

- IRIS Energi
- IRIS Samfunnsforskning
- IRIS Biomiljø
- ULLRIGG Bore- og brønnsenter

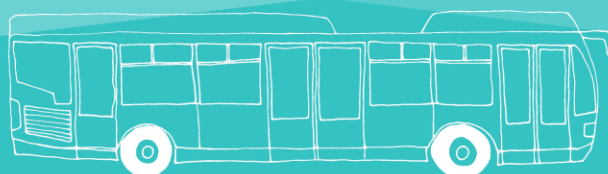
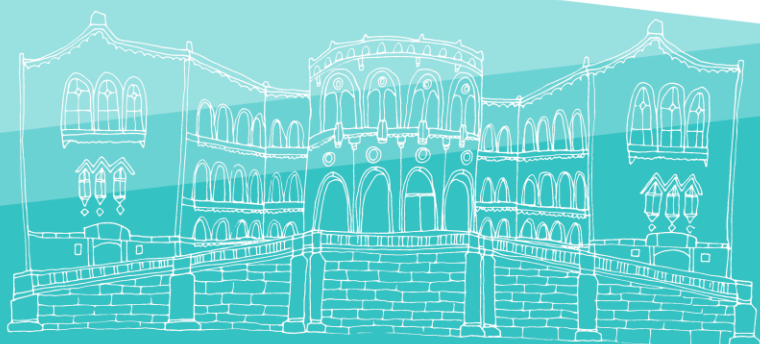


# Trafikksikkerhetsstyring i virksomheter som del av HMS-styringen

Miniscenario i trafikksikkerhet

Christian Kuran

RAPPORT – 2018/012



IRIS Samfunnsforskning



Prosjektnummer: 7351042  
Prosjektets tittel: Trafikksikkerhetsstyring i virksomheter  
Oppdragsgiver(e): Statens vegvesen  
Forskningsprogram: FoU tjenester innen trafikksikkerhet, 15/251550  
ISBN: 978-82-490-0906-0  
Gradering: Åpen

Stavanger, 10.04.2018



Christian H. A. Kuran  
Forsker



Ove Njå  
Professor, kvalitetssikrer



Einar Leknes  
Direktør  
IRIS Samfunnsforskning

©Kopiering er kun tillatt etter avtale med IRIS eller oppdragsgiver.

Vår forskning er sertifisert etter et kvalitetssystem basert på NS-EN ISO 9001 og NS-EN ISO 14001:2004

## Forord

---

Statens vegvesen og andre offentlige aktører har ansvarsområder innen trafiksikkerhetsarbeidet på norske veier og gjør mye godt arbeide. Samtidig er trafiksikkerhet er et komplekst tema, og med systemteoretisk tankegang er det nødvendig at alle som benytter veinettet også tenker med og aktivt jobber for egen og andres sikkerhet. Tungtransportbransjen i kraft av sin benyttelse av veinettet og skadepotensiale i form av kjøretøy og last kan slik sees å ha et særlig ansvar for å trafiksikkerheten. Om dette ansvaret skal eies også av de private bedriftene i transportbransjen ser vi det slik at ansvaret må integreres i den enkelte bedrifts HMS-arbeide. Vi takker Statens vegvesen for muligheten til å jobbe med dette viktige tema.

## Innholdsfortegnelse

---

FORORD .....	2
SAMMENDRAG .....	5
1. INNLEDNING .....	7
1.1 Scenariobegrepet .....	8
1.2 Regeltøyning et viktig grep i studien .....	8
2. FORTOLKNINGSRAMME .....	9
2.1 Systemteoretisk tilnærming til tungtransportbransjen .....	9
2.2 Teoretisk forankring av ISO 39001 .....	10
2.3 Regeltøyning.....	12
3. METODE.....	14
3.1 Fra ØB <sub>0</sub> til ØB <sub>10</sub> .....	14
3.2 Analyse av satsingen på NS-39001 .....	15
3.3 Pågående etnografisk studie av tungtransportbransjen.....	17
3.3.1 Evaluering av DROTTS.....	18
3.3.2 Litteraturstudie i dette prosjektet.....	19
4. HVORDAN KAN TS FÅ EN STERKERE ROLLE I HMS-ARBEIDET? .....	20
4.1 Trekk ved dagens situasjon med hensyn til TS i HMS-arbeidet – ØB <sub>0</sub> .....	20
4.1.1 Sikkerhetsstyring, internkontroll og NS 39001- potensialer .....	20
4.1.2 Erfaringsdata knyttet til implementering av NS-ISO 39001 eller trafiksikkerhetsstyring i virksomheter generelt .....	23
4.1.3 Er det tilstrekkelig å be om endringer i HMS-arbeidet for å lykkes med TS? ....	26
4.2 Foreløpige funn fra studien om regeltøyning .....	27
4.2.1 Hvor i transportkjeden foregår regeltøyning? .....	27
4.2.2 Regeltøyning i planlegging.....	29
4.2.3 Regeltøyning i forberedelse til transport .....	30
4.2.4 Regeltøyning i selve transportutførelsen .....	30
4.2.5 Regeltøyning ved lasting, lossing og lagring.....	31
4.2.6 Regeltøyning ved kontroller .....	31
4.2.7 Regeltøyning som samfunnsproblem.....	31
4.3 Hvordan kan ØB <sub>10</sub> realiseres?.....	32
4.3.1 Oppsummering av barrierer og drivkrefter.....	32
4.3.2 Anbefalinger .....	33
5. REFERANSER .....	35



## Sammendrag

---

Det å få virksomheter til å innse at trafikksikkerhet er en viktig del av HMS-arbeidet vurderes å være et viktig første skritt mot idealet om 10 år. Vi går fra det øyeblikksbildet vi ser i dag ( $\emptyset B_0$ ) til et forsøk på å beskrive en ønsket tilstand om 10 år ( $\emptyset B_{10}$ ). Hva må til for at vi skal få en slik situasjon eller tilstand, gitt den utviklingen vi ser i dag? Statens vegvesen kan bidra til at regelverket i større grad tilpasses dagens utfordringer på vegsystemet, at regeltøyende atferd og næringen i helhet blir systematisk undersøkt for å tilpasses bruk av risikoinformerte styringssystemer av trafikksikkerhet som kan fungere. Dette gir oss følgende forslag:

- Risikoreguleringen må gjennomgå i forhold til transportsektoren som helhet. Hvorfor er persontransport så forskjellig fra kommersiell godstransport med tunge kjøretøy? Her må hele sektoren vurderes.
- Øke kunnskapsgenerering på regeltøyning i transportbransjen. Regeltøyninger må oppfattes som indikator på TS-arbeidet, her kan aktører som Politiet og Arbeidstilsynet være sentrale samarbeidspartnere.
- Statens vegvesen har valgt å ikke sertifisere seg i henhold til NS-ISO 39001. Det er gjerne basert på argumenter som er fornuftige og som vi ikke kjenner til. Imidlertid er kravene til system for sikkerhetsstyring nedfelt i Vegloven, og da må enten Håndbok i sikkerhetsstyring ferdigstilles og implementeres eller en annen løsning presenteres.
- Statens vegvesen og øvrige samvirkeaktører må komme tettere på bransjen. En løsning kan være å etablere en pool med «trafikksikkerhetsrådgivere», sikkerhetsinteresserte med god bransjefaglig kunnskap som kan bidra til å løfte interessen i bransjen.
- Statens vegvesen med sitt sektoransvar kan bidra til at det etableres faglige karrierestiger innenfor trafikksikkerhet og transportsikkerhet.
- Etabler felles kurs for sektoren hvor man sikrer møteplasser for aktørene. Kurset DROTTS er et eksempel på løsning, men her vil det finnes flere andre modeller. Hvorvidt en slik kunnskapsheving må formaliseres må vurderes ut fra bransjens regeltøyende atferd.
- Jobbe for å stille reelle krav til trafikksikkerhetsstyring i HMS-arbeidet i offentlige anbudsprosesser, som har reell verdi. Det kan være sertifisering til NS-ISO 39001 obligatorisk for bransjen i offentlige anbudsprosesser.
- Forsterke innsatsen mot alvorlige regelbrudd.
- Bli mer aktiv og utprøvende, for eksempel gjennom prosjekter hvor nøkkelvirkosomheter går sammen for å finne metoder for å identifisere, utvikle og sikre bedre praksis på HMS-området.

- Kan samarbeid med bransjen være et tiltak for å avdekke bevisst regeltøyende aktører. Mattilsynet har innført en Smilefjesordning. Er det overførbart til transportsektoren?



# 1. Innledning

---

Det vegbaserte transportsystemet for gods er selve livsnerven i norsk handel, og er en viktig del av den kritiske infrastrukturen. På europeisk nivå omfatter transportsystemet en konstant strøm av varer, teknologi, verdier og tjenester. Systemet er også en arbeidsplass for millioner av mennesker.

Vi ønsker i denne studien å ta opp trafiksikkerhetsstyring som del av HMS-arbeidet i virksomheter. Vi bygger delvis på vår studie av potensialet til NS-ISO 39001 *Styringssystemer for trafiksikkerhet* som et trafiksikkerhetstiltak i Norge (Njå et al., 2015). Mange av kjøreturene vi foretar oss er knyttet til arbeid, og det skjer mange ulykker i forbindelse med disse kjøreturene. Ifølge UAG-rapporter involverer 41 % av dødsulykker på veg i Norge minst én bilfører som har kjørt i, til eller fra arbeid (Phillips & Meyer, 2012). Det ligger et potensiale i å forebygge ulykker gjennom å bevisstgjøre virksomheter om at trafiksikkerhet er en del av deres HMS-arbeid.

Virksomheter som British Telecom mener at satsing på trafiksikkerhetsstyring har gitt vesentlig effekt for dem (Wallington, Murray, Darby, Raeside, & Ison, 2014). I sin studie har de ikke sammenholdt sine resultater med den generelle nedgangen i antallet trafikkuulykker i Storbritannia i den samme perioden. Det å isolere effekter fra organisatoriske tiltak, så som implementering av styringssystemer for trafiksikkerhet, er svært vanskelig. Vi har selv gjort studier i den kommersielle godstransporten og funnet positive holdninger til effekten av HMS-arbeidet. Av virksomhetene som besvarte vår undersøkelse hadde 26,5 % erfart alvorlige hendelser (drepte eller hardt skadde) de siste 10 årene (Njå & Fjelltun, 2010). HMS arbeidet ble ikke bare forbundet med positive holdninger, hvor en faktor som fremkom i analysen var at HMS arbeid reduserer motivasjon.

Et annet viktig aspekt er å avklare innholdet i begrepet arbeidsrelatert kjøring, avdekke omfanget av dette og se det i forhold til ulykkesproduksjon. Her vil ikke vår studie kunne svare ut dette, men vi er innenfor arbeidsrelatert kjøring og vektlegger tungtransport. Trafiksikkerhet som et HMS-tiltak i organisasjoner er i økende grad på agendaen i Europa, bl.a. gjennom initiativ fra European Transport Safety Council og European Safety and Health Agency (Nasjonal Transportplan 2010-2019 ). Vi har tatt utgangspunkt i problemstillingen:

## **Hvilken rolle kan trafiksikkerhet få i HMS-arbeidet i tungtransportbransjen?**

En gjennomgang av litteraturen på ulykkes- og skadereduksjon i tungtransportbransjen nevnes følgende kritiske størrelser: sikkerhetstrening, ledelsens forpliktelse til arbeid med trafiksikkerhet, ruteplanlegging, organisasjonsstørrelse, frakttype, arbeidstakerdeltakelse, insentiver, og sikkerhet og arbeidspolitikk (Mooren, Grzebieta, Williamson, Olivier, & Friswell, 2014). Andre egenskaper forbundet med reduserte skadefrekvenser var; risikoanalyse og korrigerende tiltak, tidligere sikkerhetsbrudd, ulykker eller nestenulykker, kjøretøyforhold eller fysisk arbeidsmiljø, kjøretøyteknologi, rekruttering, lønns- og godtgjørelsessystemer, kommunikasjon/støtte, sikkerhets- eller kvalitetsstyringsakkreditering, økonomisk ytelse og arbeidstakerens egenskaper og holdninger (Hughes, Anund, & Falkmer, 2016).

Nævestad viser til at Den europeiske unionen (EU) gradvis løfter restriksjoner på utenlandske transportører involvert i innenlands godstransport (kabotasje) og at liberaliseringen av nåværende kabotasjeregler kan ytterligere øke andelen utenlandske lastebiler på norske veier. Sikkerhetsutfordringene synes å være at utenlandske sjåførere mangler erfaring med (kompetanse) å kjøre på norske veier, dvs. utfordringer knyttet til norske særtrekk, for eksempel føreforhold (Nævestad, 2017).

## 1.1 Scenariobegrepet

Begrepet scenario kan referere til en framskrivning av data, et framtidsscenario, et øyeblikksbilde basert på tilgjengelig empiri eller et tankeeksperiment. Vi går fra det øyeblikksbildet vi ser i dag ( $\emptyset B_0$ ) til et forsøk på å beskrive en ønsket tilstand om 10 år ( $\emptyset B_{10}$ ). Hva må til for at vi skal få en slik situasjon eller tilstand, gitt den utviklingen vi ser i dag? Med en sterk kopling til næringen gjennom kurs-aktivitet (Driftsoptimalisert transport og trafikksikkerhetsstyring – DROTTS), PhD-studium (Regeltøyninger i transportsektoren) og litteratur for øvrig, beskriver vi øyeblikksbildene, dvs. vi får en forestilling om trafikksikkerhetsarbeidet i næringen. Vår forståelse av scenariobegrepet er derfor et som kombinerer både empirisk basert øyeblikksbilde og tankeeksperiment. Et systemteoretisk perspektiv er vår fortolkningsramme. Vi ser vegtrafikken og transportsystemet i sammenheng, hvor Nancy Leveson (2011) sin fortolkning av sikkerhet som kontrollaktivitet er grunnlaget for våre anbefalinger.

