

Sammendrag:

Mellom kontroll og samarbeid: Det norske transporttilsyn

TØI rapport 1404/ 2015
Forfatter: Beate Elvebakke
Oslo 2015 87 sider

I løpet av de siste par tiårene har organisering av tilsyn og styringsmodeller for sikkerhetsarbeid i de norske transportsektorene blitt mer homogen, blant annet som følge av endringer i transportmarkedet, skiftende trender innen offentlig forvaltning og behovet for offentlig kontroll av deregulerte driftsenheter. Etter etableringen av Vegtilsynet i 2012, har alle transportgrener en form for tilsyn. Det er svært store forskjeller mellom de norske transportsikkerhetstilsynene, både når det gjelder størrelse, organisering og oppgaver. Denne rapporten gjennomgår og sammenligner operatorenes erfaringer med transporttilsyn, og diskuterer spørsmål som agencification, ansvar og sikkerhetskultur i forhold til tilsyn.

I løpet av de siste par tiårene har organisering av tilsyn og styringsmodeller for sikkerhetsarbeidet på tvers av de norske transportsektorene blitt mer homogen. Dette har skjedd blant annet som følge av endringer i transportmarkedet, og som resultat av skiftende trender innen offentlig forvaltning og behovet for offentlig kontroll av deregulerte driftsenheter. Samtidig har graden av koordinering og integrasjon på tvers av transportsektorene økt, særlig gjennom innføring av felles nasjonale transportplaner og utvidelsen av den norske Havarikommisjonen til å dekke alle transportsektorene.

Etter etableringen av det norske Vegtilsynet i 2012, har alle transportgrener nå en form for sikkerhetstilsyn. Det er imidlertid svært store forskjeller mellom de norske transportsikkerhetstilsynene, både når det gjelder størrelse, organisering og oppgaver.

Sjøfartsdirektoratet er ikke utelukkende innrettet mot sikkerhet, men forvalter en rekke oppgaver i forhold til den maritime sektoren. I motsetning til hva som er tilfelle i de andre sektorene, har dette tilsynet også outsourcet mye av det praktiske tilsynsarbeidet. Direktoratet arbeider også opp mot organisasjoner som kan velge å melde seg ut av dets jurisdiksjon, og tilsynet er derfor til en viss grad konkurranseutsatt. Regelverket som tilsynet håndhever, er hovedsakelig forankret i internasjonale avtaler.

Oppgavene til Luftfartstilsynet er tilsvarende stort sett definert av internasjonale standarder og avtaler. De utfører imidlertid sine egne tilsyn, og ansvaret deres er begrenset til sikkerhet innen sektoren.

Statens Jernbanetilsyn har et noe bredere mandat, som også omfatter markedsovervåking. Mens de tidligere hovedsakelig forvaltet nasjonale forskrifter, implementerer tilsynet nå i større grad også internasjonalt regelverk. Tilsynets antall tilsynsobjekter var tidligere relativt begrenset, men har økt etter at taubaner, tivolier og fornøyelsesparker ble lagt til porteføljen.

Vegtilsynet skiller seg fra de andre tilsynene i mange henseender. For det første er det en svært liten organisasjon i forhold til de øvrige, med bare ni ansatte. En annen markant forskjell er at tilsynet rapporterer til Vegdirektøren, som også er leder av deres eneste tilsynsobjekt. I motsetning til hva som er tilfelle innen luftfart og bane, fungerer tilsynet ikke som fagorgan for Samferdselsdepartementet. Alle de andre tilsynsmyndighetene administrerer også kritiske funksjoner i systemet i de respektive sektorene, som lisensiering og sertifisering, og oppfølging av Havarikommisjonens rapporter og anbefalinger. I vegsektoren har tilsynet ikke blitt tillagt noen slike oppgaver, og har ikke tilgang til noen former for sanksjoner dersom deres anbefalinger og forslag ikke blir fulgt opp. Dette betyr at tilsynet har fått et svært stort rom til å definere sitt eget mandat, men også at graden av «automatisk» integrasjon i sektoren er mer begrenset. Det er derfor en risiko for at de ikke vil bli oppfattet som avgjørende for driften av et sikkert vegsystem.

