



**Följer transportmyndigheterna
Haverikommissionens
rekommendationer?**

**Rapport
2014:11**

**Följer transportmyndigheterna
Haverikommissionens
rekommendationer?**

**Rapport
2014:11**

Trafikanalys

Adress: Torsgatan 30

113 21 Stockholm

Telefon: 010 414 42 00

Fax: 010 414 42 10

E-post: trafikanalys@trafa.se

Webbadress: www.trafa.se

Ansvarig utgivare: Brita Saxton

Publiceringsdatum: 2014-11-11

Förord

Sedan den 1 januari 2011 har Statens haverikommission lämnat 102 rekommendationer till Transportstyrelsen, Trafikverket, Luftfartsverket och Sjöfartsverket.¹ Rekommendationerna pekar på områden där olycksutredningar har visat att åtgärder av någon form behövs. Syftet med utredningarna och rekommendationerna är att lära för att kunna genomföra säkerhetsförbättringar.

I denna studie analyseras rekommendationerna och transportmyndigheternas hantering av dessa. Vari består de 102 rekommendationerna? Hur är de utformade? Hur hanteras de av transportmyndigheterna? Följs rekommendationerna? Och genomförs åtgärder?

I studien presenteras en kartläggning av rekommendationerna och transportmyndigheternas rutiner för att hantera och följa upp dessa rekommendationer diskuteras. Ett antal förbättringsområden, som rör såväl rekommendationernas utformning, hanteringen av rekommendationerna och uppföljningen av genomförda åtgärder, presenteras.

Studien är genomförd i samarbete med MTO Säkerhet. Projektledare för rapporten har varit Anna Ullström.

Stockholm, i november 2014

Brita Saxton

Generaldirektör

¹ 2011-01-01 till och med 2014-06-30.

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	7
Summary	9
1 Inledning	11
1.1 Bakgrund.....	11
1.2 Syfte	12
1.3 Avgränsningar	12
1.4 Metod och genomförande	13
2 Resultat	15
2.1 Statens haverikommissions rekommendationer	15
2.2 Myndigheternas bild av arbetet med rekommendationerna	21
3 Analys och slutsatser	37
4 Förslag till förbättringsområden	43
4.1 Skapa en tydligare process för att hantera rekommendationer	43
4.2 Förbättringar i de olika delarna av lärandeprocessen	44
4.3 Förbättringar av hanteringen	44
4.4 Uppföljning och utvärdering	45

Bilaga 1 Sammanställning av rekommendationer

Sammanfattning

Bakgrund och syfte

I Sverige har Statens haverikommission till uppgift att enligt lagen och förordningen om undersökning av olyckor, undersöka allvarliga olyckor och tillbud till olyckor inom luftfart, sjöfart, spårbunden trafik, vägtrafik och annan verksamhet. Statens haverikommission ska i så stor utsträckning som möjligt försöka klarlägga händelseförlopp och orsak till en händelse, liksom skador och effekter i övrigt. Statens haverikommission ska också vid behov lämna rekommendationer som underlag för beslut om lämpliga åtgärder till respektive tillsynsmyndighet eller andra berörda myndigheter och aktörer i Sverige och utomlands.

Det övergripande syftet med denna studie är att undersöka transportmyndigheternas hantering av de rekommendationer som ges av Statens haverikommission. I detta omfattas att undersöka vilken typ av rekommendationer Statens haverikommission ger transportmyndigheterna, klarlägga om transportmyndigheterna har någon transparent rutin för att värdera och följa upp dessa rekommendationer, kartlägga i vilken omfattning transportmyndigheterna följer rekommendationer, samt analysera huruvida rekommendationernas utformning kan förbättras.

Metod och genomförande

Rekommendationer från 39 utredningar givna under perioden 2011-01-01 till 2014-06-30 har sammanställts och studerats. Intervjuer har därefter genomförts med representanter från Statens haverikommission, liksom från respektive transportmyndighet, dvs. Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Trafikverket och Transportstyrelsen. Vid Transportstyrelsen har representanter från såväl Sjö- och luftfartsavdelningen som Väg- och järnvägsavdelningen intervjuats.

Resultat och slutsatser

Samtliga transportmyndigheter har ett mer eller mindre etablerat arbetssätt för att hantera utredningar och rekommendationer från Statens haverikommission. Detta innebär bl.a. att läsa och svara på remisser och lämna svar på hur rekommendationer kommer att omhändertas.

De flesta transportmyndigheterna betonar att de läser remisserna noga, och lämnar synpunkter i remissvar. Åtgärder beslutas och redovisas till Statens haverikommission i ett rekommendationssvar.

Utifrån rekommendationssvaret gör Statens haverikommission en bedömning av om en rekommendation kan anses omhändertagen. En uppföljning av att rekommendationen verkligen har omhändertagits görs inom respektive transportmyndighet. Gemensamt är att uppföljningen fokuseras på att utlovade åtgärder har vidtagits och inte att en viss effekt har uppnåtts. Hur denna uppföljning sker kan skilja sig åt mellan myndigheterna.

Det finns också skillnader i hur Transportstyrelsens Sjö- och luftfartsavdelning respektive Väg- och järnvägsavdelning hanterar rekommendationer gentemot de transportmyndigheter de utövar tillsyn gentemot.

Generellt upplevs Statens haverikommissionens rekommendationer vara relevanta och tydliga. Flera av transportmyndigheterna upplever att Statens haverikommissionens utredningar och rekommendationer får en god effekt på säkerheten, och några betonar att utredningarna i sig är mer värdefulla än rekommendationerna.

Samtliga transportmyndigheter, liksom Statens haverikommission, är överens om att rekommendationerna ska beskriva en effekt och inte en lösning. Det är rekommendationsmottagaren själv som bäst kan analysera den egna verksamheten och som kan avgöra vilken åtgärd som är lämplig. Flera av transportmyndigheterna upplever att Statens haverikommission på senare tid har blivit mer inriktad på systemtänkande och att rekommendationerna därför i detta avseende är bättre formulerade idag jämfört med tidigare.

Generellt upplever transportmyndigheterna att de idag har ett tillfredsställande samarbete och bra relationer med Statens haverikommission, och att detta har förbättrats under de senaste åren. De flesta uttrycker också att Statens haverikommission idag oftast tar till sig de synpunkter som lämnas. Det genomförs inga särskilda överlämningsmöten när Statens haverikommission färdigställt en rapport och det saknas därmed ett etablerat forum där myndigheterna kan få förtydligande information. Transportmyndigheterna upplever dock att de vid behov kan ta en kontakt med Statens haverikommission för att t.ex. fråga om en rekommendation.

Några förslag till förbättringsområden är:

- Att skapa en gemensam uppföljningsbar process för att hantera rekommendationer,
- Att genomföra förbättringar i de olika delarna av lärandeprocessen, exempelvis genom att förkorta arbetsprocessen, genom att utveckla de organisatoriska aspekterna i utredningarna, genom att skapa ett gemensamt sätt att formulera effektmål och genom att förbättra överlämningen av rekommendationer
- Att förtydliga ansvar och roller i processen för uppföljning bl.a. genom att skapa ökad enhetlighet mellan olika delar av Transportstyrelsen när det gäller hantering av rekommendationer, genom att se över tillsynsmyndighetens verktyg, och genom att överväga huruvida en myndighet bör ges ansvar för att utvärdera huruvida önskade effekter av de genomförda åtgärderna har uppnåtts.

Summary

Background and purpose

The Swedish Accident Investigation Authority is tasked by law and regulation with investigating serious accidents, and near-accidents, in connection with travel and transport by air, sea, rail, road, and other activities (including military activities). The Authority must attempt, to the greatest possible extent, to clarify the course of events and causes of any transport incident, as well as any damage, injuries, or other effects. The Authority must, when necessary, also issue recommendations to the relevant inspecting authority or other affected agencies and actors in Sweden and abroad to serve as the basis for decisions regarding the appropriate measures to be taken.

The overarching purpose of this study is to investigate the transport authorities' handling of the recommendations issued by the Swedish Accident Investigation Authority. This includes determining the types of recommendations that the Authority issues to the transport authorities, clarifying whether the transport authorities have transparent routines for evaluating and following up those recommendations, mapping the extent to which the transport authorities follow the recommendations, and analysing whether the recommendations could be better formulated.

Method and execution

Recommendations issuing from 39 investigations conducted during the period from 1 January 2014 to 30 June 2014 were compared and studied. Interviews were then conducted with representatives from the Swedish Accident Investigation Authority and from the respective transport authorities, i.e. the LFV Group, the Swedish Maritime Administration, the Swedish Transport Administration, and the Swedish Transport Agency. At the Swedish Transport Agency interviews were conducted with the Civil Aviation and Maritime Department as well as with the Road and Rail Department.

Results and conclusions

All the transport authorities have more or less established routines in place for handling accident investigations and recommendations from the Swedish Accident Investigation Authority. This includes reading and responding to circulated proposals and providing answers in terms of how the recommendations will be dealt with. Most of the transport authorities emphasize that they read the circulated proposals carefully, offering their viewpoints in their responses to them. Measures are adopted and reported to the Authority in recommendation responses.

Based on the recommendation response, the Swedish Accident Investigation Authority assesses whether the recommendation can be considered to have been attended to properly. Follow-up to determine whether the recommendation has actually been attended to properly is the responsibility of the involved transport authority. One common feature of such follow-ups is that the focus is on whether promised actions have been taken, and not on whether a given effect having been achieved. The ways in which such follow-ups occur can vary from one authority to another. There are also differences in how the Swedish Transport Agency's

Maritime and Civil Aviation Department and Road and Rail Department handle recommendations vis-à-vis the transport authorities over which they exercise oversight.

The Swedish Accident Investigation Authority's recommendations are generally perceived as relevant and clear. Many of the transport authorities find that the Authority's investigations and recommendations have a favourable impact on safety, and some stress that the investigations are, in and of themselves, more valuable than the recommendations.

All the transport authorities agree, as does the Swedish Accident Investigation Authority, that the recommendations must describe effects, not solutions. The recommendation recipient itself is best able to analyse its own activities and determine what actions are appropriate. Several transport authorities find that the Authority has recently become more focused on systems thinking, and that its recommendations are consequently better formulated from a systems standpoint that was formerly the case.

The transport authorities generally feel that they currently enjoy satisfactory cooperation and excellent relations with the Swedish Accident Investigation Authority, and that there have been improvements in these areas in recent years. Most of the transport authorities also indicate that, currently, the Authority usually embrace the comments submitted. No special handover meetings are held when the Authority has completed a report, so there is no established forum in which the authorities can obtain clarifying information. However, the transport authorities find that they can contact the Authority whenever necessary, for example, to ask about a recommendation.

However, there are several areas in which improvements could be made, for example:

- Create a joint follow-up process for handling recommendations
- Improve the various parts of the learning process, for example, by shortening the work process, developing the organisational aspects of the investigations, creating a joint approach to formulating effective goals, and improving the handover of recommendations
- Clarify roles and responsibilities in the follow-up process by fostering greater consistency between different parts of the Swedish Transport Agency in terms of handling recommendations, reviewing the tools used by the inspecting authority, and considering the extent to which an authority should be given the responsibility for determining whether the desired effects of the implemented measures have been achieved

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Rekommendationer från Statens haverikommission

Oberoende myndigheter som utreder transportolyckor har en viktig roll för att identifiera säkerhetsförbättringar. Att lämna rekommendationer är ett verktyg som dessa myndigheter har för att skapa säkerhetsförbättringar.

I Sverige har Statens haverikommission till uppgift att enligt lagen och förordningen om undersökning av olyckor, undersöka allvarliga olyckor och tillbud till olyckor inom luftfart, sjöfart, spårbunden trafik, vägtrafik och annan verksamhet.² Syftet med Statens haverikommissions undersökningar är att "så långt som möjligt klargöra såväl händelseförloppet som orsaken till händelsen liksom skador och effekter i övrigt, ge underlag för beslut om åtgärder som har som mål att förebygga, eller åtminstone begränsa effekten av, liknande händelser, och ge underlag för en bedömning av de insatser som samhällets räddningstjänst har gjort i samband med händelsen och, om det finns skäl för det, för förbättringar av räddningstjänsten".³ Utredningsuppdraget omfattar både civil och militär verksamhet.

Statens haverikommissions verksamhet syftar, till skillnad från t.ex. Transportstyrelsens verksamhet, *uteslutande till förbättringar av säkerheten*. Haverikommissionen har i övrigt inga tillsynsuppgifter eller någon uppgift när det gäller frågor om skuld och ansvar, skadestånd, certifikatsåtgärder, disciplinära åtgärder etc. I Statens haverikommissions instruktion och regleringsbrev anges inga andra mål än att undersökningar av olyckor och tillbud "ska slutföras snarast, om möjligt inom tolv månader från olyckan eller tillbudet".⁴

Statens haverikommission tillkom 1978 och ansvarsområdet utökades 1990 till att avse alla typer av allvarliga civila eller militära olyckor och tillbud, oavsett om de inträffar till lands, till sjöss eller i luften.⁵ Därefter har EU-direktiv och förordningar med krav på ett oberoende utredningsorgan också för järnväg och sjöfart ytterligare utökat uppdraget. Statens haverikommissions verksamhet styrs av dessa direktiv och förordningar, liksom av den svenska lagstiftningen på området.⁶ För närvarande pågår en översyn av lagen och förordningen om undersökning av olyckor bl.a. i syfte att göra bestämmelserna mer systematiska, effektiva och ändamålsenliga.⁷

Utvecklingen inom transportområdet har under de senaste åren inneburit omfattande förändringar med en ökad globalisering, effektiviseringar och marknadsiering, bl.a. som följd av lagstiftning och regleringar från EU. Organiseringen av myndigheterna på transportområdet har också förändrats under det senaste decenniet. Den nya strukturen utgår från tre principer:

² Lag (1990:712) om undersökning av olyckor samt förordning (1990:717) om undersökning av olyckor.

³ Årsredovisning. Räkenskapsåret 2013, Statens haverikommission, 2013.

⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Statens haverikommission, F62013/123/ESL och Förordning (2007:860) med instruktion för Statens haverikommission.

⁵ http://www.havkom.se/Hem/Om_SHK

⁶ Förordning (EU) nr 996/2010 om utredning och förebyggande av olyckor och tillbud inom civil luftfart, Förordning (EU) nr 1286/2011 om en gemensam metod för utredning av sjöolyckor och tillbud till sjöss, samt Direktiv 2004/49/EG om säkerhet på gemenskapens järnvägar.

⁷ Översyn av bestämmelserna om undersökning av olyckor, kommittédirektiv 2013:65.

Renodling av roller, konkurrensutsättning och ett trafikslagsövergripande arbetssätt. Detta innebär nya förutsättningar och utmaningar inom trafiksäkerhetsområdet för alla transportslag. Det kan därför finnas anledning att undersöka hur Statens haverikommissionens rekommendationer omhändertas i transportmyndigheterna.

Det kan även noteras att de transportpolitiska målen, som transportmyndigheterna ska verka för att de uppnås, omfattar många aspekter, där säkerhet utgör en del av hänsynsmålet. Det övergripande transportpolitiska målet är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Till detta hör ytterligare två jämbördiga mål: Ett funktionsmål och ett hänsynsmål. Funktionsmålet innebär att Transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet, samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Transportsystemet ska också vara jämställt, dvs. likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov. Hänsynsmålet innebär att *transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt*, samt bidra till att det övergripande generationsmålet för miljö och miljö kvalitetsmålen nås samt bidra till ökad hälsa.

1.2 Syfte

Det övergripande syftet med denna studie är att undersöka transportmyndigheternas hantering av rekommendationerna från Statens haverikommission.

I detta ingår:

- att undersöka vilken typ av rekommendationer Statens haverikommission ger transportmyndigheterna,
- att klarlägga om transportmyndigheterna har någon transparent rutin för att värdera och följa upp dessa rekommendationer,
- att kartlägga i vilken omfattning transportmyndigheterna följer rekommendationer från Statens haverikommission, samt
- att analysera huruvida rekommendationernas utformning kan förbättras

1.3 Avgränsningar

Organiseringen av myndigheterna på transportområdet har under det senaste decenniet förändrats. Trafikverket och Trafikanalys bildades den 1 april 2010, medan Transportstyrelsen har funnits på plats sedan 1 januari 2009. Även affärsverken Sjöfartsverket och Luftfartsverket berördes av omorganiseringen. Verksamheter rörande långsiktig infrastrukturplanering och riksintressen vid Sjöfartsverket flyttades till Trafikverket och på luftfartsområdet delades flygplaster och flygtrafiktjänst i två organisationer: Swedavia AB övertog den 1 april 2010 ägandet och driften av flygplatser. Kvar i Luftfartsverket finns flygtrafiktjänsten. I januari 2011 lades Rikstrafiken ned och Trafikverket fick ansvar för upphandling av viss kollektivtrafik. Den nuvarande organiseringen av myndigheterna har således, i huvudsak, funnits på plats sedan 2011.

Denna studie omfattar avgivna rekommendationer till transportmyndigheterna från Statens haverikommission under perioden 2011-01-01 till 2014-06-30. Rekommendationer avgivna t.o.m. år 2010, vars svar inkom år 2011 eller senare, ingår inte i studien. Detta innebär att studien täcker in merparten av den tid som den befintliga myndighetsstrukturen har funnits.

Med transportmyndigheter avses Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Trafikverket och Transportstyrelsen.

1.4 Metod och genomförande

Statens haverikommissions rekommendationer

I syfte att få en bild av fördelningen av Statens haverikommissions rekommendationer till de olika transportmyndigheterna samt inom vilka områden rekommendationer ges, har rekommendationer givna under åren 2011 till 2014 sammanställts utifrån utredningsområde och mottagare. Statens haverikommissions bedömning av rekommendationsmottagarens rekommendationssvar har också sammanställts.

En ambition var också att kategorisera Statens haverikommissions rekommendationer i syfte att undersöka om detta kan ge en indikation om inom vilka områden som säkerhetsproblemen kan hittas inom de olika transportområdena. En undersökning gjordes därför av om det är möjligt att hänföra rekommendationerna till områdena teknik respektive organisation.

