



**Sikkerhedsstyring, sikkerhedsledelse
og myndighetskoordinering
i Jernbaneverket**

TILSYNSRAPPORT

Rapport nr 3-01

***Sikkerhetsstyring, sikkerhetsledelse
og myndighetskoordinering
i Jernbaneverket***

TILSYNSRAPPORT

Rapport nr.: 3-01
Arkivkode: 01/11 T631
Revisjonsdato: 26.02.01-13.03.01
Foretak: Jernbaneverket
Enhet/avdeling: Jernbanedirektøren, HS, HTR, RØ
Kontaktperson: Sverre Thorstad

Hovedkonklusjon:

Jernbaneverket har igangsatt en stor og krevende prosess som ikke bare innebærer etablering av et nytt gjennomgripende styringssystem, men innføring av en ny tenkning og tilnærming i hele arbeidet med å ivareta passasjerers og 3.manns sikkerhet. Viktige deler av det overordnede styringssystemet er etablert selv om enkelte deler gjenstår. Et omfattende opplæringsprogram er i prosess med å gjennomføres på mange nivå i en stor organisasjon. Innføringen av det nye styringssystemet setter store krav til ressurser og kunnskapsnivå.

Det er gjort en stor arbeidsinnsats med utarbeidelse av det nye styringssystemet og det er etablert en optimistisk implementeringsplan for Jernbaneverkets omfattende handlingsplan som inneholder mange og ”hellige” milepæler. På enkelte punkter ble det konstatert at knappe tidsfrister og mange prosesser som delvis kjøres i parallell har bidratt til at løsninger er blitt etablert uten nødvendig kvalitetssikring.

Det er gjennom revisjonen identifisert flere avvik hvilket ikke er unaturlig sett i lys av at implementeringen av et nytt styringssystem nettopp er igangsatt. Revisjonen viser at det fortsatt vil kreve mye innsats for å få budskapet om en ny kultur og tenkning ut i det operative systemet og at ledelsen på de ulike nivåer så langt i for liten grad forsikrer seg om hvordan dette lykkes.

Utarbeidet dato:

Godkjent dato:

Sign.:

Sign.:

Sjur Sæteren
Revisjonsleder

Sverre Quale
Direktør

Innholdsfortegnelse

1. Innledning
2. Dokumentunderlag
3. Omfang
4. Avvik
5. Observasjoner
6. Andre forhold
7. Gjennomføring

Vedlegg

1. Dokumentunderlag for revisjonen
2. Deltakere (Intervjuet personell og revisjonsgruppe)
3. Verifikasjoner/stikkprøveuttak foretatt under revisjonen
4. Framdriftsplan vedrørende slutføring av revisjonsprosessen

1. Innledning

Rapporten er utarbeidet etter en systemrevisjon i perioden 26.02.01 – 13.03.01.

Statens jernbanetilsyn praktiserer negativ rapportering i sin revisjonsvirksomhet. Dette innebærer at det er de forhold som er mangelfulle i forhold til å ivareta trafikksikkerheten som blir beskrevet i rapporten. Der det under revisjonen finnes aktiviteter og systemer som er tilfredsstillende blir ikke disse gransket videre i detalj under revisjonen og positive funn blir normalt heller ikke beskrevet i rapporten.

Formålet med revisjonen var å vurdere om Jernbaneverkets nye sikkerhetsstyringssystem og sikkerhetsorganisasjon ivaretar hensynet til en sikker trafikkavvikling.

Dokumentet 1B-Sikkerhet (1B-Si), som er det overordnede styringsdokument spesifikt for trafikksikkerhet, ble utgitt 01.01.01. Den sentrale sikkerhetsledelsesfunksjonen (HS) var etablert 01.10.00. 1B-Si introduserte også ny organisering av regionale sikkerhetsledelsesfunksjoner. Dette var de sentrale elementer i å svare ut avvik påpekt i tidligere systemrevisjoner samt å svare ut anbefalinger vedrørende sikkerhetsstyring gitt av den offentlige granskningskommisjonen etter Åsta-ulykken.

Revisjonen tok i utgangspunktet bare sikte på å vurdere dette nye styringssystemet. Det viste seg naturlig nok vanskelig å finne nødvendig antall nyere saker som er behandlet i det nye systemet og som derved kunne danne grunnlag for å underbygge funn relatert til systemets og organisasjonens evne til å ivareta krav i jernbanelovgivningen. Det er derfor for tidlig å trekke bastante konklusjoner etter denne revisjonen med hensyn til om den store satsningen vil lykkes.

Begrepet trafikksikkerhet (og sikkerhet med mindre annet er spesifisert) brukes om sikkerhet for passasjerer og tredjemann og omgivelsene ellers. Begrepet brukes i denne rapporten i samsvar med definisjonen i Sikkerhetsstyringsforskriften § 4 og omfatter teknisk sikkerhet (materiellsikkerhet), operasjonell sikkerhet, beredskap samt den del av arbeidsmiljø som har betydning for sikkerheten til passasjerer, tredjemann og omgivelsene ellers.

