

TILSYNSRAPPORT NR. 2013-09

Jernbaneverket, Bane Transport

Trafikkutøvelse

1	Bakgrunn og mål.....	3
2	Konklusjon	3
3	Avvikssammendrag	4
4	Avvik	4
5	Observasjoner.....	8
6	Andre forhold	8
7	Om revisjonen	8
7.1	Administrative data.....	8
7.2	Gjennomføring av revisjonen	8
7.3	Revisjonsomfang	8
7.4	Revisjonskriterier	8
7.5	Om revisjonsfunn	9
7.6	Revisjonsrapport	9
7.7	Oppfølging og sanksjonsmiddelbruk	9
	Vedlegg 1 - Hjemmelstekster	10

1 Bakgrunn og mål

Jernbaneverket har sikkerhetsgodkjenning som forvalter av infrastrukturen på det nasjonale jernbanenettet i Norge. Sikkerhetsgodkjenningen ble fornyet for fem år 6. juni 2012. Bane Transport er en enhet under banedivisjonen i Jernbaneverket. Bane Transport er internt i Jernbaneverket gitt ansvaret for trafikkutøvelsen og maskinparken i Jernbaneverket.

Revisjonen hadde som mål å avklare hvorvidt Jernbaneverket, ved Bane Transport, gjennomfører sin virksomhet i samsvar med bestemmelser i, eller i medhold av jernbanelovgivningen. Revisjonen skulle dekke sertifisering av førere, oppfølging av sertifisering og leverandørstyring, og tilhørende prosesser.

Revisjonen ble gjennomført på bakgrunn av tilsynets fastlagte årsprogram for tilsyn.

2 Konklusjon

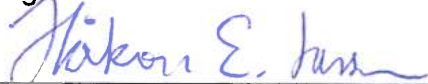
Det kjøres mange tog i regi av Jernbaneverket – mange av disse blir kjørt av leverandører til Jernbaneverket. Jernbaneverket er tydelige på at ansvaret for denne kjøringen ligger hos Jernbaneverket, Bane Transport, og bare der.

Statens jernbanetilsyn ser at Jernbaneverket har gjort betydelige forbedringer siden de foregående revisjonene rettet mot Jernbaneverkets trafikkutøverfunksjon. Dette tilsynet har avdekket at det fortsatt er mangler i styring og prosedyrer.

Jernbaneverket er i gang med overgangen fra autorisasjonsforskriften til førerforskriften. Det er så langt ikke utstedt noen førerbevis eller sertifikater til førere i Jernbaneverket. Tilsynet avdekket at det er mangler i implementeringen av førerforskriften.

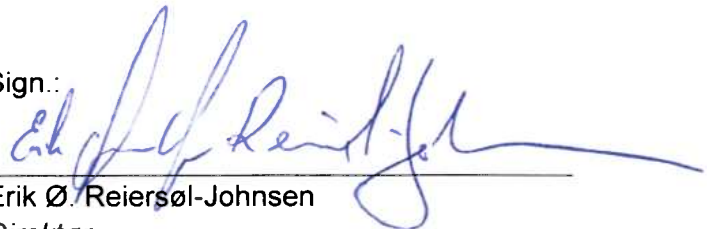
Rapportdato: 30. april 2013

Sign.:



Håkon E. Larsen
Revisjonsleder

Sign.:



Erik Ø. Reiersøl-Johnsen
Direktør

3 Avvikssammendrag

Tilsynet avdekket følgende avvik under revisjonen:

1. Ansvar og myndighet er mangelfullt beskrevet for stillinger knyttet til trafikkutøverfunksjonen i Jernbaneverket.
2. Jernbaneverket har ikke beskrevet kompetansekrav for alle funksjoner med betydning for sikkerheten.
3. Jernbaneverket har ikke beskrevet hvilken opplæring som er nødvendig for alle funksjoner med betydning for sikkerheten.
4. Jernbaneverket har ikke beskrevet kriterier for når et sertifikat eller en autorisasjon skal tilbakekalles ved uønskede hendelser.
5. Ikke alle prosedyrer knyttet til trafikkutøverfunksjonen i Jernbaneverket blir fulgt.
6. Det er mangler i Jernbaneverkets identifisering av tiltak i oppfølgingen av avvik knyttet til trafikkutøverfunksjonen.
7. Jernbaneverket har ikke prosedyrer/bestemmelser som dekker alle relevante forhold av betydning for sikkerheten knyttet til trafikkutøverfunksjonen.
8. Jernbaneverkets bestemmelser for opplæring til sertifikat er mangelfulle.
9. Jernbaneverket har ikke tilstrekkelige krav til uavhengighet for sensorer.
10. Det er enkelte mangler i Jernbaneverkets dokumentstyring.

