

# Tilsynsstrategi for Statens jernbanetilsyn, vedtatt 20.01.2010

## Bakgrunn og hensikt

Samferdselsdepartementet har etablert mål for Statens jernbanetilsyn (SJT), herunder mål som omfatter tilsynsvirksomheten. Dette dokumentet beskriver de relevante målene og de prinsipper og metoder tilsynet anvender i sin tilsynsvirksomhet for å oppfylle disse målene.

Hensikten med dette dokumentet er å synliggjøre tilsynets prinsipper og prioriteringskriterier i tilsynsvirksomheten.

## Mål og rammer for tilsynsvirksomheten

Lisensforskriften § 7-1 og tillatelsesforskriften § 5-1 gir tilsynet myndighet til å utøve tilsyn med jernbanevirksomheter.

Sikkerhetsforskriften § 2-1 angir at virksomhetene *"skal drives sikkerhetsmessig forsvarlig"* og *"utføres med det formål å kontinuerlig forbedre sikkerheten"*.

Samferdselsdepartementet har satt mål for tilsyn med jernbanevirksomheten:

### Hovedmål 1:

Statens jernbanetilsyn skal sjå til at verksemdene som er regulerte i samsvar med jernbanelovgivinga, oppfyller dei vilkåra og krav som er sette til desse i lovgivinga. I tillegg skal tilsynet overvake marknaden for å sikre konkurranse på like vilkår og sjå til at rettane til passasjerane blir ivareteke.

### Delmål 1.1 Tryggleikstilsyn

- Føra tilsyn med at verksemdene etterlever regelverket

### Delmål 1.2 Marknadsovervaking

- Overvaka jernbanemarknaden for å sikra konkurranse på like vilkår

### Delmål 1.3 Passasjerrettar

- Føra tilsyn med at fastsette passasjerrettar blir ivaretekne

## Omfang av tilsynsstrategien

Tilsynsstrategien er foreløpig avgrenset til sikkerhetstilsyn<sup>1</sup>.

Strategien omfatter all aktivitet i tilsynet innen sikkerhetstilsyn som har til hovedhensikt å oppfylle hovedmål 1 enten det er revisjoner, møter eller oppfølging av pålegg mv.

Tilsynsstrategien omfatter ikke undersøkelser som tilsynet gjennomfører før tildeling av lisens/ sikkerhetsgodkjenning/ sikkerhetssertifikat/ tillatelse.

---

<sup>1</sup> SJT har også tilsynsoppgaver som omfatter andre - eller tilgrensende - områder enn sikkerhet for reisende og tredjemann, så som konkurranseforhold på jernbane, samtrafikkvegne og samfunnsnytte.

## Strategi

Tilsynet legger følgende prinsipper og utdypende beskrivelser til grunn for å utføre sine oppgaver og nå fastsatte mål om tilsyn:

### **1. Tilsyn skal utøves for å bidra til å sikre at jernbanevirksomhetene driver sikkerhetsmessig forsvarlig – ikke best mulig**

Som angitt over krever sikkerhetsforskriften §2-1 at virksomhetene ”skal drives sikkerhetsmessig forsvarlig” og ”utføres med det formål å kontinuerlig forbedre sikkerheten”.

EU setter også krav om at dagens sikkerhetsnivå skal opprettholdes og gir føringer om forbedring av nivået (directive 2004/49/EC article 1 og 4.1).

Tilsynet søker gjennom sin tilsynsvirksomhet å forsikre seg om at sikkerhetsnivået hos den enkelte virksomhet er tilstrekkelig godt. Det er ikke tilsynets intensjon gjennom tillatelsesprosesser eller tilsyn å pålegge tiltak for å oppnå best mulig sikkerhet – tilstrebing av best mulig sikkerhet vil kunne komme i konflikt med målet om en samfunnsnyttig jernbane.

Hva som er tilstrekkelig godt eller sikkerhetsmessig forsvarlig kan være vanskelig å fastsette. Tilsynet tilstreber å sikre at sikkerhetsnivået er i samsvar med det samfunnet anser som tilfredsstillende for offentlig transport med jernbane (som for eksempel uttrykt i stortingsmeldinger) og i samsvar med det nivået som kreves av andre stater i Europa som det er naturlig å sammenlikne seg med.

Samfunnets krav til hva som er sikkerhetsmessig forsvarlig, er i utvikling (jf ”nullvisjonen” i Nasjonal transportplan). Prinsippet om kontinuerlig forbedring skal sikre at det som anses som forsvarlig sikkerhetsnivå utvikler seg i takt med samfunnsutviklingen.

### **2. Risikobasert fokus er utgangspunktet for tilsynets virksomhet**

SJT arbeider systematisk og metodisk for å sikre en risikobasert prioritering av tilsynsressursene og har etablert og tatt i bruk en metodikk for risikobasering av sitt tilsynsprogram.

