

Jernbane- direktoratets rolle i krisehåndtering og beredskap

Svar på oppdrag 07-2024, versjon 2.0

Innhold

1	Bakgrunn	3
1.1	Oppdrag.....	3
1.2	Sektorens organisering.....	3
2	Rammer og føringer for beredskap i jernbanesektoren.....	6
2.1	Jernbanedirektoratets rolle og ansvar.....	6
2.2	Strategi for samfunnssikkerhet i transportsektoren	6
2.3	Regelverk.....	7
3	Samfunnsverdier og risiko	10
3.1	Trafikksikkerhet	10
3.2	Samfunnssikkerhet.....	10
3.3	Statssikkerhet	10
3.4	Restrisiko og beredskap.....	11
4	Jernbanedirektoratets roller gjennom fasene i krisespekteret.....	12
4.1	Fasene i større uønskede hendelser	12
	Fase 1: Kjenne og forstå risiko og sårbarhet	13
	Fase 2: Forutse/forberede mulige større hendelser	13
	Fase 3: Absorbere/motstå akutt påkjenning fra hendelsen	14
	Fase 4: Respondere/gjenvinne en normal situasjon.....	14
	Fase 5: Tilpasse/lære og føre innsikt tilbake til forberedende fase.....	15
4.2	Erfaringer fra større uønskede hendelser i sektoren	15
4.3	Spesifikke erfaringer fra ekstremværet Hans.....	16

1 Bakgrunn

1.1 Oppdrag

Dokumentet er svar på oppdrag 7-24 fra Samferdselsdepartementet, gitt i tildelingsbrev for 2024, titulert **Jernbanedirektoratets rolle i krisehåndtering og beredskap**.

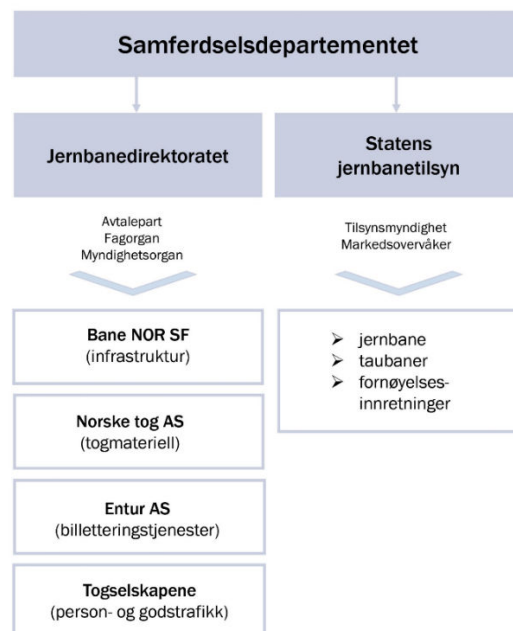
Oppdraget:

Jernbanedirektoratet skal beskrive, vurdere og foreslå hvordan direktoratets rolle bør utøves i kriser og beredskapssituasjoner, både i lys av ulike aktørers ansvar på området og avdekking av ev. udekkede roller i slike tilfeller. I arbeidet med oppdraget skal det tas utgangspunkt i rollene som ivaretas av Statens jernbanetilsyn og Bane NOR iht. regelverket, og ev. andre aktører. Direktoratet skal involvere aktørene i arbeidet. Direktoratet skal vurdere behov for nye oppgaver, ansvarsområder og rutiner for egen virksomhet. Direktoratet bes også komme med innspill til endringer i instruksen for Jernbanedirektoratet dersom denne ikke ansees dekkende for nye ansvarsområder knyttet til dette området. I dette arbeidet skal det også ses hen til rollen som er beskrevet for direktoratet i «Strategi for samfunnssikkerhet i transportsektoren»

Kapittel 1 tar for seg oppdrag og sektorens organisering, kapittel 2 gjennomgår rammer og føringer for beredskapsarbeid i jernbanesektoren, kapittel 3 tar for seg samfunnsverdier og risiko. Kapittel 4 beskriver Jernbanedirektoratets rolle i ulike faser før, under og etter en hendelse og gjennomgår Jernbanedirektoratets erfaringer og deltakelse i håndteringen av noen større hendelser i perioden (2017-2024).

1.2 Sektorens organisering

Jernbanesektorens aktører framgår av figuren med tilhørende beskrivelser.¹



Figur 1 – Oversikt over aktørene i sektoren og relasjoner mellom aktørene

¹Jernbanedirektoratet, Beskrivelse av jernbanesektoren i Norge basert på jernbaneforskriften [her](#)

Samferdselsdepartementet (SD) har det overordnede ansvaret for transportsektoren, og har etatsstyring av Jernbanedirektoratet og Statens jernbanetilsyn (SJT) og eierstyring av selskaper som Bane NOR, Norske tog AS og Entur AS ².

Jernbanedirektoratet Jernbanedirektoratets samfunnsoppdrag er å nå overordnede mål om en effektiv, sikker og miljøvennlig jernbanesektor. Jernbanedirektoratet skal ivareta den strategiske, helhetlige og overordnede koordineringen og planleggingen av jernbanesektoren, og skal legge samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger til grunn for sin virksomhet.

Jernbanedirektoratet inngår avtaler som sikrer at helheten og sammenhengene i et velfungerende jernbanesystem blir ivarettatt.

Som fagorgan har Jernbanedirektoratet et nasjonalt koordineringsansvar og faglig ansvar for å samordne sektoren.

Bane NOR SF er et statsforetak eid av Samferdselsdepartementet. Foretakets virksomhet styres dels gjennom vedtekter og eierstyring, og dels gjennom avtaler med Jernbanedirektoratet. Foretakets virksomhet finansieres i hovedsak gjennom Jernbanedirektoratets kjøp av tjenester, i tillegg til inntekter fra kjøreveisavgift/brukerbetaling og inntekter fra kommersiell eiendomsvirksomhet. Bane NOR er infrastrukturforvalter i henhold til jernbanelovgivningen, plan- og bygningslov og foretakets formål³ er å sørge for tilgjengelig jernbaneinfrastruktur og effektive og brukervennlige jernbaneinfrastrukturtenester, inkludert knutepunkts- og terminalutvikling, som grunnlag for transport av personer og gods på det nasjonale jernbanenettet. Bane NOR er ansvarlig for kapasitetsfordelingsprosessen.

