

Jernbaneverket

TILSYNSRAPPORT

Rapport nr 11-11

Jernbaneverket TILSYNSRAPPORT

Rapport nr.: 11-11
Saksnr: 11/634 SF63
Inspeksjonsdato: 19.5-31.5.2011
Foretak: Jernbaneverket
Kontaktperson: Steinar Falch Erichsen - sikkerhetsrådgiver
Inspeksjonslag: Anne-Kari Valdal, Statens jernbanetilsyn, Revisjonsleder
Harald Hilton, Statens jernbanetilsyn, Fagrevisor
Katherine Hui, Statens jernbanetilsyn, Fagrevisor

Rapportens innhold

Denne tilsynsrapporten beskriver avvik og observasjoner etter inspeksjon av Jernbaneverkets interne revisjoner.

Hovedkonklusjon

Jernbaneverket har for 2011 vedtatt et program for interne revisjoner som fremstår som godt begrunnet og gjennomarbeidet. Programmet er fulgt opp gjennom utførelse av revisjoner i tråd med beskrevne prosedyrer og resultatene er grundig rapportert til Jernbaneverkets ledergruppe.

Det er mangler ved Jernbaneverkets styring av interne revisjoner når det gjelder overordnede føringer for revisjonsprogrammet samt krav til oppfølging av enkeltrapporter og samlede resultater fra revisjonene.

Ikke alle avvik fra tilsynets rapport 13-10 er lukket.

Utarbeidet dato: 1.7.2011

Sign.:

Anne-Kari Valdal
Revisjonsleder

Godkjent dato: 5.7.2011

Sign.:

Erik Ø. Johnsen
Direktør

1. Innledning	4
2. Dokumentunderlag.....	5
2.1 Myndighetskrav	5
2.2 Bedriftsinterne krav	5
3. Inspeksjonsomfang.....	6
4. Avvik	7
4.1 Avvik 1	7
4.2 Avvik 2	8
5. Observasjoner.....	10
6. Andre forhold	10
7. Gjennomføring.....	10
Vedlegg 1 – Jernbaneverkets egen dokumentasjon.....	11
Vedlegg 2 – Stikkprøver fra feltarbeidet	12

1. Innledning

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

Inspeksjonen hadde som mål å avklare om Jernbaneverket gjennomfører sin virksomhet i samsvar med bestemmelser i, eller i medhold av jernbanelovgivningen. Inspeksjonen dekket interne revisjoner, med særlig vekt på oppfylling av påleggene av 10.11.2010 og 17.12.2010 (tilsynsrapport 13-10). Med interne revisjoner menes interne revisjoner av betydning for sikkerheten.

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 tilsynsrapporter i hovedsak omhandler manglende samsvar med bestemmelser i norsk jernbanelovgivning. Forhold der kravene er tilfredsstillende oppfylt beskrives normalt ikke. Inspeksjonen er basert på stikkprøver. Det er således ikke sikkert at alle regelverksbrudd er avdekket. Rapporten bør leses med dette i minne.

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

2. Dokumentunderlag

2.1 Myndighetskrav

Følgende lover og forskrifter benyttes som grunnlag i revisjoner og inspeksjoner:

- 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 varslings-, 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 inspeksjonen er beskrevet i vedlegg 1. Stikkprøver innhentet underveis i inspeksjonen er beskrevet i vedlegg 2.

3. Inspeksjonsomfang

Inspeksjonen ble gjennomført hos Jernbaneverket og dekket interne revisjoner, med særlig vekt på oppfylging av påleggene av 10.11.2010 og 17.12.2010 (tilsynsrapport 13-10). Med interne revisjoner menes interne revisjoner av betydning for sikkerheten.

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

4. Avvik

4.1 Avvik 1

Jernbaneverket har ikke interne bestemmelser for alle relevante forhold knyttet til planlegging, gjennomføring og oppfølging av interne revisjoner. For enkelte av de nevnte områdene er eksisterende bestemmelser mangelfulle.