## 1.2 Regeltøyning, et viktig begrep i studien

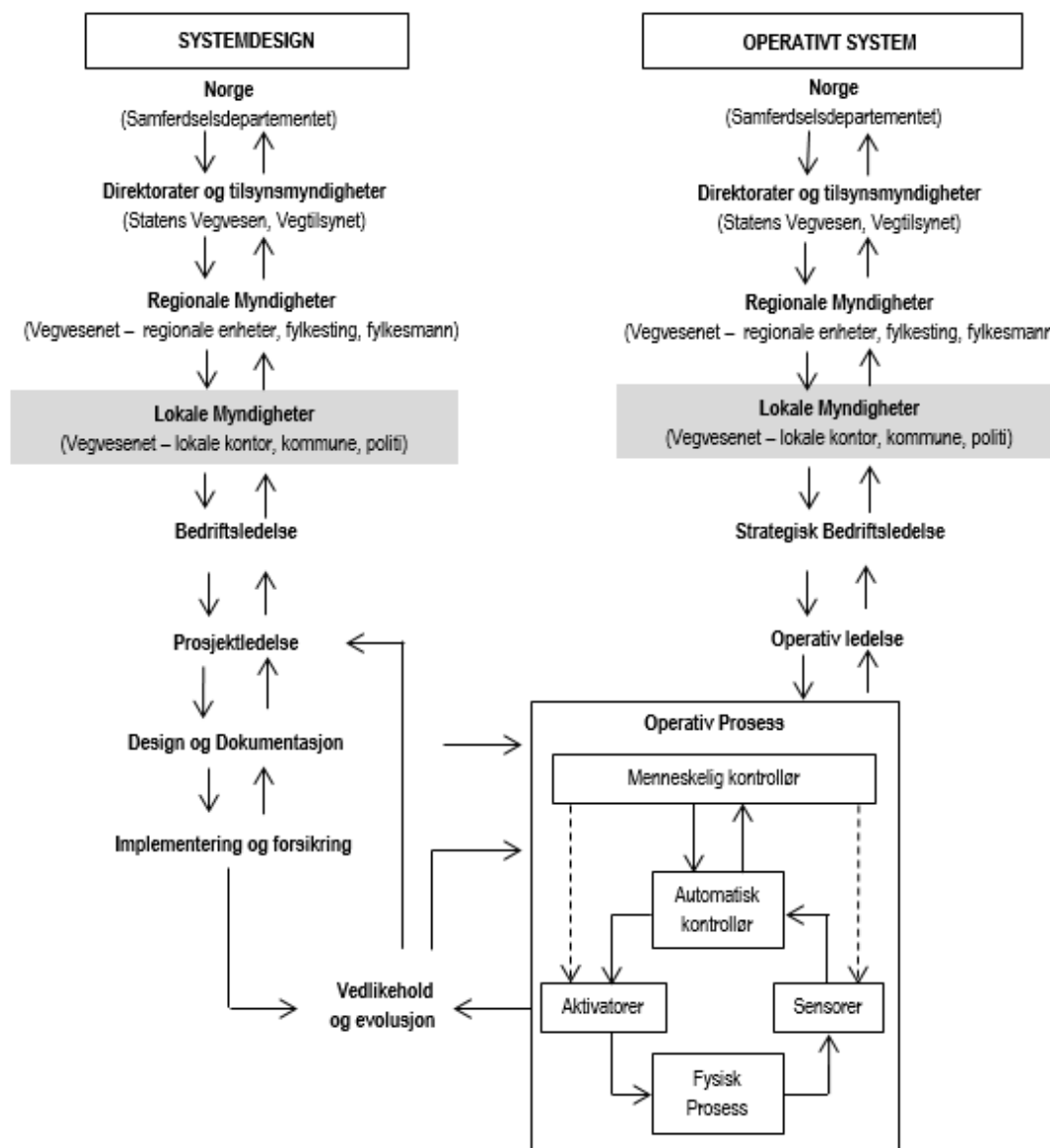
Datainnsamling blant tungbilførere påviste store ulikheter i arbeidsforhold for norske og utenlandske sjåførere (Garder og Stensby 2013). En hypotese er at økonomisk press på tungtransportbransjen fører til økning i regeltøyende og regelbrytende atferd blant aktørene i sektoren. Sjåførene som er i den skarpe enden av transporten blir ofte forbundet med useriøsitet, men vår hypotese er at regeltøyning skjer i hele systemet og at apparatet som skal fange opp denne atferden ikke er rustet for dette.

## 2. Fortolkningsramme

I dette kapitlet redegjør vi for en systemteoretisk tilnærming til tungtransportbransjen og for regeltøyning som teoretisk fenomen.

### 2.1 Systemteoretisk tilnærming til tungtransportbransjen

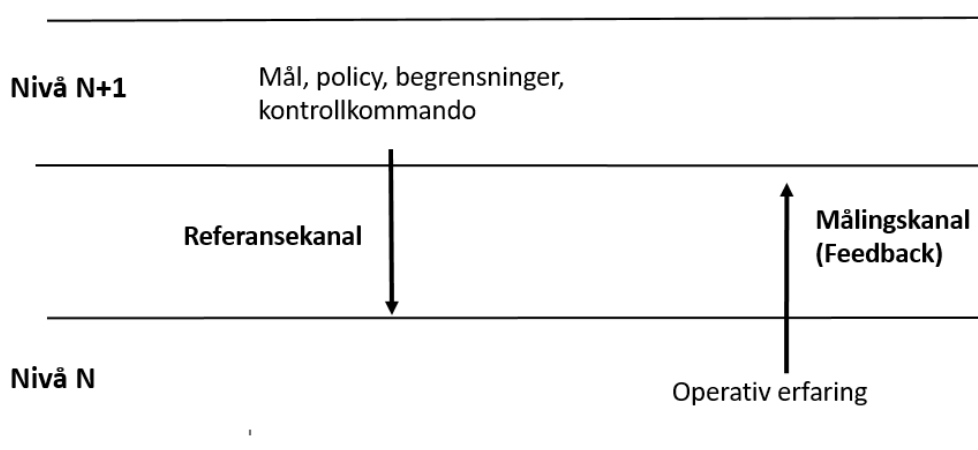
Tungtransportbransjen anses å være en farlig arbeidsplass. Flere forskere har tatt til orde for en reform av bransjen understøttet av en systemteoretisk tilnærming, der innsatsen for å forstå ulykkesårsaker bør inkludere faktorer utenfor sjåføren av kjøretøyet, og da på flere nivåer i bransjen (Newnam, Goode, Salmon, & Stevenson, 2017). Vi velger å se kommersiell godstrafikk med tunge kjøretøy med systemteoretiske briller.



Figur 2-1 Hierarkisk kontrollmodell for Tungtransportbransjen

Systemteori er en serie av teorier som tar sikte på å opprettholde og håndtere sikkerhet i komplekse sosiotekniske systemer. Systemteori viser således forholdet mellom ulike komponenter i et system og deres uventede samspill som forårsaker uventede konsekvenser. Systemteori blir benyttet av flere transportforskere i analyser av sikkerhet og ulykker i vegtrafikksektoren (Scott-Parker, Goode, & Salmon, 2015; Young & Salmon, 2015). Det etableres hierarkiske modeller som illustrerer kontroll gjennom begrensninger som pålegges nedover fra et nivå til et annet, for eksempel fra vegmyndigheten til transportøren. Monitorering, tilbakemelding, vurdering og korrigerende tiltak er sentrale begrep i modellen (Salmon og Lenne 2015).

Systemteori er basert på to prinsipper: En hierarkisk kontrollstruktur, illustrert i figur 2-1, og at sikkerhet som fenomen oppstår når kontroll og feedback mellom to nivå i systemet er informert av hverandre, illustrert i figur 2-2 (Leveson, 2011). Systemteori ser sikkerhet som en fremvoksende egenskap i systemet, og ikke som en oppsummering av pålitelige komponenter og handlinger i en lineær årsakskjede. Videre betraktes integrerte sosiotekniske systemer helhetlig hvor forholdet mellom tekniske, organisatoriske og sosiale aspekter må kontrolleres.



Figur 2-2: Nivå, kontroll og feedback (Leveson, 2011)

## 2.2 Teoretisk forankring av ISO 39001

Norsk standard NS-ISO 39001:2012, *Styringssystemer for trafiksikkerhet*, plasserer ansvaret for trafiksikkerhet i den enkelte organisasjonen (Standard Norge, 2012). Standarden bygger på prinsippet om høypålitelige organisasjoner (HRO), hvor amerikanske forskere som Karl Weick, Todd LaPorte og Karlene Roberts la grunnlaget på slutten av 1980-tallet ved å studere høyrisiko-organisasjoner som for eksempel kjernekraftindustrien, hangarskip og luftfart (La Porte & Consolini, 1991; Roberts, 1990; Weick, 1987).

Standarden legger til grunn et systemperspektiv på trafiksikkerhet. I dette ligger det en egenskap som skapes gjennom samspillet mellom bl.a. vegen, kjøretøy, brukerne, nødetater og omgivelser. Njå, Bjelland og Braut (2015) konkluderte med følgende:

#### Forutsetninger for implementering:

- Det finnes et trafiksikkerhetspotensiale for bedriftene ved å erkjenne eget behov for trafiksikkerhetsstyring. Tiltak for å øke kunnskap kan være informasjonskampanje rettet mot virksomheter, etablering av trafiksikkerhetsforum og etablering av en pool av TS-rådgivere.
- Arbeid med trafiksikkerhet må oppfattes som meningsfullt for virksomhetene for at de skal ønske å delta. Det synes derfor å være behov for:
  - o tiltak som øker virksomhetenes forståelse av egne behov for styring av trafiksikkerhet,
  - o tiltak som styrker ledelsesengasjement,
  - o formidle gode eksempler/suksesshistorier, og;
  - o krav fra kunder og insentiver gjennom standardiseringssystemet.
- «Kunder» er et viktig element. Dersom kundene etterspør standarden, vil den bli implementert.
- Innholdet i begrepet arbeidsrelatert kjøring må avklares, inkludert omfanget av dette, og det må ses i forhold til ulykkesproduksjon.

#### Implementering:

- Det finnes «nøkkelvirksomheter», eksempelvis Statens vegvesen, Politiet og Arbeidstilsynet. Disse må og bør fremstå som gode rollemodeller.
- Våre respondenter var klar på at det finnes useriøse aktører i vegtrafikken, uten at vi har gått dypere inn i hva begrepet innebærer. Respondentene mente at de useriøse aktørene er i mindretall, men de bidrar til høyere risiko på vegene. NS-ISO 39001 kan gjøre det vanskeligere å operere i vegtrafikken med «useriøs tilnærming» til trafiksikkerhet.

#### Effekter av implementering:

- Implementeringen vil i første rekke påvirke virksomhetenes prosedyrer og rutiner, men vi ser også for oss at individet speiler de prosedyrer og rutiner som oppfattes som meningsfulle på jobb over i sin private kjøring.
- Effekten av standarden vil best kunne måles med intermediære effekter. Eksempler kan være økt trivsel på jobb, redusert drivstofforbruk i virksomheten, reduserte servicekostnader, redusert trafikkbelastning på vegnettet, bedre kjøremateriell på vegene, økt bruk av sikkerhetsutstyr, bedre fartstilpasning og generelt mer kunnskap om trafiksikkerhet blant vegbrukerne.
- Implementering av standarden kan øke forståelsen for trafiksikkerhet generelt og gi læringseffekter som kopler HMS, arbeidsmiljø og trafiksikkerhet.

#### Statens vegvesens rolle:

- Statens vegvesens implementering av NS-ISO 39001 i egen virksomhet må gis høy oppmerksomhet. Implementering av standarden i Statens vegvesen bør

koples til et opplegg for følgeforskning. Dette vil danne et mer konkret grunnlag for å vurdere trafikkikkerhetseffekten av standarden på lengre sikt.

- Statens vegvesen kan bidra i utrulling av standarden som del av HMS-systemet i virksomheter.
- Lovverk og forskrifter bør tilpasses et risikoinformert styringsregime, som igjen vil forenkle implementering av NS-ISO 39001.
- Statens vegvesen kan bidra til å skreddersy pakker (styring av trafikkikkerhet) til ulike næringer
- Statens vegvesen kan tilrettelegge for samarbeid mellom ulike virksomheter.

## 2.3 Regeltøyning

Blant de politiske og profesjonelle aktørene i Norge har kombinasjonen av de to faktorene deregulering av markedet og økningen av internasjonal konkurranse, ført til en økende bekymring for god oppførsel i transportvirksomhetene. Regeltøyning i transportbransjen er samtidig lite studert, og reguleringsorganene har en tendens til å anta at regelverk vanligvis følges (Bråten, 2013; Njå, Braut, & Vika, 2012). "Regler og lover blir aldri fulgt til punkt og prikke praktisk talt" (Rasmussen & Svedung 2000:13). Det er mulig å hevde at tøyningen av sikkerhetsrelaterte regler i kommersiell transportsektor er i ferd med å øke (Njå, Braut, Vika 2012), og at dette er et alvorlig samfunnsproblem.

Den første uken i september 2015 medførte en utvidet kontroll av 700 tunge kjøretøy at 225 av lastebilene ikke fikk lov til å fortsette på grunn av sikkerhetsbrudd. I uke 26 samme året sjekket Vegvesenet og Politiet 655 kjøretøy på Laner og Østerholtheia kontrollstasjon i Norge. Av disse fikk 113 kjøreforbud grunnet sikkerhetsbrudd, med rettslige følger for 26 sjåfør<sup>1</sup>. I uke 38 ble 282 tungtransportkjøretøy kontrollert i Nord-Trøndelag. 91 av disse manglet nødvendig utstyr eller var i strid med sikkerhetsforskriften, 74 fikk kjøreforbud<sup>2</sup>.

At regeltøyning samtidig er både et etisk og emisk begrep kompliserer noe (George, Bennett, Belfer Center for, & International, 2005). Som et emisk begrep, brukes regeltøyning på folkemunne i ulike eufemismer, for eksempel «Å dra i strikken», «kutte hjørner» eller «bruke triks i ludo». Alle disse er måter å formidle fenomenet på som ikke nødvendigvis passer inn i den akademiske forståelsen av begrepet. Forskning slik den står i dag mangler forklaringer på hvilke faktorer som må være til stede for at profesjonelle benytter seg av regeltøyende atferd og forklaringer (Sekerka & Zolin, 2007:4).

