

Jernbaneverket

Revisjon av leverandørstyring

TILSYNSRAPPORT NR. 2015-23

1	Bakgrunn og mål	3
2	Konklusjon.....	3
3	Avvikssammendrag	4
4	Avvik.....	4
5	Observasjoner	6
6	Andre forhold.....	6
7	Om tilsynet	6
7.1	Administrative data	6
7.2	Gjennomføring	7
7.3	Omfang	7
7.4	Kriterier.....	7
7.5	Om avvik og observasjoner.....	7
7.6	Tilsynsrapport.....	7
7.7	Oppfølging og sanksjonsmiddelbruk	7
7.8	Tilbakemeldinger etter tilsyn	8
	Vedlegg 1 - Hjemmelstekster	9

1 Bakgrunn og mål

Leverandørstyring er ett av de tema Statens jernbanetilsyn (SJT) har prioritert ved tilsyn med Jernbaneverket (JBV) i 2015.

Tilsynet ble gjennomført som en revisjon innenfor infrastrukturdivisjonen.

Tilsynet hadde som mål å avklare hvorvidt JBV gjennomfører virksomheten i samsvar med jernbanelovgivningen. Revisjonen dekket leverandørstyring med hovedvekt på hvordan Jernbaneverket sentralt og lokalt følger opp leverandører i forhold til feil og mangler som kan påvirke sikkerheten, og hvilken oversikt JBV har over sikkerhetsmessige problemstillinger knyttet til bruken av leverandører. SJT så i denne sammenhengen også både på hvordan leverandørene følges opp under utførelse av arbeidet og etter at arbeidene er avsluttet.

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

2 Konklusjon

Jernbaneverkets system for oppfølging av leverandører har enkelte mangler. Basert på de samtaler Statens jernbanetilsyn har hatt gjennom revisjonen, er det imidlertid tilsynets oppfatning at JBV har kompetente og engasjerte medarbeidere som basert på sin erfaring delvis kan kompensere for de mangler systemet for oppfølging av leverandører har.

Gjennom bruken av eksterne for å gjennomføre vedlikehold eller prosjekter vinner Jernbaneverket en del erfaringer som i for liten grad brukes for å forbedre oppfølgingen av leverandørene.

Rapportering og oppfølging av feil som har betydning for sikkerheten kan også bli bedre.

Rapportdato: 09.11.2015

Erik Ø. Reiersøl-Johnsen

Direktør

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signaturer

Arild Bruun

Revisjonsleder

3 Avvikssammendrag

Tilsynet avdekket følgende avvik under revisjonen:

1. Det er enkelte mangler ved Jernbaneverkets system for oppfølging av leverandører.
2. Det er ikke etablert et system som sikrer at informasjon og erfaringer av sikkerhetsmessig betydning ved bruk av leverandører systematisk blir brukt for å forbedre sikkerheten.
3. Jernbaneverket har mangler ved sitt system for å rapportere avvik som oppstår i forbindelse med arbeid som utføres av leverandører.
4. Jernbaneverket har enkelte mangler ved oppfølgingen av avvik som oppstår i forbindelse med arbeid som utføres av leverandører.

4 Avvik

Avvik 1

Det er enkelte mangler ved Jernbaneverkets system for oppfølging av leverandører.

Avvik fra:

Sikkerhetsstyringsforskriften § 3-1 *Krav til sikkerhetsstyringssystem*

Revisjonsbevis:

1. Det ble opplyst at for arbeid på linjen er det ikke fastlagt hvilke sikkerhetskritiske kontroller av leverandørens arbeid som skal foretas under arbeidets gang.

Merknad

Den som utfører kontroll før påsetting av trafikk vil ikke ha mulighet til å kontrollere f.eks. komprimering av underbygning eller om nøytralisering av spor er foretatt. I praksis varierer det ut fra byggeleders kompetanse og initiativ hvorvidt slike kontroller foretas underveis.

2. Det ble opplyst at ved sluttkontroll av leverandørers signalarbeid er det uklart hvilken rolle sakkyndig leder har i forhold til sluttkontrollør signal.

Merknad

Det ble opplyst at sluttkontrollør skal konsultere sakkyndig leder signal før godkjenning av signalarbeid. I enkelte tilfeller, f.eks. ved sluttkontroll nattetid blir konsultasjon gjort før sluttkontrollen utføres.

3. Det ble opplyst at det ved sluttkontroll signal ikke er entydige kriterier og at det ikke foretas noen dokumentert vurdering av risiko for hvor omfattende mangler som kan tolereres for å godkjenne idriftsetting.

4. Der en leverandør er ansvarlig for påsetting av trafikk følges dette ikke systematisk opp av JBV.

Merknad

Det ble opplyst at enkelte byggeledere foretar stikkprøver for å verifisere at arbeidet og kontroll utført av leverandører er i henhold til de krav som er satt, men dette gjøres ikke systematisk.

