

# Veiledning om tilsynets praksis vedrørende virksomhetenes målstyring (veiledning om målstyring)

Utgitt første gang: 07.06.2010. Oppdatert: 02.05.2012

<b>1</b>	<b>Bakgrunn</b> .....	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Hensikt</b> .....	<b>2</b>
<b>3</b>	<b>Omfang</b> .....	<b>2</b>
<b>4</b>	<b>Sentrale krav</b> .....	<b>2</b>
<b>5</b>	<b>Generelt om målstyring</b> .....	<b>2</b>
5.1	Målstyring – en del av sikkerhetsstyringen.....	2
5.2	Sammenheng mellom mål, sikkerhetspolitikk og akseptkriterier .....	3
5.3	Krav til målbarhet.....	4
5.4	Kontinuerlig forbedring.....	4
5.5	Planer for måloppnåelse.....	5
<b>6</b>	<b>Vanlige tilsynsspørsmål om målstyring</b> .....	<b>5</b>
<b>7</b>	<b>Henvendelser</b> .....	<b>6</b>
<b>Vedlegg: Oversikt over sentrale krav:</b> .....		<b>6</b>
	Tilsynets kommentar til § 4-2.....	7

## **1 Bakgrunn**

Målstyring har erfaringsmessig vist seg å være en utfordring for mange av jernbanevirksomhetene.

Utforming av sikkerhetsmål som er hensiktsmessig å styre etter i praksis på ulike nivåer, og som henger logisk sammen med sikkerhetspolitikk og akseptkriterier, viser seg ofte å være krevende.

## **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 denne veilederen på basis av nye erfaringer.

## **3 Omfang**

Denne veiledningen konsentrerer seg om utforming av målformuleringer, tilpassing av sikkerhetsmål til virksomhetens sikkerhetspolitikk og akseptkriterier samt praktisk bruk av målene i sikkerhetsarbeidet.

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**

Forskriftskrav med tilhørende kommentarer som er særlig sentrale for dette tema finnes i vedlegg til denne veiledningen.

## **5 Generelt om målstyring**

### **5.1 Målstyring – en del av sikkerhetsstyringen**

Det settes krav til at virksomhetene skal utøve sikkerhetsstyring (jf. sikkerhetsstyringsforskriften § 2-2/kravforskriften § 4-1) og at denne skal settes i system (jf. sikkerhetsstyringsforskriften § 3-1/kravforskriften § 4-2). Det innebærer at sikkerhetsmål ikke kan utformes isolert, men må ses i sammenheng med andre elementer i sikkerhetsstyringen slik at for eksempel mål, planer, sikkerhetspolitikk og akseptkriterier danner en logisk sammenheng.

Vår tilsynsvirksomhet avdekker ofte at en slik sammenheng er mangelfull. Av og til ses eksempler på at de ulike elementene i sikkerhetspolitikken ikke videreføres i målformuleringene. Andre ganger ser vi at virksomheten har en svært ambisiøs sikkerhetspolitikk eller svært høye sikkerhetsmål (for eksempel å være det sikreste jernbaneselskap i Norge), mens man har valgt akseptkriterier som innebærer at man aksepterer et gjennomsnittlig sikkerhetsnivå eller til og med et lavere sikkerhetsnivå enn andre selskaper.

Målene bør så langt det er mulig periodiseres slik at virksomheten gjennom hele året kan følge utviklingen, og sette inn tiltak på et tidlig stadium dersom det fremkommer avvik. Krav om sikkerhetsstyring innebærer at virksomheten aktivt styrer sikkerheten. Det innebærer at mål skal brukes aktivt i virksomhetens drift. Ved tilsyn erfares ofte at virksomheten bruker målene passivt og retrospektivt. Dette innebærer at det ved slutten av året vurderes om målene er oppnådd i stedet for å følge med måloppnåelse underveis og sette inn tiltak når utviklingen går feil vei.

