsættelse af husleje på markedsvilkår".<sup>26)</sup> Men også bevillingsoverførsler vedr. igangværende stationsforbedringer inkl. opsætning af elevatorer samt vedligeholdelsesforpligtelser vedr. godspor på havne og kombiterminaler samt arealpleje gav anledning til usikkerhed.

#### Arealer og bygninger

Men så var der jo også praksis og den fysiske virkelighed i form af overflytningen af relevante dele af DSB's fællesfunktioner og fordelingen af jernbanetekniske anlæg, bygninger og arealer - den egentlige bodeling. Her var den oprindelige tanke, at "Som hovedprincip anvendes, at Banestyrelsen tillægges de funktioner, der potentielt vil skulle anvendes af andre operatører end DSB".<sup>27)</sup> Men allerede i den indledende fase op til lovbehandlingen havde der været heftige drøftelser om, hvor stationer og godsterminaler hørte til. Direktør i DSB bane og kommende direktør i Banestyrelsen, Erik Elsborg, kæmpede længe for at overtage de faciliteter, der kunne tænkes at være flere brugere eller operatører til. Det var DSB's synspunkt, at flertallet af de 289 stationer i fremtiden ville blive betjent af én operatør. Kun et lille mindretal og derunder de største ville i givet fald have interesse for andre - typisk afledt af udenlandsk trafik ind i eller gennem Danmark.<sup>28)</sup>

*Allerede før den nødvendige bodelingslovgivning var på plads, udbrød der en større krig om, hvem der skulle have ansvaret for stationer samt kombi- og godsterminaler efter 1997. DSB bane, den fremtidige banestyrelse, holdt på, at det var den; DSB, at de skulle. Her vandt DSB, ikke af hensyn til princippet om konkurrenceudsættelse, som jo skulle være den egentlige begrundelse, men af hensynet til kunderne! Kombi-terminal under opførelse i Padborg, 1987 (Danmarks Jernbanemuseum).*

Elsborg og DSB Bane syntes at have fat i den lange ende ved at henvise til, at konkurrencen ikke var helt reel, hvis en operatør, nemlig statsselskabet DSB, stod med alle kortene på hånden. Omvendt pegede DSB's direktør Henrik Hassenkam på, at stationer og godsterminaler var helt essentielle i dets kundetilpasning og forretningsmodel. Var meningen at konkurrenceudsætte og anvende den nye banestyrelse som den upartiske tildeler af infrastruktur i den nye lovgivnings ånd, var en beslutning til DSB's fordel ikke logisk og blev da også stærkt kritiseret af erhvervslivets organisationer.<sup>29)</sup> En trafikforsker konkluderede da også en del år efter, at beslutningen "...forekommer at udgøre en juridisk, organisatorisk og driftsmæssig hindring for konkurrence-dygtige løsninger, idet monopollignende markedsbetingelser opretholdes".<sup>30)</sup>

Ideen var vel med sigte på tilskudsbehovet at tage et vist hensyn til DSB's indtjeningsmuligheder - i dette tilfælde mere end det overordnede konkurrencesynspunkt. Det hed i en af ministerens talepapirer simpelthen: "Jeg har valgt at lægge vægt på, at det først og fremmest drejer sig om at få gjort DSB mere kundeorienteret og serviceminded. Derfor foreslår jeg, at stationer og godsterminaler kommer til at tilhøre DSB".<sup>31)</sup> I ministeriets 7. kontor havde der ellers været opbakning til DSB banes synspunkt, dog med undtagelse af S-banens stationer: Her anså man det - noget specielt og skrivebordsagtigt - for "... væsentligt, at DSB S-tog A/S fødes med tilstrækkelige aktiver til at sikre finansieringen af de 112 nye tog. Derfor bør S-stationerne indgå i selskabet".<sup>32)</sup> Om det var derfor, er uklart, men som nævnt forblev stationerne jo altså i DSB.



*Der var også uenighed om, hvem der skulle overtage færgehavnene efter maj 1997. Da ejendomsinvesteringer skulle være med til at finansiere DSB, fik det ansvaret for afviklingen af færgehavnene i Nyborg og Knudshoved. Færgehavnen i Nyborg, april 1997 (foto: Kurt Jeppesen, Danmarks Jernbanemuseum).*

Formentlig var det med tilsvarende argumentation som for godsterminaler og de øvrige DSB-stationer, at også køreplanstilrettelæggelsen forblev i DSB, der dog måtte afgive nogle medarbejdere til Banestyrelsen.<sup>33)</sup> Påstanden i Banestyrelsen var omvendt – ligesom med stationer og kombiterminaler – den logiske, at skulle der være reel konkurrence, så kunne udarbejdelsen af køreplan ikke være en enkelt operatørs prærogativ, men måtte overgå til styrelsen. Også dette blev et stridspunkt, ligesom sikkerhedsfunktionen og herunder havarigruppen skulle blive det. Hvad enten der var brugt et forkert udtryk, eller der var tale om et kompromis, blev godsterminaler dog overført til Banestyrelsen. Kombi- og stykgodsterminaler med særligt produktionsspecifikt udstyr forblev til gengæld i DSB. For firmaspor og postterminaler skulle der i hver enkelt tilfælde laves en aftale afhængigt af den rolle, DSB havde haft ved indgåelse af kontrakten for det pågældende spor.

I øvrigt var et andet generelt princip, at arealer skulle tilhøre den part, der ejede elementet på arealet, og at arealer, *“... som er specifikke for jernbaneoperatøren DSB, forbliver i DSB”*, som det nu hed. Det gjaldt også salgarealer og byggerettigheder over baneterræn. Alle øvrige arealer og bygninger skulle overgå til Banestyrelsen, der selvfølgelig skulle have de bygninger og anlæg, der skulle anvendes i forbindelse med infrastrukturen. Var der enighed om princippet, bortset altså for stationer og kombiterminaler, var det sværere med konkrete bygninger som den på Kalvebod Brygge, der indeholdt omfattende tekniske anlæg. Det lykkedes dog efter den første bodelingsplan nogenlunde at enes. Når det var besluttet, at et areal eller en bygning skulle endeligt overgå til DSB, skulle en udmatrikulering og tinglysning finde sted, og netop denne proces krævede en mangeårig indsats med adskillige ansatte i en egen afdeling, der ikke beskæftigede sig med andet.<sup>34)</sup> Som statsinstitution havde DSB's arealer jo ikke været matrikulerede før.

Opdelingen var ikke helt let at beskrive, så derfor var der også udarbejdet to farveplancher, der skulle illustrere aktstykket, og som er gengivet her i artiklen. I forhold til

arealerne var det tilsyneladende ikke så kompliceret: Alle anlæg der, som station, remiser, klargøringsanlæg, stykgods- og godsterminaler samt visse bygninger og installationer på perroner som ventesale og kiosker samt billetautomater, blomsterkummer, bænke skulle bruges af operatøren, hørte til DSB. Tilsyneladende forudsattes det, at der kun skulle være én operatør, nemlig DSB, eller at konkurrerende operatører enten skulle leje sig ind hos DSB eller skulle opføres deres egne faciliteter til betjening af kunderne. Det forhold var da også som nævnt tidligere afklaret før selve lovbehandlingen. Dengang blev det aftalt, at DSB havde “modtagerpligt”, hvilket betød, at det skulle stille faciliteter til rådighed, men præcis hvordan var ikke afgjort og blev da heller ikke nævnt i håndbogen. Faktisk blev beslutningen om kombiterminaler da også omgjort, men først langt senere. Det skete ikke med stationerne. Derfor er det besynderligt nok fortsat DSB, der ejer de stationer, hvor Arriva, Lokaltog m.fl. nu er eneste operatører.

### **Stationer og godsterminaler**

Ser man bort fra de helt afgørende stationer og kombiterminaler, var det også ganske indlysende, at Banestyrelsen skulle have alle de arealer, bygninger og spor, der anvendtes i forbindelse med infrastrukturen inkl. perronerne – herunder med tele- og datakabler bl.a. til sikkerhedsanlægge. Udgangspunktet var at få etableret så “rene” linjer som muligt, så det blev enten DSB eller Banestyrelsen, der skulle stå som ejer af de relevante bygninger – helst på bygningsniveau eller evt. på etageniveau. Men vist nok ganske mange bygninger skulle benyttes af begge parter. Fællesbygninger skulle derfor overgå til største bruger, selvom det også blev bestemt meget løst og upræcist, at hvor begge parter skulle bruge samme bygning eller etage, kunne der etableres lejemål, der kunne fortsætte, hvor lejer ønskede det. Men huslejen skulle fastsættes på markedsvilkår. På stationerne var det konkret et problem, at DSB's personale nu ikke længere skulle have adgang til sik-

På almindelige stationer skulle Banestyrelsen stå for driften af alle typer informationselementer som fx passagerinfo og togviserskilte. På S-togsstationerne var det imidlertid DSB, der generelt stod for alt over perronhøjde undtagen kiosker og ventesale m.m. For bl.a. hovedbanegården i København gjaldt dog særlige regler (foto: Peter Thornvig/DSB, 1999).

ringsanlæggene. Der blev derfor bygget om, så kun Banestyrelsens medarbejdere havde adgang.

Arealer, der var specifikke for jernbaneoperatøren DSB, skulle som nævnt forblive i DSB. Men også salgbare arealer og byggerettigheder over terræn skulle forblive i DSB. Her skulle de indtægter, der kunne skaffes ad denne vej, dække udgifterne til omstillingen og i øvrigt være med til at opfylde de krav, der var stillet til DSB i den gældende rammeaftale. For havnene gjaldt særlige regler. I det oprindelige og første udkast til en bodeling fra 18. november 1996 skulle havnene overføres til Banestyrelsen. Det endte dog med, at Nyborg og Knudshoved, men ikke Korsør og Halskov skulle forblive i DSB. Det ville efter Storebæltsanlæggets færdiggørelse så både have oprydningsforpligtelsen og indtægterne fra et salg efter oprydningen. Her spillede tydeligvis også et andet princip ind.<sup>35)</sup> Juridisk var der også et særligt problem med stationer som fx Odense. Det nye banegårdcenter var blevet bygget hen over sporet, der nu var Banedanmarks. Med bodelingen betød det, at én ejer kom til at have areal og bygning hen over en anden ejers grund, og det var i henhold til gældende lovgivning ikke muligt. Også her måtte juristerne på hårdt arbejde.

### S-tog er ét, andre et andet

Ser man nærmere på de gengivne farvelagt plancher, bliver det dog også her klart, at konstruktionen byggede på mange andre forudsætninger. Der var således ret betydelige forskelle på fordelingen mellem DSB og Banestyrelsen på regional- og fjernstogsstationer på den ene side og S-togsstationer på den anden side. S-togsnettet havde på en række områder særlige løsninger bl.a. med passagerinformation. Således hørte hele konstruktionen inkl. overdækning og belægning på gangbroer og trapper til perron helt og fuldt til DSB på S-togsstationer, mens det på de øvrige kun gjaldt fundamentet og for trapper til perron slet ikke.

Til gengæld skulle DSB alligevel stå for den indre skal på perrontunneller, men det var så endnu et punkt, hvorom



Bodelingshåndbogen noterede med fed fremhævet skrift: *“Er endnu ikke endeligt afklaret!!”* Ideen var, at Banestyrelsen skulle stå for de ydre adgangsveje og DSB for de indre. En indre adgang var en vej, der begynder og/eller slutter i en stationsbygning/forhal eller en perrontunnel uden adgang til det fri. Men her var der jo virkelig mange muligheder for blandinger, ikke mindst på S-togsnettet. Det gjaldt fx for elevatorer og elevatortårne, hvor de nogle steder klart kunne henvises til en af kategorierne ydre eller indre adgangsveje, men andre steder var blandet sammen. Også her kunne man derfor finde bemærkningen *“Forhold vedr. adgangsveje er endnu ikke endeligt afklaret!!”* På S-togsstationer var det i henhold til planchen DSB, der skulle eje og drive alle typer af passagerinformationselementer som skærme og skilte, højttalere, lys og ure, mens det på de “almindelige” stationer var Banestyrelsen. Affaldsbeholdere og dermed tømningen var også DSB’s, Men det var Banestyrelsen, der skulle rydde sne og feje perroner. Det var jo Banestyrelsen, der ejede perronerne.

På en station som Københavns Hovedbanegård eller Hellerup med dens S-tog, kystbanetog, internationale tog og godstog samt enkelte perroner, der kunne benyttes af både S-tog og godstog, måtte det ikke have været helt nemt. Det samme var tilfældet for ni andre stationer i det stor-københavnske område, der derfor heller ikke betegnedes

## Bodeling på regional- og fjerntogsstationer



## Bodeling på S-togsstationer



*“Djæveln ligger i detaljen”. Det gjorde det også her, og bodelingen blev en dyr og langvarig affære. Bilag til Bodelingshåndbog af 17. juli 1998 (Danmarks Jernbanemuseum).*

som S-togsstation, selv om de også blev betjent af S-tog. På “Lille Nord” fra Hillerød til Snekkersten/Helsingør, der jo ellers ikke var en S-togsbane, blev stationerne her så omvendt alligevel henregnet til samme kategori som S-togene, Snekkersten, hvor Lille Nord blev optaget på Kystbanen, dog undtaget. Bodelingen var således langt mere kompliceret, end det umiddelbart kunne synes, og det ser ud til, at der blev indgået en lang række kompromiser, hvor konsekvensen af dem ikke altid var lysende klar og i forhold til virkeligheden heller ikke kunne være det.

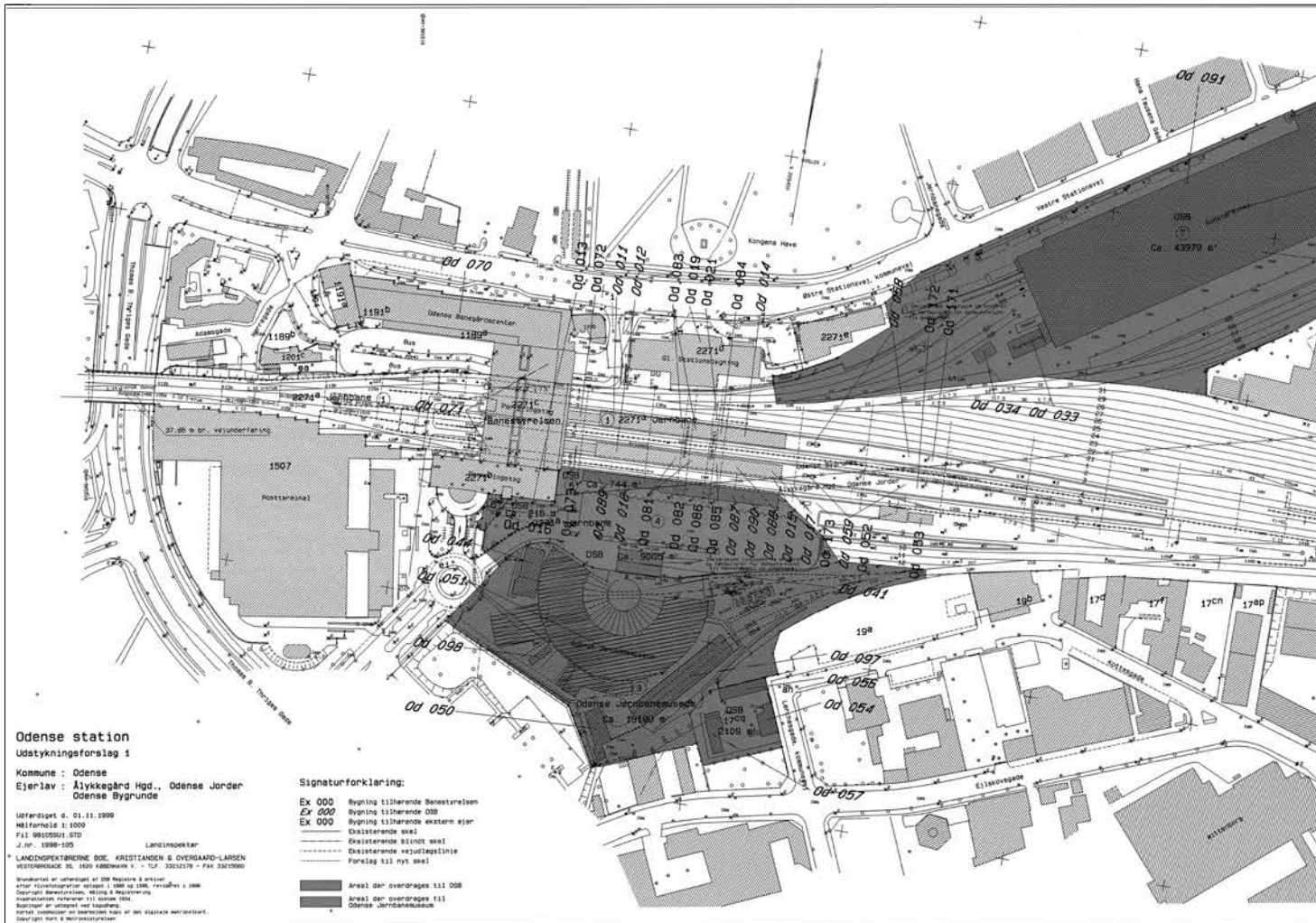
### **Spor og teknik**

Heller ikke spordelingen var ukompliceret, særligt når det gjaldt sidespor. Kommunale stamspor og en række andre sidespor skulle høre under Banestyrelsen. Spor i remise-

anlæg og hjælpespor samt spor i kombigodsterminaler og på tilstødende læsseveje samt stykgodsterminalspor hørte til DSB, fordi de så hørte til operatørproduktionsapparatet. Godsterminaler, men ikke kombigodsterminaler og stykgodsterminaler med deres særlige produktionspecifikke udstyr, skulle henregnes til Banestyrelsen, fordi de blev opfattet som spor. Postterminaler, firmaspor og spor til og i reparationsværksteder og klargøringsanlæg skulle være hos DSB og Banestyrelsens i forening. Ideen var den indlysende, men i praksis ganske komplicerede, at sporområder, der havde betydning for hovedsporets kapacitet, var en del af baneinfrastrukturen og dermed Banestyrelsens. Spor, der var særlige i forhold til godsoperatørens aktiviteter, måtte placeres i DSB. På de pågældende spor skulle der derfor opsættes skel, så hver part tydeligt kunne afholde udgifterne forbundet med eget område.



