

Jernbaneverket

TILSYNSRAPPORT

Rapport nr 08-11

Jernbaneverket TILSYNSRAPPORT

Rapport nr.: 08-11
Saksnr: 11/394 SF63
Revisjonsdato: 25.3.-8.4.2011
Foretak: Jernbaneverket
Kontaktperson: Steinar Falch Erichsen - sikkerhetsrådgiver
Revisjonslag: Anne-Kari Valdal, Statens jernbanetilsyn, Revisjonsleder
Geir Danielsen, Statens jernbanetilsyn, Fagrevisor
Espen Møller Rokstad, Statens jernbanetilsyn, Fagrevisor
Geir Hagbø, Statens jernbanetilsyn, Fagrevisor

Rapportens innhold

Denne tilsynsrapporten beskriver avvik og observasjoner etter revisjon av Jernbaneverkets risikostyring og beredskap.

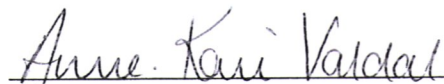
Hovedkonklusjon

Jernbaneverkets styring av beredskap er mangelfull. Det stilles ikke minimumskrav til beredskapsnivået og flere krav som stilles til beredskapsarbeidet følges ikke. Spesielt er det omfattende mangler ved Jernbaneverkets bruk av beredskapsanalyser og ved planlegging, gjennomføring, evaluering og oppfølging av beredskapsøvelser.

Operativt utføres det mye beredskapsarbeid i Jernbaneverket.

Utarbeidet dato: 9.5.2011

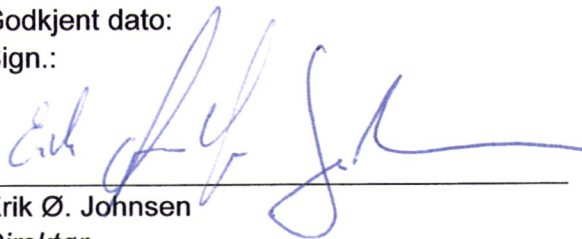
Sign.:



Anne-Kari Valdal
Revisjonsleder

Godkjent dato:

Sign.:



Erik Ø. Johnsen
Direktør

1.	Innledning	4
2.	Dokumentunderlag.....	5
2.1	Myndighetskrav	5
2.2	Bedriftsinterne krav	5
3.	Revisjonsomfang.....	6
4.	Avvik	7
4.1	Avvik 1.....	7
4.2	Avvik 2.....	8
4.3	Avvik 3.....	9
4.4	Avvik 4.....	10
4.5	Avvik 5.....	11
4.6	Avvik 6.....	12
4.7	Avvik 7.....	13
4.8	Avvik 8.....	14
5.	Observasjoner	15
6.	Andre forhold	15
7.	Gjennomføring	15
	Vedlegg 1 – Jernbaneløpene sine egne dokumentasjoner.....	16
	Vedlegg 2 – Stikkprøver fra feltarbeidet.....	19

1. Innledning

Jernbaneverket fikk 26.6.2009 sikkerhetsgodkjenning med varighet til 1.7.2012. Sikkerhetsgodkjenningen omfatter utbygging, drift og vedlikehold av infrastruktur.

Revisjonen hadde som mål å avklare om Jernbaneverkets utøver sin virksomhet i samsvar med bestemmelser i eller i medhold av jernbanelovgivningen. Revisjonen dekket sikkerhetsstyring med særlig vekt på risikostyring og beredskap.

Denne rapporten beskriver forhold relatert til nevnte områder.

Tilsynsrapporter beskriver generelt de avvik som er avdekket, og de observasjoner som er registrert gjennom revisjoner/inspeksjoner.

Avvik - defineres som manglende samsvar med bestemmelser i norsk jernbanelovgivning.

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 tredjeperson.

Statens jernbanetilsyn pålegger som hovedregel korrigerende avvik innenfor en tidsfrist. Ved alvorlige regelverksbrudd kan Statens jernbanetilsyn pålegge hele eller deler av virksomheten stanset eller også å kalle sikkerhetssertifikatet/sikkerhetsgodkjenningen tilbake.

Statens jernbanetilsyn forventer at observasjoner håndteres slik at disse ikke senere utvikler seg til/bidrar til avvik.

Statens jernbanetilsyn praktiserer negativ rapportering fra revisjoner og inspeksjoner. Det vil si at revisjonsrapporter i hovedsak omhandler manglende samsvar med bestemmelser i norsk jernbanelovgivning. Forhold der kravene er tilfredsstillende oppfylt beskrives normalt ikke. Revisjonen er basert på stikkprøver. Det er således ikke sikkert at alle regelverksbrudd er avdekket. Rapporten bør leses med dette i minne.

Revisjonen er gjennomført som dokumentgjennomgang og intervjuer/undersøkelser hos Jernbaneverket. Virksomheten har gitt revisjonslaget nødvendig tilgang til dokumenter, lokaler og personell – og har lagt alle forhold til rette for en effektiv gjennomføring av revisjonen.

