

**Sammendrag:**

# **Sikkerhet på tvers i samferdselssektoren**

*Sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samferdselssektoren har tradisjonelt vært drevet sektorspesifikt. En "Sikkerhet på tvers" (SPT) - policy, hvor sikkerhetsarbeidet koordineres og samordnes bedre mellom transportgrenene, kan bidra til å avverge utilsiktede konsekvenser av sektorpolitikken. Sikkerhetstiltak mot ulykker og eventuelle hendelser eller ulykker kan få betydning for andre transportgrener enn der hvor tiltak settes inn eller ulykken skjer. Tiltakene kan føre til forflytning (migrasjon) både av risikofaktorer og trafikk (eksponeringen). Sårbarhet overfor nye og gamle typer risiko, avhengigheter mellom transportgrener, samt utfordringer knyttet til New Public Management er andre argumenter som taler for å arbeide på tvers med sikkerhet i samferdselssektoren.*

*Norske samferdselsmyndigheter må forholde seg til en rekke internasjonale sikkerhetsbestemmelser, særlig innen luftfart og sjøfart. Samferdselsdepartementet har likevel stor innflytelse på prioriteringene i de underliggende etatene gjennom budsjettildelingen over statsbudsjettet. Departementet stiller krav til sikkerhet i tildelingsbrev og instruksjer, og tilsynene i sektoren fungerer også som styringsinstrument. Videre er Nasjonal Transportplan (NTP) er godt redskap for samarbeid. Sterkere styring gjennom enhetlig tilsyn, et tydeligere fokus på sikkerhet på tvers i etatsstyringen, og etablering av en multimodal samarbeidsgruppe for sikkerhet på tvers med formål å lage en SPT-plan, er forslag til elementer i en SPT-strategi for Samferdselsdepartementet.*

## **Begrunnelser for sikkerhet på tvers-arbeid**

Rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Samferdselsdepartementet som ønsker å finne grep for å koordinere sikkerhetsarbeidet bedre slik at sikkerhet og beredskap kan ses i større sammenheng. Begrepet "Sikkerhet på tvers" (SPT) viser til en styrings- og/eller arbeidsmåte som foregår på tvers av etablerte skillelinjer. Her fokuserer vi på skillelinjer mellom de ulike transportgrenene, og behovet for samordning på tvers disse. Ordet sikkerhet brukes både i betydningen *safety* og *security*. Som grunnlag for analysen har vi gjennomført en litteraturstudie.

Vi peker i rapporten på fire viktige begrunnelser for å tenke og arbeide på tvers på sikkerhetsfeltet. En første er at sårbarhet overfor nye og gamle typer risiko krever nye typer sikkerhetstiltak. Klimaendringer med økte farer for ras og andre naturskapte ulykker samt truslene fra internasjonal terrorisme stiller nye krav til beredskap og muligheter for avlastning mellom transportgrener.

For det andre skaper intermodale transporter økt kompleksitet og større avhengigheter mellom transportgrener. Intermodale transporter, som kombinasjon av bil og jernbane blir generelt vurdert som ønskelig av politiske myndigheter for å unngå risiko og miljøbelastninger. For å håndtere den økte kompleksiteten som dette skaper er det nødvendig med kompetanse på tvers av fag- og profesjonsgrenser.

En tredje begrunnelse er knyttet til migrasjon av risiko og trafikk. Intermodalitet og koblinger mellom transportgrener vil lett kunne føre til at både tiltak mot ulykker og eventuelle hendelser eller ulykker kan få ringvirkninger til andre transportgrener enn der tiltak settes inn eller der hendelsen eller ulykken skjer. Det er mulig å tenke seg to hovedformer for slik forflytning – eller *migrasjon*; enten at selve risikofaktorene flyttes som følge av tiltak eller hendelser/ulykker, eller at trafikken (eksponeringen) flyttes som følge av tiltak eller hendelser/ulykker.

Et fjerde argument er knyttet til New Public Management (NPM) og utfordringer etter omstrukturering av offentlig sektor. Ønsket om en mer effektiv statlig administrasjon og offentlig sektor har ført til oppsplitting, utskilling, delegering og desentralisering. En rekke uønskede effekter og utfordringer som fulgte av reformene har resultert i et forsterket ønske om samordning og koordinering i det sentrale statsapparatet. Idéen om SPT er helt på linje med den generelle nytenkningen om samordning som motvekt mot uønskede effekter av NPM.

Dette feltet er nytt og tilgangen på empirisk evalueringsmateriale er begrenset. Mye forskning og utredningsarbeid gjenstår før bastante konklusjoner kan trekkes.

## Styring, samordning og ansvar i transportsektoren

De ulike transportgrenene har svært ulike tradisjoner når det gjelder sikkerhetstenkning. Dette reflekteres i institusjonelle rammebetingelser, i synet på ansvar for ulykkene og i måten sikkerhetsarbeidet drives på. Forskjellene mellom transportgrenene gjenspeiles også i det daglige. For eksempel er sikkerhetsbarrierene som er bygget inn i luftfarten ekstremt mye større enn i vegtrafikken.