Tilsynene opererer, i ulik grad, innenfor et internasjonalt rammeverk, som mer eller mindre legger føringer for arbeidet. Innen luftfart og maritim sektor er regelverkene overveiende internasjonale, og dette er i økende grad også tilfelle i jernbanesektoren. I vegsektoren er imidlertid internasjonaliseringen svært begrenset. Internasjonale reguleringer regulerer luftfarten mer enn noen av de andre sektorene, og blir vanligvis betraktet som et gode, selv om det fins noen utfordringer knyttet til spesifikt norske forhold. Motsetningen mellom lokale forhold og globale krav kan i noen grad gjenfinnes i de andre sektorene.

Etableringen av de norske transporttilsynene kan sees som et uttrykk for agencification; en utvikling som skiller regulatører fra operatører, innkjøpere fra leverandører, og policy-making fra operativ aktivitet. «Agency»-modellen hevdes ofte å være mer fleksibel og effektiv enn alternativene, og kan øke troverdighet og forutsigbarhet. Men siden modellen øker graden av formalisering, kan den også medføre økt byråkrati. Samtidig er agencification forbundet med en lavere grad av politisk styring av et område.

Reguleringsregimer kan deles inn i normativ regulering, systembasert regulering og prestasjonsbasert regulering. De norske transporttilsynene benytter alle i noen grad en systembasert tilnærming, som fokuserer på prosesser og systemer, men de fleste av dem benytter også elementer fra de andre regimene, og tilhører ikke bare én av idealtypene. Den systembaserte tilnærmingen til sikkerhet henger også sammen med en endret oppfatning av ansvar, hvor den ansvarlige enheten typisk er organisasjonen, snarere enn enkeltindivider.

De norske tilsynsmyndighetene identifiserer seg alle til en viss grad med risikobasert systemtilsyn. Samlet sett var operatørorganisasjonenes erfaringer med tilsyn positive, og samarbeidet ble oppfattet å ha bedret seg over tid, muligens som et resultat av bedre forståelse av den systembaserte tilnærmingen. Operatørene viste også ofte til en økt profesjonalisering fra tilsynsmyndighetenes side, som har gjort dem mer forutsigbare. Det bedrede samarbeidet kan også delvis forklares med økt kunde-fokusering i tilsynene, en tilnærming som har vist seg å være mer gunstig for å styrke etterlevelsen enn en mer kontrollerende holdning. Avstanden mellom tilsyn og operatører var også generelt ansett å ha blitt redusert, til fordel for bedre samhandling og kommunikasjon. I den grad det var misnøye, hang dette ofte sammen med det operatørene oppfattet som mangel på forståelse for deres arbeidsforhold og rammebetingelser. Det ble imidlertid nevnt at eksterne faktorer, som for eksempel oppmerksomhet fra media eller politikere, kan påvirke tilsynenes prioriteringer, og føre til lite effektiv bruk av ressurser. Sikkerhetstilsynene påvirker

hvilken type sikkerhetsarbeid som utføres i operatørorganisasjonene, og hvordan de nærmer seg spørsmålet om sikkerhet generelt. Tilsynenes prioriteringer avviker derfor noen ganger fra dem operatørene selv ville valgt for å bedre sikkerheten.

Generelt mente alle intervjupersonene at ansvarsforhold var svært klart definert i deres respektive sektorer. Innen jernbanesektoren hadde det i en innledende fase hersket noe forvirring rundt tilsynets ansvar etter inspeksjoner, men dette spørsmålet ble nå ansett å være løst. Innen maritim sektor har innføringen av den nye skipssikkerhetsloven tydeliggjort ansvarsfordelingen ved å gi mer ansvar til rederiene. I luftfarten oppfattes internasjonale regelverk å definere ansvar tydelig, både innenfor organisasjoner og mellom ulike organisasjoner. I vegsektoren var ønsket om å avklare roller og ansvar en av beveggrunnene for å etablere et tilsyn. Selv om roller og ansvar anses som tydelig definert i dagens system, er de også omskiftelige, og fokuset på sikkerhet er underlagt begrensninger som andre samfunnsmessige målsetninger, økonomi og tradisjoner.