BNs vedtekter § 2 lyder: «Foretakets virksomhet er planlegging, utbygging, forvaltning, drift og vedlikehold av det nasjonale jernbanenettet, trafikkstyring og forvaltning av jernbaneeiendom, samt annen virksomhet som står i naturlig sammenheng med dette.

Foretaket har det operative ansvaret for samfunnssikkerhet på det nasjonale jernbanenettet og skal koordinere dette arbeidet med jernbaneaktørene.»

Persontogselskaper opererer persontrafikk på jernbanen gjennom selskaper som Vy AS, Flytoget AS, SJ Norge AS, og Go-Ahead Norge AS. Jernbanedirektoratet inngår avtaler med operatørene, som får tilskudd for å drifte persontrafikken på de fleste strekninger gjennom offentlig kjøp av persontransport. Det er også persontog-selskaper som opererer kommersielt.

Godstogselskap. Godstrafikk på jernbanen blir kjørt av forskjellige godstransportoperatører. Godsoperatørene stiller med tog som kan transportere godset og kjører togene mellom forskjellige terminaler. I Norge er godstransport med tog kommersielt, det vil si at den kjøres uten offentlig støtte. Eksempler på godsoperatører er CargoNet AS, Onrail AS og BLS Rail. AB. Jernbanedirektoratet administrerer støtteordninger knyttet blant annet til miljøstøtte.

Norske tog AS er et aksjeselskap som eier og forvalter kjøretøy i Norge. Selskapet er eid av Samferdselsdepartementet. Selskapets virksomhet⁴ er å anskaffe, eie og forvalte kjøretøy, som fortrinnsvis skal brukes til utførelse av persontransport med tog som offentlig tjenesteforpliktelse. Norske tog AS jobber tett med Jernbanedirektoratet for å sikre at kjøretøyene er moderne, driftssikre og tilpasset behovene i markedet. Jernbanedirektoratet har en samhandlingsavtale med Norske tog, som dekker en del forhold knyttet til rapportering. Jernbanedirektoratet videreformidler også restverdigaranti og kostnadsfullmakt til NT når det kjøpes nye tog.

Entur AS er et aksjeselskap som eier og styrer systemer for salg av togbilletter. Selskapet er eid av Samferdselsdepartementet. Selskapets virksomhet⁵ er å tilby tjenester på

² Oversikt på tildelingsbrev, årsrapporter og instruks, lenke [her](#)

³ Regjeringen, Vedtekter for Bane NOR SF, 2021, lenke [her](#)

⁴ Regjeringen, Vedtekter for Norske tog AS, 2021, lenke [her](#)

⁵ Regjeringen, Vedtekter Entur AS, 2017, lenke [her](#)

konkurransenøytrale vilkår for reiseplanlegging og billettering for kollektivtransportsektoren i Norge, og nært relaterte tjenester.

Statens jernbanetilsyn (SJT) er tilsynsmyndighet for jernbanen i Norge. SJT ivaretar sikkerheten på jernbanen, og sikrer også at alle jernbaneforetak skal ha tilgang til spor, serviceanlegg og tjenester på like vilkår.

Statens havarikommisjon (SHK) er en offentlig undersøkelseskommisjon. Formålet med SHK som uavhengig undersøkelsesmyndighet er å klarlegge hendelsesforløpet til en ulykke, peke på årsaksforholdene og komme med råd som forbedrer jernbanesikkerheten. Endelig undersøkelsesrapport oversendes Samferdselsdepartementet, som treffer nødvendige tiltak for å sikre at det tas behørig hensyn til sikkerhetstilrådingene, jf. jernbaneundersøkelsesforskriften § 16.

Selskapene Bane NOR SF, Norske tog AS og Entur AS er alle kategori 2 selskap etter statens kategorisering av eierskap. Det vil si at de skal styres med mål om bærekraftig og mest mulig effektiv oppnåelse av sektorpolitiske mål.⁶

Samfunnssikkerhet og beredskap er en av seks begrunnelser for statlig eierskap. For Bane NOR SF er dette en av to begrunnelser, den andre er *Infrastruktur, monopoler og tildelte rettigheter*. Bane NOR SF har fom. 2024 mottatt årlige oppdragsbrev fra SD.

⁶ Nærings- og fiskeridepartementet, Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap, lenke [her](#) (selskapsoversikt lenke [her](#))

2 Rammer og føringer for beredskap i jernbanesektoren

2.1 Jernbanedirektoratets rolle og ansvar

Jernbanedirektoratets rolle og ansvar kan deles i tre roller

- Avtalepart
- Fagorgan
- Myndighet

Slik disse fremkommer av instruksen, som blant annet spesifiserer:

Jernbanedirektoratets samfunnsoppdrag er å nå overordnede mål om en effektiv, sikker og miljøvennlig jernbanesektor. Jernbanedirektoratet skal ivareta den strategiske, helhetlige og overordnede koordineringen og planleggingen av jernbanesektoren og skal legge samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger til grunn for sin virksomhet. Direktoratet skal spesielt ved avtaleinngåelse ha fokus på at prosjekter og tiltak blir optimalisert, dvs. at kostnadene søkes redusert og nytten økt. Videre skal direktoratet ha fokus på målene i Nasjonal Transportplan. Jernbanedirektoratet utøver sitt samfunnsoppdrag ved å være avtalepart, fagorgan og myndighetsorgan.⁷

Instruksen beskriver avtalestyringen med togselskapene og Bane NOR SF, og videre avtaler med Norske Tog AS og Entur AS. Avtalestyringen skal bidra til at helheten og sammenhengene i et velfungerende jernbanesystem blir ivaretatt. Videre spesifiserer instruksen at Jernbanedirektoratet som fagorgan har et nasjonalt koordineringsansvar, faglig ansvar for å samordne sektoren samt å gi faglige råd til Samferdselsdepartementet.