2. Dokumentunderlag

2.1 Myndighetskrav

Følgende lover og forskrifter benyttes som grunnlag i revisjoner:

- Lov 11. juni 1993 nr. 100 om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane med mer (jernbaneloven)
- Lov 3. juni 2005 nr. 34 om varsling, rapportering og undersøkelse av jernbaneulykker og jernbanehendelser m.m. (jernbaneundersøkelsesloven)
- Forskrift 10. desember 2010 nr. 1568 om jernbanevirksomhet mv. på det nasjonale jernbanenettet (jernbaneforskriften).
- Forskrift 19. desember 2005 nr. 1621 om krav til jernbanevirksomhet på det nasjonale jernbanenettet (sikkerhetsforskriften)
- Forskrift 31. mars 2006 nr. 378 om offentlige undersøkelser av jernbaneulykker og alvorlige jernbanehendelser m.m. (jernbaneundersøkelsesforskriften).
- Forskrift 31. mars 2006 nr. 379 om varslings- og rapporteringsplikt i forbindelse med jernbaneulykker og jernbanehendelser (varslings- og rapporteringsforskriften)
- 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 29. februar 2008 nr. 240 om togframføring på det nasjonale jernbanenettet (togframføringsforskriften)
- Forskrift 7. februar 2005 nr. 113 om krav til kompetanse og autorisasjon for førere av trekkraftkjøretøy på det nasjonale jernbanenettet (autorisasjonsforskriften)
- Forskrift 16. juni 2010 nr. 820 om samtrafikkevnen i jernbanesystemet (samtrafikkforskriften)

2.2 Bedriftsinterne krav

Jernbaneverkets egen dokumentasjon som ble oversendt i forkant av revisjonen er beskrevet i vedlegg 1. Stikkprøver innhentet underveis i revisjonen er beskrevet i vedlegg 2.

3. Revisjonsomfang

Revisjonen ble gjennomført hos Jernbaneverket og dekket sikkerhetsstyring med særlig vekt på risikostyring (knyttet til beredskap) og beredskap.

Revisjonen omfattet gjennomgang av dokumenter, intervjuer av ledelse og medarbeidere og undersøkelser knyttet til ovennevnte tema.

4. Avvik

4.1 Avvik 1

Det er mangler ved Jernbaneverkets sikkerhetsstyring for beredskap.

Avvik fra:

Sikkerhetsforskriften § 4-1. Sikkerhetsstyring

"Jernbanevirksomheten skal utøve sikkerhetsstyring av den virksomhet som drives."

Revisjonsbevis:

1. I følge STY-5397 "Krav til og utarbeidelse av beredskapsplaner i Jernbaneverket" skal beredskapsplaner i Jernbaneverket kontinuerlig oppdateres. Det beskrives at dette blant annet skal omfatte tiltak fra øvelser, ulykker og organisasjonsendringer. Det kunne ikke dokumenteres eller gjøres rede for at det finnes systemer, rutiner eller prosedyrer for å sikre en slik kontinuerlig oppdatering.
2. Det kunne ikke gjøres rede for at Jernbaneverkets øverste ledelse er involvert i å utarbeide/vurdere øvelsesplaner for beredskap eller å vurdere om Jernbaneverkets beredskap for nødssituasjoner er tilstrekkelig.
3. I STY-5399 "Opplæring, øvingsplan og gjennomføring av øvelser" beskrives hva Jernbaneverket mener er hensikten med trening og øvelser innen beredskap, blant annet å avdekke om "forutsetningene er gyldige". Det kunne ikke dokumenteres eller gjøres rede for at det er vurdert hvordan øvelsesplanen sikrer at hensikten oppnås eller at det er vurdert om øvelsene har avdekket om forutsetningene er gyldige.
4. Det stilles i STY-4334 "Prosedyre for oppdatering av beredskapsplaner basert på beredskapsanalyser" krav om at det skal utarbeides et notat fra banesjefen som viser vurderinger og beslutninger vedrørende anbefalte tiltak i beredskapsanalysene. Slike notater er ikke utarbeidet for Bergensbanen eller banene i Stor-Oslo. Det opplyses i intervjuer at dette heller ikke gjennomføres for andre områder. Kravet er fjernet i ny versjon av STY-4334 som ble forelagt tilsynet under revisjonen.
5. Det stilles i STY-4334 "Prosedyre for oppdatering av beredskapsplaner basert på beredskapsanalyser" krav om at anbefalte tiltak fra beredskapsanalyser og status for tiltakene skal registreres i farelogg. Slik farelogg foreligger ikke for Bergensbanen eller banene i Stor-Oslo. Det opplyses i intervjuer at dette heller ikke foreligger for andre områder (utenom i Utbygging). Kravet er fjernet i ny versjon av STY-4334 som ble forelagt tilsynet under revisjonen.
6. Det stilles i STY-4334 "Prosedyre for oppdatering av beredskapsplaner basert på beredskapsanalyser" krav om at det i Doculive skal legges en årlig sentral oversikt over beredskapstiltak. Det er ikke utarbeidet en slik årlig sentral oversikt. Kravet om lagring i Doculive er fjernet i ny versjon av STY-4334 som ble forelagt tilsynet under revisjonen.
7. I oversendte sentrale oversikter over status for beredskapstiltak, som i følge STY-4334 "Prosedyre for oppdatering av beredskapsplaner basert på beredskapsanalyser" skal oppdateres årlig, er oversikten for flere baner ikke oppdatert på henholdsvis 2, 3 og 4 år.

8. I STY-0357 "Beredskap (Security og safety)" beskrives at beredskapsplanene skal godkjennes av Sikkerhetsdirektøren. Regionale beredskapsplaner er ikke godkjent av Sikkerhetsdirektøren.
9. I STY-5399 "Opplæring, øvingsplan og gjennomføring av øvelser" stilles det krav om at alt personell som inngår i en stilling i Jernbaneverkets organisasjon for beredskap skal gjennomgå en bestemt grunnopplæring med repetisjonskurs hvert 3. år. Opplæringsplanen som ligger i samme prosedyre stiller imidlertid kun krav til repetisjonsopplæring for fagleder jernbane og sentralbord, resepsjon og forværelse.

4.2 Avvik 2

I Jernbaneverket fremgår ikke ansvar og myndighet knyttet til beredskap klart. Ledelses- og ansvarsforhold vedrørende beredskap foreligger ikke til enhver tid.