4 Avvik

Avvik 1

Ansvar og myndighet er mangelfullt beskrevet for stillinger knyttet til trafikkutøverfunksjonen i Jernbaneverket.

Avvik fra:

Sikkerhetsstyringsforskriften § 4-5. Klare ansvarsforhold.

Revisjonsbevis:

1. Beskrivelsen av ansvar og myndighet i stillingsbeskrivelsene til stillinger knyttet til trafikkutøverfunksjonen i Bane Transport er generelle og like, selv om det er ulikt ansvar knyttet til stillingene.
2. Det er fire kompetanserådgivere i Bane Transport. Disse har ulike arbeidsoppgaver, men stillingsbeskrivelsene er like.
3. Noen arbeidsoppgaver i stillingsbeskrivelsene er beskrevet på en overordnet måte slik at det kan være uklart hva det faktiske innholdet skal være. F.eks. "sørge for nødvendig informasjon i forbindelse med fremføring av kjøretøy".
4. Flere stillinger har "Jernbaneverkets styringssystem, relevant lov- og avtaleverk" som punkt under "Rapportering" i stillingsbeskrivelsen. Det er ulik oppfatning om hva dette innebærer.

Avvik 2

Jernbaneverket har ikke beskrevet kompetansekrav for alle funksjoner med betydning for sikkerheten.

Avvik fra:

Sikkerhetsstyringsforskriften § 5-1. Kompetansekrav.

Revisjonsbevis:

1. Det er ikke beskrevet kompetansekrav for DROPS-vakt.

Avvik 3

Jernbaneverket har ikke beskrevet hvilken opplæring som er nødvendig for alle funksjoner med betydning for sikkerheten.

Avvik fra:

Sikkerhetsstyringsforskriften § 5-3. Opplæring.

Revisjonsbevis:

1. Det er ikke beskrevet hvilken opplæring som er nødvendig for å være DROPS-vakt.

Avvik 4

Jernbaneverket har ikke beskrevet kriterier for når et sertifikat eller en autorisasjon skal tilbakekalles ved uønskede hendelser.

Avvik fra:

Førerforskriften § 7. Utstedelse og gyldighet av sertifikat m.m. og autorisasjonsforskriften § 15. Tilbaketrekking av autorisasjon., jf. sikkerhetsstyringsforskriften § 3-3. Prosedyrer m.m.

Revisjonsbevis:

1. Det er ikke beskrevet kriterier for når en autorisasjon/sertifikat skal tilbakekalles ved uønskede hendelser.

Avvik 5

Ikke alle prosedyrer knyttet til trafikkutøverfunksjonen i Jernbaneverket blir fulgt.

Avvik fra:

Sikkerhetsstyringsforskriften § 3-1. Krav til sikkerhetsstyringssystem.

Revisjonsbevis:

1. Ikke alle uønskede hendelser som involverer fører blir meldt til DROPS.

Merknad: Alle uønskede hendelser skal varsles i henhold til varslingsrutiner som beskrevet i Jernbaneverkets beredskapshåndbok. Her er det angitt at DROPS skal varsles ved uønskede hendelser som involverer fører.

2. I instruks for Jernbaneverkets driftsoperative senter (STY-601982) er det beskrevet at "Jernbaneverkets driftsoperative senter skal melde saker fra vaktjournal inn i Synergi dersom ikke annet er avtalt med togleder eller maskinoppsyn." Det ble opplyst at det er bare togleders logg som legges inn i Synergi.

Avvik 6

Det er mangler i Jernbaneverkets identifisering av tiltak i oppfølgingen av avvik knyttet til trafikkutøverfunksjonen.

Avvik fra:

Sikkerhetsstyringsforskriften § 7-4. Oppfølging av avvik.

Revisjonsbevis:

1. Ved oppfølging av uønskede hendelser i Synergi har ikke alle tiltak blitt identifisert. F.eks. har ikke manglende rapportering fra togleder til DROPS blitt fulgt opp hver gang.

Avvik 7

Jernbaneverket har ikke prosedyrer/bestemmelser som dekker alle relevante forhold av betydning for sikkerheten knyttet til trafikkutøverfunksjonen.

Avvik fra:

Sikkerhetsstyringsforskriften § 3-3. Prosedyrer m.m.