«Å tøye reglene» som etisk begrep er definert i faglitteraturen. Regeltøyning som begrep er kjent i rettsosjologien (Canales 2011), og kan defineres som følger: "Regeltøyning innebærer en beslutning om å gå rundt de formelt fastsatte forpliktelsene ved ikke fullt ut å følge en regel, krav, prosedyre i sin helhet" (Sekerka & Zolin, 2007).

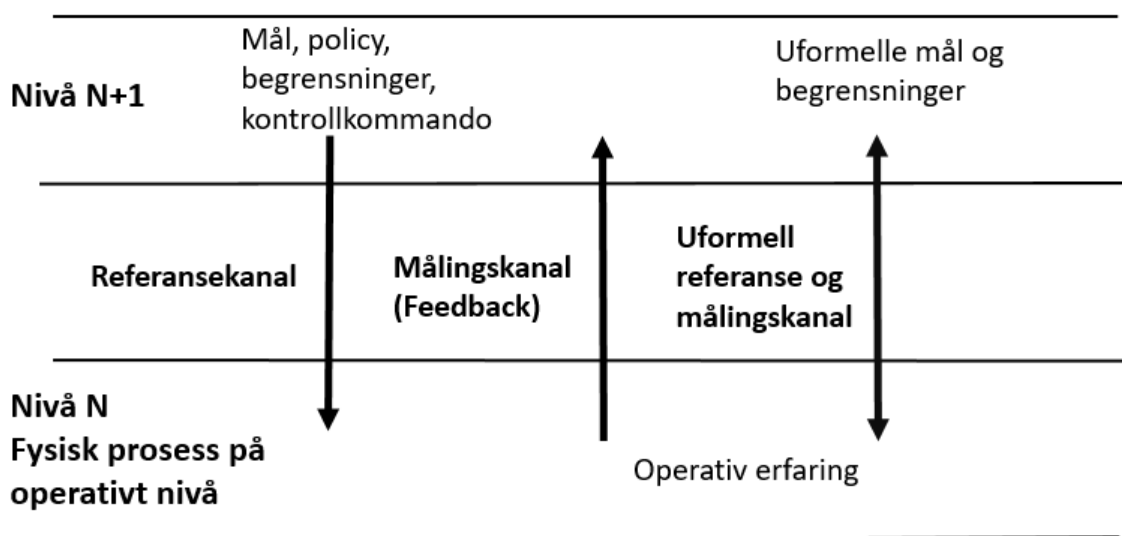
---

1 <https://www.klikk.no/tungt/transportmagasinet/article1618933.ece>

2 <https://www.lastebil.no/Aktuelt/Nyhetsarkiv/2015/Kontroller-For-mange-vogntog-faar-kjoereforbud>

For eksempel: Hvis en sjåfør av en lastebil bevisst kjører 20 minutter lenger enn den tildelte tiden innenfor kjøre- og hviletidsreglene for å rekke en ferge ville dette kunne betegnes som å tøyne regelen.

Det er to problemer med denne definisjonen. For det første forutsetter den at regeltøyeren både har kunnskap om, og hensikt om å tøyne strikken, og «gå rundt» en regel eller uttalt forpliktelse for at hans eller hennes handlinger skal kvalifisere som regeltøyning. Dermed utelukker definisjonen både forsettlig og ikke-forsettlig mangel på kunnskap om regel eller forpliktelse. Dette kan være problematisk når regeltøyerer ikke har oversikt over et regelverk som oppleves som diffust og unødvendig. Samtidig så unnskylder ikke uvitenhet om sikkerhetsrelaterte regler og forskrifter, regeltøyning eller regelbrudd hvis det oppdages under kontroll eller revisjon. For det andre så problematiserer definisjonen ikke at tøyning av regler har en svært subjektiv komponent. Den samme handlingen som er beskrevet som kun regeltøyning i et transportselskap, kan betraktes som regelbrudd av en kontrollinstans.

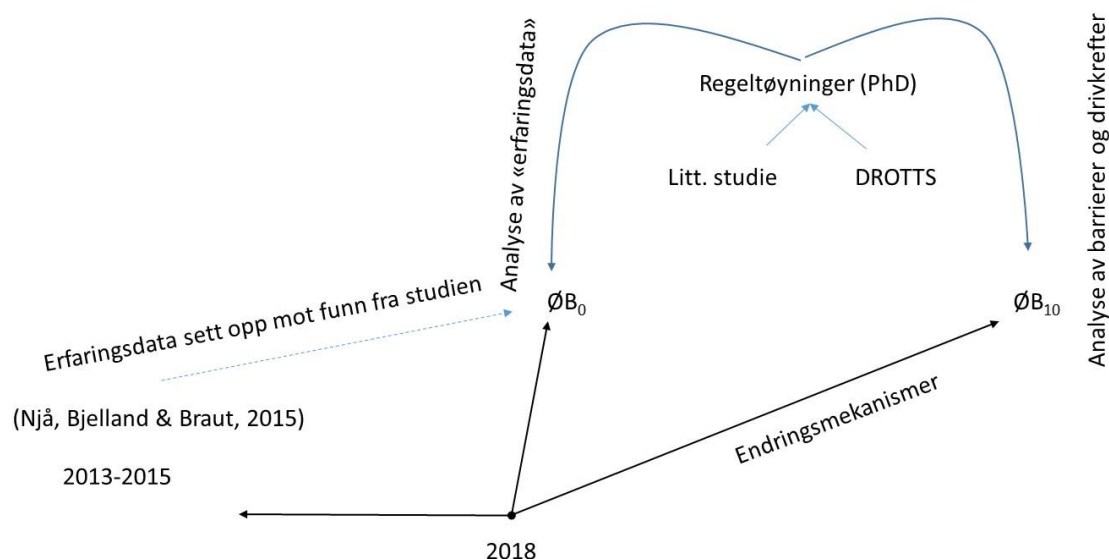


Figur 2-3 Nivå og kontroll med uformell referanse og måling

Vi mener at regeltøyende atferd også kan tenkes som en fremvoksende egenskap i sosiotechniske system på samme måte som sikkerhetsbegrepet. Figur 2-3 er den samme som 2-2, men med en uformell referanse og tilbakeføringskanal som illustrerer hva vi mener foregår i tungtransportbransjen i dag. Forventinger om å levere varer i tide og innenfor stramme økonomiske rammer kommuniseres parallelt mellom nivåer i bedriftene og fører til en operasjonell erfaring der regeltøyning er vanlig, og at ledelser erkjenner dette som en konsekvens av realitetene til bransjen.

### 3. Metode

Vårt miniscenario er blitt studert og analysert ut fra to hovedretninger. Den ene retningen bygger på våre resultater fra BEST-prosjektet «Trafikksikkerhetspotensialet i Norsk Standard NS-ISO-39001», hvor vi kommenterer faktorene i implementeringsmodellen. Den andre retningen er knyttet opp mot det pågående doktorgradsprosjektet som ser på regeltøyninger i kommersiell godstransport med tunge kjøretøy på veg, se figur 3-1.



Figur 3-1 Metodisk tilnærming til miniscenario

Problemstillingen vår er: Hvilken rolle kan trafikksikkerhet få i HMS arbeidet i tungtransportbransjen?

I dette kapitlet viser vi hvordan vi tenker oss at øyeblikksbildet ( $\text{ØB}_0$ ) vi ser nå i 2018, kan utvikles til øyeblikksbildet om 10 år –  $\text{ØB}_{10}$ . Det handler ikke om hva som vil skje eller hvordan verden kommer til å se ut om 10 år, men det er en framstilling av våre funn fra studier som pågår, hvor vi ønsker å trekke ut viktige størrelser (indikatorer) som kjennetegner regeltøyninger i transportsektoren. Disse regeltøyningene vil som regel oppfattes som trusler mot trafikksikkerheten, selv om det finnes lite systematisk datainnhenting som bekrefter eller avkrefter dette.

#### 3.1 Fra $\text{ØB}_0$ til $\text{ØB}_{10}$

Det er vanskelig å beskrive dagens situasjon, dvs  $\text{ØB}_0$ , når det gjelder TS-arbeidet i virksomhetene. Tungebilførere er generelt dyktige sjåførere, bedre enn gjennomsnittstrafikanten. Slik sett blir bidraget til ulykkesproduksjonen vanskeligere å beskrive enn å presentere holdninger og meninger blant mennesker involvert i sektoren og inntrykk gjennom observasjoner i bransjen. Ulykkesstatistikker og vitenskapelig litteratur gir en pekepinn på hvordan sektoren fungerer. Vår studie fra 2015 (Njå et al.,



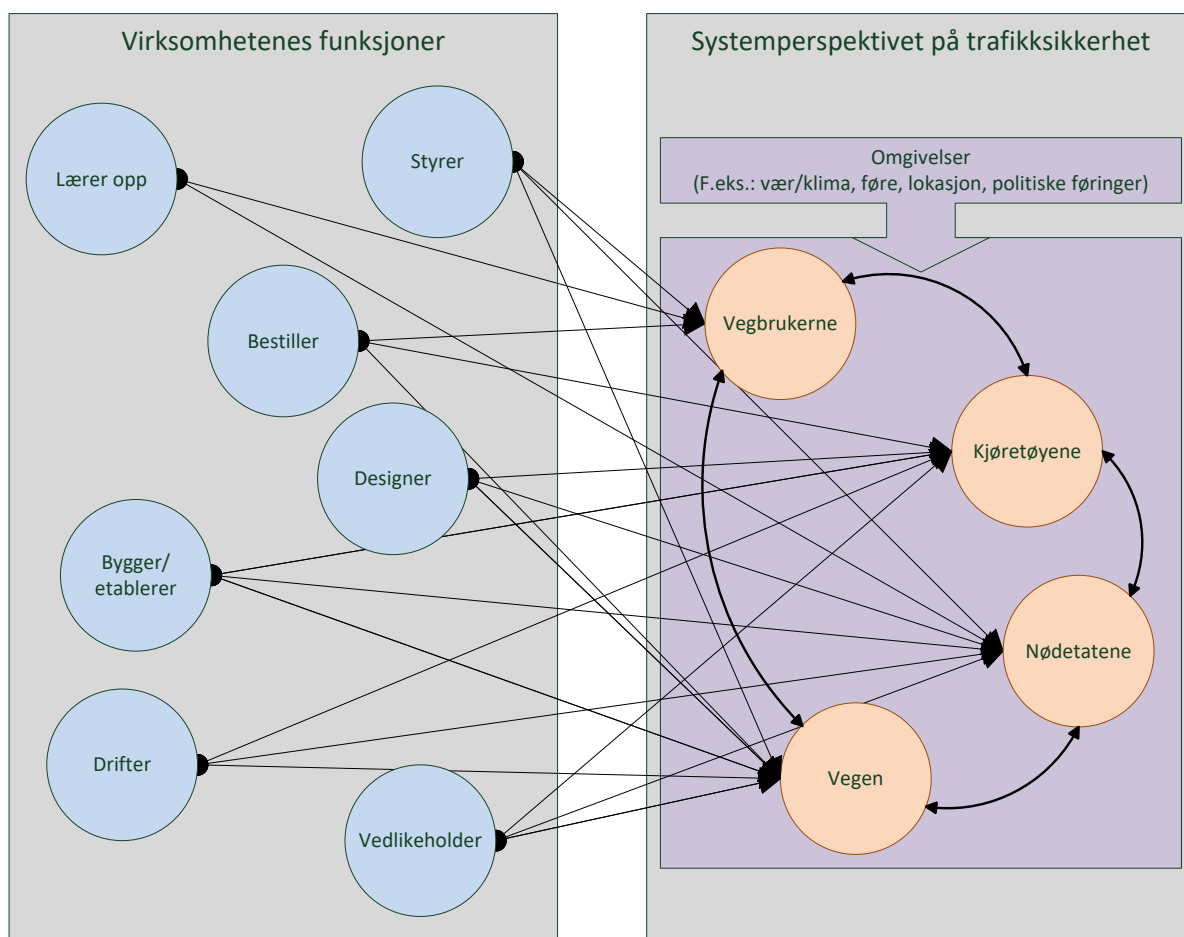
2015) hadde et veldig normativt preg om hvordan trafiksikkerhet kunne implementeres i virksomheter, selv om våre intervjuer med kollektivnæringen, dagligvaregrossisten og hjemmetjenesten først og fremst hadde arbeidspraksis som tema. Likevel var Delphi-studien rettet mot eksperter i næringen en fremtidsstudie om hvordan NS-ISO 39001 kunne implementeres i sektoren. Studien var rettet mot relevante virksomheter og vi innhentet data på ulike måter for å sikre triangulering.

Når vi nå kombinerer materialet fra 2015 med empiri fra PhD-studiet, som også inkluderer erfaringer fra kurset DROTTS, vil vi hevde at vi har et inntrykk eller forestilling av bransjen. Variasjon og omfang på trafiksikkerhetsarbeidet som del av HMS-styringen har vi derimot ikke like god innsikt i enda. Alt kompliseres med det store antallet aktører, de ulike nivåene som griper inn i hverandre og reguleringen som gir så store rom for tilpasninger. Omfang og variasjon ville vært sentrale størrelser for å fremstille den ideelle beskrivelsen av ØB<sub>10</sub> på en troverdig måte. I dette arbeidet må vi derimot begrense oss til å beskrive noen endringsmekanismer som kan fasiliteres av Statens vegvesen.

### **3.2 Analyse av satsingen på NS-39001**

Studien vi gjorde for Statens vegvesen i 2014 og 2015, hadde som målsetting å avdekke potensial for trafiksikkerhetsstyring ved å implementere ny standard NS-ISO 39001 (Njå, Bjelland & Braut, 2015).

