



Utarbeidelse, styring og implementering av sirkulære Jernbaneverket

TILSYNSRAPPORT

Rapport nr 07-05a

Utarbeidelse, styring og implementering av sirkulære Jernbaneverket

TILSYNSRAPPORT

Rapport nr. 07-05a
Arkivkode: 05/106 -SF361
Revisjonsdato: 04.04.05 – 15.04.05
Foretak: Jernbaneverket (JBV)
Kontaktperson: Kjell Vidtun
Revisjonslag: Erik Borgersen, fagrevisor, Kristin Skaane, fagrevisor,
Rannveig Hiis-Hauge, ledende revisor.

Rapportens innhold:

Denne rapporten beskriver de avvik som ble konstatert og de observasjoner som ble gjort ved systemrevisjon som omfattet identifisering av behov for sirkulære, utarbeidelse, distribusjon og implementering av sirkulære. Revisjonsomfanget inkluderte s-sirkulære, T-sirkulære, rutesirkulære og ruteordre.

Hovedkonklusjon:

Noe av bakgrunnen for denne revisjonen, er hendelser ved Lieråsen november 2003. Etter disse hendelsene har JBV begynt å involvere trafikkutøvere i utarbeidelse av sirkulære, ved at trafikkutøvere av og til deltar i analysegrupper og får sirkulære til høring. Disse rutinene er imidlertid ikke formalisert.

Systemer for distribusjon av sirkulære ser i hovedtrekk ut til å fungere godt.

Prosess fra å identifisere behov for og til utforming og godkjenning av sirkulære er noe mangelfullt definert i forhold til praksis. Praksis lener seg i stor grad på enkeltpersoners kompetanse. Prosedyrene er ikke oppdatert siden 2003.

Utarbeidet dato:

Sign.:

Rannveig Hiis-Hauge
Revisjonsleder

Godkjent dato:

Sign.:

Erik Ø. Johnsen
Direktør

Innholdsfortegnelse

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

Vedlegg

1. Dokumentunderlag for revisjonen
2. Verifikasjoner/stikkprøveuttak foretatt under revisjonen
3. Framdriftsplan vedrørende slutføring av revisjonsprosessen

1. Innledning

Formålet med revisjonen var å vurdere om hensynet til en sikker trafikkavvikling ivaretas gjennom Jernbaneverkets håndtering av prosessen fra behov for et sirkulære oppstår, via utforming, kvalitetssikring, godkjenning, til distribusjon og implementering.

Distribusjonsgrensesnittet mot trafikkutøver NSB AS og denne virksomhetens implementering, ble også vurdert. Resultater fra den delen av revisjonen som omfatter NSB AS, er omtalt i rapport 07-05b.

Begrepet trafiksikkerhet brukes i denne rapporten i samsvar med definisjonen i kravforskriftens § 1-2 og omfatter teknisk sikkerhet (materiellsikkerhet), operasjonell sikkerhet og beredskap.

Statens jernbanetilsyn praktiserer negativ rapportering i sin inspeksjonsvirksomhet. Leseren må derfor ta i betraktning at det er de forhold som er mangelfulle som fokuseres i rapporten og at forhold som er tilfredsstillende ivaretatt normalt ikke omtales.

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 pålegges som hovedregel gjennomføring av korrigerende tiltak for å oppfylle de krav som ikke er oppfylt. I særlig alvorlige tilfeller kan Statens jernbanetilsyn pålegge helt eller delvis stans av virksomheten eller tilbakekalle tillatelsen. Dette vil være enkeltvedtak som eventuelt kan påklages til Samferdselsdepartementet. For observasjoner forventer Statens jernbanetilsyn en tilbakemelding om hvilke vurderinger som er gjort og beskrivelse av eventuelle korrigerende tiltak som er gjennomført.

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

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

De identifiserte avvik og observasjoner baserer seg på stikkprøver som er foretatt i revisjonen. Det innebærer derfor ingen garanti for at alle mangler/svakheter i systemet er avdekket i revisjonen/inspeksjonen.