Følgende forkortelser for organisatoriske enheter er benyttet:

HK: Jernbaneverkets hovedkontor
HS: Sikkerhetsledelsesfunksjonen ved hovedkontoret
HTR: Trafikkavdelingen ved hovedkontoret
RØ: Region Øst

Forholdene ble lagt godt til rette for revisjonsgruppen og berørt personell viste stor samarbeidsvilje og åpenhet.

Rapporten omhandler avvik og observasjoner som er avdekket under revisjonen.

- AVVIK defineres som mangel på overholdelse av krav fastsatt i eller i medhold av Jernbaneloven.

- OBSERVASJON er forhold som ikke omfattes av definisjonen avvik, men som Statens jernbanetilsyn mener det er riktig å påpeke for å ivareta sikkerheten til passasjerer og tredjemann.

For avvik forventes at det gjennomføres korrigerende tiltak for å oppfylle de krav som ikke er innfridd. Dette vil likevel ikke gjelde dersom avviksfastsettelsen påklages til Samferdselsdepartementet og klagen gis medhold. For observasjoner forventer tilsynet en tilbakemelding om hvilke vurderinger som er gjort og beskrivelse av eventuelle korrigerende tiltak som er gjennomført.

Selve avviksforholdet er beskrevet under overskriften ”avvik”. I tillegg er det gitt kommentarer for å forklare, utdype eller begrunne avviket.

Statens jernbanetilsyn har ikke etablert en generell ordning for klassifisering av avvik. I henhold til intern-kontrollprinsippet må virksomheten selv vurdere hvilke forhold som må gis særskilt prioritet.

2. Dokumentunderlag

2.1 Myndighetskrav

Følgende lover og forskrifter var basis for revisjonen:

- Jernbaneloven,(lov 11. juni 1993 nr. 100)
- Forskrift 10. juli 1997 nr. 781 om tillatelse til å drive jernbanevirksomhet, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m. (heretter kalt forskrift om tillatelse til å drive jernbanevirksomhet).
- Forskrift 22. juli 1994 nr. 746 om krav til anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m. (heretter kalt forskrift om krav til anlegg og drift av jernbane).
- Forskrift 23 desember 1999 nr. 1402 om krav til styring og oppfølging av forhold relevant for sikker trafikkavvikling på jernbane herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m.

2.2 Bedriftsinterne krav

Styrende dokumenter for de reviderte aktiviteter som vist i vedlegg 1.

3. Omfang

Revisjonen omfattet sikkerhetsledelse/sikkerhetsstyring og myndighetskoordinering ved hovedkontoret og Region Øst.

4. Avvik

Avvik 1

Mål og akseptkriterier er ikke definert slik at de er klare og forpliktende nok til å styre etter.

Avvik fra

Sikkerhetsstyringsforskriften §7 som sier at Jernbanevirksomheten skal fastsette mål for trafikksikkerheten for den samlede virksomheten med henblikk på kontinuerlig forbedring av trafikksikkerheten.

Videre skal det sikres at målene blir gjort kjent, etterlevd og fulgt opp. Målene skal utformes slik at resultatene kan sammenlignes med målene.

Kommentar

Overordnede mål er for lite presise. De gir for eksempel for lite konkrete føringer ved trafikkendringer. De gir heller ikke tydelige føringer med henblikk på kontinuerlige forbedringer.

Mål er ikke brutt ned, (RØ opplyser at det vil gjøres til 01.05 i forbindelse med strekningsanalysene)

Det er ikke etablert sikkerhetsindikatorer for trafikk (framføringssikkerhet). Det ble opplyst at dette vil komme i 1B-trafikk, men dette dokumentet er ikke formelt planlagt.

Avvik 2

Enkeltfeilprinsippet er ikke enhetlig oppfattet og anvendt.

Avvik fra

Sikkerhetsstyringsforskriften §6 som sier at Jernbanevirksomhet skal planlegges, utformes og gjennomføres med henblikk på at enkeltfeil ikke skal føre til tap av menneskeliv eller alvorlig personskade.

Dersom hensikten med bestemmelsen skal oppnås må prinsippet være klart oppfattet.

Kommentar:

Det var blant annet uklart i hvilken grad handlingssekvenser av samme person var å betrakte som separate barrierer. Definisjonen i 1B-Si er uklar og bidrar ikke nok til å sikre en enhetlig anvendelse.

Avvik 3

Styringssystemet (slik det er etablert ved revisjonstidspunktet) er ferdigstilt på øverste nivå (del 1A). På neste nivå (1B) er det ferdigstilt på enkelte områder blant annet med hensyn til trafikksikkerhet (1B-Si). Utviklingen av nytt styringssystem utover i hovedkontoret og organisasjonen for øvrig er i prosess. Det ble konstatert enkelte mangler og uklarheter i det ferdigstilte systemet.

Avvik fra

Forskrift om tillatelse til å drive jernbanevirksomhet som i § 2-7 sier at virksomheten skal ha internkontrollsystemer.

Det forutsettes at internkontrollsystemet er dokumentert og at dokumentasjonen er oppdatert.

Kommentar:

Som eksempler på mangler kan nevnes:

Sikkerhetsfaglig forum HK er beskrevet i 1B-Si vedlegg 12.1 (også kalt vedlegg 6.4) men eksisterer ikke. Det ble under intervju beskrevet å være det samme som sentral risikogruppe, men er beskrevet å ha en annen sammensetning enn denne.