Det årlige tildelingsbrevet og løpende supplerende oppdrag utfyller instruksen, og likeså lover, regler og styrende dokumenter (eget kapittel nedenfor).

Jernbanedirektoratet skal til enhver tid ha et kunnskapsgrunnlag som bidrar til at jernbanesystemet er velfungerende. Viktige virkemidler er Jernbanedirektoratets avtalestyring, samt Jernbanedirektoratets rådgivning til SD. Rådgivningen inkluderer innspill til Statsbudsjettet og nasjonal transportplan (NTP).

Jernbanedirektoratet bidrar også når jernbanesystemet ikke er velfungerende, ved større uønskede hendelser, ved langvarig redusert togtilbud eller etter nærmer avtale med SD.

2.2 Strategi for samfunnssikkerhet i transportsektoren

Strategi for samfunnssikkerhet i transportsektoren (SD, 2020) legger føringer for sektorens arbeid med samfunnssikkerhet. Det vises spesielt til de tre kapabilitetene, omhandlet i kap. 3.2 (transportsikkerhet, fremkommelighet og transportevne).

Jernbanedirektoratet er fagetat underlagt Samferdselsdepartementets og skal bidra til utvikling av arbeidet med samfunnssikkerhet i jernbanesektoren gjennom faglige råd og innspill. Jernbanedirektoratet bestiller tjenester innen infrastruktur og persontrafikk og skal sørge for at jernbanesektoren drives mest mulig effektivt, sikkert og miljøvennlig. Jernbanedirektoratet har også et overordnet ansvar for at arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i jernbanesektoren er helhetlig. Som infrastrukturforvalter har Bane NOR det operative ansvaret for

⁷ Fra del 2.1 i [Instruks for Jernbanedirektoratet](#) (2021).

samfunnssikkerhet på det nasjonale jernbanenettet og koordinerer dette arbeidet med øvrige jernbaneaktører ⁸.

2.3 Regelverk

Jernbanedirektoratet er i regelverket ikke gitt en spesifikk rolle innenfor sikkerhet.

Jernbanedirektoratets rolle i sikkerhet i sektoren følger av instruks og av Samferdselsdepartementets behov.

Forskrift om jernbanevirksomhet, serviceanlegg, avgifter og fordeling av infrastrukturkapasitet mv. (jernbaneforskriften) beskriver prinsipielle roller og ansvar for aktørene i sektoren uten å gå inn på sikkerhet spesifikt.

§ 1-2 gjennomgår Samferdselsdepartementets oppgaver:

- (1) Samferdselsdepartementet sender årlige oppdragsbrev til foretak som utøver rollen som infrastrukturforvalter på det nasjonale jernbanenettet. Brevet skal omtale de sektorpolitiske målene for foretaket, vilkår for bruk av statlig finansiering, herunder etter avtale med Jernbanedirektoratet i medhold av § 3-2, og rapporteringskrav. Samferdselsdepartementet skal jevnlig innhente skriftlige opplysninger fra infrastrukturforvalter og avholde tilhørende møter.*
- (2) Samferdselsdepartementet godkjenner transportvilkår og tilleggsavgift for rutegående persontransport etter § 3-1.*
- (3) Samferdselsdepartementet fastsetter inntektsrammene for infrastrukturavgiftene som infrastrukturforvalter innkrever som betaling for bruk av jernbaneinfrastrukturen i tråd med bestemmelsene i kapittel 6.*
- (4) Samferdselsdepartementet fastsetter satser og øvre rammer for overtredelsesgebyr etter § 11-7.*

§ 1-6 gjennomgår Jernbanedirektoratets oppgaver:

- (1) Jernbanedirektoratet skal ivareta den strategiske og helhetlige koordineringen og planleggingen av jernbanesektoren, og utøver sine oppgaver gjennom avtaler, som myndighetsorgan og som fagorgan.*
- (2) Jernbanedirektoratet skal inngå følgende avtaler som bidrag til en effektiv, helhetlig og samordnet måloppnåelse:*
 - a. med infrastrukturforvalter etter § 3-2,*
 - b. med statens selskap for reiseinformasjon og billetteringstjenester,*
 - c. med statens selskap for tilgang på persontogmateriell,*
 - d. med jernbaneforetak om persontogtjenester som offentlig tjenesteyting etter forordning (EF) 1370/2007, og*
 - e. ved behov inngå takstsamarbeidsavtaler med fylkeskommuner og kollektivselskaper.*
- (3) Jernbanedirektoratet er klageinstans for vedtak truffet etter jernbaneloven § 10 og treffer vedtak om ekspropriasjon til jernbaneformål når det er hjemmel til det i lov.*
- (4) Jernbanedirektoratet utarbeider retningslinjer for reiseinformasjon, billettering og gebyrer for tilknytning til og bruk av elektroniske støttesystemer for billettering i medhold av forskrift om billettering ved jernbanetransport.*

⁸ Fra vedlegg i Strategi for samfunnssikkerhet i samferdselssektoren (2020).

(5) Jernbanedirektoratet skal som fagorgan gi råd og innspill til departementet og aktørene i sektoren for å bedre måloppnåelsen.

(6) Når det er besluttet at eiendommer der det er jernbaneinfrastruktur eller serviceanlegg skal frigis til andre formål, kan Jernbanedirektoratet og den som forvalter eiendommene etter oppdrag fra departementet inngå avtale om avhending og etterbruk. Slike avtaler bør særlig omhandle sikring, vedlikehold, miljø, kulturminner mv.

§ 3-2 vedlegg III stiller krav til avtale med infrastrukturforvalter (Bane NOR) inkludert håndtering av større driftsforstyrrelser.

§ 10-4 stiller krav til særlige tiltak i tilfelle forstyrrelser.