Standarden har et systemperspektiv på trafiksikkerhet. Grovt sagt betyr dette at trafiksikkerhet sees som en egenskap av trafikksystemet som helhet. Dette systemet inkluderer mange elementer, f.eks. (men ikke begrenset til): vegene, kjøretøyene, vegbrukerne, beredskapsstatene og interaksjonene mellom disse elementene. Kombinasjonen av å inkludere arbeid med trafiksikkerhet i virksomheters HMS-arbeid og standardens systemperspektiv åpner for et komplekst nettverk av muligheter, avhengig av hva den enkelte virksomhet arbeider med. I figur 3-2 nedenfor gjorde vi et forsøk på å illustrere dette komplekse «mulighetsbildet», som vi i denne rapporten vil kople opp mot erfaringer vi har skaffet oss etter at rapporten ble publisert.



Figur 3-2 Ulike virksomheters funksjoner relatert til elementene i vegtraffikksystemet

Felles for alle virksomhetene er at de kan styre og lære opp egne ansatte innenfor trafiksikkerhet. Videre har de fleste virksomhetene egne kjøretøy som de kan påvirke, samt at de bestiller/anskaffer transporttjenester fra underleverandører, hvor de kan stille krav til leveransene. Vi kan tenke oss at en dagligvaregrossist vil ta ansvar for opplæring av sine sjåførere og samtidig utøve styring ovenfor sjåførene for å oppnå ønskede resultater. Grossisten bestiller vedlikeholdstjenester på sine kjøretøy og underleverandører. Grossisten vil påvirke flere elementer i vegsystemet, kanskje i første rekke vegbrukerne og kjøretøyene.

Et annet eksempel er hjemmetjenesten i norske kommuner. Kommunen har et ansvar for opplæring og styring av sjåførere, de er en stor bestiller/kjøper av kjøretøy og de både drifter og vedlikeholder kjøretøyparken sin. De vil også påvirke minimum to elementer i vegsystemet: vegbrukerne og kjøretøyene. Det finnes virksomheter som designer, bygger/etablerer, drifter og vedlikeholder elementer i vegsystemet. Hos disse virksomhetene vil bedre kunnskap om trafiksikkerhet kunne bidra til en sikrere teknisk infrastruktur. Statens vegvesen er det viktigste eksempelet og deres påvirkningskraft må være vår viktigste del av denne studien. For virksomheten (hvem enn dette måtte være) betyr implementering av NS-ISO 39001 at det må tenkes «traffiksikkerhet i alt vi gjør», med en tydelig forankring og engasjement hos virksomhetens øverste ledelse.

### 3.3 Pågående etnografisk studie av tungtransportbransjen

Det pågående PhD-prosjektet skal bidra til økt forståelse av ulike aktørers handlinger i den kommersielle godstransporten på veg. Prosjektet utforsker hvorvidt tøyning og brytning av regler forekommer i sektoren, og overordnet problemstilling for PhD-prosjektet er: *Hvorfor og hvordan tøyes og brytes regler i tungtransportsektoren, og hvilke konsekvenser for trafikksikkerheten har aktører i bransjens regeltøyende atferd?*

Det er en generell antakelse i transportbransjen at regeltøyning foregår, at det er et utbredt fenomen, og at regeltøyninger er nødvendige for å opprettholde fortjenesten. Det kan også være tilfelle at aktører nedprioriterer sikkerhet av samme grunn (Njå et al., 2012). Den vegbaserte kommersielle tungtransportbransjen er et sosioteknisk komplekst system (Leveson, 2011). Systemet er preget av mange individuelle aktører og organisasjoner som både samvirker og er i konkurranse. Systemet blir formet og preget av en rekke rammeforutsetninger som i samspill avgjør hvordan systemet ser ut og virker. Forutsetninger som markedet, strukturen i industrien, teknologi og teknologisk utvikling, juridisk og uformell kontraktsinngåelse, offentlig regulering, offentlige kontrollmyndigheters involvering og arbeidsmiljø. I tillegg er det viktig å nevne at det finnes kulturelle strømminger i systemet og en blanding av ulike kulturkretser. Kultur kan dels være formalisert i bedriftskulturer men i dette systemet spiller også nasjonale kulturer, sedvaner og bransjespesifikke kulturelle trekk inn. Kultur kommuniseres på tvers av bedrifter i transportkjeden der sjåførere møter andre sjåførere, representanter for kontrollerende myndigheter, og trafikanter som ikke har veien som arbeidsplass. Rammeforutsetningene og kultur utgjør et komplekst hele som byr på betraktelige utfordringer for et hvert forskningsprosjekts validitet og reliabilitet.

For å få bedre forståelse for hvordan regeltøyning oppstår, kommuniseres og foregår i systemet benyttes det i PhD-prosjektet en etnografisk tilnærming. Tilnærmingen krever vanligvis deltakende observasjon i et felt over lengre tid, men når systemet er såpass fragmentert som beskrevet ovenfor, fordrer det i stedet bruk av flere metoder. De metodiske fremgangsmåtene i PhD-prosjektet er dokumentanalyse, dybdeintervjuer, observasjon i felt og fokusgrupper. Den observerbare verdenen til lastebilsjåførere og andre aktører i transportkjeden kan tenkes som en manifestasjon eller et produkt av mange aktørers handlinger i et komplekst samspill av prosesser. Informanter som er intervjuet i prosjektet har både vært eksperter på trafikksikkerhet og ansatte på ulike nivå i bransjen. Intervjudata benyttes i miniscenariet for å underbygge øyeblikksbilde (ØB<sub>0</sub>), da det er dette som beskrives av våre informanter.

PhD-prosjektet drives frem av nettverk etablert over tid, der det etter to års tid er rimelig å si at feltet kommer til forskeren, og ikke bare omvendt. Informanter tar kontakt for å fortelle om observasjoner og betraktninger og trekker forskeren med på ulike arrangementer og setter han i kontakt med ytterligere informanter. Informanters egne holdninger til regeltøyning og deres beskrivelser av generelle holdninger i bransjen til samme tema brukes i miniscenariet for å fremskrive scenariet fra ØB<sub>0</sub> til ØB<sub>10</sub>.

### 3.3.1 Evaluering av DROTTS

Driftsoptimalisering av transport og trafikkisikkerhet (DROTTS) var et kurs på universitetsnivå som ble gjennomført av Universitetet i Stavanger ved Senter for Samfunnssikkerhet i Rogaland (SASIRO) høsten 2017. Kurset var et pilotprosjekt med det formål å samle aktører fra ulike sektorer og nivåer av transportsystemet, dele erfaringer og perspektiver som er relevante for trafikk og transportsikkerhet og gjennomføre prosjekter i ulike sektorer av transportsystemet. Ideen til prosjektet kom fra en arbeidsgruppe bestående av forskere fra Universitetet i Stavanger og personer som jobber i tungtransportbransjen, enten som transportører eller som tilbydere av tjenester til aktører i bransjen. Gjennom dette arbeidet ønsket vi å se på grad av implementering av trafikkisikkerhetsstyring, hvilke sammenhenger regeltøyninger observeres i, og hvordan formelle og uformelle krav overføres mellom de ulike aktørene involvert. Evaluering av dette kurset inngår som en del av datamaterialet.

Deltakerens motivasjon for å delta varierte fra at de «alltid har tenkt sikkerhet innen transport», ønsket «kurs for å få mer balast», opptatt av utenlandske prosjekt, opptatt av sikkerhet og ønsket om å se om det var mange som har «de samme utfordringene vi sitter med, som for eksempel å rekruttere gode sjåførere, og om sikkerhetstenking kan hjelpe med å vinne anbud og hvorvidt det å tenke trafikkisikkerhet er det samme som å tenke økonomi på sikt».

Kurset besto av befaringer hos transportbedrifter, diskusjoner mellom deltakerne, prosjektarbeid og forelesninger. Det falt i god smak hos deltakerne og det gav; «generelt godt inntrykk, alt befinner seg innenfor min interessesfære og har innspill om hva som er bekymringene for bransjen.» Særlig ble det av flere deltakere trukket frem at plattformen var god for interessante diskusjoner og at det var «positivt at akademikere og praktikere kunne møtes på felles studie», og at «studiet også var en arena for praktikere kunne påvirke akademikere/teoretikere».

Prosjektet ble fortløpende observert av en forsker som også var fungerende kurskoordinator. Koordinatoren er utdannet sosialantropolog og var til stede under alle dagene kurset pågikk. Forskeren merket seg samtaler og tema som ble diskutert av deltakerne under undervisning, i pausene mellom foredrag, og på ulike befaringer. Forskeren tok fortløpende feltnotater.

Tilbakemelding fra deltakere på kurset foregikk ved at alle deltakerne fikk mulighet til å diskutere kurset, først i grupper og deretter ved å gi en skriftlig tilbakemelding anonymt til kurskoordinator. Mange benyttet også muligheten til å gi muntlig formell eller uformell tilbakemelding til kurskoordinator. Data fra DROTTS som brukes i miniscenariet presenteres som sitater fra diskusjoner som er tematisk ordnet. Kategoriene som har kommet frem over flere dager med engasjerte diskusjoner brukes i miniscenariet til å underbygge ØB<sub>0</sub>. Hvilken tilnærming aktører i bransjen har til viktige tema som regeltøyning, HMS-arbeid og systemteoretisk risikostyring regnes som viktige for å kunne fremskrive ØB<sub>10</sub>.

### **3.3.2 Litteraturstudie i dette prosjektet**

Vi har søkt etter og trukket fram litteratur som har omhandlet trafiksikkerhet i HMS-arbeidet i ulike virksomheter i transportsektoren.

## 4. Hvordan kan TS få en sterkere rolle i HMS-arbeidet?

---

### 4.1 Trekk ved dagens situasjon med hensyn til TS i HMS-arbeidet – ØB<sub>0</sub>

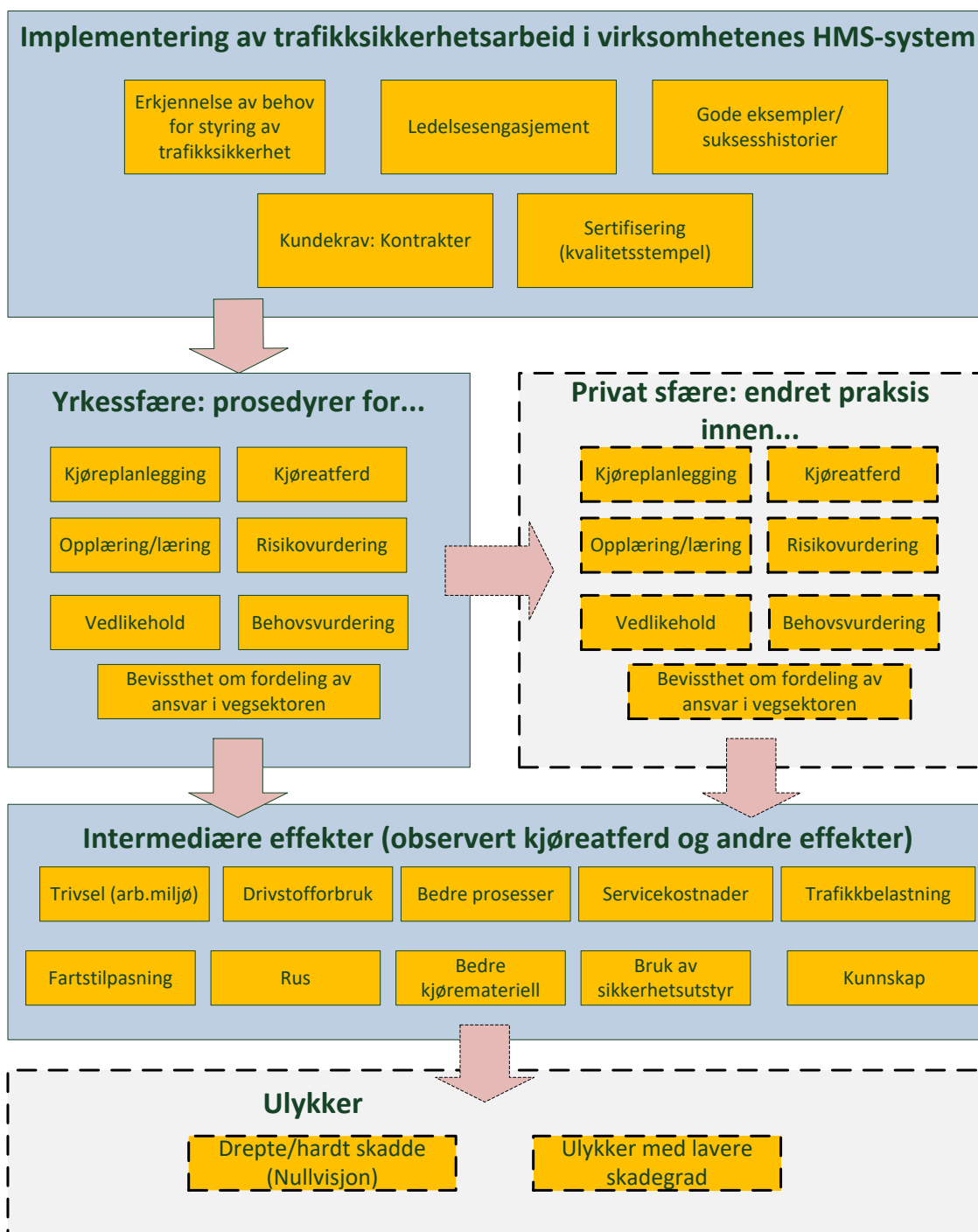
#### 4.1.1 Sikkerhetsstyring, internkontroll og NS 39001- potensialer

Det endelige målet med NS ISO 39001 er å redusere antall trafikkulykker, omkomne og hardt skadde i vegtrafikken. Figur 4-1 viser hvordan vi tenker oss en mulig sammenheng mellom dette målet og bakenforliggende HMS-aktiviteter i virksomhetene gitt at trafikksikkerhet blir en del av virksomhetenes HMS-styringssystem. Figuren er basert på implementeringsmodellen utviklet av Njå, Bjelland & Braut (2015). Funnene i studien viser at et slikt arbeid må oppfattes som meningsfullt for virksomhetene, dersom de skal ønske å delta. Rammebetingelsene for at arbeidet skal oppfattes som meningsfullt kan påvirkes direkte bl.a. gjennom tiltak som øker virksomhetenes forståelse av egne behov for styring av trafikksikkerhet, tiltak som styrker ledelsesengasjementet innenfor trafikksikkerhet i virksomhetene, tilgjengeliggjøring av gode eksempler/suksesshistorier på bruk av denne typen styring, krav fra kunder og insentiver gjennom standardiseringssystemet.