Det ble påvist noe uklare begrepsbruk herunder bruk av sentrale begrep som systemsikkerhet og trafikkikkerhet (1B-Si 5.2.4). Det ble ved HK opplyst at man har forlatt trafikkikkerhetsbegrepet og i stedet valgt å benytte systemsikkerhet. RØ benyttet begrepet trafikkikkerhet om det samme. Siden dette er et så sentralt begrep vil det være av betydning å sikre en enhetlig bruk i organisasjonen.

Trafikkdirktørs rolle er uklart beskrevet i 1b-Si 6.1.2 med hensyn til rolle (påseer eller ansvarlig)

Utvikling av styringssystemet utover i organisasjonen er i prosess. Denne er ikke avsluttet enda. Som eksempler kan nevnes:

- Ved revisjonstidspunktet var det ikke utviklet et styringssystem for trafikk på 1B og 2 nivå (og er heller ikke planlagt utviklet). Det betyr at beslutningsgangen for en del prosesser som for eksempel sportilgangsavtaler, ruteplanprosess og lignende ikke er entydig definert mht høring/kvalitetssikring. Dette innebærer også at akseptkriterier for trafikkstyring ikke er etablert. Jf for øvrig avvik 1.

- Det er planlagt, men foreløpig ikke etablert kompetansekrav for alle stillinger/funksjoner som har betydning for ivaretagelse av reisendes og tredjemanns sikkerhet. Herunder er det ikke etablert kompetansekrav til trafikksjef, banesjefer, seksjonsleder framføring og trafikkdirktør (Jf A04 i Jernbaneverkets handlingsplan). Trafikkdirktør refererte til at fastsettelse av krav til trafikkdirktørstillingen gjøres i forbindelse med en annen aktivitet i handlingsplanen der tidsfristen enda ikke er utløpt.

Avvik 4

Det er på enkelte områder ikke samsvar mellom styringssystemet og faktisk organisering og praksis.

Avvik fra

Sikkerhetsstyringsforskriften §12 som sier at sikkerhetsstyringssystemet skal være dokumentert.

og §13 som sier at sikkerhetsstyringssystemet skal opprettholdes, videreutvikles og forbedres på en systematisk og koordinert måte. Den som er ansvarlig for virksomhetens helhetlige sikkerhetsledelse, jf. § 5, skal jevnlig utøve formell oppfølging av at sikkerhetsstyringssystemet er etablert og fungerer på alle nivåer i organisasjonen.

Kommentar:

Trafikkdirigør er midlertidig leder av trafikksikkerhetsavdelingen, mens det av styringssystemet ikke fremgår at dette er midlertidig.

1B-Si beskriver sikkerhetsrevisjoner som spesifikke aktiviteter, men de er integrert i øvrige interne revisjoner.

Det er ikke utpekt en dedikert person for å følge med på lovendringer slik det er forutsatt i 3H-400-05.

Jf også avvik 12 som beskriver at kulturkontroll ikke gjennomføres som forutsatt.

Avvik 5

Ledelsen har ikke sørget for, og forsikret seg om, at medarbeidere er gjort tilstrekkelig kjent med rutiner og krav i det nye styringssystemet. Dette gjelder primært utover i organisasjonen.

Avvik fra

Sikkerhetsstyringsforskriften §13 som sier at sikkerhetsstyringssystemet skal opprettholdes, videreutvikles og forbedres på en systematisk og koordinert måte. Den som er ansvarlig for virksomhetens helhetlige sikkerhetsledelse, jf. § 5, skal jevnlig utøve formell oppfølging av at sikkerhetsstyringssystemet er etablert og fungerer på alle nivåer i organisasjonen.

Kommentar:

Implementeringen av større endringer i styringssystemet som representerer en ny tilnærming i sikkerhetsarbeidet er en svært krevende oppgave. Det oppdaterte systemet vil kreve en ny type tenkning og ny kunnskap. Det vil derfor kreve omfattende oppfølging for å sikre at nye prinsipper og systemer forstås og implementeres slik intensjonen er. Det er så langt gjort en vesentlig innsats, men det kreves fortsatt tett oppfølging for å oppnå dette.

Av observasjoner som understøtter avviket kan nevnes:

- Det var uklart for trafikksikkerhetsrådgiver hva styringssystemets beskrivelse av arbeidsoppgavene konkret betyr. (For eksempel hva det innebærer å bistå med fastsettelse av lokale sikkerhetskrav samt koordinere gransknings- og analysearbeid).

I denne sammenheng ble det avklart at trafikksikkerhetsrådgiver ikke har vært involvert i utforming av egen stillingsbeskrivelse (Jf Sikkerhetsstyringsforskriften §1c) eller er blitt veiledet om innholdet. Slik involvering ville ventelig bidratt til at beskrivelsene ville vært klarere oppfattet.

-Ikke alle intervjuede ledere på nivå under regiondirektør hadde satt seg inn i 1B-Si og var ikke kjent med den nye styringsformen. Ledere på dette nivå har ansvar for og er i prosess med å etablere styringssystem på nivå 3.

-I følge referat fra avdelingsmøte ved trafikkavdelingen i RØ tok det 12 dager før trafikkavdelingen var oppmerksom på at JD 360 var gjort gyldig som et styrende dokument.

