

BANE NOR SF

Revisjon beredskap

TILSYNSRAPPORT NR. 2018-19

1	Bakgrunn og mål	3
2	Konklusjon.....	3
3	Avvik.....	4
4	Observasjoner	5
5	Andre forhold.....	5
6	Om tilsynet	6
6.1	Administrative data	6
6.2	Gjennomføring	6
6.3	Omfang	6
6.4	Kriterier	6
6.5	Om avvik og observasjoner.....	6
6.6	Tilsynsrapport.....	6
6.7	Oppfølging og sanksjonsmiddelbruk	7
6.8	Fornøyd med gjennomføringen av tilsynet og rapporten?	7

1 Bakgrunn og mål

I vårt tilsyn i 2013 av Jernbaneverkets (JBV) beredskap ved fare- og ulykkessituasjoner, jf. tilsynsrapportene 2013-03 og 2013-24, ble det konstatert mangler ved beredskapsanalyser og beredskapen generelt.

Statens jernbanetilsyn (SJT) har fulgt opp JBVs arbeid med beredskapen gjennom tilsyn i 2014-2017. I tillegg har SJT deltatt som observatør ved beredskapsøvelser.

Gjennom sin sikkerhetsgodkjenning fra 01.01.2017 har Bane NOR (BN) forpliktet seg til å følge opp avvik, pålegg, planer og forutsetninger fra JBVs virksomhet som infrastrukturforvalter.

Hovedtema for revisjonen var Bane NORs oppfølging og lukking av avvik jf. tilsynsrapportene 2013-03 og 2013-24.

Tilsynsmøtet ble gjennomført som en del av det ordinære tilsynsprogrammet for 2018.

2 Konklusjon

Bane NOR fremstår med fokus på beredskap. Det er gjennom de siste årene gjennomført mye arbeid med å forbedre beredskapen og underlaget for denne. Det er fortsatt behov for forbedring av beredskapsunderlaget og beredskapen.

Rapportdato:

Øystein Ravik
Avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signaturer

Arild Bruun
Revisjonsleder

3 Avvik

Avvik 1

Det er enkelte mangler ved underlaget og systematikken for beredskapen.

Avvik fra:

Sikkerhetsstyringsforskriften § 4-7 Beredskap, jf. § 3-1 Krav til sikkerhetsstyringssystem

Revisjonsbevis:

1. Det er enkelte mangler ved beredskapsanalysene og systematikken for utarbeidelse av beredskapsanalyser:
 - a. Bane NOR har identifisert behov for å forbedre ytelsesmål for de ulike beredskapsfasene, og planlegger utarbeidelse av generiske beredskapsanalyser for blant annet strekninger, tunneler og terminaler der det vil bli utarbeidet minstekrav for ytelsesmål. Pr. i dag finnes et rammeverk for ytelsesmål der disse skal endelig fastsettes ut fra lokale forhold.
Merknad
Det kunne ikke redegjøres for bakgrunnen for ytelsesmålene som er benyttet i beredskapsanalysene, eller hvem som har fastsatt disse som akseptable for Bane NOR/nødetatene.
 - b. For tilkomst til områder uten alternative adkomstmuligheter er det forutsatt at den enkelte banesjef skal vurdere hvorvidt det skal tilbys transport til nødetatene, og det er opp til den enkelte banesjef å sette ytelsesmål for dette
 - c. For innsats der andre aktører enn Bane NOR har ansvar er det ikke satt ytelsesmål med den begrunnelse at det ikke kan settes krav til eksterne
 - d. Flere beredskapsanalyser er avgrenset mot tekniske systemer med den begrunnelse at de ikke omfattes av sikkerhetsstyringsforskriften.
 - e. Prosedyre beredskapsstyring omfatter ikke evakuering for personer som ikke er i stand til selvevakuering.
 - f. Personer som ikke er i stand til selvevakuering omfattes gjennomgående ikke av beredskapsanalysene.
 - g. I enkelte beredskapsanalyser uttrykkes det at enkelte deler av datagrunnlaget for analysene bygger på antagelser. Det fremkommer ikke av analysene hvilke deler dette gjelder.
 - h. Flere analyser er oppdatert uten at det er sammensatt analysegruppe for oppdateringen. Dette gjelder blant annet strekningsvise beredskapsanalyser, samt beredskapsanalyser for enkelte stasjoner
 - i. Farelogg er ikke konsekvent benyttet for oppfølging av tiltak i beredskapsanalyser. Dette gjelder blant annet Lysaker stasjon

Avvik 2

Det er enkelte mangler ved beredskapen for utilsiktede hendelser

Avvik fra:

Sikkerhetsstyringsforskriften § 4-7 Beredskap

Revisjonsbevis:

1. Det er ikke konsekvent foretatt oppdatering av beredskapskort i tråd med gjennomførte tiltak etter beredskapsanalyser. F.eks. gjelder dette Stavemtunnelen og Hestekrubben tunnel
2. Det er ikke klargjort hvilke konsekvenser bortfall av beredskapsinstallasjoner har for beredskap og trafikkavvikling.

Merknad:

Det ble opplyst at det for noen år siden ble arbeidet med en analyse av bortfall av beredskapsinstallasjoner, men at denne ikke er fullført og godkjent.

3. I generisk beredskapsanalyse datert 14.06.2016 (RA2016-2034) fremkommer det behov for klargjøring av hva samordning og koordinering mot jernbaneforetak og nødetater skal innebære. Det kunne ikke redegjøres for at dette er fulgt opp.