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

2. Dokumentunderlag

2.1 Myndighetskrav

Følgende lover og forskrifter var basis for revisjonen:

- Lov 11. juni 1993 nr. 100 om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane med mer (jernbaneloven)
- Forskrift 5. februar 2003 nr. 136 om tillatelse til å drive jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m., samt tilgang til å trafikere det nasjonale jernbanenettet (tillatelsesforskriften).
- Forskrift 4. desember 2001 nr. 1334 om krav til jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m. (kravforskriften).
- Forskrift 29. januar 2002 nr. 123 om varslings- og rapporteringsplikt i forbindelse med jernbaneulykker og jernbanehendelser (varslingsforskriften)
- Forskrift 18. desember 2002 nr. 1678 om krav til helse for personell med arbeidsoppgaver av betydning for trafiksikkerheten ved jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m. (helsekravforskriften)
- Forskrift 18. desember 2002 nr. 1679 om opplæring av personell med arbeidsoppgaver av betydning for trafiksikkerheten ved jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m. (opplæringsforskriften)
- Forskrift 4. desember 2001 nr. 1335 om trafikkstyring og togframføring på statens jernbanenett og tilknyttede private spor (togframføringsforskriften).
- Forskrift 4. desember 2001 nr. 1336 om signaler og skilt på statens jernbanenett og tilknyttede private spor (signalforskriften)

2.2 Bedriftsinterne krav

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

3. Omfang

Revisjonen omfattet identifisering av behov for sirkulære med tilhørende forutsetninger og tiltak i f.eks utbyggingsprosjekter, og videre utarbeidelse, kvalitetssikring, godkjenning, distribusjon og implementering av sirkulære.

Revisjonsomfanget inkluderte s-sirkulære, T-sirkulære, rutesirkulære og ruteordre.

Revisjonen fant sted i Oslo og i Bergen.

4. Avvik

Avvik 1:

JBV har ikke definert fullstendige retningslinjer for valg av sirkulærtype og innhold i de ulike typer sirkulære.

Avvik fra:

Kravforskriftens § 4-3 som lyder: ” Den som driver jernbanevirksomhet skal i nødvendig omfang fastsette interne krav for å ivareta trafikksikkerheten for den aktivitet som drives. De interne kravene skal utfylle kravene i jernbaneloven med forskrifter.

Det skal i nødvendig omfang utarbeides prosedyrer for å rettlede personellet om hvordan myndighetskravene og de interne kravene skal ivaretas.”

Kommentarer:

Togframføringsforskriften beskriver grovt de ulike typer sirkulære. Nødvendigheten av en nærmere presisering begrunnes i følgende forhold:

1. Det oppgis at når det er problematisk å overholde 96-timers fristen for s-sirkulære, blir informasjon i stedet sendt ut som ruteordre. Praksisen med at ruteordre kan erstatte s-sirkulære, oppgir partene at de er fornøyde med, men den er ikke beskrevet.
2. Eksempel: Gulskogen (endring av strekning og driftsform april 2005) er beskrevet i rutesirkulære 25/153.2 og fulgt opp i ruteordre, men ikke beskrevet i s-sirkulære. I dette tilfellet, skyldtes det kort implementeringstid og var anbefalt i tilhørende risikoanalyse.
3. Det er ulike oppfatninger internt i JBV av hvor mye informasjon som skal inn i s-sirkulære når et rutesirkulære som omhandler samme forhold er sendt ut.
4. Det praktiseres ulik bruk av T-sirk i de ulike regionene, i form av ulikt innhold og oppbygging. Region Vest bruker T-sirkulære til forhold hvor Region Øst bruker s-sirkulære til å beskrive tilsvarende forhold. Jernbaneverket har ikke beskrevet disse ulike former for praksis, og dermed ikke formelt tatt stilling til om det er rom for at ulike regioner kan ivareta forskriftens krav på ulike måter, slik det praktiseres nå.
5. Mal for de ulike sirkulære er lite spesifikke. Flere intervjuede oppgir at ”best-practise” eksempler brukes i stedet for mal. For eksempel er det for s-sirkulære ikke angitt hva dateringen betyr, og det er ulik oppfatning av hva datoen angir. (Det antas at denne datoen har betydning, da JBV i sitt interne system krever denne dateringen.) Trafikkutøvere opplever det videre som forvirrende at s-sirkulære ikke hadde fortløpende nummer i forhold til utgitt dato.
6. Flere intervjuede i JBV etterspør retningslinjer for innhold av ulike sirkulære.

