



Veiledning om tilsynets praksis vedrørende virksomhetenes styring ved innkjøp av sentrale tjenester

1	Bakgrunn	2
2	Hensikt	2
3	Omfang	2
4	Sentrale krav	2
5	Generelt om kjøp av tjenester	3
6	Innkjøp av tjenester knyttet til etablering og vedlikehold av sikkerhetsstyringssystemet	3
7	Innkjøp av tjenester knyttet til sikkerhetsoppfølgingsfunksjonen	4
8	Begrensninger i adgangen til å kjøpe operative tjenester	5
	8.1 Kjøring.....	6
	8.2 Trafikkstyring	6
	8.3 Skifting	6
	8.4 Lasting	6
	8.5 Autorisering av førere	7
	8.6 Utførelse av korrektivt og preventivt vedlikehold av rullende materiell og infrastruktur	7
	8.7 Opplæring av operativt personell.....	7
	8.8 Innleie av operativt personell.....	7
	8.9 Innleie av rullende materiell.....	7
	8.10 Kjøp av spesialiserte tjenester for å overvåke/kontrollere driften.....	7
9	Erfaringer med kontrakter	8
10	Henvendelser	8

1 Bakgrunn

Leverandørstyring viser seg erfaringsmessig å være en generell utfordring for alle jernbanevirksomhetene.

En vesentlig utfordring som særlig gjelder en del mindre virksomheter er at de lar leverandører ivareta sentrale og omfattende aktiviteter uten selv å ha nødvendig styring og uten å ha kompetansemessige forutsetninger for å kunne utøve tilfredsstillende styring.

Det er behov for å endre praksis hos jernbanevirksomhetene ved å sørge for at de:

- Ikke setter bort aktiviteter de ikke har lov til å overlate til leverandører
- Har kompetansemessige forutsetninger for å styre kjøpte tjenester
- Utøver nødvendig styring og kontroll med innkjøpte tjenester.
- Legger til rette for at innleide er tilstrekkelig informert og instruert i selskapets prosedyrer

2 Hensikt

Hensikten med veiledningen er å bidra til en konsistent og forutsigbar praksis i tilsyn og tillatelsesprosesser med utgangspunkt i tilsynets erfaringer på området.

Veiledningen er ikke uttømmende. Intensjonen er å oppdatere veiledningen på basis av nye erfaringer.

3 Omfang

Denne veiledningen konsentrerer seg om leverandørbruk knyttet til aktiviteter av betydning for sikkerheten. Leverandørbruk ved begrensede eller perifere prosesser og oppgaver er ikke dekket.

Veiledningen gjelder både for jernbanevirksomheter som har lisens og sikkerhets sertifikat for å operere på det nasjonale jernbanenettet og for jernbanevirksomheter som har tillatelse til å operere utenfor det nasjonale jernbanenettet.

4 Sentrale krav

Følgende krav er særlig sentrale i denne veiledningen:

Det nasjonale jernbanenettet	Utenfor det nasjonale jernbanenettet
Lisensforskriften § 4-5 krever "en ledelsesorganisasjon som har den kunnskap og /eller erfaring som er nødvendig for å utøve sikker og effektiv driftskontroll og overvåking av driftsformene angitt i lisensen".	Tillatelsesforskriften § 3-5. krever "en ledelsesorganisasjon som har den kunnskap og/eller erfaring som er nødvendig for å utøve sikker og effektiv driftskontroll."
Sikkerhetsforskriften § 4-1 krever at "Jernbanevirksomheten skal utøve sikkerhetsstyring av den virksomhet som	Kravforskriften § 4-1 krever at "Jernbanevirksomheten skal utøve sikkerhetsstyring av den virksomhet som drives." og i § 4-3 første ledd at: "Sikkerhetsstyringssystemet skal være

