

Sammendrag

Arbeidsrelaterte ulykker i norsk veg-, sjø- og lufttransport: roller og ansvar

TØI rapport 1567/2017

Forfattere: Beate Elvebakke, Tor-Olav Navestad & Karen Ranestad

Oslo 2017 68 sider

Denne studien utforsker myndigheters og transportselskapers kunnskap om og kilder til informasjon om arbeidsrelaterte ulykker, syn på risikofaktorer knyttet til slike ulykker, og forståelse av roller og ansvar koblet til arbeidsrelaterte faktorer og ulykker innen tre ulike transportsektorer. Hovedfunnet i denne studien er at vegsektoren ser ut til å prestere dårligere enn maritim sektor og sektor for lett innlandshelikopter på disse tre aspektene ved ulykkesforebygging. Respondentene fra vegsektoren rangerte egen innsats knyttet til forebygging av arbeidsrelaterte ulykker lavere enn respondenter fra andre sektorer. Vi har utført 19 kvalitative intervjuer med 22 eksperter fra ulike myndighetsorganer, bedrifter, ikke-statlige organisasjoner og andre aktører innen veg, sjø og luftfart. I tillegg ble et spørreskjema (N=128) sendt til representanter fra myndighetsorganer, ikke-statlige organisasjoner og ansatte fra transportselskaper i de tre sektorene. Studien oppsummerer lovgivning og myndighetspraksis, samt tanker respondenter fra de ulike transportsektorene har rundt hvilke faktorer som bidrar til risiko i deres sektorer. Til slutt foreslår studien hvordan vegsektoren kan forbedre egen praksis innen risikoforebygging ved å se til lovgivning og praksis i de to andre sektorene.

Bakgrunn og mål

Arbeidsrelaterte ulykker er ulykker som involverer transportoperatører i arbeid, både ansatte og selvstendig næringsdrivende. Transportoperatører refererer til sjåfører i arbeid, folk som jobber på skip og helikopteroperatører. Arbeidsrelaterte risikofaktorer er faktorer som kan kobles til transportoperatørers arbeidssituasjon, og som kan påvirke transportsikkerhet.

I følge ulykkesstatistikk er en betydelig andel transportulykker på veg og sjø arbeidsrelaterte ulykker, men det mangler kunnskap om sammenhengen mellom ulykker og arbeidsrelaterte risikofaktorer i transportorganisasjoner. En studie gjennomført i Norge viste at sjåfører som var «på jobb» på ulykkestidspunktet var innblandet i 36 % av dødsulykker på veg i Norge mellom 2005 og 2010 (Phillips & Meyer, 2012). Sjøfartsdirektoratet (2011) registrerte 495 sjøulykker i 2010. Omtrent halvparten av disse ble karakterisert som arbeidsulykker. Når vi ser bort fra offshore helikopter, er det nesten 20 år siden noen ble alvorlig skadet eller døde i en kommersiell passasjerflyulykke (Luftfartstilsynet, 2013a). Imidlertid har lett innlandshelikopter i flere år blitt betraktet som den mest ulykkes utsatte sektoren innen kommersiell luftfart. Innenlands helikopter i denne rapporten inkluderer ikke luftambulanse, politihelikopter, militære, utenlandske og offshore helikopter. Arbeidsoperasjoner med lett innlandshelikopter er ti ganger mer risikoutsatt enn offshore helikopter.

En viktig forutsetning for å forebygge arbeidsrelaterte ulykker er at tilsynsmyndigheter og transportselskaper anerkjenner viktigheten av arbeidsrelaterte risikofaktorer, og ser på det som deres ansvar å implementere tiltak for å forebygge disse.

Hovedformålene med denne studien er å undersøke tilsynsmyndigheters og transportselskapers:

- 1) Kunnskap om og kilder til informasjon om arbeidsrelaterte ulykker
- 2) Syn på risikofaktorer knyttet til arbeidsrelaterte ulykker
- 3) Forståelse av roller og ansvar knyttet til arbeidsrelaterte faktorer og -ulykker.

