



Bruk av kunnskap om veiulykker
fra Statens havarikommisjon for
transport



Bruk av kunnskap om veiulykker fra Statens havarikommisjon for transport

Beate Elvebakk

Transportøkonomisk institutt (TØI) har opphavsrett til hele rapporten og dens enkelte deler. Innholdet kan brukes som underlagsmateriale. Når rapporten siteres eller omtales, skal TØI oppgis som kilde med navn og rapportnummer. Rapporten kan ikke endres. Ved eventuell annen bruk må forhåndssamtykke fra TØI innhentes. For øvrig gjelder [åndsverklovens](#) bestemmelser.

ISSN 0808-1190

ISBN 978-82-480-1075-3 Papirversjon

ISBN 978-82-480-1074-6 Elektronisk versjon

Oslo, november 2010

Tittel: Bruk av kunnskap fra Statens Havarikommisjon for Transport

Forfattere: Beate Elvebakk

Dato: 04.2010

TØI rapport: 1069/2010

Sider 39

ISBN Papir: 978-82-480-1075-3

ISBN Elektronisk: 978-82-480-1074-6

ISSN 0808-1190

Finansieringskilde: Norges Forskningsråd

Prosjekt: 3385 - Gransking av ulykker og farlige hendelser i transport

Prosjektleder: Fridulv Sagberg

Kvalitetsansvarlig: Fridulv Sagberg

Emneord: Forskning
Kunnskap
Trafikksikkerhet
Ulykker
Undersøkelser

Sammendrag:

I 2004 ble Statens havarikommisjon for transport utvidet med en ny seksjon for veitrafikk. Målet bak utvidelsen var å opparbeide ny kunnskap som kunne brukes som basis for tiltak i trafikksikkerhetsarbeidet. Denne rapporten ser på hvordan kunnskapen som genereres av den nye seksjonen, benyttes av de øvrige aktørene innen sikkerhetsfeltet. Vi finner at selv om de fleste av Havarikommisjonens sikkerhetstilrådingene blir tatt til følge, er det fremdeles rom for forbedringer i oppfølgingsprosessen, om kunnskapen skal utnyttes optimalt.

Title: The uses of knowledge about road accidents generated by the Accident Investigation Board Norway

Author(s): Beate Elvebakk

Date: 04.2010

TØI report: 1069/2010

Pages 39

ISBN Paper: 978-82-480-1075-3

ISBN Electronic: 978-82-480-1074-6

ISSN 0808-1190

Financed by: The Research Council of Norway

Project: 3385 - Gransking av ulykker og farlige hendelser i transport

Project manager: Fridulv Sagberg

Quality manager: Fridulv Sagberg

Key words: Accident investigation
Knowledge
Research
Road safety
Utilization

Summary:

In 2004, the Accident Investigation Board Norway (AIBN) was expanded to include a new section on road traffic. The ambition behind this expansion was to generate new knowledge that could be used as basis for new measures in road safety work. This report deals with how the knowledge generated in the new section is taken up and used by other actors in the road safety field. We find that although most of the AIBN's safety recommendations are being followed up, there is still room for improvement in this process in order to make optimal use of the knowledge produced.

Language of report: Norwegian

Forord

Denne rapporten er en del av prosjektet “Gransking av ulykker og farlige hendelser i transport”. Prosjektet er finansiert av Norges forskningsråd, gjennom forskningsprogrammet RISIT (Risiko og sikkerhet i transportsektoren)

Prosjektet er todelt:

1. Forutsetninger for valid kunnskap om årsaker til ulykker og farlige hendelser
2. Formidling og bruk av kunnskap fra ulykkesgranskinger

Denne rapporten faller inn under det andre av disse punktene. Det første temaet er dokumentert i TØI-rapportene 1066/2010 og 1067/2010.

Vi ønsker å takke alle informantene som stilte opp for intervjuer, og som av hensyn til anonymiseringen ikke navngis i rapporten.

Prosjektleder ved TØI har vært forskningsleder Fridulv Sagberg, og Beate Elvebakk har vært ansvarlig for delprosjektet om bruk av kunnskap fra ulykkesgranskning. Forskningsleder Torkel Bjørnskau har vært ansvarlig for kvalitetssikringen av den endelige rapporten, mens sekretær Trude Rømning har tilrettelagt rapporten for trykking.

Oslo, november 2010
Transportøkonomisk institutt

Lasse Fridstrøm
instituttssjef

Torkel Bjørnskau
forskningsleder

Innhold

Sammendrag

Summary

1 Introduksjon.....	1
1.1 Metode	1
1.2 Forhistorien	2
1.3 Bakgrunn for opprettelsen.....	2
1.4 Prosessen og mandatet	4
1.5 Endringer etter intervju tidspunktet	6
2 Modeller og virkemåte.....	7
2.1 Havarikommisjonen for sivil luftfart	7
2.2 Andre lands havarikommisjoner	7
2.3 Avdeling for veitrafikk – lov og forskrifter	8
3 Avdeling for Veitrafikk – daglig virke.....	10
3.1 Bemanning	10
3.2 Undersøkelsesens gang.....	10
3.3 Varsling og valg av analyseobjekter	11
3.4 Samarbeid med Samferdselsdepartementet og Statens vegvesen.....	13
3.5 Rapporter og sikkerhetstilrådinger.....	14
3.6 Havarikommisjonens sikkerhetstilrådinger	16
4 Ulykkesforståelse	19
5 Formidling av resultater og oppfølging av sikkerhetstilrådinger	22
5.1 Oppfølgingsprosessen	24
5.2 Samarbeidsforhold rundt tilrådinger	25
5.3 Instrumentell bruk av kunnskapen fra havarikommisjonen.....	27
5.4 Konseptuell bruk av kunnskap fra havarikommisjonen	30
5.5 Symbolsk bruk av kunnskapen	31
5.6 Generelle effekter av havarikommisjonens virke	31
6 Resultater og forbedringsmuligheter	34
6.1 Kvalitet på tilrådinger	34
6.2 Forbedringspotensial.....	35
6.3 Konklusjon.....	37
7 Referanser.....	38

Sammendrag:

Bruk av kunnskap om veiulykker fra Statens havarikommisjon for transport

I 2005 ble Statens havarikommisjon for transport utvidet med en ny avdeling for veitrafikk (heretter SHT-vei). Avdelingens oppgave, som definert i en forutgående utredning, er å undersøke enkeltulykker i veitrafikken for å kartlegge årsaksforhold og å utforme sikkerhetstilrådinge r på bakgrunn av denne granskningen. Ambisjonen bak opprettelsen var å redusere antallet dødsfall og alvorlige ulykker i veitrafikken, noe som innebærer at kunnskap ikke bare må opparbeides, men også benyttes som grunnlag for skadeforebyggende arbeid. Denne rapporten bruker litteratur fra feltet kunnskapsbruk (research utilization) for å beskrive hvordan kunnskapen som utvikles i den nye avdelingen har blitt behandlet og brukt av aktører innen trafikksikkerhetsfeltet.

Rapporten er basert på intervjuer med (nåværende og tidligere) ansatte i Statens havarikommisjons avdeling for veitrafikk, Statens vegvesen Vegdirektoratet, Samferdselsdepartementet, Norsk lastebileierforbund og Trygg Trafikk.

Det er et uttalt mål at Statens havarikommisjon skal fungere som en uavhengig organisasjon, og den nye avdelingen ble derfor gitt betydelig rom for selv å utforme sin virksomhet. Avdelingen var tenkt å dra fordel av samlokalisering og samarbeid med de øvrige delene av kommisjonen, og å benytte en metodologi lik den som benyttes innenfor luftfartsavdelingen. På grunn av det høye antallet ulykker i veitrafikken, er det imidlertid ikke praktisk gjennomførbart å granske samtlige ulykker og nestenulykker, og det ble derfor foreslått at avdelingen skulle fokusere på ulykker med "høy potensiell risiko" (ikke nødvendigvis katastrofale konsekvenser). En annen sentral føring var å konsentrere seg om ulykker med gode muligheter for sikkerhetsgevinst gjennom potensial for å opparbeide ny kunnskap. Det ble antatt at kravene ville lede til et fokus på profesjonell transport, ettersom man i disse tilfellene lettere kan trekke veksler på erfaringer og metoder fra luftfarten. Hittil har avdelingen utelukkende gransket ulykker som involverer profesjonelle aktører.

I motsetning til politietterforskning skal havarikommisjonen (i overensstemmelse med internasjonale regler for granskning av ulykker innen luftfart) unngå å fordele skyld eller ansvar, eller finne enkeltårsaker til ulykker. Hensikten er å avdekke hvordan årsaker samvirker for å forårsake ulykker, og hvordan prosessen som leder opp mot ulykken kan avbrytes på ulike punkter, for eksempel ved hjelp av barrierer.

Havarikommisjonens undersøkelser munner ut i rapporter og sikkerhetstilrådinge, som leveres til Samferdselsdepartementet, og derfra oversendes til Vegdirektoratet, som er ansvarlig for lukking av sikkerhetstilrådinge; den konkrete oppfølgingsprosessen fram til sikkerhetstilrådingene anses å være ferdigbehandlete. Kommisjonens ansvar er avsluttet i og med ferdigstilling og avlevering av rapporter, og den skal ikke uttale seg om lukningsprosessen, da dette kunne være en trussel mot kommisjonens fremtidige uavhengige stilling. De fleste av kommisjonens sikkerhetstilrådinge har hittil vært rettet mot Statens vegvesen, men også mot Politiet og andre offentlige og private aktører.

Havarikommisjonens rapporter og tilrådinge blir selvsagt benyttet i de organisasjonene tilrådinge rettes til. I tillegg blir de også brukt av presse, politikere og organisasjoner, og det generelle inntrykket er at de anses som svært etterrettelige og faglig solide i den bredere offentligheten.

Denne rapporten deler bruk av informasjonen fra havarikommisjonen inn i tre brede kategorier: instrumentell, konseptuell og symbolsk kunnskapsbruk.

Instrumentell bruk av kunnskap

Instrumentell bruk av informasjonen innebærer at kunnskapen brukes som eksplisitt grunnlag for praktiske avgjørelse, og for å løse klart definerte problemer. Mens man kan observere slik bruk av informasjon fra havarikommisjonen i Vegdirektoratet, har organisasjonen ikke alltid vært enige med kommisjonen om hva som er en optimal løsning på et påpekt sikkerhetsproblem. Både Vegdirektoratet og Samferdselsdepartementet har tidvis opplevd sikkerhetstilrådingene fra SHT-vei som for tallrike, for detaljerte og for kostbare. Direktoratet finner det også noen ganger problematisk å følge opp tilrådinge fordi det er en stor organisasjon som arbeider ut fra langsiktige planer og budsjetter, eller fordi tilrådingene ville kreve endringer av internasjonale regelverk som man har begrenset innflytelse på. I Vegdirektoratet ga man også uttrykk for en viss generell skepsis til metoden som slutter fra én enkeltulykke til omfattende og kostbare endringer av hele sikkerhetssystemet.

Informanter fra SHT-vei opplevde at det ofte var lettere å få gjennomslag og en tilfredsstillende oppfølging fra de mer operative delene av Statens vegvesen enn fra Vegdirektoratet og dette inntrykket ble i noen grad bekreftet i intervjuer med regionsvegsjefer. Regionsvegsjefene anså generelt rapportene og sikkerhetstilrådingene som faglig solide, og satte pris på det eksterne perspektivet kommisjonen anlegger. Dette kan indikere at fokuset på enkeltulykker lettere lar seg kombinere med det lokale perspektivet og arbeidsformen i regionene, enn med det nasjonale perspektivet som legger vekt på aggregerte tall og statistiske sammenhenger og som arbeider ut fra langsiktige planer og budsjetter.

SHT-vei anså gjennomgående samarbeid med private aktører som vellykket, mens sikkerhetstilrådinge rettet mot offentlige aktører utenfor Statens vegvesen førte til mer kompliserte prosesser. Innenfor havarikommisjonen var det en utbredt oppfatning at dette kunne forbedres gjennom etablering av et eventuelt vegtilsyn, som ble antatt å ville ha større gjennomslagskraft overfor slike aktører enn det Vegdirektoratet har.

Konseptuell og symbolsk kunnskapsbruk

Konseptuell bruk av kunnskap er vanskeligere å påvise. Den er mindre direkte, og kan i noen tilfeller bare observeres over lengre tidsperioder. Konseptuell kunnskapsbruk innebærer at kunnskap for eksempel brukes som bakgrunnsinformasjon, for å klargjøre egen tenkning, for å revurdere prioriteringer, eller som et begrepsmessig rammeverk. Man kan observere slik bruk for eksempel når Norsk lastebileierforbund og Trygg Trafikk oppga at de brukte SHT-veis rapporter som basis for å begrunne og styrke sine argumenter. Det er vanskelig å påvise at slike effekter finnes i det praktiske trafikksikkerhetsarbeidet, men informanter fra havarikommisjonen ga uttrykk for et ønske om ikke bare å påvirke direkte, men også gjennom å bidra til endret tenkning rundt sikkerhetskultur. Slike virkninger var vanskelige å få øye på innen Vegdirektoratet, hvor perspektivforskjeller kanskje også kunne vanskeliggjøre den instrumentelle bruken av kunnskap fra kommisjonen. Informanter fra Statens vegvesens regioner ga imidlertid i noen grad uttrykk for at de satte pris på alternative perspektiver som kunne utfylle eller korrigere deres egne. Dette vil kanskje innebære at tenkemåter endres eller suppleres over tid.

Kunnskapsbruk er symbolsk når kunnskapen brukes til å bekrefte oppfatninger man allerede har, eller til å legitimere planlagte avgjørelser. Man kan også finne spor av denne typen kunnskapsbruk hos Norsk lastebileierforbund og Trygg Trafikk.

Utfordringer og forbedringsmuligheter

Selv om SHT-veis rapporter har hatt effekter på trafikksikkerhetsarbeidet, lot alle informantene til å være enige om at den opparbeidede kunnskapen så langt ikke har blitt utnyttet optimalt. Årsakene til dette kan spenne fra ulike teoretiske perspektiver og problemer knyttet til rolleutforming, til typer av og kvalitet på sikkerhetstilrådingene og den konkrete oppfølgingsprosessen.

Havarikommisjonen er imidlertid fremdeles en ny organisasjon, som er i ferd med å finne sin plass i trafikksikkerhetsarbeidet, og informantene var enige om at både samarbeidet og sikkerhetstilrådingene var under stadig forbedring. For eksempel har Vegdirektoratet og havarikommisjonen blitt enige om å organisere møter i forkant av utgivelse av sikkerhetstilrådingene, for å forsøke å finne tilrådingene som lettere kan integreres i Vegdirektoratets praksis. Forskningslitteraturen viser at mange faktorer influerer hvorvidt kunnskap blir brukt. Faktorer som gjør at kunnskap lettere blir tatt i bruk er blant andre:

- Resultater er kvantitative
- Resultatene er tilpasset anvendelse
- Kunnskapen er relevant i forhold til eksisterende arbeidsområder
- Det er varig interaksjon mellom forskere og brukere
- Brukerne selv gjør en innsats for å få tak i informasjonen
- Kunnskapen oppfattes som riktig og relevant

I overensstemmelse med dette viser rapporten at i tillegg til de praktiske problemene med å integrere tiltak i Vegdirektoratets arbeidsform, var flere informanter derfra også kritiske til havarikommisjonens metodologiske utgangspunkt i enkeltulykker heller enn i kvantitative data. Dette kan være et insentiv for havarikommisjonen til å fokusere mer på legitimeringen av sikkerhetstilrådingene, for eksempel gjennom referanser til forskning eller tiltak utført andre steder, eller på andre måter å underbygge viktigheten av de foreslåtte tiltakene. Tematiske rapporter fremstår som en slik mulig fremgangsmåte for å styrke argumentasjonen uten å endre arbeidsform dramatisk.

Samarbeidet med Vegdirektoratet kan i tillegg være preget av at sikkerhetstilrådingene ikke alltid svarer på konkrete problemer, slik de formuleres i direktoratet. Dette henger sammen med organisasjonenes ulike metodologiske utgangspunkt. Resultatene er derfor ikke i utgangspunktet tilpasset anvendelse i Vegdirektoratet, fordi perspektivet som anlegges er forskjellig. Det er mulig at dette også medfører at kunnskapen oppleves som mindre vesentlig i forhold til Vegdirektoratets eksisterende arbeidsområder, og generelt som mindre riktig og relevant. På et praktisk plan har det i oppstartsfasen vært relativt lite interaksjon mellom havarikommisjonen og primærbrukerne av rapportene. Brukerne i Vegdirektoratet gjør heller ikke selv en innsats for å få tak i informasjonen, men opplever tvert i mot tilrådingene som noe som pålegges dem utenfra, og prosessen som 'enveis'.

Generelt er havarikommisjonens uavhengige posisjon på samme tid en stor styrke og et potensielt problem; den gjør kommisjonen i stand til å innta uavhengige standpunkter, og er viktig for organisasjonens troverdighet i samfunnet, men den innebærer også at arbeidet med å lukke sikkerhetstilrådingene kan oppleves som en enveis og mekanisk prosess, som ikke legger til rette for læring og dialog. Det kan sannsynligvis avhjelpes noe gjennom endringer i rutinene i organisasjonene som er ansvarlige for oppfølgingen av sikkerhetstilrådingene, og en del slike endringer er allerede blitt gjennomført.

Summary:

The use of knowledge about road accidents generated by the Accident Investigation Board Norway

In 2005, the Norwegian Accident Investigation Board (AIBN) was expanded to include a new section for road traffic (henceforth AIBN-Road). Their task, as defined by the Government, is to investigate individual road accidents in order to determine what had actually taken place, and to construct road safety advice on the basis of their investigations. The overall ambition behind the new organisation was to reduce the number of fatalities in road traffic. Hence, in order for the AIBN to fulfil its intended task, knowledge must not merely be accumulated; it must also be *used*. Using literature from the research utilization tradition as a theoretical framework, this report investigates how the information uncovered by the new section has been taken up and used by actors in the road safety field.

The report is based on interviews with (former and present) employees in the road safety department of the AIBN, in the Road Directorate, the Norwegian Public Roads Administration, the Ministry of Transport and Communication, the Norwegian Hauliers' Association, and the Norwegian Council for Road Safety.

