

Sikkerhetsseminar 29. oktober 2009- Erik Ø. Johnsen, direktør Statens jernbanetilsyn

Velkommen til jernbanetilsynets sikkerhetsseminar i 2009.

Det er med stor entusiasme jeg observerer at vi i år er omkring 230 personer i salen. Ikke fordi tallet i seg selv betyr så mye, og som dere ser har vi ikke invitert Guinness Rekordbok for å bevitne antallet, men fordi det sier noe om verdien av dette seminaret, om at programmet har fengst interesse og ikke minst at det gir en unik mulighet for mange til å treffe andre som er opptatt av sikkerhet på jernbanen og en gylden mulighet til også å bygge nettverk.

Vi er mange i salen, la meg ta evakueringsberedskap først. I tilfelle brann eller andre forhold som gjør at vi må ut i en fart så er det 7 rømningsveier fra salen.

Samlingssted etter en slik evakuering er på forsiden av bygget mot motorveien.

Vi har valgt å ikke trykke seminarhefter med foredrag eller noe annet materiale denne gangen. Erfaringen er at dette koster mer enn det smaker, ikke minst for miljøet.

Dere har alle fått program for dagen og alle foredragene fra seminaret vil være tilgjengelig på vår hjemmeside fra i morgen ettermiddag.

Jeg kan oppfordre alle til å laste ned foredragene for senere hendig referanse, og samtidig oppfordre alle til å tenke seg grundig om før dere eventuelt skriver dem ut. Papirkopier er oppskrytt.

Vi har et tett program i dag, og vi har ikke satt av egen tid til spørsmål og diskusjon. Det har en tendens til å bli langtrukket. Spørsmål og korte kommentarer til det enkelte foredrag er selvsagt hjertelig velkomment. Det skal vi ha tid til.

Vi skal ha en pause om en times tid, vi skal ha lunsj kl. 12 og en ny pause litt før 2. Vi håper alle vil benytte pausene til faglig prat med gamle og nye kjente, og ikke minst under lunsjen har vi tenkt stående buffet og oppfordrer alle til å sirkulere heller enn å finne seg et bord med gamle kjente.

I dag er det lov å snakke med mat i munnen.

For de som måtte ha planlagt en punktlig avgang så skal seminaret være slutt kl. 15 – temmelig presis.

For det nasjonale nettet har jernbanesektoren den senere tiden blitt tilgodesett med betydelig økte midler. Mye av dette faller i fanget på Jernbaneverket som infrastrukturforvalter, men raskt er det tenkt å komme alle til gode i form av både bedre og mer infrastruktur.

Etter hvert som markedene åpnes for konkurranse på sporet er det også flere aktører som finner sine nisjer i bransjen. I første omgang er det godsoperatørene som har blitt flere, men om litt er det vel mulig at det også blir flere på sporet som tilbyr persontransport.

I tillegg er det mange som ser sine nisjer i leveranse av varer og tjenester til denne sektoren.

Lokaltrafikken, det være seg både t-bane og trikk, har også sett en positiv utvikling, men også en mye tøffere hverdag. I prinsippet er nok utfordringene ikke så ulike de for det nasjonale nettet.

Vi ser etter hvert at det bildet vi som tilsyn skal følge opp blir stadig mer komplekst, samtidig øker aktivitetsnivået på flere områder. I tillegg har tilsynet den senere tiden fått flere nye oppgaver.

Vi skal gjøre vårt beste for ikke å bli en flaskehals i forhold til de mange oppgavene vi etter hvert skal løse. Vi har mange spennende oppgaver, og det er et spennende miljø.

Vi trenger flere skarpe hoder, på hjemmesiden vår beskriver vi hva vi er på jakt etter til enhver tid.

Det er forøvrig gratis å besøke hjemmesiden vår og der finner dere etter hvert mye nyttig informasjon.

Men dette er ikke en rekrutteringskampanje, det viktigste for at vi ikke skal bli en flaskehals er faktisk det arbeidet dere og deres virksomhet gjør.