Avvik fra:

Sikkerhetsforskriften § 4-3. Krav til sikkerhetsstyringssystem, andre ledd

"Jernbanevirksomheten skal ha interne bestemmelser som er nødvendig for at virksomheten drives sikkerhetsmessig forsvarlig og som utfyller krav i eller i medhold av jernbaneloven. "

Inspeksjonsbevis:

1. Det fremgår ikke av Jernbaneverkets bestemmelser for interne revisjoner hva de interne revisjonene skal omfatte.
2. I Jernbaneverkets beskrivelser av prosessen for å utarbeide et revisjonsprogram fremgår det ikke tydelig:
 - hvem som skal og må bidra i prosessen
 - om og eventuelt hva som skal legges til grunn av føringer fra ledelsens gjennomgang
 - om og eventuelt hva som skal vurderes av resultater etter forrige års sentrale revisjonsprogram
 - om og eventuelt hva som skal vurderes av resultater fra revisjoner og ledelsens gjennomgang i divisjonene
 - hvordan andre enheter enn divisjonene eventuelt skal delta i prosessen
3. Det foreligger ikke bestemmelser for hvordan avvik fra revisjonsprogrammene, herunder vurdering av behov for eventuelle kompenserende tiltak, skal behandles. Dette gjelder både sentralt og lokalt.
4. Det er ikke definert frister for eller krav til vurdering av behov for strakstiltak i forbindelse med det som avdekkes i interne revisjoner. Dette forholdet er også påpekt i tilsynsrapport 13-10.
5. Det foreligger ikke frister for eller krav til håndteringen av rapporter etter interne revisjoner etter at ansvar for oppfølging er tildelt i JL-vedtak.
6. Det er ikke definert frister for utarbeidelse eller krav til godkjenning av eventuelle tiltaksplaner etter revisjoner. Dette forholdet er også påpekt i tilsynsrapport 13-10.
7. Som påpekt i tilsynsrapport 13-10 beskrives det i STY-5110 "Krav til innrapportering, registrering, saksbehandling og bruk av informasjon i Synergi" ingen krav til vurdering av behov for kompenserende tiltak. STY-5110 og øvrige bestemmelser relatert til avvikshåndteringsprosessen er ikke oppdatert etter tilsynsrapport 13-10.
8. Som påpekt i tilsynsrapport 13-10 stilles det i STY-5110 "Krav til innrapportering, registrering, saksbehandling og bruk av informasjon i Synergi" ingen krav til validering/kvalitetssikring eller evaluering av effekten av tiltak som iverksettes. STY-5110 og øvrige bestemmelser relatert til avvikshåndteringsprosessen er ikke oppdatert etter tilsynsrapport 13-10.

9. Det kunne ikke dokumenteres eller gjøres rede for at Jernbaneverket har bestemmelser for hvor eller hvordan det samlede resultatet etter interne revisjoner skal vurderes og hvordan vurderingene eventuelt skal benyttes.
10. Det beskrives ikke om eller eventuelt hvordan årlige revisjonsprogrammer og effekten av disse skal evalueres i Jernbaneverket.

4.2 Avvik 2

Det er mangler ved Jernbaneverkets styring av interne revisjoner.

Avvik fra:

Sikkerhetsforskriften § 4-4. Ledelsens gjennomgang og interne revisjon av sikkerhetsstyringssystemet, første ledd

"Jernbaneverksamheten skal systematisk gjennomføre interne revisjoner av sikkerhetsstyringssystemet for å vurdere om det er tilfredsstillende implementert, vedlikeholdt og om det tilfredsstiller krav i eller i medhold av jernbaneloven, samt kravene til sikkerhetsstyringssystem som jernbaneverksamheten har etablert."

