



Jernbanereformen

7 SIKKERHET

Deloppdrag 1: Roller og ansvar

Deloppdrag 2: Behov for regelverksendringer



Innhold

Bakgrunn	3
Deloppdrag 1 Fordeling av roller og ansvar	4
1.1. Innledning	4
1.2. Avgrensninger	4
1.3. Mål.....	4
1.4. Tilsyn.....	5
1.5. Sikkerhet og sikkerhetsstyring i jernbane.....	6
Sikkerhet.....	7
Trafikksikkerhet	7
Samfunnssikkerhet.....	7
Beredskap.....	7
Informasjonssikkerhet.....	7
Sikring (security).....	8
SHA.....	8
HMS.....	8
1.6. Krisehåndtering	9
1.7. Drøfting av roller og ansvar.....	10
1.8. Sammenfatning	13
Alternativ 1	13
Alternativ 2	13
Annet.....	14
Deloppdrag 2 Behov for regelverksendringer	16
Innledning.....	16
Sikkerhetsstyringsforskriften.....	17
Sikringsforskriften	18
Jernbaneforskriften.....	18
Øvrig endringsbehov i forskrifter.....	18

Bakgrunn

Oppdraget er gitt i brev av 3. juli 2015 fra Samferdselsdepartementet: *Bestillinger JBV*. Punkt 7 *Sikkerhet og beredskap* består av tre deloppdrag:

1. *Fordeling av roller og ansvar mellom togselskapene, jernbanedirektoratet og infrastrukturforetaket*

JBV bes foreta en vurdering av hvilke oppgaver innen hhv samfunnssikkerhet, beredskap og sikkerhet som bør ligge hos direktoratet, hvilke som bør ligge hos infrastrukturforetaket og hvilke som bør ligge hos togselskapene. Det bes om en komplett gjennomgang.

Antatt leveransedato: mandag 7. september.

Besvares i «Deloppdrag 1» i dette notat.

2. *Behov for regelverksendringer*

JBV bes foreta en vurdering av om det er behov for endringer i lov- og forskriftsverk knyttet til sikkerhet, samfunnssikkerhet og beredskap som følge av reformen.

Antatt leveransedato: mandag 7. september.

Besvares i «Deloppdrag 2» i dette notat.

3. *Sikkerhetsgodkjenning av infrastrukturforetaket mv*

JBV bes om å ta ansvar for å planlegge og igangsette prosess med sikkerhetsgodkjenningen for infrastrukturforetaket. JBV bes om å utarbeide en fremdriftsplan for dette arbeidet som sendes til SD.

JBV bes også om å foreta en vurdering om det er andre sikkerhetsrelaterte tillatelser eller godkjenninger som Jernbaneverket i dag har, som må videreføres i direktoratet og/eller foretaket.

Antatt leveransedato: mandag 24. august.

Besvares i egen oversendelse.

Deloppdrag 1 Fordeling av roller og ansvar

1.1. Innledning

Bakgrunn for deloppdrag 1 er som beskrevet i forrige kapittel.

Det er i besvarelsen av oppdraget lagt opp følgende disposisjon:

- Drøfting av mål og hvilke kriterier man bør vurdere alternativene opp mot. Dette følger delvis av mål og kriterier gitt i oppdragsbrevet, delvis av Stortingsmelding 27 og for øvrig faglige vurderinger for hva som kan forventes å gi best betingelser for en kontinuerlig forbedring av sikkerheten etter gjennomført reform
- Overordnet gjennomgang av ulike deltemaer som inngår i «Sikkerhet, samfunnssikkerhet og beredskap» og redegjøres for noen prinsipper og mulige problemstillinger knyttet til disse. Disse kan grupperes i to kategorier
 - Sikkerhetsstyring
 - Krisehåndtering
- Drøfting av to alternative fordelinger av roller og ansvar mellom direktorat og foretak
 - Alternativ 1 der direktoratet har en minst mulig rolle i sikkerhetsstyringen med «bestillerkompetanse» knyttet til sikkerhet som for øvrig funksjonalitet, ved at det settes funksjonelle ytelseskrav
 - Alternativ 2 der direktoratet får sektoransvar for overvåking av sikkerheten og beslutning om nødvendige risikoreduserende tiltak

Avslutningsvis er det laget en matrise som oppsummerer og illustrerer konsekvenser av de to vurderte alternativene.

Roller og ansvar hos Statens jernbanetilsyn (SJT) eller Statens havarikommisjon for transport (SHT) er ikke del av oppdraget, men inngår i vurderingene av rollene i sektoren.

Hovedvekt er lagt på grensesnittet mellom direktorat og foretak. Alternativene som vurderes innebærer ikke ulike roller for togselskaper, kun relasjon til henholdsvis direktorat og foretak.

1.2. Avgrensninger

Det blir i oppdragsbrevet understreket viktigheten av at sikkerhet fungerer før, under og etter gjennomføringen av reformen og behovet for systemer, rutiner, planer og øvelser som ivaretar dette. Dette er ikke dekket i dette notatet, som i henhold til den konkrete oppdragsbeskrivelsen fokuserer på valg av fremtidig rollefordeling.

1.3. Mål

Notatet søker å synliggjøre effekter av ulike valg knyttet til fordeling av roller og ansvar innenfor sikkerhet. For å danne et grunnlag for en mest mulig entydig sammenligning av alternativene, gjøres det en gjennomgang av de ulike begreper og undertemaer som inngår i oppdraget. Videre er det i sammenligningen lagt opp en struktur som gjør alternativene sammenlignbare i forhold til de effekter man ønsker å oppnå, føringer gitt i oppdraget og faglig etablerte beste praksis.

