

Skriftlig spørsmål fra Kirsti Bergstø (SV) til samferdselsministeren

Dokument nr. 15:96 (2016-2017)

Innlevert: 20.10.2016

Sendt: 21.10.2016

Besvart: 01.11.2016 av samferdselsminister Ketil Solvik-Olsen



Spørsmål

Kirsti Bergstø (SV): Vil samferdselsministeren snarest og gjennom forskrift sikre nasjonale kompetansekrav for sertifisering av lokførere som minst holder tilsvarende nivå og krav som dagens ordning?

Begrunnelse

Safetec leverte nylig en risikoanalyse av regjeringens kommersialisering av den norske jernbanen. I rapporten beskrives kompetanseproblemet klart og tydelig:

«Førerforskriften er et eksempel på en lite detaljert forskrift, hvor det er stort tolkningsrom som gir mulighet til å utdanne lokførere med ulik grad av kompetanse og likevel tilfredsstillende forskriften.

Et hypotetisk scenario kan være at «Jernbanepersonell AS» tar sikte på å utvikle en utdanning som er ett år kortere enn Norsk Jernbaneskole. Økt konkurranse kan føre til økt etterspørsel etter arbeidskraft som kan bli et ytterligere insentiv til å kutte i utdannelsen.

Det kan være en fare for sikkerhet at ulik grad av kompetanse tilfredsstiller krav, samtidig som det kan være variasjon i hvorvidt personell er egnet til å ivareta sikkerhet i avvikssituasjoner fordi man ikke har grunnleggende kunnskap om hvorfor jernbanesystemet fungerer som det gjør.»

Norske myndigheter kan ikke sitte stille og se på at det finnes åpninger i dagens regelverk som kan føre til at fremtidens lokførere får vesentlig dårligere utdanning med påfølgende

lavere kompetanse. Det er et nasjonalt sikkerhetsspørsmål av viktighet.

For å sikre befolkningen, samfunnet og togpassasjerene må kompetanse- og utdanningskrav for ansatte i jernbanen opprettholdes og formaliseres.



Svar

Ketil Solvik-Olsen: Det er overordnet viktig å ivareta sikkerheten på jernbanen, både for de som jobber der og for de reisende. Kravene til sikkerhet skal være like for alle som opererer på jernbanen, uavhengig av eierskap og nasjonalitet. Det er i dag strenge, nasjonale krav til opplæring av lokførere og til den kompetansen de skal ha for å føre tog. Jernbaneloven og tilhørende forskrifter beskriver, i tråd med våre forpliktelser etter EØS-avtalen, disse kravene. I tillegg skal all opplæring godkjennes av Statens Jernbanetilsyn (SJT) og evt. NOKUT ved fagskoleopplæring hos Norsk Jernbaneskole. For å klargjøre disse kravene, slik at forståelsen av kravene blir enda tydeligere, arbeider nå SJT med en veileder til regelverket i førerforskriften. Dette arbeidet vil inkludere bla. togselskapene og ansattes organisasjoner. Enkelte av kravene har SJT i dialogen med næringen allerede sett behov for å presisere, og dette vil bli gjort i nær fremtid.

Gjeldende lovkrav til førersertifisering fremgår av jernbaneloven § 3 d første ledd:

"Fører av rullende materiell og annet personell som skal utføre oppgaver knyttet til sikkerheten ved jernbane må oppfylle de vilkår som tilsynsmyndigheten fastsetter om kvalifikasjoner, alder, helse, fysisk og psykisk skikkethet, vandel, edruskap, utdanning, opplæring og trening m.m. Tilsynsmyndigheten kan kreve at personell nevnt i første punktum skal ha sertifisering som viser at de oppfyller vilkårene. Sertifiseringen kan bestå av en offentlig godkjenning og en intern godkjenning gitt av den som driver jernbanevirksomhet."