Inspeksjonsbevis:

1. Det fremgår ikke av Jernbaneverkets bestemmelser for interne revisjoner hva de interne revisjonene skal omfatte.
2. Det stilles i Jernbaneverkets styringssystem ikke krav til hvilket omfang interne revisjoner skal ha.
3. Det gjennomføres interne revisjoner på flere nivåer i Jernbaneverket. Det er ikke klart hvordan eller i hvilken grad de ulike nivåenes revisjoner inngår i det revisjonsprogrammet som Jernbaneverket vurderer som et nødvendig minimum for virksomheten.
4. Utbyggingsdivisjonens revisjonsprogram 2011 ble vedtatt i desember 2010. Programmet foreligger nå i oppdatert versjon datert 01.03.2011. Det fremgår ikke av dokumentet hvor mange ganger det har vært endret, hva som er endret fra opprinnelig vedtatt versjon eller hvem som eventuelt har godkjent endringene i dokumentet.
5. I henhold til vedtak i JL er det sentrale revisjonsprogrammets definerte temaer førende for divisjonenes revisjonsprogrammer. Det fremkom under intervjuer at det i organisasjonen er ulike oppfatninger av hvor forpliktende føringene er. Der noen mener at det er et krav til at divisjonene skal dekke de besluttede temaene, mener andre at det er opp til den enkelte divisjon å vurdere dette selv.

Merknad til inspeksjonsbevis 5:

Utbyggingsdivisjonens revisjonsprogram 2011 dekker ikke alle de temaer som er definert i det sentrale revisjonsprogrammet for 2011.

6. For Utbyggingsdivisjonen beskriver STY-2395 "Kvalitetssikring av leverandører" hvordan leverandører skal følges opp med blant annet revisjoner. Dagens praksis er ikke i tråd med kravene som stilles i prosedyren og organisasjonen som beskrives eksisterer ikke i dag. Prosedyren er sist oppdatert i 2005.
7. Det kunne ikke dokumenteres at avvik fra Utbyggingsdivisjonens revisjonsprogram for 2011 er behandlet.
8. I oversendelse til Statens jernbanetilsyn i forbindelse med denne inspeksjonen beskriver Jernbaneverket at STY-2937 "Mal for tiltaksplan – lukking av funn etter revisjon" er tatt ut av styringssystemet. Prosedyren benyttes imidlertid fremdeles i organisasjonen og fremkommer også i styringssystemet ved søk. Det er uklart om prosedyren per i dag er ugyldig i påvente av ny versjon eller om den faktisk er en gyldig prosedyre som stiller krav til oppfølgingen av avvik etter interne revisjoner.
9. Jernbaneverkets bestemmelser for interne revisjoner beskriver ikke hvordan oppfølgingen av revisjonsrapportene skal avsluttes og om dette eventuelt skal godkjennes. Det fremgår heller ikke om avslutningen av oppfølgingen skal rapporteres tilbake til JL.
10. Det kunne ikke dokumenteres at status for oppfølging av rapporter fra interne revisjoner inngår i linjens rapportering. Dette forholdet var også påpekt i tilsynsrapport 13-10.

5. Observasjoner

Det er ikke registrert observasjoner under inspeksjonen.

6. Andre forhold

Det ble ikke notert andre forhold under inspeksjonen.

7. Gjennomføring

Formøte	: Ikke avholdt
Dokumentasjonsgjennomgang	: 8.4.2011-19.5.2011
Åpningsmøte	: 19.5.2011
Feltarbeid	: 19.5.2011-31.5.2011
Sluttmøte	: 31.5.2011

Vedlegg 1 – Jernbaneverkets egen dokumentasjon

Følgende av Jernbaneverkets dokumenter er gjennomgått i forkant av inspeksjonen.