Merknad

Det ble opplyst at dette til en viss grad kan ivaretas gjennom sikringsutvalget

4. Jording er i stor grad basert på at lokalt brannvesen står for gjennomføring for å kunne yte redningsinnsats. Det er ikke sentrale føringer for vurdering av om det er behov for kompenserende tiltak der jording kan bli forsinket fordi Bane NOR selv må gjennomføre jordingen. Det kunne heller ikke redegjøres for lokale vurderinger av evt. kompenserende tiltak.

4 Observasjoner

Observasjon 1

Systematikken for utvelgelse og oppfølging av øvelser kan forbedres

Revisjonsbevis:

1. Det er uklart hvordan objekter velges ut for øvelser.

Merknad

Det er i beredskapsstyringsprosedyren uttrykt at øvelsesplanen skal være risikobasert. Det er imidlertid vanskelig å se hvordan utvelgelsen skjer i praksis, og etter hvilke kriterier. F.eks. har det ikke vært gjennomført øvelser i Oslotunnelen etter 2012. Øvelsen avdekket til dels alvorlige mangler.

2. Det er etablert kvartalsvise møter for erfaringsoverføring etter øvelser og skarpe hendelser. Det er ikke en styrt prosess for å sikre gjennomgang i alle baneområder av resultatene fra erfaringsoverføringen.

Observasjon 2

Oversikten over GSM-R-dekningen kan forbedres

Revisjonsbevis:

1. Nødkommunikasjon er basert på bruk av GSM-R. Det kunne ikke redegjøres for om dekning for 2 watts GSM-R er tilfredsstillende overalt. For eksempel gjelder dette i område Midt.

5 Andre forhold

Det ble opplyst at det er besluttet og finansiert innkjøp av redningstog. Det ble videre opplyst at toget bestilles nå for idriftsettelse i løpet av 2020.

Merknad

Det foreligger et pålegg fra Oslo Brann- og Redningsetat knyttet til rømningsvei ved Elisenberg i Oslostunnelen. Det foreligger opplysninger om at OBRE har stilt pålegget i bero pga. planer om innkjøp av redningstog. Bane NOR opplyste at det er vurdert at det ikke er behov for midlertidige kompenserende tiltak.

6 Om tilsynet

6.1 Administrative data

Rapport nr.:	2018-19
Saksnr.:	18/850
Virksomhet:	Bane NOR SF
Kontaktperson:	Otto Breivik
Revisjonslag:	Ine Ancher Grøn, Kåre Bøklepp og Arild Bruun

6.2 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:	19.11.2018
Feltarbeid:	19.11.2018 – 21.11.2018
Sluttmøte:	21.11.2018

6.3 Omfang

Tilsynet er gjennomført som dokumentgjennomgang og feltarbeid hos Bane NOR. I tillegg er det gjennomført samtaler med lokale brannvesen.

6.4 Kriterier

Tilsynskriteriene er kravene som er stilt i jernbanelovgivningen. En oversikt over jernbanelovgivningen med kommentarer er gitt på: www.sjt.no.

6.5 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.

6.6 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 oppfylt beskrives normalt ikke.

Tilsyn er basert på stikkprøver. Det innebærer at det kan eksistere mangler som ikke er blitt avdekket.

6.7 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](#).

6.8 Fornøyd med gjennomføringen av tilsynet og rapporten?

SJT skal bidra til sikkerhet på jernbanen, og tilsynsaktiviteter er viktige virkemidler. Arbeidet krever mye personell og tid fra dem vi fører tilsyn med og oss. Det er viktig at tilsyn gjennomføres effektivt, med søkelys på det viktigste for sikkerheten.

Vi ønsker å være tydelige i vår kommunikasjon, og at tilsynsbesøk skal oppfattes som nyttig for sikkerhetsarbeidet. Vi ønsker derfor en vurdering av gjennomføringen av dette tilsynet og rapporten.

Vår kontaktperson i virksomheten vil snart motta en epost-invitasjon til å svare på en elektronisk tilfredshetsundersøkelse. Den er ikke anonym, og kan besvares flere ganger og av flere personer. Vi ønsker flest mulige tilbakemeldinger om tilsynet.

Vi vil ikke svare direkte på vurderingene eller innspillene som kommer (med mindre vi blir bedt om det), men se trender og utvikling over tid og inkludere dette i vårt forbedringsarbeid.

Vedlegg 1 – Hjemmelstekster

§ 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.

§ 4-7 Beredskap

Den øverste ledelsen har ansvaret for at jernbanevirksomheten har beredskap for nødssituasjoner. Beredskapen skal være dimensjonert på grunnlag av resultatene fra beredskapsanalyser og være beskrevet i egne beredskapsplaner.

Jernbanevirksomheten skal sikre at nødvendige tiltak blir satt i verk raskest mulig slik at faresituasjoner ikke utvikler seg til ulykkesituasjoner og personer kan evakueres effektivt og trygt.

Beredskapen skal omfatte blant annet:

- a) kompetent og øvet personell,*
- b) organisering, utstyr og materiell for effektiv beredskapsinnsats,*
- c) oversikt over grensesnitt mot andre relevante virksomheter som har beredskapsressurser,*
- d) et dokumentert beredskapsplanverk, med tydelig rollefordeling, varslingslister og innsatsplaner og*
- e) informasjonsberedskap i krisesituasjoner som sikrer at reisende og publikum får informasjon om hvordan de skal forholde seg.*

Beredskapen skal være samordnet med relevante offentlige myndigheter.

Infrastrukturforvalter har ansvaret for at egne beredskapsplaner og beredskapsplanene til andre jernbaneforetak som trafikkerer det nasjonale jernbanenettet er koordinert.

Infrastrukturforvalter skal fastsette og formidle bestemmelser som er nødvendige for å opprettholde effektiv kommunikasjon med jernbaneforetak og andre relevante aktører i nødssituasjoner. Bestemmelsene skal utarbeides i samarbeid med jernbaneforetakene