Intervjustudie

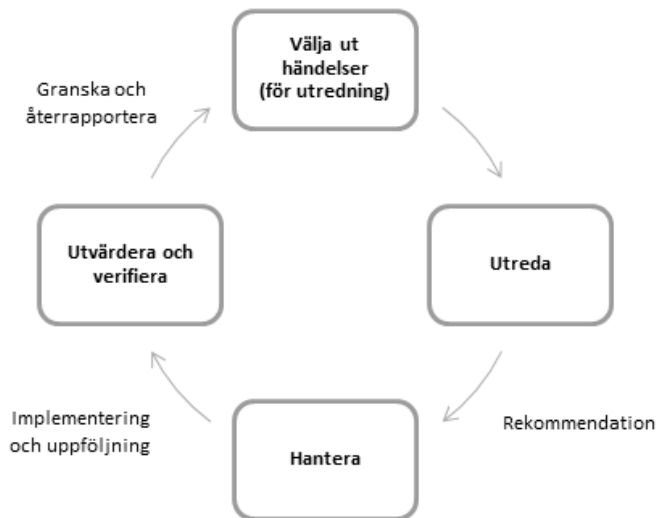
För att undersöka bl.a. hur transportmyndigheterna hanterar rekommendationer och i vilken utsträckning som transportmyndigheterna följer rekommendationer från Statens haverikommission genomfördes sex strukturerade intervjuer med representanter från Statens haverikommission liksom från respektive transportmyndighet. På Transportstyrelsen intervjuades representanter från såväl Sjö- och luftfartsavdelningen som Väg- och järnvägsavdelningen.

Transportmyndigheterna valde själva ut lämpliga deltagare i intervjuerna. I vissa fall genomfördes gruppintervjuer (Luftfartsverket, Sjöfartsverket och Trafikverket) och i vissa fall gjordes intervjun med en representant från myndigheten (Statens haverikommission samt Transportstyrelsens båda avdelningar).

Intervjuerna genomfördes med utgångspunkt i en i förväg utformad intervjuguide. Frågor ställdes bl.a. om hur processen för rekommendationshantering ser ut, hur rekommendationernas tydlighet och relevans upplevs och om det finns hinder för att följa rekommendationer. Frågor ställdes också om hur rekommendationer följs upp, om de ställs till den mest lämpade mottagaren, samt om möjliga förbättringsområden.

Analysmodell för lärande från olyckor

Syftet med analyser av olyckor, tillbud och händelser är att lära för att kunna genomföra säkerhetsförbättringar. I alla säkerhetskritiska verksamheter är lärandet en viktig byggsten för att förbättra säkerhet och effektivitet i verksamhetens processer. Genom lärandet som sker i en utredning kan problem och risker identifieras och hanteras och skapa säkrare arbetsprocesser. I analysen använder vi en processmodell för lärande för att värdera hur de rekommendationer som ges i utredningar från Statens haverikommission hanteras, se Figur 1.1.



Figur 1.1: Utredning av olyckor och händelser som en del i lärandeprocessen.⁸

Figuren illustrerar de olika delarna i processen, vilka innebär att händelser för utredning väljs ut, utreds och hanteras. Slutligen utvärderas hanteringen.

Läsanvisningar

I kapitel 2 redovisas resultaten från denna studie. Dels redovisas resultat från sammanställningen av det urval av rekommendationer som gjorts, dels redovisas resultat från de intervjuer som genomförts med representanter från transportmyndigheterna. Analys och slutsatser redovisas i kapitel 3. I kapitel 4 ges förslag till förbättringsområden.

⁸ Figuren är baserad på *Corrective Action Program Guide*, U.S. Department of Energy. DOE G 414.1-5. Svensk översättning i Arvidsson, M, & Lindvall, J., *Förutsättningar för att upprätthålla och utveckla en välfungerande verksamhet kring erfarenhetsåterföring*, SSM 2014:13, 2014.

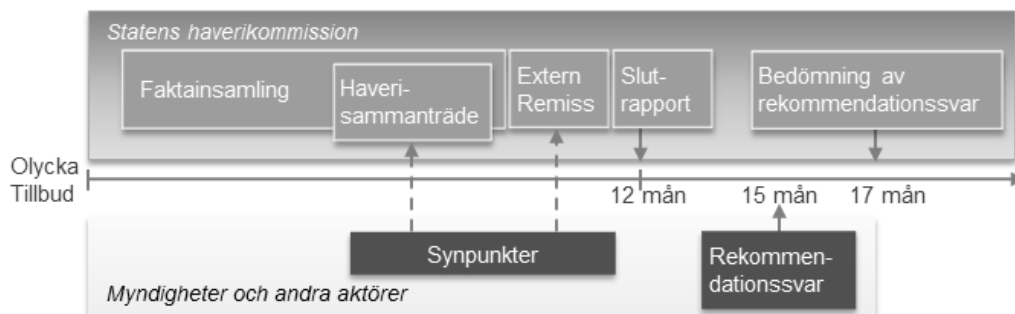
2 Resultat

2.1 Statens haverikommissions rekommendationer

Statens haverikommission ska så långt som det är möjligt försöka klargöra händelseförlopp och orsak till en händelse, liksom skador och effekter i övrigt. Vidare ska Statens haverikommission vid behov lämna rekommendationer som underlag för beslut om lämpliga åtgärder till respektive tillsynsmyndighet eller andra berörda myndigheter och aktörer i Sverige och utomlands.

Statens haverikommission har två utredningsordföranden, båda organisatoriskt placerade i generaldirektörens stab. Därtill finns en administrativ enhet, två utredningsavdelningar ledda av två avdelningschefer och bemannade med haveriutredare.

Statens haverikommissions utredningar ska utmynna i en slutrapport som publiceras. Eventuella rekommendationer lämnas till mottagarna som en del i slutrapporten. Mottagarna av rekommendationer ska lämna besked till Statens haverikommission inom tre månader, om vidtagna eller planerade åtgärder. De inkomna rekommendationssvaren behandlas av ordförande och utredningsledare. Utredningsordförande meddelar rekommendationsmottagaren om Statens haverikommissions slutliga bedömning av svaret inom två månader.



Figur 2.1: Statens haverikommissions utredningsprocess

Innan Statens haverikommission slutbehandlar ärendet kan i undantagsfall ytterligare skriftväxling förekomma för klargörande av rekommendationsmottagarens svar, men som huvudregel förs dock inte någon ytterligare dialog om svaret på en rekommendation. Figur 2.1 ger en beskrivning av utredningsprocessen.

Rekommendationer 2011 – 2014

Statens haverikommission lämnade, i 39 utredningar, totalt 102 rekommendationer till transportmyndigheterna under perioden 2011-01-01 till 2014-06-30. Fördelningen av dessa rekommendationer per område visas i Tabell 2.1. De 14 rekommendationer som lämnats inom området militär verksamhet är medtagna i denna sammanställning eftersom de har getts till en transportmyndighet (Transportstyrelsen). Rekommendationer till exempelvis Försvarmakten eller andra icke transportrelaterade aktörer är inte inkluderade.

Tabell 2.1: Avgivna rekommendationer perioden 2011-01-01 till 2014-06-30 per område.

<i>Utredningsområde</i>	<i>Rekommendation</i>
Spårbunden trafik	38
Civil luftfart	26
Civil sjöfart	21
Militär verksamhet	14
Annan verksamhet	3
Totalt	102

Flest rekommendationer har getts på området "spårbunden trafik", som fått 38 rekommendationer, följt av civil luftfart och civil sjöfart.

Fördelningen av rekommendationer per transportmyndighet visas i Tabell 2.2. Merparten av rekommendationerna (92 rekommendationer) lämnades till Transportstyrelsen, varav 41 rekommendationer lämnades till Väg- och järnvägsavdelningen och 51 till Sjö- och luftfartsavdelningen.

Tabell 2.2: Fördelning av avgivna rekommendationer per transportmyndighet.

<i>Transportmyndighet</i>	<i>Rekommendation</i>
Transportstyrelsen	92
Sjöfartsverket	7
Trafikverket	2
Luftfartsverket	1
Totalt	102

Tabell 2.3 nedan redovisas hur rekommendationerna inom respektive utredningsområde fördelats mellan mottagare och år. Rekommendationerna på området spårbunden trafik, som är det område som sammantaget har fått flest rekommendationer, har samtliga gått till Transportstyrelsen.

Tabell 2.3: Avgivna rekommendationer per utredningsområde, mottagare och år.

Utredningsområde	Mottagare	År				Totalt
		2011	2012	2013	2014	
Spårbunden trafik	Transportstyrelsen	14	7	10	7	38
Sjöfart	Sjöfartsverket	3			2	5
	Trafikverket				2	2
	Transportstyrelsen	6		1	7	14
	Totalt	9		1	11	21
Luffart	Luffartsverket		1			1
	Sjöfartsverket		2			2
	Transportstyrelsen	6	9	6	2	23
	Totalt	6	12	6	2	26
Militär	Transportstyrelsen			14		14
Vägtrafik	Transportstyrelsen			3		3
Totalsumma		29	19	34	20	102

Här framgår även att de områden på vilka andra myndigheter än Transportstyrelsen fått rekommendationer är sjöfart, där även Sjöfartsverket och Trafikverket fått rekommendationer och luffart, där även Luffartsverket och Sjöfartsverket fått rekommendationer.

Statens haverikommissions bedömning av transportmyndigheternas rekommendationssvar visas i Tabell 2.4. Av de 102 rekommendationer som har studerats har Statens haverikommission bedömt 71 som omhändertagna och sex som delvis omhändertagna. Åtta rekommendationer har bedömts som inte omhändertagna. I sju fall saknas en bedömning av Statens haverikommission, och tio fall är pågående, dvs. en bedömning har ännu inte gjorts.

Tabell 2.4: Statens haverikommissionens bedömning av transportmyndigheternas rekommendationssvar.

Statens haverikommissionens bedömning							
Mottagare	Område	Omh.	Delvis omh.	Inte omh.	Bedömn. saknas	Pågår	Totalt
Transportstyrelsen	Spårbunden trafik	25	1	5	5	2	38
	Luffart	23	3	1	2	2	31
	Sjöfart	13	1			6	20
	Vägtrafik	2	1				3
	Totalt	63	6	6	7	10	92
Sjöfartsverket		7					7
Trafikverket		1		1			2
Luffartsverket				1			1
Totalt		71	6	8	7	10	102

Här kan noteras att det område som fått flest rekommendationer, spårbunden trafik, även är det område som har flest rekommendationer som inte är omhändertagna eller där bedömningar saknas. Även luffartsområdet har flera rekommendationer som inte har ansetts helt omhändertagna.

Typer av rekommendationer

Som en del i denna studie gjordes ett försök till att kategorisera de rekommendationer som studerats utifrån om de kan hänföras till ett av områdena teknik eller organisation. En sådan kategorisering visade sig dock av flera anledningar vara svår att genomföra. En rekommendation kan hänföras till olika kategorier beroende på hur den tolkas. En del rekommendationer är även svåra att hänföra till en kategori då de t.ex. enbart pekar ut ett ämne som behöver utredas vidare. Det är heller inte alltid möjligt att utläsa vad som avses med rekommendationen enbart genom att läsa rekommendationen utan att samtidigt läsa rapporttexten, vilket inom ramen för detta uppdrag inte har varit möjligt. Generellt kan dock sägas att en stor andel av rekommendationerna kan hänföras till området organisation (t.ex. rekommendationer som berör regler, procedurer, information, säkerhetskultur, ledning och styrning eller utbildning). En mindre andel av rekommendationerna kan hänföras till området teknik (t.ex. rekommendationer som berör utrustning eller design). Några rekommendationer kan också kategoriseras som både organisation och teknik. Exempel på hur rekommendationerna kan kategoriseras visas i Tabell 2.5.

Tabell 2.5: Exempel på rekommendationer och kategorisering.

<i>Rekommendation</i>	<i>Kategori</i>
Transportstyrelsen rekommenderas att i samverkan med Sjöfartsverket vidta de åtgärder som behövs för utveckling av ledningen av flygräddningstjänsten vid JRCC (RL 2011: 17 R2).	Organisation
Transportstyrelsen rekommenderas att verka för att förbättra utbildningen hos leverantörer av flygtrafikledningstjänst avseende procedurer vid TCAS RA (RL 2013: 11 R1).	Organisation
Transportstyrelsen rekommenderas att inom ramen för sin tillsyn vidta de åtgärder som behövs för att säkerställa att järnvägsföretagen och deras anlitade entreprenörer har ändamålsenliga rutiner för informationsöverföring, funktionskontroll och klargöring, liksom för uppföljning av personalens kunskaper i praktiken (RJ2013:03 R1).	Organisation
Sjöfartsverket rekommenderas att säkerställa att relevant VTS-information lämnas (RS2014:01R3).	Organisation
Sjöfartsverket rekommenderas att tillse att den utrustning som krävs i SAR-helikoptrarna, för att underlätta efterforskning även under mörkerförhållanden, snarast installeras ombord (RS 2011:01 R8).	Teknik
Transportstyrelsen rekommenderas att utöva tillsyn över av att infrastrukturförvaltarna använder sig av pilskyltar utformade enligt JvSFS 2008:7 (RJ 2013:02 R4).	Teknik
Sjöfartsverket rekommenderas att se över kraven på avisningssystem vid upphandling av SAR-helikoptrar så att flygning kan ske under förhållanden som normalt råder på nordliga latituder vintertid (RS 2011:01 R7).	Teknik
Transportstyrelsen rekommenderas att tillse att flygledare innehar tillräcklig kompetens och hjälpmedel för att hantera situationer som inte är vanligen förekommande (RM 2013: 02 R7).	Organisation/Teknik

Rekommendationerna skiljer sig till viss del åt i detaljeringsgrad. En del rekommendationer är formulerade som åtgärds mål, medan andra är mer formulerade som effektmål. Åtgärds mål innebär att en viss specifik aktivitet eller åtgärd ska genomföras. Ett effektmål innebär att en viss effekt ska uppnås, men någon specifik åtgärd pekas inte ut. Haverikommissionen pekar således inte ut *hur* myndigheten ska nå målet. Exempel på detta visas i Tabell 2.6 och Tabell 2.7.

Tabell 2.6: Exempel på effektmål.

Rekommendation
Transportstyrelsen rekommenderas att tillse att säkra metoder för att identifiera och avbryta en osäker visuell inflygning implementeras inom allmänflyget (RL2011:03 R1).
Trafikverket rekommenderas att i samråd med Sjöfartsverket säkerställa att broar i de större farlederna har tillräckliga skydd för att undvika allvarliga skador vid påsegling (RS2014:01 R4).

Tabell 2.7: Exempel på åtgärds mål.

Rekommendation
Transportstyrelsen rekommenderas att som rutin införa avprovning av fasta brandsläckningssystem i alla de driftsfall som kan förekomma (RS 2011:01 R1).
Transportstyrelsen rekommenderas att utföra och dokumentera riskanalyser när den föreslår förändringar i föreskrifter som kan påverka trafiksäkerheten (RJ 2011:02 R3).

Mottagare av rekommendationer

Statens haverikommissions verksamhet är indelad enligt följande områden: civil luftfart, civil sjöfart, spårbunden trafik, militär verksamhet och annan verksamhet. Utredningar av olyckor eller tillbud kan resultera i en eller flera rekommendationer om förbättringar till berörda aktörer.

Rekommendationer lämnas till tillsynsmyndigheter, andra myndigheter eller andra berörda aktörer beroende på lagstiftning och regelverk inom respektive område. Till vilken aktör rekommendationer kan lämnas varierar därför mellan trafikslagen. Inom civil sjöfart ska en rekommendation riktas till den som har lättast att uppfylla rekommendationen, vilket innebär att en rekommendation kan riktas direkt till ett rederi, ett klassningssällskap, en flaggstat, en myndighet (Sjöfartsverket, Trafikverket, Transportstyrelsen) m.fl.⁹ Inom civil luftfart kan rekommendationer endast ges till myndigheter, vilket innebär Transportstyrelsen och Luftfartsverket, men även utländska aktörer såsom t.ex. EASA.¹⁰ För spårbunden trafik kan rekommendationer riktas enbart till Transportstyrelsen.¹¹ För militära händelser riktas det stora flertalet rekommendationer till Försvarmakten, men rekommendationer kan även riktas till Transportstyrelsen, Luftfartsverket och Sjöfartsverket.

Transportstyrelsen kan därmed erhålla rekommendationer inom samtliga utredningsområden. Denna myndighet får också flest rekommendationer. Rekommendationer riktade till Transportstyrelsen kan vara formulerade så att Transportstyrelsen ska vidta åtgärder av något slag, såsom t.ex. att "informera marknaden", "genomföra en analys" och "tillämpa en skärpt tillsynsметод". De kan också vara formulerade på ett sådant sätt att Transportstyrelsen ska tillse att ett tillsynsobjekt vidtar åtgärder, t.ex. "tillse att Sjöfartsverket utvecklar metoder" och "tillse att operatörer har etablerat operativa begränsningar". Se exempel i Tabell 2.8.

⁹ Förordning (EU) nr 1286/2011 om en gemensam metod för utredning av sjöolyckor och tillbud till sjöss.

¹⁰ Förordning (EU) nr 996/2010 om utredning och förebyggande av olyckor och tillbud inom civil luftfart.

¹¹ Direktiv 2004/49/EG om säkerhet på gemenskapens järnvägar.

Tabell 2.8: Exempel på rekommendationer till olika mottagare.

<i>Rekommendation</i>
Transportstyrelsen rekommenderas att på lämpligt sätt informera marknaden i allmänhet om vikten att operera luftfartyg i enlighet med gällande flyghandbok och i synnerhet med avseende på Continentals insprutningsmotorer (RL 2012:14 R4).
Transportstyrelsen rekommenderas att genomföra en analys för att fastställa om det finns behov av att förändra gällande krav på mindre fiskefartyg (RS 2014:02 R4).
Transportstyrelsen rekommenderas att då flygföretag uppvisar brister i säkerheten tillämpa en skärpt tillsynsmetod som innebär en mer fullständig kontroll av att säkerhetskraven är uppfyllda (RL 2012:09 R1).
Transportstyrelsen rekommenderas att tillse att Sjöfartsverket utvecklar metoderna för ledning vid flygräddningscentralen i avsikt att förbättra och säkra kvaliteten för ledning av flygräddningstjänst (RL 2012:09 R3).
Transportstyrelsen rekommenderas att tillse att operatörer har etablerat operativa begränsningar, som omhändertar risker med helikopterns utformning vid operationer med hängande last (RL2014:02 R1).
Luffartsverket rekommenderas att inom ramarna för sitt säkerhetskulturarbete utarbeta och genomföra tydliga riktlinjer för samtal av privat karaktär i arbetsposition under pågående operativt arbete, med sikte på införandet av ett sterilt koncept för flygledare under vissa faser i operativ position (RL 2012:16 R1).
Sjöfartsverket rekommenderas tillse att flygräddningscentralen har aktuell status avseende den beredskap som gäller för helikopterresurser med uppdrag för räddningstjänst och att detta dokumenteras (RL 2012:09 R5).
Sjöfartsverket och Trafikverket rekommenderas att var för sig och i samråd se över rutiner och regelverk gällande byggarbeten i eller i anslutning till farleder för att säkerställa att berörda aktörer har tillräcklig information, att adekvata riskbedömningar genomförs, samt att relevanta säkerhetsåtgärder vidtas till skydd för sjöfarten, infrastrukturen och andra som kan beröras (RS2014:01 R5).

