



Notat

12.01.06

Banedanmarks redegørelse for iværksatte tiltag i forhold til Trafikstyrelsens tilsynsrapport af 09.12.2005

Trafikstyrelsen har med notatet "Tilsyn med Banedanmarks sporvedligeholdelse august – december 2005" af 9.12.2005 afgivet en samlet rapportering af de væsentligste forhold og konklusioner, der er fremkommet.

1. Generelt

Banedanmark har frem til 2005 knyttet sin tekniske driftsorganisation op på, at Banedanmark har haft sin interne entreprenør. Først fra 2004 er der sket en opbygning af en organisation til varetagelse af det tekniske driftsansvar, hvilket fremgår af vedhæftede bilag "Banedanmarks tekniske driftsorganisation – Jernbane og Areal."

Ved etablering af Banestyrelsen i 1997 blev lagt vægt på en skelnen mellem Entreprenøren (Servicedivisionen nu Entreprise) og driftsherrerollen. Derfor startede opbygningen af en driftsherreorganisation på dette tidspunkt. Den opbygning med ansvar for sikkerhed og vedligehold fortsatte frem til 2002, hvor daværende ledelse ændrede driftsherrefunktionen (nu Jernbane og areal) til en minimal organisation uden ansvar for vedligeholdsindsatsen, hvor ansvaret blev flyttet til projektorganisationen.

Endvidere blev der for effektivisering opstillet en model, der ikke havde incitament til at gennemføre forbyggende vedligehold. Modellen tilsagde at sparede bevillinger på vedligehold var lig med en effektivisering.

Efter evaluering af ulykken i Tommerup 2004, besluttede den nye ledelse at opbygge den nuværende tekniske driftsorganisation, herunder at flytte ansvaret for vedligehold fra Projekter til Jernbane og areal. Som beskrevet efterfølgende er der sket en opgradering af det forebyggende vedligehold ligesom den u hensigtsmæssige effektiviseringsmodel er fjernet.

2. Praksis

Det ligger implicit i Trafikstyrelsens tilsynsrapport, at situationen i august 2005 er enestående, og der således ikke er en forhistorie for håndtering af sportilstand. Realiteten er imidlertid, at Banedanmarks nuværende ledelse konstanterede, at afvigelser fra normerne til fordel for en faglig vurdering har været fast tilbagevendende gennem de senere års målinger, samt at tilsynet først i forbindelse med Banedanmarks håndfaste initiativ for at gøre op med denne praksis i august 2005 fandt anledning til at gribe ind.

Dette fremgår i øvrigt af Trafikstyrelsens konklusion 4, hvor det noteres "at der gennem en årrække har udviklet sig en praksis for at normer og regler ikke er over-

holdt". Det må dermed konstateres, at hverken Jernbanetilsynet eller efterfølgende Trafikstyrelsen i denne årrække har ført tilsyn, der har kunnet "fange" afvigelser fra overholdelse af regler og normer.

Banedanmarks gennemgribende opfølgning på forholdene fra august 2005 og frem ligger i forlængelse af den nævnte indsats for at styrke og fokusere den tekniske driftsorganisation, og dermed sikre at jernbanens tilstand er styret, overvåget og sikker til drift.

3. Trafikstyrelsens anerkendelse af Banedanmarks indsats

Trafikstyrelsens tilsynsteam konkluderer i deres tilsynsrapport, der er sendt til høring hos Banedanmark, følgende:

Det er ved tilsynet konstateret at Banedanmark er i gang med en større organisations- og kulturændring. Der er bl.a. meget stor bevågenhed i forhold til nødvendigheden af at ændre ved arbejdsgange og rutiner for at højne jernbanesikkerheden. Virksomheden er bl.a. i gang med en sikkerhedskulturændring og via interne audits bliver afvigelser og optimeringsmuligheder identificeret og udbedret.

Tilsynsteamet vurderer at Banedanmark via deres "Handlingsplan for ændring af Banedanmarks sikkerhedskultur" fra november 2005 vil tage hånd om de afvigelser og øvrige bemærkninger som tilsynsteamet via dette tilsyn har givet.