From the beginning, there was an explicit ambition that the organisation ought to benefit from its autonomous position, and thus there was also considerable manoeuvring room when the practical day-to-day operations of the AIBN-Road were to be given shape. The new section was intended to benefit from its co-location with the other sections of the AIBN, and also to adopt a methodology similar to the one used in air traffic. The fact that the number of accidents in road traffic was so high, however, meant that an attempt to investigate all accidents and near-accidents, as is the case in air traffic, would be impossible. The official documents suggested that the Board should focus on accidents with “high potential risk” (not necessarily catastrophic consequences), and, most importantly, with a high possibility for safety improvement, through potential for acquiring new knowledge. It was further assumed that these requirements would probably lead to a focus on professional traffic, such as public transport and freight, as it was believed that these accidents could more profitably be investigated with methods taken from the aviation sector, as there was more of a similarity between the actors involved. So far, the AIBN has only investigated accidents involving professional drivers.

Unlike police investigations, the AIBN explicitly (and in compliance with international regulations of airline investigations) avoids stating only one cause of the accident; the ambition is to find how several causes work together, and how the process leading to the accident could have been intercepted at different points.

The reports from the AIBN conclude with safety recommendations, which are sent to the Ministry of Transport and Communication, who, in turn, hand them over to the Norwegian Public Roads Administration, the agency responsible for closing the recommendations. The AIBN's responsibility ends with the completion of the report, and they are not to comment on the process of closure, as this might violate their future autonomy. Most of the AIBN-Road's safety recommendations so far have been directed at the Road Directorate or the Public Roads Administration, but recommendations have also been directed at the Police, and other private and public actors and organisations.

The reports and safety recommendations from the AIBN-Road are used by those to whom the recommendations are directed. They are also used quite extensively by the media, politicians and other organisations. The main impression is that their work is considered reliable and well-founded by the general public.

This report divides the uses of knowledge from the AIBN into three broad categories; instrumental, conceptual and symbolic.

Instrumental Use of Knowledge

The use of information from AIBN-Road is divided into three broad groups: instrumental, conceptual and symbolic. Instrumental use of knowledge implies that knowledge is used as an explicit basis for practical decisions, and in order to solve clearly defined problems. While this kind of use is certainly found in the Directorate of Public Roads, they have not always been in total agreement with the AIBN when it comes to what constitutes an acceptable solution to an observed problem. The Directorate of Public Roads as well as the Ministry of Transport and Communications have at times found the recommendations to be too numerous, too specific, and too costly. The Directorate of Public Roads also at times found it hard to follow up recommendations due to the fact that it is a huge organisation that works according to long-term plans and budgets which cannot easily be altered, or because some measures would require modifications of international regulations over which they have very limited influence. In general, they also expressed a certain doubt as to whether the inference from one single accident to often far-reaching and costly measures was always adequate.

Informants from the AIBN-Road held that it was frequently easier to gain acceptance and the right kind of follow-up from the more operational parts of the Public Roads Administration, an impression that seemed to be confirmed in interviews with regional leaders, who as a rule considered reports and safety recommendations to be very reliable, and, on the whole, appreciated the independent perspective provided by the AIBN-Road. This might suggest that the focus on single accidents employed by the AIBN is easier to combine with the local perspective than with the national one, which necessarily emphasizes statistical aggregates.

Collaborations with private businesses was as a rule considered quite successful by the AIBN-Road, whereas processes following recommendations directed at other public actors had proven more cumbersome, and informants from the AIBN-Road believed that this could perhaps be improved by the establishment of an

independent road inspection agency, whose authority would presumably be greater than that of the Road Directorate.

Conceptual and Symbolic Use of Knowledge

Conceptual use of knowledge is harder to identify. It is less direct and may only be observable over longer periods of time. This implies that knowledge is used for instance as background information, to clarify one's thinking, to reorder priorities, and to provide a conceptual framework. Such effects could be observed for instance when the Norwegian Hauliers' Association and the Norwegian Council for Road Safety reported that they read the AIBN-Road's reports and use them as a basis for justifying and strengthening their arguments. In the practical road safety work, it is difficult to establish whether such effects apply, but the informants from the AIBN expressed an intention to not only impact directly, but also to contribute to changing ways of thinking about safety culture. While such an effect was difficult to find in the Road Directorate – where the different perspective might also impede the instrumental uptake of information – informants in the regions of the Public Roads Administration did to some degree appreciate the alternative perspectives that could serve to complement and improve their own.

Symbolic use of knowledge means that information is used in order to confirm already adopted positions, and to confirm planned decisions. Arguably, the Norwegian Road Safety Council and the Norwegian Hauliers' Association also used the reports of the AIBN for these purposes.

Challenges and Possibilities for Improvements

While the reports from the AIBN have demonstrably had certain effects for road safety work, all informants seemed to agree that the knowledge produced was not yet used in an optimal manner. The reasons for this can range from different theoretical perspectives and problems with shaping roles in the system to the form and quality of safety recommendations and follow-up procedures. The AIBN is still a new organization, however, in the process of defining its position in the system, and the informants also held that collaboration as well as recommendations had been steadily improving. For instance, the Road Directorate and the AIBN had agreed to organize meetings prior to the issuing of recommendations, to seek to find recommendations that could be integrated into the routines and systems of the Directorate.

Research has also found the following factors to determine whether knowledge will be used:

- Quantitative results
- Results adapted to use
- Knowledge that is relevant to existing areas of work
- Lasting interactions between users and producers of knowledge
- Users make an effort to find the information
- Knowledge is considered correct and relevant

In accordance with this, this reports finds that the Directorate were slightly critical of the methodology of extrapolation from single accidents, i.e. the lack of quantitative results. This could be an incentive for the AIBN-Road to focus more on the justification of their recommendations, for instance through references to research carried out elsewhere, or other ways of highlighting the importance of the suggested measures. Thematic reports may also be one possible way to strengthen the arguments without abandoning the methodological framework.

The collaboration with the Road Directorate may also be influenced by the fact that, due to the different methodologies applied, the safety recommendations do not necessarily respond to specific problems, as defined by the Directorate. The different perspectives mean that the results are not directly adapted to application. This might also imply that the findings of the AIBN-Road are perceived to be less essential in relation to the existing areas of work in the Directorate, and generally as less relevant and correct. On a practical level, the interaction between users and producers of the reports and recommendations has been somewhat limited in this early phase. The receivers of safety recommendations also do not make an effort to find the information; on the contrary, they experience the recommendations as something coming from outside, and as a one-way process.

In general, the autonomous position of the AIBN is at the same time a great strength and a possible problem; while it affords them an independent position and increases their credibility, it also means that the process of closing the recommendations can sometimes be a one-way process that does not allow for dialogue and learning. However, this could probably be improved through changing the routines of the organisations that are responsible for follow-up, something which has already, to some degree, been carried out.

1 Introduksjon

I 2005 ble Statens havarikommisjon for Transport utvidet med en seksjon for veitrafikk¹, som gjennom grundige studier av enkeltulykker i veitrafikken skal bidra til å øke sikkerheten i veisystemet, og redusere antallet alvorlige veitrafikkulykker. Avdelingen har nå arbeidet i flere år, og utga i årene 2006-2009 til sammen 17 rapporter med 55 ulike sikkerhetstilrådinge. Avdelingens arbeid blir ofte omtalt i media, og nyter stor tillit i mange miljøer (Agenda utredning og utvikling: *Interessentundersøkelse for SHT-veiseksjonen. Kjennskap, omdømme og synspunkter i seksjonens målgrupper.*)

Vi har med andre ord fått en stor ny aktør innenfor trafikksikkerhetsfeltet, som har som oppgave å fremskaffe kunnskap om veitrafikkulykker, med forebygging av ulykker som endelig mål. Forholdet mellom havarikommisjonens daglige oppgave, som beskrevet i mandatet – og det endelige målet for aktiviteten er imidlertid ikke uproblematisk. Det er ingen direkte sammenheng mellom at kunnskap tilveiebringes og at den blir tatt i bruk, og tatt i bruk på riktig måte. For at dette skal skje, kreves det at andre aktører blir kjent med og tar kunnskapen i bruk. Denne rapporten omhandler avdelingens virke, med spesielt fokus på hvordan rapporter og tilrådinge brukes og forstås av andre aktører innenfor trafikksikkerhetsfeltet, da spesielt Vegdirektoratet/Statens vegvesen, som er ansvarlige for oppfølgingen av sikkerhetstilrådinge fra Statens havarikommisjon, avdeling for veitrafikk (Heretter SHT-vei).

1.1 Metode

Rapporten er basert på intervjuer med nåværende og tidligere ansatte i Statens havarikommisjon for transport, avdeling for veitrafikk, Statens vegvesen, Samferdselsdepartementet, Norsk lastebileierforbund og Trygg Trafikk. Intervjuene ble gjennomført i løpet av høsten 2009 og vinteren 2010. Det ble gjort opptak av de fleste samtale, men i enkelte tilfeller ble intervjuer gjennomført over telefon, i disse tilfellene ble det ikke gjort opptak. I etterkant ble transkripsjon eller referat av intervjuene oversendt informantene, som ble gitt mulighet til å gjøre endringer for å oppklare misforståelser eller klargjøre poenger.

¹ Siden seksjonen senere har endret navn til avdeling for veitrafikk, er dette betegnelsen som heretter vil bli brukt i rapporten.

1.2 Forhistorien

27. juni 2001 besluttet regjeringen Stoltenberg at en felles kommisjon for undersøkelser av større ulykker skulle utredes. En arbeidsgruppe ble derfor etablert for å vurdere en utvidelse av den eksisterende Havarikommisjonen for sivil luftfart – som på dette tidspunktet allerede var vedtatt utvidet til å inkludere jernbane – til også å omfatte sjøfart, veitrafikk og storulykker generelt. Denne arbeidsgruppen, under ledelse av departementsråd Per Sanderud, skulle også blant annet vurdere modeller for organisering av en slik kommisjon, rettslige konsekvenser av en opprettelse, og se på forholdet mellom fagdepartement, tilsynsorgan og havarikommisjon.

I oktober 2001 ble regjeringen Stoltenberg avløst av regjeringen Bondevik II, som allerede i sin regjeringserklæring uttrykte at den ville opprette en samlet ulykkeskommisjon for de ulike transportgrenene. Arbeidsgruppens rapport ble publisert i februar 2002, og konkluderte med at det burde dannes én felles havarikommisjon for sivil luftfart, jernbane, sjø og vei, med utgangspunkt i Havarikommisjonen for sivil luftfart (Samferdselsdepartementet: *Utredning angående etablering av felles havarikommisjon. Rapport fra arbeidsgruppe*). I forhold til veisektoren anbefalte arbeidsgruppen en utredning av hvilke typer ulykker og hendelser som skulle undersøkes, ettersom det samlede antallet ulykker i sektoren var så høyt at det bare ville være realistisk å undersøke en svært begrenset andel.

Følgelig ble denne rapporten fulgt opp med nedsettelsen av en ny arbeidsgruppe, hvis mandat blant annet var å foreslå en hensiktsmessig avgrensning av ulykker som skulle undersøkes, men også å utrede andre forhold, så som juridiske, av betydning for kommisjonens rolle og virke. I april 2003 la denne arbeidsgruppen fram rapporten *Utvidelse av Havarikommisjonen til også å omfatte vegsektoren*. (Samferdselsdepartementet, 2003)

1.3 Bakgrunn for opprettelsen

Bakgrunnen for beslutningen om å også inkludere veitransporten i den nye Havarikommisjonen var mangefasettert. På den ene siden hadde man hatt en reduksjon av ulykkestallene i sektoren, og hadde et godt sikkerhetsnivå ut fra en internasjonal målestokk. Med rundt 300 dødsfall i året var tallet på omkomne like fullt høyt, og i Samferdselsdepartementet ble det oppfattet som om fokuset på trafikksikkerhet var sterkt. Man var også i ferd med å vedta Nullvisjonen², noe som ytterligere understreket det offentliges forpliktelse til å arbeide mot trafikkdøden.

På den annen side hadde man altså over flere år hatt en nedgang i ulykkestallene, og mye av potensialet i de tradisjonelle ulykkesreducerende tiltakene var allerede tatt ut. Spørsmålet, som det ble formulert av en av informantene i departementet, var dermed hva *mer* som kunne gjøres for å senke ulykkestallene. Dette fremsto

² "I forbindelse med Nasjonal transportplan (NTP) for 2002–2011 la Regjeringen og Stortinget til grunn en visjon om at det ikke skal forekomme ulykker i transportsektoren som fører til at personer blir drept eller varig skadd" (<http://www.vegvesen.no/Fag/Fokusomrader/Trafikksikkerhet/Nullvisjonen>) – denne er kjent som Nullvisjonen.

særlig presserende på bakgrunn at man også hadde vedtatt Nullvisjonen, som også forpliktet til videre arbeid mot trafikkdøden.

Det fantes dermed et sterkt insentiv til å innføre nye grep i sikkerhetsarbeidet i veisektoren, og man så for seg at man gjennom å komme dypt inn i årsaksforhold ville få grunnlag for å utvikle nye strategier for forebygging. Undersøkelsene til havarikommisjonen skulle kunne bidra til å avdekke andre typer årsaker enn de man tidligere hadde fokusert på, og dermed kunne gi trafiksikkerhetsarbeidet en ny retning. Nullvisjonen som grunnpremiss kan også ha lagt visse føringer, i og med at den systemtankegangen som lå til grunn for havarikommisjonens arbeid var beslektet med tankegodset i visjonen.

En annen inspirasjon var systemer som eksisterte i andre land. I 2001 var en gruppe under ledelse av daværende Samferdselsminister Terje Moe Gustavsen (AP) på en studietur til USA, som inkluderte et besøk til den amerikanske havarikommisjonen, som hadde ansvar for flere sektorer, blant annet vei. Det var i etterkant av dette besøket at samferdselsministeren besluttet å gå inn for en beslektet løsning i Norge.

En av de viktigste grunnene bak utvidelsen var sannsynligvis at den eksisterende havarikommisjonen for sivil luftfart ble ansett som svært vellykket, og som en viktig del av forklaringen på det lave antallet ulykker i luftsektoren. I årene før utvidelsen av havarikommisjonen hadde man hatt flere større jernbaneulykker, først og fremst Åsta-ulykken i 2000, og det var dermed blitt besluttet at man skulle arbeide for en institusjonalisering av ulykkesgranskning innen sektoren. Samtidig var det en utbredt oppfatning at sjøforklaringene, den gjeldende form for ulykkesgranskningen til sjøs, i for stor grad fokuserte på strafferettslig ansvar, og dermed ikke utnyttet læringspotensialet i ulykkene på en optimal måte. I begge disse sektorene var det derfor lagt ned en del forarbeid før avgjørelsen om utvidelse av havarikommisjonen ble fattet.

Gjennom en slik utvidelse av kommisjonen så man også for seg at man kunne oppnå stordriftsfordeler og læring mellom sektorene, først og fremst, selvfølgelig, overføring av kompetanse fra luftfartssektoren til de øvrige, men også synergieffekter generelt. Stordriftsfordelene skulle også muliggjøre bruk av bredere og andre typer kompetanse enn det som ofte hadde vært vanlig i ulykkesgranskninger, som for eksempel samfunnsvitenskapelig kompetanse og kunnskap om menneskelige faktorer. Det var dermed mye som talte for en utvidelse av havarikommisjonen, og tanken om å se sektorene i sammenheng, og oppnå læring mellom dem sto også sterkt i Samferdselsdepartementet, som hadde kultur for en slik tverrsektoral tilnærming gjennom arbeidet med Nasjonal Transportplan.

Et annet argument for en egen havarikommisjon for veitrafikk var institusjonens uavhengighet. På det tidspunktet da havarikommisjonen ble opprettet, hadde Statens vegvesen allerede påbegynt sitt arbeid med ulykkesanalysegrupper som skulle undersøke alle dødsulykker. Når man likevel gikk inn for en havarikommisjon i tillegg til disse, hadde det også sammenheng med at Vegvesenet ble oppfattet som en interessert aktør. Det var en viss bekymring for at det å sette dem til å undersøke ulykker var, som flere av informantene uttrykte det, "bukken og havresekken". Man var på den ene siden bekymret for at infrastrukturelle forhold som kunne gi opphav til ulykker ikke ville bli

tilstrekkelig belyst av vegvesenets egne undersøkelser, og på den annen side redd for at publikum ikke ville oppfatte granskningene som uavhengige.

Snarere enn at det var én avgjørende årsak til at man valgte å opprette en havarikommisjon for veitransport, kan man dermed se konvergensen av ulike trender og betraktninger. En av informantene i Samferdselsdepartementet uttrykte at det var et naturlig produkt av den tverrsektorielle prosessen som var igangsatt, og at det dermed var resultat av en prosess som hadde gått over tid, og involvert forskjellige personer, mer enn en enkelt avgjørelse tatt på et bestemt tidspunkt av én person eller et en gruppe.

1.4 Prosessen og mandatet

Prosessen fram mot utvidelsen av havarikommisjonen ble av de fleste oppfattet som relativt uproblematisk: det var bred politisk støtte for saken, og ingen sterke motforestillinger. I Samferdselsdepartementet hadde man like fullt et inntrykk av at Statens vegvesen ikke så behov for en utenforstående instans for å granske veiulykker, men mente at dette var en funksjon som best ble ivaretatt innenfor egen organisasjon. En del av de ansatte i Samferdselsdepartementet var tilbøyelige til å dele denne vurderingen, eller ville i hvert fall stille spørsmål ved om den ekstra nytten kunne rettferdiggjøre kostnadene. Avgjørelsen om å utvide kommisjonen til veisektoren ble av mange ansett som en typisk ”politisk” beslutning, og følgelig ble også mer politiske argumenter, som argumentet om uavhengighet, sett på som mer tungtveiende i sammenhengen enn rene kost-nytte avveininger.

Det som ble oppfattet som mer problematisk, var å finne en hensiktsmessig måte å avgrense kommisjonens arbeid på. Veisektoren skiller seg fra de andre transportgrenene ved at man har langt flere, men mindre alvorlige ulykker. Det ville dermed være umulig å undersøke alle ulykker og hendelser, og innenfor de forespeilte økonomiske rammer ville også bare en brøkdel av dødsulykker kunne granskes. Dette påpekes allerede i den første utredningen angående etablering av en felles havarikommisjon. Som sagt henviser denne rapporten til senere utredningsarbeid for avgrensning, men den nevner like fullt to mulige løsninger; det ene er en avgrensning til storulykker (med minst fem omkomne), det andre en avgrensning til ulykker som involverer offentlige transportmidler, eller ulykker knyttet til yrkesutøvelse. Det påpekes imidlertid at begge disse avgrensningene ville medføre at store deler av ulykkene i trafikken ikke ville bli undersøkt av kommisjonen, og det fastslås at grunnlaget for vurderingene av avgrensningene må være ”undersøkelsesenes forventede sikkerhetsmessige verdi”.