*Af praktiske grunde blev holdepladser på Lille Nord fra Hillerød til Snekkersten bodelt, som var det en S-togsstrækning (foto: Peter Thornvig/DSB, 2001).*



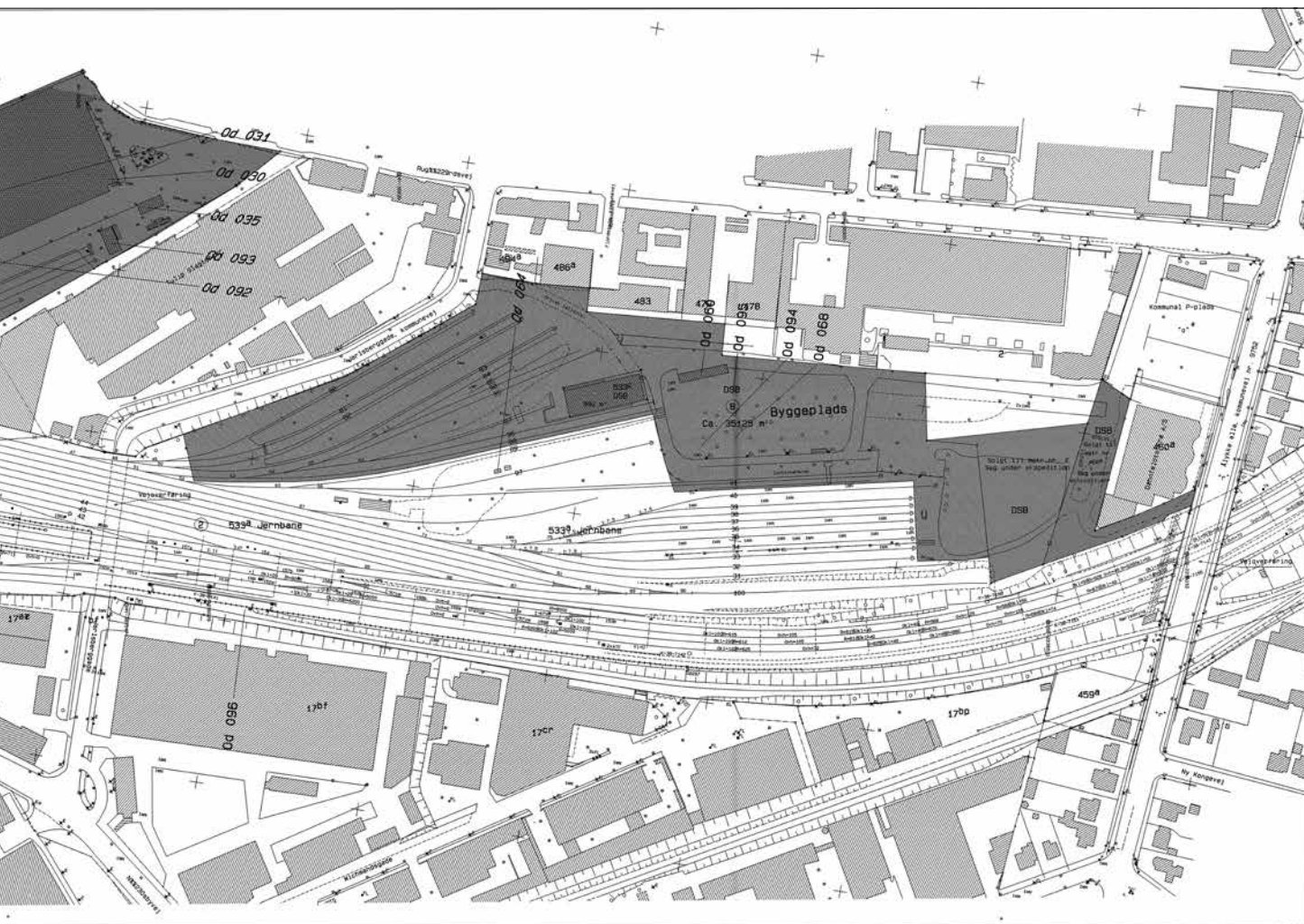
Hvis der var flere operatører på klargørings-og godsområder, skulle sporene dog alligevel tilhøre Banestyrelsen. Ideen her var, at Banestyrelsen skulle råde over spor anlæg, der i en fremtidig konkurrencesituation skulle stilles til rådighed for alle jernbanevirksomheder, mens anlæg, der var helt "produktionsspecifikke" for DSB, kunne forblive hos DSB. Også her må det operationelt have været vanskeligt: Hvad nu hvis der ikke var flere operatører, eller hvis der var to og en af dem ophørte med brugen? Videre var der olieberedskabslagrene, der under den kolde krig var etableret for at sikre tog- og jernbanedriften i krigstid. Det var også fortsat DSB, der skulle tage sig af bedriftsværnet, åbenbart også her uafhængigt af andre operatører. DSB havde altså hermed alligevel fået en særstatus og en samfundsmæssig forpligtelse.

Går vi så herefter til teleanlæggene, var det klart, at der var tale om en meget kompliceret operation, som heller ikke var klar- og fastlagt endnu. Hovedprincippet var, at teleinfrastrukturen overførtes til Banestyrelsen, der dog kun skulle have halvdelen af retten til kommercialisering af lysleder-kablerne langs banen. Telefonydelser skulle Bane-

styrelsen også levere, men fra 1998 kunne DSB selv vælge leverandør. I det hele taget var tekniske installationer, herunder teleinfrastruktur kompliceret at dele. I bygninger, der skulle tilhøre DSB, var skillepunktet første krydsfelt fra abonnementsudstyret. Sidstnævnte skulle DSB eje sammen med ledninger frem til krydsfelt. Herfra, krydsfelt inklusive, var det Banedanmarks. Særlig vanskeligt var som nævnt fastsættelsen af betaling for el, vand, varme, kloak og huslejestigninger. Samtidig var det et krav, at det hele skulle ende med at være statsfinansielt neutralt.<sup>36)</sup>

Personalemæssigt skulle Banestyrelsen tilføres ressourcer i form af medarbejdere fra de derværende fællesfunktioner i DSB. Især skulle disse medarbejdere have funktioner i forhold til den yderligere åbning af adgang til statens jernbanenet. Men der var selvfølgelig også funktioner, der kun vanskeligt kunne henføres til den ene eller den anden virksomhed. Her lød anvisningen på, at de pågældende skulle placeres hos "størstbrugeren". I den måde DSB havde været organiseret på, betalte DSB bane ikke for en række omkostninger såsom lejemaal i generaldirektoratet og økonomistyrings- og IT-systemer. Men DSB banes andel,





32,2 mio. kr., skulle nu overgå til Banestyrelsen, der dog så skulle betale husleje til DSB, så længe de blev boende. Til gengæld skulle Banestyrelsen købe uddannelsesydelser hos DSB de næste tre år for mindst 5 mio. kr. årligt. For de såkaldte gratisydelser, altså de ydelser DSB bane så at sige havde fået fra fællesfunktionerne derudover, skulle der fastsættes priser, ligesom samtlige handelsrelationer de to virksomheder imellem skulle behandles som ekstern handel og foregå på markedsvilkår.

Endelig var der de sociale færgesoverfarter Bøjden-Fynshav og Kalundborg-Samsø, der blev besejlet af DSB rederi. En udbudsproces var mislykkedes, fordi ingen ville byde, og det blev nu Banestyrelsen, der fra 1. januar 1997 overtog ansvaret, indtil et nyt udbud kunne gennemføres. Det blev også Banestyrelsen, der overtog DSB's aktier i DanRailConsult.

Hvad bodelingsprocessen kom til at koste, er der ikke oplysninger om. Men med indgåelse og formalisering af aftaler om og fakturering af alle samarbejds- og handelsrelationer, udstykning og tinglysning af ejerskab på mange hundredede matrikler m.m. er et godt bud, at de 300 mio., der var afsat, overhovedet ikke slog til.

*Arealer og bygninger, der skulle overgå til DSB, var mærket med numre og betegnelser i kursiv. Som det ses, var det et kolossalt arbejde at få opmålt og aftalt placering af alle funktioner, og det skulle finde sted på knap 300 stationer, holdepladser m.v. her i Odense (Banedanmark bodeling 1999, Jens Bruun-Petersen).*

### **Det første samarbejde**

Det var i det hele taget en meget kompliceret og omkostningsfuld proces, der nu var sat i gang, og som i hvert fald de første adskillige år efter gav anledning til mange rivninger mellem DSB og Banestyrelsen både på det ledelsesmæssige niveau og medarbejderniveau. Således omtalte Niels Erik Jensen i sine erindringer spørgsmålet om placering af det gamle køreplanskontor som en regulær krig.<sup>37)</sup>

Et helt særligt kapitel udgjorde DSB data, der i DSB før 1997 var betegnet som et forretningsområde på linje med DSB uddannelse og DSB rejsebureau. Heri fandtes bl.a. nogle af de data, der i DSB bane var blevet brugt til at udregne forsinkelser, og de medarbejdere, der stod for det, var der-

for også flyttet med over i Banestyrelsen. De hævdede efter udskillelsen, at vedligehold og opdatering af disse data nu blev nedprioriteret. En medarbejder mente således, at det så ud som om, "man gjorde mere for egne afdelinger end for den betalende kunde".<sup>38)</sup> Samtidig blev udregningen af regularitetstal genstand for et voldsomt slagsmål mellem DSB og Banestyrelsen. Førstnævnte skulle efter bodelingen have tildelt Banestyrelsen langt det største ansvar. Herfra mente man til gengæld kun at være ansvarlig for mellem  $\frac{1}{3}$  og  $\frac{1}{2}$  af alle forsinkelser. I forvejen var der store forskelle på datakvaliteten på forskellige strækninger og på udregningsmetoden. Der var også forskelle på, hvordan

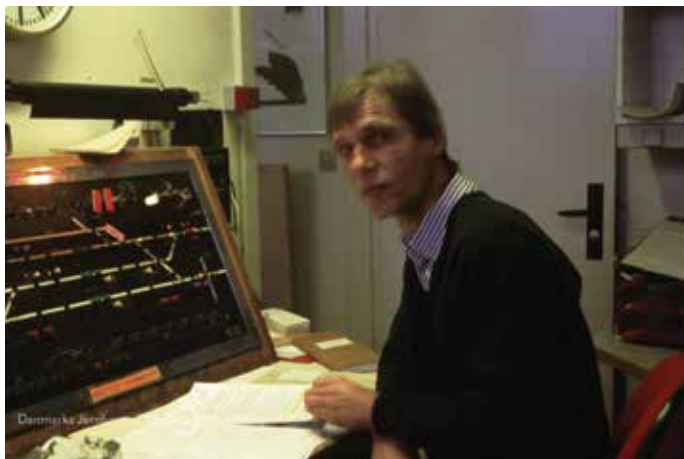
man omkring bodelingstidspunktet udregnede forsinkelser ved S-tog og på fjernbanen. Også det slagsmål fortsatte, måske fordi det var uklart, hvad man ville måle på: Hændelser eller forsinkede og/eller aflyste tog, det som passagerne oplevede, eller hvor meget operatørernes regularitet var blevet påvirket. I Banestyrelsen havde man klart den opfattelse, at især S-togs og dermed DSB's udregninger nærmede sig svindel.<sup>39)</sup>

Et andet eksempel kan belyse udfordringerne. Den 30. september 1997 gik et elektrisk togsæt i stå mellem Taulov og Kolding. Ca. 60 passagerer fik lov til at vente i omkring fire timer, før de kunne flyttes over i et andet tog. I DSB var



Med to virksomheder involveret i driftsafviklingen var der en række funktioner, der nu skulle løses på en ny måde. I hvert fald i begyndelsen gav det anledning til mange udfordringer. Personale fra DSB og Banestyrelsen i dialog på Københavns Hovedbanegaard, 1998 (foto: Peter Thornvig/DSB).

Fra 1997 var det medarbejdere i Banestyrelsen, der skulle stå for sikkerhed og trafikstyring. Sikringsanlæg og betjeningspulte måtte derfor låses inde, så kun Banestyrelsens medarbejdere havde adgang – hvis altså ikke opgaven alligevel blev uddelegeret til det forhåndenværende DSB-personale, som det fx skete i Thisted mellem 12 og 16 på hverdage i nogle år. Sikringsanlæg på Lyngby station, 1991 (foto: Kurt Jeppesen, Danmarks Jernbanemuseum).



man enig i, at det var uacceptabelt, men skyldtes, at der endnu ikke var nogen klar kommunikation eller procedure for samarbejdet mellem DSB og Banestyrelsen. Fx måtte lokomotivførere nu ikke længere ringe direkte til kommandoposterne. Ud af denne kedelige erfaring kom der derfor en kontrakt om fordeling af ansvar ved havari og hændelser. Det var herefter Banestyrelsen, der havde initiativpligten og ret til at disponere over DSB-ressourcer, når materiel skulle fjernes.<sup>40)</sup> Formentlig var eksemplet mere end enkeltstående. Efterfølgende talte den daværende DSB-direktør Henrik Hassenkam da også meget kritisk om den forplumring af ansvarsfordelingen, der nu fandt sted og det forhold, at der nu skulle skrives kontrakter *”om alt mellem himmel og jord. Det duer ikke”*.<sup>41)</sup> Helt konkret var der da også et problem, at samarbejdet mellem forskellige afdelinger i DSB blev slået i stykker. Det gjaldt fx nogle arbejdsgrupper, som ellers havde været i gang med at se på de store hjul-skinneproblemer, der fulgte af IC3 og IR 4, ATC-systemet, der omtales senere, og pantograf- og køreledningsproblemer.<sup>42)</sup>

Praktiske og pragmatiske løsninger blev det dog også til. I Thisted fik en DSB-medarbejder således i årene 1998-2002 lov til at betjene sikringsanlægget og give afgang til togene, når stationen fungerede som togfølgestation typisk fra kl. 12 til 16.<sup>43)</sup> Lignende løsninger andre steder var vist nok ikke helt ualmindelige.

### Tidsplan

Det var forudsat, at bodelingen skulle være aftalt ved udgangen af 1998, men den fysiske bodeling var der ikke sat nogen slutdato på.<sup>44)</sup> Men der opstod også nye erkendelser undervejs. Fx var det først ind i det nye årtusind, at det blev besluttet at overføre ventilationsanlægget på Nørreport station fra DSB til Banestyrelsen.<sup>45)</sup> I *Berlingske Tidende* konstateredes det i 2005, at *”1 dag er det ikke nemt at få forklaret, hvorfor skilsmissen mellem DSB og Banedanmark [dengang Banestyrelsen] blev så kompliceret, som tilfældet*

*er, og endnu ikke er overstået”*.<sup>46)</sup> Faktisk er det lidt uklart, hvornår den egentlig blev overstået. I 2006 meddelte Transport og Energiministeriet ganske vist, at den forventedes afsluttet senest ved udgangen af 2008,<sup>47)</sup> og her blev det team, der tog sig af sagerne, da også lukket. Men endnu i 2009 var man først nået til den længe planlagte bodeling af sikkerhedsbestemmelserne, hvilket i Banedanmarks *SR-information* da også blev behørigt markeret.<sup>48)</sup>

Valgte løsninger kunne også revurderes: Oprindeligt fik DSB stationsurene som perronudstyr, men da de er elforsynet ligesom perronbelysningen, blev urene overført til Banedanmark. Det var efter en iagttagelse blot en af de mange kuriositeter.<sup>49)</sup> I 2015 måtte der endnu et aktstykke til, da Banedanmark skulle overtage hjælpevognsberedskabet fra DSB og derfor have en bevillingsforøgelse på 16,2 mio. kr., som DSB's bevilling derfor skulle reduceres med. Forklaringen var en almindelig *”justering af den oprindelige bodeling ..., jf. akt. 321...”*<sup>50)</sup> Senere i februar gjaldt det nu et mageskifte, hvor DSB skulle overdrage en række banearealer i Aalborg, Herning og Roskilde, som var blevet nødvendige for Banedanmark i forbindelse med *”... sporarbejder og anden vedligeholdelse...”* Til gengæld skulle Banedanmark overdrage et godsbaneareal i Aalborg til DSB, som så kunne ejendomsudvikle arealet sammen med omkringliggende grunde.<sup>51)</sup>

Det gentog sig igen i 2017 nu med 35 forskellige steder hos Banedanmark og 16 forskellige steder hos DSB. Bl.a. skulle Banedanmark bruge flere sporbelagte arealer og bygninger, der skulle benyttes af både Banedanmark selv og flere jernbaneoperatører i forbindelse med godsbefordring (Køge, Glostrup, Kolding, Vojens samt Padborg) og klargøring af passagertog (Århus, Esbjerg og Fredericia (DSB og Arriva)) – altså lige netop det, der havde været stor uenighed om fordelingen af tilbage i den indledende bodelingsfase.<sup>52)</sup> De sidste eksempler viste, at det løbende var nødvendigt at tilpasse sig virkeligheden. Bodelingen ville jo derfor reelt aldrig kunne ophøre, i hvert fald som bureaukratisk fænomen.