Et godt sikkerhetsarbeid hos dere reduserer behov for ressursbruk hos oss. Det er nesten skremmende å se hvor mye ressurser som tilsynelatende brukes unødig, både hos oss og hos dere, fordi grunnarbeidet ikke er tilstrekkelig godt. Ompuss, som det så fint ble kalt i militæret, er direkte kostbart.

Og, det skjer ikke nødvendigvis fordi kunnskapen om hva som er nødvendig er mangelfull, eller fordi rutinene for hvordan ting må gjøres er dårlige. Det er minst like ofte mangel på holdninger eller forståelse.

Og da nærmer vi oss det sentrale temaet for dagen i dag – sikkerhetskultur.

Vi har fått departementsråd Eva Hildrum til å åpne seminaret for oss i dag.

I en tid med nylig skifte i sjefsstolen for politisk ledelse i departementet vet jeg at Eva har en travel hverdag, men hun har likevel valgt å komme til sikkerhetsseminaret i dag og blir værende så lenge tiden tillater.

Det er for meg et budskap om engasjement, så la oss komme i gang – hva er departementrådens budskap til oss på starten av seminaret i dag?

Eva Hildrum, mikrofonen er din.

## ***Sikkerhetskultur - utfordringer sett fra tilsynets ståsted***

Vi har valgt ”sikkerhetskultur” som en rød tråd i dette seminaret.

Hva ”sikkerhetskultur” er, kan det sikkert være delte oppfatninger om, og vi har ikke lagt et poeng i at dere ved slutten på dagen skal ha en likelydende definisjon i bakhodet.

Vi vil få belyst noen relevante problemstillinger og tema. Det i seg selv er spennende.

Så tenker vi at dette både skal synliggjøre utfordringer som tilsynet ser i de daglige aktiviteter hos de enkelte aktørene, men også å bidra til og skape en plattform for videre diskusjon og refleksjon hos dere og de aktørene dere representerer for å igjen å sikre at dere er i stand til å ivareta sikkerheten på tilfredsstillende vis i forhold til krav i lov og forskrift.

Vi har tilsikt et funksjonelt regelverk for styring av jernbanevirksomheten i Norge. Kravene er i liten grad teknisk spesifikke og det er opp til virksomhetene å etablere løsninger som tilfredsstillende kravene. Mulighetene er da mange, men det er også utfordringene.

Jernbanetilsynet har veiledningsplikt ovenfor de som kommer inn under jernbanelovgivningen, og med endringer i lovgivningen det siste året er det flere som omfattes enn tidligere. Også i forhold til de som ikke omfattes av lovgivningen vil tilsynet bistå med veiledning i den grad ressursene strekker til.

Veiledning vil i stor grad være knyttet til forståelse av lov og forskrift og de krav som settes til den som skal drive eller har en rolle mot jernbanevirksomhet.

Som mange etter hvert har erfart legger ikke tilsynet til grunn at vi skal veilede i valg av løsninger. Det er vår rolle å ta stilling til om valgte løsninger tilfredsstillende kravene i jernbanelovgivningen, enten det gjelder prosedyrer, tekniske løsninger for rullende materiell eller infrastruktur eller rutiner for arbeidsutførelse for å nevne noe.

Men det er aktørene selv som må komme frem til hvilke løsninger som er ønskelig og tilstrekkelig i forhold til egen virksomhet og egne utfordringer, og basert på en grundig kunnskap om rammebetingelser og forutsetninger og så videre for det de skal drive.

Det er en utfordring sett fra tilsynets ståsted når og dersom virksomhetene ukritisk baserer sine løsninger på diskusjoner med tilsynet hvor det har fremkommet synspunkter på tekniske eller operative problemstillinger. Ofte er det slik at tilsynet i sin uformelle diskusjon med aktørene om løsninger ikke har oversikt over alle fasetter som er knyttet til en problemstilling eller løsning. Aktøren forutsettes å ha denne totaloversikten ved valg av løsninger. Men det forutsetter en kultur som gir rom for og forventer godt og tilstrekkelig sikkerhetsarbeid.