I rapporten *Utvidelse av Havarikommisjonen til også å omfatte vegsektoren* (Samferdselsdepartementet, 2003) er spørsmålet mer utførlig behandlet. Et moment som tillegges vekt her er at kommisjonen bør kunne trekke vekslers på den eksisterende kompetansen i Havarikommisjonen for sivil luftfart, noe som legger sterke føringer for hvordan ulykkene skal avgrenses:

”Dette forutsetter at ulykkene som skal undersøkes i vegsektoren ikke avviker i for stor grad fra ulykker som undersøkes i luftfart og jernbanetransport.”

Det understrekes i tillegg at kommisjonen i en oppstartfase bør undersøke et begrenset antall ulykker, og at ulykkestyper som skal undersøkes i denne perioden bør være relativt snevert definert for å gi klare ”retningslinjer”. Dette står i et visst spenningsforhold til prinsippet om at kommisjonen gis mandat til selv å avgjøre når og i hvilket omfang undersøkelser skal iverksettes, som videreføres fra ”Utredning angående etablering av en felles havarikommisjon”. I hvilken grad kommisjonen er forpliktet til å følge disse retningslinjene forblir dermed noe uklart.

På bakgrunn av disse vurderingene fremsettes de følgende prinsippene for hvilke ulykker kommisjonen bør undersøke:

- Kommisjonen skal – som innen luftfart – begrense seg til ulykker med kjøretøy i bevegelse.
- De bør først og fremst studere ulykker med stort *risikopotensial* (hvilket ikke nødvendigvis innebærer høyt antall drepte)
- Valg av ulykker bør baseres på om undersøkelse kan gi ny kunnskap; deres antatte *sikkerhetsgevinst*.
- Det antas at de to ovenstående prinsippene kan medføre at kommisjonen ”i stor grad foretar undersøkelser av ulykker i forbindelse med kommersiell transport”. Dette fordi slike ulykker kan ha høyt risikopotensial, og fordi sikkerhetsgevinsten antas å være stor da man kan forholde seg til etablerte HMS- systemer og kjøre- og hviletidsbestemmelser.

Rapporten konkluderer med at kommisjonen primært bør undersøke ulykker med mange omkomne, eller der mange kunne ha omkommet, og at kommisjonen bør ”se hen på” om transporten utføres av profesjonelle transportører. I siste instans er altså kommisjonen selv ansvarlig for å velge ut de ulykker som skal granskes, men det legges sterke føringer for hvilke kriterier som skal benyttes. Fokuset på profesjonelle aktører er fremstilt som en sannsynlig følge av de grunnleggende formålene med kommisjonen; å forbedre forebyggende trafikksikkerhetsarbeid. Samtidig er kriteriene risikopotensial og sikkerhetsgevinst nødvendigvis skjønnsmessige. Det understrekes at kravet til sikkerhetsgevinst kan rettferdiggjøre å se bort fra for eksempel storulykker hvis ulykkesårsaken er innlysende, så kravet henger tilsynelatende sammen med ønsket om å finne fram til nye *typer* av årsaker, og årsaker som i liten grad gis oppmerksomhet i det eksisterende sikkerhetsarbeidet.

Blant de ansatte i Samferdselsdepartementet som var med på å utforme dette regelverket, ble ønsket om homogenitet i regelverk og arbeidsform mellom de ulike avdelingene i havarikommisjonen oppfattet som en hovedutfordring . Et annet viktig mål var å avgrense kommisjonens arbeid fra arbeidet som utførtes av Statens vegvesens nylig opprettede ulykkesanalysegrupper (UAG) som altså skulle studere samtlige dødsulykker; det var ønskelig at resultatet ble at disse undersøkelsene ikke overlappet, men utfylte hverandre.

Kriteriet om sikkerhetsgevinst var også i seg selv noe problematisk, siden det kan være vanskelig å forutse hvilken sikkerhetsgevinst man vil få før en granskning har vært gjennomført. Det ble ansett som en fordel å fokusere på profesjonelle aktører siden det ville gjøre det enklere å benytte et systemperspektiv, i og med at aktørene allerede var deler av et profesjonelt system. Dette ble dermed antatt å kunne forsterke synergieffektene mellom de ulike delene av organisasjonen, og muliggjøre deling av kompetanse på tvers av sektorene. Imidlertid er disse

systemene av en annen art enn dem man finner i luftfarten, siden svært mange transportfirmaer er enkeltmannsforetak.

1.5 Endringer etter intervjutidspunktet

Etter at intervjuene denne rapporten er bygd på ble gjennomført, har Samferdselsdepartementet utarbeidet et sett felles retningslinjer for utforming og oppfølging av sikkerhetstiltak fra Statens havarikommisjon for transport, som også gjelder for Luftfartstilsynet, Statens jernbanetilsyn, Vegdirektoratet og Sjøfartsdirektoratet. Retningslinjene understreker blant annet at tiltakene skal overlate til adressaten å utforme konkrete tiltak, at tiltakene skal være realistiske for adressaten å følge opp, og at tiltakene skal være faglig relevante og faglig nøytrale.

I tillegg spesifiserer retningslinjene når en tiltak kan lukkes av ansvarlig tilsynsmyndighet. Tiltak kan lukkes når en eventuell påkrevet endring er gjennomført, når forslag er sendt ut på høring, eller når en realistisk gjennomføringsplan foreligger. Når oppfølging krever tiltak fra internasjonale aktører kan tiltaket lukkes når den er overført til riktig instans. Tiltak kan også lukkes hvis det foreligger en adekvat begrunnelse om hvorfor den ikke vil bli tatt til følge, som også det ansvarlige departementet slutter seg til.

2 Modeller og virkemåte

2.1 Havarikommisjonen for sivil luftfart

Tanken bak utvidelsen av Havarikommisjonen for sivil luftfart (HSL) var at metodene som ble brukt innenfor luftfarten med fordel kunne tas i bruk i ulykkesgranskning innen andre sektorer. Noe av det som kjennetegnet HSLs arbeidsmåte var at kommisjonen i stor grad var regulert gjennom et internasjonalt avtaleverk. Det norske regelverket inkluderte de internasjonale reglene for undersøkelse av luftfartsulykker og luftfartshendelser i Chicago-konvensjonens Annex 13 (International Civil Aviation Organization, 1944) og Rådskonferensdirektiv 94/56/EF (EF, 1994).

Et grunnleggende prinsipp for disse undersøkelsene er at de ikke skal fordele skyld og ansvar, men at forebygging av ulykker skal være undersøkelsens eneste formål. Undersøkelsene skal ikke bare kartlegge hva som har skjedd, men også *hvordan* det skjedde, og på bakgrunn av dette skal havarikommisjonen fremme tilrådinger. Havarikommisjonen utfører ofte *systemrettede* undersøkelser, og vurderer såkalte *bakenforliggende* årsaker, som for eksempel regelverk, opplæring, eller andre rammebetingelser.

HSLs rapporter er offentlige, og inneholder en faktadel og en analysedel; en beskrivelse av årsaksfaktorene bak ulykken/hendelsen. Hovedproduktet er sikkerhetstilrådingene som blir fremmet på bakgrunn av undersøkelsen, og som skal bidra til å forhindre lignende hendelser i framtiden. Tilrådingene skal ikke være i form av konkrete forslag, ettersom dette kan medføre at kommisjonen senere må kritisere sine egne tiltak, og dermed en interessekonflikt. Det skal heller ikke angis en enkelt *hovedårsak* til ulykkene, i stedet skal man se på alle samvirkende faktorer.

HSLs rapporter blir overlevert Samferdselsdepartement, som forelegger dem for Luftfartstilsynet (eller andre departementer, hvis tilrådingene faller inn under deres virkefelt), som er ansvarlig for oppfølgingen av tilrådingene. HSL blir holdt orientert om korrespondansen mellom Samferdselsdepartementet og Luftfartstilsynet om oppfølging av tilrådinger, men er selv er kun ansvarlig for gjennomføringen av undersøkelsen, ikke for oppfølgingen. Dette gjøres for å sikre organisasjonens uavhengighet.

2.2 Andre lands havarikommisjoner

I forbindelse med rapportene i forkant av utvidelsen av HSL gikk man også gjennom hvordan tilsvarende oppgaver var løst i andre land. De fleste lands havarikommisjoner undersøkte ikke rene veitrafikkulykker. Unntak var Dutch Transport Safety Board, Accident Investigation Board, Finland, Statens Havarikommisjon, Sverige, og National Transportation Safety Board i USA. Imidlertid undersøkte ingen av disse *samtlig*e veitrafikkulykker, men begrenset

seg til store ulykker, ulykker av katastrofal karakter, eller ulykker som representerte en trend.

I Danmark undersøker en gruppe tilknyttet Rådet for Trafiksikkerhetsforskning ulykker på vei. Gruppen produserer imidlertid ikke rapporter om den enkelte ulykke, men 2-3 samlerapporter i året om de undersøkte ulykkene, og en samlerapport til Trafikministeriet som ligger til grunn for gruppens forslag til forbedringer av trafiksikkerheten.

Organiseringen av disse ulykkesanalyseinstansene varierte en del mellom landene. Mange av dem delte imidlertid forutsetningen om at målet var ulykkesforebygging, ikke skyldfordeling, og dermed en streng avgrensning i forhold til den juridiske etterforskningsprosessen. Ingen undersøkte samtlige ulykker, eller samtlige dødsulykker, men avgrenset seg til de som av ulike årsaker ble ansett som mer presserende.

2.3 Avdeling for veitrafikk – lov og forskrifter

På bakgrunn av forarbeidet beskrevet over, ble det tilføyd et *Kapittel VII Undersøkelse av trafikkulykker mv.* til vegtrafikkloven, og det ble utarbeidet en *Forskrift om offentlige undersøkelser og om varsling av trafikkulykker mv.*

I Vegtrafikkloven fastslås at havarikommisjonens undersøkelser har som mål å forbedre trafiksikkerhet, og at undersøkelsene skal være uavhengige av andre granskninger. Mye av lovteksten beskjeftiger seg med å sikre denne uavhengigheten, ved bl.a. å pålegge forklaringsplikt til kommisjonen, taushetsplikt for dem som arbeider for kommisjonen, og forbud mot bruk av opplysninger fremskaffet av kommisjonen som bevis i straffesak, samt forbud mot sanksjoner fra arbeidsgiver på bakgrunn av forklaring til kommisjonen.

Forskriften er mer utførlig, og inneholder blant annet en paragraf om Politiets og Statens vegvesens varslingsplikt til havarikommisjonen som også antyder hvilke ulykker som er ansett som sentrale å undersøke. Varsling er obligatorisk hvis alvorlige trafikkulykker har funnet sted i tunnel, involverer kjøretøy med totalvekt over 7,5 tonn eller involverer kjøretøy som frakter farlig gods. I tillegg skal varsling også skje hvis ulykker oppfyller kriterier fastsatt skriftlig av havarikommisjonen selv, eller i tilfeller som varsler etter samlet vurdering mener havarikommisjonen kan ha interesse av å undersøke.

Havarikommisjonen avgjør selv om og i hvilket omfang undersøkelser skal iverksettes, og disse avgjørelsene kan ikke påklages. Forskriften understreker at kommisjonens avgjørelser skal ta hensyn til ”hvilken lærdom undersøkelsen forventes å gi med tanke på å forbedre trafiksikkerheten” til ulykkens alvorlighetsgrad, innvirkning på trafiksikkerheten generelt og om ulykken inngår i en serie.

Med andre ord gjenspeiler forskriften avveiningene fra rapporten *Utvidelse av Havarikommisjonen til også å omfatte vegsektoren* (Samferdselsdepartementet, 2002) når det gjelder avgrensninger av ulykker. Fokuset på kommersiell trafikk og tungtrafikk er imidlertid muligens tydeligere i forskriften, og fremstår i større grad som rammeverket kommisjonen arbeider innenfor.

Det fins også en samlet instruks fra Samferdselsdepartementet for hele Statens havarikommisjon for transport. Den foreliggende versjonen (Samferdselsdepartementet, 2009) understreker at kommisjonen er et faglig uavhengig organ, og at Samferdselsdepartementet ikke har anledning til å instruere virksomheten i fagspørsmål. Blant kommisjonens arbeidsoppgaver angis å utarbeide rapporter om ulykker/hendelser, og det påpekes at eventuelle tilrådinger skal gis ”uten å skissere konkrete løsninger”.

I den endelige utformingen av mandatet til Havarikommisjonen, avdeling for veitrafikk ble det lagt stor vekt på *homogenitet* mellom de ulike delene av havarikommisjonen, for dermed best mulig å videreføre de positive aspektene ved den eksisterende havarikommisjonens arbeid, og å legge til rette for samarbeid, læring og synergi. Det var derfor ansett som ønskelig at regelverket for de ulike avdelingene skulle være så homogent som mulig. Det fantes imidlertid et par vesentlige unntak fra dette prinsippet; det ene relatert til utvalget av ulykker som skulle undersøkes, som beskrevet over. Det andre unntaket hadde å gjøre med oppfølgingen av sikkerhetstilrådinger, som innenfor luftfartssektoren, som nevnt, rettes til Luftfartstilsynet. For Veiavdelingen ble det bestemt at i og med at det ikke fantes noe Veitilsyn, skulle Samferdselsdepartementet stå som formell mottaker av tilrådingene fra SHT-vei.

3 Avdeling for Veitrafikk – daglig virke

3.1 Bemanning

De første ansatte ved Statens havarikommisjon, avdeling for veitrafikk ble utnevnt i 2004. I tillegg til avdelingsdirektør ble det i overensstemmelse med den forutsatte størrelsen på avdelingen i 2004 og 2005 ansatt 3 havariinspektører, et tall som ble økt til 4 i 2007. I rapportene forut for utvidelsen var de ansattes ønskede fagbakgrunn ikke detaljert angitt, men behovet for samfunnsvitenskapelig og ”human factor” kompetanse ble gjentatte ganger understreket. De fleste av de tidligste ansatte hadde imidlertid bakgrunn fra Statens vegvesen, med en teknologisk type utdanning, og dette gjelder fremdeles et flertall i avdelingen. Dette ble påpekt som en svakhet av en av informantene fra Vegdirektoratet, da direktoratet i utgangspunktet hadde ønsket at havarikommisjonen skulle knytte til seg en type granskningskompetanse som skilte seg klarere fra den man fant i Statens vegvesens ulykkesanalysegrupper, og som i større grad kunne fokusere på bakenforliggende årsaker.

Som nevnt i tidligere kapitler var en hovedgrunn til å utvide havarikommisjonen til andre sektorer at det ble antatt at man kunne oppnå synergi og læringseffekter mellom de forskjellige avdelingene. Det ble også lagt til grunn at kompetansen i kommisjonen i noen grad kunne virke på tvers av avdelingene, slik at for eksempel avdelingen for veitrafikk ville kunne gjøre bruk av kompetansen på menneskelige faktorer som allerede fantes i luftfartsavdelingen. Dette ivaretas i dag gjennom månedlige møter for hele kommisjonen og et felles seminar, der målet er å bringe fagmiljøene sammen. I tillegg har havarikommisjonen en felles fagstab, som jobber på tvers av avdelingene. Den felles arbeidsformen innebærer bl.a. at man ofte benytter STEP-diagram (Hokstad et al. 2007) i en tidlig fase av undersøkelsene (se kapittel 3.5), og det benyttes også et felles styringssystem for alle havarikommisjonene, for felles kvalitetssikring. Det konkrete arbeidet med rapportene foregår imidlertid stort sett innenfor de enkelte avdelingene.

3.2 Undersøkelsesenes gang

Undersøkelsene til SHT-vei har en relativt standardisert form. For hver undersøkelse utpekes etter mønster av luftfartskommisjonen en Investigator in Charge, IIC, som er saksansvarlig. IIC er også ansvarlig for å utforme rapporten, men alle prosjekter har oppstartsmøte og arbeidsmøter der hele avdelingen deltar, der man skal få tilbakemelding og bistand. Alle saker har et tidlig møte, som sikrer felles forståelse av problemstillingene, hvor man blant annet avgjør om man skal benytte STEP-metoden. Havarikommisjonen oppsøker ulykkested og dokumenterer hendelsesforløpet, her samarbeider kommisjonen med Politiet og vegvesen. Man bruker noen ganger grunnlagsmaterialet fra Politiet, men samler i tillegg egen informasjon, for eksempel egne bilder. Stort sett deler man

informasjon med Politiet når det gjelder obduksjoner og tekniske funn, og kommisjonen har også tilgang til alt Politiets materiale. Videre undersøkelser og intervjuer utføres imidlertid alltid på egen hånd. Alle rapporter går også gjennom både intern og ekstern høring – disse er unntatt offentlighet.

Når rapportene er ferdigstilt oversendes de til Samferdselsdepartementet, og derfra videre til Trafikksikkerhetsavdelingen i Vegdirektoratet, som er ansvarlig for lukking av sikkerhetstilrådinge, og som rapporterer tilbake til Samferdselsdepartementet om progresjonen i sakene. Havarikommisjonen holdes orientert om denne prosessen, men har ikke mulighet til å uttale seg om hvordan tilrådingene følges opp. Deres befatning med sakene er over i og med oversendelsen av rapporten til Samferdselsdepartementet.

3.3 Varsling og valg av analyseobjekter

Politiet og Statens vegvesen har varslingsplikt til SHT-vei ut fra nærmere definerte kriterier, listet i kapittel 2.3. På bakgrunn av de innvarslede ulykkene (eller også ut fra eget initiativ) er det kommisjonens oppgave å velge ut de ulykkene som skal underlegges grundigere undersøkelser. Antallet innvarslede ulykker varierer fra år til år, men har ligget rundt 150 per år. Av disse blir bare et fåtall gransket, og resulterer i rapporter, men forundersøkelser utføres for et større antall. Varslingsplikten overholdes i det store og det hele.