5. Ved påsetting av trafikk dokumenteres ikke hva som er kontrollert, utover vindskjevhet og sporvidde.

Avvik 2

Det er ikke etablert et system som sikrer at informasjon og erfaringer av sikkerhetsmessig betydning ved bruk av leverandører systematisk blir brukt for å forbedre sikkerheten.

Avvik fra:

Sikkerhetsstyringsforskriften § 4-6 *Informasjonsoverføring*

Revisjonsbevis:

1. Det fremkom at det ikke er noen sentral, systematisk gjennomgang, analyse og sammenstilling av evalueringsrapporter fra prosjekter. En slik sammenstilling kunne delvis vært basis for erfaringsoverføring.
2. Det ble opplyst at evalueringsrapporter fra tidligere prosjekter stort sett ikke brukes ved etablering av nye prosjekter.
3. Det finnes eksempler på at alvorlige ulykker med dødsfall har ført til tiltak i og informasjon til ulike enheter og områder innen JBV, men det gis ingen systematisk informasjon basert på gjennomgang, analyse og sammenstilling av hendelser der leverandører er involvert for å kunne forbedre oppfølgingen av leverandørene.
4. Det ble opplyst at kontraktsevaluering av leverandører foretas i liten grad til tross for at krav om dette er nedfelt i skriftlige rutiner.
5. Det ble opplyst at erfaringer fra tidligere bruk av leverandør, herunder sikkerhetsbrudd underveis i prosjekter, blir tillagt begrenset vekt ved nye anbudsprosesser.
6. Det ble opplyst at etter omorganisering i 2014 er de fleste formaliserte fagnettverk blitt borte, og det er opp til den enkelte å ta initiativ til faglig samarbeid.
7. Det ble opplyst at det er gjennomført solslyngseminar for et stort antall medarbeidere, men at disse kun omfattet de som arbeider i driftsorganisasjonen, og slik sett omfatter seminarene ikke leverandører og prosjektmedarbeidere.

Avvik 3

Jernbaneverket har en mangel ved sitt system for å rapportere avvik som oppstår i forbindelse med arbeid som utføres av leverandører.

Avvik fra:

Sikkerhetsstyringsforskriften § 7-2 *Oppfølging av jernbaneulykker og jernbanehendelser* jf. varslings- og rapporteringsforskriften §§ 5 og 6.

Revisjonsbevis:

1. Det ble opplyst at det ikke er etablert retningslinjer for hvilke typer feil av betydning for sikkerheten som avdekkes ved sluttkontroll og kontroll ved påsetting av trafikk, som er rapporteringspliktige.

Avvik 4

Jernbaneverket har enkelte mangler ved oppfølgingen av avvik som oppstår i forbindelse med arbeid som utføres av leverandører.

Avvik fra:

Sikkerhetsstyringsforskriften § 7-4 *Oppfølging av avvik*

Revisjonsbevis:

1. Det ble opplyst at feil av sikkerhetsmessig betydning som oppdages underveis i et prosjekt, rettes opp, men registreres ikke nødvendigvis som forhold av betydning for sikkerheten.

Merknad

På grunn av at feil bare blir rettet uten registrering vet man ikke hvor mye som henger igjen til siste barriere.

2. Det ble opplyst at ved sluttkontroll på signalanlegg der det avdekkes avvik, er det ikke klarlagt hvem som har ansvaret for å følge opp utestående avvik, og det varierer i hvilken grad slike avvik følges opp.
3. Det ble opplyst at det avdekkes at personell fra leverandører ikke følger de sikkerhetsregler som gjelder for arbeid i og ved spor. For eksempel gjelder dette krysning av stengte planoverganger, oppstart av arbeid uten at sikkerhetsvakt er til stede, arbeid i spor som påbegynnes uten at disponering er gitt. Dette ble opplyst å ikke medføre konsekvenser for leverandørene i fremtidige prosjekter.

Merknad

Det ble opplyst at for det første blir det i liten grad sett på hvilken erfaring Jernbaneverket har med aktuell leverandør fra tidligere prosjekter. Derneft ble det gitt uttrykk for en oppfatning av at Jernbaneverket i liten grad kan legge vekt på dårlige erfaringer med tidligere bruk av en leverandør, og da kun dersom dette er tatt med i kriteriegrunnetlaget for valg av leverandør ved utlysning av anbud.

5 Observasjoner

Det ble ikke notert observasjoner under revisjonen.

6 Andre forhold

Det ble ikke notert andre forhold under revisjonen.

7 Om tilsynet

7.1 Administrative data

Rapport nr.:	2015-23
Saksnr.:	15/453
Virksomhet:	Jernbaneverket
Kontaktperson:	Jens Melsom
Revisjonslag:	Fagekspert Hege G. Thalberg, fagrevisor Ine Ancher Grøn, fagrevisor Kåre Bøklepp, revisjonsleder Arild Bruun

7.2 Gjennomføring

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

Åpningsmøte:	21.09.2015
Feltarbeid:	21.09.2015-23.09.2015
Sluttmøte:	06.10.2015

7.3 Omfang

Tilsynet er gjennomført som dokumentgjennomgang og feltarbeid hos JBV. Den omfatter følgende aktiviteter og enheter: Infrastrukturdivisjonens område Nord, område Oslokorridoren og sentral ledelse.