Datakilder og metoder

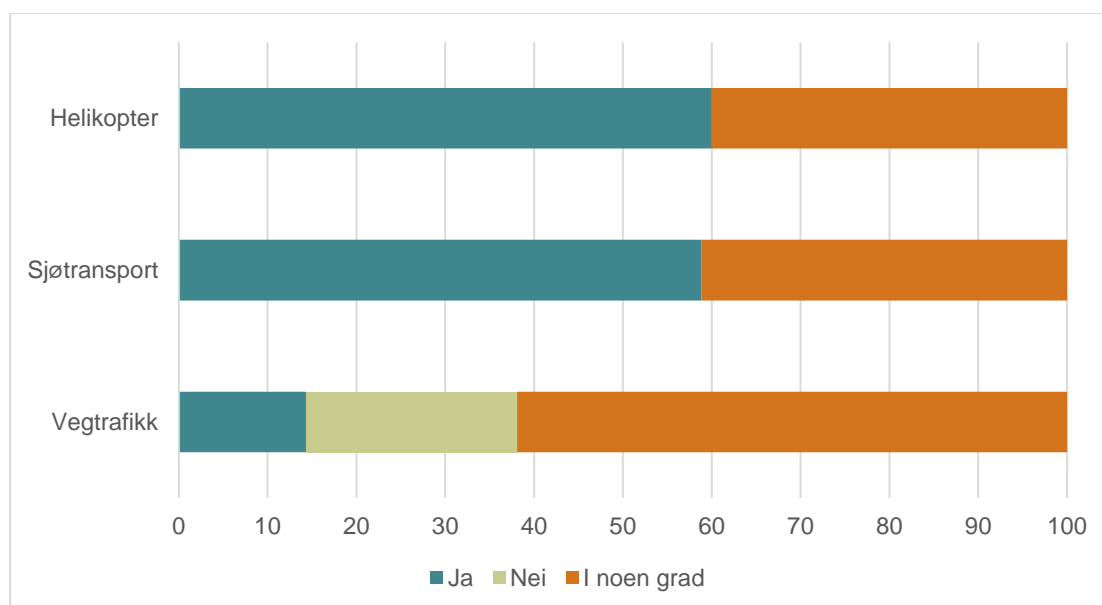
Vi har utført 19 kvalitative intervjuer med 22 eksperter for å få kunnskap om målene for studien. Ekspertene ble plukket ut fra ulike myndighetsorganer, bedrifter, interesseorganisasjoner og andre aktører innen veg, sjø og luftfart.

Et spørreskjema ble sendt til representanter fra ulike myndighetsorganer, ulykkesgranskingsgrupper, transportbedrifter, ikke-statlige organisasjoner og fagforeninger i de tre sektorene. 128 personer svarte på spørreskjemaet.

Kilder til informasjon om arbeidsrelaterte ulykker

For å forhindre arbeidsrelaterte ulykker er det avgjørende at tilsynsmyndigheter har tilgang til informasjon om forekomsten av og årsaken til ulykker. Mengden og typen tilgjengelig informasjon om arbeidsrelaterte ulykker er også viktig fordi det er usannsynlig at målrettede tiltak kan bli utviklet uten informasjon om organisatoriske faktorer som påvirker sikkerhetsutfall. Kunnskap om forekomsten av, og årsaker til arbeidsrelaterte ulykker er nødvendig for å utvikle målrettede tiltak og kampanjer, og for å evaluere effekten av tiltak. Vi finner vesentlig variasjon mellom sektorene når det gjelder dette.

I spørreskjemaet spurte vi respondenter fra myndighetsorganer hvorvidt deres organisasjoner har kunnskap om omfanget av arbeidsrelaterte ulykker i sektoren. Alt i alt svarte 38 % «Ja», 10 % «Nei», og 52 % «I noen grad». Figur S.1 viser resultatene per sektor.



Figur S.1: Kunnskap om omfanget av arbeidsrelaterte ulykker i sektoren per sektor. Prosent (N=41)

Vegsektoren er sektoren med lavest andel positive svar knyttet til spørsmålet om man kjenner omfanget av arbeidsrelatert ulykker i sektoren. Dette gjelder også for spørsmålet om man kjenner omfanget av arbeidsrelaterte ulykkesårsaker.