Selve implementeringen av et styringssystem for trafikksikkerhet vil i første rekke påvirke virksomhetenes prosedyrer og rutiner, f.eks. innenfor kjøreplanlegging, kjøreatferd, opplæringsprogrammer, risikovurderinger, vedlikehold, behovsvurdering (er det nødvendig å kjøre, eller kan møtet gjennomføres pr telefon/video?) og bevissthet om fordeling av ansvar i vegsektoren. En ønskelig, og mulig bieffekt av dette er at yrkessfæren påvirker individet/arbeidstakeren også i privatsfæren, der individet endrer sin atferd i en mer trafikksikker retning. Vi ser for oss at dette kan være at individet speiler de prosedyrer og rutiner som oppfattes som meningsfulle på jobb over i sin private kjøring. I figur 4-1 har vi benyttet stiplede linjer for å uttrykke at det er veldig løse koplinger.

Resultatet av dette arbeidet vil, etter vår vurdering, best kunne måles med intermediære størrelser, dvs observasjoner knyttet til «løpende størrelser» og observerbar kjøreatferd. Eksempler kan være økt trivsel på jobb, redusert drivstofforbruk i virksomheten, reduserte servicekostnader, redusert trafikkbelastning på vegnettet, bedre kjøremateriell på vegene, og generelt mer kunnskap om trafikksikkerhet blant vegbrukerne. Andre størrelser er bedre fartstilpasning, redusert forekomst av ruspåvirket kjøring og økt bruk av sikkerhetsutstyr.

Vi er av den oppfatning at det vil være svært vanskelig (umulig) å måle effekten av standardens påvirkning på ulykker (hardt skadde og drepte) direkte, men det er naturlig å tro at man på sikt vil se en reduksjon i antall ulykker dersom man måler forbedringer på de intermediære effektene. I 2015 mente vi at implementering av standarden i virksomhets-Norge ville kreve stor innsats av nøkkelvirksomheter.



Figur 4-1: Forslag til implementeringsmodell for NS-ISO39001 (Njå, Bjelland & Braut 2015)

En forsterket risikoinformert trafikksikkerhetsstyring i form av NS-ISO 39001 ble av de fleste respondentene i studien ansett å være et effektivt tiltak for bedre trafikksikkerhet. Resultatene viser også at nøkkelvirkosighetene på trafikksikkerhetssiden; Statens vegvesen, Politiet, Arbeidstilsynet, fylkeskommunene og kommunene burde fremstå som gode rollemodeller, dvs det måtte synliggjøres at disse følger i det minste

prinsippene i standarden. Vi forsøkte å utvikle kurskonseptet DROTTS for å møte disse utfordringene. Erfaringer og innspill fra kurspiloten presenteres senere i dette kapitlet.

Studien viste også at Statens vegvesen ville trenge tillit for å kreve at samarbeidende virksomheter og kontraktører skulle sertifisere seg i henhold til standarden. Første fase i denne implementeringsprosessen mente forfatterne måtte være at Statens vegvesen begynte med seg selv. En prosjektoppgave i Statens vegvesens kurs *Sikkerhetsstyring i vegtrafikken* så litt nærmere på holdninger til trafiksikkerhet blant ansatte i noen avdelinger i etaten og fant at selv om Nullvisjonen syntes godt forankret, var det behov for innføring av normer som for eksempel NS-ISO 39001 (Opheim, Robertsson, Hirkjølen, & Brenden, 2014). De fant at en vesentlig andel av Statens vegvesens ansatte brøt trafikkreglene fra av og til, til ofte når det gjaldt fartsgrenser og bruk av mobiltelefon i kjøreplassen. Statens vegvesens ansatte har trolig bedre kjøreatferd enn gjennomsnittet av trafikanter som utfører arbeidsreiser.

Kontrakter ble et mye omtalt tema blant intervjuobjektene i studien. Dersom kundene etterspurte standarden, ville den blitt implementert, var holdningen blant ekspertene. Transportkjøperne ville i så måte bli sentrale, og det vil være interessant å studere kravene som settes til dem og av dem. Hva finnes av krav til at leverandører skal ha et system for styring av trafiksikkerhet?

Endringer i lovverk kan være en viktig bidragsyter til økt implementering, der forfatterne i første rekke tenkte på tilpasninger i Arbeidsmiljøloven, Internkontrollforskriften og Yrkestrafikkloven. Regelverket måtte eventuelt tilpasses et risikoinformert regime for trafiksikkerhet. Dette ville gjøre at likheten mellom regulering av trafiksikkerhetsarbeid og allment HMS-arbeid i bedriftene ville blitt større.

Slike endringer ville medført behov for tilsynsaktiviteter. Med sitt sektoransvar for trafiksikkerhet ville Statens vegvesen kunne ivareta en tilsynsrolle. For å unngå habilitetskonflikter ville også andre aktører vært aktuelle som tilsyn, så som Arbeidstilsynet, Vegtilsynet eller sågar en privat aktør. Det ble ansett som viktig at det statlige tilsynsarbeidet overfor virksomhetene ble samordnet slik at den samlede tilsynsbelastningen ikke ville blitt urimelig. For forfatterne var det funksjonen som var vesentlig, og de mente at tilsynsfunksjonen kunne få en veldig god oppdragende effekt mhp trafiksikkerhet.

Et stikkord var *nøkkelvirkosheter* i både positiv og negativ forstand. Positive nøkkelbedrifter er rollemodeller. I tillegg har de mange funksjoner relatert til trafiksikkerhet og koblinger til mange av elementene i vegsystemet. Negative nøkkelbedrifter er de som bidrar til økt risiko på vegene. Vilje, evne og kapasitet til å møte regelverket og styring av trafiksikkerheten ville vært vesentlig å følge opp.

Statens vegvesen kunne bidratt til å skreddersy informasjons- og kurspakker (styring av trafiksikkerhet) til ulike næringer (taxi, jordbruk, hjemmehjelp, idrettslag, etc), fordi virksomhetene har ulike forutsetninger for implementering av trafiksikkerhet i HMS-arbeidet sitt. Dette vil også være i tråd med Statens vegvesens sektoransvar for trafiksikkerhet og det ville bidratt til at de legitimerte sin rolle.



#### **4.1.2 Erfaringsdata knyttet til implementering av NS-ISO 39001 eller trafikkisikkerhetsstyring i virksomheter generelt**

Når vi skriver 2018 har vi fått syv virksomheter i vegtransportsektoren sertifisert etter NS-ISO 39001, dvs tre flere enn vi hadde i 2015. Antall dødsulykker fortsetter sin positive trend generelt, mens Nullvisjons-ulykkene ikke går ned i tungbilnæringen, faktisk har Norge omtrent 35 % flere drepte per innbygger i ulykker med tunge kjøretøy enn gjennomsnittet i Europa (Langeland & Phillips, 2016).

NS-ISO 39001 *forutsetter* at trafikkisikkerhet inngår som en del av virksomheters HMS-arbeid. Vi ser at virksomheter som har tatt dette på alvor rapporterer om reduserte driftskostnader, f.eks. gjennom færre materielle skader, lavere service- og vedlikeholdskostnader, reduserte forsikringspremier og reduserte drivstoffutgifter som følge av en mer økonomisk kjørestil. Vår erfaring fra bransjen er at virksomheter mangler kunnskap om potensialet som ligger i trafikkisikkerhetsstyring. Dette gjelder kanskje først og fremst potensielle kostnadsreduksjoner, men også forhold knyttet til liv og helse. Det kan også finnes fordeler på inntektssiden, f.eks. relatert til bedre omdømme, reklameeffekt og en sterkere posisjon i konkurranser om kontrakter. Virksomheters kunnskap om dette er mangelfull og vi mener at på dette området behøves bedre forskningsbasert kunnskap. En slik kunnskap vil også forenkle implementeringen av standarden.

Statens vegvesen kunne bidratt i utrulling av standarden som del av HMS-systemet i virksomheter. Det kan etableres opplæringsprogram rettet mot virksomhetsledere, tillitsvalgte, HMS-ansvarlig/-ledere og verneombudene. Vårt kurs, DROTTS, har fått støtte av Statens vegvesen.

Våre respondenter svarte at det ville være et potensiale for bedriftene å erkjenne eget behov for trafikkisikkerhetsstyring. Statens vegvesen kan f.eks. bruke arbeidet med *HMS-charter for bygge- og anleggsnæringen* som inngangsportale til å få trafikkisikkerhet inn som en naturlig del av virksomhetenes HMS-system. Statens vegvesen er allerede en av partene som har undertegnet HMS-charteret. Andre parter er bl.a. Jernbaneverket, Statsbygg, Rådgivende Ingeniørers Forening, Byggenæringens Landsforbund og Maskinentreprenørenes Forbund. Vi har ingen indikasjoner på at slike tiltak er gjennomført i perioden 2016-2018.

Selv om de gode eksemplene på virksomheter (British Telecom, Nestlé, Nettbuss og Gran Taraldrud) trekkes frem på konferanser og i tidsskrifter har det ikke blitt utviklet systematiske informasjonskampanjer eller kursopplegg rettet mot virksomheter, basert på erfaringene i bedrifter som har hatt suksess med denne typen styring. Også gjennom studiet i DROTTS ble det av flere trukket frem at dersom ikke virksomhetene fikk mer og bedre støtte for sine aktive TS-tiltak i HMS-arbeidet, var det et tidsspørsmål før kravet til å tilpasse seg markedene medførte at satsingen ble nedprioritert.

Vi har heller ikke kunnet registrere etablering av trafikkisikkerhetsforum, som ble nevnt som mulig løsning i studien (trafikkisikkerhetsråd), med naturlige samarbeidspartnere som Vegvesenet/Politiet (pådrivere) i relevante sektorer som for eksempel

kollektivtransport. Vi ser heller ikke systematiske aktiviteter omkring erfaringslæring, så som egne læringsgranskninger<sup>3</sup> knyttet til arbeidsrelaterte ulykker.

Et ytterligere tiltak kunne vært å etablere en pool av TS-rådgivere med ansvar å følge opp virksomheter som skal, er i ferd med eller har implementert standarden. Gjennom dette kunne Statens vegvesen (enten på egenhånd, eller gjennom å etablere et nytt marked for private konsulenter) arbeide for at standarden blir gjort kjent for store innkjøpere av transporttjenester, og som også vil ha et sikkerhetsfokus eller en fordel av at trafikksikkerheten heves. Eksempler kan være at Statens vegvesen arbeider for at helseforetakene, fylkeskommuner, kommuner m.m. stiller krav om at leverandører av transporttjenester skal ha styringssystem for trafikksikkerhet. Dette vil kunne øke innføringsgraden vesentlig. Det burde gjøres et arbeid på å identifisere og engasjere *nøkkelvirkosmheter*. Så langt har vi heller ikke registrert at slike initiativ er realisert.

Fra DROTTS trakk deltakerne frem behovet for et «tettere og bedre samarbeid mellom avdelingene»<sup>4</sup> i de ulike bedriftene, og at det å lage en sikkerhetskultur ville kreve at ledelsen engasjerte seg: «Bedriftskulturer starter på toppen, det virker som om det bare er LO som ikke forstår det. At NS-ISO 39001 skal sparke oppover har jeg liten tro på». I tillegg til ledelsens engasjement, ble også det individuelle møtet mellom erfarne og ikke fullt så erfarne medarbeidere i bedriftene trukket frem som viktig. «Mester-svenn tankeganger står sterkt i bransjen», og kursdeltakerne mente at det var gjennom bevisstgjøring av yngre og mer uerfarne ansatte at gevinster kunne oppnås. De vektla behovet for en åpen kultur der det var mulig å si ifra om man følte seg utrygg: «mange sjåførere ringer når de er usikre - ca. en gang i uken av en pool på om lag 110 sjåførere».

Kursdeltakernes egne bedrifter ble trukket frem som særlig gode til å etablere og vedlikeholde en sikkerhetskultur; «vi har stort fokus på disse tingene». Samtidig reiste de bekymringer for at det også i egne organisasjoner intraff uønskede hendelser; «likevel så skjer det ting hos oss, hva da med de bedriftene som ikke har sikkerhetsfokus»? Det er verdt å merke seg at den generelle sikkerhetskulturen i bransjen på tvers av de ulike bedriftene ikke var tema for diskusjonene, men deltakerne reiste alltid temaer innenfor den enkelte bedrift.

De økonomiske endringene i bransjen som følge av økning i lovlig og ulovlig kabotasje, og økning i antall utenlandske tungbiler på norske veier, bekymret kursdeltakerne. Dette gjaldt særlig det økonomiske presset på norske bedrifter og hvordan det påvirket regeltøyning. Transportledere og kjørelærere trakk frem at «priser har falt med omtrent 50% av hva de var tidligere». «Langtransport er ikke lengre en økonomisk forsvarlig virksomhet».

---

3 Læringsgranskning er et begrep hvor målet er å identifisere årsaksforhold i trafikkuulykker som bidrag til læring blant ansatte i relevante organisasjoner. Da stilles det også krav til formidlingen som del av læreprosessen. Kontrasten til læringsgranskning er ansvarsgranskning hvor et typisk eksempel er Politiets etterforskningspraksis.

4 Sitater er hentet fra evalueringssamtaler mellom kursdeltaker og koordinator, eller de er hentet fra faglige diskusjoner på samlingene.