Statens jernbanetilsyn har med hjemmel i bestemmelsen gitt nærmere bestemmelser om sertifisering av førere i forskrift 27. november 2009 nr. 1414 om sertifisering av førere av trekraftkjøretøy på det nasjonale jernbanenettet (førerforskriften). Førerforskriften gjennomfører direktiv 2007/59/EF (det såkalte lokomotivførerdirektivet), som er tatt inn i EØS-avtalen. For en nærmere omtale av direktivet, se Ot.prp.nr.63 (2008-2009) kapittel 3.2. Statens jernbanetilsyn hadde i arbeidet med gjennomføring av direktivet tett involvering med aktørene i bransjen, herunder de berørte fagforeningene, bl.a. gjennom en referansegruppe der man gikk nøye gjennom de ulike ordningene som ble innført ved direktivet.

Førere må inneha et gyldig førerbevis, som dokumenterer at føreren oppfyller minstekravene til fysisk og psykisk helse, grunnutdanning og generell yrkesmessig kompetanse, se

førerforskriften § 4. Førerbevis utstedes av Statens jernbanetilsyn. Det kan nevnes at ordningen før førerforskriften ble innført baserte seg på at jernbaneforetakene selv utstedte en autorisasjon til sine egne førere, uten noe eget førerbevis utstedt av en sentral myndighet.

Det er bare en del av førernes kompetanse som er dokumentert oppfylt ved utstedelse av førerbevis. Den spesifikke yrkeskompetansen skal dokumenteres ved utstedelse av sertifikat. Sertifikatet bekrefter "den infrastrukturen innehaveren er godkjent av jernbanevirksomheten for å føre trekkraftkjøretøy på og det rullende materiellet som innehaveren er godkjent av jernbanevirksomheten for å kjøre", herunder språkkrav, se førerforskriften § 6. Plasseringen av ansvaret for vurderingen av kompetanse og utstedelse av sertifikat hos jernbaneforetakene passer overens med ansvarsfordelingen i sektoren ellers, der hovedprinsippet er at virksomheten er ansvarlig for sikker drift, og skal drive risikostyring av egen virksomhet innenfor de rammene som gjelder.

Opplæring for førerkompetanse må oppfylle kravene i førerforskriften § 18 første ledd: "Førere skal gjennomgå opplæring og bestå en prøve som viser deres spesifikke yrkeskompetanse. Opplæringen må minst omfatte målene for opplæring knyttet til rullende materiell i vedlegg V og infrastruktur i vedlegg VI. Førere av trekkraftkjøretøy på strekninger der infrastrukturforvalters arbeidsspråk er et annet enn førerens hjemspråk må oppfylle språkkravene i vedlegg VI. Videre skal førere få opplæring i de relevante deler av virksomhetens sikkerhetsstyringssystem.

Videre er det krav til nasjonal forankring av opplæring i bestemmelsens annet ledd: "Opplæringsoppgaver og evaluering av kunnskap knyttet til infrastruktur, herunder strekningskunnskap og driftsregler, skal utføres av personer eller organer som er akkreditert eller godkjent av den EØS-staten der infrastrukturen befinner seg."

Opplæringen til førere kan gis på tre alternative typer opplæringssentre etter kapittel 6 i førerforskriften:

1) Godkjent fagskole kan gi opplæring både for generell yrkesmessig kompetanse som danner grunnlag for førerbevis og spesifikk yrkeskompetanse som grunnlag for sertifikat. I dag er det bare Norsk jernbaneskole som er godkjent fagskole, og som tilbyr en helhetlig lokførerutdanning. NOKUT har godkjent denne utdanningen etter reglene i fagskoleloven.

2) Jernbanevirksomheter kan selv lære opp egne førere for spesifikk yrkeskompetanse, eller lære opp andre virksomheters førere. Sistnevnte alternativ krever en egen godkjenning av Statens jernbanetilsyn. I begge tilfeller må kravene i kommisjonsbeslutning 2011/765/EU være oppfylt.