<p>drives” og i § 4-3 første ledd at: ”Sikkerhetsstyringssystemet skal være tilpasset virksomheten og den aktivitet som drives og skal omfatte alle forhold knyttet til virksomheten, herunder bruk av leverandører.”</p> <p>Sikkerhetsforskriften § 6-1 tredje ledd: ”En person i jernbanevirksomhetens ledelse skal ha ansvaret for å følge opp sikkerhetsstyringssystemet.”</p>	<p>tilpasset virksomheten og den aktivitet som drives og skal omfatte alle forhold knyttet til virksomheten, herunder bruk av leverandører.</p> <p>Kravforskriften § 6-1 tredje ledd ”En person i jernbanevirksomhetens ledelse skal ha ansvaret for å følge opp sikkerhetsstyringssystemet.”</p>
--	---

5 Generelt om kjøp av tjenester

Tilsynet har i sin forståelse av sikkerhetsforskriftens/kravforskriftens krav til sikkerhetsstyring lagt til grunn at virksomhetene skal ha samme grad av styring og kontroll på innkjøpte tjenester som på egne. Kravet til sikkerhetsstyring gjelder med andre ord uavkortet om tjenestene utføres av virksomheten selv eller dennes leverandører. Tilsynets erfaring er at så vel små som store jernbanevirksomheter strever med å innfri dette kravet.

Ved innleie og kjøp av tjenester er det erfaringsmessig viktig å være bevisst på forskjellen ved:

- 1) kjøp av tjenester som utføres iht. leverandørens bestemmelser og
- 2) kjøp av kompetanse som benyttes til å utføre tjenester etter jernbanevirksomhetens egne prosedyrer.

I sistnevnte tilfelle er det tilstrekkelig å ha styring på kompetansen, men i førstnevnte er det i tillegg også behov for innsyn i og stillingtagen til de rutiner som leverandøren anvender. Se eksempler i avsnittet om kjøring og trafikkstyring.

I kommentarene til sikkerhetsforskriften og kravforskriften § 4-3 første ledd heter det blant annet:
”Ved bruk av leverandører skal jernbanevirksomheten være kjent med deres sikkerhetsarbeid. Jernbanevirksomheten skal sikre seg rett til å gjennomgå og følge opp leverandørers sikkerhetsstyringssystem, f.eks. gjennom avtale med leverandøren.”

I kommentarene til sikkerhetsforskriften og kravforskriften § 6-3 første ledd heter det blant annet at jernbanevirksomheten skal ha tilgang til den kompetanse internt i virksomheten som er nødvendig for å drive sikkerhetsmessig forsvarlig. Alternativt kan virksomhetene sikre tilgang til nødvendig kompetanse eksternt, f.eks. gjennom avtale med en leverandør. Virksomheten må likevel være i stand til å stille krav til den innleide kompetansen og til å kontrollere at leveranser er i samsvar med disse kravene.

6 Innkjøp av tjenester knyttet til etablering og vedlikehold av sikkerhetsstyringssystemet

Sikkerhetsforskriften og kravforskriften § 4-1 krever at *”Jernbanevirksomheten skal utøve sikkerhetsstyring av den virksomhet som drives”* og § 4-3 første ledd at: *”Sikkerhetsstyringssystemet*

skal være tilpasset virksomheten og den aktivitet som drives og skal omfatte alle forhold knyttet til virksomheten, herunder bruk av leverandører.”

Lisens og sikkerhets sertifikat (alternativt tillatelse) tildeles første gang overveiende basert på at beskrivelsene i sikkerhetsstyringssystemet møter de krav som stilles til dokumentasjon og basert på en sannsynliggjøring av at nødvendige ressurser vil foreligge når virksomheten starter. Uten alt for mye ressursbruk kan dokumentasjonen formuleres tilstrekkelig godt til at jernbanevirksomheten oppnår lisens og sikkerhets sertifikat (alternativt tillatelse), men den viser seg erfaringsmessig ofte likevel å være dårlig tilpasset virksomheten og medfører at store avvik i etterlevelse avdekkes ved tilsyn. Årsaken kan være at virksomheten har benyttet kjøpte tjenester uten selv å ha hatt tilstrekkelig kompetanse eller har bidratt med tilstrekkelig engasjement i utviklingen av eget styringssystem.

Mange, særlig mindre virksomheter, kjøper tjenester for å etablere og vedlikeholde dokumentasjonen i sikkerhetsstyringssystemet. Det forutsetter at jernbanevirksomheten involverer seg i utviklingsprosessen for å sikre at systemet tilpasses virksomhetens størrelse og art og blir hensiktsmessig for den daglige drift.