-1B-Si er gjennomgått overordnet i større fellesmøter. De fleste seksjoner har ikke gjennomgått dette i detalj på revisjonstidspunktet. Likevel er styringssystemet implementert og arbeidet med å utvikle prosedyrer både på nivå 2 og 3 er kommet langt. Det kan i denne sammenheng opplyses at Jernbaneverket har meddelt at aktivitet A03.04 i handlingsplanen som gjelder ferdigstilling av alle dokumenter på nivå 2 og 3 relatert til 1B-Si er meldt avsluttet. Likedan at aktivitet A03.01 i handlingsplanen som gjelder etablering av første versjon av 1B-Si er meldt avsluttet 01.01.01.

-Sikkerhetssjef i RØ var ikke kjent med at det finnes sjekklister for risikoanalyser i 1B-si.

-1B-Si var ikke gjennom noen formell god prosess med intern kvalitetssikring før den ble sendt ut for implementering i hovedenhetene. Intern høringsrunde ble ikke gjennomført. Det må i denne sammenheng tilføyes at det er lagt opp til en omfattende erfaringsinnsamling fra bruken av første versjon av 1B-Si i perioden 1.januar – 1.mai 01 med en omfattende oppdateringsprosess etter endt erfaringsgjennomgang.

Selv om det er utført et stort arbeid stiller revisjonsgruppen spørsmål ved om det er avsatt nødvendig tid og ressurser til implementeringsarbeidet.

Avvik 6

Enkelte viktige sikkerhetsmessige forhold gis ikke nødvendig oppmerksomhet og prioritet i alle sammenhenger. Blant annet er ikke risikoforhold som er avdekket i egne risikoanalyser fulgt opp med nødvendige tiltak eller alternativt gitt en dokumentert begrunnelse for hvorfor tiltak ikke er nødvendige å gjennomføre.

Avvik fra

Sikkerhetsstyringsforskriften §9 som sier at analyser som er nødvendige for å identifisere risiki og sikkerhetskritiske funksjoner, skal planlegges og gjennomføres på en systematisk og koordinert måte gjennom alle virksomhetsfaser. Det må vises hvordan slike analyser særlig utføres i anskaffelses- og utbyggingsprosjekter.

Slike analyser skal brukes i jernbanevirksomhetens planleggings- og beslutningsprosesser.

Resultatene fra analysene skal brukes med sikte på å redusere risiko så langt dette er praktisk gjennomførbart. Ved iverksettelse av tiltak basert på resultater fra analysene, skal tekniske tiltak prioriteres fremfor operasjonelle tiltak eller beredskapsmessige tiltak.

Det skal etableres og vedlikeholdes et dokumentert oppfølgingssystem som på en prioritert og sporbar måte viser hvordan foretaket sikrer at formålet med analysene og resultatene av disse blir ivaretatt.

Kommentar:

Analyser utført i forbindelse med den nye avgangsprosedyren har avdekket sikkerhetsmessige svakheter ved noen strekninger/driftsformer. Dette er blant annet beskrevet i korrespondanse mellom Statens jernbanetilsyn og Jernbaneverket. Jernbaneverket har ikke fulgt opp analysene gjennom umiddelbare tiltak, men oppga i sin korrespondanse (ref brev av 14.02.01 "Status på endelig godkjenning av Jernbaneverkets avgangsprosedyre") at de vil avvente til 1.5.01 med å gjennomføre tiltak for å eliminere togfremføring der enkeltfeil kan føre til sammenstøt. Jernbaneverket har ikke dokumentert hvorfor de anser det forsvarlig å opprettholde slik drift. Mot slutten av revisjonen informerte imidlertid Jernbanedirektøren at de hadde fattet en ny beslutning om å iverksette tiltak umiddelbart.

Trafikksjefen var ikke kjent med svakheter som avgangsprosedyren representerer på den driftsform som eksisterer på strekningen Kongsvinger – Elverum.

Revisjonsgruppen konstaterte at det ikke foretas noen prioritering i behandlingen av uønskede hendelser som gjennomgås i Synergiforum. Synergiforum gjennomgår pr i dag saker fra 07.01.01. (Dette ble tatt på nytt fordi tidligere saksbehandling ikke fulgte ny prosedyre som kom 1.februar)

Jf også avvik 13 og observasjon 1 der svakheter ved oppfølging av viktige uønskede hendelser er beskrevet.

Avvik 7

Det er så langt ikke etablert rutiner for å styre informasjonsflyt mellom en del ulike sikkerhetsfora.

Avvik fra

Sikkerhetsstyringsforskriften §10 som sier at sikkerhetsledelse skal samordnes og styres av en sikkerhetsledelsesfunksjon sentralt plassert i virksomhetens øverste ledelse.

Samordning fordrer at informasjon styres mellom de ulike sikkerhetsfora.

Kommentar:

Det er eksempelvis ikke etablert prosedyrer for overføring av informasjon fra regional risikogruppe til sentral risikogruppe/ sikkerhetsforum.

Revisjonsgruppen har notert seg at instruks og mandat skal etableres, men det var uklart om dette også vil omfatte rutiner for info-flyt.

Avvik 8

Sikkerhetsledelsesfunksjonen (HS) utøver ikke tilstrekkelig kvalitetssikring.