Avvik fra:

Sikkerhetsforskriften § 6-1. Klare ansvarsforhold, første og andre ledd

"Jernbanevirksomheten skal være organisert slik at personellens ansvar og myndighet klart fremgår."

Beskrivelse av ledelses- og ansvarsforhold av betydning for sikkerheten skal til enhver tid foreligge."

Revisjonsbevis:

1. I Beredskapshåndboken fremkommer at Banesjef har et betydelig ansvar vedrørende beredskapsanalyser og beredskapsplaner. Ansvar for og kompetansekrav relatert til beredskap fremkommer ikke i stillingsbeskrivelse for Banesjef (STY-3037).
2. Det fremgår ikke av Jernbaneverkets styringssystem hvem som skal godkjenne beredskapsanalyser.
3. Beredskapsanalyse for Hovedbanen (Stor-Oslo) er parallelt godkjent av Sikkerhetsdirektør i 2008 (på selve analysen) og av banesjefen i 2011 (i revisjonsloggen). Beredskapsanalyse for Bergensbanen er godkjent av sikkerhetssjef.
4. Det kunne ikke dokumenteres eller gjøres rede for hvem som har hatt ansvar for å oppdatere Jernbaneverkets beredskapsanalyser. I ny versjon av STY-4334 "Prosedyre for oppdatering av beredskapsplaner basert på beredskapsanalyser" som ble forelagt tilsynet under revisjonen er dette ansvaret tillagt Banesjef.
5. Det foreligger ingen formalisert varslingsliste for sentral kriseledelse eller oversikt over hvem som er stedfortredere for de ulike funksjonene.

4.3 Avvik 3

Ikke alt personell i Jernbaneverkets beredskapsorganisasjon har den kompetansen som Jernbaneverket har definert som nødvendig for arbeidsoppgavene.

Avvik fra:

Sikkerhetsforskriften § 6-3. Kompetanse

"Jernbanevirksomheten skal ha tilgjengelig den kompetanse som er nødvendig for at virksomheten drives sikkerhetsmessig forsvarlig.

Personell som utfører arbeidsoppgaver som er av betydning for sikkerheten skal ha tilstrekkelig kompetanse i forhold til oppgavene."

Revisjonsbevis:

1. Det kunne ikke gjøres rede for at Jernbaneverket har en systematikk som sikrer at alle i aktuelle funksjoner deltar i øvelser i henhold til krav i STY-5399 "Opplæring, øvingsplan og gjennomføring av øvelser"
2. Sikkerhetsdirektøren har ikke grunnopplæring i beredskaps- og skadestedsledelse. I STY-5399 "Opplæring, øvingsplan og gjennomføring av øvelser" stilles det krav om at den sentrale kriseledelsen skal ha slik opplæring. Det forligger ikke en plan for gjennomføring av denne opplæringen for Sikkerhetsdirektøren.
3. Banesjef i Stor-Oslo har to stedfortredere som kan tre inn i beredskapsfunksjonen. For den ene stedfortrederen opplyses det at opplæring ikke er gjennomført. I STY-5399 "Opplæring, øvingsplan og gjennomføring av øvelser" stilles det krav om at alt personell som inngår i en stilling i Jernbaneverkets organisasjon for beredskap skal gjennomgå grunnopplæring.
4. I følge STY-5399 "Opplæring, øvelsesplan og gjennomføring av øvelser" skal funksjonen fagleder jernbane ha "Grunnkurs for fagleder jernbane" og "Grunnkurs i Beredskaps- og skadestedsledelse". Det kunne ikke dokumenteres at slike grunnkurs er gjennomført for alle fagledere jernbane i Bane Sør/Vest.
5. I følge STY-5399 "Opplæring, øvelsesplan og gjennomføring av øvelser" skal funksjonen fagleder jernbane ha "Rep. kurs i beredskapsledelse" hvert 3. år. Det kunne ikke dokumenteres at personell i Bane Sør/Vest med denne funksjonen har gjennomført repetisjonskurs. I intervju opplyses det at repetisjonskurset anses som frivillig og ikke er et krav fra Jernbaneverkets side.
6. I STY-5399 "Opplæring, øvingsplan og gjennomføring av øvelser" stilles det krav om at assisterende banedirektør og banesjef skal gjennomføre/delta i regionale og sentrale papirøvelser 2 ganger årlig. Det kunne ikke gjøres rede for at slike øvelser er gjennomført for Bane øst i 2010.
7. I STY-5399 "Opplæring, øvingsplan og gjennomføring av øvelser" stilles det krav til gjennomføring av øvelser for togledere. Det kunne ikke dokumenteres eller gjøres rede for at kravene ivaretas for alle togledere i Bergen. Det fremkom i intervjuer at kravene ikke oppfylles for alle togledere i Bergen.

4.4 Avvik 4

Jernbaneverket har ikke akseptkriterier for beredskap.

Avvik fra:

Sikkerhetsforskriften § 5-1. Akseptkriterier

"Jernbanevirksomheten skal ha akseptkriterier for alle forhold av betydning for sikkerheten, vurdert ut fra sannsynlighet og konsekvens. Vurderingene som ligger til grunn for utformingen av kriteriene skal fremgå."