Innad i kommisjonen var omfanget av varslinger i noen grad ansett som et problem, ettersom de utgjør en stadig kilde til distraksjon. Ved siden av selve vaktfunksjonen, må varslene følges opp for å avgjøre om de bør gjøres til gjenstand for videre undersøkelser. I den forbindelse fant man det også problematisk at all informasjon om sakene må innhentes av kommisjonen, noe som kan være tidkrevende (Dette i motsetning til hva som er tilfelle innen luftfarten, der det påligger aktørene en plikt til å tilveiebringe relevant informasjon. I veisektoren har kun Politiet en slik forpliktelse.). De ansatte ga uttrykk for at det noen ganger kunne være vanskelig å finne ressurser til å rykke ut mens man arbeidet med andre undersøkelser. Samlet sett utgjør varslene dermed en relativt stor arbeidsbyrde, og opplevdes å ta mye tid og konsentrasjon fra arbeidet med selve granskningene og rapportene. Siden veldig mye av dette arbeidet ikke munner ut i offisielle undersøkelser, er det også usynlig for utenforstående. Selv når man snakker om saker som i siste instans ikke ble gjort til gjenstand for videre granskning, opplevde kommisjonen at et stort arbeid måtte legges ned, for at man skulle være i stand til å forsvare valgene som ble tatt.

SHT-vei tar selv den endelige avgjørelsen om hvilke ulykker som skal bli gjenstand for en offisiell granskning. De tilfellene som anses å kunne være relevante, blir gjort til gjenstand for en forundersøkelse, og avgjørelse om videre arbeid med saken tas i et felles oppstartsmøte i avdelingen. Avdelingsdirektør har det endelige ansvaret for valg av saker, men beslutningen tas på grunnlag av en felles diskusjon. Grunner til å ikke gå videre etter en forundersøkelse kan for eksempel være at det er vanskelig å få tak i relevant informasjon eller at dokumentasjonen er for dårlig. I tillegg kan man også konkludere med at saken ligner for mye på saker som er behandlet før, slik at det er lite sannsynlig at den vil resultere i nye innsikter eller nye tilrådinge.

Samtlige rapporter som hittil er utgitt av havarikommisjonen, avdeling for veitrafikk, har omhandlet ulykker som involverer tungtrafikk. Noen av informantene utenfor kommisjonen ga derfor uttrykk for at mandatet kanskje var blitt tolket smalere enn nødvendig, ved at fokuset så entydig har blitt lagt på profesjonell trafikk og tunge kjøretøy. Dermed har man ekskludert store deler av ulykkesbildet fra nærmere undersøkelser. Noen informanter så det relativt smale fokuset som en grunn til å justere mandatet, for å sikre et bredere tilfang av ulike ulykkestyper. I Vegdirektoratet hadde man også gjerne sett at det var mulig å foreslå temaer for undersøkelse i havarikommisjonen, men hadde foreløpig ikke fått gjennomslag for sine ideer.

For SHT-vei er valget av granskningsobjekter i stor grad bestemt ut fra mandatet, som altså i siste instans viser til undersøkelsens ”sikkerhetsgevinst”. Samtidig er det ikke et mål å fordele skyld mellom aktørene. Dette innebærer at fokuset allerede i utvalgsfasen legges på å finne systemfeil, ikke feilhandlinger hos enkeltindivider.

Imidlertid er det selvfølgelig ikke alltid mulig i forkant å si hva man vil finne gjennom granskningen, så utfallet vil ikke være forutsigbart. Men fokuset på systemfeil kan ha en tendens til å lede oppmerksomheten mot visse typer av ulykker, slik at mange av problemstillingene som tas opp befinner seg innenfor et spekter der etablerte organisatoriske sikkerhetssystemer er relevante – altså profesjonell transport. En av informantene i Samferdselsdepartementet mente at dette hadde gitt en litt smal vinkling på ulykker, der man ikke har mulighet til å fokusere på de ulykkene som resulterer i flest skadde og omkomne, men på ulykker ”Arbeidstilsynet kunne ha sett på”.

På den annen side ble det fra Vegdirektoratets side gitt uttrykk for at havarikommisjonen innledningsvis i for stor grad hadde konsentrert seg om tekniske spørsmål, som ikke skilte seg tilstrekkelig fra dem som blir behandlet av vegvesenets egne ulykkesanalysegrupper. Dette hadde imidlertid bedret seg over tid.

Havarikommisjonen har de første årene lagt seg relativt tett opp til mandatet når det gjelder utvalget av ulykker som er blitt gransket. Generelt kan det virke som om det er flere som finner at dette har virket i overkant begrensende, og gjort at hovedtyngden av dødsulykkene defineres å ligge utenfor mandatet. Men dette gjenspeiler også en dobbelthet som fins i mandatet, siden det ikke er fullstendig tydelig på om det man ønsker er en type kunnskapsproduksjon for hele veisektoren bygget på de samme prinsippene som brukes innenfor luftfarten, eller om man bare ønsker å gjøre sikkerhetssystemet i den profesjonelle transporten likere det man har innenfor de andre, mer profesjonaliserte, transportgrenene.

Antall utgitte rapporter og sikkerhetstilrådinge fra Havarikommisjonens avdeling for veitrafikk i perioden 2005-2009.

	Antall rapporter	Antall sikkerhetstilrådinge
2006	1	7
2007	5	29
2008	6	17
2009	4	12

3.4 Samarbeid med Samferdselsdepartementet og Statens vegvesen

Samferdselsdepartementet og Statens vegvesen er de etatene SHT-vei i størst grad forholder seg til er. Havarikommisjonen sorterer under Samferdselsdepartementet, og det er departementet som utsteder tildelingsbrev som i tillegg til budsjett også spesifiserer organisasjonens hovedmål og delmål. Departementet står som formell mottaker av kommisjonens rapporter.

Samferdselsdepartementet møter avdelingen gjennom etatsstyringsmøter, som er møter som inkluderer representanter fra samtlige avdelinger i havarikommisjonen og alle berørte parter i departementet. Møtene omhandler havarikommisjonens oppgaver og fremtidig arbeid. Det avholdes også separate møter med de ulike avdelingene ved behov, og separate møter om tildelingsbrev.

Vegdirektoratet er en viktig samarbeidspartner på to forskjellige måter. For det første er direktoratet ansvarlig for lukkingen av sikkerhetstilrådinge. I denne prosessen har kommisjonen imidlertid ikke anledning til å komme med tilbakemeldinger. På den annen side er kommisjonen også ofte avhengig av informasjon fra direktoratet underveis i undersøkelsene.

Samarbeidet mellom disse tre organisasjonene ble imidlertid i den første tiden oppfattet som noe anstrengt. Samferdselsdepartementet har understreket havarikommisjonens uavhengighet, og følgelig ikke sett det som sin oppgave å komme med innspill i forhold til havarikommisjonens virke, selv når dette var ønsket fra kommisjonens side. Samtidig ga man i havarikommisjonen uttrykk for at man ikke opplevde at departementet i tilstrekkelig grad anerkjente betydningen av kommisjonens innsats. En ansatt i Samferdselsdepartementet støttet denne fremstillingen av departementets tilnærming som på den ene siden passiv, og på den annen side til dels kritisk til SHT-veis aktiviteter.

Samtidig var heller ikke Vegdirektoratet fornøyd med departementets rolle i forhold til havarikommisjonens arbeid, og opplevde dem som passive. Samferdselsdepartementet har det formelle ansvaret for mottak av tilrådingene, men opplevdes som lite interesserte i å diskutere oppfølging med Vegdirektoratet. I følge direktoratet var det en forutsetning at lukkingen av sikkerhetstilrådinge skulle diskuteres i møter med departementet, men i løpet av tiden SHT-vei har fungert hadde det bare blitt gjennomført ett slikt møte. Vegdirektoratet hadde også fått forståelsen av at de også hadde ansvar for oppfølging av tilrådinge rettet mot andre departementer (i tillegg til Samferdselsdepartementet, har tilrådinge også vært rettet til Miljøverndepartementet og Justisdepartementet), og funnet det problematisk å få gjennomslag. Senere hadde man derimot funnet ut dette var et ansvar som tillå departementet, ikke direktoratet.

Også samarbeidet mellom havarikommisjonen og Vegdirektoratet hadde innledningsvis møtt på en del problemer. Vegdirektoratet hadde i utgangspunktet sett for seg en noe annen sammensetning av kompetanse i kommisjonen enn det som faktisk var tilfelle de første årene. Arbeidsstokken i kommisjonen har i stor grad bakgrunn fra vegvesenet, noe som kan ha medført en utfordring når det gjelder utformingen av roller i forhold til hverandre. I Vegdirektoratet hadde man

reagert på at kommisjonen i noen tilfeller hadde tatt direkte kontakt med medarbeidere i vegvesenet i stedet for å gå via offisielle kanaler. På den annen side hadde havarikommisjonen opplevd å møte store problemer når det gjaldt å få tilgang til relevant informasjon. Dette hadde også Samferdselsdepartementet erfart i den tidlige perioden, da man hadde hatt flere møter om informasjonsdeling, og Vegdirektoratet hadde blitt oppfordret til å endre policy på en del punkter. I havarikommisjonen var man imidlertid fremdeles ikke helt fornøyd med situasjonen, og mente at mye informasjon fremdeles var for vanskelig tilgjengelig, i og med at kommisjonen måtte etterspørre konkrete opplysninger, i stedet for å ha fri tilgang til databasene.

I Vegdirektoratet mente man derimot at det var lite naturlig at kommisjonen skulle ha direkte tilgang til disse kildene, og fant at det var en ryddigere arbeidsform, og dessuten mer fruktbart for kommisjonen selv, at man fikk tilgang fra sak til sak, etter konkrete forespørsler. Havarikommisjonens tilgang til vegvesenets databaser er imidlertid etter at intervjuene ble gjennomført blitt formalisert gjennom en ny samarbeidsavtale om informasjonsutveksling inngått mellom Statens vegvesen og Statens havarikommisjon i juni 2010.

Samarbeidet i informasjonsinnsamlingsfasen hadde funnet sin form, og i Samferdselsdepartementet var man fornøyd med måten rollene var i ferd med å defineres. Imidlertid ser rollene ut til å defineres som separate, og det er i liten grad aktivt samarbeid mellom organisasjonene utover det som er ansett som nødvendig.

Samarbeidsklimaet mellom de forskjellige organisasjonene hadde altså periodevis ikke vært optimalt, selv om alle aktørene ga uttrykk for at man var i ferd med å finne fram til roller og rutiner som gjorde at det oppsto færre problemer. De nye avtalene inngått mellom partene etter at intervjuene ble gjennomført, kan ses på som deler av den samme utviklingen.

3.5 Rapporter og sikkerhetstilrådinge

Alle havarikommisjonens undersøkelser skal munne ut i en rapport. Som nevnt er hovedgransker (IIC) hovedansvarlig for rapporten, men alle ansatte har mulighet til å komme med innspill, blant annet gjennom formaliserte møter. Alle saker har også et tidlig møte, som skal etablere en felles forståelse av problemstillingene, ofte gjennom utarbeidelsen av et STEP-diagram som strukturerer etterforskningen og fremstillingen av ulykken. STEP-diagrammet (Sequentially Timed Events Plotting) er

”en metode som gir en grafisk fremstilling av hendelsesforløpet gjennom en såkalt multilinear kjede av hendelser, der hver aktør som er involvert i hendelsen får en egen linje i STEP-diagrammet. Dette gir mulighet til å få et oversiktlig bilde av forholdet mellom aktører og hvordan flere hendelser i et ulykkesforløp kan skje samtidig.” (Hokstad et al. 2007)

Aktørene i STEP-diagrammet kan i tillegg til mennesker også være fysiske gjenstander som er aktive i ulykkesforløpet, typisk involverte kjøretøy. På bakgrunn av et slikt STEP-diagram identifiseres så sikkerhetsproblemer og mulige tiltak, ut fra spørsmålet om hvor hendeskjeden kunne vært brutt, og hvordan systemer og

rutiner kan endres for å unngå slike hendelser i framtiden (ibid.). En mer detaljert beskrivelse av metoden fins i Hendrick & Benner (1987).

Rapportene er vanligvis på ca. 30-40 sider, følger malen som brukes i luftfart, og består av faste deler: En faktadel, fulgt av en analysedel, konklusjon og sikkerhetstilråding. Det er analysen og tilrådingene som oppleves som kommisjonens mest selvstendige bidrag. Rapportene behandler ulike aspekter ved ulykkene og de involverte partene, så som tekniske forhold, vei-, vær- og føreforhold, og medisinske, organisatoriske og psykologiske forhold, så vel som lover og regelverk. Rapportene sendes til Samferdselsdepartementet, men er ment å ha et bredere nedslagsfelt, i og med at de også representerer den generelle, offentlige konklusjonen om saken, og er allment tilgjengelige. Representanter for kommisjonen understreket at det dermed er vesentlig at rapportene ikke er overdrevent tekniske, men forståelige for andre aktører, som for eksempel representanter for media.

Dette fanger opp en del av de hensyn havarikommisjonen må ta i sitt daglige virke. På den ene siden skal de forholde seg til fagmiljøer, og foreta undersøkelser og utredninger som faglig sett bør være uangripelige. På den annen side er en viktig bakgrunn for utvidelsen av kommisjonen at den skal ha en viss samfunnsmessig funksjon; den skal være en uavhengig organisasjon med høy grad av tillit i befolkningen, og den skal garantere at veiulykker gis høy prioritet. Kommisjonens hovedoppgave er imidlertid å forebygge trafikkulykker, og det vil ofte innebære at de faglige og de samfunnsmessige rollene må ses i sammenheng: for å få gjennomført praktiske eller tekniske endringer, vil man ofte være avhengig av forståelse og støtte i opinionen, og den riktige typen pressedekning. Den mer tekniske og den mer utadrettede delen av virksomheten må derfor ses i sammenheng.

Det var en utbredt oppfatning både innenfor og utenfor havarikommisjonen at rapportene deres over tid hadde oppnådd høyere kvalitet, og fått et sikrere grep om formålet med aktiviteten. En av havariinspektørene beskrev utviklingen som at man i større grad hadde spisset tilrådingene, tatt mer bevisste valg, og kuttet en del forhold man la mindre vekt på. På den måten har man økt synligheten av de viktigste funnene, og formidlet klarere hva man anser som viktigst. Samtidig kan andre funn bli benyttet som utgangspunkter å bygge videre på i senere undersøkelser.

Havarikommisjonen har altså lært seg å ta større hensyn til leserne av rapportene, og ikke på samme måte gå ut fra at man kan la seg lede kun av fakta i saken. Det er kanskje rimelig å si at rapportene dermed blir mer aktivt konstruert for den funksjonen de skal ha, enn det som var tilfelle i den tidligste fasen, og at man har fått en større forståelse for at rapportene skal fungere som komponenter i et system av samhandlende individer og organisasjoner. Formålet om endring av sikkerhetsnivået blir mer aktivt integrert i selve rapportskrivingsprosessen, i stedet for at det tenkes på som to helt separate sfærer, der den ene er rent basert på og avledet av fakta, mens den andre er mer politisk.

Et problem med rapportene så langt er at de har blitt ferdigstilt relativt lang tid etter ulykkene, og at man altså ikke har vært i stand til å overholde mandatets anbefalte 12-måneders krav. Årsakene til dette ble oppgitt å være sammensatte, og hang i noen grad sammen med at dette har vært en læringsfase for avdelingen. Et

grunnleggende problem som allerede er nevnt, er at undersøkelses- og skriveprosessen ofte blir avbrutt av nye forundersøkelser, og at forvaltningen av varslingsfunksjonen generelt er tidkrevende. Et annet moment er at det kan ta tid å skaffe seg relevant informasjon, siden kun Politiet har rapporteringsplikt til kommisjonen, og all annen informasjonen må oppsøkes av havarikommisjonen selv. Det hadde også vært tilfeller der ny informasjonen fremkom over tid, som for eksempel etter at saken var behandlet av Politiet eller Arbeidstilsynet. I tillegg opplevdes det som problematisk å snakke med pårørende umiddelbart etter ulykken.

Alle rapporter godkjennes av avdelingsdirektør og direktør for Statens havarikommisjon. Utkast til rapporter sendes ut på høring til alle berørte parter i saken, før endelig versjon av rapporten avgis til Samferdselsdepartementet. Rapportene gjøres samtidig offentlig tilgjengelig på internett, og kopier av rapportene distribueres til Norges lastebileierforbund, Statens vegvesen, Transportarbeidernes landsforbund, Politiet og de andre nordiske havarikommisjonene. Involverte parter i ulykken får også rapportene tilsendt direkte.

Det er mulig å bli varslet når nye rapporter gjøres tilgjengelig på nettsidene www.aibn.no, og 2-300 mennesker har et slikt abonnement. Abonnentene er stort sett representanter for medier, forskere og enkelte fagpersoner. Når rapportene er ferdigstilt og distribuert opphører havarikommisjonens oppgaver i forhold til denne enkeltsaken. Kommisjonen er ikke involvert i det videre arbeidet med oppfølging av sikkerhetstilrådingene, siden resultatene av oppfølgingen kan bli gjenstand for senere undersøkelser. En slik involvering anses derfor å kunne true kommisjonens integritet.

I Samferdselsdepartementet ligger ansvaret for videre oppfølging i Beredskaps- og sikkerhetsavdelingen, som videreformidler sikkerhetstilrådingene til Vegdirektoratet. Ansvarlig saksbehandler i departementet tar notater av rapportene, som formidles elektronisk videre til departementets politisk ledelse. Dette er imidlertid ikke praksis for rapportene fra de andre avdelingene av havarikommisjonen, så det var noe usikkert om praksisen skulle fortsette. Man hadde heller ikke observert at notatene hadde blitt brukt aktivt av politisk ledelse.

3.6 Havarikommisjonens sikkerhetstilrådingene

Det mest konkrete resultatet av undersøkelsene, og havarikommisjonens mest selvstendige bidrag til rapportene er sikkerhetstilrådingene, som er virkemidlet som skal bidra til å øke den samlede trafikksikkerheten. Tilrådingene er dermed på mange måter den mest sentrale delen av enhver rapport, og også sannsynligvis den delen av rapporten som møter mest interesse og blir grundigst – og mest kritisk – studert. Det kan for eksempel nevnes at sikkerhetstilrådingene anses som så sentrale at alle kommisjonens tilrådinge blir listet i organisasjonens samlede årsrapport. Det er derfor av avgjørende betydning at sikkerhetstilrådingene får riktig form, og SHT-vei oppga å være svært bevisste på taksonomien mellom forskjellige typer av tilrådinge og arbeider mye med formuleringer for å oppnå best mulig effekt.

