

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 sikkerhetstilrådinger, som leveres til Samferdselsdepartementet, og derfra oversendes til Vegdirektoratet, som er ansvarlig for lukking av sikkerhetstilrådingene; 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 sikkerhetstilrådingene har hittil vært rettet mot Statens vegvesen, men også mot Politiet og andre offentlige og private aktører.

Havarikommisjonens rapporter og tilrådingene blir selvsagt benyttet i de organisasjonene tilrådingene 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 avgjørelser, 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 tilrådingene 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 sikkerhetstilrådingene 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.