Det oppgis at det er satt i gang et prosjekt som skal vurdere innhold i ulike sirkulære, og hensiktsmessighet av utsendt info via sirkulære.

Avvik 2:

Ansvarsforhold for hele prosessen vedr. endrede forhold i trafikkstyringen, inkludert utsendelse av S-sirkulære, er ikke klart definert.

Avvik fra:

Kravforskriftens § 6-1 som lyder: ”Jernbanevirksomheten skal være organisert slik at ansvar for forhold av betydning for trafikksikkerheten klart fremgår. Beskrivelse av ledelses- og ansvarsforhold av betydning for trafikksikkerheten skal til enhver tid foreligge.” og § 3-1 som lyder: ” Den som driver jernbanevirksomhet skal sørge for at det utøves sikkerhetsstyring i virksomheten og at det etableres et system for sikkerhetsstyring. Systemets omfang, innhold og dokumentasjon skal være tilpasset virksomhetens behov og den aktivitet som drives.”

Kommentarer:

Helhetsansvar fra behov for sirkulære identifiseres til sirkulære utgis, er uklart.

1. I begynnelsen av prosessen identifiserer infrastruktur-avdelingen (JBV utbygging/prosjekt/ banesjef) behov med forutsetninger og anbefalte tiltak som i større prosjekter er identifisert i en endringsanalyse. Banesjefen bestiller så s-sirkulære fra avdeling Trafikk, som beskriver og kvalitetssikrer innhold i sirkulære. Trafikk har ikke formalisert adgang til endringsanalysen, og infrastruktur har ikke ansvar for at forutsetninger og tiltak blir ivaretatt i sirkulære. Dette er en sårbar grense i overlevering fra infrastruktur til trafikk, hvor det ikke er klart for revisjonslaget hvem som tar ansvar for at sluttproduktet s-sirkulære har tatt i seg forutsetninger som ble satt initielt i f.eks endringsanalysen.
2. Intervjuer avdekker sprikende oppfatning av hvem som har helhetsansvar for denne prosessen.
3. Det er skissert, men ikke formalisert, en prosessbeskrivelse som beskriver delvis nåværende arbeidsflyt, delvis planlagt arbeidsflyt. Den er ment å skulle beskrive hvordan ansvarsforhold skal ivaretas.

Avvik 3:

Prosedyre for utarbeidelse av S-sirkulære, samt tilliggende prosedyrer, er ikke i samsvar med praksis.

Avvik fra:

Kravforskriftens § 3-1 som lyder: ” Den som driver jernbanevirksomhet skal sørge for at det utøves sikkerhetsstyring i virksomheten og at det etableres et system for sikkerhetsstyring. Systemets omfang, innhold og dokumentasjon skal være tilpasset virksomhetens behov og den aktivitet som drives.”

Kommentarer:

Dette begrunnes i følgende forhold:

1. Høringsrutiner er ikke beskrevet. Det oppgis at det nå (etter Lieråsen-hendelsene) praktiseres høring hos trafikkutøvere, men dette er ikke beskrevet.
2. Det er beskrevet i prosedyren at behov for s-sirkulære skal varsles ved bruk av innspillskjema. Dette praktiseres ikke alltid, av ulike grunner. Eks: Oslo S-Kjelsås s-sirkulære 63-2004.
3. Ansvarlig enhet for fordeling, definert under avsnittet sentral utarbeidelse, er ikke i tråd med praksis. I prosedyren under ”sentral utarbeidelse av s-sirkulære” punkt 6-9 er

ansvarlig oppgitt til å være "TFF/TFG". Intervjuede sier at TFG ikke er involvert i de forhold som er beskrevet i prosedyrens punkt 6 til 9.