Banedanmark glæder sig over at Trafikstyrelsen anerkender de tiltag der er iværksat fra Banedanmarks side. Arbejdet fortsætter derfor med de planlagte aktiviteter for bl.a., at imødekomme de afvigelser som Trafikstyrelsen har fundet.

4. Kommentarer til Trafikstyrelsens 8 konklusioner

Nedenfor knyttes kommentarer til hver af de otte konklusioner i Trafikstyrelsens rapport til ministeriet omkring tilsynet.

- 1. Procedurer for behandling af måledata og andre data med relevans for fastsættelse af sikkerhedsmæssig forsvarlig hastighed har været utilstrækkelige til at sikre, at Banedanmarks ledelse har haft et opdateret og tilstrækkeligt grundlag til at vurdere banenettets tilstand og dermed til at fastsætte hastigheden i overensstemmelse med gældende normer og regler.*

Banedanmark har i notat af 2.12.2005 til Trafikstyrelsen; "Notat om etablering af grundlag for beslutning om hastighedsforøgelse til 180 km/t København – Århus" vurderet de væsentligste årsager til den dårlige stand i banen på strækningen København – Århus, som blev erkendt efter målevognskørslen i juni 2005. I notatet erkendes det efter analyse af de historiske målevognsresultater, at der i en periode frem til august 2005 har været mangler i opfølgningen på målevognskørsler, manglende dokumentation og for langsom og generel mangelfuld indsats for at rette de ved målevognskørsel konstaterede fejl.

Efter august 2005, hvor Banedanmark på baggrund af analyser af resultater fra sommerens målevognskørsel selv tog problemstillingen op i relation til Trafikstyrelsen med henblik på at løse denne, er der ved en fokuseret, ledelsesmæssig indsats sket en markant forandring på disse punkter, bl.a. jf. tilsynsrapportens konklusion 7 og 8 (se nedenfor).

Trafikstyrelsen har to konklusioner (2 og 6), som vedrører Banedanmarks sikkerhedsorganisation:

2. *Der foreligger ikke tilstrækkeligt præcise beskrivelser af de enkelte medarbejders ansvars- og kompetenceområder, herunder kompetence for den enkelte chef/medarbejder og ansvar for den tekniske direktør, hvilket har medført, at der i organisationen ikke var klarhed over hvilke beføjelser den enkelte medarbejder havde.*
6. *Der er ved det planlagte tilsyn konstateret to afvigelser i forhold til grundlaget for Banedanmarks sikkerhedscertifikat:*
 - *Banedanmark har ikke dokumenteret og demonstreret, at være i besiddelse af interne regler for virksomhedens tilsyn, der i tilstrækkelig omfang kan sikre overholdelse af gældende normer og regler for vedligehold, samt for tilsyn med tilhørende sikkerheds- og kontrolsystemer*
 - *Kommunikationen i sikkerhedsorganisationen i Net var ikke fastlagt, struktureret og ikke systematisk dokumenteret. Den tværororganisatoriske kommunikation mellem Net og Drift vedrørende udarbejdelse af tekniske og trafikkale normer er ligeledes ikke fastlagt og beskrevet.*

Hele Banedanmarks interne sikkerhedsorganisation er, bl.a. som led i dialogen med Trafikstyrelsen i tilsynsperioden blevet analyseret og vurderet, og der er i overensstemmelse med et påbud fra Trafikstyrelsen udarbejdet en handlingsplan for ændring af sikkerhedskulturen i hele organisationen.

Sikkerhedskulturhandlingsplanen inkluderer de nævnte manglende regler for tilsyn og dokumentation deraf. Handlingsplanens formål er bl.a. at gøre sikkerhedskulturen normbaseret og derfor vil det også inkludere en kontrol med opfyldelsen af dette formål. Tilsynsområdet vil få en langt større fokus og der vil i forbindelse med opdateringen af Banedanmarks ledelsessystem indgå klare procesbeskrivelser af alle nødvendige tilsyn og deres respektive krævede dokumentation.