Tidligere studier har anbefalt at arbeidsrelaterte risikofaktorer bør inkluderes i UAG databasen, og at denne databasen bør ta med en variabel for å identifisere sjåfører i arbeid (Phillips & Meyer 2012; Nævestad & Phillips 2013). Et slikt mål vil kunne øke kunnskapen om arbeidsrelatert ulykker i vegsektoren. Informantene antydde også at datakvaliteten til Sjøfartsdirektoratets database kunne vært forbedret når det gjelder årsaker. Generelt antyder studien vår at underrapportering av arbeidsrelaterte ulykker er en vesentlig utfordring i alle tre sektorene.

Syn på risikofaktorer knyttet til arbeidsrelaterte ulykker

For å kunne fastsette og definere ansvar er det viktig å avdekke ulykkesårsaker. Studien vår antyder at flesteparten av respondentene, på tvers av sektorer, stillinger og organisasjoner, anser risikofaktorer knyttet til operatører eller hver enkelt ansatt som den viktigste årsaken til arbeidsrelaterte ulykker i sine sektorer.

Videre indikerer intervjufunnene fra alle tre sektorer at små bedrifter er en mulig risikofaktor fordi disse kanskje mangler tilstrekkelige ressurser eller kompetanse til å kunne fokusere tilstrekkelig på sikkerhet.

Siden tidligere forskning antyder at rammebetingelser kan påvirke sikkerhetsnivået i transportindustrien, inkluderte spørreskjemaet flere spørsmål som målte hvordan respondentene oppfatter at rammebetingelser påvirker sikkerhetsnivået i deres sektor. Resultatene fra spørreskjemaene fra alle tre sektorene tyder på at konkurranseutsetting ble oppfattet som den viktigste rammebetingelsen som har innvirkning på sikkerhet.

Vår tidligere forskning har også vist at antallet arbeidsrelaterte ulykker har blitt redusert i alle tre sektorer (Nævestad m.fl. 2015). Respondentene ble derfor spurt om å beskrive hva de mente var årsaken til denne reduksjonen. De mente at sikkerhetsforbedringene skyldtes målrettede tiltak fremfor tilfeldige variasjoner og samfunnstrender, spesielt pekte de på tiltak innført av bedrifter og operatører. Imidlertid hadde respondentene i vegsektoren en tendens til å vektlegge betydningen av teknisk utvikling fremfor sikkerhetsarbeidet til bedrifter og ansatte.

Forståelse av roller og ansvar

Risikofaktorer kan gi en pekepinn på hvor man bør satse på tiltak for å forhindre fremtidige ulykker, men de peker ikke nøyaktig på hvor ansvaret for ulykkene ligger. Spørreskjemaet inneholdt derfor spørsmål om hvem som har hovedansvaret for *forekomsten* og hvem som har hovedansvaret for *forebygging* av arbeidsrelaterte ulykker; ansatte, bedriftsledelsen, eller myndighetene. Ansvar for *forekomsten* av arbeidsrelaterte ulykker er knyttet til det Fahlquist (2006) kaller «blame responsibility», mens ansvar for *forebygging* er knyttet til «forward-looking responsibility».

Resultatene indikerer at hovedparten av respondentene på tvers av sektorene (55 %) mente at hver enkelt ansatt har hovedansvaret for *forekomsten* av arbeidsrelaterte ulykker, 38 % mente ansvaret lå hos transportbedriftenes ledelse, og 7 % mente myndighetene hadde ansvaret. Dette er i tråd med respondentenes syn på årsaker: Risikofaktorer knyttet til operatørene som den viktigste årsaken til arbeidsrelaterte ulykker i deres sektor. En større andel av respondenter fra myndighetsorganer mente bedriftene var ansvarlige.

Flesteparten (64 %) mente at bedriftsledelsen var hovedansvarlig for tiltak knyttet til forebygging av ulykker. Dermed hadde respondenter en tendens til å tilskrive den enkelte operatør ansvaret for forekomsten av arbeidsrelaterte ulykker («blame-responsibility»), og attribuere ansvaret for forebygging av arbeidsrelaterte ulykker («forward-looking responsibility») til arbeidsgiver. Sammenlignet med andre sektorer, la respondenter fra vegsektoren særlig stor vekt på ansvaret til den enkelte operatør.