Forskrift om sikkerhet på jernbanenettet (sikkerhetsforskriften) stiller krav til sikkerhetsstyringen hos jernbanevirksomhetene, og plasserer et særlig ansvar hos infrastrukturforvalter for at beredskapsplaner er samordnet: «Infrastrukturforvalters sikkerhetsstyringssystem skal være utformet med sikte på å samordne beredskapsplaner med jernbaneforetakene som trafikkerer jernbaneinfrastrukturen og nødetatene. Hensikten er å legge til rette for hurtig respons for å starte redning så tidlig som mulig. Denne samordningen skal også omfatte alle andre parter som kan være involvert.»

Forskrift om nasjonal beredskap på jernbane skal sikre at jernbanevirksomheter har beredskap for å kunne bidra med jernbanetjenester i ekstraordinære situasjoner, krise og krig. Beredskapen skal være tilpasset virksomhetenes drift og ressurser, og være beskrevet i beredskapsplaner.

Bane NOR SF skal lede og koordinere Samarbeidsforum for sikring og nasjonal beredskap, jf. sikringsforskriften § 2-3. Samarbeidsforumet skal sørge for samordning av nasjonal beredskap, beredskapsplanlegging, og gjennomføring og evaluering av øvelser. Forumet skal bestå av representanter fra virksomhetene som omfattes av forskriften⁹. Representantene har plikt til å delta i samarbeidsforumet.

Forskrift om sikring på jernbane (sikringsforskriften). Formålet med denne forskriften er at jernbanevirksomheten skal være føre var og arbeide systematisk for å forebygge og håndtere tilsiktede uønskede handlinger og begrense konsekvensene av dem.

Forskriften skal bidra til samarbeid mellom jernbanevirksomhetene og samordning av tiltak for å sikre trygg drift der dette er hensiktsmessig. Forskriften gjelder for arbeid rettet mot terror, sabotasje og trussel om dette. Forskriften gjelder også arbeid rettet mot hæverk og tyveri med særlig stort skadepotensiale.

Bane NOR SF skal lede og koordinere et samarbeidsforum for sikring, som nevnt over. Samarbeidsforumet skal sørge for samordning og evaluering av sikringstiltak i sektoren, koordinering av beredskapsplanlegging, og gjennomføring og evaluering av øvelser.

Strategi for samfunnssikkerhet for jernbanesektoren, desember 2020, Samferdselsdepartementet (SD). Denne legger overordnede føringer for sektorens arbeid med samfunnssikkerhet. Denne er det referert til i tildelingsbrev til Jernbanedirektoratet og i oppdragsbrev til Bane NOR.

Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet (Samfunnssikkerhetsinstruksen) legger føringer for departementets arbeid med samfunnssikkerhet. Instruksen gjelder arbeidet med samfunnssikkerhet i sivil sektor innenfor hele krisespekteret, herunder støtte og samarbeid innen totalforsvaret. Instruksen gjelder derfor også for sivil beredskapsplanlegging til støtte for Forsvaret.

⁹ "Forskriften gjelder for jernbanevirksomheter på jernbanenettet og for jernbanevirksomheter som driver tunnelbane, trikk og forstadsbane" (fra kap 1.2 i forskriften). For jernbanen gjelder dette for Bane NOR og alle som kjører tog i Norge.

Risikoanalyse på samfunnsnivå - Metode og prosess ved utarbeidelsen av "Analyser av krisescenarioer (AKS)", oktober 2019, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). Her fremkommer de grunnleggende fem samfunnsverdiene liv og helse, natur og kultur, økonomi, samfunnsstabilitet og demokratiske verdier og styringsevne.

Samfunnets kritiske funksjoner. Hvilken funksjonsevne må samfunnet opprettholde til enhver tid? Versjon 1.0, 2016, DSB. Dette arbeidet ligger til grunn for de tre kapabilitetene transportsikkerhet, fremkommelighet og transportevne (se kap. 3.2) ¹⁰

Sikkerhetsloven regulerer nasjonal sikkerhet. Den har som formål å beskytte Norges suverenitet, territorielle integritet, demokratiske styreform og nasjonale sikkerhetsinteresser. Loven skal forebygge, avdekke og motvirke sikkerhetstruende virksomhet, samtidig som den sikrer at tiltak gjennomføres i tråd med grunnleggende rettsprinsipper og demokratiske verdier.

Den gjelder for statlige, fylkeskommunale og kommunale organer, samt private virksomheter og leverandører som håndterer sikkerhetsgradert informasjon eller har betydning for nasjonale funksjoner. Loven regulerer blant annet informasjonssikkerhet, personellsikkerhet, objektsikkerhet og sikkerhetsgraderte anskaffelser.

¹⁰ Ifølge uformell informasjon i møter med DSB kommer revisjonen av denne veiledningen ikke til å bli fullført. Dette har sammenheng med arbeidet med ny lov om grunnsikring, og som er nærmere beskrevet i totalberedskapsmeldingen.

3 Samfunnsverdier og risiko

3.1 Trafikksikkerhet

Trafikksikkerhet handler om uønskede hendelser under togfremføring. Når dette får store konsekvenser, i form av antall døde og hardt skadde, vil det også inngå i samfunnssikkerhet, (innen samfunnsverdien liv og helse).

3.2 Samfunnssikkerhet

Arbeidet med samfunnssikkerhet skal ivareta viktige samfunnsverdier, slik de fremkommer av DSBs rammeverk for grunnleggende samfunnsverdier (Liv og helse; Natur og miljø; Økonomi; Samfunnsstabilitet; og Demokratiske verdier og styringsevne).