Som opfølgning på en intern audit i Jernbane & Areal tidligere på året blev der ultimo juli 2005 lavet en handlingsplan, der beskriver hvorledes funktioner med et sikkerhedsmæssigt ansvar skal have en stillingsbeskrivelse. Ideen i handlingsplanen er bl.a. at lave generelle funktionsbeskrivelser, og at lederen og medarbejderen i fællesskab laver en stillingsbeskrivelse. Desuden er der lavet udkast til en procedure, som beskriver hvorledes der arbejdes med jernbanesikkerhed i stillingsopslag og i forbindelse med medarbejderudviklingssamtaler. Den videre implementering i Jernbane og Areal

af denne handlingsplan skal koordineres med den videre implementering af handlingsplanen for ændring af sikkerhedskulturen i hele Banedanmark, som bl.a. har som mål at gennemføre dette i hele organisationen.

Trafikstyrelsen har to konklusioner (3 og 4) som vedrører udviklingen af en erfaringsbaseret praksis, der i relation til en normbaseret, sikkerhedsmæssig korrekt, daglig drift må konkluderes at være uhensigtsmæssig og forkert:

3. *Banedanmark har truffet beslutninger og iværksat foranstaltninger, uden at have sikret sig at gældende normer var overholdt eller at nødvendig dispensation for overholdelse var indhentet.*
4. *På baggrund af Banedanmarks oplysninger i forbindelse med sporbeliggenhedsfejl og røde tal i sporskifter kan Trafikstyrelsen konstatere, at der i Banedanmark gennem en årrække har udviklet sig en praksis for at normer og regler på nogle områder ikke er overholdt.*

Disse konklusioner skal ses i lyset af Trafikstyrelsens konklusion 7 og 8, idet det skal understreges, at Banedanmark selv har erkendt denne situation igennem undersøgelser og interviews, og fremlagt dette for Trafikstyrelsen. I en fremadrettet indsats siden august 2005 er der iværksat en række ledelsesmæssige, organisatoriske og proceduremæssige tiltag med henblik på at normalisere banens tilstand og samtidig sikre en øget synlighed og forståelse af betydningen af at overholde gældende normer og regler i hele organisationen. Denne erkendelse blev netop bekræftet igennem undersøgelserne af hændelserne henover sommeren. Banedanmark ansøgte netop om ændring af det først afgivne påbud til, at omhandle hele sikkerhedskulturen, da dette var kerneårsagen til den manglende efterlevelse af normer.

Trafikstyrelsen har en konklusion, der påpeger manglende sikkerhedsmæssige vurderinger af økonomiske prioriteringer:

5. *Trafikstyrelsen kan endvidere konstatere, at Banedanmark oplyser, at der er sket økonomiske prioriteringer på bekostning af vedligeholdelsesarbejder og overholdelse af normer og regler.*

Denne formulering vil Banedanmark dog gerne præcisere, da en økonomisk prioritering af forskellige vedligeholdelsesarbejder altid bør foretages. Det essentielle er dog, at overholde gældende normer og regler ved bl.a. at foretage en konsekvensanalyse af mulige prioriteringer, og lave de korrekte sikkerhedsmæssige vurderinger for, at have det bedste beslutningsgrundlag. Banedanmark har igangsat en omfattende uddannelse af det relevante personale til, at kunne foretage ensartede og EU-standardiserede sikkerhedsvurderinger. Dermed vil dette forhold også vil blive forbedret fremadrettet ved, at indsatsen for en generel bedre sikkerhedskultur medfører en klarere inddragelse af sikkerhedsmæssige vurderinger i planlægningen og i den medfølgende økonomiske prioritering. Der er i forbindelse med bevillingerne for 2006 afsat ekstra midler til en indsats, som rettes mod at forbedre det forebyggende vedligehold på landsplan, herunder til øget sporjustering, sporskiftejustering, fortsat udskiftning og vedligehold af isolerklæbestød, opretning af skinneender og til et skinnelibningsprogram. Dette

vil bidrage væsentligt til en indhentning af det vedligeholdelsesmæssige efterslæb. Ligeledes er der igangsat et større analysearbejde med henblik på at skabe et veldokumenteret grundlag for forhandling af en ny trafikaftale. Dette analysegrundlag vil også inddrage sikkerhedsmæssige vurderinger, som grundlag for fremtidige prioriteringer.