2.2 Myndigheternas bild av arbetet med rekommendationerna

I detta avsnitt redovisas resultat från de intervjuer som har genomförts med representanter från Statens haverikommission och de olika transportmyndigheterna. Intervjuresultaten redovisas för varje myndighet under ett antal rubriker som är relaterade till undersökningens syfte.

Intervjuresultaten från Transportstyrelsens Sjö- och luftfartsavdelning respektive Väg- och järnvägsavdelning redovisas separat då det inte finns en gemensam arbetsprocess gentemot Statens haverikommission mellan avdelningarna internt på Transportstyrelsen.

Det som redovisas i detta kapitel under rubriker för de olika myndigheterna utgörs av de uppfattningar som uttryckts av representanterna för respektive myndighet under intervjuerna.

Statens haverikommissions bild

Processen för att utforma rekommendationer

Statens haverikommissions representant beskrev utformning av rekommendationerna i relation till den övergripande utredningsprocessen. Möjliga områden för rekommendationer som kan formuleras finns med som hypoteser hos utredningsgruppen redan i utredningens första skede och därefter under hela utredningsprocessen. Utredningsledaren och utredarna formulerar i ett senare skede av utredningen förslag till rekommendationer som diskuteras i utredningsgruppen eller stäms av med ordföranden. Vilka som deltar i formuleringen av rekommendationer kan variera mellan olika utredningar.

I vissa utredningar har Statens haverikommission valt att inte ge några rekommendationer alls, vilket kan bero dels på att åtgärder redan har vidtagits, dels på att Statens haverikommission inte ser några konkreta skäl att ge en rekommendation då det inte finns några säkerhetsvinster att göra på generell nivå. Ett exempel på detta kan vara då utredningen gäller ett privatflyg. Statens haverikommission pekar på att det i ett sådant fall är svårt att uppnå förbättringar på systemsäkerhetsnivå, eftersom det inte finns någon systemägare, t.ex. ett företag med säkerhetsledningssystem som kan hantera eventuella rekommendationer.

Rekommendationerna finns med i den remiss av rapporten som Statens haverikommission skickar till rekommendationsmottagaren. Det sker numera i många fall även en dialog med mottagaren om rekommendationens utformning innan rapporten är klar.

Rekommendationsmottagaren har därmed möjlighet att ha synpunkter på de formulerade rekommendationerna och ge förslag till omformuleringar. En dialog om formuleringen av rekommendationen kan också underlätta för mottagaren att hantera denna. Det är dock Statens haverikommission som slutligen avgör hur rekommendationerna formuleras.

Bedömning av rekommendationssvar

Statens haverikommission har en intern rutin som beskriver hur rekommendationerna ska följas upp.¹² Vid utskicket av rekommendationer begär Statens haverikommission besked inom tre månader om vidtagna eller planerade åtgärder från rekommendationsmottagarens sida. Rekommendationssvaren bedöms av Statens haverikommission, och rekommendationsmottagaren meddelas om bedömningen inom två månader. En rekommendation bedöms som omhändertagen, delvis omhändertagen/annan åtgärd, återkallad, inte omhändertagen eller inget svar.

Myndigheter är enligt förordningen om undersökning av olyckor skyldiga att återkomma med svar på rekommendationerna. De olika transportmyndigheterna har olika stor vana av att lämna svar på rekommendationerna, och förmågan att lämna svar är lite varierande mellan myndigheterna. Oftast lämnar myndigheterna svar, även om det händer att svar uteblir. Det

¹² *Rutiner för uppföljning av SHK-rekommendationer*, A-74/14, 2014-03-20.

förekommer också att Statens haverikommission inte blir nöjda med de svar som kommer in och då bedömer att rekommendationen inte blivit omhändertagen.

Idag har Statens haverikommission en process för uppföljning av rekommendationerna och de menar att de alltid gör en bedömning av rekommendationssvaren. Om en rekommendationsmottagare inte lämnar svar inom utsatt tid skickas en påminnelse. Det förekommer också att Statens haverikommission i en senare utredning på samma område upprepar rekommendationen och påpekar att det vid den tidigare utredningen inte inkom något svar. Idag hinner Statens haverikommission dock inte med att bedöma rekommendationssvaren i tid, och en förbättring behövs avseende detta.

När det gäller bedömningen av rekommendationssvaren har Statens haverikommission inte mandat att gå in i verksamheten och undersöka om och hur vilka åtgärder som genomförs, utan måste lita på det svar som ges från rekommendationsmottagaren om vilka åtgärder som ska göras. Statens haverikommission bedömer svaren utifrån om rekommendationsmottagaren har förstått problemställningen, och vill ha en förklaring till varför problemet tas om hand på det sätt som valts. Statens haverikommission är exempelvis inte nöjda med ett svar där tillsynsmyndigheten menar att de redan tagit hand om problemet genom att de bedriver tillsyn på området ifall bristen inte upptäckts genom den tillsyn som tidigare gjorts. Statens haverikommission upplever att de själva har blivit bättre på att ge en förklaring till varför de inte anser att en rekommendation är omhändertagen.

Det händer att en rekommendationsmottagare uppger att den inte förstår en rekommendation. Detta kan oftast hanteras och förtydligas i remissförfarandet. Det händer dock att Statens haverikommission förstår först när det kommer in rekommendationssvar att rekommendationsmottagaren inte har förstått vad som avsetts med rekommendationen. I den mån det identifieras ett behov, utöver remissförfarandet, hålls möten mellan Statens haverikommission och rekommendationsmottagaren för att diskutera utformningen av rekommendationerna. På järnvägssidan har det historiskt varit vanligare än på andra områden att myndigheterna har missuppfattat varandra. Statens haverikommission tillämpar därför numera en rutin som består i att de alltid håller ett extra möte med Transportstyrelsens Väg- och järnvägsavdelning om rekommendationernas utformning innan en rapport publiceras. Rutinen förefaller ha ökat förståelsen för de olika organisationernas uppdrag och synsätt. Statens haverikommission anser att förbättringar kan göras i hanteringen av de rekommendationsmottagare som inte är vana att ta emot rekommendationer, i syfte att öka förståelsen hos rekommendationsmottagaren och underlätta deras hantering.

Rekommendationernas tydlighet och relevans

Statens haverikommissions uppfattning är att de inte ska föreslå en viss lösning utan rekommendera en effekt, eftersom avvägningen av hur åtgärden ska se ut måste göras hos mottagaren av rekommendationen.

Det finns få formella riktlinjer som styr utformningen av rekommendationer. På sjöfartsområdet finns några riktlinjer utpekade i en EU-förordning.¹³ Exempelvis ska en rekommendation vara verkkningsfull, genomförbar och relevant. I Statens haverikommissions verksamhetshandböcker finns vissa interna riktlinjer för utformning av rekommendationer, bl.a. ska rekommendationer vara realistiska och genomförbara. Begreppet SMART¹⁴ är ofta en utgångspunkt,

¹³ Förordning (EU) nr 1286/2011 om en gemensam metod för utredning av sjöolyckor och tillbud till sjöss.

¹⁴ SMART=Specifikt, Mätbart, Accepterat, Realistiskt, Tidssatt.

även om de väljer att inte följa detta till fullo. T.ex. anser intervjupersonen att "tidssatt" inte är en passande parameter.

I Statens haverikommissionens verksamhetshandbok finns också vissa riktlinjer för hur rekommendationer ska formuleras. Ett exempel är att "verka för" bör undvikas, eftersom det är för otydligt vad som menas. Formuleringen väljs dock ändå ibland då Statens haverikommission menar att det är motiverat att använda, t.ex. då Transportstyrelsen deltar i och kan påverka i internationella förhandlingar. Statens haverikommission säger att de är medvetna om att Transportstyrelsen inte tycker om ordvalet "säkerställa" i en rekommendation. Anledningen är att Transportstyrelsen inte anser sig kunna garantera något genom sin tillsynsverksamhet, eftersom denna utgörs av stickprovskontroller. Transportstyrelsen menar att det är verksamhetsutövaren som kan "säkerställa" uppfyllelse av säkerhetskrav.

Generellt upplever Statens haverikommission att rekommendationerna får bra effekt för säkerheten.

I intervjun framkom att det inom Statens haverikommission nyligen gjorts en intern utvärdering av rekommendationsmottagarnas uppfyllelse av rekommendationerna på järnvägsområdet.¹⁵ Utvärderingen visade att rekommendationer som avser driftsfrågor följs i stor utsträckning, medan rekommendationer som avser organisatoriska faktorer inte följs i samma utsträckning.

Uppfattning om till vem rekommendationer bör riktas

Det finns olika uppfattningar inom Statens haverikommission om vilken mottagare en rekommendation bör kunna riktas till. Det finns uppfattningar om att en breddning av till vem rekommendationer kan lämnas vore bra, men det finns också uppfattningen att regelverket är bra som det ser ut idag.

Olika typer av rekommendationer lämpar sig bättre eller sämre för olika rekommendationsmottagare. En rekommendation ges till en tillsynsmyndighet för att den ska sluta tillsyns-cirkeln, dvs. den myndighet som har mandat att följa upp och se till att rekommendationen följs genom tillsyn är den part som ska få rekommendationen. Statens haverikommission har inget eget mandat att säkerställa att rekommendationer följs.

Om det handlar om att genomföra en förändring kan operatören vara den mest lämpade att ge rekommendationen till, medan en rekommendation om att det ska ske en kontroll över att förändringen faktiskt sker är mest lämpad att ge till tillsynsmyndigheten. En rekommendation som gäller generellt i branschen ges till tillsynsmyndigheten, medan en rekommendation som handlar om att fartygsflottan ska byggas om ges till ett rederi. Det förekommer även att en rekommendation ges till flera mottagare, t.ex. till både ett rederi och tillsynsmyndigheten.

Transportstyrelsens Sjö- och luftfartsavdelnings bild

Det som redovisas under denna rubrik berör enbart uppfattningar inom Transportstyrelsens Sjö- och luftfartsavdelning. Intervjuresultat från Väg- och järnvägsavdelningen redovisas i nästkommande avsnitt.

¹⁵ Någon rapport från denna utredning har inte varit möjlig att ta del av.

Process för att hantera Statens haverikommissions utredningar och rekommendationer

Sjö- och luftfartsavdelningen på Transportstyrelsen har en processbeskrivning för hantering av haverier och allvarliga tillbud som utreds av Statens haverikommission.¹⁶ Den beskriver vem som är ansvarig och vilka aktiviteter som genomförs.

Enheten Marknad, miljö och analys koordinerar Transportstyrelsens arbete i samband med Statens haverikommissions utredningar. Inom enheten samordnas också Transportstyrelsens remissvar på utredningarna. Det finns en utpekad haverikoordinator för luftfarts- respektive sjöfartsområdet. Koordinatorn avgör vem inom Transportstyrelsen som är mest lämpad att ansvara för ärendet. Det finns också en haveriordförande som är den som bl.a. fastställer beslut om åtgärder.

Transportstyrelsen följer Statens haverikommissions utredningar från den tidpunkt då utredningen startar och har regelbundna avstämningar med Statens haverikommission. Remissen bedöms av haverikoordinatorn och utsedda s.k. rådgivare som är experter inom olika områden som berörs i utredningen. I remissen bedömer Transportstyrelsen även rekommendationerna. Exempelvis påpekas eventuella otydligheter i rekommendationerna, om en rekommendation inte upplevs relevant, samt om det finns hinder för att följa rekommendationer. Transportstyrelsen menar att Statens haverikommission oftast tar till sig synpunkterna, men understryker att Statens haverikommission är oberoende och själv avgör vilka synpunkter som beaktas.

Transportstyrelsen menar att de i nästan alla fall försöker genomföra rekommendationerna och tar i sin värdering av åtgärder också in annan information som de har tillgång till. Ibland gör Transportstyrelsen därför mer omfattande åtgärder än de som omfattas av rekommendationen, och det förekommer att Transportstyrelsen baserat på Statens haverikommissions rapporter bedömer att det finns fler problem att hantera än de som tas upp i rekommendationerna. Det har förekommit att Transportstyrelsen inte kan omhänderta en rekommendation på det sätt som Statens haverikommission önskar, t.ex. för att någonting annat i så fall måste prioriteras bort. Transportstyrelsen menar att de då tagit fram en alternativ lösning.

Transportstyrelsen anser att Statens haverikommissions utredningsrapporter, inklusive rekommendationer, är en viktig del i Transportstyrelsens riskbaserade tillsyn, eftersom de innehåller värdefull information om var risker kan finnas. Varje rekommendation som ges till Transportstyrelsen hanteras även som ett särskilt ärende, där åtgärder vidtas för att uppfylla rekommendationen. När Transportstyrelsen får en rekommendation som berör en viss tillståndshavare kan Transportstyrelsen, beroende på rekommendationens utformning, hantera detta genom att ställa krav på viss åtgärd eller genom dialog med tillståndshavaren.

Inom Transportstyrelsen är det ansvarig chef som ansvarar för att de åtgärder som återrapporterats till Statens haverikommission genomförs och följs upp. Även haverikoordinatorn följer upp att åtgärder genomförs. Det har tidigare inträffat att de har missat att åtgärda en rekommendation, t.ex. för att den medarbetare som var ansvarig har slutat. På senare tid har ett kontrollsystem byggts för att säkerställa uppföljningen inom Transportstyrelsen. Myndigheten menar att detta har medfört att uppföljningen fungerar bättre nu. Det finns dock ingen systematik hos Transportstyrelsen att följa upp rekommendationer som riktas direkt till en leverantör av flygtrafiktjänst eller redare. Transportstyrelsen menar att detta dock i regel görs inom ramen för tillsynen.

¹⁶ *Processbeskrivning för hantering av haverier och allvarliga tillbud som utreds av Statens haverikommission, 2012-05-11.*

Transportstyrelsen upplever att det idag finns ett bra samarbete och goda relationer mellan Statens haverikommission och Transportstyrelsen. De möten med s.k. myndighetssamverkan som genomförs två gånger per år skapar en god relation.

Rekommendationernas tydlighet och relevans

Generellt upplever Transportstyrelsen rekommendationerna som relevanta och bra formulerade. I undantagsfall förekommer rekommendationer som Transportstyrelsen inte anser vara relevanta, men det upplevs som att det är allt mer sällan. Det beror i regel på att Transportstyrelsen inte varit tillräckligt aktiv i remissförandet.

Transportstyrelsen upplever att Statens haverikommission har mer av ett systemperspektiv på olyckor idag än tidigare och att rekommendationerna ofta ligger på systemnivå. Rekommendationerna är ofta mål-/effektbeskrivande och anger inte i detalj vad Transportstyrelsen ska göra. Detta lämnar utrymme för Transportstyrelsen att ta hand om rekommendationerna och genomföra åtgärder på lämpligt sätt och i lämplig form.

Spårbarheten i utredningsrapporterna upplevs ofta vara god. Rapporterna är relativt utförliga och rekommendationerna grundas på analysen. Det förekommer dock att Transportstyrelsen inte helt förstår bakgrunden till att en rekommendation ges. Ibland tar Transportstyrelsen kontakt med Statens haverikommission och frågar, men i vissa fall väljer Transportstyrelsen istället att göra en egen friare tolkning.

Transportstyrelsen upplever att rekommendationerna får god effekt för säkerheten. Lagstiftningen som styr vad som utreds framstår dock ibland som ologisk, t.ex. att mindre olyckor där privatflygare är involverade utreds, medan vissa andra allvarliga tillbud och olyckor inom andra trafikslag såsom spårtrafik och sjöfart inte utreds. Transportstyrelsen anser att Statens haverikommissions utredningar och rekommendationer är värdefulla och ser det som en förmån att myndigheten får denna oberoende "tillsyn". De upplever även att Statens haverikommissions utredningar och rekommendationer ger en ökad tyngd för de frågor Transportstyrelsen driver.

Uppfattning om till vem rekommendationer bör riktas

På sjöfartsområdet kan rekommendationer enligt regelverket ges till olika aktörer, medan rekommendationer inom luftfarten endast kan ges till myndigheter. Transportstyrelsen upplever vanligtvis att Statens haverikommission ger sina rekommendationer till den mest lämpade mottagaren på sjöfartssidan.

Transportstyrelsen anser att det är en fördel att rekommendationer ges till tillsynsmyndigheten eftersom dessa då får en annan status än rekommendation. Transportstyrelsen kan då ställa skarpa krav i sin tillsyn och följa upp dessa. Transportstyrelsen menar att de i sin tillsyn också följer upp att rekommendationer faktiskt genomförs, vilket inte Statens haverikommission har till uppgift att göra. Ytterligare en fördel med att ge rekommendationer till tillsynsmyndigheten menar Transportstyrelsen är att de kan arbeta med systemfel som gäller en hel bransch.

Transportstyrelsens Väg- och järnvägsavdelnings bild

Det som redovisas under denna rubrik berör enbart uppfattningar hos Transportstyrelsens Väg- och järnvägsavdelning, där intervjuer har gjorts med representanter från sektionen datainsamling och analys och sektionen infrastruktur. Intervjuerna berörde endast rekommendationer på järnvägsområdet. Intervjuresultat från Sjö- och luftfartsavdelningen redovisas i föregående avsnitt.

Process för att hantera Statens haverikommissionens utredningar och rekommendationer

Transportstyrelsens Väg- och järnvägsavdelning har ett etablerat arbetssätt och en skriftlig rutin för att hantera Statens haverikommissionens utredningar och rekommendationer. Merparten av de rekommendationer från Statens haverikommission som Väg- och järnvägsavdelningen hanterar berör järnvägsområdet.