Revisjonsbevis:

1. Jernbaneverket, Bane Transport har ikke egne prosedyrer, bestemmelser eller kriterier for når det er forsvarlig å kjøre uten virksom ATC.
2. Leverandør som bruker egne kjøretøy gjennomfører typeopplæring og prøving. Det er ikke utarbeidet bestemmelser for godkjenning av denne opplæringen.
3. Det framgår ikke av instruks for DROPS at de har en funksjon ved rutebestilling utenfor ordinær arbeidstid. Dette er bare beskrevet i S-sirkulære 177-2012. Instruks for DROPS er oppdatert etter at S-sirkulæret er utgitt.
4. Saksgangen i "Instruks for opplæring i infrastrukturkompetanse for førere i Jernbaneverket og kompetansekrav" (STY-601615) er ikke logisk oppbygd i forhold til praktisk gjennomføring.
Merknad: STY-601615 lar seg ikke benytte slik den er oppbygd.

Avvik 8

Jernbaneverkets bestemmelser for opplæring til sertifikat er mangelfulle.

Avvik fra:

Førerforskriften § 18. Krav til opplæring for sertifikat, første ledd, jf. sikkerhetsstyringsforskriften § 3-3. Prosedyrer m.m.

Revisjonsbevis:

1. "Sjekkliste for praktisk prøve av materialkunnskap og kjøreevne ved sertifisering av førere i Jernbaneverket" er en kopi av førerforskriftens vedlegg V og er ikke tilpasset Jernbaneverkets kjøretøy og aktivitet.
2. Individuell opplæringsplan for sertifisering av førere er ikke tilstrekkelig detaljert.
3. Sjekkliste for veileder og fører ved opplæring i strekningskunnskap i "Instruks for opplæring i infrastrukturkompetanse for førere i Jernbaneverket og kompetansekrav" (STY-601615) beskriver ikke detaljert hva man skal kunne på en strekning, men gir overordnede krav.

Avvik 9

Jernbaneverket har ikke tilstrekkelige krav til uavhengighet for sensorer.

Avvik fra:

Førerforskriften § 20. Krav om sensorer.

Revisjonsbevis:

1. Ved opplæring i strekningskunnskap er veileder også sensor.
2. Ved opplæring i typekunnskap kan instruktør også være sensor.

Avvik 10

Det er enkelte mangler i Jernbaneverkets dokumentstyring.

Avvik fra:

Sikkerhetsstyringsforskriften § 3-2. Dokumentasjon.

Revisjonsbevis:

1. "Instruks for sikkert arbeid i og ved Jernbaneverkets infrastruktur" (STY-601050) henviser til STY-602583 "Instruks for sikkert arbeid i og ved Jernbaneverkets infrastruktur" i oversikt over dokumenter. STY-602583 har et annet navn og innhold.
2. STY-601615 "Instruks for opplæring i infrastrukturkompetanse for førere i Jernbaneverket og kompetansekrav" henviser til "Faglig koordinator Trafikkutøverenheten Bane Transport". Faglig koordinator er ikke en definert rolle.

5 Observasjoner

Observasjon 1

Jernbaneverket benytter i varierende grad trafikkutøverfunksjonen til å informere om trafikkutøverrollen i oppstartsmøter.

Revisjonsbevis:

1. Det kom frem under revisjonen at trafikkutøverfunksjonen ikke blir invitert til alle oppstartsmøter som innebærer kjøring av tog.
2. Det fremkommer ikke av "Instruks for sikkert arbeid i og ved Jernbaneverkets infrastruktur" (STY-601050) at trafikkutøverfunksjonen skal inviteres til oppstartsmøter, men at det skal informeres om trafikkutøverrollen.

6 Andre forhold

Det ble ikke notert andre forhold under revisjonen.

7 Om revisjonen

7.1 Administrative data

Rapport nr.: 2013-09
Saksnr.: 13/146
Revisjonsperiode: 4.-8. mars 2013
Virksomhet: Jernbaneverket, Bane Transport
Kontaktperson: Håvard Vestgren/Gunalf Bækkeli
Revisjonslag: Håkon E. Larsen, revisjonsleder
Harald Hilton, fagrevisor
Mette Mjelstad, fagrevisor

7.2 Gjennomføring av revisjonen

Virksomheten har gitt revisjonslaget nødvendig tilgang til dokumenter og personell – og har lagt alle forhold til rette for en effektiv gjennomføring av revisjonen. Tidspunktene for gjennomføringen var slik:

Formøte	13. februar 2013
Åpningsmøte	4. mars 2013
Feltarbeid	4.-8. mars 2013
Sluttmøte	8. mars 2013

7.3 Revisjonsomfang

Revisjonen er gjennomført som dokumentgjennomgang og feltarbeid hos Jernbaneverket, Bane Transport. Revisjonens omfang var sertifisering av førere, oppfølging av sertifisering og leverandørstyring, og tilhørende prosesser.