Trafikstyrelsens to sidste konklusioner refererer i en betydelig grad til de øvrige kritiske konklusioner i et fremadrettet lys, idet Trafikstyrelsen konkluderer, at Banedanmark har taget en række skridt til at forbedre forholdene, som har givet anledning til kritik:

7. *Banedanmark har ved at ændre fejludbedringsstrategi opnået en mere holdbar fejlafhjælpning. Det har derfor, ved blandt andet at fortsætte den intensive kontrolmåling af sporets tilstand hver anden uge mod normalt hver tredje måned, været muligt igen at øge den generelle strækningshastighed til det normale med enkelte punktvisse hastighedsnedsættelser.*
8. *Der er ved det planlagte tilsyn konstateret en meget stor bevågenhed i forhold til nødvendigheden af at ændre ved arbejdsgange og rutiner - ikke mindst blandt sektionscheferne i Net.*

En del af grundlaget for disse konklusioner er, at Banedanmark overfor Trafikstyrelsen har kunnet redegøre for en række af de tiltag, der allerede er blevet igangsat eller som planlægges gennemført i 2006 med henblik på sikre en generel bedre sikkerhedskultur i hele organisationen, herunder ikke mindst i vedligeholdelsesorganisationen.

Banedanmark har således i "Notat om etablering af grundlag for beslutning om hastighedsforøgelse til 180 km/t København – Århus" af 2.12.2005 til Trafikstyrelsen orienteret om følgende tiltag:

- Ny fælles procedurer for målevognskørsel udarbejdes i det igangværende projekt "styr på banen" og implementeres i 1. kvartal 2006
- Alle geografiske sporspecialister har været med på målevognskørsel og fået træning i læsning af skemaer mhp. at agere på akutte fejl.
- Der er planlagt efteruddannelse i januar 2006 i målediagramlæsning, primært til geografer, men tilbydes også entreprenørerne – ikke mindst på stoppemaskiner.
- På alle leder-, sektions- og teammøder er det nu et fast punkt at drøfte jernbanesikkerhed. Dokumentation for beslutninger i disse fora vil blive dokumenteret i referater.
- Rapportering til direktionen om målevognskørsler og resultater af disse fortsættes.
- Der vil desuden løbende i tiden fremover være fokus på og blive igangsat nye initiativer for en forbedret sikkerhedskultur, således at bevægelsen fra erfaringsbaseret adfærd til normbaseret adfærd fortsættes og udbredes i organisationen.

Af andre tiltag, som Jernbane og Areal, planlægger fremadrettet med henblik på at skabe et bedre grundlag for vedligehold og udbedring af fejl:

- udarbejdelse et sæt retningslinjer for udbedringsaktiviteter, så også entreprenørerne får bedre grundlag for deres arbejde, og dermed også bedre vil være i stand til at dokumentere den udførte fejlretning og effekten af forebyggende vedligehold.
- der vil fremover blive fulgt tættere op på, at entreprenørerne leverer den dokumentation, der er krav om iht. kontrakten. Dette vil skabe et bedre fremadrettet beslutningsgrundlag for prioritering af udbedringsmetoder og udbedringsindsatsen.
- Banedanmark arbejder på at sikre en bedre kontrol med kvaliteten af det forebyggende vedligehold og udbedringer. Der er organisatorisk mandet op på dette område, og der vil blive udarbejdet en tilsynskontrolplan som bl.a. vil indeholde en større mængde stikprøvekontroller.
- Banedanmark er tillige ved at opmande vedligeholdelsesorganisationen med ekstra vedligeholdelsesledere for at følge op og føre tilsyn med det arbejde, der udføres iht. kontrakterne. Banedanmark har for at sikre, at fejludbedring sker inden for normfaste tidsgrænser, sat en mand med på målevognskørsler, hvis opgave det er at sikre, at klasse max fejl udbedres straks.

Med det store "Asset Management projekt" vil Banedanmark endvidere skabe en markant bedre viden om sporets tilstand mhp. at kunne forbedre grundlaget for at vælge de bedst mulige metoder til fejludbedring. I projektet vil det bl.a. blive udviklet prognosemodeller for udviklingen af sporets nedbrydning for at muliggøre en generel bedre planlægning af vedligeholdelsen.

Endelig er det besluttet, at praksis fra de seneste måneder med målevognskørsel hver 14. dag på strækningen København-Århus fortsættes ind i det nye år for at følge tæt op på sporets tilstand.