Avvik fra

Forskrift om tillatelse til å drive jernbanevirksomhet som i § 2-7 sier at virksomheten skal ha internkontrollsystemer.

Det forutsettes at internkontrollsystemet er dokumentert og at dokumentasjonen er implementert. 1B-Si punkt 6.1.2 sier blant annet at sikkerhetsdirektør har ansvar for å gjennomgå saksdokumenter for viktige beslutningssaker for å identifisere mulige sikkerhetsspørsmål.

Og Sikkerhetsstyringsforskriften §10 som sier at ... personell som utøver sikkerhetsledelse skal ... gis informasjon og være direkte involvert i forhold til de beslutninger som fattes.

Kommentar:

Revisjonsgruppen vurderer det slik at den kvalitetssikring som utøves av HS ikke er tilstrekkelig. Dette basert på følgende forhold:

HS er ikke blitt tilstrekkelig involvert i den senere tids vurdering og behandling av den nye avgangsprosedyren. Etter å ha blitt involvert har heller ikke HS bidratt til at tiltak iverksettes raskt nok. Jf avvik 8.

Kvalitetssikringen av JD 360 ved HS var mangelfull ved utstedelsen av dokumentet. Dokumentet er senere trukket tilbake.

Det kunne ikke gjennom intervju og dokumentgjennomgang konstateres at det er etablert effektive prosedyrer for å sikre nødvendig involvering av sikkerhetsfaglig kompetanse i viktige beslutningsprosesser av betydning for trafikksikkerheten. Beslutningsgangen for eksempel på sportilgang er ikke formalisert med henblikk på sikkerhetsfaglig kvalitetssikring.

Avvik 9

Det er dårlig knytning mellom risikoanalyser og beredskapsplaner.

Avvik fra

Sikkerhetsstyringsforskriften §11 som sier at Jernbanevirksomheten jf. § 5, skal fastsette spesifikke krav til det sikkerhetsstyringssystem som etableres, samt etablere et system for oppfølging av dette. ...

Sikkerhetsstyringssystemet skal bl.a. vise:

o) et etablert beredskapssystem basert på resultater av analyser etter § 9 samt hvordan beredskapssystemet fungerer effektivt dersom ulykkessituasjoner skulle inntreffe.

Avvik 10

Det er ikke utarbeidet en risikoanalyse før siste organisasjonsendring ble gjennomført og det er heller ikke satt krav til at endringsanalyser skal gjøres i forkant av endringer.

Avvik fra

Sikkerhetsstyringsforskriften §9 som sier at analyser som er nødvendige for å identifisere risiki og sikkerhetskritiske funksjoner, skal planlegges og gjennomføres på en systematisk og koordinert måte gjennom alle virksomhetsfaser. Det må vises hvordan slike analyser særlig utføres i anskaffelses- og utbyggingsprosjekter.

Slike analyser skal brukes i jernbanevirksomhetens planleggings- og beslutningsprosesser.

Resultatene fra analysene skal brukes med sikte på å redusere risiko så langt dette er praktisk gjennomførbart. Ved iverksettelse av tiltak basert på resultater fra analysene, skal tekniske tiltak prioriteres fremfor operasjonelle tiltak eller beredskapsmessige tiltak.

Det skal etableres og vedlikeholdes et dokumentert oppfølgingssystem som på en prioritert og sporbar måte viser hvordan foretaket sikrer at formålet med analysene og resultatene av disse blir ivaretatt.

Kommentar:

Endringsanalyse av nåværende organisasjon ble opplyst å være i prosess, men er fremdeles ikke fullført.

Det er herunder ikke dokumentert en vurdering av at trafikkdirektør betjener to roller som kan være konflikterende (eks. hans enhet både godkjenner og er bruker av målevogn, han overvåker både kapasitet og sikkerhet ved framføring)

Avvik 11

Den sentrale revisjonsfunksjonen i HK er ikke gitt nødvendige forutsetninger for å kunne ivareta sin rolle.

Avvik fra

Sikkerhetsstyringsforskriften §13 som sier at sikkerhetsstyringsystemet skal opprettholdes, videreutvikles og forbedres på en systematisk og koordinert måte. Den som er ansvarlig for virksomhetens helhetlige sikkerhetsledelse, jf. § 5, skal jevnlig utøve formell oppfølging av at sikkerhetsstyringsystemet er etablert og fungerer på alle nivåer i organisasjonen.

Det må forutsettes at en funksjon som er opprettet for å ivareta ovennevnte punkt gis nødvendig forutsetninger for å kunne lykkes.

Kommentar:

Organisasjonsmessig er funksjonen gitt en lite sentral plassering. Jernbanedirektøren gir revisjonsenheten sin formelle støtte, men han gir ikke aktiv støtte til funksjonen. Kombinert med den lite sentrale plasseringen medfører dette at funksjonen ikke får nødvendig tyngde. I en planlagt organisasjonsendring som skal tre i kraft 01.06.01 er det imidlertid planlagt å forankre revisjonsenheten i HS hvilket vil kunne gi større tyngde til enheten. Det er foreløpig ikke klarlagt hvordan intern revisjon av HS da skal praktiseres.