Følgende mål er gitt i oppdraget:

- Ivareta hensyn til sikkerhet, samfunnssikkerhet og beredskap minst like godt som i dag

- Like rammevilkår for togselskapene
- Hindre høye barrierer for nye togselskaper
- Bevare gode sikkerhetsmiljøer og –kultur i virksomhetene

Øvrige mål og kriterier som det er naturlig å vektlegge i vurderingene er:

- Tydelige og entydige roller, inkludert relasjonen til departement, havarikommisjon og tilsyn (SJT m.fl.). Mest mulig konsekvent rollefordeling innen ulike deltemaer styrker tydeligheten. Dette er spesielt viktig innenfor krisehåndteringen, men har også stor betydning for forståelse, nytte og effektivitet for øvrig.
- Minimere faglige grensesnitt mellom foretaket og direktoratet som krever koordinering og dublerede fagmiljøer. Påvirkes av antall grensesnitt og plassering av faglig tyngdepunkt på den ene eller andre siden av grensesnittet
- Minimere antall linjer mellom henholdsvis foretak og direktorat og ulike myndighets- og tilsynsorgan
Dette berører blant annet hvorvidt direktoratet blir et tilsynsobjekt, og hvordan rapportering av sikkerhetsrelatert statistikk og varsling av hendelser og trusler legges opp overfor tilsyn og departement
- At plassering av roller og ansvar innen sikkerhet samsvarer mest mulig med berørte fagmiljøer, ressurser, kompetanse og egeninteresse (incitament); slik at dette gir eierskap til vurderinger, beslutninger og oppfølging knyttet til sikkerhet. Beslutninger tas der kunnskapen sitter, samtidig som man ivaretar nødvendig uavhengig styring og kontroll.
- Ivareta systemsikkerheten for sektoren. All risiko innen jernbane er delt mellom flere aktører. En fortsatt god utvikling av sikkerheten krever samlet og helhetlig overvåking av risiko, prioritering av tiltak, måling av effekt av tiltak og læring av tilløp og hendelser.
- At innsatsen på sikkerhet er målstyrt og målbar. Det bør etterstrebes en tydelig og etterprøvbar kobling mellom risikobilde, ambisjon, prioriterte tiltak og forventet effekt av disse og en vurdering (kvalitativ eller kvantitativ) av oppnådd effekt.
- Minimere dublering av roller, oppgaver og fagmiljø. Dette påvirker både ressursbruk og tydelighet.
- Ivareta kritisk minimum av fagmiljøer og unngå fragmentering
- Legge oppgaver til miljøer som allerede er plassert av andre hensyn

1.4. Tilsyn

Det bør tillegges vekt hvorvidt det er hensiktsmessig å tillegge direktoratet oppgaver som er underlagt tilsyn av Statens jernbanetilsyn (blir et «tilsynsobjekt»). Det regelverket Statens jernbanetilsyn forvalter gjelder i all hovedsak krav som pålegger jernbanevirksomhetene (infrastrukturforvalter og jernbaneforetak) forpliktelser. Dette følger av jernbaneforskriften¹.

Dette påvirkes dermed av plassering av funksjoner knyttet til jernbanevirksomhet (drift av infrastruktur, trafikkstyring eller trafikkvirksomhet) og hvilke som legges til direktoratet. Dette vil kunne ha føringer for plassering av jernbanemuseet og hvordan dette eventuelt organiseres i forhold til direktoratet.

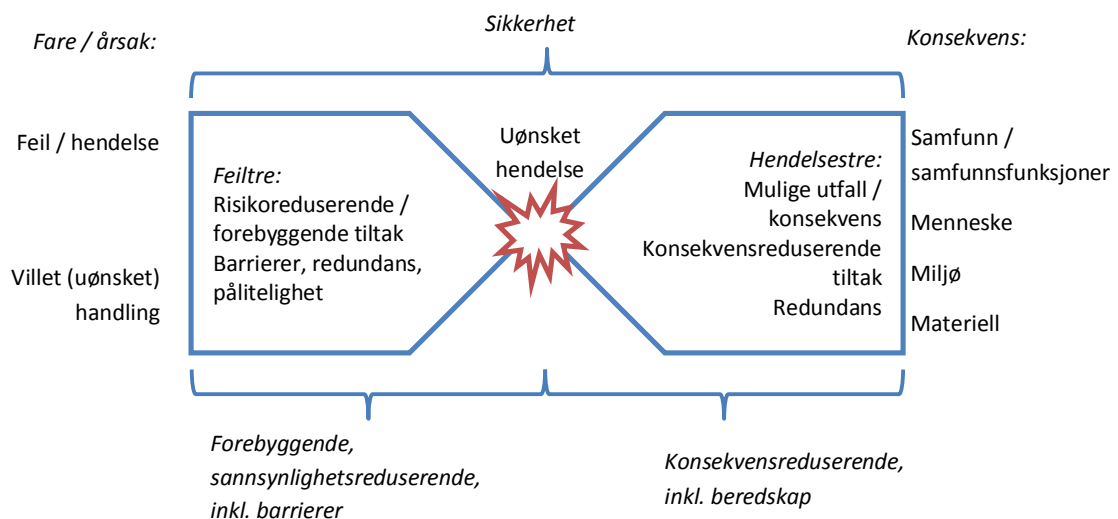
¹ Jernbaneforskriften §1-3 fjerde ledd

Det er i dette notatet lagt til grunn at fordelingen av roller innen sikkerhet ikke berører hvorvidt direktoratet blir underlagt tilsyn fra Statens jernbanetilsyn.

Direktoratet vil kunne bli underlagt tilsyn fra Statens jernbanetilsyn knyttet til tilsynets markedsføringsfunksjon². Dette er ikke drøftet videre i dette notat, da det ikke anses å berøre roller og ansvar innen sikkerhet.

1.5. Sikkerhet og sikkerhetsstyring i jernbane

Begrepene «sikkerhet», «samfunnssikkerhet» og «beredskap» inkluderer en rekke underbegreper med grensesnitt og overlapp når det gjelder lovgivning og faglig tilnærming. De ulike begrepene tillegges til en viss grad også ulik betydning i ulike fagmiljøer. Det kan derfor innledningsvis være nyttig for den videre diskusjon å skissere de ulike begreper og fagområder og hvordan de er brukt i konteksten av dette notat, uten at dette er å forstå som definisjoner.



Figuren viser en tradisjonell «bow-tie»-fremstilling av sikkerhet. I midten finner man en uønsket hendelse. Denne kan resultere fra hull eller svikt i forebyggende tiltak eller fra en villet handling, og gjerne som en kombinasjon av flere forhold. Disse er gitt på venstre side. Disse kombinasjonene fremstilles gjerne som et feiltre, som synliggjør barrierer og avhengigheten mellom disse. Venstre side viser altså hva som kan lede til en uønsket hendelse og hva man gjør for å forebygge denne.

De ulike utfall med ulike konsekvenser av en hendelse er gitt på høyre side av figuren. Disse fremstilles gjerne som et hendelsestre som viser ulike kombinasjoner av forløp, eksponering og effekt av de konsekvensreducerende tiltak man har iverksatt.