Deltakerne mente bransjen hadde tilpasset seg endringer på ulike måter, blant annet ved å redusere lønn, «det gjorde vi rett etter oppsigelser så det gikk alle med på». Transportoppdragene blir manipulert: «dette er tilpassing, vi må sette tidsfrister for lasting og lossing som vi kan ta ekstra kostnader for når de ikke blir nådd. De som bestiller har riktignok blitt mer kostnadsbevisste, men de har tidvis ikke oversikt». Det ble også sagt; «at det var flere ganger vi må la transportere gå uten å tjene penger». «Vi bruker nå Leverandør X, og vi megler bort oppdrag, for eksempel som vi ville tapt ca. 2000 kr på å ta. De tjener vi heller 1000 kr på og slipper i tillegg å påta oss oppdraget».

Deltakerne beskrev at de vurderte nye modeller for hvordan «drive butikk». «Vi gjør bedre planlegging og har flere sjåførere nå. Selv om vi har to mann pr bil så er utnyttelsen av materiellet kun på rundt 24%. Men, selv om det er billigere å ha to mann på én bil, så gjelder det å finne sjåførene som har lyst til å være med på ordningen. Det er små ting, men det er småting som utgjør en forskjell i arbeidsdagen».

Hva endringene i sektoren har å si for trafikksikkerheten var deltakerne noe ambivalente til. Selv om det var konsensus om at det lønnet seg å «satse på sikkerhet», så var det pessimisme knyttet til mulighetene for NS-ISO 39001: «Vi er antakelig en av de store som er igjen. Bring og Postnord er speditører og sier; take it or leave it. Som transportør har vi bedre kjennskap til hva som egentlig koster. Speditører bryr seg ikke så mye om det, bare at modellene deres er 'sånn og sånn'». Dette fører til at sertifisering etter NS-ISO 39001 ikke blir prioritert: «Vi kalkulerer med at 10% av bilene krasjer og får igjen på forsikringen. Egentlig selger vi 110%. Da kan de ha det ISO-sertifikatet så mye de vil. Det er synd, fordi de som har gode system får ikke noe igjen for å satse på 39001».

Hvem som er ansvarlig for trafikksikkerheten var gjentatte ganger oppe til diskusjon. Vegtrafikkloven plasserer ansvaret for ulykker på sjåførene. Kursdeltakerne ville plassere mer av ansvaret på avsender for hva som foregikk på veien. Bedriftene føler seg presset mellom det å levere for å få hjulene til å gå rundt, og til det å opprettholde sikkerheten. «Det er et dilemma hvorfor sjåførene må ta ansvar for lasten når det er usikkerhet involvert. Er det en mindre erfaren sjåfører må han si nei, for eksempel på en glatt dag i Stavanger. Det er et problem at alt skal legges på sjåføren».

Det ble også diskutert hvorvidt det var et ansvar som kunne fordeles bedre ved en bredere innføring av NS-ISO 39001, i blant annet Vegvesenet. Da ville «det være et ansvar som ligger i Vegvesenets kontrakter». I Forskrift om landtransport av farlig gods, ADR kapittel 1.4, er ansvaret tydelig i alle deler av transportkjeden. Flere av deltakerne mente at noe lignende hadde vært ønskelig for all transport, for å fordele ansvaret for trafikksikkerheten på en bedre måte.

Reguleringens rolle i forbindelse med trafikksikkerhet ble diskutert. Hva er regulert, hva er ikke regulert, hva er egentlig utsatt for kontroll, og hvordan kan mer regulering føre til økt trafikksikkerhet? I disse diskusjonene ble persontransport og godstransport sammenliknet. Selv om regler og forskrifter dekker mange av bransjenes områder, er det «udiskuterbart hva en bussjåfører skal ha i lønn, men ikke hva en lastebilsjåfører skal ha». Andre trakk frem; «det er ikke noen krav til last og sikring»!

En representant fra Politiet som foreleste på kurset sa at de selv gjorde «lite etterretning mot transportbransjen». Representanter fra Arbeidstilsynet som også foreleste,

forklarte at det var vanskelig å avsløre regeløying og mindre brudd gjennom tilsyn. «Problemet med de store bedriftene er at de har systemer på plass, men om systemene ikke etterleves blir det vanskelig for oss å se det. Så lenge papiret ser bra ut og arbeidstaker og arbeidsgiver har en historie som de begge bekrefter, så blir det vanskelig for oss å gjøre noe med en mindre god praksis».

Regelverket for kabotasje skal ytterligere dereguleres for godstransport. Deltakerne regnet at i praksis fungerer ikke noe regelverk for dem som kjører langtransport. Ulovlig kabotasje er i praksis umulig å kontrollere, noe som politiets representant var enig i. Mange etterlyste flere og bedre kontroller.

#### **4.1.3 Er det tilstrekkelig å be om endringer i HMS-arbeidet for å lykkes med TS?**

Kort oppsummert ser vi ikke en sterk satsing på trafiksikkerhet i sektoren, snarere tvert imot. Ingen av nøkkelvirkoshetene vi beskrev i vår studie fra 2015 har tatt konkrete grep for å stimulere til en sterkere satsing på TS-arbeid. Kursdeltakerne uttrykte også stor frustrasjon over dagens tilstand i sektoren, hvor vi spesielt merket oss kommentarene og prosjektarbeidet fra en anleggsleder fra en kommune. Kommunen manglet helt apparat for å følge opp trafiksikkerhet, det være seg begreper som beskriver trafiksikkerhet og analyseteknikker som kan måle trafiksikkerhet. Gjennom sin egen prosjektoppgave fikk anleggslederen god respons internt, som resulterte i aktiviteter for å bygge system for trafiksikkerhet i sin seksjon. Vi tror at i mange tilfeller er det kunnskapen som skorter mer enn ressurser og vilje.

Et eksempel vi vil trekke frem er et forsknings- og utviklingsprosjekt som involverer store virksomheter innen energiforsyning og deres store anleggsprosjekter. Prosjektet ser på ulykkesproduksjon og risiko i organisatoriske grenseflater i anleggsprosjektene. Tre store aktører som representerer byggherre, operatør og anleggsentreprenør har gått sammen for å utvikle metodikk for å identifisere kritiske grensesnitt og farlige forhold som kan medføre ulykker med personskade i den skarpe enden. Det er et positivt eksempel som kan etterfølges av nøkkelvirkosheter i vegsektoren.

Når trafiksikkerhet trekkes inn i HMS-arbeidet har det påviste gode effekter på sikkerhet (Hudson, 2016). Ledelsens involvering i HMS-arbeidet kan ansees som direkte forbundet med suksess på dette området (Newnam, Lewis, & Watson, 2012). Oppfatninger av sikkerhetsverdier på arbeidsplassen overføres på tvers av organisasjonens nivåer. I en studie ble en hierarkisk modell benyttet for å se på ulikhet i nivå av innflytelse på selvrappotering av trafikkuhell på arbeidsplassen ved å kartlegge arbeidende sjåførere (N=380), deres veiledere (N=88), og flåteforvaltere (N=47) (Newnam, Griffin, & Mason, 2008). Studien antyder at sjåførers oppfatninger av egen flåteforvalters sikkerhetsvurderinger (men ikke sjåførenes oppfatninger av veiledernes sikkerhetsverdier), samt deres egne holdninger og deres egen troverdighet motiverte til å kjøre trygt. Videre viser studien at sjåførene var mer motivert til å kjøre trygt hvis de oppfattet at både deres veileder og flåtestyrer verdsatte sikkerhet.

## 4.2 Foreløpige funn fra studien om regeltøyning

I PhD-prosjektet er flere eksempler på regeltøyende atferd observert, selv-rapportert, og beskrevet av andre. I kommersiell godstransport er det mange muligheter til å tøye eller å bryte regler. En transportkjede mellom en avsender og en mottaker kan inkludere så mange som 58 forskjellige typer dokumentasjon, fra kontrakter til tolldeklarasjoner, 192 forskjellige aktiviteter, fra å kjøre en lastebil til omlastning, 16 forskjellige aktører, 13 forskjellige IT-systemer som spenner fra tollregistering til flåtekontroll og opptil 16 forskjellige kontrollpunkter fra toll ved grensekryssing, trafikkkontroll til terminaler (LTL 2012:3).

Regeltøyning som systemisk problem på flere nivå i bransjen, er potensielt en enorm sikkerhetsutfordring både for ulykkesrisiko i dagens øyeblikksbilde  $\text{ØB}_0$ , og for ønsket om å oppnå et sikrere  $\text{ØB}_{10}$ . Dette gjør den pågående studien av regeltøyning i tungtransportbransjen relevant for den rollen trafikkikkerhet kan få i HMS arbeidet i tungtransportbransjen 10 år fra dagens øyeblikksbilde. I dette underkapittelet presenterer vi foreløpige funn fra de ulike fasene i transportkjeden der regeltøyning er rapportert eller observert.

### 4.2.1 Hvor i transportkjeden foregår regeltøyning?

I PhD-prosjektet har arbeidet vært konsentrert i den skarpe enden av transportkjeden, der regeltøyning er lettere å observere og informanter mer villige til å snakke om tema. Samtidig kan regeltøyning foregå utenfor transportkjeden, for eksempel i avlønning av ansatte eller ved mangelfullt vedlikehold av kjøretøy. Transportkjeden, den fysiske transporten av gods fra A til B er en del av et større system. Fordi datamaterialet så langt er rikest i den skarpe enden, vil dette kapitlet presentere flest eksempler på regeltøyning i den fysiske prosessen. Det betyr ikke at vi konkluderer med at det er sjåførene som er «verst». Transportkjeden kan deles i flere faser, jfr. figur 4-2.

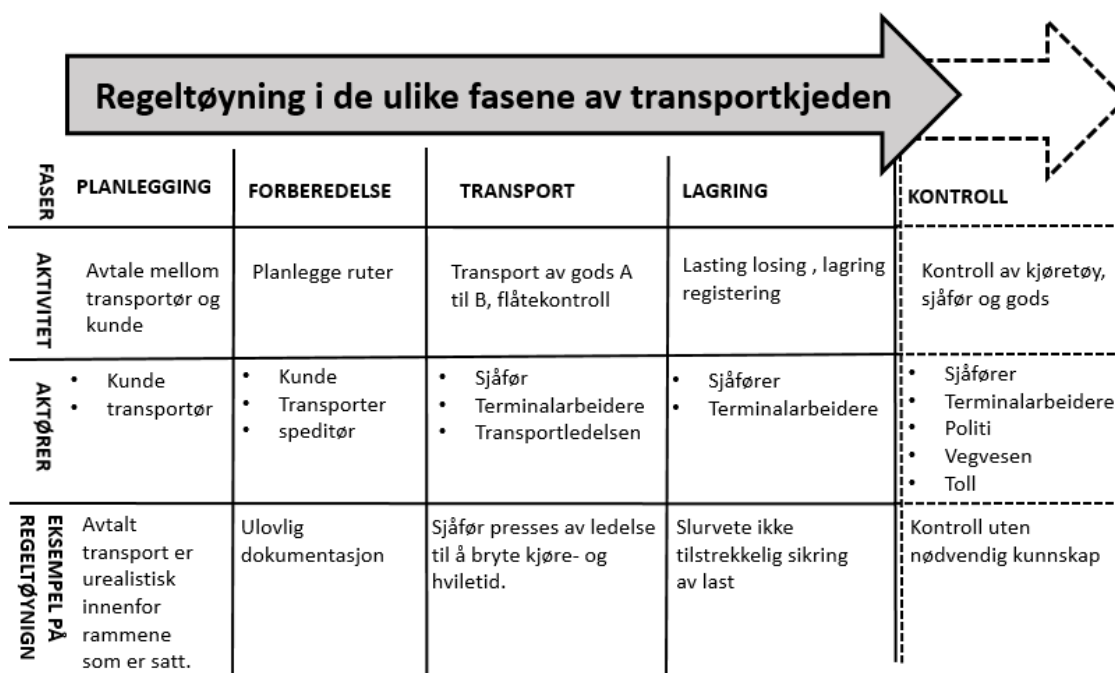
**Planlegging:** Transportkjøper (vareleverandør eller varemottager) vil i denne fasen planlegge leveransen i samråd med et transportselskap. Transportselskapet kan ha egne kjøretøy eller kan benytte underleverandører, eksempelvis for videre distribusjon av varene.

**Forberedelse:** I denne fasen rekrutteres ressurser, ruter planlegges og kontrakter fastsettes. Underleverandører hentes inn og eventuell samlastning blir organisert.

**Transport:** I transportfasene blir gods fraktet på vei, ofte av sjåfører som er overvåket gjennom avansert flåtestyringssystem. Sjåfører kan også være overlatt til seg selv og kun ha kontakt med sine respektive selskaper via mobiltelefoner. Sjåfører forsøker å løse de problemene som kan oppstå i løpet av denne fasen, det være seg tollkontroller, kjøretøykontroller eller ulike trafikkhendelser. For sjåfører er vegnettverket først og fremst et arbeidssted, og de må balansere kravene fra speditør og transportselskapet, selve arbeidet, i samsvar med nasjonal regulering og internasjonale avtaler. Forskrifter som kjøre- og hviletid er et svært strukturerende element i planleggingen av førerne (Askildsen, 2011). Videre er sjåføren ansett som ansvarlig for å levere på avtalt tid og ansvarlig for sikkerheten til lasten i transportfasen. Regeltøyningsadferd kan involvere

slike ting som å ikke overholde kjøre- og hviletid, ikke overholde fartsgrenser, smugle eller kjøre i ruset tilstand, i motstrid med Vegtrafikklovens § 21. *Alminnelige plikter*.

**Terminal:** På terminaler lastes eller losses varer, festes, sikres, sorteres, dokumenteres i ulike IT-systemer og sendes til lagring. Sjåførene er noen ganger involvert i lasting og lossing, men dette varierer. I en studie fra 2011 var det bare en av flere transportør hvor sjåføren selv losset av lastebilen (Askildsen, 2011). Regeløyningsadferd i denne fasen kan involvere dårlig sikring og overbelastning av kjøretøyet og ikke minst mangelfull eller ikke bruk av personlig verneutstyr jfr. operasjonstype eller godstype.