Avvik 12

Kulturkontroll utføres ikke som foreskrevet i 1B-Si. Det kunne gjennomgående ikke redegjøres for hva dette kravet innebærer i praksis.

Avvik fra

Forskrift om tillatelse til å drive jernbanevirksomhet som i § 2-7 sier at virksomheten skal ha internkontrollsystemer.

Det forutsettes at internkontrollsystemet er dokumentert og at dokumentasjonen er implementert.

Kommentar:

Kulturkontroll var ikke gjennomført som beskrevet i 1B-Si 5.4.1 selv om det er planlagt og gjennomført aktiviteter relatert til kontroll av ”kultur”. Undersøkelse av kultur på sikkerhetsområdet er viktig fordi holdninger og kultur i sikkerhetsarbeidet, sammen med faktiske kunnskaper om sikkerhet, er nødvendige forutsetninger for at styringssystemets krav og prosedyrer kan gi en ønsket virkning (Jf Sikkerhetsstyringsforskriften §1 bokstav c). I en periode hvor Jernbaneverket innfører et paradigmeskifte i sikkerhetsarbeidet vil arbeidet med å endre holdninger og forståelse være av særlig viktighet. Jernbaneverket har selv understreket viktigheten av sikkerhetskulturen ved å inkludere aktiviteter relatert til kultur i handlingsplan for sikkerhetsrelaterte forbedringsaktiviteter (aktivitet A01). Det er på denne bakgrunn forståelig at Jernbaneverket har valgt å innføre kulturkontroll-konseptet. Det var imidlertid gjennomgående uklart hvordan kulturkontroll som ledelsesprinsipp var tenkt gjennomført i praksis.

Det ble under intervju konstatert varierende holdninger til teknisk sikkerhet og det ble konstatert et behov for å styrke disse holdningene.

Rapport fra intern revisjon av Baneproduksjon Øst viser at leverandør av inspeksjonstjenester i liten grad utfører systematisk kontroll av utført arbeid utover den enkeltes egenkontroll. Dette er likevel anført som en observasjon og ikke et avvik i rapporten. Dette tilsier et behov for at Banesjefene styrker egne kontrollaktiviteter.

Jf videre avvik 5 som viser at det er påvist enkelte mangler med hensyn til å forsikre seg om at medarbeiderne har tilegnet seg nødvendig forståelse av det nye styringssystemet. 1B-Si 6.2 sier at hovedenhetslederne har et særlig ansvar for å påse at den enkelte forstår sin rolle og ansvar og gis opplæring i 1B-Si.

Det fremkom under intervju at trafikksjef i liten grad hadde kunnskap om hvordan trafikksikkerhetsrådgiver utførte sitt arbeid. Trafikksjef har dog bestilt revisjon av trafikkavdelingen i august med tema trafikksikkerhet og internkontroll. Interne revisjoner og kulturkontroll er imidlertid angitt som ulike aktiviteter i Jernbaneverkets sikkerhetsstyringssystem. Observasjon 1 viser blant annet behov for å sikre seg mer kunnskap om dette arbeidsområdet.

Det fremkom under intervju med jernbanedirektøren at han ikke hadde et aktivt forhold til bruk av interne revisjoner eller ledelsens gjennomgang for å forsikre seg om at sikkerhetsarbeidet og styringssystemet er hensiktsmessig. Når han heller ikke har et aktivt forhold til kulturkontroll innebærer dette samlet en mangelfull anvendelse av de ulike

oppfølgingsverktøy som styringssystemet forutsetter. Jernbanedirektøren baserer sin kunnskap om kvaliteten på sikkerhetsarbeidet primært på ledelsesmøter og regelmessig rapportering.

Det vises i denne sammenheng også til avvik 6 som avdekker at det foreløpig ikke er etablert en kultur for å gi nødvendig oppmerksomhet til viktige uønskede hendelser. Bruk av kulturkontroll vil kunne avdekke en slik type uheldig praksis.

Avvik 13

Det ble gjennom intervju og dokumentgjennomgang konstatert mangler ved systemet for overvåking/oppfølging av uønskede hendelser og ved anvendelsen av systemet.

Avvik fra

Forskrift om krav til anlegg og drift av jernbane §2 bokstav d som sier at internkontrollsystemet skal inneholde beskrivelse av hvordan avvik (ulykker/ulykkestilløp) behandles og hvordan korrigerende tiltak iverksettes.

En del av denne behandlingen forutsettes å gjelde oppfølging av at tiltak iverksettes.

Og Sikkerhetsstyringsforskriften §11 som sier at Jernbanevirksomheten jf. § 5, skal fastsette spesifikke krav til det sikkerhetsstyringsystem som etableres, samt etablere et system for oppfølging av dette.

Sikkerhetsstyringsystemet skal særlig vise hvordan utøving av virksomhetens sikkerhetsledelse blir ivaretatt. Som del av dette systemet skal det vises hvordan virksomhetens sikkerhetskritiske funksjoner i størst mulig grad identifiseres og håndteres samt hvordan disse gis høyest mulig prioritet i virksomheten.