Siden tilsynet ble etablert i 1996 har vi gjennomført en lang rekke tilsyn med ulik fokus og mot de fleste aktørene. Dette har i stor grad vært systemtilsyn, det vil si tilsyn med at virksomhetene har etablert systemer som i det minste ivaretar de krav som er satt lover og forskrifter, men også at systemene er relevante, at de er tilpasset det de er ment å styre og at de er tilstrekkelige og dekkende.

Like viktig har det vært at de som skal bruke systemet er kjent med det og faktisk bruker det. For å faktisk verifisere at systemet er og virker tilfredsstillende er det ofte tatt stikkprøver i den operative delen av virksomheten.

Det vi ofte har sett er at systemene ikke er dekkende, eller at systemene ikke er tilgjengelige og tilpasset den som skal bruke dem, eller at de som skal bruke dem ikke kjenner systemet eller at ledelsen i selskapene ikke i tilstrekkelig grad har hatt synlige forventninger om at systemet faktisk skal være dekkende og at det skal følges.

Det er en utfordring sett fra tilsynets side at aktørene i stor grad fokuserer ensidig på de eksemplene tilsynet har funnet i revisjoner som indikasjon på at systemer eller løsninger ikke fungerer som de skal, ikke er relevant og dekkende eller ikke er tatt i bruk som forutsatt.

Virksomhetene har ofte stor fokus på revisjonsbevisene og på å rette disse, men ofte mindre forståelse for at det er de bakenforliggende svakheter som det er viktigst å rette opp, og som ofte fanger langt ut over de konkrete revisjonsbevisene tilsynet har sett.

Det er jo heller ikke slik at virksomheten etter en revisjon fra Jernbanetilsynet er godkjent på alle områder som det ikke er identifisert avvik på. Det kan være mye tilsynet ikke ser. Uansett er det virksomhetenes ansvar å drive sikkerhetsmessig forsvarlig og ha de nødvendige systemer for å gjøre det.

Sikkerhetskultur har ikke vært et sentralt tema for våre revisjoner. På den annen side er sikkerhetskultur en nødvendig forutsetning for styrt sikkerhet. Det hjelper ikke hvor gode beskrivelsene av oppgaver, forventninger eller systematikk er hvis det ikke brukes. Avstanden mellom liv og lære må være minimal, og god sikkerhetskultur er et sentralt stikkord.

For noen dager siden leste jeg en artikkel om en virksomhet som mente de hadde nådd nullvisjonen. Jeg ville heller tolket det som en nullversjon. Ett år eller to uten alvorlig skade eller drepte kan være et signal om mye godt sikkerhetsarbeid og god sikkerhetskultur. Men erfaring tilsier at det ikke er noen grunn til å stoppe opp eller ta lange hvileskjær i sikkerhetsarbeidet. Ulykkespotensialet er fortsatt i høyeste grad tilstede og marginene er ofte små.

Tilsynet får rapportert svært mange jernbanehendelser hvert år. Størrelsesorden 8-10 000. De aller, aller fleste har betydelig margin mot alvorlige ulykker. De bidrar til å etablere et bilde om hvor det ligger svakheter i systemet som over tid eller under endrede betingelser kan føre til mer alvorlige hendelser. Andre har så absolutt potensial til å kunne medføre svært alvorlige hendelser og ulykker under tildels ubetydelig endrede betingelser. At det ikke har gått verre i flere situasjoner kalles på godt norsk - flaks.

En lokfører sa for noen dager siden til meg at dersom det finnes en gud var han ikke et øyeblikk i tvil om at gud var på jernbanens side, for hendelsene hvor de små marginene var på vår side i forhold til å unngå alvorlige ulykker var mange, og noen ganger var det bare ubegripelig at det gikk godt.

Det var nok ikke vitenskap og statistisk analyse bak dette utsagnet, men oppfatningen om at ting i mange tilfeller går betraktelig bedre enn det kunne gått, er reell.