Revisjonsbevis:

1. I følge STY-5397 "Krav til og utarbeidelse av beredskapsplaner i Jernbaneverket" er Jernbaneverkets dimensjonerende beredskapselementer "bør" krav og den enkelte banesjef skal gjøre en vurdering av anbefalte tiltak. Det kunne ikke dokumenteres eller gjøres rede for at det foreligger noen sentrale akseptkriterier eller minimumskrav til beredskap i Jernbaneverket.
2. Det kunne ikke dokumenteres at det er utarbeidet lokale akseptkriterier eller minimumskrav til beredskap for Bergensbanen eller for Stor-Oslo.
3. I STY-2115 "Introduksjon til Beredskapshåndboken" beskrives det at Jernbaneverket skal ha dimensjonert beredskap som hvis praktisk mulig skal gi en innsatstid på 0-30 min ved veitilgjengelighet til sporet og < 60 min uten. Det kunne ikke gjøres rede for hva som legges i "praktisk mulig" eller at det foreligger noen kriterier eller føringer for hvilke vurderinger som skal legges til grunn.
4. I STY-5397 "Krav til og utarbeidelse av beredskapsplaner i Jernbaneverket" gis en rekke føringer for sluttvurdering av beredskapen i forbindelse med beredskapsanalyser:
 - om beredskapen er alt for lav og sannsynligheten for en hendelse er høy **anbefales** tiltak iverksatt
 - om beredskapen sluttvurderes som dårlig **gjennomføres** det kompenserende beredskapstiltak
 - der beredskapen er lavere enn dimensjonerende beredskapselementer og det er kartlagt eskaleringskritiske hendelser **anbefales** tiltak
 - dersom beredskapen ikke er akseptabel **skal** det iverksettes tiltakDet kunne ikke gjøres rede for hva som er forskjellen på de ulike begrepene/nivåene eller hvordan de benyttes i vurdering av beredskapsnivå og behov for tiltak.

4.5 Avvik 5

Jernbaneverket kan ikke godtgjøre at beredskapen er tilstrekkelig for nødssituasjoner. Det er mangler ved Jernbaneverkets beredskapsanalyser og beredskapsplaner.

Avvik fra:

Sikkerhetsforskriften § 7-1. Beredskap, første ledd

"Jernbaneverksamheten skal ha beredskap for nødssituasjoner. Beredskapen skal være basert på resultatet av analyser og være beskrevet i egne beredskapsplaner. "

Revisjonsbevis:

1. I følge STY-5397 "Krav til og utarbeidelse av beredskapsplaner i Jernbaneverket" skal dimensjonering av beredskap utarbeides lokalt for de enkelte strekninger. For Bergensbanen og Stor-Oslo fremgår det ikke av beredskapsanalyser eller beredskapsplaner hva dimensjoneringen for strekningene er. Det fremgår heller ikke hvordan eventuelle krav knyttet til dimensjoneringen henger sammen med faktiske tilgjengelige ressurser eller tiltak.
2. I følge STY-5397 "Krav til og utarbeidelse av beredskapsplaner i Jernbaneverket" skal dimensjonering av beredskap utarbeides lokalt for de enkelte strekninger basert på beredskapsanalyser, inkludert strekningsanalyser, trafikkmengde og type materiell og tidligere hendelser. For Bergensbanen fremgår det ikke av beredskapsanalyser eller beredskapsplaner at trafikkmengde og type materiell inngår i vurderingene.
3. Det kunne ikke dokumenteres eller gjøres rede for at det er besluttet eller fulgt opp gjennomføring av tiltak etter noen øvelser for Bergensbanen i 2009 og 2010.
4. Det kunne ikke dokumenteres at identifiserte tiltak etter "Øvelse Lieråsen 2010" er fulgt opp i Jernbaneverket.
5. Beredskapsanalyse for Bergensbanen er i følge revisjonsloggen oppdatert 1. februar 2011. I tiltaksoversikten vises det imidlertid til frister som er passerte i eksempelvis 2008 og 2010 uten at det oppgis om tiltakene er utført eller ikke.
6. I STY-3535 "Beredskapsplan Banedivisjonen Vest" listes Beredskapsscenarioer med tiltak for Bergensbanen opp. Oversikten er ikke oppdatert og beskriver blant annet tiltak som planlegges eller har frister i eksempelvis 2008 og 2009. Planen er datert 17.3.2010.
7. I STY-1249 "Beredskapsplan Øst" listes Beredskapsscenarioer med tiltak for Hovedbanen opp. Oversikten er ikke oppdatert og beskriver blant annet tiltak som planlegges i 2008. Planen er oppdatert i 18.2.2011. Det er manglende sammenheng mellom scenario og tiltak som beskrives.
8. Det foreligger ikke beredskapsanalyser som dekker godssporet Alnabru – Loenga og Alnalinjen.
9. Beredskapsanalyser i Jernbaneverket baseres på strekningsanalyser. Det kunne ikke gjøres rede for hvordan det sikres at endringer i strekningsanalyser implementeres og tas hensyn til i beredskapsanalysene.
10. Vurderinger og resultater fra enkeltstående beredskapsanalyser som er gjennomført for deler av Bergensbanen er ikke implementert i beredskapsanalysen for strekningen. Eksempler er analyse som dekker Finsetunnelen (datert 10.12.2010) og analyse av høyfjellstrekningen (datert 21.1.2011). I følge revisjonsloggen er beredskapsanalysen oppdatert 1.2.2011.

11. Det kunne ikke dokumenteres eller gjøres rede for krav til eller system for å holde beredskapsanalysene oppdaterte utover de krav som stilles til oppfølging av tiltak i STY-4334 "Prosedyre for oppdatering av beredskapsplaner basert på beredskapsanalyser". I ny versjon av STY-4334 som ble forelagt tilsynet under revisjonen tillegges Banesjef et ansvar for å oppdatere beredskapsanalysene.
12. Beredskapsanalyse for Bergensbanen er i følge revisjonsloggen ikke oppdatert mellom 2008 og februar 2011. Det opplyses likevel at enkelte endringer og oppdateringer er utført i perioden uten at dette fremkommer av loggen.
13. Beredskapsanalyse for Hovedbanen er i følge revisjonsloggen ikke oppdatert mellom 2008 og februar 2011.
14. I STY-5397 "Krav til og utarbeidelse av beredskapsplaner i Jernbaneverket" beskrives at "De operative beredskapstiltakene, som beskrevet i rød og gul del, er ikke avhengig av ulykkesomfang eller –frekvens, og er derfor ikke basert på risikoanalyser"
15. I følge STY-5397 "Krav til og utarbeidelse av beredskapsplaner i Jernbaneverket" skal beredskapsplaner i Jernbaneverket kontinuerlig oppdateres. Det beskrives at dette blant annet skal omfatte tiltak fra øvelser, ulykker og organisasjonsendringer. Det kunne ikke dokumenteres eller gjøres rede for at det finnes systemer, rutiner eller prosedyrer for å sikre en slik kontinuerlig oppdatering.