Disse verdiene ivaretas av de tre kapabilitetene¹¹:

- **Transportsikkerhet** handler om evnen til å forebygge store uønskede hendelser som kan medføre tap av liv og helse, eller som kan medføre ødeleggelser på miljø og materielle verdier
- **Fremkommelighet** handler om at transport skal kunne finne sted som forutsatt uten å bli hindret av omfattende nedetid eller svikt i infrastruktur eller understøttende tjenester og system
- **Transportevne** handler om evnen til å utføre transport som er nødvendig for å ivareta kritiske samfunnsfunksjoner og det grunnleggende behovet til befolkningen

Samfunnssikkerhet som begrep er også beskrevet i gjeldende Nasjonal transportplan (NTP) ¹²

Samfunnssikkerhet handler om samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner, og setter liv og helse i fare. Slike hendelser kan være forårsaket av vær- eller naturfenomener, være et utslag av tekniske eller menneskelige feil, eller bevisste handlinger.

NTP viser også til de fire prioriterte områdene i gjeldende Strategi for samfunnssikkerhet i samferdselssektoren (SD, 2020).

3.3 Statssikkerhet

Statssikkerhet er primært knyttet til samfunnsverdien Demokratiske verdier og styringsevne. Begrepet er nærmere beskrevet i Stortingsmelding om samfunnssikkerhet¹³:

Statssikkerhetens formål er å ivareta statens eksistens, suverenitet, territorielle integritet og politiske handlefrihet. Norsk sikkerhets- og forsvarspolitik skal sikre statssikkerheten. Statssikkerhet har tradisjonelt vært knyttet til forsvaret av territoriet mot væpnede angrep, men den kan også utfordres gjennom påvirkning med ulike andre former for pressmidler mot norske myndigheter og samfunnsaktører.

Det er under etablering et nytt rammeverk for samhandling om militære behov for transportinfrastruktur ¹⁴.

¹¹ Fra Strategi for samfunnssikkerhet i samferdselssektoren.

¹² Meld. St. 14 (2023 –2024) Melding til Stortinget. Nasjonal transportplan 2025–2036.

¹³ Meld. St. 5 (2020–2021) Samfunnssikkerhet i en usikker verden

¹⁴ Rammeverk for samhandling om militære behov for transportinfrastruktur. Fastsett 12. desember 2024. Det kongelige samferdselsdepartement, Det kongelige nærings- og fiskeridepartement, Det kongelige forsvarsdepartement

3.4 Restrisiko og beredskap

Det vil alltid være en restrisiko og beredskap er knyttet til håndtering av denne. Aksept, prioritering og håndtering av restrisiko vil variere med om dette er knyttet til

- Trafikksikkerhet
- Samfunnssikkerhet
- Statssikkerhet

Samfunnets aksept og vilje til ressursbruk for å kontrollere og håndtere risiko vil dermed variere.

Sannsynligheter for slike uønskede hendelser kan i utgangspunktet være svært lave. Regulering med [barriereprinsipper](#)¹⁵ skal hindre eller minimalisere faren for slike hendelser. Gjenværende risikoforhold skal ytterligere håndteres gjennom beredskap.

Fra Melding til stortinget 9 (2024-2025) [Totalberedskapsmeldingen](#): Ansvarsprinsippet ligger fast. Den som har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon, har også ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og hendelseshåndtering på sitt område. Ansvarlig instans må med utgangspunkt i trussel- og risikovurderinger og annet relevant kunnskapsgrunnlag ta stilling til hva som er akseptabel risiko, og innrette seg deretter. Vurderinger av risikoaksept inngår som en del av utøvelsen av ansvarsprinsippet. Det er verken ønskelig eller mulig å skape et samfunn som er fritt for risiko. Arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap må tilpasses utfordringsbildet. Ansvaret omfatter også vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser av tiltak som er nødvendig for å redusere risiko en selv vurderer som uakseptabel. Tiltak med økonomiske konsekvenser vil fremmes for Stortinget i de årlige forslagene til statsbudsjett.

I forlengelsen av ansvarsprinsippet er det den enkelte aktør som selv har ansvaret for hva som er akseptabel risiko og håndtering av denne innenfor sitt ansvarsområde.

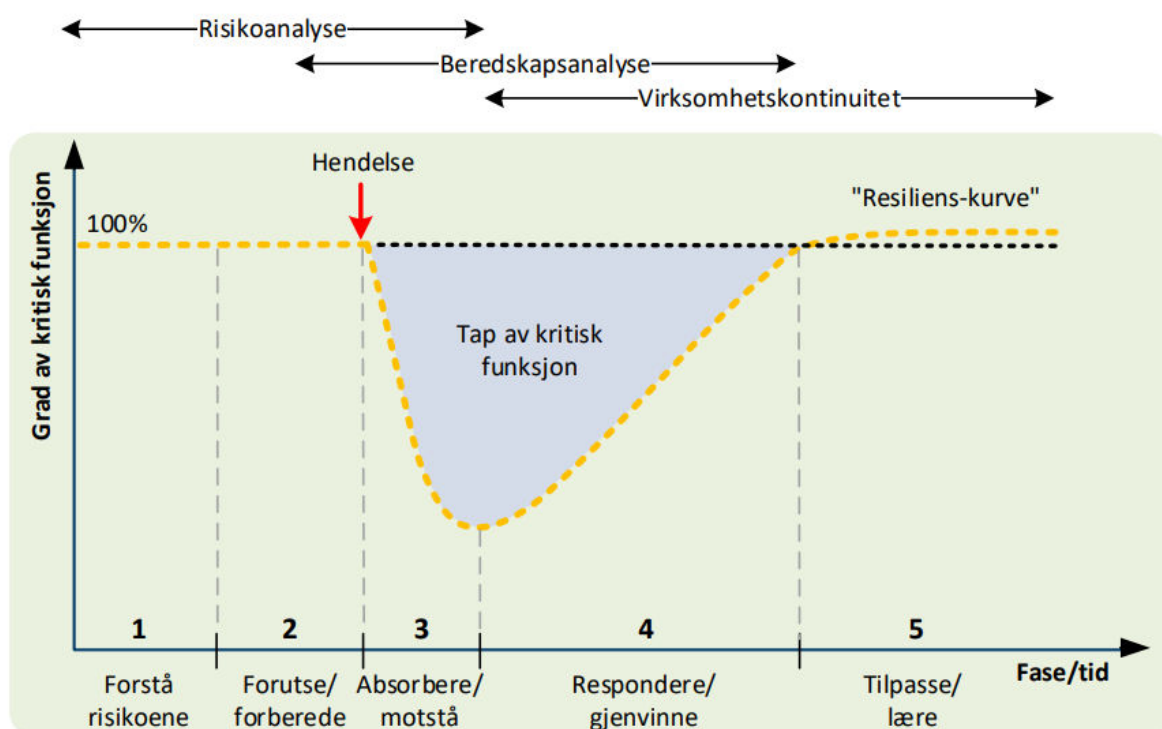
Jernbanedirektoratet har ansvar for å opprettholde passasjertogtogtilbudet, at togoperatørenes forretningsmessige driftsgrunnlag ivaretas på tross av større uønskede hendelser, og videre for at kritisk transportevne opprettholdes.