Det kan synes som Murphys lov om at "alt som kan gå galt, vil gå galt, og når flere ting kan gå galt så er det den ting som vil forårsake mest skade som går galt" ikke gjelder for jernbane. Og det skal vi være glade for.

Når tog kjører i ras og går av sporet med hundrevis av passasjerer ombord og de mest alvorlige skaden er blåmerker og små kutt, eller når deler av skinnehodet er borte på en strekning hvor togene kan passere i 210 km/t og flere tog har passert stedet uten skade så er det flaks, ikke styring. Og eksemplene er mange.

Det er helt klart for meg at nullvisjonen fortsatt er langt unna, selv om statistikken isolert sett viser en positiv utvikling når det gjelder alvorlig skade og drepte på jernbanen.

Jernbaneverket har en sentral rolle når det gjelder å tilrettelegge for sikker jernbane i Norge. De har hatt store utfordringer på dette området i lang tid, ikke minst knyttet til kultur. Det har de fortsatt, og om ikke lenge skal vi få høre litt om hva Jernbaneverket gjør med det.

Men først litt teori om utvikling av organisasjonskultur.

### *Hvordan skape sikkerhetskultur i en sammensatt/ kompleks organisasjon*

Etter hvert er de fleste som driver jernbanevirksomhet, enten de er store eller små, enten de driver godstrafikk eller persontrafikk, enten de driver på det nasjonale sporet eller på lokale baner kjennetegnet av å være mer eller mindre sammensatt og kompleks i sin organisering.

Det ligger nesten i sakens natur at med stadig sterke krav til effektivitet, økonomisk avkastning eller produksjonsvolum, og med stadig flere til å kjempe om beinet er det behov for alle til å se seg om etter effektive løsninger.

I praksis ser vi oftere og oftere komplekse konstellasjoner med eiere, budsjettmyndighet, driftsansvar, innkjøpsmyndighet, vedlikeholdsleverandører og underleverandører og så videre i mer eller mindre ulike organisasjoner, med ulike oppdragsgivere og med ulike prioriteringer i forhold til økonomi, kundefokus, myndighetsfokus og så videre.

Dette er i utgangspunktet ikke annet enn en utfordring i forhold til kravene som stilles i jernbanelovgivningen til de som skal drive jernbane.

Men utfordringen viser seg i mange tilfeller å være stor. Vi ser at lysten til å drive jernbane i flere tilfeller ikke står helt til evnen når jernbanelovgivningen skal forstås og følges.

Det er også slik at flere av interessentene i dette bildet faktisk ikke er underlagt jernbanelovgivningen.

Ta eksemplet trikk og t-bane i Oslo. Oslo T-banedrift har tillatelse til å drive jernbane, det samme har Oslostrikken, mens eieren og oppdragsgiveren – Oslo kommune og Ruter for å nevne to, ikke er underlagt jernbanelovgivningen.

Likeledes skal Bergen Bybane etter hvert drive jernbane og må ha tillatelse både til drift av infrastruktur og trafikkutøvelse, eller for å si det mer presist; den som skal ha det sikkerhetsmessige ansvaret må ha slik tillatelse. Og igjen, det er mange brikker og funksjoner som skal på plass og det er på ingen måte slik at alt ansvar blir liggende i en og samme organisasjon.

Fellesnevneren er at organiseringen er kompleks. Jeg skal ikke på noen måte prøve å belyse det videre, men en åpenbar utfordring for de som skal drive jernbane i dette regimet er å ha tilfredsstillende styring på sikkerheten.

En god sikkerhetskultur kan gjøre utfordringene letter å håndtere. Nå skal vi få høre litt om hvordan Oslo T-banedrift håndterer den utfordringen.

Vi hadde også satt på programmet et innlegg fra Bergen Bybane om hvordan de forbereder arbeidet med å skape sikkerhetskultur, men vi har fått avbud på grunn av influensaliknende symptomer.

Vi tar avbudet som et signal om god sikkerhetskultur og det gir oss samtidig litt mer tid til spørsmål og svar nå på slutten av dagen.

Men først Oslo T-banedrift.