I sine tillatelsesprosesser – enten dette gjelder behandling av søknader om lisens, sikkerhets sertifikat, sikkerhetsgodkjenning, tillatelse til å drive jernbanevirksomhet eller tillatelse til å ta i bruk infrastruktur eller rullende materiell – vil tilsynet prioritere ressursbruk og fokusere utvalg av stikkprøver på basis av risiko.

Tilsynet får innrapportert uønskede hendelser (jernbaneulykker, jernbanehendelser og alvorlige jernbanehendelser) fra jernbanevirksomhetene. Risikobasert tilnærming innebærer at tilsynet velger å prioritere oppfølging av uønskede hendelser med storulykkespotensiale individuelt, mens oppfølging av øvrige hendelser normalt følges opp ved vurdering av trender/ statistikk.

### **3. Systemfokus skal vektlegges i tilsynsvirksomheten**

Det er virksomheten selv som har ansvar for ivaretagelse av sikkerheten. Jernbanelovgivningen legger opp til at virksomhetene etablerer systematisk sikkerhetsstyring for å sikre seg kontroll med sikkerheten. SJT fokuserer derfor i stor grad på at virksomhetenes sikkerhetsstyringssystemer er etablert iht forskriftens krav. Tilsynet gjennomfører likevel kontroll av mange konkrete stikkprøver i sin tilsynsvirksomhet. Hovedhensikten med stikkprøvene er å fastlegge hvordan de forholdene som velges ut og undersøkes passer inn i en systemsammenheng.

EU setter også krav om systemtilnærming (directive 2004/49/EC article 4.2).

#### **4. Tilsynet prioriterer oppfølging av virksomhetenes etterlevelse av regelverket**

Det er ikke nok at et sikkerhetsstyringssystem er beskrevet, besluttet og bekjentgjort. Det må også være etterlevd dersom det skal ha en betydning for ivaretagelse av sikkerheten. Manglende etterlevelse er normalt en indikasjon på at systemet ikke er tilfredsstillende utformet og tilpasset virksomheten, eller at det er mangelfulle holdninger og disiplin i organisasjonen. Tilsynet vektlegger derfor tilsynsaktiviteter som avdekker i hvilken grad sikkerhetsstyringssystemet er etterlevd.

#### **5. Utøvelse av tilsyn søkes harmonisert mot andre tilsynsmyndigheter, EU og Norden**

Tilsynet søker å minimere både belastningen for tilsynsobjektene og ressursbruken hos de ulike nasjonale myndigheter som fører tilsyn med jernbanevirksomhetene og hos andre europeiske jernbanetilsyn, ved å bidra til harmonisering av tilsynsvirksomheten. Det innebærer at tilsynet søker å utveksle informasjon med andre relevante tilsynsmyndigheter, i første rekke Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap (DSB), Arbeidstilsynet, Oslo Brann- og redningsetat (OBRE) og Transportstyrelsen (Järnvägsavdelningen). Det er tilsynets erfaring at store felles revisjoner ofte ikke er ressurseffektive. I stedet søker tilsynet hensiktsmessig samordning på andre måter så som:

- kontaktmøter (DSB og Arbeidstilsynet)
- utveksling av årlige tilsynsprogram
- utveksling av informasjon knyttet til konkrete tilsyn for å unngå å føre tilsyn på samme tema på kort tid og for å kunne nyttegjøre seg informasjon fra andre utførte tilsyn
- bruk av observatører ved hverandres tilsyn når disse omfatter relevante tema for ulike tilsynsetater
- harmonisering av tilsynets revisjons- og inspeksjonsprosedyrer med HMS-etatens felles tilsynsprosedyrer
- harmonisering av tilsynets prinsipper og praksis for tilsyn med retningslinjer fra ERA og praksis etablert i relevante jernbanetilsyn i Europa

#### **6. Alle jernbanevirksomheter som har lisens, sikkerhetssertifikat, sikkerhetsgodkjenning eller tillatelse i Norge skal underkastes et systematisk minimum av tilsyn**

Terskelen for å tildele sikkerhetssertifikat/tillatelse skal ikke være unødig høy (baseres på sannsynliggjøring).

Før oppstart av ny virksomhet kan ikke etterlevelse av sikkerhetsstyringssystemet verifiseres. Det er derfor viktig med en rask oppfølging der etterlevelse undersøkes. Etter at en virksomhet er tildelt sikkerhetssertifikat (A- eller B-sertifikat) vil tilsynet normalt gjennomføre en revisjon eller inspeksjon i løpet av 3 – 9 måneder etter at sikkerhetssertifikatet / tillatelsen ble gitt. Tilsyn gjennomføres ikke før virksomheten har utført trafikkvirksomhet iht sikkerhetssertifikatet/ tillatelsen/ sikkerhetsgodkjenningen i noen tid slik at etterlevelse av relevante forskriftskrav kan etterprøves.

Virksomheter som har fått tildelt sikkerhetssertifikat del A følges normalt opp med en systemrevisjon, mens virksomheter som har fått tildelt sikkerhetssertifikat del B normalt følges opp med en inspeksjon siden systemfokus har begrenset aktualitet ved disse.