3) Andre opplæringssentre kan gi opplæring for spesifikk yrkesmessig kompetanse som grunnlag for sertifikat. Dette krever en egen godkjenning fra Statens jernbanetilsyn. Også her må kravene i kommisjonsbeslutning 2011/765/EU være oppfylt.

Den nevnte kommisjonsbeslutning 2011/765/EU inneholder omfattende krav til opplæringssentre for at de skal kunne få godkjenning til å gi opplæring av førere. Det grunnleggende kravet er at slike skoler må ha teknisk kompetanse og kompetanse om driften, og evne til å organisere opplæringskurs som passer til opplæringsoppgavene slik at fører aspiranter oppfyller de påkrevde læremålene. De må også være tilstrekkelig bemannet og utstyrt og drive virksomheten i et miljø som egner seg til opplæring med sikte på å forberede

lokomotivførere på utøvelse av sitt fremtidige yrke.

Både skoler som søker om godkjenning for å lære opp førere og jernbanevirksomheter som lærer opp egne førere må oppfylle følgende spesifikke krav:

- Ha en effektiv ledelsesstruktur for å sikre at lærere og instruktører har tilstrekkelige kvalifikasjoner og tilstrekkelig erfaring
- Ha personale, ressurser, utstyr og lokaler som passer til den opplæringen som tilbys og til det beregnede antallet elever
- Sikre at praktisk opplæring gis av instruktører som er kompetente for de aktuelle emnene
- Ha en metodikk for å sikre innholdet, opplæringskursenes organisering og varighet, opplæringsplanene og kompetanseordningene
- Sørge for å ha systemer for registrering av opplysninger om deltakere, instruktører, antall kurs og formålet med dem
- Ha et etablert kvalitetsstyringssystem for å sikre at opplæringen som gis, tilfredsstiller kravene i førerforskriften
- Sørge for kompetansestyring, løpende opplæring og tiltak for å holde instruktørens yrkesferdigheter oppdatert
- Vise at de har framgangsmåter for å holde opplæringsmetoder, -verktøy og -utstyr oppdatert, herunder opplæringslitteratur, opplæringsprogramvare, dokumenter skaffet til veie av infrastrukturforvalter, som f.eks. regelbøker om driftsregler, signaler eller sikkerhetssystemer

På bakgrunn av at en fører består prøver som viser at han eller hun oppfyller de angitte læringskravene, kan det enkelte jernbaneforetak utstede sertifikat i henhold til framgangsmåter beskrevet i sitt sikkerhetsstyringssystem, jf. førerforskriften § 7 tredje ledd. Et velfungerende sikkerhetsstyringssystem er hovedvilkåret for at jernbaneforetak kan inneha sikkerhetssertifikat, og uten sikkerhetssertifikat er det ikke lov å framføre tog. Hvis et sertifikat utstedes av et jernbaneforetak i strid med bestemmelser angitt i sikkerhetsstyringssystemet, kan Statens jernbanetilsyn underkjenne sertifikatet, og eventuelt vedta nødvendige sanksjoner mot jernbaneforetaket, som for eksempel (delvis) stans av virksomheten eller tilbakekall av sikkerhetssertifikatet. Dette har vi sett ett enkeltstående tilfelle av i det senere året. Departementet opprettholdt etter klage tilsynets vedtak om ugyldiggjøring av et sertifikat som var utstedt i strid med bestemmelsene i sikkerhetsstyringssystemet til vedkommende jernbaneforetak, og vedkommende fører fikk ikke kjøre tog på bakgrunn av dette.