¹⁵ Sikkerhetsforskriften, § 4-5. Enkeltfeilprinsippet og barrierer.

4 Jernbanedirektoratets roller gjennom fasene i krisespekteret

4.1 Fasene i større uønskede hendelser

Nedenfor gjennomgås Jernbanedirektoratets rolle sortert etter hovedfasene i en beredskapshendelse¹⁶. Dette fordeles på de tre rollene direktoratet har (fagorgan, avtalepart og myndighetsorgan) og følger beredskapsprinsippene.



Figur 2 – Beredskapsfaser i en større uønsket hendelse. Figur fra SINTEF-rapport: Øien m.fl.¹⁷

Figuren viser hvordan, i dette tilfellet, transportkontinuiteten ivaretas gjennom hele krisespekteret; fra kunnskap og forberedelse, via krisehåndtering, til læring og forbedring. Fase 1 og 2 handler ikke primært om å forberede selve krisehåndteringen i fasene 3 og 4, men om å sikre kontinuiteten, enten dette er gjennom en god håndtering av hendelsen eller å unngå hendelsen.

De enkelte faser trenger ikke være skarp skilt fra hverandre. Enkelte hendelser, som ulykker, vil ha en tydelig akutt fase (fase 3), som primært handler om å ivareta liv og helse. Andre hendelser, som pandemi og (varslet) uvær, vil ha en langsommere utvikling hvor fasene glir mer over i hverandre.

¹⁶ Figuren viser fasene i en fremstilling for klimahendelser, som ble brukt i forskningsprogrammet Klima 2050 hvor Jernbanedirektoratet deltok på vegne av sektoren.

¹⁷ Metode for vurdering av resiliensnivået i kritisk infrastruktur – veileder, Knut Øien m.fl., SINTEF, 2021. Merk at figurens Y-akse også kan forstås som «grad av transportevne», og at «tap av kritisk funksjon» kan forstås som «tap av transportevne». Begrepet resiliens kan også forstås som motstandsdyktighet.

Fase 1: Kjenne og forstå risiko og sårbarhet

For Jernbanedirektoratet er formålet med denne fasen å etablere et overordnet kunnskapsgrunnlag om de tre kapabilitetene, (transportsikkerhet, fremkommelighet, transportevne), hvilke samfunnsverdier disse skal ivareta og deres sårbarheter. Videre handler det om kunnskap om hvordan disse sårbarhetene best kan ivaretas, i en avveining mellom «

- Robusthet, som handler om evne til å motstå feil og avvik, og som avhenger av eksempelvis tilstand, drift og vedlikehold
- Redundans, som handler om alternative banestrekninger eller å kunne overføre transport fra bane til andre transportformer, eksempelvis vei
- Restitusjon, som handler om tid til å gjenopprette funksjonen, eksempelvis ødelagt brukonstruksjon eller skadet togmateriell

Temaer som er spesielt aktuelle, og som også følger av strategien for samfunnssikkerhet, er klimaendringer, digitale trusler og Forsvarets behov. I tillegg følger det av direktoratets sektorrolle å vurdere hvordan sektorens organisering og innretning er egnet til å best mulig ivareta samfunnssikkerheten.

Eksempler på tiltak og virkemidler for å etablere et slikt kunnskapsgrunnlag er:

- I 2023-2024 ble det gjennomført ROS-analyser for hhv. samfunnssikkerhet, digitale trusler og klimaendringer.
- Vurdere sektorens organisering - eksempelvis avtalebrudd på inngåtte trafikkavtaler, tilgang til vedlikeholdstjenester (2023), sårbarheter i verdikjeder (2022), behov for et sektorvist responsmiljø for digitale hendelser (SRM), grensesnitt og informasjonsdeling, oppfølging av risikoanalyse utarbeidet forut jernbanereformen, 2016
- Rapporten *Jernbanens rolle i nasjonal beredskap* (2024)

Jernbanedirektoratets rolle:

- *Som fagorgan etablere kunnskapsgrunnlag for direktoratets arbeid og ansvarsområde*
- *Som avtalepart, evaluere avtalestyringen og følge denne opp etter behov. Sikre nødvendig informasjon fra aktørene til direktoratets kunnskapsgrunnlag*
- *Som myndighetsorgan følge opp at sikkerhetsforeningen bidrar til kunnskap og felles situasjonsforståelse i sektoren*

Fase 2: Forutse/forberede mulige større hendelser

Med utgangspunkt i kunnskapsgrunnlag (fase 1) vurderer Jernbanedirektoratet behov for tiltak, slik at kontinuiteten (de tre kapabilitetene) opprettholdes. Dette skjer hhv. gjennom avtalestyring og innspill til SD. Eksempler på tiltak og virkemidler:

- Avtalestyring
 - o Beredskap for å opprettholde trafikktilbud ved plutselige avbrudd i trafikkavtaler («operator of last resort»)
 - o Bidra til å hindre større avbrudd i togtrafikken gjennom arbeidet med driftsstabilitet
 - o Etablering og utvikling av et sektorvist responsmiljø (SRM) og evaluering av erfaringer med SRM
- Innspill til SD
 - o Statsbudsjett, ref. Stortingsmelding nr 9 (2024-2025). «Tiltak med økonomiske konsekvenser vil fremmes for Stortinget i de årlige forslagene til statsbudsjett»
 - o Nasjonal transportplan (NTP)
 - o Endringsbehov etter læring fra hendelser (fase 5, som Blixtunellen og Romeriksporten)
 - o Sårbarheter i verdikjeder (2022),

Det vises også til Jernbanesektorens helhetlige risikostyringssystem ¹⁸ hvor farer for store uønskede hendelser kan bli oppdaget, vurdert av sektoraktørene og forhindret, eller håndtert med minst mulige konsekvenser (fase 3 og fase 4).