Sigtet med flere EF-/EU-direktiver var at styrke den grænseoverskridende godstrafik, gerne ved konkurrenceudsættelse. Faktisk voksede transittrafikken også mellem Skandinavien og Tyskland gennem Danmark efter bodelingen. DSB gods indgik i 2001 således i det tysk-hollandske ejede Railion Danmark, der var et aktieselskab ejet af Deutsche Bahn med 92%, de hollandske statsbaner med 6% og DSB med 2%, men der kom snart også flere operatører på sporene. Transitgodstog med et tidligere DSB-lokomotiv på vej ud af Storebæltstunnelen, 2004 (foto: René Strandbygaard).

Umiddelbart var udskillelsen af Banestyrelsen en enkelt sag. Det var bare DSB bane, der skulle gøres helt uafhængigt af operatørinteresser. Men havde det i efteråret 1996 set ud som en simpel proces, udviklede bodelingen sig til en "never ending story", hvor konkrete hensyn, fx til S-tog og til økonomi samt til mere politiske og institutionsbetingede betragtninger som i spørgsmålet om stationer og kombiterminaler, måtte tages uanset hovedprincippet ide. Den var vel nok, at staten skulle sørge for de faste anlæg og infrastrukturen, mens operatører skulle stå for togdriften i et lige konkurrenceforhold. Men helt lige ville det ikke være blevet, hvis altså en alternativ operatør havde meldt sig.

#### 4. OPTAKTEN EF-direktivet

I både presse og litteratur blev bodelingen, nøjagtig som *DSB bladet* gjorde det i 1997, beskrevet som et udslag af EU-politik. Netop adskillelse af infrastruktur og operatørroller og nedskalering af den nære tilknytning til statsadministrationen havde da også været i centrum i EF. Her var det overordnede mål at modernisere og effektivisere jernbanen, gøre den konkurrencedygtig, sikre en "en sund økonomisk struktur", som det hed, og forberede den på det kommende indre marked og større transport mellem medlemsstaterne.

I 1991 udsendtes derfor rådets direktiv 91/440/EØF af 29. juli 1991 om udvikling af Fælleskabets jernbaner. Det fastslog i præamblen, at "den fremtidige udvikling og en effektiv drift af jernbanenet kan [forf. understregning] fremmes ved en adskillelse mellem driften af transportydelse og forvaltningen af infrastrukturen; under denne forudsætning er det nødvendigt, at disse områder obligatorisk har hver sit regnskab og kan forvaltes særskilt." I direktivets artikel 1 tilføjedes dog uddybende til den regnskabsmæssige adskillelse "... en valgfri organisatorisk eller institutionel adskillelse ..." Men ellers var sigtet den grænseover-

skridende godstrafik og følgende indførelse af betaling i form af infrastrukturafgifter for benyttelse af de nationale jernbaner. Fristen var 1. januar 1995, hvor Kommissionen skulle forelægge Rådet en rapport om anvendelsen af dette direktiv.

I DSB og Trafikministeriet var man opmærksom på den nye situation, endda før direktivet var en realitet. Ønskerne om at give jernbanen øget forretningsmæssigt ansvar og øget ledelsesmæssig autonomi fx i takstfastsættelsen var allerede en del af ideologien i den danske centraladministration. Det var derfor både trafikministeren og DSB, der på denne baggrund havde bedt det amerikanske konsulentfirma McKinsey & Company om en vurdering af en hensigtsmæssige styreform.

#### McKinsey

Allerede i januar 1991 forelå en statusrapport. Den pegede på, at der med de seneste politiske aftaler om DSB's økonomi og den daværende styreform var sikret en enkel kobling til de politiske ejere, og at det var af stor betydning for DSB. Det var dermed den bestående status som departement, der blev foreslået videreført. Det blev også anbefalet at "bibeholde den integrerede infrastruktur" simpelthen, fordi der i Danmark ikke rigtig var nogen konkurrencesituation at regulere med den ret beskedne trafik, der var. Faktisk hed det, at "*Den integrerede styring af infrastruktur synes optimal for den danske jernbanetrafik.*" Til gengæld blev det anbefalet at øge den økonomiske gennemsigtighed via fx nye økonomisystemer og selskabsdannelse, selvstændige produktregnskaber m.m. Konkret blev der kritisk peget på den nationale godstrafiks store underskud, ligesom DSB stykgods blev foreslået undersøgt og afklaret, fordi stykgods efter konsulenternes vurdering befandt sig i "en uattraktiv position."

Også den øvrige godsvirksomhed blev foreslået udskilt. Det gjaldt ligeledes rederidivisionen, der burde granskes, ligesom der blev peget på, at rutebildektionen kunne give

endnu større overskud, hvis den blev frisat for den politiske styring. Alt i alt var vurderingen, at DSB og politikerne skulle beslutte sig for et DSB med fokus på jernbaneaktiviteter og kun andre, hvis de var tæt relaterede til jernbanen. Ikke-jernbanerelaterede aktiviteter skulle udskilles organisatorisk fra den politisk styrede aktivitet. Synspunktet fra konsulenterne var altså, at man godt kunne bruge den nuværende DSB-model med DSB som departement og let adgang til det politiske system eller alternativt en tilpasset blandingsmodel som den kendtes fra P&T. Alternativet var at etablere sig som en ekspansiv skandinavisk transportvirksomhed underforstået uden tilskud.<sup>53)</sup>

### **Proaktiv organisering: DSB bane**

Det var i forlængelse heraf, at DSB fra 1. januar 1993 fundamentalt ændrede sin organisation med etableringen af seks virksomhedsområder: DSB bane, DSB passager, DSB gods, DSB rederi, DSB busser og DSB forretningsområder, dvs. data, uddannelse og rejsebureau. I sit udspil havde DSB også peget på muligheden for at omdanne rederi, busser og rejsebureauer til aktieselskaber, og disse aktiviteter blev derfor nu henlagt til en forretningsdirektør, så også de var klart adskilte fra jernbaneaktiviteter, således som McKinsey havde anbefalet. Som det hed i årsberetningen 1992 fra generaldirektøren: "Det nye DSB afspejler, at jernbane-



*Stykgods havde siden 1920'erne økonomisk været en udfordring for DSB og umuliggjorde i 1990'erne balance i regnskabet for DSB gods. I den ene undersøgelse efter den anden blev det derfor foreslået at se nærmere på dette produkt og øvrig national godstrafik på skinner. Men der skete ikke noget før årtusindskiftet, hvor al DSB gods-virksomhed pludseligt blev afviklet. Det var ellers hovedbudskabet, da konsulentfirmaet McKinsey i 1991 skulle vurdere DSB's styreform. Stykgodstog i Korsør, ca. 1997 (foto: René Strandbygaard).*



trafikken er DSB's kerneaktivitet. Organisationen bygges op omkring DSB's forskellige produkter og trafiktilbud for at sikre, at vi hele tiden tænker og planlægger kundeorienteret.<sup>54)</sup> Især var det vigtigt med etableringen af virksomhedsområdet DSB bane. Her samlede man alt vedr. infrastruktur og trafikstyring, og i øvrigt gennemførtes regnskabsmæssig adskillelse mellem operatørdelen og infrastrukturforvaltningerne. I 1995 havde man endda taget skridtet videre ved på finansloven at oprette selvstændige hovedkonti uden overførselsadgang mellem de to dele af DSB. Kort efter blev rederi og busser som foreslået omdannet til selvstændige aktieselskaber som DSB rederi og DSB busser.

Endnu i 1993 fremlagde DSB bane selv en omfattende plan. Den omtalte DSB bane som forretning, og hensigten var indlysende den at gøre denne DSB-enhed klar til at håndtere infrastrukturforvaltning og fastsættelse og inddrivelse af infrastrukturafgifter snarest muligt og inden 1. januar 1995 "for nuværende og kommende driftsselskaber (operatører)." Efterfølgende blev der etableret en trafikstyringstjeneste som selvstændigt forretningsområde. Også her var der altså tænkt på de særlige styringsmæssige opgaver, som en infrastrukturforvalter skulle og kunne tage sig af. Det var også baggrunden for, at bygningstjenesten blev overført til DSB bane som forretningsområde DSB bygning. Den videre implementering af EF-direktiverne var således klart forberedt.<sup>55)</sup>

Endnu et skridt videre var det, da en ny styrelseslov fra december 1993, men modsat McKinseys anbefaling, fjer-

nede DSB's status som departement og gjorde det til en almindelig statslig virksomhed. Dermed ophørte DSB's ret til at udarbejde lovforslag og den tætte adgang til ministeren og det politiske system, som departementschefens rolle indebar. Officielt skulle den ny styreform styrke mulighederne for at konkurrere og agere i et område, der stod overfor en klar liberalisering, hed det.<sup>56)</sup>

Meget peger således på, at DSB faktisk levede op til EF- og fra 1993 EU-kravene. I forbindelse med lovgivningen om udskillelsen af en banestyrelse spillede EU-spørgsmålet da heller ikke den store rolle. Der blev selvfølgelig i bemærkningerne til lovforslaget henvist til EU-retten og det indre marked og til de to EU-direktiver fra 1995, nr. 18 og 19, om udstedelse af licenser, regler for tildeling af infrastrukturkapacitet og for opkrævning af infrastrukturafgifter. Omtalt blev også i meget generelle vendinger EU-kommissionens hvidbog af 30. juli 1996 med en opdateret strategi for revitalisering for jernbanerne i Europa. Det tolkede det danske trafikministerium således, at "adskillelsen mellem operatør og infrastrukturforvalter bør udvides fra at være regnskabsmæssig til at blive organisatorisk, således at infrastruktur-selskabet har egen ledelse og økonomi".<sup>57)</sup> Men det bemærkes, at der her stod "bør" og ikke "skal". Der var da heller intet krav om etablering af helt selvstændige institutioner. Faktisk gjaldt der i henh. til artikel 2, stk. 2 også en undtagelse for jernbaner, "hvis aktiviteter kun omfatter byer og forstæder samt regional transport." De var udeluk-

Der var i EU-implementeringen muligheder for at holde bybaner og andre nærbaner ude af det regelsæt, der skulle gælde for nationale baner. Selv om bodelingen også omfattede S-banen, var der dog betydelige forskelle på den måde, de blev implementeret på her. I øvrigt var der intet krav om, at infrastrukturdelen skulle placeres i et nyt og uafhængigt selskab. Trolje fra Banestyrelsen og S-tog fra DSB, 1988 (foto: Peter Thornvig/DSB).

ket fra direktivets anvendelsesområde. S-banen i København kunne dermed også have været undtaget fra bodeling, hvis den havde været ejet af et selvstændigt selskab, hvad den jo som aktieselskab også blev senere. Men det var selvfølgelig mest praktisk, at Banestyrelsen også tog sig af infrastrukturen her. I modsat fald skulle DSB have oprettet et DSB bane for S-tog.

### Implementering af EU-direktiverne

Faktisk var der i det allerførste udkast til en lovforslag om en banestyrelse overhovedet ikke taget stilling til, om der var tale om en implementering af EU-direktiverne. I departementet spillede det en langt større rolle præcist at få beskrevet, hvad det egentlig var, man forestillede sig overført til en banestyrelse og endnu engang politisk at få klargjort, om DSB skulle være en overskudsgivende eller balancerende virksomhed. Vigtigst var at få kaldt en spade en spade i stedet for at sammenligne med andre lande: *"Hvorfor ikke sige: Banen er et transportmiddel, vi gerne vil støtte af hensyn til mulighederne for bæredygtig vækst. Vi kan kun realistisk opretholde banerne, hvis de bliver mere effektive. Det kræver konkurrence og økonomistyring. Derfor vil vi skille operatørrollen fra infrastrukturforvalterrollen og tvinge infrastrukturforvalteren til at udbyde sine aktiviteter".*<sup>58)</sup>

På en måde blev der altså fedtspillet med begrundelsen for udskillelsen. Den havde sit udspring i et ønske om at gøre DSB økonomisk bedre stillet. For som det hed i et internt arbejdsrapport fra november 1996, så var opdelingen i virkeligheden allerede implementeret: *"En sådan opdeling er i stort omfang allerede forberedt ved etableringen af DSB bane som selvstændig virksomhed".*<sup>59)</sup> Men hvorfor skulle et aktivitetsudbud ikke også kunne være sket i DSB bane?

Som nævnt blev adskillelse mellem operatører og infrastrukturforvalteren gennemført adskillige steder i Europa og faktisk over hele Norden: Sverige gjorde det i 1988 med Banverket, der i 1996 desuden fik trafikstyringen over til sig, i Finland udskiltes i 1995 fra de finske statsbaner, VR Ban-

förvaltningscentralen, der blev en styrelse under det finske trafikministerium, i 1996 fik Norge uafhængigt af de norske statsbaner, NSB sit eget statslige infrastrukturselskab, Jernbaneverket. Det skete også i UK, men først og fremmest som led i en generel privatiseringsproces, som den blev igangsat af Margaret Thatcher og implementeret af John Major i hans tid som premierminister fra 1990 til 1997. Det daværende British Rail blev efter beslutningen i 1993 fra 1994 splittet op i hele 125 selskaber, delvist også med henvisning til EF-direktivet, men ifølge en jagttager lige så meget for at kunne give Bruxelles skylden, hvis det gik galt. Og det var der – med rette – faktisk en vis forventning om.<sup>60)</sup>

Men karakteristisk nok spillede erfaringerne fra fx Sverige ikke nogen rolle for debatten om det danske lovforslag. I den forbindelse oplystes Folketingets Transportudvalg til gengæld om, at udskillelse ikke havde fundet sted i forbindelse med banereformer i New Zealand og Japan. Det blev også noteret, at den tyske banereform i 1994 med etableringen af DB A/G faktisk fastholdt infrastrukturen som en integreret del om end regnskabsmæssigt adskilt, ikke ganske forskelligt fra modellen med DSB bane.<sup>61)</sup> I Frankrig fandt noget tilsvarende sted tidligt i 1997, idet der dog blev etableret et juridisk særskilt selskab, Réseau Ferré de France, der så bestilte sin opgaveløsning udført af statsbaneselskabet, som det var udskilt fra. Senere blev det atter en del af statsbaneorganisationen i Frankrig.

Det var altså hverken en naturlov eller et krav at skille infrastrukturdelen ud. Endda havde man fået en anerkendt konsulentvirksomhed til at bekræfte dette og argumentere for ikke at gøre det. Reelt havde DSB i årene efter 1991 da også implementeret de organisatoriske tilpasninger, der skulle til i forhold til EU-direktiverne uden at tale om adskillelse. Faktisk var en adskillelse hverken administrativt eller politisk på nogen måde på tale op til det politiske forlig i oktober 1996, der ledte frem til udskillelsesloven. Og det, der var den største udfordring set med EU-øjne, nemlig interoperabiliteten i forbindelse med grænseoverskridende trafik, blev heller ikke berørt. Hvad var sket?

*Som forudset i Plan 1990 var der meget store behov for investeringer i jernbanens infrastruktur. Det skete også i et vist omfang som fx med udbygningen mod Roskilde, der endda blev elektrificeret. Men ellers var det som regel infrastrukturen, der blev udsat for besparelser, når der skulle spares på DSB. Det var i DSB bane, tidligere Baneafdelingen, håbet, at det med etableringen af Banestyrelsen ville ændre sig. Indvielse af 3.-4.spor Tåstrup-Roskilde, Hedehusene, 1988 (foto: Erik Jensen, Danmarks Jernbanemuseum).*

## 5. AFTAGENDE BETYDNING

### Trafik og tilskud

Ser man tilbage til omkring 1970 og den store reorganisering af jernbanenettet med lukning af de mest trafiksvage lokal- og sidebaner havde passagertrafikken på jernbane ellers ikke udviklet sig så ringe. I årene efter 1970 faldt trafikken ganske vist ret betydeligt, faktisk helt ned på niveauet fra omkring 1951. Men fra sidste del af 1970'erne med periodens energikriser gik det pludseligt modsat til begyndelsen af 1980'erne – især for regionaltrafikken. Herefter var antallet af rejser stagnerende eller svagt faldende – dog på det forhøjede niveau – frem til åbningen af Storebæltsforbindelsen i 1997.

Først med Storebælt i 1997, banen til Kastrup Lufthavn i 1998 og Øresundsforbindelsen i 2000 fandt der atter mere markante stigninger sted. For landsdelsforbindelserne øst-vest og de internationale forbindelser til Sverige var der tale om et stort løft.