Det er et innarbeidet prinsipp i risikobasert sikkerhetsstyring, og også gitt i forskrift, at tiltak som reduserer sannsynlighet for at en uønsket hendelse inntreffer, altså på venstre side i figuren, skal prioriteres framfor tiltak som reduserer konsekvensene.

² Jernbaneforskriften §1-3 åttende ledd

Sikkerhet

Samlebegrep for mange underbegrep. Typisk for underbegrep er at de knyttes til hva man ønsker å beskytte (menneske, materiell og miljø / samfunnsfunksjoner / informasjon / etc.) eller hva man ønsker å beskytte mot (feil / villet handling), som alle inngår i begrepet «sikkerhet». De ulike underbegrepene som omtales nedenfor, vil ha varierende grad av overlapp med hverandre.

Trafikksikkerhet

Trafikksikkerhet er gjerne integrert i den generelle sikkerhetsstyringen knyttet til ulykkesrisiko («safety»). Begrepet benyttes om arbeid med å unngå skade på mennesker, miljø og materiell i forbindelse med togframføring.

Samfunnssikkerhet

Samfunnssikkerhet er definert som den evne samfunnet har til å opprettholde viktige funksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger³. Dermed innebærer arbeidet med samfunnssikkerhet både forebygging, beredskap, krisehåndtering og gjenoppretting⁴. Videre omfatter samfunnssikkerhet også tjenestenes tilgjengelighet og er derfor et begrep som omfatter mer enn sikkerhet.

Beredskap

Beredskap omfatter tekniske, operasjonelle og organisatoriske tiltak som planlegges iverksatt under ledelse av beredskapsorganisasjonen ved en hendelse. Er planlagt på forhånd, men kommer til anvendelse ved en inntruffet hendelse eller trussel / varsel om en mulig hendelse, altså til høyre i «bow-tie»-figuren.

Det er fire nasjonale prinsipper for arbeidet med samfunnssikkerhet⁵:

- 1) *Ansvarsprinsippet* betyr at den myndighet eller virksomhet som til daglig har ansvaret for et område, også har ansvaret for forebygging, beredskapsplanlegging og håndtering innen det samme området.
- 2) *Likhetsprinsippet* betyr at den organisasjonen man opererer med under kriser skal være mest mulig lik den organisasjonen man har til daglig. Likhetsprinsippet er en utdyping av ansvarsprinsippet ved at det understreker at ansvarsforholdene internt i virksomheter og mellom virksomheter ikke skal endres i forbindelse med krisehåndtering.
- 3) *Nærhetsprinsippet* betyr at kriser organisatorisk skal håndteres på et lavest mulig nivå. Nærhetsprinsippet gjelder ikke ved sikkerhetspolitiske kriser.
- 4) *Samvirkeprinsippet* innebærer at myndigheter og virksomheter har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører i arbeidet med forebygging, beredskapsplanlegging og krisehåndtering.

Disse prinsippene har betydning for vurderingene av roller og ansvar.

Informasjonssikkerhet

Informasjonssikkerhet er en samlebetegnelse for krav til påliteligheten og sikkerheten som knyttes til informasjon. Begrepet omfatter tre delområder:

³ Melding til Stortinget 17 (2001-2002) "Samfunnssikkerhet – veien til et mindre sårbart samfunn"

⁴ Utkast til «Strategi for samfunnssikkerhet i samferdselssektoren», 17. august 2015

⁵ Melding til Stortinget 29 (2011-2012) Samfunnssikkerhet

- *konfidensialitet*, det vil si at sensitiv eller gradert informasjon bare skal være tilgjengelig for autoriserte personer og prosesser;
- *informasjonssikkerhet og -integritet*, det vil si at informasjonen er fullstendig, nøyaktig og gyldig, og et resultat av autoriserte og kontrollerte aktiviteter; og
- *tilgjengelighet*, det vil si oppfyllelse av krav til service, slik at alle berettigede krav om tilgang til informasjonen dekkes ved behov.⁶

Personell-, verdihåndtering, fysisk-, administrativ-, og IKT-sikkerhet er alle delmengder av informasjonssikkerhet. Det er flere lovverk med krav som regulerer dette fagfeltet, bl.a Sikkerhetsloven som i stor grad innretter seg mot konfidensialitetsdomenet. Dette lovverket stiller rigide krav til behandling av informasjon som omfattes av Sikkerhetsloven (gradert informasjon).

Det er svært lite informasjon som i dagens Jernbanelov faller inn under Sikkerhetsloven. Informasjonssikkerhet skal bidra til å sikre Jernbanelovens sin evne til å omsette og bruke informasjon til å nå sitt samfunnsoppdrag og sine målsetninger. Slik kan man si at det mye av innsatsen innenfor informasjonssikkerhet er knyttet til kvalitet og opptid på togfremføring og til å unngå skader som gitt i høyre del av «bow-tie»-figuren.

Sikring (security)

Sikring er bruk av sikringstiltak ved håndtering av risiko forbundet med tilsiktede uønskede handlinger⁷. Sikring er knyttet til vilde handlinger som kan lede til en uønsket hendelse og dermed skade. Inkluderer alle mulige konsekvenser på høyre side i «bow-tie» og følgelig ikke begrenset til samfunnssikkerhet.

Forskrift om sikring på jernbane, fastsatt av Statens jernbanetilsyn 1. juli 2015, stiller krav til at «jernbanevirksomheten skal arbeide systematisk og proaktivt for å unngå tilsiktede uønskede handlinger og begrense konsekvensene av dem».

SHA

Begrepet "sikkerhet, helse og arbeidsmiljø" (SHA) ble introdusert i den første utgaven av forskrift om sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på bygge- eller anleggsplasser (byggherreforskriften).

Byggherreforskriften beskriver hvordan byggherre skal ivareta arbeidstakernes sikkerhet, helse og arbeidsmiljø gjennom prosjektering og gjennomføring av bygge- og anleggsarbeider. Begrepet SHA benyttes bare for denne typen arbeidsplasser.⁸

Oppgaver og ansvar knyttet til SHA følger dermed av byggherreansvaret for prosjekter. Dette vil nødvendigvis ligge til foretaket og *tas ikke med i de videre drøftingene i dette notat.*

HMS

HMS omfatter helse, miljø og sikkerhet i alle arbeidssammenhenger. HMS-begrepet er forankret i forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften). Arbeidsgiver er pålagt å arbeide systematisk med HMS for å forebygge helseskade på arbeidstakerne. HMS omfatter også ytre miljø og andre sikkerhetsaspekter enn arbeidstakernes sikkerhet, helse og

⁶ Informasjonssikkerhet. (2009, 14. februar). I Store norske leksikon; snl.no/informasjonssikkerhet.