Jernbanedirektoratets rolle:

- Som fagorgan gi innspill til SD til statsbudsjett, NTP, sektorens organisering og innretning
- Som avtalepart bidra til kontinuitet i togtilbudet og infrastrukturens tilgjengelighet og oppetid

Fase 3: Absorbere/motstå akutt påkjenning fra hendelsen

Hovedaktørene i beredskapssituasjoner som handler om liv og helse er redningsetatene, Bane NOR og involverte togselskaper.

Jernbanedirektoratet vil i denne fasen forsøke å få en best mulig oversikt og situasjonsforståelse, i samarbeid med SD og aktørene. Jernbanedirektoratet etablerer normalt egen krisestab som blant annet kan bidra med kommunikasjon og informasjonsdeling. En viktig del av denne fasen er å analysere og forberede tiltak for fase 4. Jernbanedirektoratet har avtalefestet varsling, informasjonsdeling og statusoppdateringer fra Bane NOR.

Jernbanedirektoratet vil ha en mer aktiv rolle i fase 3 når det gjelder hendelser som berører kontinuitet og kapasitet i togtilbudet. Fase 3 og fase 4 vil da i praksis overlappe. Plutselige avbrudd i trafikkavtaler har egen beredskapsorganisering for å etablere nye avtaler, samtidig som kollektivtilbudet best mulig ivaretas.

Jernbanedirektoratets rolle:

- Som fagorgan ha oversikt og kompetanse over konsekvensene for togtilbudet
- Som avtalepart kunne foreta midlertidige tilpasninger i trafikkavtalene, slik at togtilbudet i størst mulig grad opprettholdes

Fase 4: Respondere/gjenvinne en normal situasjon

Jernbanedirektoratet vil i denne fasen iverksette tiltak som bidrar til å redusere konsekvensene for togtilbudet. Behov for tiltak er særlig knyttet til varighet og omfang av redusert fremkommelighet og transportevne. Dette baseres på kunnskap om sårbarheter, kritikalitet av togtilbudet og alternativt transporttilbud (fra fase 1 og 2).

Jernbanedirektoratet kan på oppdrag fra SD støtte med kommunikasjon mot berørte samfunnsaktører, samt bidra med analyser og anbefalinger for å redusere virkningene av den akutte hendelsen.

Eksempler på tiltak og virkemidler:

- Omdisponeringer
- Prioriteringer (som midlertidige løsninger)
- Behov for finansiell støtte, mm.

Jernbanedirektoratets rolle:

- Som fagorgan og avtalepart initiere tiltak for å opprettholde et best togtilbud (formål: fremkommelighet) og et minimum togtilbud (formål: transportevne)

¹⁸ Jernbanedirektoratets system for risikostyring.

Fase 5: Tilpasse/lære og føre innsikt tilbake til forberedende fase

Det følger av beredskapsprinsippene og Jernbanedirektoratets sektoransvar, at direktoratet har ansvar for å bidra til systematisk læring og forbedring knyttet til sektorens organisering og innretting.

Eksempler på tiltak og virkemidler

- Ta initiativ til at sektoraktørene deler erfaringer, legge til rette for læring og forbedring
- Ta initiativ overfor sikkerhetsforeningen, ved spørsmål av betydning for sikkerheten (jf. instruksen)
- Ta initiativ til å evaluere oppfølging av hendelser og erfaringer, og bidra til økt kunnskap om risiko og sårbarheter (fase 1)

Dette vil ha grensesnitt og overlapp med tilsvarende ansvar i Samarbeidsforum for sikring og nasjonal beredskap (SNB) i regi av Bane NOR.

Jernbanedirektoratets rolle:

- *Som fagorgan gjennom systematisk og sporbar oppfølging av hendelser bidra til at sektoren som helhet er bedre rustet til å ivareta samfunnsverdiene ved nye hendelser*
- *Som avtalepart gjøre nødvendige tilpasninger i avtalene*
- *Som myndighetsorgan bidra til at den felles bransjeforeningen Jernbanevirksomhetenes sikkerhetsforening (JVSF) behandler aktuelle og relevante spørsmål av betydning for sikkerheten på jernbanen*

4.2 Erfaringer fra større uønskede hendelser i sektoren

Jernbanedirektoratet var de første årene etter jernbanereformen (2017-) i begrenset grad involvert i større uønskede hendelser innen samfunnssikkerhet. Dette endret seg med pandemien, februar 2020.

Pandemi hadde vært analysert som krisescenario av DSB (gjennomført 2010, oppdatert 2018). Flere av samfunnsaktørene var forberedt på et slikt scenario, og eksempelvis var det gjort forberedelser knyttet til bemanning på togledelse (Bane NOR) og hos togselskapene på tilgang på lokførere (fase 2).

Under pandemien fokuserte Jernbanedirektoratet innledningsvis på situasjonsforståelse og mulig utvikling. Etter hvert som togtilbudet ble redusert (fase 3) bistod Jernbanedirektoratet med å løse problemer knyttet til grenseoverskridende trafikk (Sverige) og tilleggskjøp av passasjertrafikk (fase 4).

Oppfølgingen av pandemien (fase 5) avdekket at samfunnssikkerhet har sårbarheter for manglende kontinuitet i togtilbudet (samfunnsstabilitet) og store skadeomkostninger i form av at togselskapene avviker ulønnsom forretningsmessig drift (økonomi).