Virksomheten må ha et nødvendig minimum av kompetanse på sikkerhetsstyring i egen organisasjon. Dette innebærer blant annet at virksomheten må ha tilstrekkelig kompetanse til å kunne sette de overordnede rammer for styringssystemet. Tilsynet har akseptert at ekstra kapasitet kjøpes på fast eller sporadisk basis, men jernbanevirksomheten må ha kunnskap til å vurdere innkjøpene, ha kapasitet til å følge dem opp og må kunne anvende innkjøpte tjenester i en helhetlig sikkerhetsstyring.

Spisskompetanse, for eksempel på spesifikke risikoanalysemetoder, kan kjøpes, forutsatt at ansvarlig personell hos jernbanevirksomheten forstår metodikken (inklusive dennes svakheter og begrensninger) og kan nyttegjøre seg resultatet.

Dersom virksomheten får bistand til å utvikle sikkerhetsstyringssystemet må ansvarlig personell hos virksomheten selv ta stilling til og godkjenne de krav, prosedyrer, rapporter eller analyser som utvikles. Det vil blant annet innebære at ansvarlig personell forsikrer seg om at de enkelte bestemmelser passer inn i de overordnede rammer for styringssystemet.

7 Innkjøp av tjenester knyttet til sikkerhetsoppfølgingsfunksjonen

Sikkerhetsoppfølgingsfunksjonen¹ (her brukt om funksjonen som følger opp sikkerhetsstyringssystemet - jf sikkerhetsforskriften og kravforskriften § 6-1 tredje ledd) må utøves av en person i jernbanevirksomhetens ledelse. Hensikten med funksjonen er blant annet å kunne følge opp at sikkerhetsstyringssystemet virker etter sin hensikt, presentere et risikobilde for resten av ledelsen og kunne ivareta sikkerhetsinteresser når saker diskuteres og besluttes av ledelsen.

I kommentarer til sikkerhetsforskriften og kravforskriften § 6-1 tredje ledd heter det bl.a:
”Jernbanevirksomheten skal gi en person et overordnet ansvar for å følge opp sikkerhetsstyringssystemet, herunder gjennomføring og rapportering av interne revisjoner, forberedelse av ledelsens gjennomgang, overvåking av rapportering og overvåking av

¹ Sikkerhetsstyringssystemet omfatter ikke bare beskrivelsene av systemet for systematisk sikkerhetsstyring, men også etterlevelsen.

jernbaneulykker, alvorlige jernbanehendelser og jernbanehendelser, samt overvåking av avviksbehandling osv”

For å sikre nødvendig autoritet og gjennomslagskraft kreves at personen som ivaretar sikkerhetsoppfølgingsfunksjonen er en del av jernbanevirksomhetens ledelse. Det innebærer blant annet at denne personen har beslutningsmyndighet på sitt ansvarsområde. Han/hun kan benytte andre personer, herunder innleid personell, til å gjennomføre arbeidsoppgaver knyttet til det å følge opp sikkerhetsstyringssystemet, men personen som ivaretar sikkerhetsoppfølgingsfunksjonen må ha kompetanse til å vurdere resultatet av oppfølgingsarbeidet og ha evne til å formidle det til den øvrige del av ledelsen. Vedkommende må også være involvert i oppfølgingen av sikkerhetsstyringssystemet i nødvendig grad slik at han/hun hele tiden har oversikt over risikobildet og løpende sikkerhetsutfordringer.

Det er viktig at han/hun har nødvendig myndighet og gjennomslagskraft til å kunne sørge for at nødvendige tiltak for å ivareta sikkerheten iverksettes (for eksempel undersøkelse av risikoforhold eller stans av aktivitet som innebærer uakseptabel risiko). En innleid person som bare ivaretar en rådgiverfunksjon kan derfor vanskelig fylle en slik oppgave tilfredsstillende. Erfaring tilsier at en slik person ofte vil mangle gjennomslagskraft og ikke sikrer tilstrekkelig kontinuitet blant annet fordi det er enkelt å bytte ut innleid personell.