For godstrafikken så det lidt anderledes ud. Opgjort i antal tons gods havde den efter 1950 aldrig været større end i 1998. Et lavpunkt havde 1981 udgjort – på linje med 1954/55, men herefter havde der været fremgang. Ser man på transportarbejdet opgjort i tonkm, var det ikke meget forskelligt. Det kulminerede i 1973/74, faldt noget frem mod 1981 og steg så ganske svagt frem mod 1994, hvorefter et meget kraftigt fald satte ind det følgende år for så igen at blive rettet op, primært dog på baggrund af transittrafik. I grunden var det vel ikke noget dårligt resultat i betragtning af, hvor kraftigt konkurrenterne på vejene vandt frem. Men det betød selvfølgelig, at jernbanens markedsandel var klart faldende, ikke mindst på godsområdet.

I den store forkromede Plan 1990 fra DSB i 1975 hed det da også, at banetransporter i perioden nok var steget, men at DSB ikke havde fået sin andel af den samlede vækst. Den stigende brug af bil udhulede økonomien i den kollektive trafik, og i øst-vest-trafikken var flyene blev en væsentlig konkurrent. Rejser med fly her udgjorde nu efterhånden næsten en tredjedel af antallet rejser med bane.<sup>62)</sup>

Økonomisk blev 1980'erne og især starten på 1990'erne øjensynligt heller ikke nogen god periode: Fra ca. en halv mia. kr. omkring 1975 voksede driftsunderskuddet, altså eksklusive afskrivning og forrentning i løbende priser til omkring  $\frac{3}{4}$  mia kr. i 1980, fra midten af 1980'erne til 1 mia. kr. og nåede så et højdepunkt i 1993 med 1,5 mia kr., hvorefter det faldt noget. Men med et kontantbidrag fra staten til DSB, når man medtager investeringer, skete der mere end fire-dobling fra 1975 og frem til 1993, hvor beløbet nåede op på 4,3 mia. kr. Men ellers var tallet ret stabilt i 1990'erne og frem mod delingen. Tager man højde for den ret kraftige inflation og lønudviklingen i 1980'erne, var det vel ikke katastrofalt. Men alligevel var driftsøkonomien i DSB en tikkende bombe i en periode med privatiseringer og med krisestemning, kartoffelkur og løbende finanslovsbesparelser over en bred kam. DSB blev således pålagt meget betydelige besparelser i finanslovene vedr. 1975 og i 1986, 1989, 1994 og 1996.

## 6. PLANER OG INVESTERINGER

### Plan 1990

Ønsket om at styrke den kollektive trafik var til dels med udgangspunkt i de faldende markedsandele i årtier derfor løbende blevet fremført fra politisk side. Med den store og gennemarbejdede *Plan 1990* fra 1975 og de efterfølgende femårsplaner tog DSB tyren ved hornene og lagde ud med en plan, hvis formål var *”at fremkomme med et oplæg til politisk stillingtagen om den kollektive trafiks og specielt DSB's rolle i det fremtidige danske samfund”*.<sup>63)</sup> Der ville blive tale om betydelige investeringer, hvis planen skulle følges: På tidspunktet for udsendelsen af *Plan 1990* var der vedtaget anlægslov for en kombineret jernbane- og vejbro over Storebælt, og DSB selv havde i henhold til planen store forventninger til en ret kraftigt stigende trafik, der kunne øge indtægterne og reducere udgifterne – hvis altså investeringerne blev gennemført. Ønsket var at udbygge den sjællandske regionaltrafik, etablere et net af tilbringer-





busser fra større byer til nærmeste større station samt få nyt materiel til lyntog, der skulle være grundstammen i et stambanehovednet, hvor farten skulle op på 160 km/t – og langsigtet til 200 km/t.

En nødvendig forudsætning var udbygning af infrastrukturen. Der skulle laves omfattende sporudfletninger, og en række enkeltsporede baner skulle udbygges til dobbeltspor. Desuden var der behov for 3.-4. spor ved Høje Tastrup. På det sikringsmæssige område skulle primærbanenettet med de høje hastigheder bl.a. udbygges med automatisk togkontrol, ATC. Et særligt punkt var den københavnske S-bane. Det var også her, at en stor del af investeringerne blev brugt og skulle bruges til en række nye S-baner til udbygning af den såkaldte fingerplan, især mod Køge og Frederikssund. Også godstrafikken skulle justeres og revolutioneres. Faktisk var de foreslåede godsinvesteringer for hele planperioden på linje med investeringerne i passagertrafikken, blot til nye "beholdere" eller containere var der afsat 1,1 mia. kr., den største enkeltinvestering i hele planen.

Selv om Storebæltsforbindelsen i princippet var besluttet i 1973 var der imidlertid stor usikkerhed om tidspunktet for ibrugtagningen. Der måtte derfor investeres ikke blot i nye færger, men også i nye færgelejer i Nyborg og Korsør med henblik på en hurtigere afvikling af trafikken. Der var også elefanten i rummet: elektrificeringen af hovedbanenettet og regionaltoogsstrækninger på Sjælland med tilhørende lokomotiver og vogne. Forventningerne til effektiviserings- og omkostningsnedsættende indsatser var store. Men prisen var også betydelig, nemlig efter *Plan 1990* mer-

investeringer på knap 1 mia. kr. oven i de over 11 mia. kr. der var forudsat investeret. Det blev desuden skitseret, at der burde vælges mellem tog- og busbetjening på en række baner i Vest- og Sønderjylland og fra Århus til Grenå. Her havde politikerne fået en sparemulighed i hånden, men den blev ikke brugt – heller ikke senere, selv om der i investeringsbehovet lå en besparelse på 200 mio. kr. og en formindskelse af underskuddet på 40 mio. kr. årligt i en omstilling til busser her.<sup>64)</sup>

Generelt kan man vel sige, at der var lagt op til en gennemgribende modernisering af hele DSB-virksomheden fra lokal- til lyntog og godstog. Nogen fornyelse af grundlaget for det hele, spor, sikkerhed, trafikstyring var også med. Men ganske bemærkelsesværdigt udgjorde det forudsatte investeringsbeløb hertil kun en mindre del af det forventede samlede investeringsbehov og langt mindre end fx den ønskede investering i omlægning af og containere til godstrafikken. I det hele taget var det kun et mindre beløb på 0,63 mia. kr. der var tiltænkt sporvedligehold og infrastrukturarbejder, når bortses fra nye S-baneanlæg. Det var med stigninger i godstrafikken på 125 %, passagertrafikken på 100 % og S-tog på 25 %, en meget ambitiøs plan i hvert fald på driftsdelen, der de første år blev understøttet af energikrise og især en voldsom stigning på trafikken på hovedbanerne uden for hovedstadsområdet. Der var også påregnet store resultatforbedringer i driften, men fortsat behov for statstilskud til investeringer og drift. Skønnet var en nedsættelse fra 750 til 600 mio. kr. i 1993/94, altså en mindre reduktion sammen med ønskede kæmpeinvesteringer.<sup>65)</sup>

Hvert år frem til 1983 udkom der opfølgende planredegørelser, før det omkring 1983-84 viste sig, at planen reelt var død i denne omgang. Nu var det med Poul Schlüter økonomisk genopretning, læs besparelser, og "kartoffelkur", der var i sigte. Udsigterne lød på køreplansreduktioner, indskrænkninger og såkaldte tilpasninger i godssektoren, udskydelse af nyt regionaltogsmateriel til Sjælland og 3.-4. spor Høje Tåstrup-Roskilde og reduktion i fjerntogsleverancer. Særlig voldsomt var det for godssektionen. Her var

den forventede investering reduceret til en brøkdel. Det var et stort og samlet plan- og planlægningsinstrument, der blev skabt med *Plan 1990*. Med beslutningen i 1979 om at elektrificere var den en succes, og det lykkedes da også at få Kystbanen til Helsingør elektrificeret i 1986. Men bortset fra nødvendige indkøb af motorvogne og lokomotiver skete der i forhold til *Plan 1990* ikke så meget derudover i 1980'erne.



*Betalingen af løbende infrastrukturafgifter for DSB's brug af Storebæltforbindelsen ved etableringen af DSB som operatørvirksomhed og Banestyrelsen som infrastrukturforvalter samme år løste den kæmpeudfordring, som Storebælt ellers finansielt ville have pålagt DSB. Indvielse af Storebæltforbindelse med IC 3 tog, 1997 (foto: René Strandbygaard).*



*Ønsker om elektrificering af det danske jernbanenet blev stærkt fremført allerede i Plan 1990 fra 1975. Faktisk lykkedes det også at få gennemført en lov herom i 1979, men ikke engang et år senere blev projektet kraftigt beskåret som en oplagt finanslovsbesparelse. I 1982 var man dog så langt, at man på Kystbanen kunne gøre de første forsøg med valg af udliggere på el-masterne (foto: Lars Skov, 1982, Danmarks Jernbanemuseum).*

## Plan 2000

Var *Plan 1990* derfor kommet på arkivhylden, var tankerne ikke glemt i DSB, og en ny plan var under opsejling. I 1987-88 udarbejdedes en række betænkninger eller redegørelser under fællesbetegnelsen *DSB plan 2000 Moderne transport på skinner* for indsatser på udvalgte områder. En samlet rapport udkom i juni 1988 under samme navn. Det hed heri super- og nok overoptimistisk, at *"Der går over hele Europa en bølge af ny tro på jernbanens fremtid"* og eksplicit, at gennemførelsen af nye ideer i Danmark netop ville være mulig, fordi DSB var en *"samlet virksomhed"* med infrastruktur, materiel [forf. Understregning] m.v.<sup>66)</sup>

Det var ikke mindst en forøgelse af maksimalhastigheden fra 140 til 180 km/t, som blev sat i gang. Et andet handlede om det, der dengang betegnedes som timemodellen. Efter den meget progressive model skulle der kun være en time eller et andet rundt minuttal mellem otte knudepunkter i landet, og ideen var, at al kollektiv trafik i tilknytning til oplandet til disse knudepunkter skulle mødes inden for kort tid. Men heller ikke den vandt rigtigt gehør i tiden. Et tredje projekt var udviklingen af en særlig DSB gods-container, +box, der faktisk kom i produktion, men hurtigt blev opgivet.

Og så var der elektrificeringen, der var blevet skåret ned eller udsat i 1980, 1984 og 1986. Plan 2000 talte også for udbygning, men politisk klarsynet kun til Padborg og i næste række Esbjerg og Aarhus og på Sjælland til Kalundborg. Det var tydeligt, hvor meget DSB bl.a. via disse planredegørelser pressede på for at afsat midler til elektrificering med sigte på at give togtrafikken – og driftsindtægterne – et gevaldigt løft. Selv indregnet merudgiften til elektrificeringsprojektet var det imidlertid også kendetegnene, at infrastrukturen, dvs. spor, nye baneanlæg, sikkerhed og trafikstyring, alligevel kun udgjorde en mindre del af de forventede samlede og faktiske investeringer. Det havde ellers fra midten af 1980'erne stået klart, at der var et ekstraordinært og stigende behov for at reinvestere i samtlige faste anlæg, altså infrastrukturen og et særligt stort behov for investeringer i de første år af 1990'erne.<sup>67)</sup>

Andre beslutninger blev det dog også til. Således blev der bygget to prototypeudgaver af et nyt intercitytog i en tårnhøj kvalitet og indsat i 1981-82. Næsten samtidigt begyndte leveringen af nye, stærke diesellokomotiver af Litra ME, der skulle stå for hovedparten af regionaltrafikken på Sjælland de næste 40 år. Til Vestdanmark begyndte leveringen af MR-togene, der skulle afløse de efterhånden helt udslidte MO-vogne fra 1930'erne og 1950'ernes begyndelse. Men prototypelyntoget var tungt og dyrt, og satsningen på et meget højt kvalitetsniveau blev opgivet. I stedet blev det i 1984 lige efter beslutningen om nu kun at elektrificere hovedstrækninger på Sjælland og endnu engang udsætte Storebæltsforbindelsen (1983) besluttet at bygge dieseltogsæt af IC 3 typen til levering i slutningen af 1980'erne og reelt fra 1990-91. Det elektriske og til dels miljøbegrundede plangrundlag var lige pludselig konverteret til fortsat dieseltrafik i en længere fremtid. Det, nogen kaldte dieselmateriafen, havde øjensynligt vundet.

## Krise på krise

Faktisk var 1980'erne i DSB kendetegnet ved krise på krise. På Kattegat var politikerne i 1983 gået ind og havde af hensyn til beskæftigelsessituationen – som også blev begrundelsen for mod DSB's ønske at bygge IC 3 tog i Danmark uden udenlandsk støtte – krævet bygget to kæmpefærger, de senere så berømte og berygtede Peder Paars og Niels Klim. Også her skete det mod anbefaling fra DSB, der nok havde ønsket nyt til erstatning for de gamle prinsessefærger, men mindre færger passende til trafikken. I 1989 kom det så på tale med nye, brugte og mindre færger.

Der var også optræk til skandale i forbindelse med den planlagte levering af nye rangerlokomotiver og den automatiske togkontrol, ATC. Det var sat i værk helt i *Plan 1990's* ånd i 1978 i samarbejde med L M Ericsson, der havde udviklet et system til brug i Sverige. Først i 1987 konkluderede DSB imidlertid, at det ikke kunne anvendes i Danmark. 20,4 mio. var mere eller mindre tabt. Anlægget blev stærkt



forsinket og først delvist taget i brug fra 1992-93 og ikke i det planlagte omfang og med en stærkt forhøjet pris. Der var desuden en række andre udfordringer, som det senere blev undersøgt af det såkaldte Bernstein-udvalg, der nærmere omtales senere.<sup>68)</sup>

I 1990 blev det besluttet at bygge en række elektriske tog-sæt meget inspireret af IC 3 togene og oprindeligt tiltænkt regionaltogetrafikken på Sjælland. Meget betegnende kørte det sine første planmæssige ture i 1995, bl.a. som lokaltog på Vestfyn, efter flere år med alvorlige problemer i forbindelse med forkerte modstrømme. Endelig havde der gennem længere tid været regularitetsproblemer, som det hed, eller, sagt mere folkeligt, udbredte forsinkelser. Det var bl.a. i 1990 genstand for en alvorlig drøftelse i DSB-direktionen.<sup>69)</sup>

Også i DSB selv var det tydeligt, at der var mange udfordringer. 1970'ernes vægt på at styrke den kollektive trafik fra politisk side var under pres både af strukturelle årsager og af politiske. Således var DSB i 1986 som en del af Schlüters såkaldte Kartoffelkur blevet underlagt gedigne sparekrav. En trafikpolitisk handlingsplan fra 1987 forudså således ikke nye investeringer i den danske jernbane ud over Storebælt og elektrificering i et eller andet omfang. Til gengæld så det ud til, at skærpede krav til DSB var undervejs samtidig med som nævnt, at tilskudsbehovet til DSB var stigende.<sup>70)</sup>

To rapporter fra 1989- altså kun omkring trekvart år efter udsendelsen af *Plan 2000*, gik under den konservative trafikminister Knud Østergaard i kødet på dels trafikøkonomi i almindelighed og dels DSB's økonomi i særdeleshed, og

det var nu ikke længere DSB's egne planer, der var i centrum: Nu var det de økonomiske ministerier med Finansministeriet i spidsen, der tog fat via det såkaldte Würtzen-udvalg. Det var opkaldt efter Finansministeriets departementschef og havde i første omgang til opgave at mindske subsidieringsomfanget til finansiering af skattelettelser, i anden omgang også for at tilpasse sig EF og det kommende indre marked. Målet var, at trafikanter "*som minimum skulle bære de fulde omkostninger ved vedligeholdelse, afskrivning og forrentning af den infrastruktur, der stilles til rådighed for transport*".<sup>71)</sup> *Plan 2000* var nu også afgået ved døden.

Det var et helt nyt angrebspunkt i forhold til den kollektive trafik, men mere konkret lød det for DSB's vedkommende, men ikke mindre dramatisk, at der som nævnt ovenfor i midten af 1990'erne skulle være balance mellem løbende driftsindtægter og udgifter, og at der skulle spares 1,2 mia. for at vende "*de sidste års store og stigende driftsunderskud*." Men det blev også tydeliggjort, at de nødvendige investeringer ikke kunne klares af DSB selv. Desuden blev der peget på, at det måtte overvejes at udjævne statsbanernes investeringsforløb, underforstået over en længere periode, og endelig hed, det at der måtte gennemføres massive rationaliseringer, frasalg af aktiver som overflødige arealer og salg af færgeruter m.m. Endelig og nok ganske afgørende blev der udtalt nogen forundring over, at DSB både investerede i dieseltog og på samme tid ønskede elektrificering.<sup>72)</sup>

DSB var igennem krise på krise i 1980'erne og 1990'erne. For at skabe arbejdspladser krævede politikerne i 1983 således bygning af to nye kæmpefærger til Kattegatruten. Få år efter pålagdes DSB store besparelser og derfor salg af de selvsamme færger. Det var en meget vanskelig tid for et statsligt jernbaneselskab at agere i, og Kattegatskandalerne gjorde det ikke lettere. Peder Paars og "prinsessefærge" på Aarhus-Kalundborgoverfarten, Aarhus, 1985 (foto: Mogens Laier, Danmarks Jernbanemuseum).