Sikkerhetsstyringsystemet skal bl.a. vise:

e) dokumentasjon som viser hvordan § 9, 4. ledd ivaretas

Kommentar:

Det lages en oversikt for Synergiforum foran hvert møte over hendelser – som har inntruffet etter en viss dato - der status for oppfølging er angitt. Men saker fra før denne dato der tiltak enda ikke er fullført blir ikke overvåket av andre enn dem som eier det enkelte tiltaket (eller trafikk sikkerhetsrådgiver i den grad denne velger å sjekke dette systematisk). De viktigste av gamle saker blir heller ikke løftet ut for særskilt oppfølging.

Ifølge 2B-RØ-Si-102 skal Synergiforum følge opp tidsfrister og lukking av utestående tiltak.

Det ble ved intervju forklart at for synergirapporter der operatør er tiltakshaver blir det ikke satt noen frist for tiltak. Fordi det i slike tilfelle ikke er satt noen tiltaksfrist på hendelsen kommer den ikke opp på oversikten over forfalte saker som presenteres for Synergiforum. Synergiforum kan derved ikke følge opp utestående tiltak slik 2B-RØ-Si 102 foreskriver.

Synergirapport nr. 4441 indikerer gjentatte signalfeil ved Stabekk stasjon i perioden oktober 00 – januar 01. Trafikk sikkerhetsrådgiver antok at hendelsene i perioden oktober- januar var forsøkt utbedret av banesjef/teknisk sjef, men hadde ikke konkret kunnskap om dette. Det ble

konstatert at det er noe mangelfull infoflyt mellom trafikk sikkerhetsrådgiver, banesjef og trafikk sjef mht overvåking/ oppfølging av uønskede hendelser.

5. Observasjoner

Observasjon 1

Terskel for å bringe saker fra Synergiforum til Regional risikogruppe er for høy. Dette fører til at en del sikkerhetsmessige viktige hendelser ikke gis nødvendig oppmerksomhet.

Kommentar:

Jernbaneverket har i sitt styringssystem etablert en prosess for behandling av uønskede hendelser der de ulike sikkerhetsfora skal utøve nødvendig kvalitetssikring og harmonisering av arbeidet med oppfølging av hendelsene. Det er lagt opp til et hierarki for å sikre at viktige hendelser gis en mer omfattende behandling og kvalitetssikring. Slik systemet praktiseres blir enkelte viktige uønskede hendelser ikke underlagt den tilsiktede behandling.

En del risikoforhold fastsettes i utgangspunktet med svært lavt risikopotensiale i forhold til den grense som er satt for å bringe saker videre til risikogruppen.

Som eksempler kan nevnes:

Hendelse 5870 (fastfrosne reléer på Kongvingerbanen) er gitt tapspotensiale 15 og blir derfor ikke vurdert i risikogruppen. Dette til tross for at dette er en usedvanlig feil i en kritisk del av et sikringsanlegg. Det må her tilføyes at det ble informert om at feil i sikringsanlegg i alle fall får en særskilt faglig oppfølging (i hht etablert prosedyre i RØ) selv om de ikke bringes til risikogruppa. Komponentene er sendt til særskilt granskning.

Hendelse 5877 der bil havnet i spor er gitt tapspotensiale 2. Revisjonsgruppen har ikke gjort en spesifikk vurdering av den konkrete saken, men med tanke på at slike hendelser har skjedd to ganger på Gardermobanen i nyere tid, og med tanke på ulykkespotensialet ved en slik hendelse, stiller revisjonsgruppen spørsmål ved at slike hendelser ikke blir vurdert videre i risikogruppa.

Hendelse 6758 (kjøring uten kjøretillatelse) er foreløpig gitt tapspotensiale 15. Den har for øvrig ikke vært behandlet i Synergiforum enda til tross for at hendelsen skjedde 16.02 og til tross for at det har vært to møter i Synergiforum etter denne tiden. Revisjonsgruppen setter derfor spørsmål ved at særskilte sikkerhetssaker slik som denne ikke gis høyere prioritering med hensyn til behandling i Synergiforum.

Det er ikke behandlet nye uønskede hendelser i RØ's risikogruppe verken 9.2.01 eller 5.3.01.

Det er i utgangspunktet Jernbaneverket selv som skal etablere kriterier for behandling av uønskede hendelser. Statens jernbanetilsyn ser det imidlertid som svært viktig at uønskede hendelser med et storulykkespotensiale gis nødvendig behandling og oppmerksomhet i organisasjonen. Tilsynet vil derfor anmode om at Jernbaneverket snarlig sørger for at dette blir ivarettatt.

Observasjon 2

Trafikkstyring er ikke representert i sentral risikogruppe.

Kommentar:

Siden dette forum skal behandle overordnede problemstillinger knyttet til sikkerhet bør en representant for trafikkstyring delta. Trafikkdirktøren er representert i risikogruppa, men det savnes likevel en mer spesifikk deltakelse fra trafikkstyring.

6. Andre forhold

Det ble ikke notert andre forhold av betydning.

7. Gjennomføring

Systemrevisjonen ble utført i samsvar med NS-ISO 10011 og omfattet følgende aktiviteter:

Åpningsmøte 26.02.01.

Informasjon fra revisjonsgruppa til ledelsen om gjennomføring av revisjonen.

Intervjuer og verifikasjoner 26.02.01- 13.03.01

Liste over intervjuet personell finnes i vedlegg 2.

Avsluttende møte 13.03.03.