Figur 4-2: *Faser i transportkjeden*

Deltakerne på DROTTS diskuterte flere ganger forhold som var «innenfor» i forbindelse med regeltøyning. Det er betegnende at når så erfarne fagfolk som kurssets deltakere kunne diskutere og være uenige om hva som var regeltøyning eller ikke, da er det en indikasjon på usikkerhet om fenomenet i bransjen generelt. Deltakerne var opptatte av om tilsyn og andre aktører hadde nok kunnskap. Hvorvidt bransjen fungerte, og hvilke utfordringer knyttet til økonomi som medførte regeltøyning var ofte debattert.

Hvordan ser egentlig regeltøyning ut? For å illustrere dette viser vi til en nederlandsk mannlig sjåfør i slutten av tyveårene som vi snakket med i løpet av prosjektet. Han kjørte en semi-trailer og var stoppet i kontroll på en kontrollstasjon på Vestlandet. Kontrolløren hadde registret at det var noe overvekt på traileren og undersøkte lasten. Der fant kontrolløren at det var lastet farlig gods og at flere metallplater som var samlastet så ut til å ha beveget seg under transporten og kunne se ut til å legge press på beholderen med farlig gods. Krav i *Forskrift om landtransport av farlig gods* (FOR-2009-04-01-384) og *Lov om vegfraktavtaler* (LOV-1974-12-20-68) var brutt. Sjåføren håpet å komme i kontakt med noen i nærområdet som kunne hjelpe med å få lastet av deler av lasten som det hastet med, og få dette fraktet til en mottager som ifølge han selv bare

befant seg noen kilometer unna. Han presiserte at han hadde vært igjennom flere kontroller før han kom hit han nå var, at det var skjønnsbasert og at han nå satt «fast». Nederlenderen mente at metallplatene var tilstrekkelig sikret, rakk hendene i været og sa at «det er lite jeg kan gjøre, jeg er fremmed her og det er deres ord mot mitt».

Regeltøyning ble beskrevet på DROTTS som enkelthandlinger, men også som et systemisk problem. Til spørsmål om «hvem tjener på å bryte regelverket», fikk forskeren svar at; «Jo, det er alle - kunde, avsender og transportkjøper, sjåfører og befraktere.» «Ulovlig/uansvarlig samlast kan gi enorme gevinster! Og det skal mye til for å bli tatt for dette. Det er mange som kjører med flere kort og de bryter kjøre- og hviletiden». I diskusjonene kom temaet *gråsoner i bransjen* opp. Gråsoner oppstod mellom nødvendigheten av å overholde regler og forskrifter på den ene siden, og på den andre siden nødvendigheten av å tøyne regler, ofte beskrevet med eufemismer som å "kutte hjørner" og "tøye strikken" for å opprettholde deres respektive selskaps ansvar overfor sine kunder, og fortsette å tjene penger.

Det er rimelig å anta at regeltøyning i gråsoner er meget utbredt i transportsektoren, i alle faser av transportkjeden. Hva som utgjør en gråsoner virker å være individuell subjektiv tolkning. For å «opprettholde flyten i en arbeidsprosess» og «leve opp til forventningene» fra bedriftens kunder, vil en transportleder kunne overlate det til en transportarbeider å selvstendig manøvrere arbeidsprosessen i et grått område der reglene er bøyd og hjørner kuttet. At kontrollerende myndigheter «hang seg opp i» forhold som informanter opplevde som relativt små ting, skapte irritasjon, fordi de mente selv at de «gjorde alt de kunne innenfor rammene» for å ivareta trafikksikkerhet.

Deltakerne var tydelige på at regeltøyningen i bransjen både hadde og kom til å ha konsekvenser for trafikksikkerheten, men at det er vanskelig å se hvordan de skulle snu trenden: «jeg er bekymret for transportbransjen. Det er ikke lengre mulig å følge reglene og overleve». Selv om det er de useriøse aktørene som får skylden for å tøyne reglene og redusere trafikksikkerheten mest, så beskrev ikke deltakerne veien til å bli en seriøs aktør som veldig lang: «vi kan bli en seriøs aktør det spørres på ledelsen og hva de vil» og «hvordan definere de useriøse aktørene? Det kommer jo nye regler for kabotasje. Når det skjer vil de seriøse leie mer kabotasje når det faktisk blir lovlig. Hvem er det som er useriøs da?» Nedenfor ser vi på hva slags regeltøyende atferd som forekommer i de ulike transportfasene.

#### **4.2.2 Regeltøyning i planlegging**

I planleggingsfasen er kunden i kontakt med transportøren, og forhandler om hvordan transporten skal foregå. Her har begge parter muligheter til å tøyne eller bryte regler. Dette er noe de kan avtale under bordet, eller noe som en part beslutter å gjøre på eget initiativ. I et tilfelle som vi observerte, ble urealistisk lave priser satt for å få transportert en leveranse fra et sted til et annet. Selve leveransen ville ikke være mulig i henhold til regelverket for kjøre- og hviletid. Regeltøyningen skjedde ved at sjåføren sov i bilen mens en annen kom på for en begrenset periode for å kjøre. Ruten og leveransetiden var allerede satt i møtet mellom transportøren og kunden. En transportør kunne også fortelle at på grunn av behovet for å laste så mye som mulig på bilene, kunne det allerede i planleggingsfasen designes upassende lastkombinasjoner.

Mangelfullt vedlikehold av kjøretøy, og særlig kjøretøy i firma der sjåførene lett kan skiftes ut, kan også falle inn under regeløyning i planleggingsfasen. En kontrollør fortalte om en ung utenlandsk sjåfør som ble sagt opp på stedet da han ble tatt i kontroll. Kjøretøyet til sjåføren hadde alvorlige mangler som kontrolløren kunne se ikke var utbedret etter en tidligere kontroll, da en annen sjåfør førte kjøretøyet. Tilbakebetaling av lønn forekommer også i utenlandske firma, og slike forhold er veldig vanskelig å avdekke for Arbeidstilsynet.

Hvor ansvaret for trafiksikkerheten ligger er særlig påtagelig når det ikke er transportselskapene som tøy reglene, men kundene. Et eksempel på at det ikke nødvendigvis er transportbedriftene som tøy reglene, men at de likevel kan bli sittende med ansvaret, ble presentert av en deltaker: «Vi åpnet en pakke fra Sveits, to dager før denne skulle igjennom Sørlandsporten. Dette var farlig gods, men ikke merket slik».

#### **4.2.3 Regeløyning i forberedelse til transport**

I forberedelsen til transporter rekrutterer transportøren de ressursene som er nødvendige og setter opp ruter. Her kan kundens regeløyning spille en rolle ved at dokumenter vedrørende last er ulovlige eller forfalsket. Et eksempel fra prosjektet omfatter paller med farlig gods, merket som papir fra kundens side. Transportfirmaet tok kontakt med kunden for å kreve erstatning. De mente også at «ikke alle firma ville ha gjort det samme som oss i samme situasjon, det er nok mye ute på veiene som ikke burde være der».

Mange aktører planlegger å laste gods ulovlig på en og samme bil: «Vi må kjøre med flere lass enn før på samme bil. Det er eneste måten det går rundt på.» Dette kan føre til at det blir en del dårlig styrt samlast. Manglende dokumentasjon kan også være en måte å dekke over for ulovlig kabotasje.

#### **4.2.4 Regeløyning i selve transportutførelsen**

I selve transportutførelsen er det mange muligheter til å tøy reglene. Transportutførelsen kan ta lang tid, involvere flere kjøretøy og sjåførere i løpet av en transportkjede, og bli avbrutt av lasting og lossing. Et vanlig eksempel er å bryte arbeids- og hviletidsreguleringen. Å tøy disse reglene beskrives av de fleste informanter i prosjektet som hverdagslig. Det som kjøretidsregulering derimot skal motvirke, å kjøre mens man er trøtt eller sliten, er det ikke mye rom for. Det fremstår derfor for mange informanter at Arbeidstilsynets og Vegvesenets fokus på nettopp dette forholdet som «feil fokus, hvis det kun er snakk om noen overtredelser». Tidligere bruk av magnetar og nå i større grad bruk av elektronisk utstyr og forbudt software for å manipulere ferdsskrivere, beskrives som utbredt i den «useriøse» delen av bransjen. Mange av aktørene vi har snakket med var klar over hvordan man kunne gå frem for å få tak i slikt utstyr.

Sjåførere har beskrevet at de opplever at ledelsen legger press for å tøy kjøre- og hviletidsreguleringen og «tvinger» dem til å kjøre bestemte kombinasjoner gods som gjør dem nervøse. Forventningen om å tøy reglene kan føre til usikkerhet og stress hos sjåførere; «I en lastesituasjon der jeg var usikker lot jeg noen andre kjøre lasten.»



#### 4.2.5 Regeløyning ved lasting, lossing og lagring

Vi har observasjoner på at det er kontrollørs og sjåførs skjønn som styrer hva som utgjør god sikring. Det finnes gode veiledere for lastesikring, men det er ofte ikke sjåføren som selv laster og lossar bilen, og han eller hun har dermed ikke oversikt over hva som befinner seg bak og heller ikke hvordan det er sikret. Fokusgrupper med terminalarbeidere ved flere terminaler bekrefter dette. I mange tilfeller gjelder det å få flyt i leveransene. En terminalsjef fortalte oss; «Noen ganger sitter sjåførene i bilen sin og kommer ikke ut, og når vi forsøker å snakke med dem så kan dem hverken engelsk eller norsk, eller later som dem ikke kan det».

#### 4.2.6 Regeløyning ved kontroller

Kontrollfasen er en fase som varer og kjøretøy ikke nødvendigvis er innom i løpet av transportkjeden. Her forekommer det også regeløyende atferd. For eksempel har det vært observert at sjåfører kjører utenom kontrollstasjon ved å velge veier som ikke er regulert for tung trafikk, eller sjåførene varsler andre sjåfører via chatgrupper og sosiale medier.

Kontroll er også noe som kan forekomme i de ulike transportselskapene når det er revisjon. Å ikke gi kontrollørene «hele sannheten» for eksempel ved å ikke rapportere nesteulykker, er ikke en uvanlig regeløyende handling eller holdning fra ledelser. Det samme smitter i stor grad over til terminal- og transportarbeidere i bedriftene. Faktisk opplevde vi at mange beskriver det som lettende å kunne «luften tankene sine om bransjens tilstand».

#### 4.2.7 Regeløyning som samfunnsproblem

I tungtransportbransjens nettbaserte og trykkede fora, så vel som i pressen generelt diskuteres det hvorvidt regeløyende atferd fra useriøse aktører utgjør en trafikksikkerhetsutfordring. I fokusgruppene i PhD-prosjektet ble flere nærliggende tema diskutert:

- Kan mangel på kunnskap om sikkerhetsprosedyrer regnes som regeløyning?
- Når er ansvaret for sikkerheten i en gitt arbeidsprosess enkeltpersonens ansvar?
- Er det regeløyende atferd å ikke rapportere observerte regelbrudd?
- Kan regeløyning ha mulige positive effekter?

Informantene i PhD-prosjektet anerkjente at regeløyning foregår i flere faser av transportkjeden og kan føre til usikre tilstander og i verste fall ulykker. Samtidig ble det også fremmet av mange, ledere som transport- og terminalarbeidere, at regeløyning er «*en uunngåelig nødvendighet i bransjen*».

Mange informanter i PhD-prosjektet beskriver økonomisk press som grunn for regeløyende atferd. Dette er imidlertid ikke til hinder for at det også er sosiale og kulturelle elementer som bidrar. Regeløyning utføres på alle nivåer i transport-systemet. Det er derfor underlig at faglitteraturen og regulering hovedsakelig rettes mot sjåfører alene og ikke på transportstyringen i sin helhet, for eksempel praksis blant speditører, kjøpere og selgere. Vi ser store potensialer for forbedring her.

I PhD-prosjektet har det så langt vært vanskelig å si noe konkret om forekomst, men deltakerne i DROTTS hadde sterke meninger om dette, for eksempel; «Brudd på ADR skjer oftere og oftere. Det er skremmende få som blir stoppet med f.eks. radioaktivt materiell på bil som ikke var tilpasset. Dette skjer fordi befrakter 'driter' i de trafikksikkerhetsmessige konsekvensene og sjåførene som til slutt må bære dem». Kunnskap om hvordan man kan gå frem for å tøyne regelen var ifølge deltakerne noe sjåfører tilegnet seg og lærte både av andre sjåfører og av egen bedrift. «De som fusker er veldig flinke til å tipse hverandre om hvordan dette blir gjort.»

Ifølge en eldre amerikansk studie bryter om lag 90% av alle sjåfører kjøre- og hviletidsbestemmelser i arbeidstiden med en time eller mer hver dag (Hertz, 1991). Det er vanskelig å beskrive utbredelsen av regeltøyende atferd i tungtransportbransjen. Det er få studier som tar fenomenet for seg og som oftest er det med kvalitative forskningsmetoder. I det pågående PhD-prosjektet rettes innsatsen mot å kartlegge variansen av regeltøyende atferd, fremfor å kunne generalisere om utbredelse. Fraværet av vitenskapelige bidrag om regeltøyning i bransjen samt et sjåførfokus i fagfelleverdert litteratur og akademiske rapporter, gjør det vanskelig å si noe om regeltøyning i et systemteoretisk perspektiv.

## 4.3 Hvordan kan ØB<sub>10</sub> realiseres?

### 4.3.1 Oppsummering av barrierer og drivkrefter

Et ØB<sub>10</sub>, der TS er en integrert del av HMS-arbeidet i tungtransportbransjen vil kreve et løft fra offentlige aktører i samspill med aktører i bransjen og betydelig politisk vilje. Vi viser i ØB<sub>0</sub> at det er nødvendig å dykke dypere inn i arbeidsmiljøet til konkrete aktører på alle nivåer i systemet for å forstå regeltøyning som en normal i dagens system. Regeltøyningens spekulative negative karakteristikk hvor aktørenes respekt for regulering er minimal, er en stor utfordring for bransjen. Vi må forstå drivkreftene for at dette fenomenet får utvikle seg og hvor drivkreftene befinner seg. Regeltøyning av sikkerhetsrelaterte regler kan knyttes til ulykkesrisiko, og forskning om ulykkesrisiko i transportsystemet har i hovedsak fokusert på kjøretøy og sjåfør (Jensen et. al 2014; Sørli, 2005).