⁷ Forskrift om sikring på jernbane, Statens jernbanetilsyn 1. juli 2015

⁸ Arbeidstilsynet.no: «HMS eller SHA?»

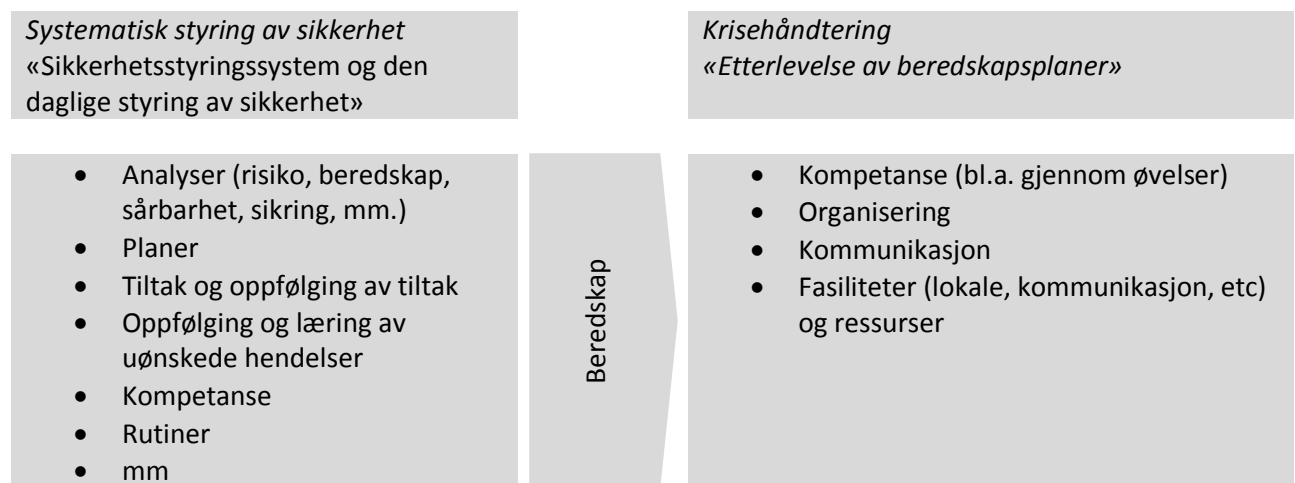
velferd.⁹ Kommer til anvendelse for enhver organisasjon og vil gjelde for både foretak og direktorat. Dette tas følgelig ikke med i de videre drøftingene i dette notat.

1.6. Krisehåndtering

Det kan for drøftingen skyld være hensiktsmessig å sortere temaene etter noen felles egenskaper.

Alle begrepene og fagområdene omtalt i foregående kapittel inngår i det systematiske arbeidet man gjør innen sikkerhet. I dette inngår strategier, analyser og planer, prosedyrer, koordinering, kompetanse og øvelser.

Det som kan skille seg fra det øvrige systematiske sikkerhetsarbeidet, er det vi som en samlebetegnelse kan kalle *krisehåndteringen*. Dette inkluderer varsling, koordinering og selve håndteringene av en inntruffet eller varslet krise, og dekker både ulykker og vilde handlinger.



Det som skiller de to sidene er tidsperspektivet, at styringen er kontinuerlig pågående, mens krisehåndteringen er akutt. Krisehåndteringen spiller en delmengde av det systematiske sikkerhetsarbeidet, nemlig beredskapen og det man har planlagt for i håndteringen av en krise.

Det er en fordel for nytten, forståelsen og formidlingen av det systematiske sikkerhetsarbeidet, at metodikk og roller er mest mulig likt innen alle deltemaene på venstre side. Det er tilsvarende viktig, og i henhold til likhetsprinsippet i beredskap, at mest mulig av roller og ansvar på høyre side ligger i samme organisasjon som på venstre side, med andre ord at roller og ansvar i en krise er nærmest mulig knyttet til daglig drift, utarbeidelse av analyser og planer og beslutninger om tiltak og tilhørende kompetanse og fagkunnskap.

Såkalt 1., 2. og 3. linje må følge samme planverk og samme organisasjon (koordinering, kompetanse, øvelser). Varsling knyttet til trussel eller en (ulmende) krise eller krisehåndtering bør følge de samme linjer.

I kommunikasjon med og rapportering mot Samferdselsdepartement eller annet ledelsesdepartement vil direktoratet innebære et unødvendig ledd. Foretaket vil være best egnet for

⁹ Arbeidstilsynet.no: «HMS eller SHA?»

å stille tilgjengelig relevant fagkompetanse og være et «Single point of contact» for henvendelser om dette. Foretaket vil alltid måtte ha sin kriseledelse. Om direktoratet også skulle ha sin operative kriseledelse, og foretaket skulle rapportere enten via direktorat eller til både direktorat og departement, ville dette forsinke informasjonsprosesser.

1.7. Drøfting av roller og ansvar

Det foreslåtte Jernbanedirektoratet skal drive med strategisk langtidsplanlegging, koordinering og styring av hele sektoren innenfor de overordnede rammer som Stortinget og Samferdselsdepartementet fastsetter. Det skal i denne sammenheng vurderes på hvilken måte «sikkerhetsstyring» skal inkluderes i eller være en del av oppgavene «langtidsplanlegging, koordinering og styring».

Alternativ 1

Det kan, ved en formell og regelverksbasert tilnærming, argumenteres for at Direktoratet ikke skal ha særskilte oppgaver knyttet til sikkerhet; at behov for styring av sikkerhet er godt nok dekket i gjeldende regelverk for jernbanevirksomheter og leverandører. Sammen med de oppgavene som ivaretas av SJT og SHT sikrer dette god styring av sikkerhet i sektoren. Statens jernbanetilsyn (SJT) påser gjennom sertifikat- og godkjenningsordninger og gjennom revisjoner, at jernbanevirksomhetene etterlever relevant sikkerhets- og beredskapsregelverk og har tilstrekkelig styring med sikkerheten. Statens havarikommisjon for transport (SHT) forestår granskinger og utreder forhold som antas å ha betydning for forebygging av transportulykker.