Eventuell gjennomføring av tilsyn etter en utvidelse av sikkerhetssertifikat/tillatelse vurderes individuelt.

#### **7. Fleksibilitet i tilsynsformer skal sikre at ressurser brukes optimalt og at tilsynsarbeidet har høy kvalitet**

Tilsynet varierer bruk av tilsynsformer ut i fra hva som er hensiktsmessig. Følgende kriterier legges til grunn ved valg av metode:

- 1) Transparens og kvalitet (Det må kunne godtgjøres overfor virksomhetene, departement, brukere og berørte at tilsyn gjennomføres på en kompetent, anerkjent og troverdig måte).
- 2) Egnethet mht kontroll av etterlevelse
- 3) Systemfokus<sup>2</sup> (at det dokumenterte og etterlevde systemet faktisk fungerer som et hensiktsmessig system og ikke bare fragmenterte deler)
- 4) Ressursutnyttelse
- 5) Når overraskelsesmomentet er viktig (fare for bevisforspillelse) er uanmeldt inspeksjon et nyttig verktøy dersom tilsyn ikke hindres av mangel på tilgang til de objekter som skal inspiseres. Ellers søker tilsynet å unngå bruk av uanmeldt tilsyn.

I tillegg til revisjoner og inspeksjoner benytter tilsynet andre tilsynsformer som for eksempel tilsynsmøter<sup>3</sup> eller pålegg om å gi opplysninger.

SJT søker å bruke de virkemidler som er mest hensiktsmessige for å bidra til etterlevelse av regelverket. Påvirkning gjennom dialog og veiledning er et viktig supplement til tilsyn i denne sammenheng. Tilsynet har etablert ulike hensiktsmessige arbeidsformer der dialog og veiledning er framtrepende elementer. Det gjelder blant annet ledelsesmøter<sup>4</sup>, informasjonsformidling, kommentarer til forskriftene og annen veiledning (blant annet på tilsynets hjemmeside).

Tilsynet tilstreber at veiledning skal fokusere på årsak og hensikt framfor å gi løsninger. Veiledningen sikter derfor mot å øke forståelsen og hjelpe virksomhetene til selv å kunne utforme løsninger som både er i samsvar med forskriftens krav og som er hensiktsmessige for virksomheten.

### **8. Oppfølging av tilsyn skal hindre gjentakelse av avvik**

Måten gjennomførte tilsyn følges opp på betyr mye mht "gjentakelsesfare". God oppfølging vil bidra til å redusere mulighetene for å bruke ressurser på stadig å finne de samme avvikene.

Når tilsynet har identifisert avvik fra forskriftskrav i et tilsyn, gis normalt pålegg om å korrigere avvikene innen en frist, med mindre virksomheten stanses eller lisens/ sikkerhetssertifikat/ sikkerhetsgodkjenning/ tillatelse tilbakekalles.

Tilsynet kategoriserer ikke alvorlighetsgrad av avvik. Det gjøres i stedet en vurdering i hvert enkelt tilfelle der blant annet effekten av kombinasjonen av ulike avvik vurderes. Valg av oppfølgingsmetode gjøres ut i fra alvorlighetsgrad og hensiktsmessighet. Når det gjennom tilsyn er påvist avvik, blir virksomheten normalt pålagt å gjennomføre korrigerende tiltak innen en frist (alternativt presentere en plan for gjennomføring). I tillegg kan tilsynet følge opp alle eller noen av tiltakene gjennom nye tilsynsaktiviteter og/eller ved å pålegge oversendelse av dokumentasjon på gjennomføring.

Dersom tilsyn har avdekket alvorlige avvik, eller oppfølging av pålegg viser at virksomheten ikke har gjennomført nødvendige korrigerende tiltak vil tilsynet vurdere bruk av stans, tilbakekall av lisens, sikkerhetssertifikat, sikkerhetsgodkjenning eller tillatelse, tvangsmulkt eller politianmeldelse.

Det er tilsynets erfaring at samme type avvik ofte identifiseres i flere påfølgende tilsyn hos samme virksomhet. Ved oppfølging av pålegg som er gitt til jernbanevirksomhetene for å gjennomføre tiltak for

---

<sup>2</sup> Begrenset gyldighet ved oppfølging av B-sertifikater

<sup>3</sup> Tilsynsmøte er et møte med hovedhensikt å undersøke oppfyllelse av forskriftskrav

<sup>4</sup> Ledelsesmøter er direktørens møte med ledelsen i de største virksomhetene. Ledelsesmøtenes hovedhensikt er dialog og påvirkning, samt å samle informasjon om ledelsens håndtering av og engasjement i sikkerhetsarbeidet.

å utbedre avvik og mangler, vil tilsynet derfor vektlegge at virksomhetene identifiserer direkte og bakenforliggende årsaker til at avvik har oppstått. Tilsynet vil prioritere bruk av oppfølgingsressurser mot å undersøke at tiltak rettes mot årsakene slik at tiltakene forebygger gjentakelse.