Det fins forskjellige former for tilrådinger, og tilrådinger kan være rettet mot ulike nivåer. Kommisjonen har for eksempel mulighet til å komme med direkte hastetilrådinger forut for den endelige publikasjonen av rapporten, i tilfeller der dette anses som nødvendig av sikkerhetshensyn. Disse vil gjerne være tilrådinger av konkret, lokal karakter som også vil ha en konkret lokal effekt. Mange av de andre tilrådingene vil ha et mye større nedslagsfelt, ettersom de forholder seg til det nasjonale sikkerhetssystemet som sådan, og ikke forhold på ulykkesstedet eller ved innblandete aktører eller kjøretøy. Dette medfører at kravene til både rapporter og sikkerhetstilrådinger blir høyere, og må ta høyde for forskjeller mellom enkelttilfeller og det generelle bildet. På den ene siden skal man vise hvordan akkurat denne ulykken kunne blitt forhindret, men på den andre siden må man nødvendigvis også forholde seg til det faktum at denne ulykken bare er én av svært mange ulykker i veitrafikken, og at tiltak som foreslås må kunne forsvares relativt til det totale ulykkesbildet. Det er derfor viktig å få fram at den svakheten som påvises sannsynligvis ikke har vært et problem bare i denne spesifikke saken, men kan være relevant ofte.

Havarikommisjonen skal i utgangspunktet ikke forholde seg til kostnadene som oppfølgingen av sikkerhetstilrådingene kan medføre, men det er likevel åpenbart at man må forutsette et visst samsvar mellom kostnad og nytte. I praksis har man derfor forsøkt å unngå tilrådinger som er kostbare og vanskelig å gjennomføre.

Den mulige motsetningen mellom enkelttilfeller og det totale ulykkesbildet er kanskje ikke like tydelig innenfor de andre transportgrenene, der dødsulykker i utgangspunktet er langt sjeldnere, og katastrofepotensialet større. Til sammen kan dette medvirke til at det legges større vekt på å hindre hver enkelt ulykke, slik at hvert enkelt ulykkesforebyggende tiltak kan vurderes for seg, uten samme grad av hensyn til det helhetlige ulykkesbildet. En del av den underliggende forståelsen for havarikommisjonens avdeling for veitrafikk er imidlertid nødvendigvis at alvorlige veitrafikkulykker *også* må betraktes som "business as usual".

når det gjelder utformingen av sikkerhetstilrådinger er det vesentlig at den intenderte effekten på mottakerne tas i betraktning, og at tilrådingene konstrueres på en slik måte at de oppfattes som mest mulig *tvingende*. Dette har konsekvenser både for tilrådingenes form og antall, og for rapportenes generelle utforming; enkelte aspekter tones ned, for at de tilrådingene som fremmes skal være vanskeligere å avvise.

Over tid har antallet sikkerhetstilrådinger i avdelingens rapporter blitt noe redusert. Det ble også påpekt av eksterne informanter at de tidligere rapportene hadde hatt veldig mange tilrådinger, spesielt sammenlignet med de andre fagavdelingene i havarikommisjonen.

I 2008 utga SHT-vei også for første gang en temarapport, som behandlet spørsmål relatert til vintervedlikehold med utgangspunkt i tre ulike ulykker. Denne skilte seg dermed fra tidligere rapporter, ved at den ikke på samme måte fokuserte på én enkelt ulykke. I stedet blir rapporten organisert rundt et tema, der hver av ulykkene kan bidra til å illustrere et aspekt ved problematikken. Denne rapporten fikk betydelig pressedekning, og ble både utenfor og innenfor kommisjonen i det store og det hele ansett som en suksess. Mange av de eksterne informantene påpekte at temarapporter tilsynelatende styrket havarikommisjonens posisjon, og ga dem en ny type tyngde, eller et bredere fundament i forhold til enkeltulykkerapportene. Selv om disse rapportene på ingen måte kan sies å

benytte statistisk metode, viser de frem ulykkene på en måte som kan virke mer gjenkjennbar og overbevisende utad. Bruk av temarapporter ble for eksempel av en informant i Samferdselsdepartementet fremhevet som svært gunstig fordi det ga tilrådingene en annen tyngde og troverdighet enn det som var tilfellet med enkeltrapporter.

Temarapportene kan dermed fungere som en slags mellomposisjon mellom det mer tradisjonelle ulykkesforebyggende analysearbeidet i veitrafikk som i stor grad er basert på statistiske data, og havarikommisjonens vanlige arbeidsmåte. Men dette innebærer samtidig en viss risiko, ettersom man da nærmer seg andre gruppers arbeidsform og -område. Den ene utgitte temarapporten, om vinterføre, var blitt godt mottatt i Vegdirektoratet. Likevel var man i direktoratet klar på at en slik tilnærming ville kunne medføre en balansegang, ettersom mindre dyptgående, mer tematiske rapporter ville ligge nærmere dem som allerede utarbeides av vegvesenets ulykkesanalysegrupper.

Muligheten for temarapporter kan derfor sies å utvide havarikommisjonens repertoar, og tilsynelatende skape åpning for større gjennomslagskraft i forhold til eksterne aktører. Til tross for at slike rapporter ikke bygger på statistisk materiale, gjør det økte tilfanget av ulykker at rapportene får en annen effekt, og i mindre grad gir inntrykk av å basere seg fullstendig på det individuelle tilfellet. På den annen side kan man på denne måten også risikere å vanne ut den opprinnelige arbeidsformen, og dermed legge seg på en form som er langt nærmere den man finner i de andre delene av trafikksikkerhetsarbeidet.

4 Ulykkesforståelse

Statens havarikommisjon for transport er, som vi har sett, basert på en utvidelse av Havarikommisjonen for sivil luftfart, og ulykkesgranskning for luftfart er i stor grad bestemt av internasjonalt regelverk, særlig som nedfelt i *Annex 13* av *Chicago-konvensjonen*. (International Civil Aviation Organization, 1944). Chicago-konvensjonen fastsetter blant annet at undersøkelsens eneste formål skal være ulykkesforebygging, og inneholder også en mal for rapporter som inkluderer kriterier for hvilken informasjon som er relevant. Den fastsetter også at rapportens konklusjoner skal oppgi både umiddelbare og systemiske årsaker til hendelsen.

Så langt mulig har SHT-vei lagt seg på en tilsvarende arbeidsmåte, slik mandatet og den forutgående prosessen la opp til. Det betyr blant annet at de benytter samme type rapportmal, og dermed også implisitt at de bruker samme type forståelse av ulykker som den man har lagt til grunn i luftfarten. Nettopp dette var jo også en viktig del av begrunnelsen for å utvide Havarikommisjonen til veitrafikk: det ble ansett som ønskelig å anlegge et annet perspektiv på ulykker enn det man fant i Statens vegvesen. Hva består så denne alternative ulykkesforståelsen i?

Havarikommisjonens arbeidsmåte innebærer at man går svært grundig inn i den enkelte ulykken, og i stor detalj utlegger og analyserer hendelsesforløpet. Dette gir i seg selv føringer for ulykkesforståelsen. En slik tilnærming innebærer at man antar at årsaksbildet er komplekst, sammensatt, og ikke nødvendigvis tilgjengelig på ulykkesstedet eller ved direkte observasjon. STEP-diagrammene som legges til grunn for analysen, begynner gjerne noe tid før det faktiske ulykkestidspunktet, noe som også gjenspeiles i rapportenes fremstilling ((Hokstad et al (2007) påpeker at det kan være vanskelig å bestemme hvor langt tilbake i tid en STEP-analyse bør begynne). Årsakene kan både tidsmessig og stedsmessig befinne seg langt fra ulykkesstedet. Dette ble av informantene gjerne beskrevet som ”dypere” eller ”bakenforliggende” årsaker, og er i sikkerhetslitteraturen kjent som ”blunt end causes” (Lundberg et al. 2009). Dette forutsetter også at ansvaret for å forhindre ulykken kan befinne seg hos andre aktører enn de som er direkte involvert, som for eksempel hos arbeidsgiver, eller en offentlig myndighet som burde gjennomført sikkerhetsfremmende tiltak eller revidert regelverk. En type barrieretenkning er typisk også tilstede i denne typen undersøkelser, i det man ser på hvordan og på hvilke punkter ulykken, eller alvorlige konsekvenser av ulykken, kunne vært forebygget. Dette bidrar også til å flytte fokuset over fra de individuelle trafikantene til systemet trafikantene beveger seg innenfor.

Det å i så stor grad konsentrere seg om enkeltulykker innebærer nødvendigvis også en overbevisning om at studiet av en enkeltulykke *kan* tilveiebringe informasjon som vil være nyttig for ulykkesforebyggende arbeid i framtiden. Det kan være naturlig å forestille seg at sivil luftfart – i hvert fall i forhold til store kommersielle aktører – har en nulltoleranse for ulykker, ettersom disse kan få et katastrofalt omfang, og dessuten ha svært store økonomiske konsekvenser for

aktørene. Dette kan illustreres ved at luftfartskommisjonen også skal undersøke alvorlige ”hendelser”, definert som en episode som påvirker eller kunne påvirke sikkerheten. Innen luftfarten kan det kan være rasjonelt å anta at enhver ulykke avdekker et sikkerhetshull, og at dette må tettes. En slik holdning er vanskelig å oversette direkte til veitrafikken, der man har et svært høyt antall ulykker, og nærmest ubegrenset antall ”hendelser”. Det fins dermed en svært stor mengde potensielle sikkerhetshull, også fordi systemet er mindre regulert og kontrollert enn luftfarten, og involverer et mye større antall aktører, de fleste av dem ikke profesjonelle. Det er derfor mulig at man finner at årsaksforholdene bak den enkelte ulykken er så spesielle eller komplekse at sikkerhetshullene som avdekkes i praksis vil forebygge et veldig begrenset antall ulykker. Likevel er det naturlig, med utgangspunkt i metodologien fra luftfarten, å tenke at SHT-veis oppgave er å identifisere ethvert sikkerhetshull, og å utforme tilrådinger på grunnlag av disse. Denne forskjellen lot til å ligge til grunn for en del meningsforskjeller mellom SHT-vei og vegvesenet, som når en av havariinspektørene fortalte at han var klar over at én av rapportene hans var blitt dårlig mottatt i vegvesenet. Han ga da uttrykk for at tiltakene han hadde foreslått ville ha en begrenset effekt i forhold til de totale ulykkestallene i Norge, og at man ut fra en kvantitativ tilnærming naturlig ville avvise tilrådingene. Men på den annen side består ulykkestallene av en mengde enkeltulykker, og når det er mulig å fjerne ulykkesårsaker, blir systemet også gradvis sikrere.

Statens vegvesen har en lang tradisjon for å forholde seg til ulykkesstatistikk; man ser på den samlede mengden av ulykker, og forsøker å gjennomføre tiltak som vil redusere dette antallet så mye som mulig, innenfor akseptable kostnadsrammer. Man vil derfor se etter årsaker som går igjen i så mange av ulykkene som mulig, og er derfor ikke primært interessert i det spesielle ved enkeltulykken, men i det generelle aspektet. Man ser altså på skogen, ikke på enkelttrærne.

Et viktig aspekt ved havarikommisjonens virke er også at den ikke skal fordele skyld. Dette kan fremstå som et rent juridisk eller teknisk krav, men i praksis, og i sammenheng med vektleggingen av systemiske årsaker, ser det også ut til å påvirke den type forklaringer man leter etter. En årsaksrekke som skal ende i en rettslig prosess har et naturlig stoppunkt for en kausalkjede: kjeden er fullstendig når feilhandlingen er identifisert, og den skyldige tiltalt. Når skyldaspektet ved ulykken blir mindre fremtredende, blir det også mindre klart hvor det er naturlig å stanse en slik kausalkjede. Man beveger seg da mot det som ofte ble kalt ”dypere” eller ”bakenforliggende” årsaker; årsaker som problematiserer enkeltrafikantenes skyld, og beveger seg bort fra det individuelle nivået og over i et systemperspektiv, som for eksempel hvordan standarder, som veinormaler, fungerer i samspill med brukere. Spørsmålet blir da ikke så mye hvem som gjør feil, men hvordan feilen kan forebygges fra systemutformernes side; hvis mange gjør feil, er det kanskje systemet som bør modereres.

Det er dermed ofte slik at SHT-vei ikke bare ikke *fordeler* skyld, men også problematiserer begrepet skyld. Samtidig som undersøkelsene tar utgangspunkt i det ekstremt individualiserte tilfellet, løses det individuelle opp gjennom at man i noen grad ser bort fra skyldspørsmålet. Når det skyldige individet ikke er den første årsaken, åpnes mulighetene for å se på de bakenforliggende (i forhold til individet) årsakene til trafikantens feilhandlinger. Disse kan finnes også i rammebetingelser for trafikken, som for eksempel lovverk og forskrifter, og håndhevelsen av disse.

Samtidig er det i et slikt perspektiv ikke slik at skyldspørsmålet oppløses fullstendig; snarere vil skylden forskyve seg oppover i systemet, til de aktørene som faktisk har mulighet til å påvirke systemutforming, enten gjennom arbeidsvilkår, regelverk eller infrastruktur. Dette kan igjen belyse forholdet mellom SHT-vei og Statens vegvesen. Siden vegvesenet er en aktør som gjentatte ganger har vært adressat for sikkerhetstilrådingene, og dermed også implisitt i noen grad har blitt tillagt ansvar for de undersøkte ulykkene.

Samlet sett kan man se at den grunnleggende sikkerhetsfilosofien i havarikommisjonen på noen måter skiller seg fra den man vanligvis har lagt til grunn i trafikkikkerhetsmiljøer. Samtidig er det, naturlig nok, i og med at tilnærmingen i stor grad er tatt over fra luftfartssektoren, ikke nye tanker det er snakk om. Det ble også understreket at havarikommisjonens metoder og tenkemåter var importert fra andre miljøer, og at dette også kunne være en årsak til at man noen ganger ble møtt med mindre forståelse enn ønskelig. I likhet med mange andre sikkerhetsmiljøer er havarikommisjonen opptatt av bakenforliggende forhold og barrieresvikt, og denne måten å tenke på bryter med tradisjonen innenfor trafikkikkerhetsarbeidet.

Som tidligere nevnt, er en vesentlig forskjell mellom disse sikkerhetsmiljøene og veisektoren at veitrafikkulykker til dels oppfattes som en del av normaltilstanden, heller enn som et systemsammenbrudd. Det blir dermed en spenning i SHT-veis rapporter at ulykkene nødvendigvis gis en dobbelthet. På den ene siden, gjennom den grundige fremleggingen og den individualiserte historiefremstillingen, fremstår de som eksepsjonelle. På den andre siden, som en del av det totale ulykkesbildet, og ikke minst ut fra systemet rapportene og sikkerhetstilrådingene må rettes mot og tilpasses, må de også fremstilles som vanlige, og aller helst også som representative, for å få gjennomslag. Satt på spissen er forskjellen mellom SHT-vei og det tradisjonelle trafikkikkerhetsmiljøet at man på den ene siden går fra individuelle historier til overindividuell ansvar, mens man på den andre beveger seg fra overindividuelle historier til individuelt ansvar.

5 Formidling av resultater og oppfølging av sikkerhetstilrådinger

Hensikten med utvidelsen av Statens havarikommisjon var å forebygge fremtidige ulykker, og å øke sikkerheten i veitrafikksystemet. Det er dermed vesentlig at innsikten som opparbeides gjennom undersøkelsene i neste instans fører til endringer i praksis, eller fungerer som grunnlag for den generelle trafikksikkerhetspolitikken.

Det faktum at kunnskap fins tilgjengelig, er ikke i seg selv en garanti for at den blir brukt, eller for at den blir brukt på forventet måte. Om SHT-vei skal ha den intenderte effekten på transportsikkerheten, må kunnskapen som fins i rapportene spres og brukes blant de relevante aktørene i transportfeltet, og eventuelt også av andre, som for eksempel politikere og forskningsmiljøer. Den må også bli benyttet, fulgt opp eller implementert på riktig måte. Det at kunnskap blir skapt, er dermed bare en nødvendig, og ikke en tilstrekkelig forutsetning for at den skal få en *effekt*.

En sentral tradisjon for studier av kunnskapens virkninger er kjent som studier av ”knowledge (evt. research) utilization”, eller det vi kan kalle kunnskapsbruk. Innenfor denne tradisjonen studeres hvordan kunnskap benyttes av aktører utenfor forskningsfeltet, spesielt innenfor offentlig forvaltning. Man har her funnet at forskningsbasert kunnskap brukes i forskjellig grad, og at bruken bestemmes av trekk ved forskningen selv, så vel som av trekk ved brukerorganisasjoner eller individuelle brukere (Landry et al. 2001). Innenfor trafikksikkerhetssektoren har man for eksempel funnet at prioritering av trafikksikkerhetstiltak ofte ikke baseres på økonomiske analyser (Elvik & Veistein, 2005). En av de viktigste årsakene til dette er etiske motforestillinger mot metoden, men det fins også andre barrierer, som for eksempel tekniske (Bax et al. 2009).

En viktig innsikt fra kunnskapsbrukstradisjonen er at kunnskap brukes på mange forskjellige måter, og at man undervurderer kunnskapens påvirkningskraft hvis man utelukkende fokuserer på direkte målbare effekter og uttalt og bevisst bruk av spesifikke funn.

Weiss (1980) hevder at en viktigere form for kunnskapsbruk er uklar og indirekte, fordi kunnskapen virker sammen med beslutningstakernes øvrige erfaring og informasjonstilgang. Weiss skiller mellom de følgende typer kunnskapsbruk:

- direkte input for beslutninger
- generelle retningslinjer
- ritualistisk
- konseptuell
- etterutdanning
- klargjøring og støtte av egen posisjon

Det utvidede synet på kunnskapsbruk henger sammen med et alternativt syn på organisatoriske beslutningsprosesser; snarere enn å anta at beslutninger tas på ett punkt i prosessen av ett enkelt individ, og som følge av rent rasjonelle avveininger, går man ut fra at beslutninger tas i mange forskjellige trinn og av mange forskjellige individer. I en slik type beslutningsprosess vil mange av "beslutningstakerne" oppfatte sin innflytelse som svært begrenset, og vil blant annet derfor ikke søke etter informasjon om alternativer. Dette kan være et hinder for eksplisitt og direkte bruk av resultater.