4.6 Avvik 6

Jernbaneverket følger ikke systematisk opp resultatene av beredskapsanalyser.

Avvik fra:

Sikkerhetsforskriften § 5-3. Oppfølging av risikoanalyser

"Jernbanevirksomheten skal systematisk følge opp forutsetningene for, avgrensningene og resultatene av risikoanalysene."

Revisjonsbevis:

1. I følge STY-5397 "Krav til og utarbeidelse av beredskapsplaner i Jernbaneverket" skal banesjefene gjøre en kritisk vurdering av alle anbefalte tiltak i beredskapsanalysen der det skal synliggjøres når og hvordan tiltakene vil bli gjennomført eller evt. begrunnes hvorfor de ikke gjennomføres. Slike vurderinger er ikke synliggjort for alle anbefalte tiltak som fremkommer i analysene for Bergensbanen og for banene i Stor-Oslo.
2. Status for beredskapstiltak for Bergensbanen er ikke dokumentert eller oppdatert i oversikten i beredskapsanalysen. Det kunne ikke gjøres rede for at oppfølging av status for tiltakene er ivarettatt i andre systemer.
3. I følge STY-5397 "Krav til og utarbeidelse av beredskapsplaner i Jernbaneverket" skal banesjef gjøre en kritisk vurdering av alle anbefalte tiltak i beredskapsanalysen. Det skal synliggjøres når og hvordan tiltakene vil bli gjennomført og eventuelt begrunnes hvorfor de ikke gjennomføres. Det beskrives ikke i bestemmelsen om og eventuelt at kompenserende tiltak skal vurderes i tilfeller der tiltak skal gjennomføres langt fram i tid.
4. For tiltak som i beredskapsanalysen for Bergensbanen er besluttet gjennomført flere år frem i tid er ikke behovet for kompenserende tiltak vurdert og dokumentert.

4.7 Avvik 7

Jernbaneverket gjennomfører ikke øvelser som verifiserer at beredskapen fungerer etter sin hensikt

Avvik fra:

Sikkerhetsforskriften § 7-2. Beredskapsøvelser, første ledd

"Jernbaneverksamheten skal regelmessig gjennomføre øvelser for å verifisere at beredskapen fungerer etter sin hensikt. "

Revisjonsbevis:

1. Det kunne ikke gjøres rede for at beredskapsøvelser som gjennomføres er dekkende og hensiktsmessige for å kunne vurdere om Jernbaneverkets beredskap er tilstrekkelig, eller at dette har blitt vurdert i forbindelse med utarbeidelse av de øvelsesplaner som foreligger.
 2. Det kunne ikke gjøres rede for at Jernbaneverkets øverste ledelse er involvert i å utarbeide/vurdere øvelsesplaner for beredskap eller å vurdere om Jernbaneverkets beredskap for nødssituasjoner er tilstrekkelig.
 3. I STY-5399 "Opplæring, øvingsplan og gjennomføring av øvelser" beskrives hva Jernbaneverket mener er hensikten med trening og øvelser innen beredskap, blant annet å avdekke om "forutsetningene er gyldige". Det kunne ikke dokumenteres eller gjøres rede for at det er vurdert hvordan øvelsesplanen sikrer at hensikten oppnås eller at det er vurdert om øvelsene har avdekket om forutsetningene er gyldige.
 4. Det opplyses i intervjuer at beredskapsøvelsesplanene i Jernbaneverket i stor grad utvikles fortløpende etter innspill og ønsker internt og eksternt. Det kunne ikke gjøres rede for at beredskapsøvelsesplaner i Jernbaneverket vedtas/beslattes.
 5. Det er ikke vedtatt en beredskapsøvelsesplan for Jernbaneverket for 2011. "Tentativ årsplan for øvelser i 2011" er ikke et styrt dokument i Jernbaneverkets styringssystem.
 6. Det foreligger ikke en vedtatt/besluttet øvelsesplan for region Sør/Vest i aktuell beredskapsplan. I STY-3535 "Beredskapsplan Banedivisjonen Vest" finnes en veiledende øvelsesplan.
 7. I Bergensbanen har man i praksis forholdt seg til veiledende øvelsesplan i Beredskapsplanen for Vest. Planen oppfylles på flere områder likevel ikke
 - Planen beskriver at det skal gjennomføres kvartalsvise "interne" papirøvelser. Det er ikke gjennomført kvartalsvise papirøvelser. I 2010 er det gjennomført 1 papirøvelse.
 - Planen beskriver at det skal gjennomføres årlige papirøvelser i samarbeid med redningsetater og trafikkutøver. Det er ikke gjennomført slik øvelse i 2010,
 - Planen beskriver at det skal gjennomføres brannøvelse for Flåmsbana i 2010. Øvelsen er ikke gjennomført.
- Avvik fra beredskapsøvelsesplaner i bane Sør/Vest og i Bane Øst er ikke avviksbehandlet.
8. Det fremkom i intervju at ikke alle planlagte beredskapsøvelser for bane Øst er gjennomført i henhold til øvelsesplaner. I STY-5399 "Opplæring, øvingsplan og gjennomføring av øvelser" stilles det krav om at det skal gjennomføres "intern" skrivebordsøvelse minimum årlig. Det kunne ikke gjøres rede for at det er gjennomført noen slike skrivebordsøvelser for Bane Øst i 2010.