### Balancekravet

I det andet udvalg, der arbejdede næsten parallelt med Würtzen-udvalget og med generaldirektør Peter Langager som formand, var opgaven i virkeligheden at konkretisere Würtzens tanker, og det blev voldsomt og helt uden hensyn til de mange tidligere og store ønsker. Det hed nu kæmpe resultatforbedringer: Der blev opereret med besparelser inden for det kendte DSB, men der var også forslag til "et andet DSB". I spil var nu en række reducerede trafikbetjeningsmodeller med evt. lukning af bl.a. to så relativt betydelige strækninger som Svendborg- og Thybanerne, flere færgeoverfarter samt udtynding af passagertrafikken i det hele taget.<sup>73)</sup>

Et forslag fra DSB om at nedlægge de mest urentable sidebaner havde der ikke kunnet skaffes flertal for, men skulle der spares for over 1 mia. kr., måtte der andre meget drastiske midler til, og det var her de påtvungne, men urentable færger på Kattegat som nævnt kom ind i billedet.<sup>74)</sup>

I december 1989 kom så en finanslovsaftale med besparelser på 11 mia. kr. og yderligere 5 mia. kr. ved skatteomlægninger. Schlüters KVR-regering havde slået til, og DSB måtte også være med til at betale. Den 16. januar 1990 fulgte den første rammeaftale for perioden 1990-1993 - efter spansk forbillede. Færgedriften på Kattegat skulle give en betydelig del. Andet skulle bl.a. komme ved at opgive elektrificering vest for Odense.<sup>75)</sup>

Årtiet op til 1990 var således en yderst vanskelig periode. Udbredte forsinkelser, fordyrelser og ændrede prioriteringer i forhold til de store investeringsprojekter hørte til dagens orden. Også kontanttilskuddet til DSB steg som nævnt i afsnit 5, ret betydeligt fra 1990 som følge af øgede investeringer. Fast stod, at politikerne og centraladministrationen vel forsat ønskede en jernbane som en central del af trafiksystemet. Men den skulle i langt højere grad kunne betale sig selv.



I 1990 blev det besluttet at bygge nye elektriske regionaltogssæt som supplement til dieseltogene. Men først i 1995 kunne de efter massive problemer tages i brug af det DSB, der havde svært ved at vurdere, om der skulle sættes på el eller diesel, især vest for Storebælt. Også det blev et politisk kritikpunkt. Elektriske togsæt, litra ER, Korsør 2000 (foto: René Strandbygaard).



### Teknologisk tilbagestående?

Det var også folk og måske endda mange – der var klar over problemerne og udfordringerne for DSB's fremtid. Internt var der som nævnt således stærke kræfter, der nu mere kontant end i *Plan 2000* pegede på, at DSB teknologisk var tilbagestående. På samme møde, som de voldsomme regularitetsproblemer blev drøftet, blev der således sat gang i en udvidet drøftelse i organisationen af den forelagte strategiplan for teknik og infrastruktur, "*Den stille revolution*", kaldet.<sup>76)</sup> Udgangspunktet var, at "*Der er et generelt teknologisk efterslæb inden for jernbanesektoren, som indebærer et potentiale for rationalisering og forbedring af produktet*".<sup>77)</sup>

Det var også og videre synspunktet, at udviklingen af DSB "*langt hen ad vejen sker gennem indførelse af ny teknologi*". Målet måtte derfor være "*mindre ressourceforbrug, bedre kapacitetsudnyttelse, reducere af personaleforbruget... Dette skal føre til en billigere togdrift med større regularitet, bedre tilgængelighed og service herunder forøget rejsehastighed*".<sup>78)</sup> Med andre ord skulle der nye tiltag til for at løse opgaven, at skabe balance i regnskabet.

Det var både organisation og en række næsten tabuiserede udfordringer som personaleforbrug og kravet om selvudviklede nationale løsninger, der kom i centrum og

*I 1990 udarbejdede infrastrukturmedarbejdere i DSB med den senere og første direktør i Banestyrelsen, Erik Elsborg, i DSB en rapport om det teknologiske efterslæb i jernbanesektoren. De pegede bl.a. på, at signalsystemet skulle digitaliseres. Det er nu i gang, og de gamle analoge signaler forventes endeligt udfaset omkring 2030. Store udviklingsprojekter er årtier undervejs, hvis de overhovedet realiseres, og netop i 1990'erne blev DSB udsat for kritik af sin håndtering af sådanne projekter (foto: Peter Thornvig/DSB, Danmarks Jernbanemuseum).*

blev angrebet. Det blev antydnet, at DSB sagtens kunne optimere sin produktivitet – sammen med en påpegning af de ressourcer, der kunne fås ved at satse på elektrificeringen. I samme boldgade nævntes problemer med produktiviteten i en af DSB's kerneprodukter, godssektoren, muligheden for at reducere i det kolossale personaleforbrug til togstyring, og behovet for i virkeligheden at digitalisere signalsystemet. Kort sagt var der internt, i hvert fald i dele af DSB-organisationen, vilje til at finde effektiviseringsmuligheder og dermed besparelser. Det var virkelig forudseende, for det var jo det signalprogram, der skulle udrulles fra 2010'erne og frem mod 2030, der i blev tænkt på.

Endelig nævntes behovet for at udbygge S-togssystemet, sætte kunden i centrum og at få indført de højhastighedstog, som man skulle drøfte de næste 30 år – med en afvisning til følge. Forordet til rapporten var skrevet af Erik Elsborg, der på dette tidspunkt netop var avanceret via en mellemposition som chef for den ny projektjeneste til direktør for teknik og infrastruktur, senere DSB bane og endnu senere, fra 1. januar 1997 Banestyrelsen.

## 7. PÅ VEJ MED NY ORGANISATION

### Flere planer

Set med DSB-øjne så det ud til, at det centrale ved indgangen til 1990'erne var at undgå en opsplittning og fastholde den departementale status. Da EF-direktivet publiceredes i 1991, fandtes der således argumenter for at fastholde enheden mellem drift og infrastruktur. Direktivet rystede derfor på ingen måde det bestående DSB, der tværtimod heri så en mulighed for "*at DSB vil kunne øge sine kommercielle muligheder inden for den internationale transport*".<sup>79)</sup>

Ret forude stod nu 1991, der allerede ved indgangen til året havde det, der i hvert fald i pressen blev til skandalefærger, Ask og Urd på Kattegat i centrum. Der var også en IC 3-baseret køreplan, K 91, der reelt ikke kunne køres som følge af problemer med de nye dieseltog, der både var steget i pris og havde skabt negativ presseomtale. Men på vej



*Elektrificering og faste forbindelserne over bæltet og sundene havde af DSB siden 1970'erne været anset som afgørende for en positiv udvikling af den kriseramte jernbane. Storebælt i 1997 og Øresundsforbindelsen fra 2000 bekræftede til fulde dette, men først i 2030 er der udsigt til, at forbindelsen under Femerbælt bliver realiseret. Første godstog på Øresundsbroen med litra EG i front, 2. juli 2000 (foto: René Strandbygaard).*

var også finanslovsforliget den 5. december 1991, der efter aftale med Tyskland og i klar modsætning til Würtzens rapport om investeringsudjævning fremrykkede flere meget store investeringer i primært infrastrukturen i form af ny-anlæg.

Elektrificeringen skulle nu udvides til også og alligevel at omfatte Odense-Padborg, den nye – og elektriske – jernbane til Kastrup skulle anlægges tidligere efter aftale med Sverige om en Øresundsforbindelse og det blev omsider besluttet at investere i nye S-tog.

Samtidig var der fra de nordiske jernbaners side i 1992 fremlagt en stor plan for udviklingen af banetrafikken mellem Skandinavien og kontinentet, som McKinsey jo også havde peget på som et område, der kunne tjenes penge på. En fast Femerforbindelse stod her centralt i bestræbelserne med særligt henblik på yderligere styrkelse af godstrafikken. Det var også i denne forbindelse, at det nu blev mere offentligt kendt, at DSB desuden satsede på yderligere opgraderinger af det danske banenet, herunder højhastighedsbaner fra København til Ringsted og syd på til Rødby.<sup>80)</sup>

Endnu nogle gigantinvesteringer var på vej eller i hvert fald ønsket på vej, men det var samtidig med nogle fremrykkede investeringer og med, at flere, men først og fremmest den store elektrificering og de store ekstrainvesteringer i det bestående system, stadig ikke var på plads.

### **Den nye jernbane**

Det betød ikke, at det store DSB-pres på politikerne for yderligere og meget massive investeringer i den danske jernbane ophørte. Tværtom. Det kan ikke have været tilfældigt, at DSB og Peter Langager hen i 1993, efter, som nævnt, fra 1. januar 1993 organisatorisk at have tilpasset organisationen til både EF og det kommende indre marked og en større international godstrafik havde udsendt endnu en rapport om fremtiden: *Den nye jernbane Oplæg til debat om udbygning af banenettet frem mod 2020*. Den drejede sig om fremtidens banenet og dermed ikke mindst om den del, som DSB bane i den nye organisation skulle stå for. Den var opdelt i "den nødvendige udbygning", "den stærke satsning" og "den brede satsning" som tre alternativer, der kunne kombineres eller vælges imellem.

I "den nødvendige udbygning" blev der argumenteret for fortsat elektrificering af hovedstrækninger og udbygning af forbindelsen til Rødby og helst også en fast forbindelse over Femerbælt inden 2005. Dertil kom omkring 2010 nye fjerntog til afløsning af IC 3. I "den stærke satsning" gjaldt det oven i den nødvendige satsning højhastighedstog til landets fire største byer og til Hamburg og derfor en ny bane København-Ringsted. Også en omlægning og udretning af den jyske længdebane flere steder i Østjylland var på programmet. Der skulle kun udføres godstrafik på de længste afstande. Pris 8 hhv. 21 mia. kr.



I "den brede satsning" lå der oven i enten "den nødvendige" eller den og "den stærke satsning", også en udbygning af de jyske regionalbaner og måske endda elektrificering af Vejle-Struer og Esbjerg-Fredericia (-Århus) for på den måde at inkorporere disse strækninger i højhastighedsnettet. På godsområdet gjaldt det både stykgods og vognladningsgods, men kravet var, at det skulle være lønsomt. Det var det jo netop ikke og derfor et særligt fokusområde. Også en modernisering af sidebanedriften i det hele taget var med her. Pris: 34 mia. kr.<sup>81)</sup>

Det må også have været med sigte på den forestående fornyelse af rammeaftalen, at DSB endnu i samme år som nævnt kunne behandle en meget fremadskuende forretningsplan 1994-98 i to dele for DSB bane fra maj hhv. september. Der var ingen omtale af udskillelse, men det hed på en af de sidste sider i DSB banes forretningsplan under overskriften "Kritiske faktorer", at "Forretningsområdernes resultatskabelse er på nogle områder begrænset af bindinger som følge af DSB's status som statsvirksomhed. Hertil kommer imidlertid - med betydeligt større virkning - de virksomhedskulturelle barrierer, der kan give en væsentlig forsinkelseeffekt i de forretningsmæssige tiltag." Det må antages, at virksomhedsrådets direktør, Erik Elsborg, har stået bag denne konstatering og jo reelle kritik af den gamle departementale statsinstitution, hvor det desuden blev konstateret, at den økonomiske styring i DSB bl.a. ikke

*Skulle der satses på højhastighedstog og timemodeller eller mere bredt med åbning og genåbning af trinbrætter på de eksisterende jernbaner? Gennem de sidste årtier havde DSB mest slået på det første. Men politisk var der nok mere tilslutning til det sidste, når det kom til bevillinger. Også i DSB så der ud til at være delte holdninger. Tønder Nord, 1989 (foto: Helmuth Christensen, Danmarks Jernbanemuseum).*

var udviklet til at understøtte forretningsmæssig drift.<sup>82)</sup> Formentlig var han heller ikke enig med sine øvrige direktørkolleger i vejen frem og i vurderingen af statsbanernes betydning i transportsektoren. Hans udgangspunktet var, at der i fremtiden ikke skulle være nogen national godstrafik, men primært transitgods og evt. noget gods til og fra udlandet. I passagertrafikken måtte satsningen være på fjerntrafik og regionaltrafik i øst omkring hovedstaden.<sup>83)</sup> Det var et noget andet scenarie end "Den nye jernbane", der endda tilsagde at ville undersøge muligheder for at genoptage passagertrafik på godsbaner og andre baner, der ellers var lukkede. Tydeligvis var der heller ikke i DSB fuld enighed om strategien og analysen af jernbanens situation.

### Slut med DSB's særstilling

Hvor perioden fra omkring 1990 og mod 1993 og den nye EU-tilpassede organisation havde genlydt af store ambitioner i forlængelse af *Plan 1990*, var dagligdagens problemer imidlertid forsat og stillede formentlig atter engang spørgsmålstegn ved den statslige institutions muligheder for at løse opgaverne og nå de lovede mål.

Underskuddet steg nu atter, ikke mindst som følge af store lønstigninger, men også en svensk devaulering, der betød faldende indtægter på den vigtige godsroute København-Helsingborg. Her omkring 1993 var investeringsomfanget desuden særlig stort. Yderligere var ikke blot IC 3 som nævnt ganske skandaleombruste, det var i særlig grad også indkøbet af de elektriske IR 4 regionaltog. Der kunne måske også herske nogen tvivl om, hvor DSB traktionsmæssigt var på vej hen. Diesel eller el? Hele miljøspørgsmålet var ellers ved at blive tillagt en kraftigt voksende betydning i DSB, i hvert fald på papiret.

På Storebælt havde det siden 1984 været forbi med monopolet, og åbningen af Storebæltsforbindelsen måtte udsættes efter en oversvømmelse af tunnelen. Også på Kattegat var der nu flere konkurrenter, og samtidig kunne Ask og



Privatisering og konkurrence fra private som fx JetCat på Kattegat samt krav om regnskabsmæssig balance krævede en særlig indsats fra det statslige DSB. Men det var ikke tilstrækkeligt, og det øgede utilfredsheden med DSB (foto: ukendt, 1984, Danmarks Jernbanemuseum).



Urd heller ikke kapacitetsmæssigt leve op til efterspørgslen fra lastbiltrafikken. Flytrafikken tog også kunder, og samtidig så det politisk ud til, at fjernbusser ligeledes på dette tidspunkt skulle have en langt større del af kagen.

Og så var der som nævnt en række meget store, men forsinkede investeringer og fornyelser, der trak ud. Den ny trafikminister, Helge Mortensen var ikke imponeret, og han lod derfor Finansministeriets Administrations- og Personaledepartement gennemføre yderligere undersøgelser.<sup>84)</sup> Det ledte i december som nævnt frem til den ny styrelseslov, der temmelig overraskende og i hvert fald uvarslet ophævede DSBs status som departement. Generaldirektøren skulle afløses af en administrerende direktør, og der skulle desuden udpeges en bestyrelse som en understregning af, at DSB nu skulle operere ud fra "forretningsmæssige overvejelser"<sup>85)</sup> – hvad DSB-ledelsen igen og igen havde gentaget, at den faktisk også gjorde.

Det var helt klart for at styrke ministeriet i forhold til DSB, som der stod i bemærkningerne til lovforslaget, blot pakket lidt pænere ind. Der henvistes desuden til, at det var i fuld overensstemmelse med EU-lovgivningen og EF-direktivet fra 1991 – hvad det sidste nu ikke nødvendigvis var.<sup>86)</sup> Og så fandt det sted næsten synkront med udsendelsen af regeringens trafikhandlingsplan Trafik 2005 i december 1993.

Heri hed det faktisk i forlængelse af *Plan 2000*, at trafik skulle overflyttes fra bil til bane og sø og med tydelig reference til Årsberetning 1992, udsendt hen i 1993, "Den nye jernbane" og DSB banes forretningsplan fra september samme år, at der burde sættes på persontransport i store byområder og hurtig persontransport over de mellemlange afstande og gods over lange afstand med bl.a. en Femerforbindelse.<sup>87)</sup> Det så ud som om, at DSB og regeringen var helt på linje ved udgangen af 1993.

1993 var imidlertid også et år, hvor der konstant opstod nye muligheder. Generaldirektør Peter Langager var blevet usikker på sin ministers opbakning. Øjensynligt ville ministeren ikke bekræfte, at han havde tillid til Langager, der var

gerådet ud i en mediestorm i anledning af Kattegatskandalen. Muligvis var det også i sammenhæng med, at DSB og Langager var imod som med IC3-togene at give Bombardier, tidligere Scandia i Randers, en alt for stor rolle i levering af nye S-tog. Langager sagde derfor selv op i september 1993.<sup>88)</sup>

I ministeriets departement var den mangeårige og stærke konge, departementschef Jørgen Halck fra 1973 til 1993 afgået i marts. Han blev efterfulgt først af den tidligere DSB passagerdirektør Peter Elming, der havde stået bag *Plan 2000*, men som tragisk var omkommet ved en trafikulykke også i september. Men derefter tog den stærke og herostratisk magtsøgende embedsmand, Ole Zacchi, der kom fra Boligministeriet, over.