En slik tilnærming innebærer dermed at man for å forstå forskningsbruk også i noen grad må forstå beslutningsprosesser i de organisasjonene som gjør bruk av kunnskapen, og dermed også at forskjellige typer organisasjoner kan benytte kunnskap i ulik grad og på ulike måter. Mer generelt innebærer den også at bruk av kunnskap er et komplekst tema, som ikke uten videre lar seg fange opp av noe enkelt sett av indikatorer. Bruk og effekter av kunnskap kan også bedre vurderes over lengre tidsperioder (Louis, 1999)

Innenfor denne tradisjonen deles kunnskapsbruk i dag oftest inn i de følgende hovedkategorier:

- a) Instrumentell: som direkte grunnlag for praktiske beslutninger, for å løse klart definerte problemer.
- b) Konseptuell (eller begrepsmessig): generell opplysning, diffus og indirekte bruk som intellektuell "bakgrunnsinformasjon", som former tankemåter og problemforståelser.
- c) Symbolsk: for å støtte opp under egne synspunkter.
(Amara et al., 2004)

Disse tre måtene å bruke kunnskap på forstås som komplementære, og ikke som gjensidig utelukkende.

Den første og den siste formen for kunnskapsbruk er relativt intuitivt forståelige, mens konseptuell bruk kan omfatte en mengde forskjelligartede og urelaterte former for anvendelse av kunnskap:

"to understand the background and context of program operation, stimulate review of policy, focus attention on neglected issues, provide new understanding of the causes of social problems, clarify their own thinking, reorder priorities, make sense of what they have been doing, offer ideas for future directions, reduce uncertainties, create new uncertainties and provoke rethinking of taken-for-granted assumptions, justify actions, support positions, persuade others, and provide a sense of how the world works." (Weiss & Bucuvalas, 1980)

Weiss og Bucuvalas (1980) observerte to grunnleggende forutsetninger for at kunnskap skulle bli benyttet (i en eller annen av de ovenstående betydninger) av offentlige beslutningstakere: for det første at kunnskapen ble ansett som *riktig*, for det andre at den ble ansett som *relevant* i forhold til beslutningstakerens fagområde. Dette innebærer at brukernes oppfatninger og erfaringer spiller en stor rolle for hvorvidt kunnskap blir brukt, og at bruk av kunnskap ikke bare avhenger av egenskaper ved kunnskapen i seg selv. Endring i bruk av kunnskap kan dermed også henge sammen med endringer i brukerorganisasjonene.

I følge Amara et al. (2004) har blant andre de nedenstående faktorene positiv innvirkning på bruk av kunnskapsresultater:

- Kvantitative resultater

- Resultater tilpasset til anvendelse
- Relevans i forhold til eksisterende arbeidsområder
- Varig interaksjon mellom forskere og brukere
- Brukernes arbeid for å få tak i informasjonen

Dette viser igjen at anvendelse avhenger både av egenskaper ved kunnskapen, egenskaper ved brukerne, og relasjoner mellom forskere og brukere. For eksempel vil det være større sannsynlighet for bruk av kvantitative bestilte forskningsoppdrag utført av forskere som har en varig relasjon til oppdragsgiver, mens kvalitative grunnforskningsprosjekter utført av frittstående forskere sannsynligvis vil finne det vanskeligere å få gjennomslag.

Kvalitative rapporter (som SHT-veis rapporter i en viss forstand er, siden de ikke baserer seg på store antall ulykker) fører til imidlertid i større grad enn kvantitative til konseptuell bruk. Det er også vist at brukere med høyere utdanning er mer tilbøyelige til å bruke kunnskap konseptuelt enn brukere med lavere utdanning (Amara et al., 2004). Dette medfører for det første at virkninger av kvalitative undersøkelser kan være vanskelig målbare. For det andre kan det også antyde at det er mer naturlig å se etter virkninger av kvalitativ kunnskap i visse typer organisasjoner enn i andre.

Oppsummerende kan man si at kunnskapsbrukstradisjonen bidrar til å supplere det tradisjonelle og instrumentelle bildet av kunnskapsanvendelse. Ulike typer kunnskap kan finne ulike typer anvendelse i ulike typer miljøer, og det er ikke grunn til å tro at én type kunnskap vil ha samme type nedslag i alle typer beslutningsorganer. Undersøkelser viser at konseptuell kunnskapsanvendelse er mest utbredt, men dette er også nettopp den typen bruk som er vanskeligst å måle.

5.1 Oppfølgingsprosessen

Som nevnt i kapittel 1, er det i første instans Samferdselsdepartementet som er mottaker av SHT-veis rapporter. Dette er imidlertid først og fremst en formell ordning, siden rapportene herfra videresendes til Vegdirektoratets seksjon for trafikksikkerhet, som står ansvarlig for videre oppfølging av sikkerhetstilrådingene. Rapportene behandles ikke formelt i Samferdselsdepartementet. Alle rapporter leses imidlertid av ansvarlig saksbehandler og eventuelt andre hvis saker krever en annen type kompetanse, og det utarbeides notater til politisk ledelse. Rapportene brukes dermed ikke systematisk som input i utformingen av den løpende trafikksikkerhetspolitikken i departementet.

I Vegdirektoratet går seksjonslederen i samarbeid med en medarbeider gjennom sikkerhetstilrådingene, sender dem til korrekt adressat og ber om en uttalelse om hvordan tilrådingen vil bli håndtert innen en gitt frist. Man mottar da – i sjeldne tilfeller etter purringsrunder – beskjed om hvordan sikkerhetstilrådingene er planlagt fulgt opp (herunder inkludert at adressaten ikke planlegger å gjøre endringer). Dette skjer vanligvis innen to til tre måneder. Vegdirektoratet ber på bakgrunn av svarene om å bli orientert når mottaker selv mener å ha lukket tilrådingen. I Vegdirektoratet har man over tid utviklet et system der sikkerhetstilrådingene skrives inn i et excel-dokument, og status på tilrådingene oppdateres fortløpende. Når svar er mottatt, markeres tilrådingene som lukket –

den endelige avgjørelsen i forhold til dette tas av seksjonsleder. Excel-dokumentet oversendes ca. to ganger i året til Samferdselsdepartementet, som dermed gis oversikt over status på sikkerhetstilrådinge, og i sin tur informerer havarikommisjonen om utviklingen.

Som tidligere påpekt ønsket man i Vegdirektoratet en tettere oppfølging fra Samferdselsdepartementet, som for eksempel regelmessige møter for å diskutere sikkerhetstilrådingene og behandlingen av disse. I Samferdselsdepartementet blir det ikke tatt stilling til de faglige begrunnelsene for hvordan tilrådinge følges opp, men de er generelt fornøyde med lukningsprosessen slik den foregår i dag. Det rådende inntrykket var at tilrådinge ble tatt på alvor, og at prosessen var god. Departementet har imidlertid muligheten til å gripe inn hvis begrunnelsen for lukning ikke anses som tilfredsstillende, for eksempel ble det trukket fram at man innenfor luftfarten har påpekt at mangel på tid eller ressurser ikke er en tilstrekkelig begrunnelse for å lukke en sikkerhetstilnærming. Dette innebærer imidlertid ikke at man ikke kan vise til ressursituasjonen i en slik begrunnelse.

Departementet vurderer altså først og fremst om lukningen av tilrådinge skjer på et formelt riktig grunnlag, og engasjerer seg ikke videre hvis dette er tilfelle.

5.2 Samarbeidsforhold rundt tilrådinge

Som tidligere diskutert har SHT-veis samarbeid med andre aktører innenfor trafikksikkerhetsfeltet ikke alltid vært uproblematisk. Problemene har naturlig nok vært mest uttalte når det gjelder oppfølgingen av sikkerhetstilrådingene, ettersom dette er området der man samhandler mest konkret. Fra havarikommisjonens side hersket det en viss misnøye med måten en del av sikkerhetstilrådinge hadde blitt lukket på, eller, mer spesifikt, på hvilket grunnlag lukningene hadde skjedd. En del av informantene mente at noen av lukningene i Vegdirektoratet hadde skjedd uten at de nødvendige tiltakene var blitt gjennomført, eller lukket på feil grunnlag. Dette i motsetning til andre aktører, som transportfirmaer, som i større grad fremsto som engasjerte i å unngå at deres ansatte ble utsatt for ulykker, og som ”kjente det på kroppen”.

Også Vegdirektoratet vedgikk at det var en viss uenighet mellom dem og havarikommisjonen når det gjaldt hva som skulle til for at en tilråding skulle kunne lukkes, for eksempel om hvorvidt det var tilstrekkelig at et tiltak skulle være planlagt (satt inn i handlingsprogram) eller om tiltaket faktisk måtte være gjennomført.

Innsigelsene fra havarikommisjonen var i noen tilfeller også knyttet opp mot at Vegdirektoratet ble oppfattet som byråkratiske og distanserte i forhold til det faktiske ulykkesarbeidet, i stor grad bundet av fastlagte planer og budsjetter, og lite villige til å endre disposisjoner på grunnlag av innspill fra andre aktører.

I tråd med dette ble det også nevnt at det kunne være lettere å få gjennomslag for SHT-veis oppfatninger i de operative delene av vegvesenet, som konfronteres med enkeltulykker, og ikke statistikk og trender i ulykkesutviklingen over tid³.

³ Denne oppfatningen støttes i noen grad av funn i Interessentundersøkelsen for SHT – veiseksjonen (Agenda, 2008), som viser at den største skepsisen til Havarikommisjonens veiseksjon fins i Statens Vegvesen, og blant ledere.

Dette ble bekreftet i intervjuer med regionsvegsjefene, som gjennomgående ga inntrykk av en mer uforbeholdent positiv holdning til havarikommisjonen enn den man informanter i Vegdirektoratet ga uttrykk for. Regionsvegsjefene oppfattet også samarbeidet med kommisjonen som uproblematisk.

Generelt var det også et inntrykk samarbeidet med Vegdirektoratet var knyttet til motvilje mot et eksternt korrigerende organ som kommisjonen. Denne oppfatningen ble støttet av en av informantene fra Samferdselsdepartementet, som ga uttrykk for at Vegdirektoratets tilnærming til sikkerhetstilrådingene i hvert fall innledningsvis hadde vært lite fruktbar. Informanten opplevde at man særlig i den første tiden hadde sett tendenser til at Vegdirektoratet hadde brukt forholdsvis mye ressurser på å imøtegå eller diskreditere havarikommisjonens sikkerhetstilråding.

På den annen side mente man i Vegdirektoratet, og også blant flere av informantene i Samferdselsdepartementet, at problemet lå i at havarikommisjonen på dette tidspunktet ennå ikke hadde utformet sin rolle på en tilfredsstillende måte, men at dette hadde vært tydeligere i de første rapportene enn det som var tilfelle nå. En av informantene i Samferdselsdepartementet ga uttrykk for at havarikommisjonens rolle er svært utfordrende, og at det har vært vanskelig å finne den riktige balansen når det gjelder formen på sikkerhetstilrådingen. Informanten understreket imidlertid at prosessen mellom de ulike aktørene hadde bidratt til en stadig forbedring, og at aktørens rolleforståelse ble stadig bedre.

Samtidig kan det være en utfordring å ensidig måtte tilpasse seg et eksisterende system. Kravet om at havarikommisjonen må utforme sin rolle på en mer tilfredsstillende måte kan også innebære at man ikke ønsker at systemet som helhet skal måtte endres, noe som også ble påpekt av en av informantene i kommisjonen, som viste til at da havarikommisjonen ble utvidet til å omfatte sjøfart, ble det samtidig gjort andre endringer på organisasjonelt nivå.

Innenfor veisektoren har dette ikke skjedd, og handlingsrommet for en ny aktør kan komme til å bli temmelig begrenset, i den grad tilrådninger skal passe inn i et eksisterende system, og ofte rettes til en stor tung aktør som kan ha betraktelig treghet.

Rent konkret var disse uoverensstemmelsene forsøkt løst ved på den ene siden at SHT-vei hadde moderert sine tilrådninger noe, som diskutert i kapittel 3.5, og på den andre siden ved at man var kommet frem til at havarikommisjonen og Vegdirektoratet organiserte et møte før hver rapportutgivelse. I dette møtet diskuteres det hvordan tilrådingene best kunne utformes slik at Vegdirektoratet skal kunne respondere på dem på en tilfredsstillende måte, som for eksempel ved å gi rom for dem innenfor eksisterende planer og budsjetter.

På det tidspunkt intervjuene ble utført var informantene fra SHT-vei ennå ikke ubetinget fornøyd med situasjonen, og samtlige av informantene derfra ga uttrykk for et ønske om at det skulle opprettes et vegtilsyn. Et slikt tilsyn kunne fungere som en nøytral instans, og kanskje også ha større autoritet i forhold til eksterne aktører enn det Vegdirektoratet har. Dette ønsket ble også koblet opp mot det grunnleggende synet på trafikksikkerhetsarbeidet, som diskutert i kapittel 4, i og med at Vegdirektoratet ble oppfattet som en aktør med et eget perspektiv på trafikksikkerhet.

Særlig mente man at Vegdirektoratet kunne forbedres sitt arbeid når det gjaldt samspillet mellom de forskjellige elementene i trafikksystemet. Også organisasjonens oppbygning, med ulike fagavdelinger med fokus på ulike deler av trafikkbildet, ble nevnt som en faktor som kunne gjøre det vanskelig å få et helhetlig syn på trafikksikkerhet. Vegdirektoratet er imidlertid blitt omorganisert etter at disse intervjuene ble gjennomført.

Det er dermed mulig at selve havarikommisjonens eksistens i neste omgang kan føre til et ønske om en ytterligere institusjonell samordning innen trafikksikkerhetsarbeidet. Det at kommisjonen har som sin oppgave å vurdere ulykker på en sektorovergripende måte skaper også et behov for instanser som kan handle på tvers av sektorer og organisasjoner. Avdelingsdirektøren ga da også uttrykk for et ønske om en slik aktør som kunne se de ulike medvirkende faktorene i veisystemet under ett, ettersom relevante lover og regelverk administreres av ulike aktører, noe som kan gjøre det vanskelig å forholde seg til helheten.

Havarikommisjonens mandat kan derfor sies å medføre som en konsekvens at det oppstår et behov for aktører som har mulighet til å handle i tråd med kommisjonens sikkerhetssyn.

5.3 Instrumentell bruk av kunnskapen fra havarikommisjonen

Amara et al. (2004) deler som vist kunnskapsbruk inn i tre hovedkategorier, instrumentell, konseptuell og symbolsk. Instrumentell bruk av kunnskapen innebærer den benyttes som direkte grunnlag for praktiske beslutninger, for å løse klart definerte problemer. Dette er den formen for bruk som mest tydelig skal følge av havarikommisjonens sikkerhetstilrådinger; et konkret problem påpekes, og aktøren tilrådingen rettes mot, er ansvarlig for å finne en konkret løsning.

Som tidligere nevnt kan havarikommisjonens sikkerhetstilrådinger befinne seg på svært ulike nivåer, fra lokalt og konkret til nasjonalt og prinsipielt. De kan dreie seg om fysiske enkeltinstallasjoner, eller om organisasjonspraksiser og regelverk. Dette gjør også at det stilles svært ulike krav til oppfølging, og at de prosessene som eventuelt igangsettes er av svært ulike omfang. I forbindelse med rapportene rettes sikkerhetstilrådinger ofte mot de profesjonelle aktørene som er involvert, for eksempel transportselskaper. Dette vil typisk være konkrete tilrådinger, som dreier seg om organisasjonelle endringer, sikkerhetsforordninger og lignende. I havarikommisjonen mente man at man ofte hadde fått svært god respons på tilrådinger rettet mot private aktører. For eksempel utløste en av kommisjonens rapporter en modifisering av 8 000 hjullastere fra Volvo.

Det ble også, som tidligere nevnt, hevdet at mange av disse mindre aktørene følte et stort ansvar for å ivareta sikkerheten til hver enkelt av sine ansatte. Dette skiller seg fra arbeidsformen i Vegdirektoratet som primært forholder seg til ulykker på aggregert nivå. Dermed kan det kanskje sies at de mindre aktørenes perspektiv i utgangspunktet ofte ligger nærmere opp til det som anlegges i havarikommisjonens rapporter, nemlig fokuset på hvordan alle tenkelige

sikkerhetshull kan tettes, og hver enkelt alvorlig ulykke unngås. På spørsmål om eksempler på god oppfølging av sikkerhetstilrådingene trakk en av informantene fra havarikommisjonen fram nettopp en slik privat aktør; et busselskap som hadde forholdt seg svært aktivt til sikkerhetstilrådingene fra kommisjonen, og også kontaktet kommisjonen direkte for å forsikre seg om at tilrådingene ble korrekt forstått.

Det er verdt å merke seg at denne formen for oppfølging innebar en større grad av involvering enn bare å forholde seg direkte til rapport og sikkerhetstilrådingene; den medførte også en mer utstrakt og vedvarende dialog med kommisjonen, og dermed mulighet for en større og mer varig form for kunnskapsoverføring, noe som er vist å føre til mer aktiv bruk av kunnskap (Amara, 2004).

De fleste av havarikommisjonens sikkerhetstilrådingene har imidlertid vært rettet mot Statens vegvesen. Av til sammen 65 sikkerhetstilrådingene i perioden 2006-2009 var 45 helt eller delvis rettet mot Statens vegvesen. Som vist over var det nettopp vegvesenets oppfølging av tilrådingene det hersket mest uenighet om. En del av problemet hadde vært graden av konkretisering av tilrådingene, og hvordan havarikommisjonen skal forholde seg til de potensielle økonomiske konsekvensene av tilrådingene. Mens SHT-vei skal være uavhengig og kun orientert mot sikkerheten, og ikke har ansvar for de kostnadene en sikkerhetstilråding kan innebære, var man både i Samferdselsdepartementet og i Vegdirektoratet opptatt av at tilrådingene i *praksis* måtte vurderes opp mot andre tiltak når det gjaldt effekt i forhold til kostnader. I Samferdselsdepartementet ble det også understreket at dette hadde implikasjoner for spesifikasjonsgraden av sikkerhetstilrådingene; gitt at havarikommisjonen ikke har ansvar eller oversikt over midlene som er til rådighet for å utbedre mangler, burde de heller ikke gi detaljerte anvisninger når det gjaldt tiltak.