Direktoratets befatning med sikkerhet vil være begrenset til tildelte direktoratsoppgaver, som for eksempel å sette funksjonelle krav til ytelsen på nye anlegg, inkludert krav til sikkerhetsnivå.

Alternativ 2

En rekke av de oppgavene direktoratet kommer til å utføre, vil nyte godt av at Direktoratet innehar sikkerhetsfaglig kompetanse. Et godt eksempel er oppgaver knyttet til kontraktsutforming, inkludert sportilgangsavtalene og hva som skal stilles av krav til togselskapene også innenfor sikkerhet. Denne kompetansen kan sektoren dra nytte av på mange måter, og kan være et bidrag til å styrke sikkerhetsarbeidet ytterligere. I et slikt perspektiv kan Direktoratet spille en sentral rolle i for eksempel følgende oppgaver:

- Sette overordnede sikkerhetsmål til sektoren
- Stille krav til aktører, for eksempel gjennom kontraktsutforming
- Drive regelverksutvikling
- Utvikle metoder og modeller for å overvåke risikobildet på tvers av aktører, inkludert indikatorer for overvåking av storulykkerisiko
- Samle og systematisere data fra aktørene
- Kontinuerlig oppdatere risikobildet
- Bruke resultatet som innspill til fornyede sikkerhetsmål, grunnlag for investeringsbeslutninger, tverr-sektorielle sikkerhetsinitiativ etc.

Alternativ 2 vil fort medføre duplisering av fagmiljøer og økt ressursbruk. For å kunne etablere og vedlikeholde et risikobilde, vil direktoratet behøve kompetanse knyttet til driften som også foretaket må ha. Det vil dessuten medføre økt rapportering og innsamling av informasjon. Direktoratet vil

uansett ikke kunne få like god kunnskap og underlag for vurdering av tiltak som det foretaket kan. I et sektorperspektiv, vil heller ikke direktoratet nødvendigvis favne videre enn det foretaket gjør, gitt at foretaket vil ha et ansvar for sikkerheten i alt som skjer på infrastrukturen.

Et risikobilde kan være basert på

- Risikovurdering av det nasjonale jernbanenettet, inkludert metodikk, modeller og verktøy for dette (dagens strekningsanalyser)
- Statistikk og trender
- Vurdering av behov og beslutning om risikoreducerende tiltak
- Målstyring for kontinuerlig forbedring av sikkerhet. Foreslå tiltak, vurdere forventet effekt av tiltak og måle effekt av tiltak
- Indikatorer for sikkerhet

Dette ligger til grunn for arbeidet med kontinuerlig forbedring av sikkerheten.

Et eget risikobilde hos direktoratet vil kunne gi direktoratet grunnlag for å kunne ha egne meninger og eventuelt overprøve faglige vurderinger og prioriteringer i jernbanevirksomhetene. En mulig fordel er at man med det vil være en mer robust og ha ekstra ledd for å ivareta, avdekke og kontrollere sikkerhetsstyringen. Direktoratet ville få et selvstendig grunnlag for å prioritere og for å vurdere sikkerhetsnivået hos ulike transporttilbydere. Nedsiden er dobbeltarbeid, doble fagmiljøer og uklart ansvar: hvem er det egentlig, som med sitt faglige skjønn står for prioriteringene. En overprøving fra direktoratet vil kunne forstyrre fokus hos foretak og uthule ansvaret hos foretaket, hvis det egentlig er de som har ansvaret. En slik dublering av oppgaver vil også genere ekstra rapportering. SJT har allerede stikkprøvekontroll gjennom den statistikken de får og det faglige miljøet de har.

Sikkerhetsstyringen hos foretak og togselskaper overvåkes av SJT gjennom sikkerhetsgodkjenning og revisjoner. Det skal dermed ikke være behov for dette hos direktoratet.

Det kan argumenteres for at direktoratet bør ha sitt eget risikobilde for å kunne gjøre sine egne selvstendige vurderinger av sikkerhetsutviklingen og eventuelt å kunne overprøve foretaket. Et slikt risikobilde vil uansett ikke være uavhengig og det vil gi uklare roller i forhold til hvem som faktisk beslutter gjennomføringen av tiltak. Dette kan i prinsippet gjelde for alle driftsmål og vil kunne føre til et kraftig dimensjonert direktorat og fjerning av ansvar fra foretak og togselskaper. Kompetansen og kunnskapen til å overvåke sikkerheten, analysere risiko, finne og beslutte nødvendige tiltak og evaluere effekt av tiltak vil være mest tilstede i foretaket. Kontinuerlig forbedring av sikkerhet innen sektoren ivaretas med læringssløyfer innen den enkelte virksomhet og mellom alle virksomhetene, samordnet av foretaket.

Håndtering av uønskede hendelser inkluderer korrigerende, rapportering og varsling samt organisatorisk læring og forbedring. Det vil være en stor gevinst om saksbehandling knyttet til hendelser, tilløp og tilstand er integrert med statistikk og rapportering. Dette gjelder uavhengig av rollefordelingen mellom direktorat og foretak. Jernbaneverket har i dag saksbehandling og oppfølging gjennom verktøyet Synergi. Dette benyttes også som kilde for statistikk og for rapportering til Statens jernbanetilsyn. SJT benytter samme verktøy og rapportering og varsling er automatisert og ivaretar tidsfrister for dette gitt i forskrift.

De største togselskapene benytter i dag samme verktøy. Saker som berører infrastruktur overføres til Jernbaneverket. Det enkelte togselskap rapporterer til SJT og har sin egen avvikshåndtering knyttet til uønskede hendelser. Det vil lette rapportering og erfaringsutveksling om alle virksomhetene benytter samme type databaseverktøy. Én felles database ville gi bedre effektivitet og felles nytte ved videreutvikling av verktøyet, men det meste av bruken skjer innenfor den enkelte virksomhet.

Jernbaneverket har automatisk innhenting av statistikk fra uønskede hendelser i Synergi sammenstilt i et eget dataverktøy¹⁰ for fremstilling av risikobilde. Dataverktøyet sammenstiller uønskede hendelser med identifiserte risiko- og beredskapsforhold knyttet til risikokategori og geografisk sted. Dette deles med togselskapene og gir et omforent risiko- og beredskapsbilde innen sektoren.