Også levering af de nye S-tog gav i 1990'erne konflikter mellem det politiske system og DSB. Det politiske ønske, som DSB-ledelsen ikke delte, var at give flest mulige opgaver til det gamle Scandia, nu Bombardier i Randers af hensyn til beskæftigelsessituationen. Første nye S-tog ved aflevering i Salzgitter, 1996 (foto: René Strandbygaard).



*Situationen på Kattegat i 1990-91 og den skandaleramte indsættelse af de to mindre færger Ask og Urd udløste besk kritik fra Rigsrevisionen og en række undersøgelser af hele DSB's måde at forvalte på. Det lagde op til store organisatoriske ændringer i DSB længere op i årtiet – og var en del af baggrunden for udskillelsen af en selvstændig banestyrelse. Ask ved udsejling af Trelleborg havn i 2004 (foto: René Strandbygaard).*

### Bernstein-udvalget

Meget peger på, at ministeriet i magttomrummet efter Peter Langager havde grebet chancen for at få afklaret relationerne mellem DSB og ministeriet, så det i højere grad blev til ministeriets fordel. Men det kunne også se ud som om, at der i snævrere forstand fandt et større magtspil sted, og i hvert fald var det nu Zacchi, der sad på magten.

Det understreges af, at ministeren allerede den 23. september 1993 – efter kritik fra statsrevisorerne, og ikke mindst deres formand Ritt Bjerregaard, om DSB's færgedispositioner, reelt jo Ask og Urd-sagen – havde nedsat endnu en arbejdsgruppe med departementschef i landbrugsministeriet Nils Bernstein som formand – og med Erik Elsborg, der nu var konstitueret generaldirektør efter Langagers afgang, som DSB-repræsentant. Pudsigt nok i en sag, der jo politisk var blevet sat i gang – ganske vist af den forrige regering – med meget korte tidsfrister og med det formål at finde større besparelser, end det viste sig muligt.

Men der var også andet, man kunne tage fat på. Gruppens kommissorium blev derfor undervejs stærkt udvidet, og omfattede, da betænkningen udkom i tre bind i marts 1994, en undersøgelse af en række store investeringsprojekter, som tidligere nævnt med kritik til følge, ikke mindst selvfølgelig i Ask og Urd-sagen. Afgørende blev det angiveligt her, at ministeren og det politiske system ikke havde følt sig tilstrækkeligt orienteret undervejs, og at den tekniske håndtering var karakteriseret af *"manglende konsekvens"*.<sup>89)</sup> Nogen "rygende pistol" havde man altså ikke fundet, men nok ledt efter.

Allerede udvalgets nedsættelse pegede således på en stor utilfredshed med DSB, som det fungerede omkring 1993. Resultat af de hurtigt gennemførte undersøgelser i Bernstein-udvalget var da også, at udvalget måtte konkludere, at DSB havde vist svagheder i den måde, det havde håndteret større projekter og styret økonomien: Der skulle lægges større vægt på fastsatte mål og resultatkrav og styrkelse af projektledelsen, hed det.<sup>90)</sup>

Først og fremmest tog Bernstein og gruppen fat på øko-

nomistyringen og den kritik, statsrevisorerne havde givet i årene fra 1981 til 1991, der også havde været præget af overskridelser af de givne bevillinger. Statens Regnskabsdirektorat blev derfor sat til at undersøge, om økonomisystemet kunne bruges til at løse økonomistyringsopgaven set ud fra et både forretningsmæssigt og bevillingsmæssigt synspunkt. Som kommentar måtte DSB erklære sig enig i, at *"at DSB's økonomi er vanskelig tilgængelig, også ud over det der nødvendigvis følger af DSB's størrelse og meget integrerede produktion"*.<sup>91)</sup> Men det måtte også lægge øre til en faktisk sønderlemmende kritik både af systemer, processer og procedurer samt af forsinkelser af genopretningsprojekter. Systemerne bestod, hedder det bl.a., aktuelt af en række subsystemer, og den generelle tiltro til de "formelle" økonomisystemer er ikke overvældende stor, heller ikke til det nye planlagte system. Desuden, at der ikke var indarbejdet tilstrækkelige kontrol- og opfølgingsprocedurer samtidig med, at DSB efter Statens Regnskabsdirektorats opfattelse befandt sig *"midt i en række uløste problemer af organisatorisk og økonomistyringsmæssig karakter"*.<sup>92)</sup> Det var interessant nok samme konklusion, som direktøren for DSB bane som nævnt selv nåede frem til nogle måneder senere i den førnævnte forretningsplan for DSB bane 1994-98.

Det var således en voldsom opgave, departementschef i Arbejdsministeriet og en ikke helt tilfældig fortid i Finansministeriet, Henrik Hassenkam, overtog, da han i foråret 1994 tiltrådte som ny administrerende direktør med den klare opgave at rydde op. I ministeriet blev den overordnede planlægning også indledt i 1994 med nedsættelse af et Baneplanudvalg, der skulle opstille en overordnet plan for det danske hovedbanenet, ikke mindst efter samme idégrundlag, som havde fundet plads i DSB banes forretningsplan, dog i noget reduceret udgave: Lokaltrafikken på Vestfyn kunne tænkes opgivet, og udretningerne i Østjylland og en Vejle Fjord bro og begrebet højhastighedsbane så ud til at forsvinde.<sup>93)</sup> Der var tale om *Plan 2000* i en spareudgave.



I 1993 skiftede DSB status fra departement til statsvirksomhed, hvorved langtidspanlægning og politikfastsættelse overgik fra DSB til ministerens departement. Samtidig fik DSB ny chef i form af Henrik Hassenkam, der vel primært fik til opgave at gennemføre besparelser i DSB, i første omgang dog uden at dele virksomheden op i drift og infrastruktur. Administrerende direktør Hassenkam taler ved reception i anledning af relanceringen af nattogstrafik i 1998 (foto: Peter Thornvig/DSB).

### Ny rammeaftale

Næsten samtidig var der i DSB bane igangsat et arbejde med et udkast til en infrastrukturplan 1994-2003, der på mange måder sås afspejlet i Baneplanudvalgets rapport, da den endelig udkom i foråret 1997.<sup>94)</sup> Heller ikke i DSB bane var der hastværk med at få udsendt den endelige infrastrukturplan, der udkom ganske belejligt hen på året 1996. Tilbage i 1994 fortsatte arbejdet med at finde besparelser og gennemføre effektiviseringer til gengæld, ikke mindst i forbindelse med den ny rammeaftale.

Den fulgte en aftale mellem regeringen, Venstre og Konservative fra 17. november 1994 om DSB for årene 1995-1998. Den indebar, at DSB skulle modtage et årligt driftstilskud på godt 2 mia. kr., der så kunne lægges oven i årets driftsindtægter, hvilket så skulle modsvare driftsudgifterne. I forlængelse heraf blev der i april 1995 desuden indsat en bestyrelse, hvis opgave det var at følge op på målene og især på økonomistyringen.<sup>95)</sup>

Kravet var, at DSB skulle resultatforbedre sig med i "realiteten" 300 mio. kr. årligt i aftalens fire år, hvad der, som det hed i indledningen til årets DSB-strategiplan fra 1995, "...ligger udover hvad DSB hidtil har kunnet præstere".<sup>96)</sup> Der skulle satses på bedre indtjening og mere tilfredse kunder samt en mere effektiv drift og takstforhøjelser. Det kunne betyde udtynding af toggangen, evt. nedlæggelse af svage jernbanestrækninger og en ny personalepolitik.<sup>97)</sup> Nu skulle der ryddes op, og i øvrigt skulle der udarbejdes forretningsplaner for alle virksomhederne.

Det skulle også gå hurtigt. Rammen var derfor skruet sådan sammen, at den skulle være faldende gennem perioden: "Med den faldende ramme gennem perioden dikterer aftalen den nødvendige resultatforbedring, og dermed hvad der skal opnås gennem kombinationen af takstforhøjelser, større salg og effektiviseringer".<sup>98)</sup> Samtidig blev det igen, igen krævet, at der skulle være balance i DSB gods inden for nogle år. Det var også på dette tidspunkt besluttet, at de overskudsgivende rederi- og busaktiviteter ganske som ønsket af EU og anbefalet af McKinsey helt skulle udskilles i selvstændige aktieselskaber.

I februar 1996 indledte DSB så i forlængelse af ovenstående forhandlinger med Viborg amt om at skære kraftigt ned på Thybanen og Viborg-Struer. I DSB passagers strategiplan fra marts 1996 omtaltes strækningerne i stort set hele Vestjylland fra nord til syd og det yderste af Grenåbanen samt Gedserbanen som reelt "ikke jernbaneegnet".<sup>99)</sup> Her var trafikken så beskeden, at kun en entreprenørkontrakt uden kommercielle elementer efter DSB-bestyrelsens formening var relevant: "Spørgsmålet om fortsat togdrift på disse strækninger må bero på en politisk afgørelse".<sup>100)</sup> I DSB's personaleblad blev det udlagt således: "I de tyndest befolkede egne har stort set alle bil, og de tager ikke toget frivilligt ... På det øvrige trafiknet er det ikke givet på forhånd, at tog er den bedste form for kollektiv trafikbetjening, hverken miljømæssigt eller samfundsøkonomisk betragtet", sagde passagerdirektør Allan Koch, der lagde vægt på en samlet virksomhed for at udnytte jernbanens fordele bedst

*Spørgsmålet om betaling for det knap så jernbaneegnede net havde siden Plan 1990 fra 1975 optaget i hvert fald administratorerne i DSB. Trafikken gav underskud og kunne ikke konkurrenceudsættes, og den udfordring blev klargjort tydeligere op gennem 1990'erne, især fra DSB bane, efterhånden som balancekravene til DSB blev mere og mere udtalte. Løsningen var derfor at indgå kontrakter om betaling for driften efter udbud. Dermed tabte DSB også den jyske lokaltrafik i flere tempi, først i 2003 og senest i 2020. Her overtog Arriva også driften mellem Struer og Vejle. DSB MR-tog i Grejsdalen på vej mod Vejle i 2003 (foto: René Strandbygaard).*

muligt. Personale, stationer og materiel samt infrastruktur nævntes eksplicit som en enhed *"for at få en så fleksibel planlægning som muligt"*.<sup>101)</sup>

Det blev dog hurtigt klart, at forhandlingerne i Viborg ikke gav meget, og det stod tidligt i 1996 også fast, at DSB gods ikke kunne opfylde kravene, og at DSB ikke kunne leve op til rammeaftalen. Både bestyrelse og direktion i DSB var klar over, at den var gal, og at noget måtte gøres, og at noget ville ske. Det var med sigte herpå, at DSB's nye bestyrelse i maj udsendte publikationen *Forretningen DSB*. Det var en direkte opfordring til politikerne om at tage stilling til DSB's fremtid, og således at den skitserede forretningsstyring også måtte betyde ændringer i forhold til den indeværende rammeaftales form.

Den problematiserede den forudsatte årlige betaling for Storebæltsforbindelsen, ligesom den dels forudsatte omstilling af godstransporten til primært at omfatte de lange distancer og indførelse af kommercielle højhastighedstog, dels en omstilling af virksomhedsformen til den ny virkelighed med konkurrence: *"Orienteringen mod kundernes behov er derfor samlingspunktet for alle dispositioner i DSB. Der skal sættes på de produkter, som opfylder størst muligt markedsbehov, og produkternes kvalitet skal være i orden"*.<sup>102)</sup>

Det betød også, at DSB nu var parat og ønskede en endelig overgang fra upræcis tilskudspolitik til konkret og specificeret kontraktindgåelse. På hovednettet København-Odense og enkelte jyske byer samt international trafik skulle trafikken f.s.v. angik lyntogene være helt kommerciel. De kontraktdekkede opgaver skulle så omfatte "det jernbaneegnede" net, som det jo tidligere var blevet introduceret med bl.a. intercity-tog og nærbane/pendlertog. På de øvrige net hed det, var trafikken så begrænset, at trafikering måtte, som det også blev beskrevet i strategiplanen fra DSB passager nogle måneder forinden, bero på en politisk afgørelse. Her ville kun entreprenørkontrakter være relevante.

Men endelig blev det endnu engang slået fast, at DSB skulle kontrollere alle dele af transportkæden både bane-

net og selve togdriften. *"Toget har mere end noget andet transportmiddel behov for en snæver koordination af trafik og infrastruktur. Toggangen er bundet af banenettes kapacitet, lokalisering og tekniske indretning, og banenettet har ingen værdi uden de tog, som er i stand til at producere den egentlige transportydelse"*.<sup>103)</sup>

Tilsvarende var tilfældet i *Infrastrukturplan 1997-2006* for DSB bane, uanset at EF-direktivet fra 1991 var blevet fulgt op af direktiver fra 1995 og 1996, den sidste om interoperabilitet over grænserne for højhastighedstog, der vel var Kommissionens hovedanliggende. Det betød, at det danske hovedbanenet skulle udbygges til minimum 200 km/t inden år 2010, og som blev det formuleret: *"Det er DSB banes målsætning, at al projektering så hurtigt som muligt skal ske i overensstemmelse med direktivets forskrifter"*.<sup>104)</sup> Det så ud til, at EU-kravene nu understøttede DSB's politik og strategi, men gennemført blev det jo ikke.

### **På vej mod et endeligt brud**

De mange planer, rammeaftaler og ord til trods var udviklingen i DSB, når det kom til økonomi, ikke ændret. Tværtimod: Resultatet for 1995 betød en forværring af resultatet for DSB gods med hele 110 mio. kr. DSB-ledelsen fandt det derfor nødvendigt i årsberetningen for 1995, der udkom i foråret 1996, at antyde, at rammeaftalen var meget skrap, måske endda urealistisk: For at målet om øgede indtægter kunne nås forudsattes 4% flere tilfredse kunder hvert år. Det betød så, at indsatsen skulle være, hvor de mange kunder er *"og omvendt, at der er områder, hvor DSB ikke kan opfylde det hidtidige betjeningsniveau"*.<sup>105)</sup> Det var vel nærmest endnu en opfordring - den tredje på få måneder - til at lukke de mest urentable strækninger eller givet et øget tilskud til driften her - og at indse, at DSB ikke fortsat kunne drives hele vejen rundt for de penge, der var afsat.

For 1996 blev det også hurtigt klart, at det økonomisk ville gå endnu værre. Et budgetteret overskud på 200 mio. kr. inkl. årets rammeaftalebetaling på omkring 2 mia. kr.



kunne ikke nås, selv om der i sommeren 1996 var gennemført besparelser alene i DSB bane på 209 mio. kr. – ud over, at lokalbanenettet nu yderligere blev delt op i to med 297 km i den ny baneklasse lokalbane II. Det var baner, hvor der skulle "... igangsættes vurderinger af den fremtidige trafikering, herunder muligheden for trafikering af andre operatører", altså nedlæggelse eller trafik ved andre operatører på en særlig kontrakt.<sup>106)</sup>

En prognose fra eftersommeren 1996 viste desuden, at det fortsat stod slemt til, især i DSB gods, og derfor gennemførtes en genopretningsplan i september 1996 med bl.a. ansættelses- og indkøbsstop.<sup>107)</sup> Spørgsmålet sidst på sommeren 1996 var vel egentligt blot, hvor stor afvigelsen i forhold til de 200 mio. kr. ville blive, men fast stod i efteråret, at det ville ende med et betydeligt minus i forhold til rammeaftalen. I stedet for det krævede plus på 200 mio. kr. blev det til et minus på 27 mio. kr. som følge af faldende passagertal og en ret betydelig nedgang på godstrafikken – efter at rammetilskuddet var blevet indregnet.<sup>108)</sup> Det skulle vise sig i høj grad at kunne tilskrives DSB gods.<sup>109)</sup>

Genopretningsplanen, vanskelighederne i DSB gods med både ledelse og økonomi, spørgsmål om nedlæggelse af sidebaner, et lækket notat og forvirring i pressen om det virkelige tilskud til DSB og rammeaftalens indhold førte i september 1996 til en pressestorm, der også involverede ministeren, DSBs bestyrelsesformand og direktionen ved Henrik Hassenkam.<sup>110)</sup> Selv om der i virkelighedens verden ikke var nogen "rygende pistoler" i presseangrebene, måtte

det se ud som om, at den politiske tålmodighed nu var ganske tyndslidt efter mange års gentagne kriser – og i øvrigt må have ført til en konflikt mellem Hassenkamp og bestyrelsesformanden i spørgsmålet om udskillelse af infrastrukturdelen, som bestyrelsesformanden nu erklærede sig som tilhænger af.<sup>111)</sup> Også i virksomhedsområdet DSB bane virkede tålmodigheden med DSB opbrugt. I den omtalte infrastrukturplan også fra september 1996, der pudsigt nok udsendtes i det layout, der skulle blive gældende for den kommende banestyrelse, nævntes således irritabelt, at under udarbejdelsen af planen havde DSB-koncernens aktuelle økonomiske problemer ændret en række forudsætninger, som var blev givet i maj 1996. Det hed videre, at det måtte blive nødvendigt med aktivitetsbortfald og udskydelse af projekter til den kommende aftaleperiode. Konkret var der tale om projekter for 209 mio. kr., der "er blevet udskudt for at finansiere tiltag udenfor DSB bane".<sup>112)</sup>

Noget tyder på, at det i DSB bane blev opfattet således, at DSB's problemer blev læsset af på dette virksomhedsområde. Som vist, havde det jo været elektrificeringsprojektet og andre infrastrukturforbedringer, der meget hyppigt var blevet ramt, selv om det ellers perioden igennem var blevet sat højt på listen, også i en miljømæssig tilgang, men uden at det "gamle" DSB var kommet i mål.<sup>113)</sup> Men endnu kunne tingene ikke siges helt åbent og lige ud. Det kunne det så til gengæld i Banestyrelsens første årsberetning vedr. 1997. Her hed det direkte, at infrastrukturen havde været underfinansieret i årevis, og at der de næste 8-10 år



skulle ekstrainvesteres halvdelen af 1, til 1,5 mia. kr. til indhentning af efterslæbet årligt. Som tingene havde udviklet sig, var der i DSB bane klart en interesse i at få nye rammer og større politisk fokus på forhold som teknologisk udvikling og digitalisering, højhastighedsbaner, transitgodstrafik og afvikling af det "uegnede" jernbanenet. Og faktisk havde allerede forretningsplanen for DSB bane fra 1993 godt kunnet læses som en anvisning i udskillelse.