De siste fire årene har det også vært andre større uønskede hendelser, eksempelvis hendelsene med stans og evakuering i Blixtunnelen og i Romeriksporten, vinterberedskap, streiketrusler mm. Hybride trusler og trusler mot nasjonal sikkerhet er også en del av krisespekteret.

Jernbanedirektoratet har et ansvar dersom hendelser medfører svikt i togtransporttilbudet, eksempelvis:

- Pandemien (2020) medførte at etterspørsel etter kollektiv persontogtransport ble redusert. Togselskapene ønsket å redusere tilbudet. Jernbanedirektoratet igangsatte da tilleggssavtaler
- Tilleggssavtalene gikk ut sommeren 2022, og nye trafikkavtaler skulle etableres. Nye trafikkavtaler ble ferdigforhandlet meget nær tidsfristen. Dersom forhandlingene ikke hadde lyktes ville det vært behov for alternative transportløsninger. I dette tilfellet kunne man ikke

basere seg på at utfaset togselskap ville kunne etablere et alternativt transporttilbud.

Jernbanedirektoratet ville da ha fått et direkte ansvar for et alternativt transporttilbud¹⁹

- Ekstraordinære kompensasjonsordninger for å ivareta hensyn til forretningsmessig drift.

Det kan også være situasjoner der Jernbanedirektoratet reforhandler avtaler knyttet til ruteleier, eksempelvis at godstrafikk oppprioriteres for å sikre kritiske vareleveranser.

I andre sammenhenger har Jernbanedirektoratet hatt oppgaver utenfor Jernbanedirektoratets vanlige rolle og ansvarsoppgaver. Eksempler er blant annet knyttet til smittevern under pandemi og busstreik.

Dette er erfaringer fra situasjoner hvor det er et betydelig ad-hoc koordineringsbehov mellom jernbaneaktørene, fordi større uønskede hendelser har medført store avvik fra forutsetningene som er lagt til grunn for sektorens verdikjeder og organisering.

4.3 Spesifikke erfaringer fra ekstremværet Hans

Erfaringene fokuserer på samspillet mellom SD og Jernbanedirektoratet og har ikke med seg aktivitetene hos togoperatørene og deres håndtering av passasjerer og varer.

Aktiviteter hos Jernbanedirektoratet om togtilbud, budsjett og informasjonshåndtering mer generelt

- SD ba Jernbanedirektoratet ta en koordinerende rolle ift. informasjonshåndtering
 - o Jernbanedirektoratet inviterte toppledere til ukentlig statusmøte (konsekvenser for togtrafikk, økonomi og infrastruktur)
 - o Jernbanedirektoratet etablerte møtefora for interessenter som kommuner, fylkeskommuner med flere slik at interessentene kunne få info ett sted
 - o Jernbanedirektoratet laget samleside med info fra alle aktørene slik at det var ett sted som hadde linker til informasjon om konsekvenser for togtrafikk og infrastruktur
- Jernbanedirektoratet tilrådte som fagorgan ovenfor SD hvordan kapasiteten på Rørosbanen burde fordeles, og anbefalte å redusere den kjøpte togtrafikken for å få fremført mer gods, SD tok tilrådingen til orientering og Jernbanedirektoratet fulgte deretter opp i avtalesporet
- Jernbanedirektoratet fulgte opp som kjøper av togtilbud hvilke konsekvenser hendelsen fikk for trafikkavtalene og gjennomførte endringer i trafikkavtalene i dialog med togselskap
- Jernbanedirektoratet fulgte opp som budsjettansvarlig hvilke konsekvenser hendelsen fikk for budsjettet og spilte inn grunnlag til SD (omtaler, fullmakter, budsjettforslag, mv.) i tilhørende budsjettprosesser
- Jernbanedirektoratet utarbeidet på oppdrag fra SD utkast til støtteordninger

Aktiviteter hos SD

- Informasjonsarbeid og forankring av aktuelle tiltak
 - o Mottok/ videreformidlet situasjonsrapporter fra Bane NOR
 - o Svarte presse/ media, Storting, svarte/ videreformidlet enkelthenvendelser
 - o Forberedte og avholdte møter med politikere og berørte
- Gav bestilling, vurderte, forankret og fulgte opp tiltak
 - o SD gav oppdrag til Jernbanedirektoratet, Bane NOR mv som gikk utover eksisterende tiltak innenfor enhetenes gjeldende rammer
 - F.eks. gi oppdrag om å utarbeide støtteordning, deretter notifikere og delegere støtteordning
 - F.eks. fremme proposisjon for Storting, delegere fullmakter gjennom tildelingsbrev etc.
 - o SD vurderte og fulgte opp forslag til tiltak samt evt. tilhørende budsjettkonsekvenser i budsjettprosesser

¹⁹ Dette ivaretas av Jernbanedirektoratets interne beredskapssystem, og i dette eksempelet egne aksjonskort for nødkjøp passasjertrafikk.

- Kontakt med andre departement og land (Tysklands ambassade og departement) etc.

Aktiviteter hos Bane NOR for å håndtere hendelsene i infrastrukturen

- Håndtering av hendelsen i infrastrukturen (både ift. utbedring/ reparasjon, trafikkavvikling, beredskapsvurderinger, mm), herunder ha dialog med berørte parter (togselskap, kommuner, leverandører, geologer, eventuelt politi, Jernbanedirektoratet, SD, etc.)
- Informasjonsarbeid
 - o Situasjonsrapporter til SD
 - o Til presse/media
 - o Innspill til Jernbanedirektoratet og SD til svar på spørsmål fra Storting,

Aktørene kan i ettertid gjennomgå og oppsummere håndteringen av en slik større uønsket hendelse. En slik evaluering vil kunne bidra til forberedelse til fremtidige hendelser, samt med felles forståelse av beredskapsprinsippene. Dette vil bidra til læring og forbedring, og bedre samvirke i sektoren (jf. beredskapsprinsippene).