I samband med att Statens haverikommission väljer att utreda en händelse utses en koordinator på Transportstyrelsens väg- och järnvägsavdelning. Koordinators uppgift är bl.a. att ge svar på frågor och ta fram faktauppgifter under utredningen. Koordinatören, och ibland berörda handläggare inom det specifika området, deltar på haverisammanträdet där Statens haverikommission presenterar fakta i utredningen. När rapporten skickas ut på remiss fördelas den ut till de olika sektionerna inom Transportstyrelsen där respektive chef utser vem som ska läsa remissen. I remissen analyseras hela rapporten grundligt. Ibland hålls också ett internt remissmöte. Baserat på sektionernas remissvar sammanställer koordinatören Transportstyrelsens remissvar. Transportstyrelsen upplever att de har kort tid på sig för att svara på remisser och vill att Statens haverikommission föranmäler när remissen ska komma. Detta önskemål har inte uppfyllts. Eftersom utredningarna ibland tar lång tid är det svårt för Transportstyrelsen att planera för remisser, varför omprioritering får ske när remisserna kommer. Transportstyrelsen understryker att det behövs tillräckligt med tid för att kunna lämna bra synpunkter.

Statens haverikommissionens rekommendationer fördelas ut till berörda sektioner inom Transportstyrelsen och hanteringen sker på respektive sektion. Då en rekommendation hamnar hos exempelvis *Sektionen för infrastruktur* tas där direkt ställning till om det finns behov av snabba åtgärder för att omhänderta den. Om snabba åtgärder behövs blir det ett vanligt tillsynsärende, och en tillsyn genomförs direkt. Rekommendationer som inte bedöms som brådskande eller extra högt prioriterade blir underlag i den riskbaserade tillsynen. Infrastruktursektionen meddelar haverikoordinatören vilka åtgärder som ska göras och denne sammanställer ett rekommendationssvar till Statens haverikommission som undertecknas av chefen på nivån under generaldirektören.

Internt upplevs förfarandet för rekommendationssvar och Statens haverikommissionens bedömning av dessa idag fungera väl. Om en rekommendation bedöms som inte omhändertagen eller delvis omhändertagen tas frågan upp igen hos Transportstyrelsen och omprövning sker vid behov. Ibland sker en dialog med Statens haverikommission om varför rekommendationen inte bedömts vara fullt omhändertagen. Transportstyrelsen menar också att de har lärt sig hur rekommendationssvar ska formuleras för att accepteras. De är exempelvis medvetna om att Statens haverikommission gärna vill ha en tidsangivelse för när åtgärderna ska vara genomförda.

Transportstyrelsen menar att de åtgärder som de utlovat i rekommendationssvaren genomförs. De har dock svårt att säga *när* en rekommendation som läggs in i den riskbaserade tillsynen kommer att genomföras. På infrastruktursektionen sker ingen systematisk uppföljning av att åtgärder faktiskt har vidtagits eller att en effekt har uppnåtts, utan uppföljning sker i vissa fall beroende på rekommendationernas allvarlighetsgrad och hur stora konsekvenserna blir av att en åtgärd uteblir. Transportstyrelsen själva menar dock att uppföljningen har blivit bättre på senare tid. Att uppföljningen varierar uppges bero på bristande resurser. Att Statens haverikommissionens rekommendationer faktiskt genomförs följs heller inte upp på gemensam nivå inom Transportstyrelsen.

Tidigare har Transportstyrelsen upplevt att relationen med Statens haverikommission har varit ansträngd. Samarbetet och kontakterna med Statens haverikommission upplevs dock ha blivit bättre under de senaste två åren. Samverkansmöten mellan Transportstyrelsen och Statens haverikommission genomförs nu två gånger per år, vilket uppges ha skapat ett bättre samarbetsklimat. Dessa möten innebär bl.a. att pågående utredningar behandlas och att återkoppling ges från Transportstyrelsen. Samverkansmötena upplevs idag av Transportstyrelsen som värdefulla. De skapar personliga relationer som underlättar samarbetet och gör det lättare att ta kontakt för att exempelvis fråga om en rekommendation.

Förståelsen inom Transportstyrelsens Väg- och järnvägsavdelning för processen för hantering av Statens haverikommissionens utredningar har blivit större. Tidigare rådde t.ex. osäkerhet kring skillnaden mellan remissomgång och rekommendationssvar.

Transportstyrelsen har enligt dem som arbetar med frågorna få resurser för trafiksäkerhetsfrågor på järnväg, och menar att det borde göras mer arbete inom detta område samt att tillsynsarbetet borde förstärkas.

Rekommendationernas tydlighet och relevans

Statens haverikommissionens rekommendationer upplevs i stort vara bra och tydliga och ges inom rätt områden sett utifrån utredningarnas omfattning. En rekommendation från Statens haverikommission bedöms ge tyngd i arbetet med trafiksäkerhetsfrågor och bidra till att saker blir genomförda.

Oftast tycker Transportstyrelsen att det finns en spårbarhet för rekommendationerna i rapporterna. Ibland är de dock kortfattat skrivna och det skulle underlätta med mer förklarande text om hur Statens haverikommission har resonerat.

I stort är Transportstyrelsen nöjd med hur rekommendationer formuleras, men vissa formuleringar upplever Transportstyrelsen som svåra att efterleva. Transportstyrelsen menar att de inte har möjlighet att "säkerställa" något genom sin tillsyn. Transportstyrelsen har också upplevt att Statens haverikommission inte riktigt förstått Transportstyrelsens verksamhet, och därför inte accepterat att tillsynen sker genom stickprovskontroller och att det inte går att säkerställa hur en verksamhet fungerar på det sättet. Ett annat exempel på en formulering som Transportstyrelsen uppfattar som otydlig är att "särskilt fokusera". Betyder formuleringen att de ska släppa fokus på något annat? Ibland har Transportstyrelsen informella telefonmöten med Statens haverikommission efter remissen där formuleringar diskuteras.

Transportstyrelsen uppger också att det finns vissa rekommendationer som kan vara svåra att hantera, t.ex. de som berör underleverantörer där Transportstyrelsen inte har ett tydligt mandat att genomföra tillsyn av underleverantörer.

Tidigare har Transportstyrelsen upplevt att rekommendationerna varit allmänt hållna, samt att samma rekommendation återkommer flera gånger. Att de återkommer i flera utredningar kan även delvis bero på att Transportstyrelsen inte är tillräckligt bra på att återkoppla till Statens haverikommission vilka åtgärder som genomförts.

Utredningarnas kvalitet upplevs variera. En del utredningar upplevs som mycket bra med rätt fokus, dock inte alla. Transportstyrelsen anser att Statens haverikommission ibland tappar fokus, t.ex. genom att de gräver mycket i tekniska saker och förbiser viktiga frågor. Transportstyrelsen menar att detta kan förklaras av att utredaren ibland redan innan bestämt sig för vad som orsakat händelsen. Det har också förekommit att Transportstyrelsen har ifrågasatt de orsaker Statens haverikommission kommit fram till, liksom att Transportstyrelsen ansett att ytterligare aspekter borde belysas i rekommendationerna. Transportstyrelsen lämnar ofta synpunkter på fakta- och syftningsfel.

Transportstyrelsen lyfte även fram att rekommendationerna kan bli inaktuella om en utredning tar lång tid.

Uppfattning om till vem rekommendationer bör riktas

Rekommendationer på järnvägsområdet kan enbart ges till Transportstyrelsen. Det tar längre tid och kan uppfattas som ineffektivt att rekommendationerna ska gå genom Transportstyrelsen. Transportstyrelsen menar de måste ingå i tillsynsarbetet för att få status som krav och vara möjliga att följa upp.

Lufffartsverkets bild

Process för att hantera Statens haverikommissions utredningar och rekommendationer

Lufffartsverket har ett etablerat arbetssätt för att hantera Statens haverikommissions utredningar och rekommendationer, men saknar en formell skriftlig rutin avseende hantering av rekommendationer. Processen för hantering av remissvar beskrivs dock i det s.k. säkerhetsledningssystemet.¹⁷

Ansvaret för att hantera remisser från Statens haverikommission ligger på avdelning QSM (Kvalitet, Säkerhet, Miljö). Alla utredningar som rör Lufffartsverket får de på remiss från Statens haverikommission. Lufffartsverket lämnar sina remissynpunkter på rapporten, och det förekommer även att de har synpunkter på rekommendationer som berör Lufffartsverket. Vid behov sker en dialog med Statens haverikommission.

Lufffartsverket menar att Statens haverikommissions utredningar alltid är högt prioriterade. Både utredningar och rekommendationer föredras för den s.k. flygsäkerhetskommittén, där delar av koncernledningen, bl.a. generaldirektören, säkerhetschefen och chefen för QSM, deltar. Vilka åtgärder som ska vidtas som svar på rekommendationer beslutas enligt Lufffartsverkets arbetsordning. Avdelningen QSM följer sedan upp att åtgärderna genomförs.

Även om det bara har förekommit en rekommendation som riktats direkt till Lufffartsverket har Lufffartsverket uppfattningen att förfarandet för rekommendationssvar och Statens haverikommissions bedömning av svaren fungerar på ett bra sätt.

¹⁷ LfV guide för safety management system, D 2010-009476, 2013-05-01.

Rekommendationer som berör Luftfartsverket är i princip alltid riktade till Transportstyrelsen. När en rekommendation som berör flygtrafiktjänsten ställts till Transportstyrelsen kan detta utmynna antingen i nytt eller förändrat regelverk eller i en tillsynsaktivitet. Hos Luftfartsverket tas Transportstyrelsens åtgärder (t.ex. information om regeländringar eller ändrade tillämpningar, förfrågningar, etc.) emot som ett ärende och hanteras som alla andra inkommande ärenden. Formellt väntar Luftfartsverket på reaktionen från Transportstyrelsen gällande de till Transportstyrelsen ställda rekommendationerna, men det interna arbetet med att hantera problemen startar direkt. Luftfartsverket anser att det, förutom det egna intresset av att åtgärda säkerhetsbrister så fort som möjligt, finns ett incitament för Luftfartsverket att påbörja analysen och hanteringen av en rekommendation som riktats till Transportstyrelsen direkt, eftersom de även vill åtgärda bristen så effektivt som möjligt.

Luftfartsverket bevakar alla haverikommissionsärenden inom luftfartsområdet som en del av sin omvärldsbevakning och läser alla rapporter som är relevanta för Luftfartsverket. Luftfartsverket menar att de tar till sig innehållet i rapporterna, även sådant som inte mynnar i rekommendationer. Luftfartsverket gör även interna utredningar av incidenter där Luftfartsverket är inblandade, och dessa utredningar slutförs oftast innan haverikommissionens rapporter. Arbeta med åtgärder påbörjas då utifrån den interna utredningen, och kompletteras sedan med information som eventuellt tillkommer i haverikommissionens rapporter.

Tidigare har Luftfartsverket och Statens haverikommission haft en begränsad kommunikation. På senare tid har de etablerat en relation och de har idag möten vid behov. Detta upplever Luftfartsverket som positivt. Luftfartsverket har vid behov dialog med Statens haverikommission, till exempel för att få klargöranden kring en rekommendation eller kring processen för haveriutredningar.

Rekommendationernas tydlighet och relevans

Generellt upplever Luftfartsverket att Statens haverikommission i sina utredningar kommer fram till relevanta resultat och ger bra rekommendationer. De anser att Statens haverikommission har en helhetssyn, och för det mesta upplever Luftfartsverket att rekommendationerna ges inom rätt områden. De uppfattar att Statens haverikommission har ändrat fokus och arbetar idag med ett systemperspektiv, vilket innebär att rapporter och rekommendationer upplevs mycket bättre idag än för fem till tio år sedan. Luftfartsverket säger sig också ha förtroende för Statens haverikommission och menar att utredningarna är värdefulla för dem och de upplevs även få god effekt på säkerheten. Rapporten i sig upplevs samtidigt vara viktigare än rekommendationerna, då där ofta finns bra information som kan användas i förbättringsarbetet, även om det inte mynnar ut i rekommendationer.

I intervjun med Luftfartsverket framkom att de anser att stringens och faktakontroller kan variera i Statens haverikommissionens rapporter och det historiskt har förekommit faktafel och tveksamma slutsatser i utredningar. Det har också förekommit att spårbarhet för rekommendationerna saknats i rapportens fakta eller analys, vilket skapar osäkerhet om hur problem ska hanteras och vad som ska åtgärdas. Att spårbarhet finns menar Luftfartsverket är en kvalitetsfråga, som är viktig för förtroendet för såväl den specifika utredningen som för Statens haverikommission.

Luftfartsverket ser gärna att Statens haverikommission, där det är möjligt, relaterar de rekommendationer som ges till ett regelverk, vilket förekommer oftare nu än tidigare. Det gör rekommendationerna tydligare för Luftfartsverket.

Luffartsverkets uppfattning är vidare att en rekommendation ska tala om vad som behöver uppnås, men inte "hur". De anser att Statens haverikommissions perspektiv ska vara att minimera risker och förbättra säkerheten. Analysen av hur ett specifikt problem ska lösas inom Luffartsverkets organisation anser de dock bör utföras av den egna organisationen. Ofta berör rekommendationerna regelverk eller riktas på annat sätt till branschen. Rekommendationerna hanteras då av Transportstyrelsen. Även i dessa fall anser Luffartsverket att riktlinjen ska vara att tala om vad som ska göras, men att lämna till branschen att avgöra hur. Generellt upplever Luffartsverket idag att de rekommendationer som ges ofta är välformulerade.

Luffartsverket menar att det kan förekomma att en rekommendation kommer i konflikt med andra krav inom myndighetens verksamhet. Ett exempel på det är den enda rekommendation Luffartsverket fått direkt riktad till sig. Den avsåg det s.k. sterila konceptet i det operativa rummet.¹⁸ Luffartsverket ansåg att det inte var möjligt att följa Statens haverikommissions rekommendation i den form den gavs (där det påtalades hur problemet skulle lösas) eftersom det bl.a. skulle innebära att de behövt ställa av delar av verksamheten. Luffartsverket anser att det inte går att göra en direkt jämförelse mellan miljön i cockpit och i flygtrafiktjänstens operativa rum avseende införande av sterilt koncept. Rekommendationen har dock, menar Luffartsverket, sedan hanterats via Transportstyrelsen på ett för verksamheten bra och relevant sätt för hela branschen.

Uppfattning om till vem rekommendationer bör riktas

Luffartsverket är inte en myndighet med tillsynsuppgifter och anser därför att rekommendationerna alltid borde gå via Transportstyrelsen, särskilt i de fall då rekommendationen kan vara relevant även för andra flygtrafiktjänstleverantörer. Enbart rekommendationer som berör Luffartsverket i den egna myndighetsrollen anser de dock bör riktas direkt till Luffartsverket.

Luffartsverket ser inte någon större risk att åtgärder drar ut på tiden då rekommendationer ges till Transportstyrelsen, eftersom Luffartsverket har förtroende för att Transportstyrelsen hanterar rekommendationerna inom rimlig tid. Dessutom påbörjar Luffartsverket det interna arbetet med att hantera rekommendationer när Statens haverikommissions rapporter publiceras. Detta kan innebära att åtgärder redan har vidtagits när Transportstyrelsen kommer med krav.

Sjöfartsverkets bild

Process för att hantera Statens haverikommissions utredningar och rekommendationer

Sjöfartsverket har ett etablerat arbetssätt för att hantera Statens haverikommissions utredningar och rekommendationer, men saknar en formell skriftlig rutin.

Enheten *Juridik* under *Staben för styrning och planering* i Sjöfartsverket ansvarar för ärenden från Statens haverikommission och där finns en kontaktperson för alla ärenden som rör Statens haverikommission. Tidigare saknades en gemensam kontaktperson, vilket försvårade hanteringen. Idag fördelar kontaktpersonen ärenden till lämplig person inom organisationen, beroende på vilket område en rekommendation gäller. Beslut om åtgärder fattas i linjeorganisationen, även om ett undantag gjordes i Kebnekaiseutredningen då denna föredrogs i Sjöfartsverkets ledning. Även uppföljningen sker i linjeorganisationen.

¹⁸ Sterilt koncept innebär en begränsning av aktiviteter under vissa faser i operativ position till det som är operativt viktigt.

När Statens haverikommission startar en utredning får Sjöfartsverket information om detta. De får sedan ta del av remissen. I remissen finns rekommendationerna med, och redan i detta skede startar en intern process på Sjöfartsverket för att hantera rekommendationerna. Vissa rekommendationer, både sådana som getts direkt till Sjöfartsverket och sådana som berör Sjöfartsverket, men riktats till Transportstyrelsen, läggs in i ett avvikelserapporteringsystem. Där läggs bl.a. sådant som berör rutiner och arbets sätt, medan t.ex. en rekommendation om anskaffning av nya helikoptrar hanteras på annat sätt.

Sjöfartsverket lämnar sedan ett remissvar till Statens haverikommission. Tidigare upplevde Sjöfartsverket att det var svårt att få gehör för sakfel som påpekades, men sedan ca år 2010-2011 har det fungerat mycket bättre. Förbättringen beror dels på en bättre dialog och dels på att Sjöfartsverket har en kontaktperson som kan förse Statens haverikommission med rätt information. Tidigare var även kvaliteten på det underlag som Sjöfartsverket lämnade till Statens haverikommission ojämn.

Sjöfartsverket anser att samarbetet med Statens haverikommission fungerar väl, och upplever att det idag finns en nära dialog dem emellan. Regelbundna möten hålls där frågeställningar diskuteras. Sjöfartsverket upplever att dialogen mellan Statens haverikommission och Sjöfartsverket är berikande för båda parter. Sjöfartsverket kan framföra sina synpunkter i remissvaret, men det händer också att de ringer för att diskutera specifika frågor med Statens haverikommission.

Förfarandet för rekommendationssvar och Statens haverikommissions bedömning av dessa upplevs fungera väl.

Rekommendationernas tydlighet och relevans

Generellt upplever Sjöfartsverket att tydlighet och relevans i rapporter och rekommendationer har förbättrats under de senaste åren. Sjöfartsverket har stor respekt för Statens haverikommission och deras utredningar. De menar att värdet av rekommendationerna har ökat när dialogen har förbättrats.