7.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er kravene som er stilt i, eller i medhold av, jernbanelovgivningen. En oversikt over

jernbanelovgivningen med kommentarer er gitt på: <http://www.sjt.no/no/Lover-og-forskrifter/>.

7.5 Om revisjonsfunn

Revisjon er en systematisk, uavhengig og dokumentert prosess for å fremskaffe revisjonsbevis og vurdere i hvilken grad bevisene oppfyller revisjonskriteriene. Revisjonsbevisene vil være grunnlaget for revisjonsfunnene. Statens jernbanetilsyn grupperer revisjonsfunnene i avvik og observasjoner.

Avvik defineres som manglende samsvar med bestemmelser i eller i medhold av norsk jernbanelovgivning.

Observasjon er forhold som ikke omfattes av definisjonen avvik, men som Statens jernbanetilsyn mener det er nødvendig å påpeke.

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

7.6 Revisjonsrapport

Denne tilsynsrapporten beskriver de avvik som er avdekket, og de observasjoner som er registrert gjennom revisjonen.

Statens jernbanetilsyn praktiserer negativ rapportering fra revisjoner. 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 innebærer at det kan eksistere mangler som ikke er blitt avdekket.

7.7 Oppfølging og sanksjonsmiddelbruk

Statens jernbanetilsyn pålegger som hovedregel at virksomheten innen en tidsfrist identifiserer årsaken til avvikene, iverksetter tiltak både for å fjerne avvikene og årsakene til disse og å evaluere effekten av gjennomførte tiltak. Pålegg gis i et oversendelsesbrev der denne rapport følger som vedlegg.

Tilsynet kategoriserer ikke avvik i forhold til alvorlighetsgrad. Virksomheten må selv vurdere alvorlighetsgrad og eventuelt behov for å prioritere gjennomføring av tiltak raskere enn frister tilsynet setter.

Der vi avdekker vesentlige mangler, vil vi vurdere å pålegge hele eller deler av virksomheten stanset eller trekke sikkerhetsgodkjenningen tilbake. Se for øvrig www.sjt.no for mer informasjon.

Vedlegg 1 - Hjemmelstekster

Sikkerhetsstyringsforskriften - <http://lovdata.no/for/sf/sd/xd-20110411-0389.html>

§ 3-1. Krav til sikkerhetsstyringssystem

Jernbanevirksomheten skal ha et sikkerhetsstyringssystem.

Sikkerhetsstyringssystemet skal være tilpasset arten og omfanget av den aktuelle virksomheten og andre forhold ved denne. Sikkerhetsstyringssystemet skal videre sikre håndtering av alle risikoer forbundet med virksomheten.

Sikkerhetsstyringssystemet skal ta hensyn til alle relevante risikoer som oppstår som følge av andre jernbanevirksomheter og tredjeparters virksomhet. Sikkerhetsstyringssystemet skal vise hvordan kontrollen er sikret fra den øverste ledelsens side på ulike nivåer, hvordan personalet på alle nivåer er involvert og hvordan den kontinuerlige forbedringen av sikkerhetsstyringssystemet sikres.

Sikkerhetsstyringssystemet skal omfatte bruk av leverandører. Jernbanevirksomheten skal stille de samme styrings- og sikkerhetskrav til aktiviteter utført av leverandører som til aktiviteter utført av egen virksomhet.

Infrastrukturforvalters sikkerhetsstyringssystem skal ta hensyn til virkningene av forskjellige jernbaneforetaks virksomhet på det nasjonale jernbanenettet og omfatte bestemmelser som skal gjøre det mulig for alle jernbaneforetak å drive i samsvar med krav i eller i medhold av jernbanelovgivningen, samt krav i og vilkår fastsatt i deres sikkerhetssertifikat.

§ 3-2. Dokumentasjon

Sikkerhetsstyringssystemet skal dokumenteres. Dokumentasjonen skal gjøres tilgjengelig og kjent på en hensiktsmessig måte for alt personell med behov for slik tilgang.

Virksomheten skal ha en oppdatert oversikt over alle bestemmelser i sikkerhetsstyringssystemet der blant annet status for gyldighet for bestemmelsene er angitt.

Dokumentasjonen skal være styrt. Jernbanevirksomheten skal ha interne bestemmelser om styring og kontroll av dokumenter som inngår i sikkerhetsstyringssystemet. Dokumentasjonen skal være sporbar.