Dette er et paradoks, siden forskning antyder at risiko for arbeidsrelaterte ulykker innen transport også påvirkes av operatørens organisasjoner og rammebetingelser (f.eks. tilsynsmyndigheter, regler og konkurranse) i disse organisasjonene (Nævestad m.fl. 2015). Dermed kunne respondentene, hypotetisk sett, gitt transportorganisasjonene mer «blame-responsibility» med tanke på arbeidsrelaterte ulykker.

Sjåførfokus i vegsektoren

I vegsektoren la informantene mer vekt på ansvaret til den enkelte operatør enn de andre transportsektorene. Informantene bemerket at per i dag ligger vanligvis hele ansvaret hos den enkelte sjåfør på grunn av Vegtrafikkloven. Denne ansvarliggjøringen av individet skiller seg fra det som er funnet i andre deler av arbeidslivet. Informantene påpekte at i henhold til Arbeidsmiljøloven, så har arbeidsgiver et omfattende ansvar for sin arbeidstakers sikkerhet, men at dette sjelden håndheves i praksis når det gjelder arbeidsrelaterte trafikkulykker. På den annen side blir Vegtrafikkloven, som plasserer alt ansvar hos sjåføren, regelmessig håndhevet gjennom kontroller og politietterforskning.

Vegtrafikkloven ser ut til å forme og juridisk sett ramme inn tillegnelsen av ansvar ved vegtrafikkulykker. Som oftest får den enkelte sjåfør skylden ved en ulykkesetterforskning, i stedet for at arbeidsgiver blir delvis ansvarliggjort. Dermed ser det ut til at ansvaret juridisk sett er vinklet mot føreren i stedet for arbeidsgiver i vegsektoren, i motsetning til hvordan ansvaret tillegges i maritim sektor, der for eksempel lovverket fokuserer mer på rederiets ansvar enn ansvaret til kapteinen.

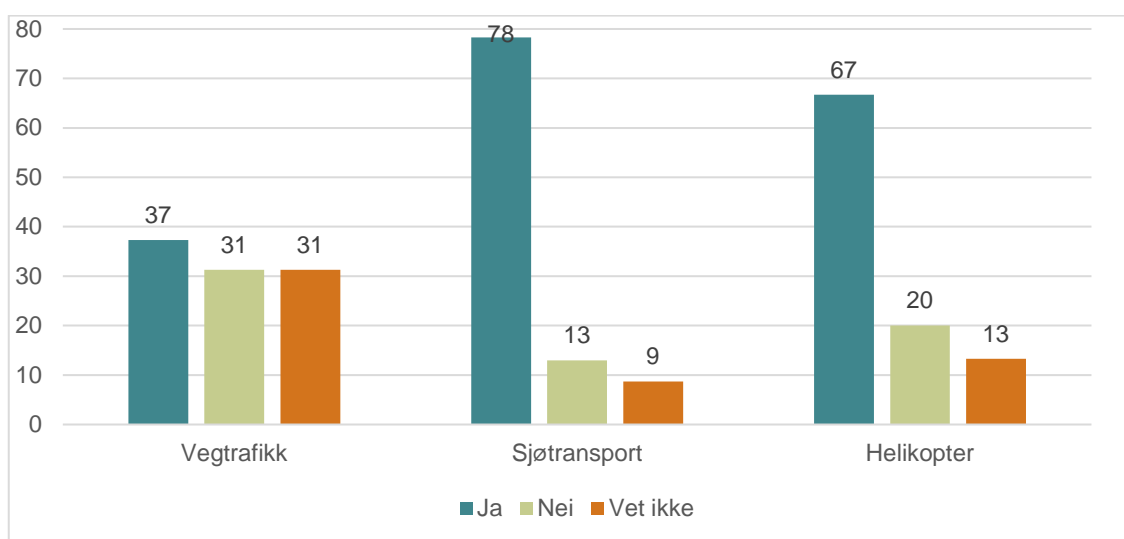
For å konkludere, ser det ut til at vegsektoren i større grad har et personfokus («person view») når det gjelder forklaring av ulykkesårsaker enn maritim sektor og innenlandshelikopter, som heller mer mot et systemfokus («system view») (Reason, 2000). En langvarig debatt foregår mellom sikkerhetsforskere, der den ene siden peker mot risikabel operatørferd for å forklare arbeidsulykker, mens andre forskere mener at risikofylt atferd i stor grad er påvirket av kontekstuelle faktorer. Reason (2000) refererer til disse to avvikende posisjonene som hhv personbasert tilnærming og systembasert tilnærming, og sier videre at hver av disse standpunktene har sin feilårsaksmodell og at hver modell gir opphav til helt forskjellige filosofier med tanke på håndtering av menneskelige feil. Ifølge persontilnærmingen er utrygge handlinger først og fremst et resultat av utilstrekkelige mentale prosesser, som glemsel, uoppmerksomhet, dårlig motivasjon, uforsiktighet, uaktsomhet og hensynsløshet. Tiltak som den personbaserte tilnærmingen ønsker å innføre vil ha som mål å redusere uønsket variasjon i menneskelig atferd, f.eks. plakatkampanjer med informasjon, prosedyrer som styrer atferd og disiplinerende tiltak. Systemtilnærmingen, på den annen side, er basert på premisset om at det er menneskelig å feile, og at menneskelige feil er å forvente. Systemtilnærmingen ser på menneskelige feil som konsekvenser av, snarere enn årsakene til, ulykker, og forklarer menneskelige feil i lys av systemiske årsaker snarere enn en feilbarlig menneskelig natur. Systemtilnærmingen gir opphav til forebyggende strategier med fokus på å bygge systemer som tolerer feil, f.eks. å innføre teknologiske, organisatoriske og kulturelle barrierer på mange ulike nivå (Reason 2000).