Sjöfartsverkets uppfattning är att rekommendationer inte ska innehålla "hur" utan "vad". Den bästa lösningen på problemet utifrån Sjöfartsverkets förutsättningar kan bara Sjöfartsverket själva finna. Statens haverikommissions formuleringar i detta avseende upplevs vara bättre idag än tidigare.

Ibland är spårbarheten för rekommendationerna i rapporten dålig och Sjöfartsverket anser att det hade varit positivt om rekommendationerna vore tydligt kopplade till ett resonemang i rapporten. Exempelvis kunde det finnas hänvisningar till rekommendationer efter resonemangen i analysen, "se rekommendation xx".

Sjöfartsverket anser också att det vore positivt om Statens haverikommission försäkrade sig om att alla förstår innebörden i rekommendationerna och att det därmed lämnades mindre utrymme för tolkningar. Utredningarna skulle också tydligare kunna peka på orsakssamband. Tidigare var det vanligare att syftet med de givna rekommendationerna inte klart framgick, men nu upplevs detta vara bättre. Syftet med rekommendationerna kan därför idag bättre uppfyllas.

Sjöfartsverket menar att det tidigare förekom rekommendationer som inte var relevanta, och att tilltron till Statens haverikommissions rapporter då var lägre. Sjöfartsverket understryker att det är viktigt att en rekommendation är saklig och träffar rätt. En rekommendation som utgår från ett felaktigt antagande får ingen verkan, menar de.

Det finns ett exempel på en rekommendation angående avisning av helikoptrar som Sjöfartsverket inte anser formulerades på ett bra sätt. Problemet kunde inte åtgärdas på de helikoptrar som redan fanns och avisningsbara helikoptrar fanns heller inte på marknaden. I en senare utredning upprepades också samma rekommendation, vilket upplevdes som frustrerande. Sjöfartsverket anser att rekommendationen hade kunnat formuleras annorlunda. Sjöfartsverket tror att de hade kunnat ha en bättre dialog kring detta idag tack vare det förbättrade samarbetsklimatet.

Uppfattning om till vem rekommendationer bör riktas

Oftast ställs rekommendationer direkt till Sjöfartsverket, med ett par undantag då de ställs till Transportstyrelsen. Statens haverikommission har dock uttryckt att de vill ställa rekommendationer till Transportstyrelsen.

Sjöfartsverket anser att det oftast är bättre att en rekommendation ställs direkt till Sjöfartsverket då Transportstyrelsen inte utövar tillsyn över Sjöfartsverket på ett sådant sätt att det vore rimligt att rikta rekommendationer till Transportstyrelsen. Att rekommendationer riktas till Transportstyrelsen innebär också enligt Sjöfartsverket en ökad administration, samt att Sjöfartsverket inte får reda på hur rekommendationen omhändertas eftersom de inte informeras om Transportstyrelsens svar till Statens haverikommission. Dessutom får Sjöfartsverket kortare tid på sig att svara, eftersom Transportstyrelsen vill ha in ett underlag från Sjöfartsverket för att sedan i sin tur svara Statens haverikommission inom svarstiden. Sjöfartsverket upplever därför att omvägen via Transportstyrelsen inte tillför något mervärde.

Trafikverkets bild

Process för att hantera Statens haverikommissions utredningar och rekommendationer

Trafikverket har sedan år 2012 arbetat med att skapa ett arbetssätt för att hantera Statens haverikommissions utredningar och rekommendationer, och ett förslag till rutinbeskrivning är framtaget. Arbetssättet är gemensamt för Trafikverkets hantering gentemot alla säkerhetsmyndigheter.¹⁹ Trafikverket upplever att det interna arbetet i och med denna förändring har blivit mycket bättre. Tidigare var det svårt att ha en överblick över olika ärenden från säkerhetsmyndigheterna. Arbetssättet kommer framöver att utvärderas.

Kontaktperson mot Statens haverikommission är Trafikverkets säkerhetschef som också följer och rapporterar ärendena från säkerhetsmyndigheterna. En befattning som benämns *Controller säkerhetsmyndighet* ansvarar bl.a. för att koordinera handläggningen av ärendena, samt hantera information till och från Statens haverikommission.

Trafikverket har som ambition att vara proaktiva. Det hinner gå lång tid från när en händelse inträffar till dess att Transportstyrelsen genomför tillsyn. Trafikverket utreder själva allvarliga händelser. Utredningen resulterar i att åtgärder identifieras och beslutas. Dessa åtgärder registreras i ett ärendehanteringssystem för att kunna följa genomförandet. Trafikverkets proaktiva angreppssätt kan resultera i att det som Statens haverikommission redovisar i sin rapport redan är omhändertaget och åtgärdat när rapporten publiceras, vilket görs ca ett år efter händelsen.

¹⁹ Med säkerhetsmyndigheter avses Statens haverikommission, Arbetsmiljöverket, Elsäkerhetsverket, Räddningstjänsten och Transportstyrelsen.

Trafikverket får Statens haverikommissionens rapport på remiss innan den publiceras och lämnar synpunkter. I svaret till remissen involveras berörda verksamhetsområden och centrala funktioner. Trafikverket upplever att deras synpunkter oftast beaktas av Statens haverikommission. Trafikverket ombeds normalt inte lämna synpunkter på rekommendationerna, utan ombeds faktagranska och ge synpunkter på rapporten, samt fylla på avsnittet om "vidtagna åtgärder".

När Statens haverikommission publicerat rapporten analyseras den och rekommendationerna av Trafikverket. Om det finns något i rapporten som Trafikverket inte redan hanterat resulterar analysen i en ny handlingsplan. Åtgärder beslutas av ansvarig chef enligt arbetsordningen och fördelas ut till de medarbetare som ska genomföra dem. För att hålla reda på åtgärderna och kunna följa genomförandet registreras handlingsplanen med dess åtgärder i ett ärendehanteringssystem. Ärendena följs av en controller med ansvar för kontakter med säkerhetsmyndigheterna och redovisas i Trafikverkets interna *Säkerhetsråd*, som består av bl.a. säkerhetschefen, trafiksäkerhetsdirektören och chefer för verksamhetsområdena, och dess beredningsgrupp. Utöver detta rapporteras säkerhetsmyndigheternas ärenden två gånger/år i den interna säkerhetsrapport som *Säkerhetsrådet* upprättar.

Merparten av de utredningar som berör Trafikverket härrör sig till området spårbunden trafik. Där ges rekommendationer till Transportstyrelsen, som är utpekad säkerhetsmyndighet, och inte till Trafikverket. Vad gäller andra områden (vägtrafik, sjöfart) lämnas de direkt till Trafikverket. Trafikverkets hantering av rapporter och dess rekommendationer skiljer sig inte oavsett till vem rekommendationerna adresseras.

Om Statens haverikommission gör bedömningen utifrån Trafikverkets rekommendationssvar att en rekommendation som getts till Trafikverket inte är omhändertagen vill Trafikverket återrapportera till Statens haverikommission ett omprövat beslut om hur den kommer att tas om hand. Detta har dock inträffat endast i ett fall där en rekommendation bedömts som ej omhändertagen. I det fallet fick Trafikverket en bra förklaring till varför Statens haverikommission gjorde den bedömningen.

Trafikverket och Statens haverikommission har kommunikation när det gäller faktainsamling, vid haverisammanträdet och i samband med svaret på externremissen. Kommunikation förekommer också inför publiceringstillfället. Trafikverket har dock ingen dialog med Statens haverikommission om rekommendationerna, men upplever att de vid behov kan ta kontakt för att t.ex. fråga om en rekommendation.

Rekommendationernas tydlighet och relevans

I de flesta fall anser Trafikverket att Statens haverikommissions rekommendationer är bra. De upplevs som tydliga, relevanta och ofta t.o.m. förväntade. Rekommendationerna varierar mellan detaljerade och övergripande, vilket är en naturlig följd av de händelser som utreds. Trafikverket menar att de inte brukar ha svårt att förstå rekommendationerna.

Trafikverkets uppfattning är att rekommendationerna ska beskriva "vad" som ska lösas, inte "hur". Statens haverikommission ska inte presentera på vilket sätt problem ska åtgärdas, utan det måste Trafikverket själva ta ansvar för att planera och genomföra. Trafikverket upplever inte några problem med rekommendationerna i detta avseende.

Trafikverket upplever att Statens haverikommissions utredningar är bra. En möjlig förbättring som Trafikverket kan se är att utredningarna, både Statens haverikommissions och de interna, ibland inte går tillräckligt långt bak och till botten med orsakerna, utan stannar för tidigt. Utredningarna skulle således behöva gå än mer på djupet i vissa frågor. Trafikverket menar också att utredningarna i vissa fall har ett för starkt tekniskt fokus, och att exempelvis säkerhetskultur berörs för lite. Verket understryker dock att utredningarna inte är likformiga, utan kan variera sinsemellan.

Trafikverket upplever att Statens haverikommissions rekommendationer, om de genomförs, får bra effekt för säkerheten. Trafikverket menar också att de i stort sett alltid delar Statens haverikommissions uppfattning, och att de ser deras utredningar som en bekräftelse på att Trafikverket har sett problemet på samma sätt. Trafikverket analyserar hela rapporten, och ser det som en hjälp att rekommendationer ges. Statens haverikommissions utredningar hjälper Trafikverket att driva på i arbetet med säkerhetsfrågor.

Uppfattning om till vem rekommendationer bör riktas

Rekommendationer som rör områdena vägtrafik och övriga olyckor, samt sjöfart, kan enligt regelverket ställas direkt till Trafikverket, medan rekommendationer som rör området spår-bunden trafik ställs till Transportstyrelsen.

Rekommendationer riktade till Transportstyrelsen läggs oftast in i Transportstyrelsens tillsynsplan. Trafikverket upplever inte Transportstyrelsen som särskilt aktiva när det gäller att "verka för att Trafikverket" eller "tillsä tillse att Trafikverket" vidtar åtgärder med anledning av rekommendationerna och menar att det skulle kunna finnas fler sätt för Transportstyrelsen än att utöva tillsyn. Transportstyrelsen skulle t.ex. kunna ta kontakt med Trafikverket för att diskutera rekommendationerna. Därför har Trafikverket valt att själva arbeta aktivt med Statens haverikommissions utredningar och deras rekommendationer. Endast någon enstaka gång har Transportstyrelsen i samband med sin lägesrapportering till Statens haverikommission frågat Trafikverket om vilka åtgärder de vidtagit med anledning av utredningen. Transportstyrelsen publicerar sin lägesrapportering på sin hemsida och Statens haverikommission publicerar både Transportstyrelsens lägesredovisning och sin bedömning om rekommendationerna är omhändertagna på sin hemsida. Det är bra information som Trafikverket tar till sig den vägen.

Idag gör Transportstyrelsen uppföljning av Trafikverkets arbete i den tillsyn de utövar dels för de områden tillsynsplanen anger och dels vid det årliga företagsmötet. Uppföljningen från Transportstyrelsen kan förbättras och även innehålla en tydlig koppling till rekommendationerna.

Eftersom Trafikverket själva är angelägna om att se till att rekommendationerna hanteras, och inte väntar in en reaktion från Transportstyrelsen, är Trafikverkets uppfattning att det inte har så stor betydelse för Trafikverket till vem rekommendationerna ges.

3 Analys och slutsatser

Vilken typ av rekommendationer ger Statens haverikommission transportmyndigheterna?

Rekommendationernas innehåll och utformning kan variera mellan olika utredningar. Vilken typ av rekommendation som getts beror bl.a. på vilka områden som undersökts i olycksutredningen, vilket perspektiv och vilken metodik som använts, vilka kompetenser som ingått i utredningsgruppen, samt fokus i den specifika utredningen. Detta kan variera mellan olika utredningar, exempelvis avseende graden av fördjupning när det gäller tekniska respektive organisatoriska frågor.

En stor del av rekommendationerna berör organisatoriska faktorer och förhållanden och en mindre del berör rent tekniska frågor. I intervjun med Statens haverikommission framkom att den utvärdering av uppfyllelse av rekommendationer på järnvägsområdet som gjorts internt på Statens haverikommission indikerat att rekommendationer som berör organisatoriska faktorer följs i mindre utsträckning än rekommendationer som avser driftsfrågor. Det är därför viktigt att de rekommendationer som ges avseende organisatoriska faktorer och förhållanden har en god spårbarhet i utredningen, att sådana frågor belyses utförligt i utredningarna och att uppföljning sker.

Skillnader i lagstiftningen mellan de olika trafikslagen medför att till vilken mottagare en rekommendation kan riktas skiljer sig mellan de olika utredningsområdena luftfart, sjöfart och spårbunden trafik. Den övervägande delen av rekommendationerna, inom samtliga utredningsområden, ges dock till Transportstyrelsen.

I vilken omfattning följer transportmyndigheterna rekommendationer från Statens haverikommission?

Av de 102 rekommendationer som har studerats inom ramen för denna studie har Statens haverikommission bedömt 71 som omhändertagna och sex som delvis omhändertagna. Åtta rekommendationer har bedömts som ej omhändertagna. För sju rekommendationer saknas bedömning och för tio rekommendationer pågår arbetet fortfarande. Den bedömning som görs utgår från det rekommendationssvar som lämnas till Statens haverikommission. I intervjuerna framkom att Statens haverikommission gör bedömningen utifrån om transportmyndigheten ger intryck av att ha förstått problemet och ger en förklaring till den lösning som de valt i sin åtgärd.

Transportmyndigheterna har generellt en vilja att tillgodose rekommendationerna, men det förekommer att det finns hinder av olika slag för att åtgärda en rekommendation på det sätt som Statens haverikommission önskar. Exempel på det kan vara att någonting annat måste prioriteras bort för att rekommendationen ska kunna tillgodoses, att transportmyndigheten bedömer att åtgärder inte är förenliga med den verksamhet som bedrivs eller att en rekommendation inte kan tillgodoses förrän vid en större nyinvestering, som inte är aktuell förrän längre fram i tiden. Transportstyrelsens väg- och järnvägsavdelning menar att de i svar till Statens haverikommission utlovade åtgärderna genomförs, men eftersom rekommendationerna i flera

fall läggs in i den riskbaserade tillsynen och värderas tillsammans med annan information, har avdelningen svårt att säga när i tid en rekommendation kommer att hanteras. Denna process leder till brister vad gäller transparens och spårbarhet när det gäller hur och när en rekommendation har hanterats.

Det har nämnts i de intervjuer som genomförts med transportmyndigheterna att syftet med rekommendationerna idag framkommer tydligare än tidigare, liksom att dialogen och samarbetet med Statens haverikommission fungerar bättre idag än tidigare, vilket medfört att rekommendationerna bättre kan uppfyllas. Flera av transportmyndigheterna uttrycker också att det finns möjligheter till dialog med Statens haverikommission om rekommendationernas innebörd och syfte, och att de upplever att de kan kontakta Statens haverikommission för att fråga om otydligheter.

Det genomförs inga särskilda överlämningsmöten när Statens haverikommission färdigställt en rapport och rekommendationer och det saknas därmed ett etablerat forum där myndigheterna kan få förtydligande information. Det förbättrade samarbetet mellan Statens haverikommission och transportmyndigheterna har bidragit till en bättre dialog och bättre möjligheter att klara ut otydligheter, vilket har varit positivt för förståelsen för syftet med rekommendationerna liksom för förståelsen för vad Statens haverikommission förväntar sig avseende svar på rekommendationerna. Det finns dock ytterligare förbättringspotential på detta område. Med Transportstyrelsens Väg- och järnvägsavdelning har idag Statens haverikommission regelmässigt en genomgång av rekommendationerna, vilket skulle kunna utvidgas till att omfatta övriga rekommendationsmottagare. Statens haverikommission har själva i intervju nämnt hanteringen av rekommendationsmottagare som är ovana att ta emot rekommendationer som ett förbättringsområde, för att tydliggöra och öka förståelsen för de rekommendationer som ges. Att en förklaring till rekommendationernas innebörd ges rutinmässigt har också efterfrågats av en av transportmyndigheterna.

Flera transportmyndigheter menar också att det är viktigt att hantera ett rekommendationssvar som bedömts som ej eller delvis omhändertaget på ett bra sätt, och överväga andra sätt att tillgodose rekommendationer. Dessa transportmyndigheter har därför för avsikt att ompröva åtgärderna och återrapportera de omformulerade åtgärderna till Statens haverikommission.

När Statens haverikommission har accepterat ett svar på en rekommendation är ärendet avslutat för haverikommissionens del. Att åtgärder verkligen har genomförts och att en rekommendation därmed har uppfyllts följs inte upp av Statens haverikommission. Processen för uppföljning skiljer sig mellan transportmyndigheterna. Uppföljningen sker också på olika sätt inom Transportstyrelsens olika avdelningar. Gemensamt för alla myndigheter förefaller vara att uppföljningen fokuseras på att utlovade åtgärder har vidtagits och inte att en viss effekt har uppnåtts.

Rekommendationer som formuleras i termer av effektmål ställer krav på att mottagaren har processer och kompetens för att värdera hur sådana effekter ska uppnås och omsättas i konkreta åtgärder. Uppföljningen av rekommendationerna måste då också fokusera på effektmål, vilket inte alltid sker idag. Det som oftast följs upp är att utlovade åtgärder har genomförts, inte att det är "rätt" åtgärder som genomförts. Att mäta och följa upp effekter kan dock vara svårt på kort sikt eftersom det kan ta tid innan åtgärder ger effekt.

Har transportmyndigheterna någon transparent rutin för att värdera och följa upp rekommendationer?

Samtliga transportmyndigheter har en mer eller mindre etablerad arbetsprocess för att hantera Statens haverikommissionens utredningar, även om skriftliga rutinbeskrivningar inte finns hos alla myndigheter. Transportmyndigheterna har utpekade ansvarsområden och beskriver arbetsprocesser för hur remisser och rekommendationssvar hanteras inom myndigheten.

Flera myndigheter beskriver att den interna processen har förbättrats under de senaste åren med tydligare utpekat ansvar och mer uppstyrd arbetsgång. Tidigare har det inom flera myndigheter funnits en otydlighet inom organisationen för hur ärenden från Statens haverikommission ska hanteras, där det funnits risk att remisser och rekommendationssvar inte blivit besvarade, att remisser inte hanterats av rätt personer i organisationen eller att myndigheten har gett bristfälliga svar när information efterfrågats av Statens haverikommission. Tidigare har på vissa håll förståelsen inom transportmyndigheterna för processen kring Statens haverikommissionens utredningar varit bristfällig, t.ex. har det förekommit osäkerheter kring skillnaden mellan remissomgång och rekommendationssvar. Idag finns hos samtliga transportmyndigheter en utsedd funktion som tar emot samtliga rekommendationer.