8 Begrensninger i adgangen til å kjøpe operative tjenester

Av lisensforskriften § 4-5 og tillatelsesforskriften § 3-5 fremgår at ledelsesorganisasjon skal ha *”den kunnskap og /eller erfaring som er nødvendig for å utøve sikker og effektiv driftskontroll...”*. I kommentarene til denne bestemmelsen heter det at: *”Jernbaneforetaket må ha en egen ledelsesorganisasjon som har den kompetanse som er nødvendig for å kunne ivareta de forpliktelser som følger av å inneha lisens (alternativt tillatelse). Nærmere krav til organisasjon og faglig dyktighet er fastsatt av Statens jernbanetilsyn, jf. særlig sikkerhetsforskriften/kravforskriften.”*

Ved innkjøp av operative tjenester må ansvarlig personell ha nødvendig kompetanse til selv å kunne sette krav til tjenestene, vurdere innkjøpene og sørge for at aktivitetene er underlagt nødvendig overvåking og styring.

Kjøp av operative tjenester/ innleie av operativt personell er erfaringsmessig krevende. Personell hos enkelte leverandører (av for eksempel skiftetjenester) betjener flere jernbanevirksomheter, gjerne geografisk fjernt fra kjøpers eller innleiers nærmeste lokale ledelse. Det kan være krevende for jernbanevirksomheten å formidle sin sikkerhetspolitikk, virksomhetsspesifikke krav og prosedyrer til dette personellet, samt følge opp at alle relevante bestemmelser blir forstått og etterlevd.

Jernbanevirksomheten må ta stilling til om det er mulig for innleid personell faktisk å kunne skille virksomhetens egne spesifikke bestemmelser fra andre oppdragsgiveres krav og bestemmelser slik at kravene blir etterlevd som bestemt.

Noen ganger bruker jernbanevirksomheter leverandører som selv har lisens og sikkerhetssertifikat (alternativt tillatelse) til å utføre kjøring, skifting eller andre tjenester. Erfaring tilsier at ansvarsforholdene ikke alltid er tilstrekkelig klargjort i slike tilfelle. Jernbanevirksomheten må sørge for at involvert personell er bevisst på hvilket selskap som har operatøransvar for de ulike aktivitetene.

I vår tilsynsvirksomhet har vi registrert at virksomheter har kjøpt tjenester som ikke er akseptabelt å kjøpe inn (med mindre tjenesten utføres under en annen virksomhets lisens og sikkerhets sertifikat).

Her følger en vurdering av begrensninger i akseptabel leverandørbruk på ulike områder:

8.1 Kjøring

Dersom en virksomhet har lisens og sikkerhets sertifikat (alternativt tillatelse) til å drive transport er det virksomheten selv som er ansvarlig for kjøringen. Det er derfor ikke anledning til å sette bort kjøring til leverandører, med mindre leverandøren har egen lisens og sikkerhets sertifikat (alternativt tillatelse). Selv om kjøring ikke kan settes bort, kan fører leies inn og rullende materiell som inngår i transporten kan leies inn. Men kjøring/ framføring må skje etter virksomhetens egne bestemmelser og under dennes overvåking og beredskapsopplegg. Det er den som har lisens og sikkerhets sertifikat (alternativt tillatelse) til å drive jernbanevirksomhet, som har ansvaret for virksomheten (jf lisensforskriften §4-2 fjerde ledd alternativt tillatelsesforskriften §3-2 tredje ledd). Det innebærer blant annet også at det er jernbanevirksomheten som må ha forsikringsdekning for oppdraget og må være den som setter sammen transporten, utøver driftsoperativ kontroll, registrerer uønskede hendelser som oppstår i transporten mv.