Revisjonsomfanget ble i hovedsak dekket som forutsatt og målene for revisjonen ble oppnådd. Som det fremkommer av punkt 4 ovenfor ble det registrert avvik. JBV oppfyller derfor ikke revisjonskriteriene fullt ut.

7.4 Kriterier

Tilsynskriteriene er kravene som er stilt i jernbanelovgivningen. En oversikt over jernbanelovgivningen med kommentarer er gitt på: <http://www.sjt.no/no/Lover-og-forskrifter/>.

7.5 Om avvik og observasjoner

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

Avvik er mangel på oppfyllelse av krav i eller i medhold av lov.

Observasjon er forhold som ikke er avvik, men som kan utvikle seg til det.

Vi forventer at virksomheten vurderer observasjoner og håndterer disse slik at de ikke utvikler seg til/bidrar til avvik.

7.6 Tilsynsrapport

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

Statens jernbanetilsyn praktiserer negativ rapportering. Det vil si at tilsynsrapporter i hovedsak omhandler manglende samsvar med norsk jernbanelovgivning. Forhold der kravene er tilfredsstillende oppfyllt beskrives normalt ikke.

Tilsyn 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.

På tilsynets hjemmeside er det gitt nærmere beskrivelse av tilsynets [oppfølgingsprosess](#) og veiledning om [avviksoppfølging](#)

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 sikkerhets sertifikatet/tillatelsen tilbake. Vår hjemmeside gir mer informasjon om [sanksjonsmiddelbruk](#).

7.8 Tilbakemeldinger etter tilsyn

Via nettsidene våre kan dere gi synspunkter om revisjoner og andre tilsynsaktiviteter. Statens jernbanetilsyn skal bidra til at sikkerheten på jernbanen blir tilstrekkelig god. Revisjoner og andre tilsynsaktiviteter er et viktig virkemiddel. Arbeidet krever mye personell og tid både fra oss og dem vi fører tilsyn med. Derfor er det viktig at tilsyn gjennomføres mest mulig effektivt og etter hensikten. For å bli stadig bedre ønsker vi synspunkter på arbeidet vi utfører. Tilbakemeldinger kan gis via nettsidene på: [Statens jernbanetilsyn - Tilbakemeldinger etter tilsyn](#).

Vedlegg 1 - Hjemmelstekster

Sikkerhetsstyringsforskriften:

§ 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 jernbanelovgivningen, samt krav i og vilkår fastsatt i deres sikkerhetssertifikat.

§ 4-6. Informasjonsoverføring

Den øverste ledelsen har ansvaret for at det er utformet et system for informasjonsoverføring mellom de ulike nivåer og funksjoner i virksomheten, samt med andre jernbanevirksomheter i den grad det er relevant, slik at kunnskap om forhold av betydning for arbeidet med sikkerheten formidles til og behandles på relevant nivå.

§ 7-2. Oppfølging av jernbaneulykker og jernbanehendelser

Jernbanevirksomheten skal ha system for intern rapportering, registrering, granskning og analyse av jernbaneulykker, alvorlige jernbanehendelser og jernbanehendelser.

Jernbanevirksomheten skal undersøke og analysere jernbaneulykker, alvorlige jernbanehendelser og jernbanehendelser. Hendelsene skal analyseres både enkeltvis og i forhold til andre hendelser for å sikre at nødvendige tiltak identifiseres.

Tiltakene skal følges opp og effekten evalueres. Inntil nødvendige tiltak er iverksatt skal det ved behov gjennomføres kompensierende tiltak.

§ 7-4. *Oppfølging av avvik*

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

Jernbanevirksomheten skal rette avvik, avdekke årsakene til avvikene og iverksette tiltak for å hindre gjentakelse. Tiltakene skal følges opp og effekten av tiltakene evalueres. Inntil avvik er rettet skal det ved behov gjennomføres kompenserende tiltak.

Varslings- og rapporteringsforskriften:

§ 5. *Rapportering av jernbaneulykke og alvorlig jernbanehendelse*

Jernbanevirksomheten skal rapportere jernbaneulykke og alvorlig jernbanehendelse skriftlig til både undersøkelsesmyndigheten og tilsynsmyndigheten så snart som mulig og senest innen 72 timer.

Rapportering kan skje elektronisk.

Rapportering skal skje på skjema fastsatt av tilsynsmyndigheten og undersøkelsesmyndigheten i fellesskap.

§ 6. *Rapportering av jernbanehendelse*

Jernbanevirksomheten skal rapportere jernbanehendelse til tilsynsmyndigheten innen 8 dager.

Rapportering kan skje elektronisk.

Rapportering av jernbanehendelser skal skje på skjema fastsatt av tilsynsmyndigheten.