Det er viktig å skille mellom sikkerhetsmål og oppfyllelse av krav i jernbaneloven med forskrifter. Tilsynet registrerer ofte at sikkerhetsmål (og det samme gjelder sikkerhetspolitikk) formuleres identisk med krav i jernbanelovgivningen. For eksempel er et mål som er angitt som *"Det er et mål at virksomheten skal ha barrierer som reduserer sannsynligheten for at faresituasjoner utvikler seg"* ikke tilfredsstillende fordi det er et forskriftskrav (jf. sikkerhetsstyringsforskriften § 2-3/ kravforskriften § 3-3) og ikke et konkret mål som kan brukes i driften av virksomheten. Forskriftsbestemmelser er absolutte minimumskrav som skal oppfylles, mens mål er føringer som virksomhetene står fritt i å utforme. I tilsynets kommentarer til forskriftskravet heter det for eksempel at mål *"skal benyttes for å rettlede sikkerhetsarbeidet, foreta prioriteringer i sikkerhetsarbeidet og til bruk for kontinuerlig forbedring av sikkerheten"*.

## 5.2 Sammenheng mellom mål, sikkerhetspolitikk og akseptkriterier

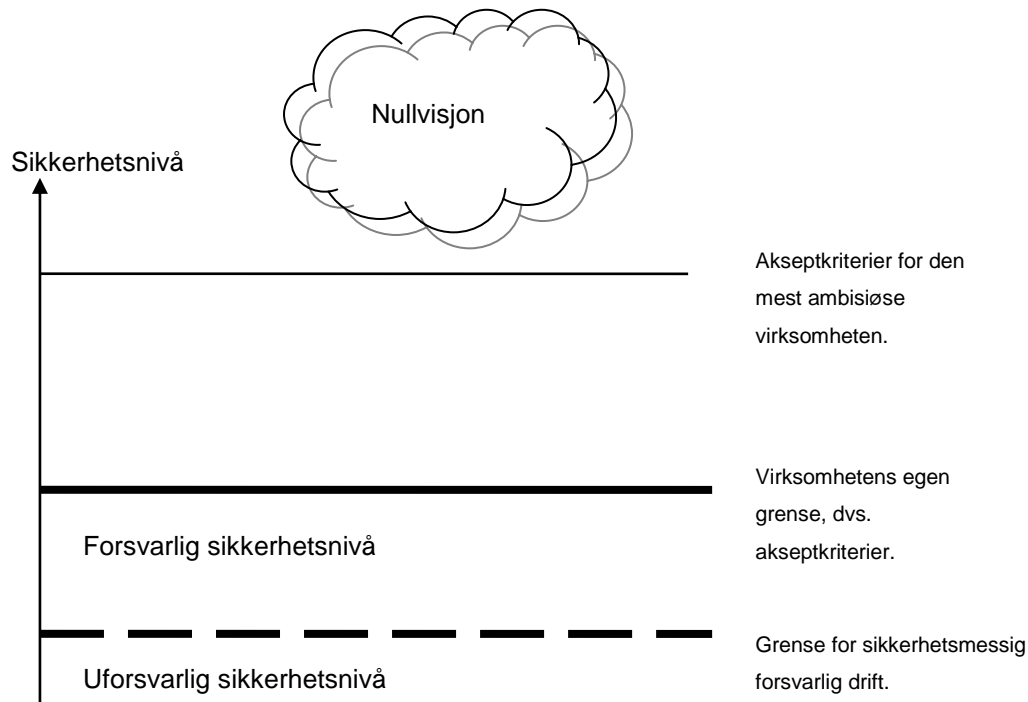
Tilsynets erfaring er at de overordnede beskrivelser i styringssystemene til virksomhetene noen ganger kan inneholde målformuleringer som er plassert i ulike avsnitt i styringssystemet og i ulike varianter. Det kan ofte være vanskelig for de ansatte og tilsynet å se hva som er virksomhetens mål, hva som er ulike typer overordnede krav og hva som er sikkerhetspolitikk. Kravet om å formidle sikkerhetspolitikken til alt personell blir for eksempel erfaringsmessig krevende når skillet mellom mål, sikkerhetspolitikk og andre krav ikke er tydelige.

Av kommentarene til sikkerhetsstyringsforskriften § 4-2 (alternativt kravforskriften § 3-1) fremgår at sikkerhetspolitikken omfatter overordnede prinsipper som skal danne utgangspunkt for fastsettelse av mål, fordi forskriftene legger opp til at sikkerhetspolitikken inneholder mer overordnede/grunnleggende bestemmelser enn det målbeskrivelser gjør.