8.2 Trafikkstyring

Dersom en virksomhet har sikkerhetsgodkjenning for å drive trafikkstyring er det virksomheten selv som er ansvarlig for trafikkstyringen. Det er derfor ikke anledning til å sette bort trafikkstyringen. Trafikkstyrere kan leies inn, men hele trafikkstyringen kan ikke kjøpes. Det er den som har sikkerhetsgodkjenning til å drive trafikkstyring som skal ha ansvaret for virksomheten (jf lisensforskriften § 4-2 fjerde ledd alternativt tillatelsesforskriften § 3-2 tredje ledd). Tilsvarende som for kjøring under punktet over må trafikkstyringen skje etter virksomhetens bestemmelser og under dennes overvåking og beredskapsopplegg. Trafikkstyrer må videre være den som har forsikringsdekning for virksomheten og som bla registrerer uønskede hendelser som oppstår under trafikkstyringen.

8.3 Skifting

Prinsippene som gjelder for kjøring gjelder også for skifting. Skiftetjenester kan ikke kjøpes inn med mindre den som leverer tjenesten har egen lisens og sikkerhets sertifikat (alternativt tillatelse) som omfatter tjenesten. Jernbanevirksomheten kan imidlertid leie inn skiftepersonell som opererer under virksomhetens prosedyrer og styring. Noen skiftere utfører tjenester for flere ulike selskaper; for enkelte av disse jernbanevirksomhetene utføres tjenestene ganske sporadisk. Erfaring viser at skifterne i disse tilfellene ofte har vanskelig for å skille mellom de ulike oppdragsgiveres bestemmelser. Jernbanevirksomheten må forsikre seg om at skifterne har tilstrekkelig opplæring i de rutiner virksomheten har fastsatt, herunder at de oppfatter hvilke rapporteringsveier, ansvarsforhold og beredskapsopplegg som gjelder når de utfører tjenester for virksomheten.

8.4 Lasting

Lasting utføres ofte av leverandører. I mange tilfelle er jernbanevirksomhetens kunder også leverandører av lastetjenester. Erfaring tilsier at det er grunn til å presisere at det er jernbanevirksomheten selv som har ansvar for at tilfredsstillende lastebestemmelser er etablert, forstått og etterlevd slik at både opplasting og transport av lasten er sikkerhetsmessig forsvarlig. Det

forutsettes at jernbanevirksomheten utøver nødvendig overvåking/oppfølging av den lastevirksomhet som leveres.

8.5 Autorisering av førere

Det er jernbanevirksomheten som må autorisere de førerne virksomheten benytter.

Det innebærer at det er jernbanevirksomheten selv som er ansvarlig for at underlaget for autoriseringen er tilfredsstillende. Jernbanevirksomheten kan leie inn eksaminatorer forutsatt at eksaminatorene møter krav til kompetanse som virksomheten har vurdert som gode nok (jf sikkerhetsforskriften § 6-5 alternativt kravforskriften § 6-5). Videre kan virksomheten som underlag for egen autorisasjon benytte godkjenninger fra andre jernbanevirksomheter forutsatt at basis for disse godkjenningene er vurdert som tilfredsstillende av virksomheten. Autorisasjonsbeslutningen kan ikke settes bort.

8.6 Utførelse av korrektivt og preventivt vedlikehold av rullende materiell og infrastruktur

Utførelse av vedlikehold kan settes bort til leverandører. Generelle krav til leverandørstyring gjelder. Det innebærer at det er jernbanevirksomheten som er ansvarlig for at rullende materiell eller infrastruktur som brukes er i sikkerhetsmessig forsvarlig stand. Erfaring tilsier at det blant annet er viktig å minne om at de generelle krav til leverandørstyring også innebærer at jernbanevirksomheten må sørge for at personellet som utfører arbeidet møter kompetansekrav som jernbanevirksomheten har vurdert som gode nok (jf sikkerhetsforskriften § 6-5 eller kravforskriften § 6-5). Videre innebærer det blant annet også at jernbanevirksomheten må tilse at barrierer er synliggjort for vedlikeholdspersonellet iht. jernbanevirksomhetens prinsipper og krav knyttet til barrierer.

8.7 Opplæring av operativt personell

Opplæring av operativt personell (så som ombordpersonell, skiftere, opplastere, vedlikeholdspersonell eller trafikkstyrere) kan settes bort til leverandører. Det forutsettes at virksomheten selv har fastsatt eller tatt stilling til de kravene som skal oppfylles gjennom opplæringen (jf sikkerhetsforskriften § 6-5 eller kravforskriften § 6-5). Jernbanevirksomheten må også sikre at lærere/ veiledere/ instruktører som forestår opplæringen møter tilfredsstillende kompetansekrav.