Viktige deler av transportsektoren har blitt omstrukturert for å legge til rette for økt konkurranse og gjennomsiktighet. I jernbanesektoren mente flere informanter at dagens organisering fremmer slike mål i større grad enn sikkerhet, og at en annen struktur ville være mer egnet fra et sikkerhetssynspunkt. Flere informanter trakk også frem at dagens system mangler noen som tar avgjørelser i tilfeller der det er uenighet mellom aktørene. Innen luftfart ble det imidlertid hevdet at dagens regelverk er tilpasset den tidligere organiseringen av sektoren, og dermed ikke alltid er dekkende i dagens situasjon.

Selv om det ikke er påvist at deregulering og økt konkurranse reduserer sikkerheten, var dette et sentralt tema for intervjupersoner innen luftfart og jernbane. Siden begge sektorer har svært høy sikkerhet, er det et visst trykk for å redusere redundans i systemet. Mangelen på ulykker kan paradoksalt nok noen ganger oppleves som en utfordring for de som arbeider med sikkerhet i organisasjonene. Innen maritim sektor var de offentlige aktørene enige om at nasjonale økonomiske interesser og sikkerhetsinteresser falt sammen når det gjaldt den internasjonale flåten, siden begge perspektiver gjør at Norge er en pådriver for strengere internasjonale regler. Når det gjaldt mindre norske fartøy, oppfattet imidlertid interesseorganisasjonene at det eksisterte en konflikt mellom økonomi og sikkerhet, og ønsket derfor en mer helhetlig forståelse av samvirket mellom sikkerhet og økonomiske rammer.

Begrepet «sikkerhetskultur» ble brukt aktivt i alle organisasjoner. Tilsynene hadde en tendens til å mene at det å påvirke sikkerhetskultur var en del av deres oppdrag. De hadde imidlertid ulike forestillinger om hvordan en slik påvirkning foregår, f.eks. gjennom å skape et fokus på sikkerhetskultur, gjennom å tilpasse regelverket på en slik måte at det gjør etterlevelse enklere, gjennom å påvirke atferd, som i sin tur kan endre kultur, eller gjennom å gi et integrert bilde av årsakskjeder som fører til ulykker. I operatørorganisasjonene ble det vanligvis hevdet at sikkerhetskultur var et internt ansvar, og at kultur, siden det er noe som går utover regler, må ha en lokal forankring. Det ble påpekt at henvisning til sikkerhetskultur noen ganger kan tilsløre reelle interessekonflikter, og at den ansvarsstrukturen som forbindes med begrepet – der organisasjonen, snarere enn individet tildeles skyld – også kan undergrave sikkerhetsarbeid.

Sikkerhetstilsynene skal sikre at risikoen innen transport holdes på et akseptabelt nivå. Det akseptable nivået er imidlertid i hovedsak ikke definert av tilsynene, og varierer mellom sektorene. Akseptabelt risikonivå er resultatet av en samfunnsmessig og politisk prosess, der flere hensyn og mål må veies mot hverandre. Mangel på ressurser ble nevnt som en hovedbarriere for sikkerhetsforbedringer innen alle sektorer, men i mange tilfeller var det snakk om ressurser som går ut over det samfunnet er villig til å betale. Tilsynenes innflytelse på disse prioriteringene ble generelt ansett for å være relativt begrenset.