Virksomhetene velger ofte å benytte andre betegnelser enn "sikkerhetspolitikk". Det er akseptabelt så lenge virksomhetene har et bevisst forhold til hvilke beskrivelser som svarer ut forskriftens krav til sikkerhetspolitikk og hvilke beskrivelser som svarer ut krav til målformuleringer mv.

Sammenhengen mellom de ulike elementene kan kort beskrives som følger:

- **Sikkerhetspolitikk** er de overordnede prinsipper for sikkerhetsarbeidet som er kortfattet formulert slik at de er egnet til å formidles til hele organisasjonen. Sikkerhetspolitikken skal være utgangspunkt for fastsettelse av mål og for akseptkriteriene (jf tilsynets kommentarer til sikkerhetsstyringsforskriften § 4-2/ kravforskriften § 3-2 første ledd).
- **Akseptkriterier** (jf sikkerhetsstyringsforskriften § 4-4/ kravforskriften § 5-1) er kriterier som angir grenser for hva som er akseptabel risiko for virksomheten. Dersom disse overskrides må tiltak iverksettes eller aktiviteten stanses. Akseptkriteriene kan ikke i noe fall angi grenser som ligger lavere enn grensen mot et uforsvarlig sikkerhetsnivå, men dersom ambisjonene angitt i sikkerhetspolitikken er høye, vil akseptkriteriene naturlig settes høyere enn bare å sikre et nivå som ikke er uforsvarlig.



**Figur 1 Sammenheng mellom sikkerhetsnivå og akseptkriterier**

- **Sikkerhetsmål** skal bidra til en operasjonalisering av prinsippene i sikkerhetspolitikken. Målene skal brukes til å styre etter. Det er ikke slik at overskridelse av mål innebærer at aktiviteter må stanses eller tiltak iverksettes slik at mål oppfylles umiddelbart, slik tilfelle er ved overskridelse av akseptkriterier. Det innebærer derimot at ledelsen må vurdere hvilke tiltak, for eksempel av mer langsiktig, styringsmessig karakter, som skal iverksettes.

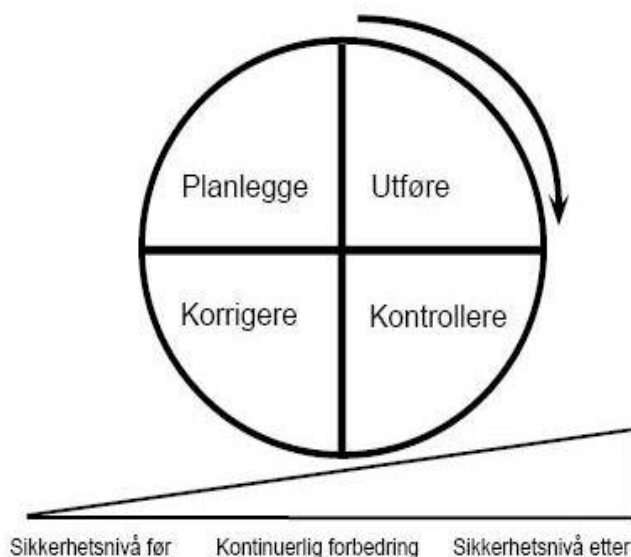
### 5.3 Krav til målbarhet

For å kunne utøve aktiv styring i en større virksomhet er det normalt behov for å ha en målstruktur med overordnede mål som er brutt ned på et hensiktsmessig nivå, for eksempel avdelingsnivå eller funksjonsnivå. På denne måten kan virksomheten synliggjøre hvilke bidrag den enkelte avdeling eller funksjon må yte for at de overordnede målene skal kunne nås. I en liten virksomhet kan det være tilstrekkelig med ett målnivå. Når forskriftene også krever kvantitative mål (ikke bare kvalitative) (jf. sikkerhetsstyringsforskriften § 4-3/ kravforskriften § 3-2) er det fordi virksomhetene skal kunne registrere måloppnåelse og korrigere kursen ved behov. Det er viktig at virksomheten har tilgang til hensiktsmessige registreringer som kan brukes til å vurdere oppfyllelse av de kvantitative mål virksomhetene setter. Tilsynet ser virksomheter som for eksempel setter som mål at de skal være det sikreste transportmiddel på en gitt strekning, uten at de har tilgang til data om sikkerhetsytelsen til de andre transportmidlene på strekningen, eller at disse dataene oppdateres så sjelden at det blir uhenktsmessig å bruke dem i den daglige styringen eller at statistikk om egne sikkerhetsytelser er så begrenset at tallene ikke er signifikante.