Direktoratet vil trenge kompetanse til å vurdere forventet effekt av det arbeidet som gjøres i foretak og togselskap. Sikkerhetskompetanse knyttet til bestillinger fra direktorat til jernbanevirksomhetene blir parallelt med for øvrige fagområder. Det er imidlertid ikke direktoratets oppgave å stille krav til og følge opp sikkerhetsstyringen i jernbanevirksomhetene, da dette er rollen til SJT.

Historisk har man gjerne argumentert med at sikkerhetsstyringen bør være uavhengig av fag for å sikre at sikkerheten blir prioritert og ivaretatt og unngå målkonflikter som går i disfavør av sikkerhet. Man kan også argumentere for at vurderinger og beslutning om tiltak knyttet til sikkerhet og beredskap bør knyttes til miljøer som har jernbanefaglig kompetanse og kjennskap til systemet under vurdering. I moderne sikkerhetsstyring er det etablert en beste praksis at sikkerhet oppnås best når den er basert på kunnskap og informasjon som fagmiljøene besitter for best å kunne identifisere farer og svakheter og å kunne iverksette de best egnede tiltak. Nettopp målkonflikter bør håndteres i de samme beslutningspunkter.

Sikkerhet knyttet til ulykkesrisiko har ofte sammenfallende hensyn knyttet til kvalitet og tilgjengelighet av leveranse. Sikkerhet er også etablert som en etterspurt verdi i samfunnet. Det kan være at det er en større risiko for at sider ved beredskap og informasjonssikkerhet ikke blir godt nok ivaretatt og at dette trenger mer ekstern oppfølging. Informasjonssikkerhet er forøvrig en naturlig delmengde av det totale sikkerhetsarbeidet.

¹⁰ Jernbaneverkets «Strekningsanalyse»: en datavarehusløsning for sammenstilling av informasjon knyttet til sikkerhet og beredskap for det nasjonale jernbanenettet

1.8. Sammenfatning

Alternativ 1

Sikkerhet håndteres tilsvarende som for øvrig funksjonalitet, ved at direktoratet har tilstrekkelig kompetanse til å sette funksjonelle ytelseskrav til nye anlegg og til konkurrerende tilbydere på trafikkpakker og sette krav til utvikling av nasjonalt sikkerhetsnivå.

Foretaket får ansvaret for den helhetlige sikkerhetsstyringen i sektoren og koordineringen av denne. Foretaket rapporterer til direktoratet på målsetning og måloppnåelse knyttet til indikatorer og utvikling i risikobilde. Foretaket får en styrende rolle for felles metodikk og verktøy, for helhetlige analyser og planverk og for identifisering og beslutning av nødvendige tiltak for å sikre kontinuerlig forbedring.

Dette forutsetter kompetanse hos direktoratet knyttet til sportilgangsavtalene og hva som skal stilles av krav til togselskapene før utlysning av trafikkpakker, også innenfor sikkerhet

Fordelene ved en slik løsning vil være:

- Tydeligere roller og ansvar
- Minimalt faglige grensesnitt og dermed mindre duplisering av oppgaver og fagmiljøer
- Tettere kobling mellom sikkerhet og øvrig fagkunnskap
- Mindre behov for koordinering
- Bedre styring for kontinuerlig forbedring av sikkerheten

Mulige ulemper kan være:

- Man mister kanskje noe av en uavhengig «påseerrolle» som sikrer tilstrekkelig prioritering av arbeidet spesielt knyttet til informasjonssikkerhet. For sikkerhet og beredskap blir dette ivaretatt av SJT.
- Foretaket har ikke formell myndighet i koordineringen med øvrige aktører, slik et direktorat ville hatt. Dette kan ivaretas gjennom avtaler eller delegert myndighet

Alternativ 2

Direktoratet får sektoransvar for overvåking og styring av sikkerhet, gjennom å sette mål, utvikle metodikk og verktøy, oppdatere et samlet risikobilde gjennom innsamling av data og analysere trender. Basert på risikobildet, identifisere tiltak som bestilles fra virksomhetene.

Fordelene ved en slik løsning vil blant annet være:

- Har en myndighet, reduserer behov for kontrakter
- Koble styringen av sikkerhet i togselskapene med innkjøp av transporttjenester

Ulemper vil være

- Dublering av fagmiljøer,
- Uklarhet i roller og ansvar
- Avstand mellom sikkerhetsstyring og fagmiljøer
- Dårligere styring av sikkerhet mot kontinuerlig forbedring

Annet

Særskilte temaer som ikke nødvendigvis dekkes av de forenklete modellene som beskriver alternativene:

Deltagelse i sentral totalforsvarsforum

Totalforsvar er fellesbetegnelse for det militære forsvaret og den sivile beredskapen. Begrepet innbefatter den gjensidige støtten og samarbeidet mellom Forsvaret og det sivile samfunn om både forebygging, beredskapsplanlegging og operative forhold.

Totalforsvaret vektlegger like mye Forsvarets støtte til det sivile samfunn i en krisesituasjon som samfunnets støtte til Forsvaret.¹¹

Den sivile delen er beskrevet i Sivilt beredskapssystem (SBS), hvorav jernbanens rolle svares ut i Jernbanens beredskapsplan (JBP), som er gradert, og det øvrige ikke-graderte beredskapssystemet i virksomhetene. Det er Jernbaneverket som i dag har ansvar for utarbeidelse og koordinering av JBP.

Sentralt totalforsvarsforum er en møteplass for gjensidig orientering, samordning og overordnet koordinering av aktuelle problemstillinger relatert til totalforsvaret. Forumet diskuterer ulike spørsmål knyttet til sivilt-militært samarbeid og samfunnssikkerhet. Deltakere er ledere på direktoratsnivå fra relevante sivile virksomheter med spesielt beredskapsansvar, og sentrale ledere fra Forsvaret.

Totalforsvaret gjelder gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunn i hele krisespekteret. Konseptet skal bidra til en best mulig utnyttelse av samfunnets samlede ressurser og evne til å forebygge og håndtere kriser. Innenfor rammen av totalforsvarskonseptet er det opprettet samarbeidsfora på flere nivåer, Sentralt totalforsvarsforum er ett av disse.