Spørsmålet om budsjettmessig ansvar ble her altså også koblet opp mot graden av konkretisering av tilrådingene – i visse tilfeller kunne det foreslåtte tiltaket regnes som for kostbart. Vegdirektoratet ville derfor foretrekke at løsningene på de påpekte problemene ikke ble spesifisert i tilrådingene, men at de skulle være mindre detaljerte, og mer ”problemløsende”.

Rent konkret, som en følge av denne uenigheten, har Statens vegvesen lukket en del saker med henvisning til allerede eksisterende tiltak, eller til ressurssituasjonen. En del sikkerhetstilrådingene er blitt lukket før faktiske tiltak er gjennomført, med henvisning til planlagte aktiviteter, eller til igangsatte utredninger. For Vegdirektoratet var problemet koblet til ressurssituasjonen, og problemet med å få tilrådingene som foreskrev en absolutt lukking av sikkerhetshull, snarere enn en forbedring av den nåværende situasjonen. Man ville der foretrekke å åpne for løsninger som kanskje ikke var 100 % effektive, men som var kostnadseffektive, og som dermed opprettholdt et kost-nytte-perspektiv; hvert enkelt tiltak vurderes opp mot andre tiltak, og man ser på den statistiske effekten i stedet for muligheten for å lage et fullstendig sikkert system.

Like fullt var det også sikkerhetstilrådingene som hadde ført til konkrete endringer, og som Vegdirektoratet hadde funnet nyttige og fulgt opp. En av informantene derfra trakk særlig fram to slike tilrådingene: den ene gjaldt overgangen mellom ny og gammel vei. Sikkerhetstilråding 2008/01T rådet til at ”Statens Vegvesen klargjør retningslinjer for ivaretagelse av sikkerheten ved sammenkobling av nye og eksisterende veianlegg og midlertidige veiløsninger” (SHT-vei, 2008). Denne

tilrådingen ble møtt med innføring av sjekklister, som også skulle gjøres bedre kjent i organisasjonen. Imidlertid påpekte en av havariinspektørene at han hadde erfart at disse tiltakene ikke var kjent i en av regionene han hadde besøkt.

Den andre tilrådingen som ble trukket fram var sikkerhetstilråding 2006/7: "SHT tilrår at SVV etablerer systemer for oppfølging av sikkerheten på fylkesveier generelt, og gjennomgang av ulykkespunkt og farlige kurver spesielt." (SHT-vei, 2006). Det ble tilrådet at man skulle utarbeide en oversikt over hundremetersstrekninger på veier med liten trafikk som hadde vært åsted for to ulykker, og som følge av denne tilrådingen sendte Vegdirektoratet et revidert blackspotopplegg til regionene, noe som kunne muliggjøre en mer konkret oppfølging av farlige strekninger, gjennom for eksempel skilting av farlige kurver som tidligere ikke var blitt klassifisert slik. Det som kanskje kjennetegner disse tilrådingene, er at de bedre harmonerer med Vegdirektoratets arbeidsmåte; de forholder seg til ulykker på et statistisk nivå, og de er heller ikke utpreget kostbare. I tillegg ble det i forhold til den første av disse nevnt at dette var et problem man allerede hadde vært klar over i organisasjonen, og tilrådingen bekreftet dermed en eksisterende oppfatning.

Sikkerhetstilrådingene rettet mot Statens vegvesens regioner lot til å være mindre problematiske; regionveisjefene ga generelt uttrykk for at tilrådingene hadde blitt oppfattet som gode og relevante, og at oppfølgingen av dem var ansett som en selvfølge. Tilrådingene som ble nevnt her var ofte av en mer konkret karakter, noe som kanskje også gjorde det enklere å integrere dem i det eksisterende trafiksikkerhetsarbeidet. Vegvesenets regioner har et mer lokalt perspektiv enn Vegdirektoratet, og dermed forholder i mindre grad seg til ulykkestall, og i større grad til enkeltulykker. I regionene hersket det stor tillit til den faglige kvaliteten på havarikommisjonens arbeid, og som nevnt over, er nettopp det at kunnskap oppfattes som riktig og relevant blant de mest avgjørende faktorene som gjør at kunnskap blir tatt i bruk.

Selv om en del tilrådingene rettet mot Statens vegvesen har vært ansett som problematiske, var kanskje de vanskeligste sakene de som var rettet mot store offentlige aktører utenfor veisektoren, som andre departementer eller direktorater. Også vegdirektoratet hadde – mens de ennå så seg selv som ansvarlige for denne type oppfølging – opplevd at det var vanskelig å få gjennomslag for krav stilt til store organisasjoner innen det offentlige. Tilsvarende mente også lederen for SHT-vei at disse tilrådingene kunne bli hengende i luften, selv om noen av dem hadde ført til konkrete resultater.

Ett av kriteriene som øker sannsynligheten for bruk av kunnskap er at resultatene er kvantitative (Amara et al, 2004). Dette gjenkjennes som en problematikk i forhold til havarikommisjonens tilnærming; nettopp mangelen på omfattende statistisk belegg ble trukket fram i vegdirektoratet. Det ble ansett som uheldig å forslå store og kostbare endringer på bakgrunn av én enkeltulykke.

Andre trekk som er funnet å ha positiv effekt for brukere er at kunnskapen er tilpasset anvendelse, og at den er relevant i forhold til eksisterende arbeidsområder. Det kan synes som om rapportene fra havarikommisjonen – nettopp på grunn av den ikke-kvantitative arbeidsformen – oppleves som mer tilpasset arbeidsformen i vegvesenets regioner enn i Vegdirektoratet sentralt. Dette henger delvis sammen med ulykkesforståelsen, men også delvis med Vegdirektoratets arbeidssituasjon, som krever langsiktig planlegging og strategier

på overordnet nasjonalt nivå. Prosessene i direktoratet er omfattende og langvarige, og det ble av flere opplevd som om havarikommisjonen viste for lite forståelse for dette. I tillegg er en del av arbeidet underlagt internasjonalt regelverk, og også i forhold til tilrådinger som blir rettet mot EU ble det opplevd som et problem at de bygger på et så begrenset materiale.

Brukernes posisjon i forhold til kunnskapen er også en bestemmende faktor for bruk. Det at brukere har lagt ned en innsats for å få tak i informasjonen øker sjansen for bruk, noe som kan gjøre at tilrådinger fra SHT-vei, som av flere av informantene i vegvesenet ble omtalt som ”eksterne pålegg”, anvendes i mindre grad. I vegvesenets regioner ble rapportene i noen grad lest på eget initiativ, da flere av informantene derfra oppga at også rapporter om saker utenfor egen region ble lest, og til dels tatt i bruk i eget arbeid.

Et annet moment som er bestemmende for bruk er varig interaksjon mellom kunnskapsprodusenter og –brukere. Dette ble i noen grad etterlyst av ansatte i vegvesenet, både i direktoratet og regionene. Enkelte av informantene opplevde at prosessen, som kun foregår i skriftlig form, ble formalistisk, og at løsninger i for liten grad ble drøftet og problematisert, slik at læringseffekten var begrenset. I tillegg ble tilrådingene altså i noen grad opplevd som problematiske i forhold til arbeidsprosessene, og en tidligere involvering ble sett på som en mulig løsning på dette problemet. Også Bertheussen (2008) fremhever denne typen dialog som en viktig suksessfaktor for sikkerhetstilrådinger. For å avhjelpe disse problemene hadde man nylig igangsatt en praksis der Vegdirektoratet og havarikommisjonen rutinemessig holdt et felles møte mens rapporten ble utformet, men før den formelle høringsrunden.

5.4 Konseptuell bruk av kunnskap fra havarikommisjonen

Informasjonen fra havarikommisjonen har også potensial til å brukes konkret av andre enn dem som tilrådingene er rettet mot. I Norsk Lastebileierforbund og Trygg Trafikk blir rapportene fra kommisjonen lest, og i noen grad lagt til grunn for det daglige sikkerhetsarbeidet. Imidlertid brukes kunnskapen hovedsakelig for å begrunne og bygge opp under egen synspunkter, altså til ”klargjøring og støtte av egen posisjon”, en form for konseptuell bruk av kunnskapen.

Konseptuell kunnskapsbruk innebærer at kunnskapen benyttes til generell opplysning, men også diffus og indirekte bruk som intellektuell ”bakgrunnsinformasjon”, som former tenkemåter og problemforståelser. Denne typen bruk er generelt vanskelig å påvise, og vil oftest kun vise seg over lengre tidsperioder.

Det kan dermed tenkes at samarbeidet med havarikommisjonen over tid fører til mindre håndgripelige, men likefullt viktige endringer som har å gjøre med at de relevante gruppene er blitt kjent med kommisjonen og dens tenkemåte. Dette var et poeng som ble brakt opp av flere av medarbeiderne i kommisjonen: at selve kommisjonens eksistens kan påvirke aktørenes handlingsmåte.

I så fall har havarikommisjonen i tillegg til sine mer spesifikke tilrådinger også en mer generell forebyggende, nærmest preventiv effekt, der aktørene innenfor feltet begynner til å ta i betraktning det de etter hvert lærer å kjenne som

havarikommisjonens perspektiv. En slik type effekt ville indikere konseptuell bruk av kunnskap fra havarikommisjonen; altså at selve ulykkesforståelsen hos relevante aktører påvirkes av det stadige tilsiget av rapporter. Hvis dette er hvordan ting faktisk fungerer, er det vanskelig å vurdere presist hvordan havarikommisjonen påvirker trafikksikkerhetssystemet, ettersom havarikommisjonen i en viss forstand ”internaliseres” av dem som utformer systemet. Avdelingsdirektøren for SHT-vei pekte på noe av det samme når han viste til at kommisjonen kunne bidra til at aktører tenkte annerledes når det gjaldt spørsmål som for eksempel prioritering av sikkerhet i veiutforming.

Her vises det til en form for dobbel effekt, der den enkelte tilråding i seg selv har et konkret resultat, men der endringen i tilnærming til problemet kanskje blir det mest sentrale bidraget. Enkelttilrådingene blir dermed også skritt på veien mot en annen type ulykkesforståelse. Tilrådingene var derfor også sett på som skritt på veien mot å få aktører til å tenke på en annen måte om sikkerhet, og kan bidra til å endre sikkerhetskulturen innenfor veisektoren. Dette både gjennom et større fokus på barrieretenkning, og gjennom et større fokus i samfunnet på sikkerhet på vei generelt.

I havarikommisjonen ønsket man med andre ord at kunnskapen fra kommisjonen ikke kun skulle brukes instrumentelt, men også konseptuelt, gjennom at den skal bidra til å ”forme tankemåter og problemforståelser”. Mens det var vanskeligere å få øye på en slik bruk i vegdirektoratet, fremhevet flere av informantene fra regionene at havarikommisjonen var nyttig som et korrektiv til egne tenkemåter, som for eksempel i forhold til spørsmål om skyld og ansvar, selv om det ble understreket at trafikantens ansvar heller ikke kan ses bort fra. Det ble fremhevet at det var lærerikt med et organ som så organisasjonen utenfra, og å få et eksternt perspektiv på organisasjonens eget arbeid.

5.5 Symbolsk bruk av kunnskapen

Symbolsk bruk av kunnskap er den minst forpliktende formen for benyttelse av kunnskap i Amara et al (2004) oppdeling. Symbolsk bruk innebærer at kunnskapen brukes for å bekrefte oppfatninger man allerede har, og for å støtte opp under beslutninger man ønsker å ta. Den slags bruk kan man kanskje til en viss grad tillegge organisasjoner som Norges Lastebileierforbund og Trygg Trafikk, som benytter havarikommisjonens rapporter for å støtte opp under påvirkningsarbeid overfor myndighetene.

5.6 Generelle effekter av havarikommisjonens virke

Selv om de konkrete resultatene av havarikommisjonens arbeid ikke alltid har levd opp til forventningene fra verken kommisjonen selv eller andre som arbeider innenfor feltet, er det mulig at eksistensen av en slik kommisjon i seg selv påvirker trafikksikkerhetsarbeidet, og at den samlede effekten av rapportene og tilrådingene likevel er større enn summen av delene. Dette kan for eksempel være tilfelle på helt konkret nivå, som når samhandlingen med en ny institusjon gjør at eksisterende aktører må gjennomgå sine egne praksiser på nytt. Lederen for SHT-vei ga uttrykk for at både Statens vegvesen og Politiet hadde forandret sin

saksbehandling og sine dokumentasjons- og analyserutiner delvis som en følge av samarbeidet med kommisjonen.

Innenfor Vegdirektoratet hersket det noe usikkerhet når det gjaldt hva som var de generelle konsekvensene av havarikommisjonens arbeid. Man var usikker på om arbeidet har hatt en stor effekt i forhold til hvordan trafikksikkerhetsarbeidet drives fremover. I vegvesenets regioner var holdningen imidlertid mer positiv, og flere av regionsveisjefene trakk fram at havarikommisjonens eksistens bidro til en stadig forbedring av trafikksikkerhetsarbeidet, gjennom at egen kunnskap ble overprøvd, og nye analysemetoder innført. Gjennomgående hadde regionsveisjefene et svært positivt inntrykk av det faglige arbeidet utført av havarikommisjonen, og var derfor villig innstilt i forhold til bruk av rapportene i eget arbeid. Ved siden av å følge opp de konkrete sikkerhetstilrådingene rettet til egen region, oppga noen også at generell lesing av rapporter var utbredt, og at dette kunne skje på mange nivåer i organisasjonen, siden trafikksikkerhetsarbeid også foregår lokalt. Flere av regionveisjefene oppga at de anså SHT-veis arbeid som svært grundig og solid, og at avdelingen derfor var en nyttig samarbeidspartner. Siden tillit til den produserte kunnskapen er et svært viktig kriterium for bruk, gjorde dette utgangspunktet for videre bruk av rapportene svært gunstig.

I tråd med dette fremhevet man også i havarikommisjonen at rapportene hadde bidratt til offentlige diskusjoner, og satt fokus på nye områder ut fra en faglig vurdering av sikkerhet. Dette har blant annet gitt seg utslag i at stortingsrepresentanter ved flere anledninger har benyttet havarikommisjonens rapporter som bakgrunn for spørsmål i Stortingets spørretime⁴. En slik effekt kan også indikeres av hvordan havarikommisjonens rapporter benyttes av Trygg Trafikk og Norges lastebileieerforbund; som en støtte for egne argumenter opp mot myndigheter.

Siden opprettelsen av kommisjonen delvis var motivert av behovet for en uavhengig instans –ut fra et ønske om transparens eller demokratisk kontroll – er det naturlig at kommunikasjon med den bredere offentligheten også er en prioritert oppgave for havarikommisjonen. Generelt ga medarbeiderne i kommisjonen uttrykk for at samarbeidet med pressen hadde vært svært godt. Spesielt ble temarapporten om vinterulykker (Vei, 2008.02) trukket fram, siden dette var en sak som fikk bred dekning i *Aftenposten* (*Aftenposten*, 11. april, 2008). Den type pressedekning bidrar også til å gi mer tyngde til sikkerhetstilrådingene, og var derfor svært velkommen i kommisjonen. I tillegg bidrar store medieoppslag til at havarikommisjonens arbeid synliggjøres, og indikerer at de anses som samfunnsmessig relevante. Denne typen pressedekning kan bidra til å bedre kommisjonens gjennomslag generelt, og ikke bare i enkeltsaker. Det ble også trukket frem at lokalpressen i områder der ulykker hadde funnet sted ofte var svært interessert i kommisjonens rapporter, og bidro til å gi tyngde til anbefalinger som skulle virke mer lokalt. Generelt var kommisjonens

⁴ Se for eksempel spørsmål til samferdselsminister Magnhild Meltveit Kleppa fra Arne Sortevik datert 21.10.2009, spørsmål til samferdselsminister Liv Signe Navarsete fra Arne Sortevik datert 18.04.2008, oppfølgingsspørsmål fra Borghild Tenden 30.01.2008 . Ved flere anledninger har også sittende samferdselsminister vist til eksistensen av Statens Havarikommisjon for transport som en del av et helhetlig system for sikring av trafikksikkerhet på vei (se for eksempel svar fra Liv Signe Navarsete 26.06.2008 og 10.01.2007). Alle tilgjengelig på www.stortinget.no

erfaringer med media svært positive, og ingen av de ansatte kunne trekke frem eksempler på dårlig samarbeid. Tilsvarende mente også informantene i Samferdselsdepartementet at havarikommisjonen hadde oppnådd en stor grad av troverdighet, og at den for eksempel av media ble ansett å ha høy integritet. Som et demokratiserende prosjekt kan havarikommisjonen dermed sies å være vellykket. Det at kommisjonen har en selvstendig rolle bidrar til å øke dens troverdighet.

På den annen side opplevde Vegdirektoratet at det kunne være problematisk å forklare overfor media at man ønsket å nærme seg problemene på andre måter enn det havarikommisjonen hadde antydnet. I motsetning til de ansatte ved havarikommisjonen lot de ikke til å synes at opprettelsen av en SHT-vei hadde medført en endring i vegvesenets fokus, men fremhevet snarere at tilrådingene var tiltak av den typen de selv kunne finne fram til, mens det de ønsket seg var innspill på et høyere nivå. Interessentundersøkelsen av SHT-veis brukergrupper viser da også at ansatte i Statens vegvesen i mindre grad enn andre grupper var uenige i påstanden om at SHT-vei ikke utgjør ”et stort bidrag i forhold til forebyggelse av trafikkulykker”.

Som nevnt over ble det i havarikommisjonen fremhevet at mens man tidvis hadde vært mindre fornøyd med oppfølgingen av sikkerhetstilrådingene hos Statens vegvesen sentralt, var det ofte lettere å finne gjennomslag på operativt nivå, der man befant seg nærmere ulykken. En av havariinspektørene, som selv hadde bakgrunn fra operativt arbeid i vegvesenet, nevnte at man alltid hadde lest kommisjonens rapporter hvis de angikk ulykker som hadde skjedd i egen region, og at dette åpnet for en påvirkning av vegvesenets arbeid som ikke gikk gjennom de offisielle kanalene for oppfølging av tilrådingene. Det vi i så fall finner, er konseptuell bruk av kunnskap, som er basert på at brukeren selv oppsøker kunnskapen, og at egne oppfatninger blir bekreftet i rapportene. Samtidig er det mulig at kunnskapen oppleves både mer relevant, korrekt og tilpasset brukerens situasjon her enn på høyere nivå i organisasjonen. Alt dette er i følge forskningen på kunnskapsbruks faktorer som er gunstige i forhold til at kunnskap tas opp og brukes i organisasjoner.