4. Ansvarlig enhet oppgis flere steder med skråstrek og flere enheter, uten at det er tydeliggjort hvilken enhet som har ansvar under ulike forhold.
5. Enhetsbetegnelser er ikke oppdatert etter siste omorganisering i JBV.
6. Elementer i egenkontroll og kvalitetssikring av dokumentet er oppgitt i "bør"-form, og det er uklart om dette er krav som skal og blir etterlevd.
7. Det er nylig innført retningsstyrt beskrivelse i s-sirkulære, men dette er ikke formalisert i prosedyren.
8. Prosedyre for fjernstyring og linjeblokk ute av bruk beskriver kun utsendelse av "nødvendige ordrer" og ikke av s-sirkulære. "Ordrer" omfatter rutesirkulære, ruteordrer og rutebok. I praksis benyttes også s-sirkulære, men dette er altså ikke omtalt i denne prosedyren. Det oppgis av enkelte at prosedyren kun omfatter ikke-planlagte endringer (og dermed ikke er relevant for s-sirkulære), mens andre tolker denne prosedyren til å omfatte både planlagte og oppståtte tilfeller. Hva som er riktig omfang av prosedyren er ikke beskrevet, og er dermed uklart.

Avvik 4:

Det er ikke full styring med fordeling av sirkulære mot interne brukere i JBV (sikkerhetsmenn og førere.)

Avvik fra:

Kravforskriftens § 3-2 som lyder: "Dokumenter som inngår i systemet for sikkerhetsstyring skal være under kontroll. Det skal etableres nødvendige prosedyrer for å sikre kontroll med dokumentene."

Kommentarer:

1. Kvitteringsliste er ikke oppdatert; den inneholder bl.a personale som har sluttet.
2. Kvitteringsliste tilbake til desember 2004 er ikke komplett signert (i ett eksempel fra 15.12.04 mangler ti signaturer.) Dette er ikke fulgt opp, og begrunnes med langtidsfravær.
3. Det oppgis videre at noen kvitterer på e-post. Oversikt mangler.
4. Videre mottok og kvitterte personell stasjonert i Oslo sirkulære for hele Norge.

Avvik 5:

Det er ikke definert retningslinjer for hvilken kompetanse gruppen som utarbeider endringsanalyser skal inneha.

Avvik fra:

Kravforskriftens § 7-2 første ledd som lyder: ” Arbeidsoppgaver som er av betydning for trafikksikkerheten må bare utføres av personer med tilstrekkelige kvalifikasjoner.” og § 4-3 som lyder: ” Den som driver jernbanevirksomhet skal i nødvendig omfang fastsette interne krav for å ivareta trafikksikkerheten for den aktivitet som drives. De interne kravene skal utfylle kravene i jernbaneloven med forskrifter.

Det skal i nødvendig omfang utarbeides prosedyrer for å rettlede personellet om hvordan myndighetskravene og de interne kravene skal ivaretas. ”

Kommentar:

Riktig kompetanse vurderes fra prosjekt til prosjekt.

Den skisserte, men ikke formaliserte, prosessbeskrivelsen viser imidlertid noe av kompetansekravene.

5. Observasjoner

Det ble ikke notert noen observasjoner.

6. Andre forhold

Det er ikke notert forhold av betydning utover det som er beskrevet i øvrige deler av rapporten.

7. Gjennomføring

Formøte ble avholdt 07.03.05.

Åpningsmøte ble avholdt 04.04.05.

Intervjuer og verifikasjoner ble gjennomført i perioden 04.04.05 – 14.04.05.