9. Det kunne ikke dokumenteres at evaluering er gjennomført for noen av de presenterte interne beredskapsøvelsene for Bane Vest.
10. Det er ikke gjennomført dokumentert evaluering for noen av de gjennomførte papirøvelsene for Bergensbanen i 2009 og 2010.

4.8 Avvik 8

Det er mangler ved Jernbaneverkets styring av beredskapsrelaterte dokumenter.

Avvik fra:

Sikkerhetsforskriften § 4-5. Dokumentasjon

"Sikkerhetsstyringssystemet skal dokumenteres. Dokumentasjonen skal være gjort tilgjengelig og kjent for alt personell i virksomheten med behov for slik tilgang.

Jernbaneverkets virksomhet skal ha interne bestemmelser om styring og kontroll av dokumentene som inngår i sikkerhetsstyringssystemet. Dokumentasjonen skal være sporbar."

Revisjonsbevis:

1. Det kunne ikke dokumenteres eller gjøres rede for at det foreligger krav til når eller hvor ofte beredskapshåndboken skal revideres.
2. Beredskapsanalyse for Hovedbanen (Stor-Oslo) er parallelt godkjent av Sikkerhetsdirektør i 2008 (på selve analysen) og av banesjefen i 2011 (i revisjonsloggen). Beredskapsanalyse for Bergensbanen er godkjent av sikkerhetssjef.
3. Det fremgår ikke av gjeldende beredskapsanalyser for Bergensbanen eller baner i Stor-Oslo hvilke endringer som er gjort i siste revisjon.
4. Mal for varslingsliste for togleder foreligger både i STY-2103 og i STY-2117. Listene er ikke identiske.
5. Varslingsliste for Bergen toglederområde i Beredskapsplan Banedivisjon Vest er ikke identisk med varslingsliste som benyttes i trafikkstyringssentralen i Bergen. Trafikkstyringssentralen oppdaterer egne varslingslister.
6. I følge STY-2104 (Beredskapshåndbok Gul del) pkt. 1.14 skal trafikkstyringssentralen ha detaljerte kart som gir oversikt over atkomstveier til sporet for det området de "opererer" på. Det ble opplyst under intervjuer at de aktuelle kartene for Bergensbanen ikke er oppdaterte.
7. Vedrørende opplæring for fagleder jernbane vises det til en rapport med vedlegg utgitt i 2006. I ett av vedleggene til rapporten er det utarbeidet en "Fagplan for opplæring og godkjennelse til å utøve funksjonen Fagleder jernbane". Fagplanen er ikke datert og godkjent. Det kunne ikke gjøres rede for at fagplanen er revidert etter 2006.
8. I vedlegg til rapport vedrørende opplæring for fagleder jernbane foreligger en Instruks for fagleder jernbane. Instruksen har en identitet som ikke lenger er i bruk i Jernbaneverkets styringssystem (1B-HMS) og det er uklart om instruksen er gjeldende i dag.

5. Observasjoner

Det er ikke registrert observasjoner under revisjonen.

6. Andre forhold

Det fremkom under revisjonen at det for Jernbaneverkets særskilte brannobjekter kan være betydelige avvik fra forskriftskrav som gjelder for slike brannobjekter.

7. Gjennomføring

Formøte	: 8.3.2011
Dokumentasjonsgjennomgang	: 21.2.2011-25.3.2011
Åpningsmøte	: 25.3.2011
Feltarbeid	: 25.3.2011-8.4.2011
Sluttmøte	: 8.4.2011

Vedlegg 1 – Jernbaneverkets egen dokumentasjon

Følgende av Jernbaneverkets dokumenter er gjennomgått i forkant av revisjonen.

Dok.nr	Dokumentnavn	Dato	Rev.
STY-0005	Jernbaneverkets ledelses og styringsdokument	01.08.2009	18
201100421-3	Notat. Strekningsanalyser	21.02.2011	-
STY-0350	Sikkerhetsstyring i Jernbaneverket	01.12.2010	8
STY-4334	Prosedyre for oppdatering av beredskapsplaner basert på beredskapsanalyser	15.06.2010	3
STY-5397	Krav til og utarbeidelse av beredskapsplaner i Jernbaneverket	15.06.2010	0
STY-2115	Introduksjon til beredskapshåndboken	10.02.2011	10
-	Organisasjonskart bane	21.02.2011	
-	Organisasjonskart sikkerhet og kvalitet bane	21.02.2011	
-	Organisasjonskart bane sør-vest	21.02.2011	
-	Organisasjonskart bane øst	21.02.2011	
-	Organisasjonskart bane nord	21.02.2011	
STY-3623	Stillingsbeskrivelse for banedirektør	21.02.2011	8
STY-3646	Generell stillingsbeskrivelse for assisterende banedirektør	31.05.2010	11
STY-2919	Stillingsbeskrivelse for sikkerhetsdirektør	31.01.2011	7
STY-3161	Stillingsbeskrivelse seksjonssjef sikkerhet og kvalitet beredskap (BSB)	15.12.2010	6
STY-3037	Generell stillingsbeskrivelse for banesjefer/ assisterende banesjef	09.02.2011	14
STY-3158	Stillingsbeskrivelse for kvalitet og sikkerhetssjef i banedivisjonen (BK)	18.02.2011	15
-	Instruks for Jernbaneverket, utarbeidet av Samferdselsdepartementet	12.06.2009	-
STY-4569	Stillingsbeskrivelse, spesialrådgiver for banedirektøren	10.02.2011	3
STY-3178	Ansvarsmatrise for sikkerhet og kvalitet, bane	13.02.2011	9
STY-3765	Ansvar og myndighet innen Banedivisjonen	17.11.2010	-
STY-3807	Ansvarsmatrise innen baneregion øst	13.02.2011	2
STY-3790	Ansvarsmatrise innen baneregion nord	13.02.2011	1
STY-3803	Ansvarsmatrise innen baneregion sør-vest	17.02.2011	1
ST-03402-3	Beredskapsanalyse - Hovedrapport Grohei-, Finse- og Skienstunnelene	10.12.2010	2
ST-03402-5	Beredskapsanalyse - Hovedrapport Høyfjellstrekningen	21.01.2011	3
-	Beredskapsanalyse for Bergensbanen	01.02.2011	
-	Beredskapsanalyse for Vestfoldbanen	04.02.2011	
-	Beredskapsanalyse for Nordlandsbanen Trondheim til Steinkjer	14.02.2011	
-	Beredskapsanalyse for Nordlandsbanen Steinkjer til Bodø	18.02.2011	
STY-2103	Beredskapsboken rød del - varslings	15.06.2010	8
STY-2118	Mal for lokal varslingsliste for Regional administrasjonsvakt	15.06.2011	6
STY-2119	Mal for lokal varslingsliste for Jernbaneverkets uhellskommisjon	15.06.2011	6