### 5.4 Kontinuerlig forbedring

Målene skal også bidra til å oppfylle prinsippet om kontinuerlig forbedring (jf. kommentarer til sikkerhetsstyringsforskriften § 2-2/ kravforskriften § 3-2, første ledd). Mange virksomheter strever

erfaringsmessig med å forholde seg til dette prinsippet. Virksomheten kan velge å stramme inn på de kvantitative målene for hvert år, som en måte å styre etter dette prinsippet på.



**Figur 2 Kontinuerlig forbedringsarbeid**

### **5.5 Planer for måloppnåelse**

Det er tilsynets erfaringer at planer om tiltak for måloppnåelse ofte ikke er avstemt mot målene og fullt ut dekkende for disse. Det erfares noen ganger at virksomheten ikke kan vise til en logisk sammenheng mellom det enkelte plantiltak og det målet (eller de målene) tiltaket retter seg mot. Av og til erfares også at planene mangler tiltaksfrister eller angivelse av ressurser. Dette ivaretar ikke hensikten med forskriftens krav om planer (jf. kommentarer til sikkerhetsstyringsforskriften § 4-3/ kravforskriften § 3-2.)

## **6 Vanlige tilsynsspørsmål om målstyring**

Følgende er typiske spørsmål som virksomheten må forvente at tilsynet søker svar på i dokumentgjennomgang av styringssystemet eller i tilsynsintervjuer:

1. Hvordan er målene utledet?
2. Er det en logisk sammenheng mellom mål, sikkerhetspolitikk og akseptkriterier?
3. Er målene reelle mål eller bare en gjengivelse av myndighetskrav?
4. Er mål brutt ned på et hensiktsmessig nivå, evt. supplert med nødvendige parametre for måloppnåelse?
5. Er målene egnet til å måle oppnåelse mot?
6. Finnes datagrunnlag (statistikk, registreringer mv) som muliggjør måling?
7. Styres det løpende mot mål, eller brukes målene bare for å betrakte "kjølvannet"?
8. På hvilken måte kan virksomheten vise at det arbeides målrettet med kontinuerlig forbedring?
9. Er det etablert planer som har en klar sammenheng med målene og er planene dekkende for målene?

10. Er planene fullstendige mht å angi tiltaksfrister og ressurser?
11. Hvordan er relevante mål formidlet til leverandører og hvordan følges de opp?
12. Evalueres måleoppnåelse og planer i ledelsens gjennomgang?
13. Evalueres hensiktsmessigheten/ kvaliteten på målene regelmessig?

## 7 Henvendelser

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

Henvendelser rettes til:

[post@sjt.no](mailto:post@sjt.no)

eller til:

Statens jernbanetilsyn, Postboks 7113 St. Olavs plass, 0130 Oslo

## Vedlegg: Oversikt over sentrale krav:

Følgende forskriftskrav med tilhørende kommentarer er særlig sentrale for temaet målstyring:

Det nasjonale jernbanenettet	Utenfor det nasjonale jernbanenettet,
<p><b>Sikkerhetsstyringsforskriften</b>  <b>§4-2. Sikkerhetspolitikk</b></p> <p><i>Jernbanevirksomhetens øverste ledelse skal utarbeide en dokumentert sikkerhetspolitikk. Sikkerhetspolitikken skal:</i></p> <p>a) <i>angi prinsipper for arbeidet med sikkerheten,</i></p> <p>b) <i>være formålstjenelig som et rammeverk for etablering og gjennomgåelse av sikkerhetsmål,</i></p> <p>c) <i>være innarbeidet på alle nivåer i jernbanevirksomheten, og</i></p> <p>d) <i>være formidlet til alle som arbeider for eller på vegne av jernbanevirksomheten.</i></p>	<p><b>Kravforskriften</b>  <b>§3-1. Sikkerhetspolitikk</b></p> <p><i>"Jernbanevirksomheten skal ha en sikkerhetspolitikk som er forankret hos organisasjonens øverste leder og formidlet til alt personell."</i></p> <p><b>Tilsynets kommentar til § 3-1</b></p> <p><i>"Formålet med bestemmelsen er å stille krav til at det eksisterer grunnleggende prinsipper for sikkerhet i den virksomhet som drives, og at disse er kommunisert i virksomheten. Jernbanevirksomhetens øverste leder skal beslutte overordnede hensikter og retning for sikkerhet for den virksomhet som drives. Sikkerhetspolitikken skal gjøres kjent for alt personell som utfører arbeidsoppgaver som kan ha betydning for sikkerheten. Sikkerhetspolitikken skal benyttes som grunnlag</i></p>

### **Tilsynets kommentar til § 4-2**

Sikkerhetspolitikken skal benyttes som grunnlag for fastlegging av sikkerhetsmål, jf. § 4-3 og risikoakseptkriterier, jf. § 4-4.

### **§ 4-3. Sikkerhetsmål**

"Jernbanevirksomhetens øverste ledelse skal utarbeide kvalitative og kvantitative mål som er egnet til å opprettholde og, i den grad det er nødvendig, forbedre sikkerheten. Målene skal utformes i tråd med virksomhetens sikkerhetspolitikk. Videre skal målene være utformet slik at resultatene av arbeidet med sikkerheten kan sammenlignes med målene.

Jernbanevirksomheten skal ha planer som viser når og hvordan de fastsatte målene for sikkerheten skal oppnås."

### **Tilsynets kommentar til § 4-3**

Første ledd:

Utgangspunktet ved fastsettelse av sikkerhetsmålene er sikkerhetspolitikken jf. § 4-2 og risikoakseptkriteriene jf. § 4-4 og målene skal benyttes for å rettlede sikkerhetsarbeidet og foreta prioriteringer i sikkerhetsarbeidet. Målene skal også benyttes i arbeidet med å opprettholde det etablerte sikkerhetsnivået og i den grad det er nødvendig til forbedring av sikkerheten, jf. § 2-2 og kommentaren til denne bestemmelsen.

Annet ledd:

Jernbanevirksomhetens planer for hvordan sikkerhetsmålene skal oppnås bør som minimum inneholde opplysninger om måten målene skal oppnås på, ressurser, tidsplaner for oppnåelse osv. Oppfyllelse av slike planer skal regelmessig etterprøves og resultater fra etterprøvingen skal inngå som en del av underlaget for ledelsens gjennomgåelse av sikkerhetsstyringssystemet, jf. § 4-8. Se for øvrig også veiledning om målstyring.

### **§ 2-2. Krav om sikkerhetsstyring**

"Jernbanevirksomheten skal utøve sikkerhetsstyring av den virksomheten som

for fastlegging av sikkerhetsmål, jf. § 3-2 og akseptkriterier, jf. § 5-1."

### **§ 3-2. Sikkerhetsmål**

"Jernbanevirksomheten skal ha kvalitative og kvantitative mål som er egnet til å opprettholde og forbedre sikkerheten. Målene skal være utformet slik at resultatene kan sammenlignes med målene.

Jernbanevirksomheten skal ha planer som viser hvordan de fastsatte målene for sikkerhet skal oppnås."

### **Tilsynets kommentar til § 3-2**

"Formålet med bestemmelsen er å stille krav til at det eksisterer konkrete, etterprøvbare mål for sikkerhet i virksomheten som helhet, og for de enkelte tjenester, virksomhetsområder el.

Første ledd:

Sikkerhetsmål skal fastsettes med utgangspunkt i sikkerhetspolitikken, jf. § 3-1, og akseptkriteriene, jf. § 5-1, og målene skal benyttes for å rettlede sikkerhetsarbeidet, foreta prioriteringer i sikkerhetsarbeidet og til bruk for kontinuerlig forbedring av sikkerheten, jf. § 2-1.