6 Resultater og forbedringsmuligheter

Det hersker ikke tvil om at en del av SHT-veis sikkerhetstilrådinger har hatt konkrete resultater i mange enkelttilfeller. Samtidig er det bred enighet i de berørte miljøene om at kunnskapen som opparbeides i granskningene enda ikke utnyttes på en optimal måte. I de foregående kapitlene har vi vært inne på en del mulige årsaker til dette. Disse omfatter samarbeidsklima mellom organisasjonene, ulike ulykkesforståelser, form på og kvaliteten av tilrådinge.

De rent konkrete resultatene av havarikommisjonens arbeid i den innledende fasen hadde, som havarikommisjonen selv så det, vært mer begrensede enn de ideelt sett burde ha vært. Oppfølgingen hadde tidvis vært ansett som noe mangelfull, både innenfor Statens vegvesen, og innenfor offentlige organer generelt. Dette ble på den ene siden koblet til ulike oppfatninger rundt selve sikkerhetsarbeidet og rundt uenighet om havarikommisjonens rolle og hvordan tilrådinge burde håndteres. På den andre siden ble det vist til systemet rundt oppfølging. Innen havarikommisjonen var det en utbredt oppfatning at et uavhengig veitilsyn ville kunne skape et bedre miljø for håndtering av rapporter og tilrådinge. Dette var imidlertid en oppfatning som ikke ble delt av noen av informantene fra vegdirektoratet eller Statens vegvesen. Som situasjonen er i dag, er havarikommisjonen primært et anliggende for Statens vegvesen; SHT-vei er en ytterligere aktør som må tas hensyn til i utformingen av trafiksikkerhetsarbeidet, og ytterligere en kilde til kompleksitet og forhandling.

Statens havarikommisjons avdeling for veitrafikk er fremdeles en ny organisasjon, og som Louis (1999) påpeker, kan bruk av kunnskap ofte ikke fanges opp før etter relativt lang tid. Hvis man antar at en del av kunnskapsbruken er av konseptuell karakter, noe som er blitt fremhevet som en viktig faktor av informanter i kommisjonen, kan det være vanskelig å fange opp på hvilken måte den faktisk blir benyttet. De som benytter seg av kunnskapen er kanskje heller ikke alltid klar over at de gjør det. Dette vil innebære at oppfølgingen av sikkerhetstilrådingene bare er en del av den mulige bruken, siden den underliggende metodiske tilnærmingen kan bli adoptert sammen med, eller ved siden av de konkrete tiltakene.

6.1 Kvalitet på tilrådinge

Det var en utbredt oppfatning, både innenfor og utenfor havarikommisjonen, at kvaliteten på sikkerhetstilrådingene hadde blitt hevet i løpet av den tiden organisasjonen hadde eksistert. Dette hadde blant annet å gjøre med i hvilken grad mottakeres posisjon ble integrert i tilrådingene, men også momenter som et klarere fokus, og en mer tydelig underbygging av egen posisjon, og et bedre kjennskap til hvordan organisasjoner og regelverk fungerer og interagerer ble trukket fram. I havarikommisjonen ga man også uttrykk for at man hadde beveget seg mot bredere og åpnere tilrådinge enn det som hadde vært tilfelle tidligere.

Dette var, som vi har sett, også noe som var ønsket fra Vegdirektoratets side. Fremdeles ga enkeltpersoner i Vegdirektoratet uttrykk for å være til dels mindre fornøyd med tilrådingene, ettersom de i enkelte tilfeller ble oppfattet som lite realistiske og dårlig tilpasset organisasjonens arbeidsform og -situasjon. Det er imidlertid mulig at dette inntrykket stammer fra tilrådingene som ligger lenger tilbake i tid. På den annen side lå det sannsynligvis i opprettelsen av SHT-vei et ønske om at organisasjonen skulle kunne bidra til å påvirke og endre trafikksikkerhetsarbeidet, noe som innebærer at arbeidsformen kanskje kunne bli forbedret.

Man kan også observere en mulig inkonsistens i Vegdirektoratets syn på SHT-vei. På den ene siden ønsket direktoratet at kommisjonen skulle bistå med en annen type kompetanse enn den de hadde i egen organisasjon, og andre anbefalinger enn de selv kunne kommet fram til, mens de på den annen side fant det vanskelig å integrere nye former for anbefalinger i sitt pågående trafikksikkerhetsarbeid, siden dette ville innebære en omlegging av eksisterende praksiser.

6.2 Forbedringspotensial

Forskning viser at langvarig kontakt mellom kunnskapsprodusenter og -brukere fremmer kunnskapsbruk. Som Louis (1999) uttrykker det:

”if we want policy research to be used, we need to spend time working with potential users”.

Ut fra dette perspektivet er de nylig institusjonaliserte møtene mellom Vegdirektoratet og havarikommisjonen sannsynligvis et gunstig tiltak for å øke nytten av kommisjonens utredninger. Også andre aktører ga uttrykk for et ønske om mer dialog tidlig i prosessen for å komme fram til bedre løsninger, men, som en av informantene i Vegdirektoratet hadde konkludert med, kan et for tett samarbeid være vanskelig å kombinere med havarikommisjonens rolle. Dette dilemmaet påpekes også av Bertheussen (2008), som også fremhever at ”Dersom adressaten skal kunne få et ”eierforhold” til sikkerhetstilrådingene, er det viktig med involvering i prosessen” (s. 91). Dette krever altså en balansegang; et for tett samarbeid med vegdirektoratet eller andre aktører kan komme til å true organisasjonens uavhengighet, men samtidig er en viss gjensidighet en forutsetning for god utnyttelse av kunnskapen.

Noen av informantene i vegvesenet opplevde oppfølgingsprosessen som ”enveis” og mekanisk. Dette kan muligens i noen grad avhjelpest gjennom endringer i oppfølgingsrutinene i de berørte organisasjonene. Kunnskapen fra rapportene kan i større grad gjøres til gjenstand for interne utviklingsprosesser og diskusjoner, og benyttes i flere sammenhenger enn det som er tilfelle i dag. Generelt er havarikommisjonens uavhengige posisjon på samme tid en stor styrke og et potensielt problem; den gjør kommisjonen i stand til å innta uavhengige standpunkter, og er viktig for organisasjonens troverdighet, men den innebærer også at arbeidet med å lukke sikkerhetstilrådingene kan oppleves som en enveis prosess, som ikke legger til rette for læring og dialog. Det kunne sannsynligvis forbedres gjennom endringer i rutinene i organisasjonene som er ansvarlige for oppfølgingen av sikkerhetstilrådingene, og en del slike endringer er allerede blitt gjennomført.

Som nevnt fant Vegdirektoratet det i enkelte tilfeller problematisk at omfattende sikkerhetstilrådinge ble basert på enkelttilfeller, snarere enn på et stort statistisk materiale, også når tilrådinge skulle formidles til andre aktører som for eksempel EU. En av informantene i Vegdirektoratet mente at dette ble forsterket av at havarikommisjonen i liten grad refererte forskning fra andre land, som kunne bidratt til å styrke argumentene. Dette kan være et insentiv for havarikommisjonen til å fokusere mer på legitimeringen av sikkerhetstilrådinge, for eksempel gjennom slike referanser til forskning eller tiltak utført andre steder, eller på andre måter å underbygge viktigheten av de foreslåtte tiltakene. Generelt ville en tydeliggjøring av at problemene som påpekes vil gjelde i mange tilfeller, og ikke bare for den saken som undersøkes. Tematiske rapporter fremstår som en slik mulig fremgangsmåte for å styrke argumentasjonen uten å endre arbeidsform dramatisk.

Flere av informantene i Vegdirektoratet og vegvesenet for øvrig ga også uttrykk for at kommisjonen i visse tilfeller hadde nedvurdert trafikantens ansvar for trafikkulykker. Dette er imidlertid noe som kan ses på som en følge av havarikommisjonens mandat; man skal nettopp ikke fokusere på skyldfordeling, men på hvordan ulykken kunne blitt forhindret. Dette vil nødvendigvis medføre at ansvarsspørsmålet blir nedprioritert, og at sikkerhetstiltak (og dermed i en viss forstand ansvar) tillegges andre aktører enn trafikantene.

På bakgrunn av det foreliggende prosjektet er det vanskelig å si hvor mange som faktisk benytter SHT-veis rapporter. Som en del av den formelle prosessen brukes de systematisk av relativt få personer i Samferdselsdepartementet, og informantene derfra hadde ikke observert direkte bruk av rapportene hos politisk ledelse. En av informantene i departementet mente at det ville være naturlig om havarikommisjonens funn årlig ble oppsummert og presentert for Stortinget, eventuelt som en orientering i Statsbudsjettet, slik at man fikk et inntrykk av hva kommisjonen hadde funnet ut, og hvordan funnene var tenkt håndtert i fremtiden. Noe slikt foregår imidlertid ikke i dag. Som nevnt har kommisjonen heller ikke anledning til å komme med tilbakemeldinger i forhold til oppfølgingen av sikkerhetstilrådinge, selv om man hadde klare formeninge om denne. Bertheussen (2008) påpeker at det innenfor luftfarten oppleves som et behov å ha mulighet til å komme med tilbakemeldinger i forhold til lukningsprosessen (s. 94).

I Vegdirektoratet behandles tilrådingene i første rekke av dem som er ansvarlige for oppfølgingen, og personer i avdelingene sikkerhetstilrådinge er rettet mot. I vegvesenets regioner er det mulig at bruken er mer omfattende. Rapporter hadde for eksempel blitt brukt som grunnlag for seminarvirksomhet, og i Region Sør, der en betydelig gruppe ansatte har tatt videreutdanning innen trafikksikkerhet, ble det antatt at det potensielle publikummet for rapporter var ganske stort. I tillegg involveres relativt mange personer i oppfølgingsarbeidet når tilrådinge rettes til regionene.

Enkelte informanter ga uttrykk for at SHT-veis nytte kunne vært større om dens synlighet i offentligheten kunne vært enda bedre, mens andre mente det hadde vært en fordel om rapportene ble brukt i flere sammenhenger, som for eksempel undervisning, eller videreutdanning i vegvesenet. En informant mente at det ville vært bra om kommisjonen hadde hatt mandat til å sørge for at sikkerhetstiltakene

ble gjennomført på den foreskrevne måten. Det siste ville imidlertid være lite forenlig med den rolle havarikommisjonen er tiltenkt.

Rent praktisk var man både innenfor og utenfor havarikommisjonen opptatt av at rapportene i framtiden burde utgis i løpet av 12-månedersfristen som er vedtatt. I tillegg oppga noen av respondentene i Vegdirektoratet og vegvesenet for øvrig at granskningsprosessene kunne medføre mye merarbeid i organisasjonen, siden mye informasjon skulle fremskaffes.

6.3 Konklusjon

“All knowledge is partial and must be negotiated during a utilization process”.
(Louis, 1999)

Statens havarikommisjon, avdeling for veitrafikk har eksistert i fem år. I løpet av denne perioden har de opparbeidet seg en sterk posisjon i offentligheten, og mange av informantene trakk fram at deres rapporter hadde stor troverdighet.

Kommisjonens rapporter baserer seg på den internasjonale metodologien fra luftfartssektoren, som blant annet innebærer et fokus på enkeltsaker, og på andre faktorer enn skyld og ansvar. Denne metoden impliserer et noe annet syn på trafikkulykker enn det som har vært vanlig innenfor Statens vegvesen.

Vegvesenet, og særlig Vegdirektoratet, forholder seg i hovedsak til ulykker på statistisk aggregert nivå og prioriterer ofte mellom tiltak på bakgrunn av kostnytteanalyser. Havarikommisjonens alternative perspektiv og det faktum at sikkerhetstilrådingene kan være vanskelige å integrere i Vegdirektoratets ofte svært langsiktige planleggingsprosesser, har medført en del problemer for samarbeidet mellom de to organisasjonene i en tidlig fase. SHT-veis funn kunne derfor sannsynligvis utnyttes på en mer fruktbar måte enn det som har vært tilfelle så langt. Samarbeidet mellom havarikommisjonen, Samferdselsdepartementet og Vegdirektoratet later også til å hake rom for forbedring, og dette kan også ha medført at oppfølgingsprosessene ikke har blitt optimale. Imidlertid var alle parter enige om at samarbeidet har bedret seg over tid, og at de ulike aktørene er i ferd med å finne sine roller.

Mens den instrumentelle bruken av SHT-veis rapporter i den første fasen ikke ble opplevd som helt vellykket i Vegdirektoratet, ser dette ut til å ha vært mer uproblematisk i vegvesenets regioner. I regionene oppfattet man også i større grad kommisjonens eksterne rolle og alternative perspektiv som et positivt bidrag i trafiksikkerhetsarbeidet. Forskning viser at ny kunnskap som oppfattes som riktig og relevant oftere blir tatt i bruk, og dette lot også i større grad til å ha vært tilfelle i regionene enn i Vegdirektoratet sentralt.

Det er vanskeligere å måle hvorvidt kunnskapen fra SHT-vei også brukes konseptuelt. I den grad det eksterne perspektivet verdsettes og integreres er det rimelig å anta at det vil ha en slik effekt, og det at veimyndighetene konfronteres med havarikommisjonens konklusjoner – også gjennom media – vil sannsynligvis over tid medføre at kommisjonens ulykkesforståelse må tenkes inn i trafiksikkerhetsarbeidet.

7 Referanser

Aftenposten: "Billig brøyting kan ha kostet liv". 11. april, 2008.

<http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article2359095.ece>

Agenda utredning og utvikling: *Interessentundersøkelse for SHT-veiseksjonen. Kjennskap, omdømme og synspunkter i seksjonens målgrupper*. Høvik, 2008.

Amara, N; Ouimet, M; Landry, R: "New Evidence on Instrumental, Conceptual, and Symbolic Utilization of University Research in Government Agencies", *Science Communication*, 2004.

Annex 13 to the Convention on International Civil Aviation.

Aircraft Accident and Incident Investigation. Chicago, 1944

http://www.rmf.is/media/eydublod/Annex_13.pdf

Bax, C; Elvik, R & Veistein, K: "Knowledge Utilisation in Road Safety Policy: Barriers to Use of Knowledge from Economic Analysis". *Knowledge, Technology and Policy*, vol. 22, 2009.

Bertheussen, WJ: *Hvilke forhold sikrer et best mulig system for sikkerhetstilrådinger innen sjøfart? En studie av risikoreguleringsregimene og mulighetene for erfaringsoverføring fra luftfart til sjøfart*. Universitetet i Stavanger, 2008.

Elvik, R & Veisten, K: *Barriers to the use of efficiency assessment tools in road safety policy*. TØI-report 785/2005, Institute of Transport Economics, Oslo, 2005.

Hendrick, K & L Benner: *Investigating accidents with Sequentially Timed and Events Plotting (STEP)*. New York: Marcel Decker, 1987.

Hokstad, P; Moe, D; Sakshaug, K & Tinmannsvik, RK: *Kombinert bruk av barrieremodell og STEP-analyser ved ulykkesanalyse i vegtrafikken*. SINTEF-rapport STF50 A07021, 2007.

Landry, R; Amara, N & Moktar, L: "Utilization of social science research knowledge in Canada". *Research Policy*, vol. 30, 2001, 333-349.

Landry, R; Moktar, L & Amara, N: "The Extent and Determinants of the Utilization of University Research in Government Agencies". *Public Administration Review*. Vol. 63, no.2, 2003.

Louis, KS: "Making Meaning of the Relationship Between research and Policy: An Epilogue". *Educational Policy*, vol. 13, no. 1, 1999.

Lundberg, J; Rollenhagen, C & Hollnagel, E: "What-You-Look-For-Is-What-You-Find – The consequences of underlying models in eight accident investigation manuals". *Safety Science*, vol 47, 2009, 1297-1311.

Samferdselsdepartementet: *Utredning angående etablering av felles havarikommisjon. Rapport fra arbeidsgruppe*. Oslo, februar 2002.

Samferdselsdepartementet: *Rapport fra arbeidsgruppe. Utvidelse av Havarikommisjonen til også å omfatte vegsektoren.* Oslo, april 2003.

Samferdselsdepartementet: *Instruks for Statens havarikommisjon for transport.* Oslo, 12.juni, 2009.

Samarbeidsavtale mellom Statens vegvesen (SVV) og Statens havarikommisjon for transport (SHT) om utveksling av informasjon m.v. i forbindelse med vegtrafikkulykker. Statens vegvesen, 14.06.2010.

Vegtrafikkloven

Vei, 2008.02: *Temarapport om tre vinterulykker*

Rådsdirektiv 94/56/EF

Weiss, CH: "Knowledge Creep and Decision Accretion", *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, Vol. 1, no. 3, 1980.

Weiss, CH & Bucuvalas, MJ: "Truth Tests and Utility Tests: Decision-Makers' Frames of Reference for Social Science Research", *American Sociological Review*, vol. 45, no. 2, 1980.

www.stortinget.no

Besøks- og postadresse:

Transportøkonomisk institutt
Gaustadalléen 21
NO 0349 Oslo

Telefon: 22 57 38 00
Telefaks: 22 60 92 00
E-post: toi@toi.no

www.toi.no



**Transportøkonomisk institutt
Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning**

- utfører forskning til nytte for samfunn og næringsliv
- har rundt 70 forskere med høy, flerfaglig samferdselskompetanse samarbeider med en rekke samfunnsinstitusjoner, forsknings- og undervisningssteder i Norge og i utlandet
- gjennomfører forsknings- og utredningsoppdrag av høy kvalitet innen områder som trafiksikkerhet, kollektivtransport, miljø, reisevaner, reiseliv, planlegging, beslutningsprosesser, transportøkonomi og næringslivets transporter
- driver aktiv forskningsformidling gjennom TØI-rapporter, Internett, tidsskriftet Samferdsel og andre nasjonale og internasjonale tidsskrifter
- deltar i CIENS, Forskningscenter for miljø og samfunn, i Forskningsparken nær Universitetet i Oslo