Oppsummering med presentasjon av resultatene.

Vedlegg 1

Dokumentunderlag

Nedenfor er listet dokumenter som var av betydning som dokumentunderlag for revisjonen i tillegg til Jernbaneloven med tilhørende forskrifter.

| Dokumentnr. | Dokument | Utgave/Rev. | Kommentar |
|-----------------|--|----------------|---|
| 1A | Jernbaneloven | 3, 01.02.01 | |
| 1b-Si | Sikkerheshåndbok | 01.01.01 rev 0 | |
| | Plan for implementering av sikkerhetsstyringssystem i Jernbaneloven | | Udatert |
| | Prosedyre for utgivelse, implementering og oppfølging av 1B-Si | 01.02.01 rev 0 | Utkast Midlertidig prosedyre |
| 2A-RØ | Regionhåndbok | 010201, Rev2 | |
| 3-HS | Styringssystem for sikkerhetsavdelingen | 16.02.01 | Utkast |
| | Jernbanelovens handlingsplan for sikkerhetsrelaterte forbedringsaktiviteter. | | |
| 1b-HMS | Helse- miljø og sikkerheshåndbok | 0 | |
| 2b-RØ-Te-101 | Oppdat. og godkj. av tekn. dok. | 2 | |
| 2b-RØ-Ad-202 | Revisjoner | 0 | |
| 2b-RØ-Ad-306 | dokumentoppfølging | 2 | |
| 2b-RØ-Te-107 | tekniske anlegg | 1 | |
| 2b-RØ-Ad-302 | brev | 2 | |
| 2b-RØ-Te-104 | tekniske løsninger | 1 | |
| 2b-RØ-Te-105 | dispensasjon | 1 | |
| 2b-RO-Tr-204 | punktlighets- og sikkerhetsmøte | 0 | |
| 2b-RØ-Si-102 | Synergiforum | 0 | |
| 2b-RØ-Si-101 | Risikogruppe | 0 | |
| 3b-RØHDGB/G-665 | Driftsmøte | 0 | |
| 2b-RØ-Si-103 | uønskede hendelser | 0 | |
| 2b-RØ-Ad-204 | Avviksbehandling | 0 | |
| 2-HK- | Prosedyre for org. endring | 0, 02.02.01 | Utkast. Utgitt av JDMS som er en ikke-eksisterende enhet. |

Deltagere ved revisjon.

I tabellen under er det gitt en oversikt over hvilke personer ved virksomheten/bedriften som deltok under formøtet, åpningsmøtet og det avsluttende møtet, og over hvilke personer som ble intervjuet.

| Navn | Enhet/Funksjon | Åpn. møte | Intervju | Sluttmøte |
|--------------------|--------------------|-----------|----------|-----------|
| Jens Melsom | HTR | X | X | X |
| Heidi Klubnes | HS | X | X | X |
| Kjetil Bjørnerud | RØ, Banesjef | | X | X |
| Hans Erik Wiig | RØ, Trafikksjef | X | X | X |
| Hanne Fallang | RØ | X | X | X |
| Finn Fagervik | HS | | | X |
| John K. Tønnesen | RØ | X | X | X |
| Bjørn G. Hillestad | RØ, Banesjef | X | X | X |
| Leif-Ole Haugberg | RØ | X | | X |
| Sverre Thorstad | HO | | | X |
| Jon Frøisland | RØ | X | X | X |
| Ove Skovdahl | Sikkerhetsdirektør | X | X | X |
| Steinar Killi | Jernbanedirektør | | X | |
| Pål Cappelen | HS | | X | |
| Theo Roderburg | RØ | X | X | |

Revisjonsgruppe:

Liv Bjørnå, Fagrevisor

Sjur Sæteren, Ledende revisor

Vedlegg 3

Verifikasjoner/Stikkprøveuttak

Det ble foretatt en del verifikasjoner/stikkprøveuttak. Et utvalg er listet opp under som følger:

| Stikkprøver | Kommentar |
|---|--|
| Revisjonsrapport. BaneProduksjon Øst | Rapport var ikke endelig utgitt. |
| Revisjonsplan, Reigon Øst 2001 | |
| Diverse Møtereferater: Risikogrupper RØ: 09.02.01; 05.03.01 Synergiform: 28.02.01;06.03.01; Ledermøte i Trafikkavd. RØ: 12.02.01 Punktighets- og sikkerhetsmøte: 06.02.01 Møte med regionale trafikksikkerhetsrådgivere 14.06.00. Oppstartmøte, risiko- og synergigrupper RS 11.01.01. | Ingen uønskede hendelser ble diskutert |
| Synergirapporter: 6758 5880 5868 5870 4441 5004 6265 5260 6239 5897 | |
| S-sirkulære JØ 47/2000 | |
| Brev av 09.03.01: Forespørsel – risikoanalyse av omorganisering . | |

Vedlegg 4

Oppfølging av revisjonen.

Aksjon:

Frist:

| | |
|--|----------|
| Statens jernbanetilsyn utarbeider rapportutkast | 23.03.01 |
| Virksomheten sender kommentarer til utkast | 02.04.01 |
| Statens jernbanetilsyn sender rapport | 17.04.01 |
| Virksomheten oversender plan for gjennomføring av tiltak | 07.05.01 |