



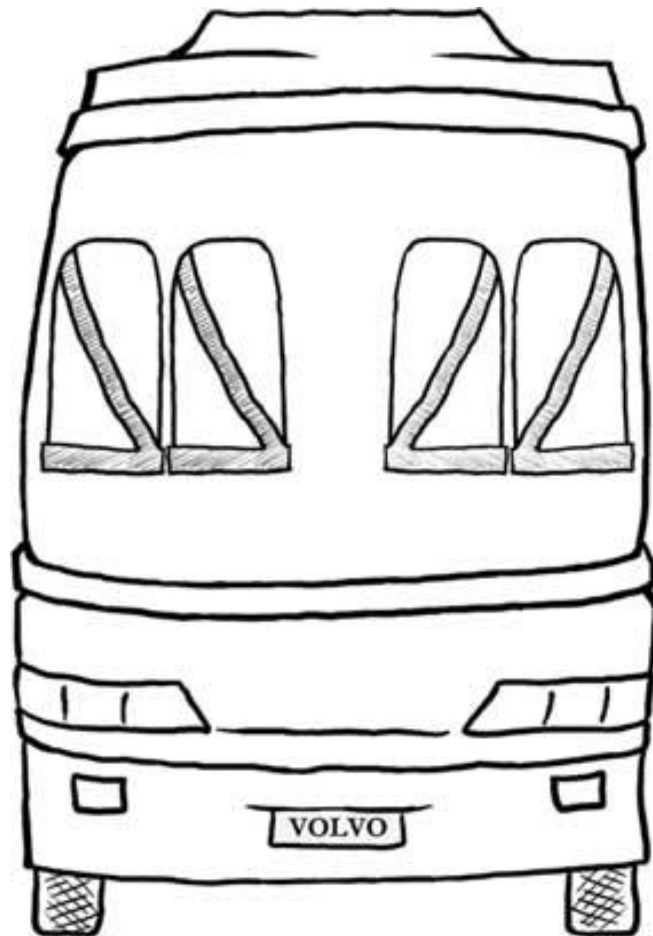
Universitetet
i Stavanger

DET TEKNISK-NATURVITENSKAPLIGE FAKULTET

MASTEROPPGAVE

Studieprogram/spesialisering: Samfunnssikkerhet	Vårsemesteret, 2010 Åpen
Forfatter: Kristin Elisabeth Næss Pettersen (signatur forfatter)
Fagansvarlig: Kjell Harald Olsen Veileder: Kjell Harald Olsen	
Tittel på masteroppgaven: Hvorfor så lite fokus på sikkerhetsbelter i buss? Engelsk tittel: Why is there so little focus on seat belts in buses?	
Studiepoeng: 30	
Emneord: Sikkerhetsbelte Samfunnssikkerhet Buss Trafikksikkerhet Sikkerhetsstyring Risikostyring	Sidetall: 119 + vedlegg/annet: 2 vedlegg på 14 sider Stavanger, 04.06.2010 dato/år

HVORFOR SÅ LITE FOKUS PÅ SIKKERHETSBELTER I BUSS?



Masteroppgave skrevet av Kristin Elisabeth Næss Pettersen

Våren 2010

Forord

Dette er en masteroppgave som er skrevet i siste semester av studiet ”Samfunnssikkerhet” ved Universitetet i Stavanger. Vi sto fritt til å velge tema, og tanken om å skrive om sikkerhetsbelter i buss slo meg da jeg satt i bussen på vei mellom Sandnes og universitetet. Bussen kjørte i 90 km i timen, og det fantes ikke belter å ta på.

Etter samtale med Kjell Harald Olsen, Universitetet i Stavanger, og Trond Åge Langeland, Statens vegvesen, bestemte jeg meg for å skrive om hvorfor det er så lite fokus på sikkerhetsbelter i buss. Etter noen telefonsamtaler og søk i bibliotekarkivet, fant jeg ut at det var skrevet lite om emnet fra før, så jeg sto fritt til å vektlegge det jeg ønsket.