### Helt nye tider

Ved åbningstalen 1. oktober 1996 annoncerede trafikministeren, Jan Trøjborg, at DSB nu igen skulle gennem en genopretningsplan, der ganske vist allerede var sat i gang, og omorganiseres med etableringen af en banestyrelse som allerede varslet i september. Det var jo reelt en udskillelse af DSB bane til en ny selvstændig statslig infrastrukturvirksomhed, tilsyneladende nærmest som en direkte opfølgning på de kritikpunkter, der blev formuleret i DSB banes infrastrukturplan fra september.

Kort efter kom det politiske forlig, der som indledningsvist nævnt desuden indebar, at der i DSB skulle etableres aktieselskaber for Intercity og S-tog, og at DSB inden 1999 skulle være overgået til SOV-status, altså en selvstændig offentlig virksomhed, ligesom det var sket i 1995 med etableringen af Post Danmark. Det betød, at DSB ikke længere skulle reguleres via finansloven, men med trafikkontrakter efter aftale med trafikministeren. Samtidig blev der som

nævnt vedtaget lovgivning, hvorefter DSB's indflydelse på aktieselskaberne for rederi og busser forsvandt.

Hermed ville de store spørgsmål om nyanlæg være helt ude af hænderne på DSB, der nu alene skulle være en operatør, måske i konkurrence med andre operatører. Alt andet lige betød det, at det nu var slut med DSB's direkte indflydelse på planlægningen af jernbanenettet, som det havde set ud siden midten af 1800-tallet. Den opgave var nu overført til en anden statslig virksomhed – i øvrigt med i store træk de samme ansatte som i DSB-tiden.

Der var også gulerødder: Nu skulle Fredericia-Aarhus strækningen omsider forberedes til elektrificering og S-banenettet i det hele taget udvides og forbedres, ligesom der skulle sættes fart på højhastighedstogene. Alt i alt skulle jernbanen tilføres en 15-20 mia. og altså først og fremmest på infrastrukturområdet, næsten som DSB bane i dens infrastrukturplan havde ønsket det – og som DSB jo også i årevis havde foreslået.<sup>114)</sup>

Ved behandlingen af lovforslaget i Folketinget var der stort set politisk enighed om udskillelsen. Som Socialdemokratiets ordfører Søren Hansen konstaterede, "Som det gik med DSB, gik det ikke – i alle tilfælde ikke godt nok. Derfor måtte der ændringer til. Der måtte flere investeringer til, der måtte gennemføres en mere effektiv struktur, vi måtte sørge for at øge jernbanernes konkurrenceevne, og vi måtte også sørge for, at den internationale udvikling, som efterhånden er trængt ind også på jernbaneområdet, også fik en rimelig og ordentlig chance for at slå igennem i Danmark".<sup>115)</sup>

Også i DSB-tiden var man begyndt at fokusere på transitgodstrafikken ved at reklamere for et nyt godstogslokomotiv. Anskaffelsen af de nye lokomotiver fandt sted fra 1999, men det var for sent. I 2001 var det Railion Danmark, der kørte togene og havde overtaget de spritnye lokomotiver (foto: René Strandbygaard, 1999).

Det kunne måske nok synes lidt urimeligt, så meget som statsbanerne faktisk næste årligt havde forsøgt at kæmpe og fremsat ønsker til større og bedre investeringer. Men tydeligvis var der også på denne fløj af det politiske spektrum opstået en træthed over DSB, som Søren Hansens konservative folketingskollega Brian Mikkelsen udtrykte mere lige ud: *"Noget af det vigtigste må være at få styr på DSB. Det har vi vist alle måttet erkende her i 1996"*.<sup>116)</sup>

Også i Vejdirektoratet, der på trafikministerens vegne udøvede myndighed i forhold til overkørsler på jernbanen, var man trætte af DSB. Myndighedsrollen, hed det, har i mange tilfælde været svær at udøve overfor DSB, og i forhold til lovforslagets bemærkninger, hvor det konstateredes, at jernbanerne måtte effektiviseres, bemærkedes lakonisk: *"Dette er Vejdirektoratet meget enig i og må gå ud fra, at dette også gælder administration af overkørsler og overgange på banestrækninger..."*.<sup>117)</sup>

Det så desuden ud til, at den nye stærke mand i departementet støttede ideen og måske i virkeligheden var den drivende kraft. Måske var opfattelsen den, at DSB var for stort. Meget peger på, at der politisk og i dele af offentligheden siden 1970'erne var opstået en ganske betydelig modvilje mod mastodonten DSB. Pressereaktionerne i forbindelse med det politiske forlig i oktober 1996 og lovbehandlingen i december 1996 understregede dette.<sup>118)</sup> Også i DSB havde den erkendelse bredt sig: I medarbejderbladet Perron P hed det i 1997 direkte, at det godt nok var meget hurtigt, at politikerne havde delt DSB. Men måske var det, fordi de så DSB som en *"selvtlstrækkelig" gammel statsinstitution...*.<sup>119)</sup> Alt peger således på, at udskillelsen var et af flere midler til at få rettet op på det, der var utilfredshed med ved DSB, og som en lang række kritisable forhold gennem længere tid havde bygget op til, måske suppleret og fødet af en tiltagende utilfredshed i DSB bane.

Men mest af alt så det ud til, at ønsket om konkurrence og regnskabsbalance for alvor havde slået rod i de meste af det politiske kompas. Forestillingen var, som Venstres trafikordfører Sv. Heiselberg udtrykte det, at der kunne –

og skulle – bringes orden i DSB's økonomi, og i hvert fald at indgåede rammeaftaler skulle overholdes, ikke mindst for den altid nødlidende godssektor. Kort efter, i 1998, blev der vedtaget følgelovgivning, der sikrede konkurrence på skinner og etablering af DSB S-tog A/S og omdannelse af DSB til et SOV. Et Intercity-aktieselskab blev det dog aldrig til. Hvorfor udskillelsen af DSB bane konkret skulle bringe orden i DSB's økonomi og bedre balance i regnskabet, var der imidlertid ingen klarere antydninger af – ud over vel forventede effektiviseringsgevinster.

Kun enhedslisten og Dansk Folkeparti var imod. I Enhedslisten anså man ideen bag udskillelsen, som partiet i sig selv ikke var imod, for vejen frem til lukning af region-



Der var mange, der kritiserede DSB i 1990'erne. Det gjaldt også Vejdirektoratet, når det kom til sagsbehandling vedr. overkørsler. Havdrup, 1983 (foto: ukendt, Danmarks Jernbanemuseum).

*Året efter udskillelsen af Banestyrelsen var der nu to selskaber, der kom med input til fremtidens jernbane. Fra DSB var det med IC 4-toget, og det fik – desværre – prioritet. Et eksemplar gennemfører testkørsel mellem Vojens og Rødekro i Sønderjylland på det nye dobbeltspor, som også havde været undervejs i årevis (foto: René Strandbygaard, 2006).*

ale og lokale togforbindelser. Desuden ville al godstrafik komme ud på landevejen og derfor forøge CO<sub>2</sub>-udledningen fra transportsektoren i stedet for at mindske den. Danske Folkeparti var imod, fordi man ønskede en total privatisering af DSB, formentlig i stil med den katastrofale engelske model.<sup>120)</sup>

## 8. SAMMENFATNING

Etableringen af en selvstændig banestyrelse var egentlig blot en selvstændiggørelse af DSB bane. Men udskillelsen blev en lang, dyr og vanskelig proces, der i forhold til en konsekvent operatørrolle for DSB alligevel indeholdt adskillige forstyrrende elementer. Det skete desuden temmelig pludseligt og uden undersøgelser af de praktiske foranstaltninger, det medførte. Meget tyder på, at det kom som et quick-fix på et problem. Der blev noget upræcist henvist til EU, men DSB bane levede allerede på dette tidspunkt op til kravene herfra. Flere europæiske lande gik da heller ikke denne vej.

Delingen af DSB i en operatørvirksomhed og en styrelse kunne derimod godt ses som en del af noget større: DSB skulle opsplittes, så det kunne agere mere forretningsmæssigt og indgå i konkurrence, så tilskudsbehovet kunne mindskes. Afgørende skridt på denne vej var taget med indgåelse af den første rammeaftale i 1990 samt med opdelingen i virksomhedsområder og et meget selvstændigt DSB bane og ændringen fra departement til statsvirksomhed i 1993. Delingen var således langt fra det vigtigste element i denne plan, som det ellers blev fremstillet som.

Men da delingsforslaget kom i oktober 1996, havde den nærmest en chokeffekt, i hvert fald i det DSB der ikke omfattede DSB bane, og som nu "kun" skulle være operatør. Omvendt var det i DSB bane, der som nævnt optrådte mere og mere selvstændigt og kunne have en særlig interesse i at komme ud af DSB-hatten. Konkret ser det derfor ud til, at konstruktionen med en operatør og et infrastruktur-selskab i 1997 blev udløst af det samlede DSB's mangel på

kraft eller – som det åbenbart blev opfattet – vilje til at opfylde de indgåede rammeaftaler – nok ikke mindst i forhold til godsvirksomheden, der tydeligvis fik det dårligere og dårligere. Nogle år senere, da det "ikke egnede banenet" i Vest- og Midtjylland skulle udbydes, blev DSB's tilbud således afvist. Det matchede eller fint det vindende tilbud fra Arriva, men formentlig var der ikke tiltro til, at DSB ikke bare ville overtrække kontoen, hvis det blev nødvendigt.<sup>121)</sup>

Man kan derfor ikke udelukke, at der med udskillelsen af DSB bane var tale om en aktuel straffeaktion mod DSB, der i et eller omfang formentlig var blevet understøttet af, hvad der kunne opfattes som en trojansk hest: DSB bane. Det kunne også, uafhængigt af interesserne i den banestyrelse, der ret kort tid efter alligevel måtte skifte direktør, skyldes de muligheder, det gav departementet for stærkere at kunne forbeholde sig politiktilrettæggelsen. Man kan heller ikke hævde, at EU-synspunkterne ikke også havde spillet en rolle, men uden dog at være afgørende. Og ved adskillige lejligheder at have fremhævet vigtigheden af at holde virksomheden samlet havde DSB måske i virkeligheden selv åbnet en flanke.

Var der mange mulige forklaringer, tyder meget imidlertid på, at fraværet af en egentlig og udfoldet politisk strategi for jernbanen i Danmark i virkeligheden var den egentlige årsag: Det havde simpelthen været meget svært for et statsligt selskab at agere i 1980- og 1990'erne, hvor privatiseringer ellers stod højt på den politiske dagsorden. Fra DSB havde der siden 1975 igen og igen været peget på behovet for store investeringer i løsninger, der skulle skaffe banen en større markedsandel og dermed en bedre økonomi. Men tydeligt nok var investeringerne i ret stort omfang gået til fornyelse af lokomotiver og vogne: det var her, som en tidligere generaldirektør Poul Hjelt sagde og gjorde det i 1970'erne, kunden kunne komme i centrum. Der var dog bestemt også blevet investeret i infrastruktur. Men bl.a. som følge af udskudte beslutninger om faste forbindelser m.m. blev der fulgt en slingrekurs, når det gjaldt satsningen på den miljøvenlige og driftsmæssigt billigere





elektrificering. Det var her, der blev sparet, når valget stod mellem at tilgodese kunden eller infrastrukturen.

Stadig stod i 1997 derfor de store forkromede løsninger tilbage: Højhastighedsbaner, en fuld gennemført elektrificering, timemodel, forberedelse til nye digitale tider samt indhentning af et hurtigt voksende efterslæb på infrastrukturen i det hele taget. Det var heller ikke noget, der blev gjort markant meget ved de første adskillige år efter 1997, og slet ikke når man nåede vest for Storebælt.<sup>122)</sup>

Faktisk viser ovenstående, at der i virkeligheden altid bestod en misforhold mellem viljen til at betale for jernbanedriften og de løsninger, der (formentlig) skulle til. Det var det, DSB og senere Banestyrelsens nærmest endeløse række af strategi-, forretnings- og infrastrukturplaner konstant pegede på i, hvad der kunne se ud som et evigt magtspil mellem forskellige afdelinger i DSB, ministeriet, regeringen og politikerne i det hele taget. Det var heller ikke op til 1997 og lige efter lykkedes med politikerne at få afstemt løsninger på to store udfordringer: Gods på jernbane og fremtiden for de mest trafiksvage dele af det statslige jernbanenet. Det kom først omkring årtusindskiftet med frasalg af hele godssektoren og med udliciteringen af de vest- og midtjyske lokalbaner. Og det var først fra slutningen af det ny årtusinds første årti, at der for alvor blev taget fat på infrastrukturen med beslutningerne om genopretning af sporene, elektrificering af hovedstrækningerne og indførelse af et moderne, digitalt signalsystem.

Det blev som efterlyst i årtier til en ny bane København-Ringsted, og der er omsider truffet beslutning om en Femerforbindelse med tilhørende baneopgraderinger. Strategisk så det det endda ud til, at jernbanen i Danmark med *Togfonden* fra 2013 i overensstemmelse med de tidligere planer fra 1975 og frem omsider ville blive opgraderet med noget, der kunne minde om elektriske højhastighedstog, timemodel og et generelt kvalitetsløft. En ny bane over Vestfyn blev da også besluttet, og elektrificeringen er nu på vej til Aalborg. Helt nye lokomotiver og togsæt er under levering. Men flere af de andre projekter med rod i 1970- og 1980'erne overlevede kun til december 2022 og er nu lagt i graven sammen med *Togfonden*. En egentlig konkurrenceudsat passagertrafik, som tilsyneladende var en ganske væsentlig del af forståelse med opsplittningen og bodelingen, er det heller ikke endnu blevet til. Kun på godsområdet synes den nye tid at være slået igennem og med en vis succes.

Til gengæld ser det ud til, at de nuværende parter, DSB, Banedanmark og nu også Trafikstyrelsen og Arriva samt godsoperatørerne sikkert stadig skal lære at leve med hinanden. Endnu i 2023 kan man således høre lokomotivførere institutionssolidarisk over togets højtaleranlæg skyde skylden på "modparten": "Vi holder i øjeblikket for rødt. Opkald til Banedanmark om årsagen har været forgæves: De tager ikke telefonen".<sup>123)</sup> Men om det havde været anderledes uden opdeling, er så et helt andet spørgsmål.

### Interviews og erindringer

Boysen, Søren, daværende fuldmægtig med ansvar for bodelingen, DSB.  
Jensen, Niels Erik: *Fra etat til virksomhed Ved banen 1986-2001*, utrykt manus 2016.  
Langager, Peter, tidl. generaldirektør, DSB.  
Løvborg, Eilert, tidl. kontorchef, DSB.

### Litteratur

Baneplanudvalget, *Modernisering af jernbanens hovednet*, Trafikministeriet, april 1997.  
Betænkning nr. 1263: DSB's færgedrift mellem Kalundborg og Århus. Redegørelse I fra den af trafikministeren den 29. september 1993 nedsatte arbejdsgruppe. Trafikministeriet marts 1994.  
Betænkning nr. 1263: DSB's økonomistyringssystem, Redegørelse 2 fra den af trafikministeren den 29. september 1993 nedsatte arbejdsgruppe. Trafikministeriet marts 1994.  
Betænkning nr. 1263: Visse større anlægsinvesteringer og materielanskaffelser i DSB. Redegørelse 3 fra den af trafikministeren den 29. september 1993 nedsatte arbejdsgruppe. Trafikministeriet marts 1994.  
Christensen, René Flamsholt, *IC 4 – et studie i en skandale*, Frydenlund 2021.  
*DSB bladet*.  
*DSB i dag*.  
*Folketingstidende*, FT.  
Johansen, Hans Christian, *Jernbanerne i bilismen skygge, i: På sporet 1847-1997*, bd. III 1950-1957, 1997.  
Jørgensen, Steffen Elmer, *DSB og den langsigtede trafikplanlægning 1930-1990*, *Jernbanehistorie* 2018.  
Kristiansen, Jørgen, *Modernisering af Banenettet i Vestdanmark*, Teknologi, Miljø og Samfund, Institut for Samfundsudvikling og Planlægning, Aalborg Universitet, 2010.  
Marfelt, Birgitte, *Omveje til nutiden – historien bag DSB*, Schultz 2005.  
Mogensen, Ole Edvard, *Thybanen gennem 140 år*, OEM Consult 2022.  
Palludan, Uffe, *DSB af sporet*, Palludan Fremtidsforskning 2014.  
Palludan, Uffe, *DSB på sporet igen*, Palludan Fremtidsforskning 2015.  
DSB, *Perron P*.  
*SR Information*, udgivet af Trafiksikkerhed.  
Statistisk tiårsoversigt.  
Sørensen, Claus Hedegaard, *Koordinering i køreplanlægningen – mekanismer og dilemmaer*, *Artikler fra Trafikdage på Aalborg Universitet*, [https://www.researchgate.net/publication/309179582\\_Koordinering\\_i\\_koreplanlaegningen\\_-\\_mekanismer\\_og\\_dilemmaer](https://www.researchgate.net/publication/309179582_Koordinering_i_koreplanlaegningen_-_mekanismer_og_dilemmaer), Conferencepapir 2016.  
Wolmar, Christian, *Broken Rails – How Privatisation Wrecked Britain's Railways*, Aurum Press 2001.  
Wolmar, Christian, *On the Wrong Line – How Ideology and Incompetence Wrecked Britain's Railways*, Aurum Press 2005.