Dok.nr	Dokumentnavn	Dato	Rev.
STY-2120	Meldingsskjema for uhell/ ulykke/ katastrofe	15.06.2011	5
STY-2121	Skjema for melding av trusler over telefon bombetrussel/ terrortrussel	15.06.2011	5
STY-2122	Skjema for melding av trusselbrev/ pakker/ gjenstand	15.06.2011	5
STY-2104	Beredskapsboken gul del - operasjonell	15.06.2011	8
STY-5397	Krav til utarbeidelse av beredskapsplaner i Jernbaneverket	15.06.2011	0
STY-5398	Beredskapsrom	15.06.2011	0
STY-5399	Opplæring, øvelsesplan og gjennomføring av øvelser	15.06.2011	0
STY-5400	Pårørende og personalomsorg	15.06.2011	0
STY-5401	Håndtering av farlig gods	15.06.2011	0
STY-5402	JBVs beredskap ved gjennomføring av utbyggingsprosjekter	15.06.2011	0
STY-5403	Sikkerhet i tunneler som og særskilte brannobjekter iht. Brannvernloven	15.06.2011	0
STY-2125	Tegninger over JBVs særskilte brannobjekter i Banedivisjonsområdet sør-vest	15.06.2011	7
STY-5404	Tegninger over JBVs særskilte brannobjekter i Banedivisjonsområdet øst	15.06.2011	0
STY-5405	Tegninger over JBVs særskilte brannobjekter i Banedivisjonsområdet nord	15.06.2011	0
STY-5079	Fakta om de enkelte banestrekninger	15.06.2011	1
STY-5406	Faktaark om planoverganger: Ulykker, tiltak og utvikling	15.06.2011	0
STY-5407	Funksjonsinstruks for brannvernleder	15.06.2011	0
STY-5078	Informasjonshåndtering ved driftsuhell, driftsulykker eller saker som kan ha stor betydning for JBVs omdømme	15.06.2011	1
STY-0152	Instruks for brannvesenet	15.06.2011	7
STY-5408	Prosedyre for evakuering av trafikkstyringssentraler	15.06.2011	0
STY-2123	Instruks for fagleder jernbane	15.06.2011	6
STY-5409	JBVs og jernbaneforetakenes ansvar ved uhell og ulykke	15.06.2011	0
STY-0153	Kvitteringsliste for årlig opplæring iht. prosedyre for elsikkerhet ved brann og ulykke nær ved JBVs høyspenningsanlegg	15.06.2011	5
STY-4673	Mal for situasjonsrapportering innen samferdselssektoren	15.06.2011	1
STY-0151	Prosedyre for el. sikkerhet ved brann og ulykker nær ved JBVs høyspentanlegg	15.06.2011	6
STY-4674	Prosedyre for rekvirering og bruk av beredskapsbruene	15.06.2011	2
STY-4671	Prosedyre ved påkjørsel og søk etter personer i spor og tunneler	15.06.2011	2
STY-5080	Sjekkliste for innhenting av relevant informasjon på en banestrekning	15.06.2011	1
STY-5410	Sjekkliste for JBVs representant i LRS - lokal redningssentral	15.06.2011	0
STY-2124	Håndtering om mottatt varsel fra SHT om iverksettelse av undersøkelser etter jernbanehendelser	15.06.2011	6
STY-2925	Sjekkliste for sentral kriseledelse og regional beredskapsledelse	15.06.2011	5
STY-4676	Skjema for fagleder jernbane til bruk på skadestedet	15.06.2011	1
STY-5411	Tiltakskort for JBVs personell på skadestedet	15.06.2011	0
STY-4675	Registreringsskjema for opplysninger om savnet person ifm jernbaneulykke	15.06.2011	1