Oppgaven ble skrevet i perioden januar til juni 2010. Representantene jeg har intervjuet i forbindelse med oppgaven har vært gjestfrie og kunnskapsrike. Jeg har også fått mange interessante samtaler og tips fra folk jeg har vært i kontakt med hos både Statens vegvesen og ved Universitetet i Stavanger. På besøk hos Unibuss Ekspress i Oslo fikk jeg også omvisning på ulike typer busser, der jeg blant annet ble vist sikkerhetsbelter, rullestolramper og barneseter. Tusen takk til alle representantene som har bidratt!

Til sist vil jeg takke veileder Kjell Harald Olsen, som har vært oppmuntrende og som har turt å si hva han mener. Også en stor takk til medstudent Stella Falkeid og min mor, Janne Storaker Næss, som har lest igjennom oppgaven og kommet med kommentarer.

Med vennlig hilsen

Kristin Elisabeth Næss Pettersen

Innhold

<i>Forord</i>	3
<i>Innhold</i>	4
<i>Sammendrag</i>	6
<i>1. Innledning</i>	7
1.1 Er det viktig med sikkerhetsbelte?	7
1.2 Bussbelter og lovverk.....	8
1.3 Tidligere forskning	10
1.4 Bussulykker i Norge.....	11
1.5 Holdningsendring i samfunnet	12
1.6 Problemstilling	13
1.7 Oppbygging av oppgaven.....	14
<i>2. Teori</i>	15
2.1 Ulykker og risiko.....	15
2.2 Organisatoriske ulykker	17
2.3 Forsvarsverk	20
2.4 Organisasjonens struktur	21
2.5 Organisasjonens kultur	25
2.6 Sikkerhet vs. økonomi	27
2.7 Menneskelige beslutninger.....	29
2.8 Opplevelse av risiko	31
2.9 Risikostyring	34
2.10 Ulike virkemidler i risikostyringen	38
2.11 Forventning til resultater	40
<i>3. Metode</i>	41
3.1 Kvalitativ metode	41
3.2 Framgangsmåte	42
3.3 Hvordan kan denne oppgaven brukes?.....	44
<i>4. Empiri</i>	46
4.1 Busser og lovverk.....	46
4.2 Ulike aktører innen trafikksikkerhet.....	48
4.3 Viktigheten av å bruke sikkerhetsbelte	52
4.4 Intervjudata.....	53

4.4.1 Organisatoriske ulykker	53
4.4.2 Ulykker og risiko.....	59
4.4.3 Forsvarsverk	61
4.4.4 Organisasjonens struktur	69
4.4.5 Organisasjonens kultur	77
4.4.6 Sikkerhet vs. økonomi.....	80
4.4.7 Menneskelige beslutninger.....	84
4.4.8 Opplevelse av risiko	87
4.4.9 Risikostyring	90
4.4.10 Ulike virkemidler i risikostyring	95
5. <i>Diskusjon</i>	103
5.1 Hvordan oppleves risikoen for bussulykker hos sentrale aktører?.....	103
5.2 Hvilket syn har sentrale aktører på bruk av sikkerhetsbelter i buss?	104
5.3 Gjør anbudskonkurransen at det blir mindre fokus på sikkerhet?.....	106
5.4 Får passasjerer og bussjåfører tilstrekkelig informasjon om bruk av sikkerhetsbelte?	107
5.5 Er det en storulykkesrisiko innen busstransport?	109
5.6 Hva mener myndigheter bør gjøres?	110
5.7 Konklusjon. Hvorfor er det så lite fokus på bruk av sikkerhetsbelter i buss?.....	112
6. <i>Avsluttende drøfting</i>	114
7. <i>Litteraturliste</i>	115
<i>Vedlegg</i>	120
A. Sikkerhetsbelter i buss. Intervjuguide	120
B. Utfylte tabeller fra intervjuene.....	128

Sammendrag

Denne oppgaven tar utgangspunkt i at det er lite fokus på sikkerhetsbelter i buss i det norske samfunnet, og den ønsker å belyse problemstillingen ”Hvorfor er det så lite fokus på bruk av sikkerhetsbelter i buss?”