Uklare ansvarsforhold i vegsektoren

Noen av informantene i vegsektoren mente at ansvaret for arbeidsrelaterte ulykker ikke var tilstrekkelig tydelig definert. Andre mente at ansvaret var godt definert i teorien, men at den praktiske oppfølgingen var inkonsekvent.

De fleste informantene i vegsektoren mente at arbeidsgivere burde ta mer ansvar for de ansattes atferd. Det ble påpekt at det per i dag var sjåførene som bar på det meste av ansvaret. Dette er en tilnærming som skiller seg fra det vi finner i andre deler av arbeidslivet, der krav i Arbeidsmiljøloven i større grad legges til grunn.

I spørreundersøkelsen spurte vi om ansvaret for forebygging av ulykker var tilstrekkelig tydelig definert i gjeldende lovverk i sektoren (se Figur S.2). Totalt 56 % av respondentene på tvers av sektorer mente at ansvaret var tilstrekkelig tydelig definert, mens 21 % visste ikke. 23 % av respondentene mente at ansvaret *ikke* var tilstrekkelig tydelig definert.



Figur S.2: Er ansvaret for forebygging av ulykker tilstrekkelig tydelig definert i gjeldende lovverk i sektoren? Prosent per sektor. (N=128)

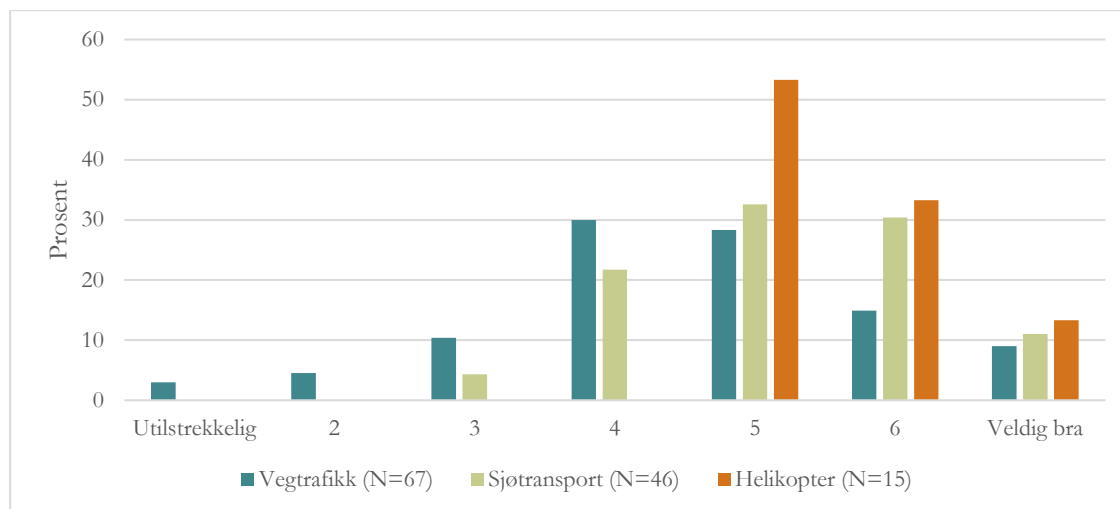
Vegsektoren skiller seg fra andre sektorer med at relativt få respondenter mener at ansvaret er tilstrekkelig tydelig definert (37 %). I motsetning til dette svarte 67 % av respondentene fra innlandshelikoptersektoren og 78 % i maritim sektor at ansvaret er tilstrekkelig tydelig definert. Vegsektoren hadde også en større andel respondenter som sa de ikke visste.

Respondentene i vegsektoren som utdypet svarene sine i fritekstfeltet pekte på forholdet mellom sjåfører og deres bedrifter og/eller kunder. Hovedbekymringen var stress eller press som et resultat av korte frister, og det at sjåfører blir holdt ansvarlig selv om de ikke er ansvarlige for å definere kjørerutene eller hastigheten. I tillegg mente flere respondenter at det (rettslige) ansvaret er et problem fordi det åpner for at andre interessenter (ledere og kunder) kan se bort fra sin innflytelse og ansvar for trafikksikkerheten. Dermed ser det ut til å være et skille mellom rettslig og praktisk ansvar i vegsektoren.