8.8 Innleie av operativt personell

Operativt personell, så som ombordpersonell, skiftere, opplastere, vedlikeholdspersonell eller trafikkstyrere, kan leies inn. Det forutsettes at virksomheten har tatt stilling til at egne krav til kompetanse er oppfylt.

8.9 Innleie av rullende materiell

Rullende materiell kan leies inn. Generelle krav til leverandørstyring innebærer at det er jernbanevirksomheten selv som er ansvarlig for at materiellet til enhver tid er i sikkerhetsmessig forsvarlig stand.

8.10 Kjøp av spesialiserte tjenester for å overvåke/kontrollere driften

Slike tjenester omfatter for eksempel statistikk-kompetanse, kompetanse på materialeegenskaper eller NDT. Tilsynet har normalt akseptert innkjøp av denne type spesialiserte tjenester så fremt ansvarlig

personell har tilstrekkelig kompetanse til å spesifisere innkjøpskravene og forstå anvendelse og begrensninger av resultatet.

9 Erfaringer med kontrakter

I praksis bruker jernbanevirksomhetene kontrakter for å oppfylle jernbanelovgivningens krav til leverandørstyring. Tilfredsstillende styring av leverandører på områder som er nevnt over er derfor avhengig av at kontrakten som regulerer leverandørforholdet er tilfredsstillende utformet. Ofte skyldes mangler i kontrakter at utforming av kontrakten eller endringer i denne ikke er internt kvalitetssikret av ansvarlig personell med tanke på sikkerhet i jernbanevirksomheten.

Tilsynets erfaring er at det ofte er mangler i kontrakter som gjør at de ikke gir grunnlag for tilfredsstillende styring av leverandører. Som eksempler kan nevnes:

- Kontrakten er ikke dekkende eller tilstrekkelig spesifisert for det arbeidet som skal utføres
- Kontrakten plasserer ansvar hos leverandøren som etter jernbanelovgivningen ikke kan overlates til en leverandør som ikke har egen lisens og sikkerhetssertifikat (alternativt tillatelse)
- Kontrakten sikrer ikke at relevante krav til sikkerhetsstyring ivaretas av leverandørens styringssystem. Alternativt angis ikke klart hvilke bestemmelser i jernbanevirksomhetens eget sikkerhetsstyringssystem som leverandøren skal etterleve. Erfaringsmessig avdekkes for eksempel ofte mangler ved at:
 - Jernbanevirksomheten ikke har muligheter til kunne utføre tilfredsstillende målstyring fordi relevante data ikke kreves å gjøres tilgjengelig fra leverandøren
 - Hensiktsmessige bestemmelser om innsyn, rapportering og behandling av uønskede hendelser og avvik mangler
- Kontrakten er ikke signert av begge parter
- Kontrakten er ikke datert og/eller angir ikke når den gjelder fra eller til
- Kontrakten er utløpt på dato uten å være fornyet
- Kontrakten sikrer ikke rett til å gjennomgå og følge opp leverandørens sikkerhetsstyringssystem
- Kontrakten sikrer ikke at jernbanevirksomheten blir informert om endringer i relevante bestemmelser hos leverandøren eller sikrer ikke jernbanevirksomheten rett til ikke å akseptere endringer som leverandøren gjør i bestemmelser eller kompetanse
- Kontrakten fastsetter ikke kompetansekrav til personell som skal benyttes til utførelse av oppgaver av sikkerhetsmessig betydning
- Kontrakten sikrer ikke at personell er tilgjengelig i det omfang eller til de tider det er nødvendig

10 Henvendelser

Tilsynet ønsker å sikre at aktørene er kjent med gjeldende regelverk. Tilsynet har derfor fokus på veiledning. De som ønsker utdypende informasjon bes kontakte oss. Vi oppfordrer dessuten til å komme med tips om andre emner som dere mener bør være tema for veiledning.

Henvendelser rettes til:

Statens jernbanetilsyn, Wergelandsveien 3, 0167 Oslo

eller til:

post@sjt.no.