Dok.nr	Dokumentnavn	Dato	Rev.
STY-0357	Beredskap (security og safety) (fra sikkerhetshåndboken)	04.11.2009	4
-	Kopi av møteinnkalling-agenda til sentralt beredskapsutvalg (SBU) møte 16.02.2011	10.02.2011	
201100311-1	Notat oversikt over beredskapsøvelser i JBV 2000-2012	17.01.2011	-
	Organisasjonskart for sikkerhet JD staber	11.03.2011	-
	Organisasjonskart Sikkerhet og Kvalitet	11.03.2011	-
STY-2989	Stillingsbeskrivelse for trafikksjef i Trafikk og marked	13.12.2010	8
STY-3626	Stillingsbeskrivelse for Togleder i Trafikk og marked	10.03.2011	3
STY-3317	Stillingsbeskrivelse for togdriftsleder i Trafikk og marked	10.03.2011	5
STY-3793	Stillingsbeskrivelse for Driftssjef Banedivisjon Sør/Vest	09.12.2010	2
STY-3959	Grunnlag for Jernbaneverkets risikoakseptkriterier	04.11.2009	3
STY-2117	Mal for varslingsliste for xxx toglederområde	15.06.2010	7
-	Evalueringsrapport av øvelse Jern avholdt 17.10.2009	11.03.2011	-
-	Katastrofeøvelse Flåmsbanen 28.04.2011	11.03.2011	-
-	Plan for utvikling av sivil kriseberedskap, dreiebok for katastrofeøvelse Flåmsbanen 28.04.2011	11.03.2011	-
-	Øvelsesdirektiv øvelse Jern 17.10.2009	20.01.2009	1
-	Jernbaneverket, reg. vest, kvartalsøvelse, 19.02.2010 Table top "strømstans på Flåmsbana"	11.03.2011	-
-	Jernbanen - tentativ årsplan for øvelser 2011	10.03.2011	
STY-3535	Øvelsesplan for Jernbaneverket, Baneområde Bergensbanen 2009 til 2012	11.03.2011	7
-	Oversikt over utviklingen av anbefalte tiltak i de strekningsvise beredskapsanalysene. Status tiltak for Bergensbanen	11.03.2011	-
-	Oversikt over utviklingen av anbefalte tiltak i de strekningsvise beredskapsanalysene, status tiltak for Rørosbanen	11.03.2011	-
STY-4154	Stillingsbeskrivelse for seksjonsleder Banedivisjonen Vedlikehold- Vedlikeholdsstyring (BVV)	22.12.2010	3
STY-3787	Generell stillingsbeskrivelse for Vedlikeholdsdirektør	30.11.2010	6
STY-5013	Stillingsbeskrivelse for Brannvernleder i BØ	01.03.2011	1
	Jernbaneverket, Reg. Vest, kvartalsøvelse, 19.02.2010, table top "Strømstans på Flåmsbana"	19.02.2010	
	Foreløpig Øvelsesplan for Jernbaneverket, Region Vest år 2011 til 2017	25.03.2011	c
STY-4334	Prosedyre for oppdatering av beredskapsplaner basert på beredskapsanalyser	24.02.2011	4

Vedlegg 2 – Stikkprøver fra feltarbeidet

Dok.nr	Dokumentnavn	Dato	Rev.
STY-4334	Prosedyre for oppdatering av beredskapsplaner basert på beredskapsanalyser	24.02.2011	4
-	Møtereferat, side 4 av 5, divisjonsmøte Bane	-	-
STY-4334	Prosedyre for oppdatering av beredskapsplaner basert på beredskapsanalyser	24.02.2011	4
-	Rapport fra prosjektgruppe som har gjort en vurdering av funksjonen fagleder jernbane, rapport 1	24.05.2006	3
1B-HMS	Kapittel 5, HMS-håndbok, Instruks - vedlegg 1, instruks for fagleder Jernbane, frakobling, spenningskontroll, jording og kortslutning av Jernbaneverkets høyspenningsanlegg	-	0
-	Fagplan for opplæring og godkjenning til å utøve funksjonen Fagleder jernbane, vedlegg 2	-	2
-	Timeplan fagleder grunnkurs, vedlegg 3, uke 46	november 07	1
-	Timeplan fagleder elsikkerhet, vedlegg 4, uke 46	november 07	1
-	Beredskapsledelse i Bane Sør/Vest uke 12 2011	29.03.2011	-
STY-2611	Varslingsliste for Bergen toglederområde	01.10.2010	9
	Evalueringskjema til bruk ved table top øvelser for togleder, vaktleder, toginformasjon/loggfører og rep. Fra jernbaneforetakene	07.12.2010	
	Evalueringskjema til bruk ved table top øvelser for togleder, vaktleder, toginformasjon/loggfører og rep. Fra jernbaneforetakene	14.12.2010	
	Evalueringskjema til bruk ved table top øvelser for togleder, vaktleder, toginformasjon/loggfører og rep. Fra jernbaneforetakene	21.12.2010	
	Evaluering etter øvelse Lieråsen, møte nr. 1	22.03.2010	
	Evalueringsrapport Øvelse Lieråsen 2010, Drammen	08.03.2011	
	Oversikt over problemstillinger og forbedringstiltak for etatsvis gjennomføring etter øvelse Lieråsen 2010	04.04.2011	
	Sikkerhetsstyring utkjøringsignal spor 6 og 7, Oslo S	04.08.2009	1
-	Møtereferat, møte nr. 1, evaluering etter øvelse i Romeriksporten	22.03.2010	
	Øvelse Oslo S 09, oppfølging av tiltak, besluttet i Sentralt beredskapsutvalg (SBU), mandat for arbeidsgruppen	27.05.2009	
	Evalueringsrapport, Øvelse Oslo S	12.05.2009	
	Kursbevis beredskapsledelse (Banesjef Stor-Oslo)	04.04.2006	
	Kursbevis beredskapsledelse (Banesjef Stor-Oslo)	25.08.2008	
	Kursbevis beredskapsledelse (Banesjef Stor-Oslo)	22.03.2011	
	Kursbevis beredskapsledelse (Stedfortreder Banesjef Stor-Oslo)	22.03.2011	