Dok.nr	Dokumentnavn	Dato	Rev.
	Organisasjonskart - hovedstruktur for JBV	08.04.2011	
	Organisasjonskart - revisjon	08.04.2011	
STY-3758	Stillingsbeskrivelse for assisterende jernbanedirektør	31.01.2011	2
STY-5624	Stillingsbeskrivelse for revisjonsdirektør	21.01.2011	0
STY-5625	Stillingsbeskrivelse for granskningsdirektør	25.01.2011	0
STY-2942	Stillingsbeskrivelse for seksjonssjef revisjon	25.01.2011	4
STY-4741	Stillingsbeskrivelse for internrevisor	25.01.2011	1
STY-0040	Revisjon	17.01.2011	8
STY-5632	Revisjonsprogram	25.01.2011	0
STY-4717	Jernbanedirektørens revisjonsprogram 2011	21.01.2011	1
STY-2097	Revisjonsrapport 11-02 Periodisert regnskap	09.03.2011	1
STY-4731	Notat. Vurdering av kommentarer til rapportutkast (endelig)	09.03.2011	1
11/00346	JL-sak Jernbanedirektørens revisjonsprogram 2011	09.03.2011	4
	Revisjonsrapport 11-3 Sikkerhetskompetanse - utkast	12.04.2011	0.1
	Revisjonsrapport 11-4 Risikoanalyser for beredskap - utkast	11.04.2011	3
STY-5633	Revisjonsprogram - utvalgskriterier	17.01.2011	0
	Ressursplan, vedlegg 1 til: Jernbanedirektørens revisjonsprogram 2011	21.01.2011	1
STY-2937	Lukking av funn etter revisjon	15.03.2010	5
	Møtereferat, jernbaneverkets ledergruppe (JL), sak nr 11/11	27.01.2011	
	Møtereferat, jernbaneverkets ledergruppe (JL), sak nr 43/11	17.03.2011	
	Notat JL-sak :43/11	17.03.2011	
STY-3759	Stillingsbeskrivelse for Organisasjons- og personaldirektør	30.11.2010	6
STY-4143	Stillingsbeskrivelse for Sikkerhets- og Kvalitetssjef Utbyggingsdivisjonen	18.10.2010	7
STY-2919	Stillingsbeskrivelse for Sikkerhetsdirektør	31.01.2011	7
STY-3514	Stillingsbeskrivelse for Utbyggingsdirektør	22.11.2010	5
	Møtereferat Jernbaneverkets ledergruppe (JL)	05.05.2011	
Saksref. 201100854	Revisjonsrapport 11-3 Sikkerhetskompetanse	03.05.2011	1.1
Saksref. 11/00854	Notat: Revisjon 11-03, Sikkerhetskompetanse - vurdering av kommentarer til rapportutkast	03.05.2011	
	JL-sak Revisjonsrapport 11-03, Sikkerhetskompetanse - anbefaling	03.05.2011	
Saksref. 201100564-2	Revisjonsrapport 11-4 Risikoanalyser for beredskap	28.04.2011	Endelig
	JL-sak Revisjonsrapport 11-04, Risikoanalyser for beredskap - anbefaling	02.05.2011	

Vedlegg 2 – Stikkprøver fra feltarbeidet

Dok.nr	Dokumentnavn	Dato	Rev.
Versjon 1.0	Kontrakt for Jernbanedirektørens internrevisjon	18.02.2011	
STY-0049	Ledelsens gjennomgåelse/Enhetens gjennomgåelse	26.03.2010	3
	Etiske regler for Jernbanedirektørens internrevisjon		
STY-5109	Definisjoner som brukes i Synergi	01.06.2009	0
STY-5110	Krav til innrapportering, registrering, saksbehandling og bruk av informasjon i Synergi.	01.06.2009	0
STY-5111	Veiledning for innmelder av avvik og uønskede hendelser	01.06.2009	0
STY-5112	Prosedyre for mottak, registrering, kategorisering og videresending av Synergisaker.	01.06.2009	0
STY-5113	Krav til klassifisering av uønskede hendelser - driftssatt jernbane	16.09.2009	1
STY-5115	Prosedyre for videredistribuerings og oppfølging av Synergisaker	01.06.2009	0
STY-5118	Veiledning for registreringssenter	01.06.2009	0
201005124	Notat: Oppfyllelse av pålegg om korrigerende tiltak vedrørende interne revisjoner	26.01.2011	
STY-2395	6.2 Kvalitetssikring av leverandører	29.06.2005	2
STY-2395 - vedlegg	Prosedyre 6.2 Vedlegg 1: Sjekkliste ved kvalitetsrevisjon	01.06.2001	
200906108 sak 15	Utbyggingsdivisjonens revisjonsprogram 2011	01.03.2011	
	Månedssrapportering fra enhetene - Utbygging - Mal		