Den største barrieren for et ØB<sub>10</sub> er mangelen på synlige økonomiske incentiver for å integrere trafikksikkerhet i HMS-arbeidet. For at tiltak ikke skal bli overfladiske og at sertifiseringsprosesser ikke bare havner i kontorskuffene er det nødvendig å vise at det er mulig å oppnå fortjeneste i form av reduserte skader og ulykker. Synliggjøring av gevinster med HMS-integrert trafikksikkerhetsarbeid kan i så fall tenkes å kunne bli det sterkeste incentivet for trafikksikkerhetsarbeidet i bedriftene. I tillegg, om interne gevinster av sertifisering til NS-ISO 39001 ikke bare blir synliggjort, men også sertifiseringen i seg selv premieres i form av å bli vektlagt i offentlige anbud, vil denne effekten tenkes å bli selvforsterkende og lede til et ØB<sub>10</sub>.

Den andre barrieren til et ØB<sub>10</sub> er regeltøyningens uformelle karakter. Utførelse av og kommunikasjon om regeltøyning kan tenkes som en uformell subversjon av sikkerhetsrelatert referanse og tilbakeføring, jf. figur 2-3. I det systemteoretiske perspektivet avhenger trafikksikkerheten i tungtransportbransjen av at både

internkontroll og myndigheters kontroll blir gjort på et godt kunnskapsgrunnlag basert på god feedback fra alle nivåer i bransjen. Derimot, når det eksisterer en gråsoneforståelse der regeltøyning er normalen, går dette ut over trafikksikkerheten i den enkelte bedrift og til syvende og sist i transportsystemet som helhet.

Faktisk ser gråsonene ut til å leve side om side med HMS-prosesser og prosedyrer, og sikkerhetstenkning i et og samme transportselskap. Kartleggingen av regeltøyning i tungtransportbransjen så langt kan tyde på at det er flere ulike praksiser som uformelt kommuniseres mellom ledere og sjåførere, og at disse representerer vanlig praksis i bransjen. I tillegg er det tegn på at regeltøyning ikke bare foregår i alle ledd av transportkjeden, men at det er klare systemiske årsaker til dette. Det er nødvendig å se nærmere på drivkreftene som fremmer utviklingen, hvor rollene i transportsektoren må utfordres.

For å nå et tenkt  $\text{ØB}_{10}$  må det tas på alvor at regeltøyning er et systemisk problem som oppstår på grunn av økonomisk press, og at den ensidige plasseringen av ansvaret for trafikksikkerheten hos sjåførene gir grobunn for gråsoner i bransjen. Hvis sikkerhet skal være en fremvoksende egenskap i transportsystemet avhenger det av en kontinuerlig kontroll og tilbakemelding som er tillitsfull og sannferdig. Læring må få større plass enn ansvar, og det må lønne seg å ha TS i HMS-arbeidet. Det synes å være en formidabel utordring for sektoren.

#### 4.3.2 Anbefalinger

Det å få virksomheter til å innse at trafikksikkerhet er en viktig del av HMS-arbeidet vurderes å være et viktig første skritt mot idealet om 10 år. Her bør man også vurdere å påvirke endringer i lovgivningen (Arbeidsmiljøloven, Yrkestransportloven med mer) og la slike endringer influere forskriftsverket og håndbøkene (for eksempel relatert til Arbeidsvarsling).

Bruk av lovgivningen for å styrke det systematiske trafikksikkerhetsarbeidet i virksomheter krever juridisk vurdering. Vi anbefaler at Statens vegvesen relativt raskt utreder mulighetene gjennom forskrifter med hjemmel i vegloven, vegtrafikkloven og/eller yrkestransportloven. Det bør f.eks. vurderes om det kan knyttes relevante vilkår om trafikksikkerhetsmessige forhold til løyveordningene. Gjennomgang av lovverk og forskrifter med hensyn på bedre tilpassing til et risikoinformert styringsregime bør også vektlegges. Statens vegvesen kan bidra til at regelverket i større grad tilpasses dagens utfordringer på vegsystemet, at regeltøyende atferd og næringen i helhet blir systematisk undersøkt for å tilpasses bruk av risikoinformerte styringssystemer av trafikksikkerhet som kan fungere. Dette gir oss følgende forslag:

- Risikoreguleringen må gjennomgås i forhold til transportsektoren som helhet. Hvorfor er persontransport så forskjellig fra kommersiell godstransport med tunge kjøretøy? Her må hele sektoren vurderes, for eksempel:
  - Rollen til kontrollinstanser
  - Rollen til bestillerleddet
  - Rollen til kjøperleddet
  - Rollen til befrakter-virksomheter

- Øke kunnskapsgenerering på regeltøyning i transportbransjen. Regeltøyninger må oppfattes som indikator på TS-arbeidet, her kan aktører som Politiet og Arbeidstilsynet være sentrale samarbeidspartnere.
- Statens vegvesen har valgt å ikke sertifisere seg i henhold til NS-ISO 39001. Det er gjerne basert på argumenter som er fornuftige og som vi ikke kjenner til. Imidlertid er kravene til system for sikkerhetsstyring nedfelt i Vegloven, og da må enten Håndbok i sikkerhetsstyring ferdigstilles og implementeres eller en annen løsning presenteres.
- Statens vegvesen og øvrige samvirkeaktører må komme tettere på bransjen. En løsning kan være å etablere en pool med «trafikksikkerhetsrådgivere», sikkerhetsinteresserte med god bransjefaglig kunnskap som kan bidra til å løfte interessen i bransjen.
- Statens vegvesen med sitt sektoransvar kan bidra til at det etableres faglige karrierestiger innenfor trafikksikkerhet og transportsikkerhet.
- Etabler felles kurs for sektoren hvor man sikrer møteplasser for aktørene. Kurset DROTTS er et eksempel på løsning, men her vil det finnes flere andre modeller. Hvorvidt en slik kunnskapsheving må formaliseres må vurderes ut fra bransjens regeltøyende atferd.
- Jobbe for å stille reelle krav til trafikksikkerhetsstyring i HMS-arbeidet i offentlige anbudsprosesser, som har reell verdi. Det kan være sertifisering til NS-ISO 39001 obligatorisk for bransjen i offentlige anbudsprosesser.
- Forsterke innsatsen mot alvorlige regelbrudd.
- Bli mer aktiv og utprøvende, for eksempel gjennom lignende prosjekter som beskrevet i kapittel 4.1.3, hvor nøkkelvirkosomheter går sammen for å finne metoder for å identifisere, utvikle og sikre bedre praksis på HMS-området.
- Kan samarbeid med bransjen være et tiltak for å avdekke bevisst regeltøyende aktører. Mattilsynet har innført en Smilefjesordning. Er det overførbart til transportsektoren?

## 5. Referanser

---

- Askildsen, T. C. (2011). *Sjåfører i langtransport- en intervjuundersøkelse* Retrieved from Oslo:
- Bråten, M., Hovi, B., Jensen, R. S., Leiren, M. D. & Skollerud, K. H. (2013). *Arbeidsforhold i vegsektoren. Et forprosjekt*. Retrieved from Oslo:
- Garder, T., & Stensby, K.-E. (2013). *Utenlandske lastebilsjåførers lønns- og arbeidsvilkår i Norge [Foreign Truck drivers' pay and working conditions in Norway]*. . (Prosjektoppgave i EPT-100 Sikkerhetsstyring av vegtrafikken. Høsten 2013. Universitetet i Stavanger), Universitetet i Stavanger, Stavanger.
- George, A. L., Bennett, A., Belfer Center for, S., & International, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Hertz, R. P. (1991). Hours of service violations among tractor-trailer drivers. *Accid Anal Prev*, 23(1), 29-36.
- Hudson, P. (2016). *Successfully Managing a Large High-Hazard Road Transport Operation Using the Hearts and Minds Tool Driving for Excellence*.
- Hughes, B. P., Anund, A., & Falkmer, T. (2016). A comprehensive conceptual framework for road safety strategies. *Accident Analysis & Prevention*, 90(Supplement C), 13-28. doi:<https://doi.org/10.1016/j.aap.2016.01.017>
- La Porte, T., & Consolini, P. M. (1991). Working in Practice but Not in Theory: Theoretical Challenges of High Reliability Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1(1), 19-47.
- landsforening, L. L.-o. t. (2012). Logistikknæringen Kundeverdier og samfunnsverdier. In L. L.-o. t. landsforening (Ed.), *LTL Logistikk- og transportindustriens landsforening*
- Langeland, P. A., & Phillips, R. O. (2016). *Tunge kjøretøy og trafikkulykker- Norge sammenlignet med andre land i Europa*. Retrieved from
- Leveson, N. (2011). *Engineering a safer world systems thinking applied to safety*. Cambridge, Mass.: Cambridge, Mass. : MIT Press.
- Mooren, L., Grzebieta, R., Williamson, A., Olivier, J., & Friswell, R. (2014). Safety management for heavy vehicle transport: A review of the literature. *Safety Science*, 62(Supplement C), 79-89. doi:<https://doi.org/10.1016/j.ssci.2013.08.001>
- Newnam, S., Goode, N., Salmon, P., & Stevenson, M. (2017). Reforming the road freight transportation system using systems thinking: An investigation of Coronial inquests in Australia. *Accident Analysis & Prevention*, 101(Supplement C), 28-36. doi:<https://doi.org/10.1016/j.aap.2017.01.016>
- Newnam, S., Griffin, M. A., & Mason, C. (2008). Safety in work vehicles: A multilevel study linking safety values and individual predictors to work-related driving crashes. *Journal of Applied Psychology*, 93(3), 632-644.
- Newnam, S., Lewis, I., & Watson, B. (2012). Occupational driver safety: Conceptualising a leadership-based intervention to improve safe driving performance. *Accident Analysis & Prevention*, 45(Supplement C), 29-38. doi:<https://doi.org/10.1016/j.aap.2011.11.003>

- Njå, O., Bjelland, H., & Braut, G. S. (2015). *Trafikksikkerhetspotensialet i Norsk Standard NS-ISO 39001*. Retrieved from Stavanger:
- Njå, O., Braut, G. S., & Vika, O. E. (2012). Bending rules in the commercial goods road transport sector. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*(48), 2336-2350.
- Njå, O., & Fjelltun, S. H. (2010). Managers' attitudes towards safety measures in the commercial road transport sector. *Safety Science*, 48(8), 1073-1080.
- Norge, S. (2012). NS-ISO 39001:2012 Styringsystemer for trafikksikkerhet Krav med brukerveiledning. In. Lysaker: Standard Norge.
- Nævestad, T.-O. P., Ross O. Levlin, Gunhild Meyer Hovi, Inger Beate (2017). Internationalisation in Road Transport of Goods in Norway: Safety Outcomes, Risk Factors and Policy Implications. *Safety*, 3.
- Opheim, Ø., Robertsson, F., Hirkjølen, H., & Brenden, R. (2014). *Sikkerhetsstyring i virksomheter. Holdninger til trafikksikkerheten*. Retrieved from Hurdalsjøen:
- Ragnhild Steen Jensen, M. B., Bård Jordfald, Merethe Dotterud Leiren, Tor-Olav Nævestad, Kåre H. Skollerud, Henrik Sternberg og Tommy Tranvi. (2014). *Arbeidsforhold i gods og turbil*. Retrieved from Oslo:
- Rasmussen, J. S., Inge (2000). *Proactive Risk Management in a Dynamic Society*. Karlstad, Sweden
- Swedish Rescue Services Agency.
- Roberts, K. H. (1990). Some Characteristics of One Type of High Reliability Organization. *Organization Science*, 1(2), 160-176.
- Rodrigo, C. (2011). rule bending, sociological citizenship, and organizational contestation in microfinance *Regulation and governance* 5, 90-117.
- Salmon, P. M., & Lenne, M. G. (2015). Miles away or just around the corner? Systems thinking in road safety research and practice. In.
- Samferdselsdepartementet. (2009). *Stortingsmelding 16/2009 Nasjonal transportplan 2010–2019*. Oslo: Akademika AS Avdeling for offentlige publikasjoner
- Scott-Parker, B., Goode, N., & Salmon, P. (2015). The driver, the road, the rules ... and the rest? A systems-based approach to young driver road safety. *Accident Analysis & Prevention*, 74, 297-305.  
doi:<http://dx.doi.org/10.1016/j.aap.2014.01.027>
- Sekerka, L. E., & Zolin, R. (2007). Rule-Bending. *Public Integrity*, 9(3), 225-243.
- Sørli, V. L. (2005). *In a Man's World Talkninger av lovbrudd gjort i langtransportens yrkeskontekst*. (PhD), Stockholms Universitet, Akademitryck, Edsbruk 2005.
- Wallington, D., Murray, W., Darby, P., Raeside, R., & Ison, S. (2014). Work-related road safety: Case study of British Telecommunications (BT). *Transport Policy*, 32, 194-202. doi:10.1016/j.tranpol.2014.01.002
- Weick, K. E. (1987). Organizational Culture as a Source of High Reliability. *California Management Review*, XXIX(2), 112-127.
- Young, K. L., & Salmon, P. M. (2015). Sharing the responsibility for driver distraction across road transport systems: A systems approach to the management of distracted driving. *Accident Analysis & Prevention*, 74, 350-359.  
doi:<http://dx.doi.org/10.1016/j.aap.2014.03.017>



International Research Institute of Stavanger

**Hovedkontor**

Postboks 8046  
4068 Stavanger  
Tlf: +47 51 87 50 00  
Fax: +47 51 87 52 00

Besøksadresse: Prof. Olav Hanssensvei 15

E-post: [firmapost@iris.no](mailto:firmapost@iris.no)

Org. nummer: 988 944 459 MVA

**Bergen**

Thormøhlensgate 55  
5508 Bergen

**Mekjarvik**

Mekjarvik 12  
4070 Randaberg