Denna studie visar att transportmyndigheterna själva har sett ett behov av att utveckla sina mottagningsprocesser och vidtagit åtgärder. Det verkar dock inte ha förekommit någon dialog om hur Transportstyrelsens processer och processerna hos de myndigheter som de tillsynar ska fungera tillsammans. Transportstyrelsen skulle kunna vara mer aktiv i sitt arbete gentemot de myndigheter som de tillsynar. Det bör övervägas att utveckla samarbetet dem emellan när det gäller hantering av rekommendationerna. Fördelen med att utveckla en gemensam och transparent arbetsprocess för tillsynsmyndigheten och de transportmyndigheter som den tillsynar är att det blir tydligt för alla berörda hur rekommendationer tas emot, åtgärdas och följs upp.

Trafikverket och Luftfartsverket uttrycker en ambition att vara proaktiva i sitt arbete, då de väljer att själva genomföra utredningar internt av samma händelser som Statens haverikommission utreder för att kunna ligga steget före med åtgärder. Dessa myndigheter har också för avsikt att hålla sig uppdaterade med händelseutredningar inom andra områden av relevans för den egna verksamheten. Även Sjöfartsverket beskriver att de har en ambition att tidigt påbörja sin hantering av Statens haverikommissionens rekommendationer, i och med att de redan i remisskedet startar en intern process för att ta hand om de problem som ligger till grund för rekommendationerna.

De flesta transportmyndigheterna betonar att de läser remisserna noga och att det är viktigt att lämna synpunkter under detta skede i utredningen. De flesta uttrycker också att Statens haverikommission idag oftast tar till sig de synpunkter som lämnas. Det finns dock delade meningar om huruvida remisstidens längd är tillräcklig eller inte. Flera av transportmyndigheterna använder ett förfarande där remissen fördelas på flera personer inom organisationen. Detta innebär att flera olika synpunkter ska sammanställas till ett gemensamt svar från myndigheten, vilket kan göra arbetet med remissvaret tidskrävande. Eftersom transportmyndigheterna sällan vet i förväg när remissen skickas ut får omprioriteringar ske när den inkommer.

I princip samtliga transportmyndigheter upplever att de idag har ett relativt bra samarbete och bra relationer med Statens haverikommission, och att detta har förbättrats under de senaste åren. Flera av transportmyndigheterna upplever att kommunikationen med Statens haverikommission tidigare varit sparsam. Samverkansmöten hålls idag mellan Statens haverikommission

sion och Transportstyrelsens båda avdelningar två gånger per år. Luftfartsverket och Sjöfartsverket har också idag möten med Statens haverikommission regelbundet eller vid behov. Dessa möten skapar personliga relationer som upplevs underlätta samarbetet och göra det lättare för transportmyndigheterna att ta en kontakt med Statens haverikommission för att exempelvis fråga om tolkning av en rekommendation.

Transportstyrelsen tillämpar en arbetsmetodik för riskbaserad tillsyn. Detta innebär att rekommendationer från Statens haverikommission blir underlag i Transportstyrelsens tillsynsplan tillsammans med resultat från tillsyner och annan information. Transportstyrelsens Sjö- och luftfartsavdelning ställer också, då de fått rekommendationer som berör en tillståndshavare, t.ex. Luftfartsverket eller Sjöfartsverket, direkta krav på åtgärder eller för en dialog med tillståndshavaren om hur rekommendationerna tas omhand, som en del av sin tillsyn. Inom Väg- och järnvägsavdelningen hanteras mer brådskande rekommendationer på ett liknande sätt, medan övriga rekommendationer enbart blir underlag i den riskbaserade tillsynen. Sjö- och luftfartsavdelningen framstår därmed som mer aktiv än Väg- och järnvägsavdelningen gentemot tillståndshavarna. Uppföljningen av att åtgärder har vidtagits förefaller också mer systematisk på Sjö- och luftfartsavdelningen än på Väg- och järnvägsavdelningen. På väg- och järnvägsavdelningen följs de specifika rekommendationerna inte upp på ett systematiskt sätt. Då rekommendationerna blir en del av den riskbaserade tillsynen följs åtgärder upp inom ramen för denna och spårbarheten för rekommendationerna blir begränsad. Att Transportstyrelsens Väg- och järnvägsavdelning intar en relativt passiv roll gentemot Trafikverket ställer också större krav på att Trafikverket har en intern process för hantering av Statens haverikommissions rekommendationer som startades kring år 2012.

Hur kan rekommendationernas utformning förbättras?

Flera av transportmyndigheterna uttrycker att Statens haverikommissions utredningar och rekommendationer får en god effekt på säkerheten, och några betonar att utredningarna i sig är mer värdefulla än rekommendationerna. Flera nämner också att Statens haverikommissions utredningar ger tyngd åt säkerhetsfrågor som myndigheterna arbetar med, och att de kan hjälpa till att driva på frågor.

Idag är vissa av rekommendationerna formulerade med effektmål, medan andra är formulerade med åtgärds mål. I stort sett alla intervjuade har tagit upp att rekommendationerna bör formuleras i termer av effektmål, dvs. att rekommendationen pekar på ett problemområde där det måste ske förbättringar för att ett visst effektmål ska uppnås. Argumentet för effektmål är att den lösning som ska väljas bör definieras av verksamhetsutövaren själv för att den ska passa in i den specifika verksamheten och inte medföra andra säkerhetsproblem eller produktionsstörningar. En extern utredare anses inte ha samma möjlighet att värdera och utforma specifika åtgärder i en verksamhet på samma sätt som verksamhetsutövaren själv.

Flera av transportmyndigheterna upplever att Statens haverikommission på senare tid har blivit mer inriktade på systemtänkande och att rekommendationerna därför i detta avseende är bättre formulerade idag jämfört med tidigare. De lämnar således utrymme att genomföra åtgärder på ett sätt som passar transportmyndigheten.

Generellt upplever transportmyndigheterna att Statens haverikommissions rekommendationer är relevanta och tydliga. Vissa upplever dock att det ibland kan vara svårt att finna en spårbarhet i rapporten på så sätt att det inte alltid går att hitta ett resonemang i rapporten som leder fram till en viss rekommendation. Ibland är rapporterna kortfattat skrivna och det skulle behö-

vas en tydligare koppling mellan rekommendation och analys. Andra upplever att spårbarheten ofta är bra, att rapporterna är relativt utförliga och att rekommendationerna bygger på analysen.

Utredningarnas kvalitet upplevs av transportmyndigheterna vara lite varierande. Vissa utredningar upplevs som mycket bra och väl genomarbetade, medan andra upplevs innehålla faktafel och felaktiga slutsatser. Ibland upplevs också utredningarna ha ett för tekniskt fokus. Eftersom många rekommendationer avser organisatoriska faktorer och förhållanden är det väsentligt att dessa områden får tillräckligt fokus i utredningarna.

Rekommendationerna som en del i lärande och utveckling

Syftet med analyser av olyckor och incidenter är att lära för att kunna genomföra säkerhetsförbättringar, och hanteringen av rekommendationer kan därför ses mot bakgrund av en sådan läroprocess. Genom lärandet som sker i en utredning kan problem och risker identifieras och hanteras och skapa säkrare arbetsprocesser. För de aktörer som är inblandade i framtagning och omhändertagande av rekommendationer kan effektmål samt roller och samarbetsformer definieras baserat på en sådan lärandeprocess. De säkerhetsproblem som berör organisatoriska processer och kultur är ofta gemensamma för olika branscher och därför finns också ett lärande mellan branscher.²⁰ Inget sådant systematiskt lärande verkar ske idag även om en av de intervjuade också har tagit upp att de analyserar olycksrapporter från andra områden för att öka sitt lärande. Att Statens haverikommissionens utredningar och rekommendationer, samt hanteringen av dessa, omsätts i en sådan läroprocess är ett sätt att bidra till lärande och utveckling.

Till vem är det mest effektivt att ställa rekommendationer?

Regelverket är idag utformat så att rekommendationer på luftfartsområdet och järnvägsområdet i princip endast kan ges till tillsynsmyndigheten, medan de på sjöfartsområdet ges till den aktör som är mest lämplig.

Fördelarna med att rekommendationer ställs till tillsynsmyndigheten är bl.a. att de får en status som krav eftersom tillsynsmyndigheten har mandat och verktyg, t.ex. tillsyn, regler och tillstånd, för att ställa krav och följa upp ett sådant krav. Statens haverikommission kan ge rekommendationer, men kan inte ställa samma typ av krav. Denna studie har dock visat Transportstyrelsen inte alltid systematiskt följer upp huruvida utlovade åtgärder genomförs eller ej. En annan fördel med att ställa rekommendationer till tillsynsmyndigheten är att denna kan hantera systemfel som gäller en hel bransch. Nackdelar kan dock vara att det tar längre tid innan en rekommendation når den verkliga mottagaren och att det kan uppfattas som ineffektivt att rekommendationen tar en omväg via tillsynsmyndigheten, samt att det inte blir lika tydligt för den transportmyndighet som berörs om rekommendationen enbart går in i den vanliga tillsynen eller om information om hur rekommendationen omhändertas utbyts direkt mellan tillsynsmyndigheten och Statens haverikommission, utan att meddelas den berörda myndigheten.

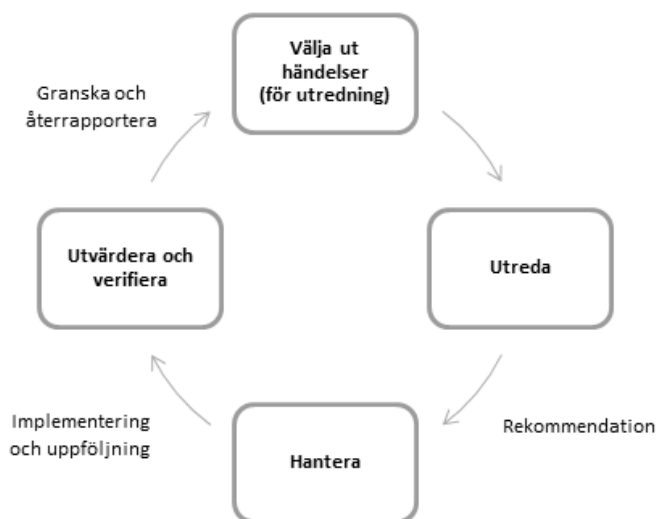
Det kan ibland vara svårt att avgöra vem som är den verkliga mottagaren av en rekommendation, exempelvis för rekommendationer som lämnas till Transportstyrelsen som i sin tur ska "tillse" att verksamhetsutövare följer de regler som finns. Transportstyrelsen kan säkerställa att regelverk utformas på ett bra sätt, men det är sedan den som ansvarar för en verksamhet som

²⁰ Kecklund, Arvidsson & Lindvall, "Systemsäkerhet i arbetslivet: Förklaringar och gemensamma mönster", i *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 20:3, sid. 40-51, 2014.

kan säkerställa att reglerna följs. Transportstyrelsens tillsyn är en kontroll av denna efterlevnad. Då tillsyn bygger på stickprovskontroller krävs att Transportstyrelsen är aktiv och definierar och kommunicerar med olika problemägare.

4 Förslag till förbättringsområden

Syftet med analyser av olyckor, tillbud och händelser är, vilket lyftes fram i kapitel 1, att lära för att kunna genomföra säkerhetsförbättringar. I detta avslutande avsnitt diskuteras potentiella förbättringsområden i det kontinuerliga arbetet för att förbättra säkerhet och effektivitet i transportsektorn som haverikommissionens rekommendationer utgör en del av.



Figur 4.1: Utredning av olyckor och händelser som en del i lärandeprocessen.²¹

Vi utgår här från den processmodell för lärande som presenterades i kapitel 1, se Figur 4.1 ovan.

4.1 Skapa en tydligare process för att hantera rekommendationer

Ett första förbättringsområde rör processen för hantering av rekommendationer som helhet. Utredningsprocessen och dess rekommendationer kan ges en tydligare koppling till en lärande- och utvecklingsprocess inom de olika transportområdena. Detta kan vara ett sätt att förtydliga att lärande och utveckling är ett effektmål för hela utredningsprocessen. De olika aktörernas roller, ansvarsområden och samverkansområden kan definieras i en sådan läroprocess. De olika transportmyndigheterna har olika relation till och har utformat samarbetet med Statens haverikommission på olika sätt. En tydlig modell för utredningsprocessen

²¹ Figuren är baserad på *Corrective Action Program Guide*, U.S. Department of Energy. DOE G 414.1-5. Svensk översättning i Arvidsson, M, & Lindvall, J., *Förutsättningar för att upprätthålla och utveckla en välfungerande verksamhet kring erfarenhetsåterföring*, SSM 2014:13, 2014.

(inklusive samarbetet mellan Statens haverikommission och de olika transportmyndigheterna) och samordning mellan Transportstyrelsen och de myndigheter som de tillsynar kan skapa ett mer enhetligt arbetssätt och förtydliga de olika aktörernas ansvar och roller. Vi bedömer således att ett möjligt förbättringsområde ligger i skapandet av en tydligare och en i högre grad mellan myndigheterna liknande och jämförbar process.

4.2 Förbättringar i de olika delarna av lärandeprocessen

Vid en analys av arbetet med utgångspunkt i den process som beskrivs i Figur 1.1 kan några förbättringsområden i de olika delarna av processen identifieras:

1. Roller och ansvar i de två första delarna, *välja ut händelser för utredning* samt *utreda händelser*, är tydliga, men det finns vissa skillnader mellan olika trafikslag beroende på skillnader i lagstiftning. Vid förändringar av lagstiftningen kan en mer enhetlig hantering för de olika trafikslagen övervägas. Större enhetlighet i regelverken skulle kunna vara motiverat såväl ur ett regelförenklingsperspektiv, som ur ett resultatperspektiv. Exempelvis skulle rekommendationerna kunna ge olika effekt beroende på till vilken aktör de riktas.
2. I de två övriga delarna, *hantera* respektive *utvärdera och verifiera*, är de olika aktörernas roller otydliga och behöver förtydligas.
3. Eftersom många rekommendationer måste omarbetas av tillsynsmyndigheten (Transportstyrelsen) för att få status som krav finns tidsfördröjningar i delarna *hantera* och *utvärdera och verifiera*. Det finns ett stort värde i att förkorta den tid som arbetsinsatserna i de olika delarna av lärandeprocessen tar. Lärande är en färskvara som kan förlora relevans om lärandeloopen tar lång tid. Detta är särskilt relevant vad gäller rekommendationer till transportmyndigheterna, eftersom förändringstakten inom transportområdet är relativt hög.
4. Många rekommendationer pekar på organisatoriska faktorer och förhållanden. Dessa frågor måste därför ges tillräckligt utrymme i utredningsarbetet så att det finns en tydlig koppling och spårbarhet mellan utredningar och rekommendationer. I intervjuerna har det också framkommit att frågor om säkerhetskultur ibland ges för litet utrymme.

4.3 Förbättringar av hanteringen

Utöver de förbättringsområden som utpekades i avsnittet ovan finns också förbättringspotential vad gäller målformulering liksom av överlämning och hantering av rekommendationer.

Ett gemensamt sätt att formulera effektmål

Idag är många, men inte alla, rekommendationer formulerade mer i termer av effekter än i termer av specifika åtgärder. En möjlig förbättring är införa rutiner för att utforma rekommendationerna på ett mer enhetligt sätt och med effektmål, så att åtgärder kan anpassas till de specifika problemägarna. Effektmålet måste vara spårbart till rapportens fakta och analys så att problemägaren kan få ett bra underlag för att ta fram åtgärder för att uppfylla effektmålet.

Rutiner för överlämning av rekommendationer

Rutinerna vid överlämning av rekommendationer från Statens haverikommission till rekommendationsmottagare kan förbättras. Transportstyrelsens Väg- och järnvägsavdelning har redan idag regelbundna möten med Statens haverikommission rörande de rekommendationer som lämnas. Ett liknande förfarande skulle kunna förbättra processen även för övriga trafikslag.

Ökad enhetlighet i hanteringen av rekommendationer inom Transportstyrelsen

Vi bedömer att det finns möjlighet att förbättra arbetet genom ett ökat samarbete internt på Transportstyrelsen. Transportstyrelsen är den transportmyndighet som mottar flest rekommendationer och hanterar dessutom många rekommendationer som berör de övriga transportmyndigheterna. Transportstyrelsen har idag inte ett myndighetsgemensamt sätt att hantera och/eller följa upp rekommendationerna. Arbetssätten skiljer sig således mellan Transportstyrelsens avdelningar och rekommendationerna tas emot och hanteras på olika sätt beroende på avdelning. Ett gemensamt förfaringsätt, som möjliggör spårbarhet och inte innebär att åtgärderna försvinner in i tillsynsarbetet utan att ha koppling till rekommendationerna, skulle kunna utveckla arbetet och skapa ökade möjligheter att följa upp hur rekommendationsvar tas om hand och vilka åtgärder som genomförs.

4.4 Uppföljning och utvärdering

Idag görs ingen systematisk uppföljning av att de åtgärder som transportmyndigheterna beskriver i sina rekommendationsvar till haverikommissionen genomförs. Det sker heller ingen uppföljning av utvecklingen på de områden där Statens haverikommission har bedömt att transportmyndigheternas inte har omhändertagit rekommendationerna. De åtgärder som genomförs utvärderas heller inte i syfte att ta reda på om de avsedda effekterna har uppnåtts. Det finns således potential att förbättra arbetet med systematisk uppföljning och utvärdering av de åtgärder som blir resultatet av haverikommissionens rekommendationer.

Förtydliga ansvar och roller i processen för uppföljning

För att möjliggöra systematisk uppföljning krävs en utvecklad uppföljning internt på Transportstyrelsen av att rekommendationer omhändertagits, såväl när det gäller rekommendationer riktade till Transportstyrelsen, som rekommendationer till Transportstyrelsen som berör myndigheter som de utövar tillsyn gentemot. Det bör vara möjligt att följa upp att en i ett rekommendationsvar utlovad åtgärd har genomförts.