Tildelingsbrev og instruksjoner viser at sektorene har en rekke fellestrekk med hensyn til mål og virkemidler, men det er også ulikheter mht forskrifter, drift osv. Det er også helt ulike juridiske regimer som regulerer ansvar i forbindelse med ulykker. Gjeldende regelverk er delvis svært forskjellig mellom transportgrenene, særlig når det gjelder security.

Internasjonale rammevilkår har betydning for sikkerhetsarbeidet som føres i samferdselssektoren i dag. Det ligger en rekke internasjonale føringer og bestemmelser innen særlig luftfart og sjøfart, mens sikkerhet i veg- og jernbanetransport er underlagt færre internasjonale regler.

Oversikt og kommunikasjon er nøkkelford for å få til sikkerhet på tvers i praksis. I en SPT-tankegang er det dessuten nødvendig å se på alle transportsystemene og sektorene under ett når man gjør ulike vurderinger knyttet til sikkerhet og

beredskap. Den enkelte samferdselsetat synes å være tettere koblet til Samferdselsdepartementet enn til de andre samferdselsetatene.

## **Styringsvirkemidler for departementet i et SPT-perspektiv**

Selv om det finnes en rekke internasjonale sikkerhetsbestemmelser som norske samferdselsmyndigheter må forholde seg til, og som begrenser deres myndighetsområde, har Samferdselsdepartementet stor innflytelse på de underliggende etaters prioriteringer gjennom budsjettildelingen over statsbudsjettet. Sikkerhet og beredskap omtales i tildelingsbrevene fra departementet til de underliggende etatene, og samferdselssektorenes overordnede plandokument, Nasjonal Transportplan, legger også klare føringer på hvordan sikkerhetsarbeidet skal prioriteres.

Innenfor et NPM-basert styringssystem med stort ansvar lagt til etatene hhv private aktører er statens tilsynsinstitusjoner et viktig styringsverktøy. Både jernbanen og luftfarten har tilsynsorganer, henholdsvis Statens jernbanetilsyn og Luftfartstilsynet. Det finnes ikke et lignende organ for vegsektoren, men spørsmålet om et eget tilsyn for veg er nå oppe til diskusjon. Det har i flere sammenhenger vært pekt på fordeler ved en sammenslåing av flere av dagens tilsyn innen transportsektoren til et felles transporttilsyn.

Nasjonal transportplan (NTP) legger grunnlaget for den langsiktige samferdselspolitikken og kan benyttes som en ramme for samarbeid. Denne planen med grunnlagsdokumenter gir en god mulighet til å se sikkerhet på tvers ettersom man kan sammenligne risiko på tvers av sektorer og trekke ut god praksis fra én sektor og overføre til en annen. NTP forplikter også alle transportgrenene til å følge nullvisjonen.

Risikoanalyser er et verktøy for å estimere og vurdere risiko. Transportetatene definerer egne akseptkriterer, dvs. vurderer hvor høy risiko som tolereres i egen transportgren. Ulik vurdering av risiko kan føre til ulike oppfatninger av forebyggende tiltak, sikringstiltak og krisehåndteringstiltak. Risikoanalyser etter et felles konsept kan derfor være et sentralt styringsvirkemiddel i STP-arbeidet.

## **En strategi for sikkerhet på tvers**

For å realisere en SPT-policy framover må en utvikle rammebetingelser som støtter opp om implementering. En effektiv policy på området kan særlig bidra til å løse utilsiktede konsekvenser av sektorpolitikken som migrasjonsproblemer. Det er departementets oppgave å se alle transportformer under ett i et makroperspektiv, og transportetatene selv har gitt uttrykk for at en større grad av koordinering mellom etatene er ønskelig.

Elementer i en sterkere departemental innsats for å få på plass en SPT-policy kan være:

- 1) Et tydeligere fokus på sikkerhet på tvers i etatsstyringen via tildelingsbrev og instruksjer.

- 2) Vekt på samordning mellom sektorenes ulike tilsyn, uavhengig av lokalisering.
- 3) Etablering av en multimodal samarbeidsgruppe for sikkerhet på tvers, eller et forum for sikkerhet på tvers.

En samarbeidsgruppe for SPT-arbeidet gir muligheter for å:

- Avgrense konkret på hvilke områder det er behov for en sterkere SPT-tilnærming og hvilke områder som ikke trenger slik koordinering.
- Skape en arena for å samordne interesser/aktører og systematisere erfaringer.
- Nedfelle gode intensjoner og sikkerhetsmål i konkrete planer/løsninger.
- Konkretisere på hvilke områder innen sikkerhet et samarbeid på tvers vil ha en gevinst.
- Samordne risikoanalyser, virkemiddelbruk og tiltak innenfor en helhetlig strategi.
- Bruke planen som en "avtale" mellom partene for oppfølging i budsjetter og handlingsprogrammer.