For å besvare problemstillingen, er det hentet inn data i form av dokumentundersøkelser og 9 intervjuer. Som grunnlag for innhenting og drøftingen ligger teorier om organisasjoner, risikopersepsjon og risikostyring. Det blir blant annet brukt Reasons teori om organisatoriske ulykker, Avens teorier om risikostyring, samt teorier angående risikopersepsjon. Det ble intervjuet representanter fra ulike aktører innen trafikksikkerhetsområdet i Norge, blant annet fra Vegdirektoratet, Statens vegvesen, Utrykningspolitiet og Trygg Trafikk. Det ble også foretatt intervjuer med representanter fra et busselskap, Unibuss ekspress, og med det fylkeskommunale selskapet Kolombus som styrer kollektivtrafikken i Rogaland.

Resultatene viser at lite fokus på bruk av sikkerhetsbelter i buss kan forklares med en dårlig sikkerhetskultur, der informasjon i stor grad går fra myndighetsnivåer og nedover i systemet. Dette skjer i form av lover og regler. Det synes som om de nederste nivåene har vanskelig for å kommunisere oppover. Det lille fokuset på sikkerhetsbelter i buss kan også forklares ved at sikkerhet går på bekostning av økonomi, blant annet på grunn av anbudskonkurranse blant ulike busselskaper. Risikopersepsjon kan også brukes til å forklare hvorfor det ikke er større fokus. I tillegg er det mange aktører på banen når det gjelder trafikksikkerhetsspørsmål, og det gir uklare ansvarsforhold, noe som gjør at fokus på enkelte saker svinner bort. Oppgaven konkluderer til slutt med at det, på grunn av reaktive tiltak i motsetning til proaktive tiltak i risikostyringen, finnes en storulykkesrisiko i busstransporten.

1. Innledning

Norge er et langstrakt land der stadig flere benytter seg av kollektivtransport for å komme seg dit de skal, og rundt en tredjedel av befolkningen benytter seg av og til av kollektivtransport (Ruud et al., 2007). Tall fra statistisk sentralbyrå viser at stadig flere benytter buss som framkomstmiddel (Statistisk Sentralbyrå, 2009). Mye forskning og mange ulykker viser at sikkerhetsbelter er med på å minske skader dersom en ulykke inntreffer.

Likevel blir det observert at få bruker sikkerhetsbelter. I mange busser finnes det ikke engang belter. Myndighetene i Norge stiller kun krav til busser som ikke blir klassifisert som ”bybusser” om å ha setebelter til alle passasjerene. Det skal altså være sikkerhetsbelter i det som blir definert som bussklasse 1 og bussklasse 2, og dette er busser som ofte blir brukt til å kjøre lengre distanser. Trygg Trafikk skriver på nettstedet sitt at de ønsker at det skal være sikkerhetsbelter i alle skolebusser. De påpeker videre at mange skolebusser kjører i 80-soner mens passasjerene benytter bussenes ståplasser (Trygg Trafikk, 2010). Hvorfor stiller ikke myndighetene våre, og vi som samfunn, like store krav til sikring i buss som sikring i bil? Er det på tide å sette fokus på sikkerhet i buss?

1.1 Er det viktig med sikkerhetsbelte?

Dersom en bussulykke først inntreffer, kan skadene bli store. Mange busser har stor fart, og ved flere anledninger har busser veltet. Når en slik ulykke inntreffer, vil sikringen av passasjerer og gjenstander, samt beredskapen i området, være avgjørende for hvor store skadene vil bli.

Mye forskning og mange eksempler viser at å bruke sikkerhetsbelte kan skille mellom liv og død dersom ulykken inntreffer. For å få befolkningen til å bruke *bilbeltet* blir det gjennomført både kontroller og ulike kampanjer. Langs norske veier hender det du blir møtt av plakater som ber deg tenke på din egen og medpassasjerenes sikkerhet, se Figur 1.