Uppföljning av *att* åtgärderna har genomförts är en viktig del, men det säger inget om huruvida de önskade effekterna av åtgärderna har nåtts – och därmed inte heller om huruvida åtgärderna var rätt åtgärder och om de var tillräckliga. Idag har ingen myndighet ansvar för att utvärdera detta. Det bör övervägas om en myndighet bör ges ansvar för att utvärdera om de beslutade åtgärderna i rekommendationssvaren fått önskad effekt.

Se över tillsynsmyndighetens verktyg

De olika verktyg, t.ex. regelskrivning, tillståndsgivning och tillsyn, som tillsynsmyndigheten har för att hantera rekommendationer bör ses över. Det bör analyseras om tillsynsmyndighetens verktyg är tillräckliga för att följa upp effektmål i olika delar av ett system, t.ex. om tillsynsmyndigheten har tillräckliga mandat och verktyg för att följa upp effekter hos underleverantörer. Detta kan innebära att tillsynsmyndighetens mandat kan förändras, t.ex. med förändringar i lagstiftning. Det bör också analyseras hur tillsynsmyndigheten använder de verktyg som finns tillgängliga idag och om dessa verktyg kan användas bättre för att följa upp effektmål.

Referenser

Litteratur

Arvidsson, M. & Lindvall, J., *Förutsättningar för att upprätthålla och utveckla en välfungerande verksamhet kring erfarenhetsåterföring*, SSM 2014:13, 2014.

Kecklund, L., Arvidsson, M. & Lindvall, J., "Systemsäkerhet i arbetslivet: Förklaringar och gemensamma mönster", i *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 20:3, 2014.

Källor

Offentligt tryck

Årsredovisning. Räkenskapsåret 2013, Statens haverikommission, 2013.

Corrective Action Program Guide, U.S. Department of Energy, DOE G 414.1-5, 2006.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/49/EG av den 29 april 2004 om säkerhet på gemenskapens järnvägar och om ändring av rådets direktiv 95/18/EG om tillstånd för järnvägsföretag och direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 996/2010 av den 20 oktober 2010 om utredning och förebyggande av olyckor och tillbud inom civil luftfart och om upphävande av direktiv 94/56/EG.

Förordning (1990:717) om undersökning av olyckor.

Förordning (2007:860) med instruktion för Statens haverikommission.

Hantering av ärenden från våra säkerhetsmyndigheter, Version 0.1, 2014-07-09, Borlänge: Trafikverket, 2014.

Kommissionens förordning (EU) nr 1286/2011 av den 9 december 2011 om antagande av en gemensam metod för utredning av sjöolyckor och tillbud till sjöss enligt artikel 5.4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/18/EG.

Lag (1990:712) om undersökning av olyckor.

LFV guide för safety management system, D 2010-009476, 2013-05-01, Norrköping: Luftfartsverket, 2013.

Översyn av bestämmelserna om undersökning av olyckor, Kommittédirektiv 2013:65, Stockholm: Regeringskansliet, 2013.

Processbeskrivning för hantering av haverier och allvarliga tillbud som utreds av Statens haverikommission, 2012-05-11, Norrköping: Transportstyrelsen, 2012.

Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Statens haverikommission, Fö2013/123/ESL.

Rutiner för uppföljning av SHK-rekommendationer, A-74/14, 2014-03-20, Stockholm: Statens haverikommission, 2014.

Webbsidor

Om SHK, http://www.havkom.se/Hem/Om_SHK/, 2014-09-25.

Intervjuer

Jonas Bäckström, (Utredningsordförande/Ställföreträdande generaldirektör), Statens haverikommission, 2014-08-21

Torbjörn Holmkvist (Safety manager), Liselotte Oberger (QSM), Per Kjellander (Chef Operativ support) och Greger Filipsson (Operativ support), Luftfartsverket, 2014-08-29

Gunilla Malmlöf (Chefsjurist), Ulf Holmgren (Jurist/kontaktperson med Statens haverikommission), Noomi Eriksson (Stf GD/chef Sjö- och flygräddning), Lars Widell (Chef för SAR-management), Sjöfartsverket, 2014-08-29

Per-Erik Westman (Säkerhetschef), Tommy Jonsson (Bitr. chef verksamhetsområde Samhälle) och Helena Höök (Verksamhetsområde Samhälle), Trafikverket, 2014-09-08

Daniel Hellström (Sektionschef för statistik och analys, Sjö- och luftfartsavdelningen), Transportstyrelsen, 2014-09-05

Per Almqvist (Sektion datainsamling och analys, Väg- och järnvägsavdelningen) och Claes Elgemyr (Chef för sektionen infrastruktur, Väg- och järnvägsavdelningen), Transportstyrelsen, 2014-09-08 och 2014-10-15

Bilaga 1 Sammanställning av rekommendationer

Utredningsområde	Rapport, rek.nr	Rekommendationer
Spårbunden trafik	RJ2007:02 R1	Transportstyrelsen rekommenderas att tillse att risken för enkelfel i samband med fastställande av ett tågs bromsförmåga minimeras, t.ex. genom införande av checklistor e.d. (se avsnitt 3.3 B1 och B2) (RJ 2007:02 R1).
	RJ2011:01 R1	Transportstyrelsen rekommenderas att undersöka möjligheten att ta fram normer för hur skydd ska anordnas för parkeringsspår så att skydden hindrar fordon från att rulla ut i, eller nära, anslutande huvudspår även då det inte är reserverat en tågväg i huvudspåret (se avsnitt 2.3.2 och 3.3 B2) (RJ 2011:01 R1).
	RJ2011:01 R2	Transportstyrelsen rekommenderas att i samband med tillsyner undersöka om verksamhetsutövarnas säkerhetsstyrningssystem är tillräckliga för så att fånga upp beteenden som kan medföra fara för trafiksäkerheten (se avsnitt 2.2.3, 3.2.1 A1, 3.2.2 H1 och 3.3 B1) (RJ 2011:01 R2).
	RJ2011:02 R1	Transportstyrelsen rekommenderas att undersöka om reglerna för bromsprov kan anpassas för att uppnå en bättre tydlighet och så att bromsproven säkerställer att föraren kan bromsa tågen (se avsnitt 2.3.1 och 3.2.2 H5 och H7) (RJ 2011:02 R1).
	RJ2011:02 R2	Transportstyrelsen rekommenderas att i sin tillsynsverksamhet även kontrollera att järnvägsföretagen har system som säkerställer att personalen har tillräckligt med arbetstid för att utföra arbetsuppgifterna enligt föreskrifterna (se avsnitt 2.2.1) (RJ 2011:02 R2).
	RJ2011:02 R3	Transportstyrelsen rekommenderas att utföra och dokumentera riskanalyser när den föreslår förändringar i föreskrifter som kan påverka trafiksäkerheten (se avsnitt 2.3.4 och 3.2.2 H7) (RJ 2011:02 R3).
	RJ2011:02 R4	Transportstyrelsen rekommenderas att utreda om kraven på skydd av tågväg är tillräckliga för att uppnå en tillräcklig säkerhet i järnvägssystemet (se avsnitt 2.3.3 och 3.3 B6) (RJ 2011:02 R4).
	RJ2011:03 R1	Transportstyrelsen rekommenderas att tillsammans med Arbetsmiljöverket vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att spårarbeten sker med en tillräcklig säkerhetsnivå (RJ 2011:03 R1).
	RJ2011:03 R2	Transportstyrelsen rekommenderas att undersöka vilka faktorer som kan minska den tidspress som medför att otillåtna arbetsmetoder används (se avsnitt 2.1.2, 3.2.2, 4.3), (RJ 2011:03 R2).
	RJ2011:03 R3	Transportstyrelsen rekommenderas att genom sin tillsyn även verifiera att företagens säkerhetsstyrningssystem fångar upp avvikelser i verksamheten (se avsnitt 2.1.1, 3.2.1), (RJ 2011:03 R3).
	RJ2011:03 R4	Transportstyrelsen rekommenderas att använda tillbudsrapporteringar som ett systematiskt underlag för att kunna vidta omedelbara åtgärder för att förebygga olyckor och tillbud (se avsnitt 2.1.3, 3.2.2), (RJ 2011:03 R4).
	RJ2011:04 R1	Transportstyrelsen rekommenderas att tillse att Trafikverket genomför en översyn av plankorsningar så att farliga plankorsningar uppmärksammas och upprättar uppdaterade åtgärdsplaner för att åtgärda plankorsningarna (se avsnitt 2.4.1), (RJ 2011:04 R1).
	RJ2011:04 R2	Transportstyrelsen rekommenderas att tillse att Trafikverket i samarbete med berörda intressenter, exempelvis kommuner, väghållare, systematiskt gör en översyn över de kriterier som legat till grund för fattade beslut om skydd i plankorsningar, upprättar åtgärdsplaner samt åtgärdar upptäckta brister (se avsnitt 2.2.1, 2.2.4 och 3.2.2), (RJ 2011:04 R2).

Utredningsområde	Rapport, rek.nr	Rekommendationer
	RJ2011:04 R3	Transportstyrelsen rekommenderas att i sin tillsyn kontrollera att infrastrukturförvaltarna utför besiktningar av de anläggningar som påverkar trafiksäkerhet, att besiktningarna dokumenteras och att vid besiktningarna funna brister åtgärdas brister (se avsnitt 2.2.1, 2.3.2, 2.4.1, och 4.3), (RJ 2011:04 R3).
	RJ2012:01 R2	Transportstyrelsen rekommenderas att genomföra en tillsyn av Trafikverket för att undersöka hur Trafikverket i sitt säkerhetsstyrningssystem har säkerställt att arbeten som är säkerhetspåverkande utförs korrekt och av personal som har rätt kompetens (se avsnitt 2.2.2, 3.2.2) (RJ 2012:01 R2).
	RJ2012:03 R1	Transportstyrelsen rekommenderas att granska Trafikverkets revisions-, avvikelse- och riskhantering med syfte att se till att den får sådan kvalitet att brister i projekts ledning och planering, upptäcks och åtgärdas (se avsnitt 2.2.3 och 3.2.2) (RJ 2012:03 R1).
	RJ2012:04 R1	Transportstyrelsen rekommenderas att analysera och utvärdera de arbetsmetoder för tillsyn som tillämpas i syfte att öka förmågan att uppmärksamma sådana avvikelser som Transportstyrelsen systemtillsyn inte har förmått att upptäcka (se avsnitt 2.3.1), t.ex. att infrastrukturförvaltaren inte följer kraven angående arbete i spårmiljö (se avsnitt 3.2.2), BV-FS 2000:3 angående kompetenskrav för personer med arbete i säkerhetstjänst (se avsnitt 2.2.2 och 3.2.2) och BV-FS 2000:4 angående genomförande av läkarundersökningar innan tjänstgöringen återupptas (se avsnitt 2.6.2) (RJ2012:04 R1).
	RJ2012:05 R1	Transportstyrelsen rekommenderas att i samband med tillståndsprövning och tillsyn fokusera på olika aktörer/avtalspartners roller och ansvar för att säkerställa kravet att trygga en säker verksamhet enligt järnvägslagen (se avsnitt 2.2.4, 3.2.2 och 4.3) (RJ 2012:05 R1).
	RJ2012:05 R2	Transportstyrelsen rekommenderas att i samband med tillståndsprövning och tillsyn av järnvägsföretag lägga särskilt fokus på företagets förfaranden vad gäller riskhantering samt uppföljning av verksamhet även med avseende på organisation och förvaltning av regler och rutiner (se avsnitt 2.3.2 och 3.2.2) (RJ 2012:05 R2).
	RJ2012:05 R3	Transportstyrelsen rekommenderas att vid omprövning av tillstånd samt vid revisioner gå igenom äldre genomförda tillsyner och eventuella restpunkter för att säkerställa att upptäckta brister har omhändertagits (se avsnitt 2.5.2) (RJ 2012:05 R3).
	RJ2012:05 R4	Transportstyrelsen rekommenderas att överväga att inleda ett arbete inom området ansvar för lastsäkring för järnväg liknande det fokusområde som identifierades för vägtrafiken i Transportstyrelsens projekt om lastsäkring (se avsnitt 2.5.3 och 4.3) (RJ 2012:05 R4).
	RJ2013:01 R1	Transportstyrelsen rekommenderas att särskilt undersöka förekomsten av direktplanerat arbete hos infrastrukturförvaltarna i syfte att klarlägga i vilken omfattning direktplanerat arbete används trots att förutsättningar för detta enligt JTF inte föreligger samt vid behov vidta erforderliga åtgärder (se avsnitt 2.1 samt 4.3) (RJ2013:01 R1).
	RJ2013:01 R2	Transportstyrelsen rekommenderas att se över godkännandeprocessen för att säkerställa att rätt kompetens medverkar vid bedömningar av om ett godkännande behövs så att det både tar hänsyn till operativa aspekter och användaraspekter vid bedömningen (se avsnitt 2.6 samt 3.2.2) (RJ 2013:01 R2).
	RJ2013:01 R3	Transportstyrelsen rekommenderas att inom det arbete som startas för ökad interaktion mellan sektionerna för godkännande och tillstånd skapa rutiner eller motsvarande för att säkra att information som sänds till Transportstyrelsen överförs mellan olika processer (se avsnitt 2.6 samt 3.2.2) (RJ 2013:01 R3).

Utredningsområde	Rapport, rek.nr	Rekommendationer
	RJ2013:02 R1	Transportstyrelsen rekommenderas att inom ramen för sin tillsyn verka för att infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag i sina avvikesystem följer upp förekomsten av otillåtna stoppassager förbi signaler placerade på höger sida om spåret för att kunna dra slutsatser om högerplacerade signaler passerar obehörigt oftare än vänsterplacerade signaler (se avsnitt 2.8 och 3.2) (RJ 2013:02 R1).
	RJ2013:02 R2	Transportstyrelsen rekommenderas att inom ramen för sin tillsyn verka för att infrastrukturförvaltare ser över högerplacerade växlingsdvärgsignaler för att utvärdera om placeringen fortfarande är motiverad (se avsnitt 2.4.2, 2.7.3 och 3.2) (RJ 2013:02 R2).
	RJ2013:02 R3	Transportstyrelsen rekommenderas att utöva tillsyn över att järnvägsföretag tydligt anger signaler med avvikande placering i lokala bangårdsinstruktioner (se avsnitt 2.1.1, 2.4.2 och 3.2.2) (RJ 2013:02 R3).
	RJ2013:02 R4	Transportstyrelsen rekommenderas att utöva tillsyn över att infrastrukturförvaltarna använder sig av pilskyltar utformade enligt JvSFS 2008:7 (se avsnitt 2.3.3, 2.3.4, 2.4.1 och 3.2) (RJ 2013:02 R4).
	RJ2013:03 R1	Transportstyrelsen rekommenderas att inom ramen för sin tillsyn vidta de åtgärder som behövs för att säkerställa att järnvägsföretagen och deras anlitade entreprenörer har ändamålsenliga rutiner för informationsöverföring, funktionskontroll och klargöring, liksom för uppföljning av personalens kunskaper i praktiken (se avsnitt 3) (RJ2013:03 R1).
	RJ2013:03 R2	Transportstyrelsen rekommenderas att inom ramen för sin tillsyn vidta de åtgärder som behövs för att särskilt säkerställa att personal hos järnvägsföretag eller deras anlitade entreprenörer som utför arbete i Sverige av betydelse för trafiksäkerheten, men som har sin anställning eller utbildning i ett annat land, dels har den utbildning som behövs om de föreskrifter och rutiner för funktionskontroll och klargöring som gäller i Sverige, dels att tillämpningen av deras kunskaper i dessa avseenden i praktiken regelbundet följs upp av det ansvariga järnvägsföretaget (se avsnitt 3.2 och 3.3) (RJ 2013:03 R2).
	RJ2013:04 R1	Transportstyrelsen rekommenderas att i arbetet med att analysera och utvärdera sina arbetsmetoder särskilt överväga om tillsynsformen R1 (brevtillsyn) och företagsmöten är tillräckliga för att kunna verifiera att verksamhetsutövare inom spårtrafikområdet uppfyller sin skyldighet att ha ändamålsenliga rutiner för att uppmärksamma brister och avvikelser i fordonsunderhållet (se avsnitt 2.3.1 och 3.2.2) (RJ 2013:04 R1).
	RJ2014:01 R1	Transportstyrelsen rekommenderas att se över behovet att använda regeln A-skydd efter tåg, dels generellt och dels som direktplanering när tåg redan befinner sig på bevakningssträckan (se avsnitt 2.6.4 och 3.3) (RJ 2014:01 R1).
	RJ2014:01 R2	Transportstyrelsen rekommenderas att inom ramen för sin tillsyn se över om och hur branschen tillämpar reglerna om när förplanering respektive direktplanering ska genomföras, samt vid behov verka för att anpassade åtgärder genomförs av aktörer inom branschen. Inom ramen för detta rekommenderas Transportstyrelsen utreda om reglerna är ändamålsenliga (se avsnitt 2.1.2 och 3.2) (RJ 2014:01 R2).
	RJ2014:01 R3	Transportstyrelsen rekommenderas att verka för att alla utbildningsinstanser får samsyn om regelverkets innehåll och hur det ska tillämpas avseende exempelvis "efter tåg" (se avsnitt 2.3.7 och 3.2) (RJ 2014:01 R3).
	RJ2014:01 R4	Transportstyrelsen rekommenderas att inom ramen för sin tillsyn följa upp att den nya kompletteringsutbildning, som tagit fram för tågklarare som byter från system H till även M, inkluderar en grundlig genomgång av de moment som är särskilt viktiga för arbete på system M (se avsnitt 2.3.7, 2.6.4 och 3.2) (RJ 2014:01 R4).
	RJ2014:01 R5	Transportstyrelsen och Arbetsmiljöverket rekommenderas att i samverkan undersöka i vilken grad användarna av reglerna om arbetsplan och riskbedömning upplever att reglerna är ändamålsenliga och utifrån resultatet sätta in lämpliga åtgärder (se avsnitt 2.5.3, 2.6.4 och 3.2) (RJ 2014:01 R5).