Forsvaret, ved FOH (Forsvarets operative hovedkvarter) og DSB (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap) leder forumet på henholdsvis militær og sivil side. Sentralt totalforsvarsforum møtes to ganger årlig og arrangeres vekselvis av FOH og DSB.¹²

Transportberedskapsoppgaver for å sikre nødvendig nasjonal sivil transportberedskap i fredstid, ved beredskap, i krig og ved ekstraordinære kriseforhold er gitt i Forskrift for sivil transportberedskap.

Dette er erfaringsmessig vinklet mot det operative, noe som skulle tilsi deltagelse fra foretaket. I tilfelle et fremtidig transportdirektorat, kan deltagelse derfra være nyttig for å ivareta alle transportformer.

EU-regelverk og TSI'er

Det er i dag Statens jernbanetilsyn som deltar i prosessene med utvikling av europeisk regelverk og TSI'er (Technical specifications for interoperability) i regi av det europeiske jernbanebyrå ERA. Dette samarbeidet er på et faglig nivå som i praksis innebærer at også Jernbaneverket i dag deltar i mye av arbeidet gjennom sitt medlemskap i EIM (European Rail Infrastructure Managers). Det bør vurderes hvordan et slikt samarbeid bør organiseres.

¹¹ Totalforsvaret. I Store norske leksikon. snl.no/totalforsvaret.

¹² dsb.no: Sentralt totalforsvarsforum

Matrisen oppsummerer de viktigste avveininger, basert på målene satt i kapittel 1.2.

ALTERNATIVER	Tydelige og entydige roller og grensesnitt	Dublering	Samlet kompetansemiljø	Styringsforutsetninger	Nærhet til daglig produksjon og kompetanse	Kontinuerlig forbedring av sikkerhet
1: «Minimumsmodell» «Bestillerkompetanse» i direktorat Sektoroppgavene ivaretas i størst mulig grad av foretak	Tydeligere når roller og sikkerhetsfaglige miljø er mest mulig samlet	Noe knyttet til bestillerkompetanse	Det meste samlet i foretaket	Krever mer kontraktstyring i foretak overfor togoperatører Krever kompetanse i direktorat knyttet til sportilgangsavtale, også for sikkerhet Kan kreve spesiell oppfølging fra direktoratet knyttet til informasjonssikkerhet og beredskap	Nærhet til praksisfeltet i foretaket	Best forutsetninger i foretaket for å finne optimale tiltak, evaluere effekt av tiltak, læring av uønskede hendelser og trender
2: Sektorrelaterte oppgaver i hovedsak lagt til direktoratet	Uklarhet hvem som tar de faktiske beslutninger knyttet til sikkerhet	Parallelle fagmiljø i direktorat og foretak Dublering i oppgaver og ansvar	Delt mellom direktorat og foretak	Myndighet	Direktoratet er langt fra produksjon	Vanskelig for direktorat å finne optimale tiltak Kan stille krav, men vanskelig å finne gode krav som er ambisiøse uten å lede til suboptimalisering

Deloppdrag 2 Behov for regelverksendringer

Innledning

Jernbaneverket har foretatt en vurdering av hvilke lov- og forskriftsendringer det er behov for knyttet til sikkerhet, samfunnssikkerhet og beredskap som følge av reformen.

Med lover og forskrifter som gjelder «sikkerhet, samfunnssikkerhet og beredskap» forstår vi regler som skal hindre at det skjer ulykker og hendelser på jernbanen og at det omfatter både ikke-villede og vilde handlinger, altså både tradisjonelt sikkerhetsregelverk og regelverk som skal forhindre terror o.l. Videre oppfatter vi at det både omfatter regler som skal forebygge at det skjer ulykker og hendelser på jernbanen, og regler som skal redusere konsekvensene av ulykker og hendelser.

Vi har lagt Meld. St. 27 («Stortingsmeldingen») til grunn for vurderingen. Vi oppfatter at de mest relevante faktorene for vurderingen er etablering av et jernbanedirektorat med styrende og koordinerende funksjon og omdanningen av Jernbaneverket til et foretak med utførende funksjon knyttet til forvaltning og drift av jernbaneinfrastrukturen. Vi legger videre til grunn føringene som er gitt om konsekvenser for sikkerhet og beredskap i Stortingsmeldingen punkt 5.1 (side 33-34). Vi kan ikke se at spesifikke funksjoner knyttet til sikkerhet, samfunnssikkerhet og beredskap er foreslått flyttet fra en enhet til en annen, men dersom det gjøres, og særlig dersom noen av funksjonene som i dag er lagt til jernbanevirksomhetene flyttes til direktoratet, må det vurderes konkret om det medfører behov for lov- eller forskriftsendringer.

Vi oppfatter at jernbaneloven m/forskrifter og jernbaneundersøkelsesloven m/forskrifter er det sentrale regelverket for sikkerhet, samfunnssikkerhet og beredskap på jernbanen, og det er primært dette vi har fokusert på i vår gjennomgang. Vi har ikke vurdert krav som følger av annet regelverk enn jernbanelovgivningen, for eksempel krav til strøm/el-forsyning, telekom, brann- og eksplosjonsvern, krav i byggeforskrifter, sikkerhetsloven m.v. Videre har vi ikke vurdert annet lov- og forskriftsverk i jernbanelovgivningen enn regler knyttet til sikkerhet, samfunnssikkerhet og beredskap, som for eksempel regelverk om markedet for jernbanetransport, erstatningsansvar, passasjerrettigheter mv.

Vi har gjennomgått jernbaneloven og vi har ikke identifisert behov for å gjøre endringer knyttet til regler om sikkerhet, samfunnssikkerhet og beredskap i selve loven.

Vi er imidlertid usikker på om og eventuelt på hvilken måte jernbaneloven med underliggende forskrifter vil komme til anvendelse for det nye direktoratet. Spørsmålet blir særlig aktuelt dersom funksjoner som i dag er lagt til jernbanevirksomhetene og som er underlagt krav i lov eller forskrift blir lagt til direktoratet, for eksempel funksjoner knyttet til beredskap. I forlengelsen av det kan det stilles spørsmål til hvordan forholdet blir mellom direktoratet og Statens jernbanetilsyn, dersom direktoratet skal inneha funksjoner som Statens jernbanetilsyn per i dag fører tilsyn med.

Vi har gjennomgått jernbaneundersøkelsesloven med underliggende forskrifter (varslings- og rapporteringsforskriften og jernbaneundersøkelsesforskriften), og vi kan ikke se det er behov for å gjøre endringer i hverken loven eller forskriftene.