### Andre kilder

Danmarks Jernbanemuseum:  
*DSB Forretningsplaner*.  
*DSB Strategiplaner*.  
*DSB Årsberetninger*.

### Utrykte kilder

Danmarks Jernbanemuseum:  
*Bodelingshåndbog* af 17. juli 1998.  
*DSB "den stille revolution" strategiplan for teknisk og infrastruktur i DSB*, december 1990.  
Finansministeriet, Skatteministeriet, Trafikministeriet, Økonomiministeriet, *Rapport om trafikøkonomi*, maj 1989.  
Finansministeriet, Trafikministeriet, DSB, *Rapport om DSB's økonomi*, juni 1989.  
McKinsey&Company, Inc., *DSBs Vision afgørende for fremtidig styreform Danske Statsbaner*, Statusrapport 23. januar 1991.

### Rigsarkivet:

Transportministeriet: 1994-1998 Journalsager, j.nr. 7200 15, pk. 2101, 2102.  
Jens Bruun-Petersen: Oversigt over bodeling, ca. 2001.

### Noter

1. *Berlingske Tidende*, 5/11 2005.
2. Fortalt af Eilert Løvborg, der på det tidspunkt var kontorchef i DSB.
3. *DSB Bladet*, nr. 10 december 1996, s. 3.
4. *Perron P*, 12/1997, s. 4, jf. Marfelt 2005, s. 111 ff.
5. Udregning af forsinkelsesprocenter, se Niels Erik Jensen, 2016.
6. Marfelt 2005, s. 110.
7. Christensen 2021, s. 24, 27.
8. Paludan 2014, Marfelt 2005.
9. Se fx statsregnskaberne.
10. FT Till. A 1996-97, s. 2415 ff.
11. DJM, *DSB Strategiplan*, februar 1995.
12. Johansen 1997, s. 124.
13. Åbningstale, jf. Økonomisk-politisk kalender: *Statistisk tiårssigt 1998*, s. 161.
14. Bek. 535 om ikrafttræden af EF-direktiv 95/19 om tildeling af .... 26. juni 1997.
15. Aktstykke 321, Trafikministeriet den 16. juli 1997, s. 14, jf. *Betænkning over I. Forslag til lov om Banestyrelsen m.v. II Forslag til lov om ændring af lov om DSB Rederi A/S og III Forslag til lov om ændring af lov om DSB Busser A/S*: FT Tillæg B 1996-97, s. 165 ff.
16. FT Till. A 1996-97, s. 2417.

17. Rigsarkivet, Transportministeriet: 1994-1998 Journalsager, j.nr. 7200 15, pk. 2101: DSB bane til Trafikministeriet 1996 18/11.
18. Perron P, 1/1997, s. 1: interview med adm. direktør H. Hassenkam.
19. FT 1996-97, s. 2011.
20. Sørensen 2016.
21. Perron P, 5/1997, s. 7.
22. Perron P, 19/1996, s. 4.
23. Ibid.
24. DJM, *Bodelingshåndbog*, s. 5.
25. For det følgende afsnit om de praktiske konsekvenser af bodelingen henvises dels til DJM, *Bodelingshåndbog* 1998, dels til aktstykke 321, Trafikministeriet den 16. juli 1997 samt notat om Areal- og bygningsoverdragelse primo april 1997 og arbejdsgruppens notat af 8/4 1997, jf. DJM, *Bodelingshåndbog*.
26. Bilag af 16. juli 1997 til Aktstykke 321, s. 11.
27. Rigsarkivet, Transportministeriet: 1994-1998 Journalsager, j.nr. 7200 15, pk. 2101: Delingsforslag af 18/11.
28. Ibid.: Notat om bygninger ... 1996 22/11.
29. Ibid.
30. Kristiansen 2010, s. 7.
31. Rigsarkivet, Transportministeriet: 1994-1998 Journalsager, j.nr. 7200 15, pk. 2101: Trafikmin. 3. afdel. 1996 3/12: talepunkt. Dok. 35.
32. Ibid.: Trafikmin. 7. kontor til departementschefen 1996 21/11.
33. Jensen, 2016, s. 75.
34. Oplyst af Eilert Løvborg.
35. Rigsarkivet, Transportministeriet: 1994-1998 Journalsager, j.nr. 7200 15, pk. 2101: plan for opdeling af DSB 1996 18/11.
36. Aktstykke 321, DJM, *Bodelingshåndbog* af 17. juli 1998, Bilag 3.
37. Jensen 2016, s. 63 f.
38. Ibid., s. 64.
39. Ibid., s. 62-73.
40. *DSB i dag*, 2/1997, s. 5.
41. Marfelt 2005, s. 112.
42. Interview med Eilert Løvborg og Peter Langager.
43. Mogensen, s. 132.
44. DJM, *Bodelingshåndbog*, 1998, s. 39, jf. s. 7.
45. Aktstykke 104 af 29/3 2005.
46. *Berlingske Tidende*, 5/11 2005.
47. Finansudvalget FIU § alm. Del §28 Bilag 14 Offentligt notat Gennemgang af aktstykke vedr. Banedanmark, vedr. aktstykke 321 1997 9/9.
48. *SR Information* udgivet af Trafiksikkerhed, nr. 3, december 2009.
49. Oplyst af Eilert Løvborg.
50. FT 2014-15, Tillæg E, Aktstykke nr. 84.
51. Ibid., Aktstykke 96.
52. Ibid. 2017-18, Tillæg E, Aktstykke 34.
53. DJM, McKinsey&Company, Inc.: *DSBs Vision afgørende for fremtidig styreform Danske Statsbaner Statusrapport* 23. januar 1991.
54. DJM, *DSB Årsberetning* 1992, s. 3, 20, 30, 48.
55. DJM, *DSB Forretningsplan 1994-98*, DSB bane, Del 2 september 1993, udspil til generaldirektøren, s. 5.
56. DJM, *DSB Årsberetning* 1993, s. 10.
57. FT Till. A 1996-97, s. 2417.
58. Rigsarkivet, Transportministeriet: 1994-1998 Journalsager, j.nr. 7200 15, pk. 2102: Trafikministeriets 6. kontor, 1996 14/10, sp. Til 7. kt., skriv. af JaF.
59. Rigsarkivet, Transportministeriet: 1994-1998 Journalsager, j.nr. 7200 15, pk. 2101: plan for opdeling af DSB 1996 18/11.
60. Wolmar 2001, s. 64 ff., Wolmar 2005, s. 80 ff.
61. Rigsarkivet, Transportministeriet: 1994-1998 Journalsager, j.nr. 7200 15, pk. 2101: Spørgsmål til ministeren 1996 11/11.
62. DJM, *DSB Plan 1990*, 1975, s. 7.
63. Ibid., s. 4.
64. Ibid., s. 79, 80, 87.
65. Ibid. s. 79, 88.
66. *DSB plan 2000 Moderne transport på skinner*, juni 1988, s. 8, 7.
67. DJM, *DSB 5 årsplan 1984-89*, s. 7-9, 48.
68. Betænkning 1263.
69. Referat, DSB Direktionsmøde, 19/11 1990.
70. Johansen 1997, s. 81.
71. DJM, *Rapport om trafikøkonomi*, maj 1989, s. 2.
72. DJM, Finansministeriet Skatteministeriet Trafikministeriet Økonomiministeriet: Rapport om trafikøkonomi, maj 1989, s. 3f, 8, 23.
73. DJM, Finansministeriet Trafikministerie DSB: Rapport om DSBs økonomi, juni 1989: s. 5-9, Bilag 1 og 2.
74. Oplyst af Peter Langager.
75. Johansen 1997, s. 199; Betænkning nr. 1263, I, s.38 ff.
76. DJM: *DSB "den stille revolution" strategiplan for teknisk og infrastruktur i DSB*, December 1990.
77. DJM, Referat, DSB Direktionsmøde 19/11 1990.
78. DJM, *DSB "den stille revolution" strategiplan for teknisk og infrastruktur i DSB*, December 1990, s. 4, 5.
79. DJM, *DSB Årsberetning* 1991.
80. DJM, *DSB Årsberetning* 1992, s. 30 f.
81. DJM, *DSB Den nye jernbane Oplæg til debat om udbygning af banelinjetten frem mod 2010*, DSB 1993.
82. DJM, *DSB Forretningsplan 1994-98*, DSB bane. Del 2 september 1993 uds spil til generaldirektøren, s. 35.
83. Ibid., s. 9, 5.
84. Johansen 1997, s. 175.
85. DJM, *DSB Årsberetning* 1993, s. 5.

# Summary

---

86. FT Tillæg A, 1993-94, s. 677-680; Rigsarkivet, Transportministeriet: 1994-1998 Journalsager, j.nr. 7200 15, pk. 2101: DSB til. Trafikmin. 1996 11/11: lovforslagsbemærkninger.
87. DJM, *DSB Årsberetning 1993*, s. 12.
88. Marfelt 2005, s. 54.
89. Betænkning nr. 1263, I, s. 36.
90. Betænkning nr. 1263, III, s. 11 ff.
91. Betænkning nr. 1263, II, s. 7, jf. s. 4.
92. Ibid, s. 35, jf. s. 29.
93. DJM, *Baneplanudvalget: Modernisering af jernbanens hovednet*, april 1997, s. 3.
94. DJM, Udkast til infrastrukturplan 1994-2003, oktober 1994.
95. DSB Årsberetning 1995, s. 4, 12.
96. DJM, *DSB Strategiplan Opfølgning på rammeaftale 1995-98*, februar 1995.
97. Ibid. s. 22, 23.
98. Ibid. s. 4.
99. *Perron P*, 5/1996, s. 2.
100. DJM, *DSB Forretningen DSB*, maj 1996, s. 12, jf. s. 9.
101. *Perron P*, 5/1996, s. 2.
102. DJM, *DSB Forretningen DSB*, maj 1996, s. 4.
103. Ibid. s. 7.
104. DJM, *DSB bane infrastrukturplan 1997-2006*, september 1996, s. 14.
105. DJM, DSB Årsberetning 1995, s. 4.
106. DJM, *DSB bane infrastrukturplan 1997-2006*, september 1996, s. 6, 10-12.
107. *Perron P*, 8/1996, Indstik, DSB 1996, s. 6, DSB Årsberetning 1996, s. 9.
108. *DSB Årsberetning 1996*, s. 5.
109. *Perron P*, 5/97, s. 1.
110. *Ritzaus Bureau 1996 9/9*: Trafikministeren: DSB skal have ro; Mistil-liden til DSB vokser, Politiken s.d.
111. Ibid.
112. DJM, *DSB bane infrastrukturplan 1997-2006*, september 1996, s. 6, jf. s. 4.
113. Ibid.
114. Fx fremhævet i *Statistisk tiårsoversigt: Økonomisk politisk kalender for året*.
115. FT 1996-97, sp. 2005.
116. FT 1996-97, sp. 2006.
117. Rigsarkivet, Transportministeriet: 1994-1998 Journalsager, j.nr. 7200 15, pk. 2101: Vejdirektoratet, 22/11 1996.
118. *Jyllandsposten*, 14/10 1996.
119. *Perron P*, 12/1997, Indstik.
120. FT 1996-97, sp. 2008-2010.
121. Marfelt 2005, s. 111 ff., 119.
122. Kristiansen 2010, s. 46.
123. Forf. oplevelse, marts 2023 i IC-tog Odense-København.

In 2022, Banedanmark could mark the 25<sup>th</sup> anniversary of its establishment. So could DSB. Admittedly, it was 175 years ago that the first railway in Denmark opened. However, at the same time as Banestyrelsen (the Danish Railways Authority) was established, the old DSB was transformed into a new DSB, which in principle was to act solely as an operator on the rail network. The article examines the background to this split and, in particular, to the establishment of the new, independent state organisation Banestyrelsen, later known as Banedanmark. The division of property, as it would later become known, has been described only sparingly in the literature.

Section 2 sets out the background, both historically and in terms of the legislation that was put in place. It is shown that the official justification for the division was the desire to open up railway operations and facilities to competition to make the railway sector more efficient – in line with the prevailing attitude in the EU, perceived by some as a requirement.

This was a huge change, and the idea had probably been that the activity in the DSB organisation called DSB bane could be transferred directly to the new authority without any major problems. It all happened very quickly, too, and was part of a political settlement that was clearly intended, among other things, to reduce state subsidies for railway operations.

However, as shown in Section 3, it became an extremely complicated and labour-intensive process, which has not yet effectively been finalised. Initially, there were major disagreements between DSB and the future authority on how to “share” stations and the so-called combi terminals for freight, but there were also major differences on how to share long-distance train lines and S-trains in Copenhagen. Probably the most labour-intensive was the legal division of ownership of land and buildings and then the practicalities of splitting up technical installations across the country. It has been recognised that the split also created a rather toxic environment between DSB and Banestyrelsen. It could appear that both parties were working against each other. In any case, the close communication between them was lost.

Section 4 analyses EU legislation in more detail, with particular reference to EC Directive 91/440 of 29 July 1991. It is demonstrated that sharing as it was done was not a requirement of the EC/EU but was a model used in several European countries, including the Nordic countries. In 1993, however, DSB's organisation was actually set up to meet the EU's demands for a stronger economy and competition. Therefore, that year, a company called DSB bane was established within the DSB framework, with a very high degree of autonomy. Furthermore, the close political connection to DSB was severed later that year when the company's status as a department of the Ministry was cancelled and DSB became an ordinary state enterprise.

But why? Section 5 shows that DSB maintained its traffic level, but in relation to the overall traffic picture lost market share up to 1997. It also shows that the operating deficit was fairly stable but that not least investments in new facilities, etc. were growing, leading therefore to an increasing government payment, at least in current prices. However, as shown in Section 6, DSB had since 1975 demonstrated the need for very large new investments and in addition to this, faster trains and the possible closure of the least travelled branch lines. The primary aim was to electrify the Danish railway.

However, this only happened to a very limited extent at the same time as more and more diesel trains were purchased and at the same time as DSB was forced to make savings upon savings. Dissatisfaction with the state railways, who otherwise tried to be climate conscious, was growing, and a number of unfortunate cases, partly staged as a result of political demands for savings and consideration for Danish jobs, led to a demand in 1990 for the accounts to be balanced, which never happened. It was also clear that there was underinvestment in the infrastructure at the same time as DSB was arguing for even more investment in high-speed railways and trains. Internally in DSB, namely in DSB bane, there was also criticism of the way DSB was run.

In 1993, as described in Section 7, a number of management changes took place both in DSB and in the Ministry, while at the same time, a commission was set up to investigate a number of unfortunate cases. The criticism was quite severe, and immediately afterwards the demands to balance DSB's operating economy were strongly reinforced. However, DSB continued to present large, expensive strategic plans, still with electrification, which was not actually realised, and fast trains, but also the closure or transfer to other operators of the branch lines in Jutland.

The crux of the matter seemed to be that during 1996, DSB had to recognise that it could not honour the agreements entered into, not least because of another large deficit in the freight sector, while at the same time internal criticism from DSB bane intensified. Therefore, in October 1996, a political settlement was reached which was clearly intended to stabilise DSB once and for all and reduce the need for state subsidies. In this situation, the EC Directives could be used but were hardly the real reason. However, the reality was that the matter of future planning had now been taken out of the hands of DSB, which had to confine itself to running trains. This would have to be done on a much more commercial basis and in competition with other transport operators.

This does not, however, fully explain why a division that had in fact already been carried out internally within DSB should produce better results. Therefore, there are strong indications that this was a form of punitive action in relation to DSB. However, the real reason is probably to be found in the fact that there was no actual Danish railway policy that clearly described what was wanted with the railway in Denmark and how much it was willing to pay. Nor did it happen immediately afterwards. It first seemed to be in place with the 2013-14 Train Fund, but that too has now been scuppered. On the other hand, it was possible to out-source the branch lines to another operator from 2003, and a little later a final decision was also taken to restore the Danish railway's track and signalling system – exactly as it had been described by DSB since the 1980s.