Utredningsområde	Rapport, rek.nr	Rekommendationer
Luftfart	RJ2014:02 R1	Transportstyrelsen rekommenderas att inom ramen för sin tillstånds- och tillsynsverksamhet kontrollera hur verksamhetsutövare arbetar med ständiga förbättringar med avseende på brister i trafiksäkerhetskritiska konstruktioner där avvikelser tidigare uppmärksammats men inte omhändertagits, exempelvis när en komponents förväntade livscykel inte uppnås (se avsnitt 3.1 och 3.6) (RJ 2014:02 R1).
	RJ2014:02 R2	Transportstyrelsen rekommenderas verka för att ägare/brukare av dragfordon av liknande typ och i liknande användningssätt som Z70, säkerställer att säkerhetskritiska aggregat och komponenter hos dessa fordon, underkastas periodisk undersökning av en art som fångar upp begynnande trafiksäkerhetsfarliga brister (se avsnitt 3.3) (RJ 2014:02R2).
	RL2011:01 R1	Transportstyrelsen rekommenderas att överväga införande av spärrhöjder för visuell inflygning under IFR till Malmö flygplats (RL 2011:01 R1).
	RL2011:03 R1	Transportstyrelsen rekommenderas att tillse att säkra metoder för att identifiera och avbryta en osäker visuell inflygning implementeras inom allmänflyget.
	RL2011:03 R4	Transportstyrelsen rekommenderas att i samband med framtagande ett nationellt regelverk för kravställning och tillsyn av SAR verksamhet, enligt SHK:s rekommendation (RS 2008:03 R14), i samverkan med Sjöfartsverket överväga behovet att generellt höja kravet på SAR-verksamhetens operativa förmåga (RL 2011:03 R4).
	RL2011:08 R1	Transportstyrelsen rekommenderas att tillse att väntlägen som hör till en specifik flygplats publiceras i sin helhet under rubriken för den flygplatsen (RL 2011:08, R1).
	RL2011:17 R1	Transportstyrelsen rekommenderas att i samverkan med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), som dels utövar tillsyn över frågor som rör samordningen mellan den statliga räddningstjänstens olika grenar, dels utövar den centrala tillsynen över lagen om skydd mot olyckor (LSO), införa hjälpmedel som innebär att berörda larm- och ledningscentraler och undsättande enheter vid flygräddning ges möjlighet till en gemensam aktuell lägesbild inklusive kartbild i realtid (RL 2011:17 R1).
	RL2011:17 R2	Transportstyrelsen rekommenderas att i samverkan med Sjöfartsverket vidta de åtgärder som behövs för utveckling av ledningen av flygräddningstjänsten vid JRCC (RL 2011: 17 R2).
	RL2012:07 R1	Transportstyrelsen rekommenderas att inom ramen för sitt tillsynsarbete särskilt granska implementering, drift, samt efterlevnad av system för säkerhetsledning på svenska flygplatser (RL 2012: 07 R1).
	RL2012:07 R2	Transportstyrelsen rekommenderas att i sin ordinarie tillsyn genomföra särskild granskning av material relevant för flygplatser i AIP Sverige/Sweden (RL 2012: 07 R2).
	RL2012:07 R3	Transportstyrelsen rekommenderas att tillse att Arlanda flygplats inför återkommande kvalitetsgranskning av visuella hjälpmedel för navigering på flygplatsen (RL 2012: 07 R3).
	RL2012:09 R1	Transportstyrelsen rekommenderas att då flygföretag uppvisar brister i säkerheten tillämpa en skärpt tillsynsmetod som innebär en mer fullständig kontroll av att säkerhetskraven är uppfyllda (RL 2012:09 R1).
	RL2012:09 R2	Transportstyrelsen rekommenderas att i samverkan med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, tillse att det införs hjälpmedel som innebär att berörda larm- och ledningscentraler och insatta enheter vid flygräddning ges möjlighet till informationsdelning som minst medger en gemensam aktuell lägesbild inklusive kartbild i realtid (jämför SHK:s slutrapport RL 2011:17 R1) (RL2012:09 R2).

Utredningsområde	Rapport, rek.nr	Rekommendationer
	RL2012:09 R3	Transportstyrelsen rekommenderas att tillse att Sjöfartsverket utvecklar metoderna för ledning vid flygräddningscentralen i avsikt att förbättra och säkra kvaliteten för ledning av flygräddningstjänst (jämför SHK:s slutrapport RL 2011:17 R2) (RL 2012:09 R3).
	RL2012:09 R4	Sjöfartsverket rekommenderas tillse att flygräddningscentralen har uppgifter tillgängliga och inlagda på kartunderlag med den gränsdragning som gäller mellan statlig fjällräddningstjänst och kommunal räddningstjänst i enlighet med det ansvar som framgår av förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor och gällande överenskommelser (RL 2012:09 R4).
	RL2012:09 R5	Sjöfartsverket rekommenderas tillse att flygräddningscentralen har aktuell status avseende den beredskap som gäller för helikopterresurser med uppdrag för räddningstjänst och att detta dokumenteras (RL 2012:09 R5).
	RL2012:14 R4	Transportstyrelsen rekommenderas att på lämpligt sätt informera marknaden i allmänhet om vikten att operera luftfartyg i enlighet med gällande flyghandbok och i synnerhet med avseende på Continentals insprutningsmotorer (RL 2012:14 R4).
	RL2012:15 R1	Transportstyrelsen rekommenderas att på lämpligt sätt sända ut information till relevanta flygplatser, innehållande rekommendationer om vikten av att på lämpligt sätt avgränsa färdområdet från publika områden (RL 2012:15 R1).
	RL2012:16 R1	LFV rekommenderas att inom ramarna för sitt säkerhetskulturarbete utarbeta och genomföra tydliga riktlinjer för samtal av privat karaktär i arbetsposition under pågående operativt arbete, med sikte på införandet av ett sterilt koncept för flygledare under vissa faser i operativ position (RL 2012:16 R1).
	RL2012:16 R2	Transportstyrelsen rekommenderas att vidta åtgärder för att säkerställa användandet av ett sterilt koncept för flygledare under vissa faser i operativ position (RL 2012:16 R2).
	RL2013:06 R1	Luftfartstilsynet i Norge och Transportstyrelsen i Sverige rekommenderas att informera flygverkstäderna om FOD3- risken med absorptionsduk vid underhållsarbete på luftfartyg (RL2013:06 R1).
	RL2013:07 R1	Transportstyrelsen rekommenderas att undersöka de flygsäkerhetsmässiga konsekvenserna av bullerrestriktioner vid svenska kommersiella flygplatser samt hur dessa, i förekommande fall, hanteras av leverantörer av flygtrafiktjänst (RL 2013:07 R1).
	RL2013:11 R1	Transportstyrelsen rekommenderas att verka för att förbättra utbildningen hos leverantörer av flygtrafikledningstjänst avseende procedurer vid TCAS RA (RL 2013: 11 R1).
	RL2013:12 R1	Transportstyrelsen sjö- och luftfartsavdelning rekommenderas att vidta de åtgärder som bedöms lämpliga för att begränsa de riskfaktorer som anges i 3.3 (RL 2013:12 R1). 3.3 "Eftersom taxning på plattan mellan ZH och ZK inte är tillåtet samt utgör en potentiell kollisionsrisk, anser haverikommissionen att en mer detaljerad taxiklarering samt tydlig markering på marken och i AIP-Sverige skulle bidra till att öka flygsäkerheten".
	RL2013:13 R1	Transportstyrelsen rekommenderas att tillse att nödvändiga instruktioner och/eller checklistor för alarmeringstjänst finns upprättade och är kända av flygtrafikledningstjänsten - ANS - så att samhällets räddningsorgan erhåller larm inom godtagbar tid i de fall radioförbindelsen bryts med ett luftfartyg (RL 2013:16 R1).
	RL2013:13 R2	Transportstyrelsen rekommenderas att tillse att rutinerna vid JRCC för att få tillgång till radarspår uppdateras, utvecklas och eventuellt formaliseras efter samråd med aktuella verksamhetsutövare så att effektiva räddningsinsatser för flygräddningstjänst kan genomföras inom godtagbar tid (RL 2013:16 R2).

Utredningsområde	Rapport, rek.nr	Rekommendationer
Sjöfart	RL2014:02 R1	Transportstyrelsen rekommenderas att tillse att operatörer har etablerat operativa begränsningar, som omhändertar risker med helikopterns utformning vid operationer med hängande last (RL2014:02 R1).
	RL2014:08 R1	Transportstyrelsen rekommenderas att säkerställa att operatörer som bedriver flygning med hänglast i sin utbildning genomför praktiska övningar för simulerad nödfällning (RL 2014:08 R1).
	RS2011:01 R1	Transportstyrelsen rekommenderas att som rutin införa avprovning av fasta brandsläckningssystem i alla de driftsfall som kan förekomma (RS 2011:01 R1).
	RS2011:01 R2	Transportstyrelsen rekommenderas att förbättra de egna tillsynsrutinerna för kontroll av rederiers och fartygsbesättningars användning av riskbedömning och riskanalys i enlighet med kraven i (SJÖFS 2002:8) om säkerhetsorganisation på rederier och fartyg samt Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2001:1) om systematiskt arbetsmiljöarbete (RS 2011:01 R2).
	RS2011:01 R3	Transportstyrelsen rekommenderas att ställa krav på rederiet att presentera uppdaterade elritningar för fartyget Sea Wind tillika med en åtgärdsplan för att säkerställa att relevanta delar av besättningen har tillräcklig kunskap och kontroll över elsystemet ombord för säker drift (RS 2011:01 R3).
	RS2011:01 R4	Transportstyrelsen rekommenderas att ställa krav på att brandövningsrutinerna ses över i Sea Wind så att dessa blir mer kompletta ifråga om grundläggande åtgärder som bör vidtas vid brand, samt omfattar alla relevanta släcksystem som installerats ombord (RS 2011:01 R4).
	RS2011:01 R5	Transportstyrelsen rekommenderas att utarbeta rutiner för intern kontroll av vilka andra beslutade förutsättningar som är aktuella för ett fartyg innan man tar beslut om ett enskilt godkännande, för att undvika konflikter mellan olika fattade beslut eller att beslut fattas på otillräckliga underlag (RS 2011:01 R5).
	RS2011:01 R6	Transportstyrelsen rekommenderas att påskynda arbetet med att ta fram ett nationellt regelverk för kravställning och tillsyn av luftburen SAR-verksamhet (RS 2011:01 R6).
	RS2011:01 R7	Sjöfartsverket rekommenderas att se över kraven på avisningssystem vid upphandling av SAR- helikoptrar så att flygning kan ske under förhållanden som normalt råder på nordliga latituder vintertid (RS 2011:01 R7).
	RS2011:01 R8	Sjöfartsverket rekommenderas att tillse att den utrustning som krävs i SARhelikoptrarna, för att underlätta efterforskning även under mörkerförhållanden, snarast installeras ombord (RS 2011:01 R8).
	RS2011:01 R9	Sjöfartsverket rekommenderas att internationellt verka för att beredskap införs på flygplatsen i Mariehamn (RS 2011:01 R9).
	RS2013:01 R6	Transportstyrelsen rekommenderas att utreda förutsättningarna för att i Sverige, i likhet med Kanada, införa föreskrifter som ställer krav på inspektioner av fartyg, både före och efter lastning av timmer, så att dessa är sjövärdiga innan avgång från svensk hamn (RS 2013:01 R6).
	RS2014:01 R2	Transportstyrelsen rekommenderas att i samråd med Sjöfartsverket verka för att ett nationellt heltäckande regelverk rörande VTS-verksamhet införs (RS2014:01 R2).
	RS2014:01 R3	Sjöfartsverket rekommenderas att säkerställa att relevant VTS-information lämnas (RS2014:01R3).
RS2014:01 R4	Trafikverket rekommenderas att i samråd med Sjöfartsverket säkerställa att broar i de större farlederna har tillräckliga skydd för att undvika allvarliga skador vid påsegling (RS2014:01 R4).	

Utredningsområde	Rapport, rek.nr	Rekommendationer
Militär	RS2014:01 R5	Sjöfartsverket och Trafikverket rekommenderas att var för sig och i samråd se över rutiner och regelverk gällande byggarbeten i eller i anslutning till farleder för att säkerställa att berörda aktörer har tillräcklig information, att adekvata riskbedömningar genomförs, samt att relevanta säkerhetsåtgärder vidtas till skydd för sjöfarten, infrastrukturen och andra som kan beröras (RS2014:01 R5).
	RS2014:02 R2	Transportstyrelsen rekommenderas att i samråd med fiskerinäringens intresseorganisationer identifiera behovet av utökad säkerhetsinformation inom näringen och genomföra sådan informationsspridning. Informationen bör minst omfatta de erfarenheter som redovisas i denna utredning (RS 2014:02 R2).
	RS2014:02 R3	Transportstyrelsen rekommenderas att vidta åtgärder för att säkerställa att rutiner eller arbetsmetoder införs som säkrar att fiskefartyg, som idag inte omfattas av tillsynskrav, uppfyller gällande krav (RS 2014:02 R3).
	RS2014:02 R4	Transportstyrelsen rekommenderas att genomföra en analys för att fastställa om det finns behov av att förändra gällande krav på mindre fiskefartyg (RS 2014:02 R4).
	RS2014:02 R5	Transportstyrelsen rekommenderas att genomföra en säkerhetsstudie av olycksstatistik över det mindre fisketonnaget för att utvärdera om det kan finnas behov av att införa krav på automatisk nödlarmsutrustning (RS 2014:02 R5).
	RS2014:04 R1	Transportstyrelsen rekommenderas att utreda om ett krav på simkunnighet bör införas för yrkesutövning till sjöss (RS2014:04 R1).
	RS2014:05 R1	Transportstyrelsen rekommenderas att i samråd med Sjöfartsverket genomföra en utredning och analys av olyckor i Kalmarsund, med avseende på behovet av att eventuellt förändra lotspliktigt område (RS 2014:05 R1).
	RM2013:02 R5	Tillse att det genomförs en utredning av säkerhetskulturen inom LFV med syfte att skapa förutsättningarna för att vidmakthålla och utveckla verksamheten ur ett godtagbart flygsäkerhetsperspektiv (RM 2013: 02 R5).
	RM2013:02 R6	Närmare undersöka om, samt vid behov vidta åtgärder för att säkerställa att, det kontrollerade luftrummet är så utformat att det omfattar ett område tillräckligt stort för att innehålla de publicerade färdvägarna för avgående och ankommande luftfartyg under IFR för vilka flygkontrolltjänst skall utövas, detta så att luftfartyg kan utföra samtliga manövrer i kontrollerad luft med hänsyn tagen till luftfartygens prestanda och de navigationshjälpmedel som normalt används i området (RM 2013: 02 R6).
	RM2013:02 R7	Tillse att flygledare innehar tillräcklig kompetens och hjälpmedel för att hantera situationer som inte är vanligen förekommande (RM 2013: 02 R7).
	RM2013:02 R8	Tillse att diskrepanserna mellan bestämmelserna angående användandet av QNH under lägsta användbara flygnivå jämfört med bestämmelserna angående användandet av flygnivåer över 3 000 fot (900 meter) MSL i luftrum klass G undanröjes (RM 2013: 02 R8).
	RM2013:02 R9	Vidta åtgärder för att ta bort tvetydigheten i att ha olika tillämpningar på LAF (RM 2013: 02 R9).
	RM2013:02 R10	Tillse att den engelska översättningen av "lägsta användbara flygnivå" i AIP Sverige ändras till "lowest useable flight level" för att överensstämma med internationella bestämmelser (RM 2013: 02 R10).
	RM2013:02 R11	Verka för att ICAO ser över sitt bestämmelseverk vad gäller "lowest usable flight level" för att säkerställa att de också möter de förhållanden som gäller i ett luftrum med yttäckande kontroll, alternativt klargör i vägledande material hur bestämmelserna skall tillämpas i sådant luftrum (RM 2013: 02 R11).

Utredningsområde	Rapport, rek.nr	Rekommendationer
Vägtrafik	RM2013:02 R12	Tillse att föreskrifter och allmänna råd för flygande räddningsenheter utfärdas som omfattar helikopterbesättnings utbildning och övning i fjällmiljö med krav på särskilt utbildnings- och övningsprogram samt att genomförd utbildning och övning dokumenteras (2013: 02 R12).
	RM2013:02 R13	Tillse att en ledningsmodell utarbetas av Sjöfartsverket för flygräddningstjänsten vid JRCC, som innefattar systemledning och insatsledning inklusive lokal ledning inom befarat område för ett haveri med ett luftfartyg, samt att personalen utbildas och övas i enlighet med fastställd ledningsmodell (RM 2013: 02 R13).
	RM2013:02 R14	Tillse att Sjöfartsverket utvecklar, utbildar och övar personalen vid JRCC i en stabsmodell som är anpassad för flygräddningstjänst och fastställd ledningsmodell vid flygräddningscentralen (RM 2013: 02 R14).
	RM2013:02 R15	Tillse att Sjöfartsverket utarbetar dokumenterade rutiner för sambandet vid flygräddningstjänst i fjällmiljö (RM 2013: 02 R15).
	RM2013:02 R16	Tillse att Sjöfartsverket utarbetar en planering i samverkan med berörda myndigheter och organisationer för lämpliga resurser avseende efterforskning från marken i fjällmiljö och hur dessa ska larmas (RM 2013: 02 R16).
	RM2013:02 R17	Tillse att Sjöfartsverket utarbetar och använder en målsättning för SARverksamhet med helikopter som går att värdera mot varje enskild insats (RM 2013: 02 R17).
	RM2013:02 R18	Tillse att Sjöfartsverket utbildar och övar personalen vid JRCC i samverkan mellan flygräddningstjänst och fjällräddningstjänst samt utvecklar rutiner för detta (RM 2013: 02 R18).
	RO2013:01 R2	Transportstyrelsen rekommenderas att vidta de åtgärder som behövs för att ett regelverk med bestämmelser om och krav på fasta släcksystem för motorrum i bussar kommer till stånd (RO 2013:01 R2).
	RO2013:01 R3	Transportstyrelsen rekommenderas att vidta de åtgärder som behövs för att föra in bestämmelser om kontroll av släcksystems funktion i samband med den ordinarie fordonsbesiktningen (RO 2013:01 R3).
	RO2013:01 R4	Transportstyrelsen rekommenderas att vidta de åtgärder som behövs för att yrkesförarutbildningen för bussförare utökas och anpassas med övningar inom brandsäkerhet och utrymning (RO 2013:01 R4).



Trafikanalys är en kunskapsmyndighet för transportpolitiken. Vi analyserar och utvärderar föreslagna och genomförda åtgärder inom transportpolitiken. Vi ansvarar även för officiell statistik inom områdena transporter och kommunikationer. Trafikanalys bildades den 1 april 2010 och har huvudkontor i Stockholm samt kontor i Östersund.