Det er gitt en rekke forskrifter med hjemmel i jernbaneloven som gjelder sikkerhet, samfunnssikkerhet og beredskap.

De mest sentrale forskriftene er sikkerhetsstyringsforskriften (kravforskriften utenfor det nasjonale jernbanenettet), sikringsforskriften og jernbaneforskriften (tillatelsesforskriften utenfor det nasjonale jernbanenettet).

I tillegg er det en rekke sikkerhetsforskrifter som gjelder særskilte tema, som for eksempel jernbaneinfrastrukturforskriften, kjøretøyforskriften, togframføringsforskriften, førerforskriften, opplæringsforskriften, helsekravforskriften mv, og forskrifter som gjennomfører hele EU-forordninger i norsk rett, som for eksempel forskrift om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering- og evaluering, forskrifter om metoder for vurdering av sikkerhetsgodkjenning/sikkerhets sertifikat, mv.

Videre har man samtrafikkforskriften og en rekke forskrifter som gjennomfører TSI'er i norsk rett, som primært skal sikre samtrafikkevne og hindre at det oppstår handelshindringer, men som også dels har sikkerhetsformål.

De endringene som vi har kommet til er nødvendig fremgår nedenfor, men som det fremgår der har vi ikke identifisert særlig omfattende behov for endringer. Vi presiserer at det ikke er basert på en fullstendig og detaljert gjennomgang av alle forskriftene under jernbaneloven og jernbaneundersøkellesloven, men på en detaljert gjennomgang av de to lovene og de mest sentrale forskriftene og en oversiktsgjennomgang av de øvrige forskriftene.

Vi anbefaler at Statens jernbanetilsyn, som forvalter av regelverket, gjennomfører en mer detaljert gjennomgang.

Sikkerhetsstyringsforskriften

Sikkerhetsstyringsforskriften stiller krav til sikkerhetsstyring og gjelder for jernbane-virksomheter på det nasjonale jernbanenettet, dvs. for infrastrukturforvalter og jernbaneforetak.

Omdannelsen av Jernbaneverket til et foretak påvirker ikke forskriftens anvendelse for Jernbaneverket/foretaket, jf. definisjonen av infrastrukturforvalter i forskriften § 1-3 bokstav c).

Forskriften gjelder for jernbanevirksomheter og dermed vil ikke direktoratet bli pliktsubjekt etter forskriften. Vi kan heller ikke se at funksjoner jernbanevirksomhetene har som reguleres av forskriften foreslås overført til direktoratet. Dersom noen slike funksjoner blir foreslått lagt til direktoratet må det vurderes konkret om det er behov for endring i forskriften, for eksempel dersom funksjoner knyttet til beredskap legges til direktoratet.

Det følger av § 3-7 tredje ledd at beredskapen skal være samordnet med relevante offentlige myndigheter. Det er ikke gitt veiledning om hvilke myndigheter som er relevante offentlige myndigheter. Ved etableringen av et nytt direktorat bør det vurderes om det bør klargjøres i forskriften hvilke myndigheter som er relevante offentlige myndigheter.

Sikkerhetsstyringsforskriften skiller for øvrig mellom «jernbanevirksomhet» på den ene siden (infrastrukturforvalter og jernbaneforetak) og «myndighetene» på den andre siden, jf. for eksempel § 3-3 første ledd og tredje ledd c). Vi oppfatter at «myndighetene» i denne sammenheng er Statens jernbanetilsyn. På generelt grunnlag stiller vi spørsmål til om det nye direktoratet vil få en egen rolle/funksjon i lov- og forskriftsverket, og dersom direktoratet får det bør det vurderes å definere

rollen/funksjonen i lov eller forskrift. For øvrig har vi ikke identifisert noe endringsbehov i sikkerhetsstyringsforskriften.

Sikringsforskriften

Sikringsforskriften stiller krav til jernbanevirksomhetene om å forebygge mot og begrense konsekvensene av tilsiktede uønskede handlinger (terror o.l).

Forskriften er bygget opp på samme måte som sikkerhetsstyringsforskriften (anvendelses-område, hvem som er pliktsubjekt mv), og dermed har vi de samme generelle synspunktene som for sikkerhetsstyringsforskriften.

Det følger av § 2-3 at «Jernbaneverket skal etablere et sikringsutvalg for jernbane og tunnelbane». For det første må ordet «Jernbaneverket» endres til nytt navn eller tas ut. For det andre må bestemmelsen gjennomgå dersom det som følge av reformen skjer endringer i sikringsutvalgets funksjon eller organisering.

I § 4-3 femte og sjette ledd er Jernbaneverket angitt som pliktsubjekt. Det må endres til nytt navn eller tas ut.

For øvrig har vi ikke identifisert endringsbehov i sikringsforskriften.

Jernbaneforskriften

Jernbaneforskriften regulerer blant annet tilgangsbetingelser, markedsovervåkning, og tillatelser jernbaneforetak og infrastrukturforvalter må ha for å drive med jernbanevirksomhet, herunder reglene om sikkerhets sertifikat og sikkerhetsgodkjenning.

Når det gjelder regulering som gjelder sikkerhet i jernbaneforskriften har vi ikke identifisert endringsbehov.

I veiledning til jernbaneforskriften § 7-1 utdypes Jernbaneverkets rett til å drive med egentransport, hvor Jernbaneverket benevnes flere steder. Dette bør endres eller tas ut.

For øvrig er vi kjent med at gjeldende jernbaneforskrift skal erstattes av ny jernbaneforskrift og at sannsynlig ikrafttredelse for den nye jernbaneforskriften er 1. januar 2016.

Øvrig endringsbehov i forskrifter

I følgende bestemmelser benevnes Jernbaneverket og bør endres eller tas ut:

- jernbaneforskriften § 1-4 a)
- jernbaneinfrastrukturforskriften § 1-3 c)
- tillatelsesforskriften § 1-2 a)

For øvrig har vi ikke identifisert endringsbehov i sikkerhetsforskriftene under jernbaneloven.

Vi har heller ikke identifisert behov for endringer i samtrafikkforskriften eller i forskrifter som gjennomfører TS'er i norsk rett, men vi presiserer at det er basert på en forholdsvis overordnet gjennomgang. Tilsvarende med andre forskrifter som gjennomfører hele EU-regelverk (forordninger) direkte i norsk rett.