I jernbanesektoren anså mange av operatørene Jernbaneverket som et hinder for sikkerhetsarbeidet, siden de fant organisasjonen ugjennomsiktig, byråkratisk og reaktiv. I tillegg mente mange at en fragmentert organisasjonsstruktur var suboptimal ut fra et sikkerhetsperspektiv. I luftfart ble sektorens høye sikkerhet sett på som en utfordring for de som arbeidet med sikkerhet, og dereguleringen og lavprisselskaper ble ansett som en potensiell trussel i fremtiden. Innen maritim sektor slet tilsynet med å dokumentere at foreslåtte sikkerhetstiltak var solide, og mente at mangel på kvalifisert personell kunne bli en utfordring i fremtiden. Blant operatører ble det nevnt at det ikke fins noen mulighet for anonym hendelsesrapportering, slik det fins i luftfarten. I vegsektoren fins det mange effektive tiltak som ikke innføres fordi de anses som uakseptable med hensyn til selvbestemmelse og privatliv.

I Sverige og Finland er det blitt opprettet felles, transportovergripende transporttilsyn. Denne løsningen har tidligere blitt utredet og avvist i Norge, men mange forventet at debatten ville dukke opp på ny. Blant tilsynene var holdningen til en slik potensiell fusjon stort sett negativ. Tilsynene mente det var begrenset potensial for forbedring på grunn av forskjeller mellom sektorer, og mulige ulemper knyttet til spørsmål som tap av kompetanse. Imidlertid har ikke dette skjedd i Sverige og Finland, i følge informantene fra det svenske Trafikverket og finske TraFi. Tvert imot mente de at den generiske kompetansen har blitt bedre som følge av tverrsektoriell læring i organisasjonen. Flere informanter fra operatørsiden var også negative til en mulig sammenslåing, dels etter å selv ha erfart svenske og finske tilsyn, eller på bakgrunn av anekdotiske bevis. Dette negative inntrykket kan imidlertid være preget av innkjøringsproblemer i de nye organisasjonene i Sverige og Finland.

Når det gjaldt forbedringspotensialer for tilsynene, ga operatørene innen maritim og jernbanesektor uttrykk for en viss bekymring for den sektorspesifikke kompetansen innen tilsynene. Flytteprosessen hadde skapt visse utfordringer innen maritim sektor, der tilsynet er nå plassert i en maritim klynge, hvor konkurransen om kompetansen er hard. På et mer generelt nivå, mente flere informanter at det er fare for at om man styrer etter tilsynenes forventninger, så kan det føre til et fokus på å overholde regler, snarere enn på et helhetlig perspektiver, og en mer helhetlig tilnærming til sikkerhet i sektorene.

Det mest grunnleggende spørsmålet er om transportsikkerhetstilsyn bidrar til å forbedre transportsikkerheten. Dette spørsmålet er svært vanskelig å besvare, men ulykkestrender i periodene tilsynsmyndighetene har eksistert, kan muligens gi noen indikasjoner. Elvik og Elvebakk (2015), sammenligner ulykkestall for jernbane og luftfart i Norge før og etter etableringen av tilsyn, og langsiktige trender i ulykkestallene for luftfart og jernbane. Etter etableringen av Luftfartstilsynet i 2000, har ingen passasjerer omkommet i sivil luftfart (med kommersielle fly) i Norge. Antall ulykker har variert mellom 0 og 5 per år, noe som er høyere enn forutsatt i henhold til den langsiktige trenden før tilsynet ble etablert. Antall omkomne i togtrafikken har vært om lag 30 prosent lavere enn forutsagt på grunnlag av tidligere

trender. Mens det ikke er noen trend for luftfarten (der antall ulykker er svært begrenset), har antall jernbaneulykker vært om lag 40 prosent lavere enn forventet ut fra trenden før Jernbanetilsynet ble etablert. I begge sektorer var imidlertid ulykkestallene allerede svært lave før tilsynene ble opprettet. Ulykkestallene kan også være påvirket av eksterne faktorer, som for eksempel dereguleringen av luftfarten, eller ettervirkningene av Åsta-ulykken i 2000. Mens vi derfor kan konkludere med at transporttilsyn bidrar til å forme sikkerhetsarbeidet i transportsektorene, er det ikke mulig innenfor rammene av dette prosjektet, å anslå hvilken effekt de har på det samlede sikkerhetsnivået.