Hva kan vegsektoren lære av sjø- og luftfart?

Vegsektoren ser ut til å prestere dårligere enn maritim sektor og lette innlandshelikopter når det kommer til de tre aspektene ved ulykkesforebygging som vi har undersøkt i denne rapporten. Respondentene fra vegsektoren rangerte sin egen innsats når det gjelder å

forebygge arbeidsrelaterte ulykker som lavere enn respondentene fra andre sektorer (se Figur S.3).



Figur S.3: Hvordan vil du rangere din egen organisasjon sitt arbeid med arbeidsrelaterte ulykker på en skala fra 1 (=utilstrekkelig) til 7 (=veldig bra), per sektor. Prosent. Gjennomsnitt (N=128).

Resultatene tyder på at er behov for å tydeliggjøre ansvarsforhold når det gjelder forebygging av arbeidsrelaterte ulykker i vegsektoren. Siden en tydelig ansvarsfordeling er en forutsetning for effektiv forebygging, kan vi anta at en slik tydeliggjøring vil kunne forbedre arbeidet med forebygging av arbeidsrelaterte ulykker.

Gitt mangelen på tydelig ansvarsfordeling i vegsektoren kan det se ut til at vegsektoren kan lære noe fra lovgivningen innen maritim sektor. Resultatene tyder på at den enkelte operatør i vegsektoren bærer på et større ansvar enn ansatte i andre deler av arbeidslivet, primært på grunn av Vegtrafikkloven.

En informant mente at transportoppdrag i vegsektoren burde ta til seg noen av prinsippene fra lovverket i oljesektoren, slik at den største aktøren (aktøren som kontraherer leverandører) er ansvarlig for sikkerhet i alle leverandørselskapene. I dag er det mulig å unngå kravene i Arbeidsmiljøloven ved å hyre inn sjåfører som uavhengige leverandører. En annen mulig løsning er å stille strengere krav til uavhengige leverandører. Det å gi tansportkjøpere større ansvar for trafiksikkerhet ble også nevnt.