Sikkerhetsmålene kan utformes som et hierarki av overordnede mål med spesifisering for tjenester, virksomhetsområder el. Målene skal være konkrete nok til å kunne sammenlignes med resultater fra sikkerhetsarbeidet.

Annet ledd:

Jernbanevirksomhetens planer for hvordan sikkerhetsmålene skal oppnås bør som minimum inneholde opplysninger om måten målene skal oppnås på, tidsplan for oppnåelse osv. Oppfyllelse av slike planer skal regelmessig etterprøves og resultater fra etterprøvingen skal inngå som en del av underlaget for ledelsens gjennomgang av sikkerhetsstyringssystemet, jf. § 4-4".

### **§ 4-1. Sikkerhetsstyring**

"Jernbanevirksomheten skal utøve sikkerhetsstyring av den virksomhet som drives."

### **§ 4-2. Krav om sikkerhetsstyringssystem**

"Jernbanevirksomheten skal ha et sikkerhetsstyringssystem."

drives med det formål at det etablerte sikkerhetsnivået på jernbanen opprettholdes og i den grad det er nødvendig forbedres.

Sikkerhetsstyring skal utøves på alle nivåer i organisasjonen. Jernbanevirksomheten skal også sikre at sikkerhetsstyring utøves i oppgaver som utføres av leverandør."

### **§ 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 eller i medhold av jernbanelovgivningen, samt krav i og vilkår fastsatt i deres sikkerhets sertifikat."

### **§ 4-4. Risikoakseptkriterier**

"Den øverste ledelsen har ansvaret for å

### **§ 5-1. Akseptkriterier**

"Jernbanevirksomheten skal ha akseptkriterier for alle forhold av betydning for sikkerheten, vurdert ut fra sannsynlighet og konsekvens.

Vurderingene som ligger til grunn for utformingen av kriteriene skal fremgå.

### **Tilsynets kommentar til § 5-1**

"Formålet med bestemmelsen er å stille krav til at jernbanevirksomheten har fastlagt et nivå for akseptabel risiko, tilpasset den virksomheten som drives. Akseptkriteriene skal være forankret i virksomhetens sikkerhetspolitikk, jf. § 3-1.

....

Akseptkriteriene skal også bidra til at jernbanevirksomheten opprettholder og forbedrer sitt etablerte sikkerhetsnivå, jf. § 2-1."



etablere risikoakseptkriterier for blant annet enkeltrisiko for passasjerer, personell, inkludert leverandørers personell, brukere av planoverganger, personer som befinner seg på jernbaneanlegg ulovlig, tredjepersoner, jernbanemateriell, jernbaneinfrastruktur, eiendom utenfor jernbanen, samt for samfunnsrisiko. Risikoakseptkriteriene skal være basert på sannsynlighet (frekvens) og konsekvens. Vurderingene som ligger til grunn for utformingen av kriteriene skal dokumenteres."

#### **Tilsynets kommentar til § 4-4**

*Formålet med bestemmelsen er å stille krav til at den øverste ledelsen i jernbanevirksomheten har fastlagt et nivå for akseptabel risiko, tilpasset den jernbanevirksomheten som drives.*

*Akseptkriteriene skal være forankret i jernbanevirksomhetens sikkerhetspolitikk, jf. § 4-2. Akseptkriterier benyttes for å måle resultater av risikovurderinger, dvs. som beslutningskriterier i forbindelse med valg av løsning som tas basert på risikovurderinger. Akseptkriterier skal være fastlagt før risikovurderingen gjennomføres og de må være hensiktsmessige samt tilpasset risikovurderingens nivå. Akseptkriterier kan være kvalitative eller kvantitative. Dersom risikoen overstiger jernbanevirksomhetens akseptkriterier, må det iverksettes tiltak for å bringe risikoen innenfor akseptkriteriene. Akseptkriteriene skal også bidra til at jernbanevirksomheten opprettholder og i den grad det er nødvendig forbedrer sitt etablerte sikkerhetsnivå, jf. § 2-2 og kommentaren til bestemmelsen.*