Det er derfor etter min mening ikke slik at noen uten videre kan starte opp en lokførerutdanning som er vesentlig mindre omfattende og grundig enn det som gjelder for lokførerutdanningen som utføres av Norsk jernbaneskole i dag. For det første må alle opplæringssentre/skoler ha godkjenning av Statens jernbanetilsyn (eller NOKUT hvis det også er en fagskole) basert på de omtalte kravene slik slike opplæringsinstitusjoner. For det andre medfører selve lærekravene til førere at det ikke er mulig å tilby en opplæring av førere som er vesentlig mindre omfattende enn det som er tilfelle i dag. Og for det tredje vil Statens

jernbanetilsyn kunne håndheve sertifisering av førere som gjøres uten at føreren har fullført en godkjent opplæring eller som er sertifisert i strid med de interne bestemmelsene hos den enkelte virksomheten. Dette er forhold som ikke vil kunne endre seg med jernbanereformen, fordi de samme kravene gjelder for alle som skal sertifisere førere i Norge, uavhengig av om de er etablert i et annet EØS-land.

Norske lokførere har solid kompetanse, og jeg er ikke i tvil om at den utdanningen de får i dag er god. Det er trygt å kjøre tog i dag, bl.a. fordi førerne vet hvordan de skal opptre i avvikssituasjoner og for eksempel bidra til redning hvis noe skulle skje. Dette har erfaring vist oss flere ganger. Under den klare forutsetningen at de nevnte kravene oppfylles, er det likevel rom for at andre kan lære opp førere, hvis de ønsker å opprette et alternativ til dagens lokførerutdanning på Norsk jernbaneskole.

I en tid med store endringer i jernbanen, ønsket jeg at jernbanen og de prosesser som nå pågår skulle bli sett på med kritisk blikk utenfra, med tanke på å påpeke potensielle risikoelementer som kan oppstå. Departementet bestilte derfor en risikoanalyse av konsulentfirmaet Safetec. I rapporten fremgår det flere forhold departementet må være spesielt oppmerksom på for å unngå at risikonivået på jernbanen blir høyere. Jeg tar det som et kvalitetstegn for reformarbeidet at tilsvarende forhold også var identifisert av reformgruppen i departementet, og på en rekke av punktene var tiltak allerede igangsatt. Et av disse forholdene er relatert til førernes kompetanse. Det er riktig som det påpekes i rapporten at opplæringen må tilpasses den enkelte virksomhet, for eksempel ulike typer togkjøring og framføring av ulike typer materiell. Som jeg har redegjort for over, finnes det omfattende krav til førernes kompetanse og krav til gjennomføring av opplæringen som skal gis, og det er uansett ikke tillatt å sertifisere førere som ikke oppfyller lærekravene eller lære opp førere uten at kravene til opplæringscentre er oppfylt. I tillegg har Statens jernbanetilsyn gode virkemidler til å håndheve gjeldende krav til lokførerutdanning og -sertifisering.

Så oppfatter jeg samtidig at praksis har vist at innholdet i kravene kanskje ikke er så godt kjent blant alle aktørene i bransjen som vi skulle ønske. Kravene kan også være vanskelig tilgjengelige for de som ønsker å gjøre seg kjent med dem. Som nevnt innledningsvis, har tilsynet siden i vår derfor arbeidet med en veileder til førerforskriften. I det arbeidet har de identifisert behov for å tydeliggjøre enkelte bestemmelser, for å få tydeligere frem det gjeldende meningsinnholdet. Da vil man for fremtiden unngå at noen er i tvil om hva som gjelder for nasjonale kompetansekrav til lokførere, og at noen prøver å tolke forskriftskravene i feil retning. Dette vil også bidra til mer rettferdige konkurransevilkår for hele bransjen.

I arbeidet med å fastsette en nasjonal standard som danner grunnlaget for føreropplæringen i Norge vil vi legge til grunn det pedagogiske opplegget som Norsk jernbaneskole følger. I dette arbeidet vil arbeidslivets parter bli involvert. Etter resultatet av helgens frivillige mekling har departementet svart positivt på partenes anmodning om å utarbeide en nasjonal standard som nevnt, og sørge for at det opprettes en bransjeorganisasjon som bl.a. vil behandle spørsmål om opplæring og andre former for samarbeid for å styrke sikkerheten på jernbanen.