Mot en systembasert tilnærming i vegsektoren

Tilsynsmyndigheter i transportsektoren har beveget seg mot en mer systembasert tilnærming til tilsyn, der de introduserer 'meta-regler' som spesifiserer hvordan organisasjoner skal håndtere risiko, for eksempel ved å kreve etablering av risikostyringssystemer som inkluderer metoder og prosesser for risikovurdering (Kringen, 2009). Systembasert tilsyn fokuserer på prosesser eller systemer (May, 2007), og vurderer hvorvidt implementerte systemer er akseptable med tanke på å kontrollere for eksempel risiko. Tilsynsmyndigheter innen sjø og luftfart har en systembasert tilnærming til sikkerhet, der ansvaret er plassert hos organisasjonen fremfor hos den enkelte operatør (Elvebakk, 2015). Dette er gjenspeilet i lover og forskrifter i sjø- og luftfartssektoren, som hovedsakelig plasserer ansvaret hos arbeidsgiver og infrastruktureier.

Vegtilsynet er klar over sin rolle som et systembasert tilsynsorgan, men ser det som utfordrende å utføre systembasert tilsyn fordi vegsektoren ikke er regulert av internasjonale lover og avtaler. Videre er det utfordrende fordi Statens vegvesen for det meste følger normative regler i ulike håndbøker som er basert på tekniske spesifikasjoner fremfor funksjonsbaserte krav (Elvebakk, 2015).

Ansvar er et sentralt tema innen sikkerhetsarbeid fordi bestemmelser vanligvis plasserer ansvaret for å sikre kvaliteten til et produkt hos en aktør, og disse aktørene er igjen ansvarlige for å rapportere til tilsynsmyndigheter. Det er dermed vesentlig for tilsynsmyndigheters sikkerhetsarbeid at ansvarsforhold er klart og tydelig definert. En informant fra Vegtilsynet så på dette som en utfordring i et nylig gjennomført studie av tilsynsmyndigheter i transportsektoren (Elvebakk, 2015). Informanten fra Vegtilsynet opplevde at de hadde en begrenset mengde sikkerhetslovgivning knyttet til ledelse og styring, og at deres inspeksjoner og forbedringsforslag ble lettere forstått av ledelsen i Statens vegvesen som mest sannsynlig er mer vant til å forholde seg til organisasjons- og ledelsesverktøy enn av organisasjonen for øvrig. I tillegg var tidligere ansvarlig for å føre tilsyn hos Statens vegvesen, samtidig som de er del av Statens vegvesen organisasjonen og rapporterer til dem, noe som gjorde at de har begrenset autoritet og gjennomslagskraft når det gjelder å gi råd og pålegge sanksjoner (Elvebakk, 2015). Imidlertid ble Vegtilsynet fristilt fra Statens vegvesen i januar, 2017, og er nå et uavhengig tilsynsorgan direkte underlagt Samferdselsdepartementet (Samferdselsdepartementet, 2016, 2017). Det har vært antydnet at dette vil tillate dem å sanksjonere Statens vegvesen og følge opp regelverket på en mer effektiv måte enn de kunne da de var underlagt Statens vegvesen.

Et større fokus på en systembasert tilnærming, hvor både infrastruktureier (Statens vegvesen), transportbedrifter og kunder ansvarliggjøres for organisatoriske faktorer som kan føre til arbeidsrelaterte ulykker, vil kunne endre ansvarliggjøring fra den enkelte operatør til organisasjonene de jobber for. Et større fokus på etterlevelse av kravene i Arbeidsmiljøloven vil kunne være et steg i riktig retning.

Tiltak for å øke graden av rapportering i alle sektorer

I Sverige og Danmark har risikobaserte industrier en felles internettportal der ansatte kan melde fra om ulykker, og denne informasjonen er tilgjengelig for alle relevante offentlige myndigheter. I Norge har imidlertid alle myndighetene hvert sitt register. En informant fra maritim sektor mente at dette skarpe skillet mellom sektorer var et problem fordi det bidro til manglende læring på tvers av sektorer.

Andre tiltak som ble foreslått for å øke kompetansen på området inkluderte:

- En koordinert myndighetsinnsats for å få politiet til å forbedre sin praksis innen rapportering
- Forsøke å supplere politirapporterte data med andre kilder, slik som forskning og informasjon fra forsikringsselskapene

En foreslått tilnærming var å prøve å skape et mer komplett bilde for visse grupper, og bruke dette som grunnlag for estimater for den totale befolkningen.