Avsluttende møte ble gjennomført 15.04.05 med oppsummering og 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
1B-Si	Sikkerhets håndbok	15.06.03	
1B-Tr	Trafikk håndbok, Utfyllende dokumenter til Togframføringsforskriften og andre dokumenter relatert til trafikkstyring	01.12.04	
”	Prosedyre for utarbeidelse og utsendelse av s-sirkulære inkl Mal	01.04.03, 01.01.03	
”	Prosedyre for fjernstyring og linjeblokk ute av bruk	01.03.04	
”	Prosedyre for ordrekontroll	01.12.04	
”	Prosedyre for utsendelse og fordeling av T-sirkulære inkl Mal	01.12.04, 01.01.03	
”	Prosedyre for utsendelse og fordeling av s-sirkulære	01.12.04	
”	Mal for ruteordre	01.12.04	
”	Maler for rutesirkulære	01.12.04	
”	Instruks for togekspeditørtjenesten	01.12.04	
”	Instruks for togledertjenesten	01.12.04	
	Mal for innmelding av planforutsetninger fra regionene		
	Organisasjon og ansvarsbeskrivelser Trafikkdivisjonen og Trafikkområdene		
Trafikk- forvaltning, nivå 2	Stillingsbeskrivelse sikkerhetsrådgiver trafikk	01.04.03	
	Prosesskart Operativ trafikkstyring ved planlagte avvik		
	Brukerveiledning ProArc SirkDok	08.11.04	
Region øst	Stillingsbeskrivelse sportilgangskoordinator	01.02.01	
Prosedyre håndbo k Skøyen-Asker	Prosedyre for koblinger	01.04.04	

Vedlegg 2

Verifikasjoner/Stikkprøveuttak

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

Stikkprøver	Datert	Kommentar
Endringsanalyse Fjernstyring og linjeblokk ute av bruk Oslo S- Kjelsås	22.09.04	
Endringsanalyse til fase 50.05 på Sandvika	26.03.04	
Synergimeldinger		
s-sirkulære 29-2004	09.07.04	Det verserte to utgaver av dette sirkulære, ett med nr og ett uten
s-sirkulære 63-2004	27.09.04	
T-sirkulære 01/2005, 02/2005, 03/2005 Øst Drammen		
Rutesirkulære 15/153.1	17.07.04-02.08.04 gyldighet	Ikke datert for utgivelse/godkjenning
Rutesirkulære 25/153.2	11.04.05-15.04.05 gyldighet	Ikke datert for utgivelse/godkjenning
Rutesirkulære 29/153.1	09.10.04-18.10.04 gyldighet	Ikke datert for utgivelse/godkjenning
T-sirkulære 01/2005, 02/2005, 03/2005 Vest		
T-sirkulære 01/2005, 03/2005 Øst Oslo		
T-sirkulære 01/2005, 2/2005, 3/2005 Hamar		
Endringsanalyse, kjøring mellom Drammen og Gulskogen...	01.06.04	For kjøring 05. og 06.06.04
Brev med innspill til s-sirkulære, dobbeltspor Sandvika- Asker	25.05.04	
Div utfylte skjema med innspill til s-sirkulære	2004, 2005	
Ruteordre TD-1365 Drammen	08.04.22	Feil i datering
s-sirkulære 11-2005	10.01.05	Nord
s-sirkulære 15-2005	14.01.05	Øst
s-sirkulære 17-2005	-	utkast
Sjekkliste for aksjoner til 16 dager Sandvika	25.06.04	
Sikkerhetsoppfølgingsplan Skøyen-Asker	08.03.05	
Forslag til tekst s-sirkulære omkobling Grefsen	Ikke datert	
Erkjennelsestabell for s-sirkulære 21-		

2005		
s-sirkulære 22-2005	01.03.05	Nord
e-post vedr Utsendelse av s-sirkulære med liste for ordrekontroll	01.03.05	
Ordrekontroll, erkjennelsestabell s-sirkulære 22-2005, Med underlag for hver enkelt erkjennelse		
Kvitteringsliste for s-sirkulære 15-2003, Trondheim		
Fordelingsliste ruteområde øst, seksjon vest	18.02.05	
Fikk demonstrert datasystemet ProArk for saksgang av sirkulære		Så på de 4-5 nyeste sirkulære
Perm hos sikkerhetsmann med s-sirkulære, ukens T-sirkulære og kvitteringsliste for gruppeleder		
4-5 kvitteringslister i brakke hos ?region øst TU-funksjon??		

Vedlegg 3

Oppfølging av revisjonen

Aksjon:

Frist:

Statens jernbanetilsyn utarbeider rapportutkast	01.05.05
Virksomheten kommentarer utkast (i møte)	10.05.05
Statens jernbanetilsyn sender rapport	01.06.05
Virksomheten oversender plan for gjennomføring av korrigerende tiltak	01.07.05