§ 3-3. Prosedyrer m.m.

Jernbanevirksomheten skal utarbeide prosedyrer og/eller bestemmelser som dekker alle relevante forhold av betydning for sikkerheten.

Prosedyrene og/eller bestemmelsene skal sikre overholdelse av gjeldende, nye og endrede tekniske og operasjonelle standarder og andre krav fastsatt i:

- a) jernbanelovgivningen, herunder forskrifter om tekniske spesifikasjoner (TSI),
- b) andre relevante regler,
- c) enkeltvedtak truffet av myndighetene.

Prosedyrene og/eller bestemmelsene skal sikre samsvar med standarder og andre krav i hele virksomhetens og de enkelte delsystemenes livssyklus.

§ 4-5. Klare ansvarsforhold

Den øverste ledelsen har ansvaret for at jernbanevirksomheten er organisert slik at personellet ansvar og myndighet klart fremgår.

Den øverste ledelsen har ansvaret for at alle arbeidsoppgaver av betydning for sikkerheten er identifisert. Videre har den øverste ledelsen ansvaret for at arbeidsoppgaver av sikkerhetsmessig betydning, samt ansvar og myndighet i forhold til arbeidsoppgavene er klart beskrevet.

§ 5-1. Kompetansekrav

Jernbanevirksomheten skal ha kompetansekrav som angir nødvendig minimumskompetanse for utførelse av alle oppgaver og funksjoner av betydning for jernbanevirksomhetens arbeid med sikkerheten. Jernbanevirksomheten skal videre sørge for at kompetansekrav for oppgaver som utføres av leverandører sikrer den kompetanse som jernbanevirksomheten anser som nødvendig.

§ 5-3. Opplæring

Jernbanevirksomheten skal ha opplæringsprogrammer for egne ansatte, samt krav og systemer som sikrer at deres kompetanse opprettholdes slik at arbeid av betydning for sikkerheten kan utføres på en tilfredsstillende måte.

Jernbanevirksomheten skal stille krav til at leverandører har systemer for å sikre at deres ansattes kompetanse opprettholdes i forhold til arbeid av betydning for sikkerheten som vedkommende skal utføre.

§ 7-4. Oppfølging av avvik

Jernbanevirksomheten skal registrere og følge opp avvik fra interne bestemmelser. Det skal tas stilling til avvikenes betydning for sikkerheten, både isolert og i forhold til andre avvik.

Jernbanevirksomheten skal avdekke årsakene til avvikene og iverksette korrigerende tiltak. Tiltakene skal følges opp og effekten av tiltakene evalueres. Inntil avvik er korrigert skal det gjennomføres kompensierende tiltak.

Førerforskriften - <http://lovdata.no/cgi-wift/ldles?ltdoc=/for/ff-20091127-1414.html>

§ 18. Krav til opplæring for sertifikat

Førere skal gjennomgå opplæring og bestå en prøve som viser deres spesifikke yrkeskompetanse. Opplæringen må minst omfatte målene for opplæring knyttet til rullende materiell i vedlegg V og infrastruktur i vedlegg VI. Førere av trekkraftkjøretøy på strekninger der infrastrukturforvalters arbeidsspråk er et annet enn førerens hjemmespråk må oppfylle språkravene i vedlegg VI. Videre skal førere få opplæring i de relevante deler av virksomhetens sikkerhetsstyringssystem.

Opplæringsoppgaver og evaluering av kunnskap knyttet til infrastruktur, herunder strekningskunnskap og driftsregler, skal utføres av personer eller organer som er akkreditert eller godkjent av den EØS-staten der infrastrukturen befinner seg.

§ 20. Krav om sensorer

Prøver i forbindelse med opplæring etter § 17 og § 18 skal overvåkes og evalueres av sensorer godkjent i henhold til kravene i vedtak 2011/765/EU. Opplæringscenter som er godkjent som fagskole

og jernbanevirksomheter kan selv godkjenne sensorer som oppfyller disse kravene. Øvrige sensorer godkjennes av Statens jernbanetilsyn.

Autorisasjonsforskriften - <http://www.lovdata.no/for/sf/sd/td-20050207-0113-003.html>

§ 15. Tilbaketrekking av autorisasjon

Den som driver jernbanevirksomhet skal trekke tilbake autorisasjonen til førere som ikke lenger anses å inneha tilstrekkelig kompetanse, ikke tilfredsstiller kravene til fysisk og psykisk helse, eller på annen måte ikke er skikket.

En eventuell ny autorisasjon gis i henhold til § 14 i forskriften her.