Husk bilbelte
vegvesen.no/bilbelte

Figur 1 En av plakatene som finnes langs norske veier (Figuren er hentet fra www.vegvesen.no)

1.2 Bussbelter og lovverk

I 1971 ble det krav til at alle nye biler skulle ha bilbelter, i følge forskrift om bruk av personlig verneutstyr under kjøring med motorvogn. I første omgang var det kun krav til belter i forsetene, men etter hvert ble dette også utvidet til å gjelde baksetene. Det tok 28 år før kravet om sikkerhetsbelter også skulle gjelde i buss. Ennå gjelder ikke dette kravet alle busser, bussene som brukes til bykjøring har ingen krav til sikring (dette er bussklasse 1). Regjeringen skriver på sine nettsider:

”Fra 1. oktober 1999 skal bilbelter være montert også i buss som er registrert første gang etter denne dato, jf. direktiv 96/36/EF. Det er gjort unntak for buss særlig innrettet til bruk i byområder, dvs. buss klasse 1, hvor mer enn 45 % av plassene er ståplasser. ”

(Regjeringen, 2003)

Videre heter det i loven:

”For buss, med unntak av bybuss, gjelder:

- a) Bilbelte og annet utstyr til sikring av personer skal brukes av sittende.*
- b) Barn yngre enn 3 år skal i buss bruke godkjent sikringsutstyr som er tilpasset barnet eller slikt utstyr i kombinasjon med ordinært bilbelte. Når slikt utstyr ikke*

er tilgjengelig, skal ordinært bilbelte brukes på egnet måte. Barn som er 3 år eller eldre skal bruke ordinært bilbelte på egnet måte.

c) Passasjerer skal informeres om plikten til å bruke bilbelter. Informasjonen skal gis når bussen er i bevegelse og på en eller flere av følgende måter:

- 1. av fører eller billettør,*
- 2. ved hjelp av audiovisuelle midler,*
- 3. ved hjelp av skilt med tekst eller piktogram som vist i annekset til direktiv 2003/20/EF, godt synlig plassert ved hvert sete.”*

(Statens havarikommisjon for transport, januar 2009)

På bussen skal passasjerene altså opplyses om at de må bruke sikkerhetsbelte, dette gjelder da dersom det finnes belter å ta på. Liknende regler gjelder også for de andre landene i Norden. Nordiskt Vägforum (NVF) er en arena der Norge, Sverige, Danmark, Finland, Færøyene og Island skal samarbeide for å få mest mulig likt regelverk innen transportsektoren:

”NVF arbetar för harmonisering av regelverken inom Norden och för samordnade ställningstaganden i riktning mot EU:s och övriga standardiseringsorgan.”

(Nordiskt Vägforum, 2010)

Det hevdes imidlertid at Sverige har kommet lenger i debatten om sikring av skolebarn på buss (www.tryggtrafikk.no). I mars 2008 ble det startet et prøveprosjekt i Kristianstad der 130 barns skolevei skulle bli tryggere. Hvert barn ble blant annet utstyrt med en sender, slik at bussjåføren kunne se hvor barna befant seg rundt bussholdeplassen. Inni bussen ble det blant annet satt inn kameraer, sikkerhetsbelter, beltepåminnere og klistremerker. For at bussjåførene kunne sjekke at alle hadde setebeltet på, fikk alle barna i en av bussene tildelt samme plass på bussen hver dag (VTI rapport 649, 2009). Konklusjonen av prøveprosjektet er at både sjåfører og barn føler seg tryggere, men det påpekes også at mange av sjåførene ikke tenkte så mye over passasjerens sikkerhet:

“Det kan noteras att majoriteten av chaufförerna främst har sett sin roll i termer av “förarar av bussen”, snarare än en viktig länk i säkra transporter av barn till och från skolan.”

(VTI rapport 649, 2009)

I USA er det opp til hver enkelt stat om det skal kreves setebelter i buss. Nylig døde en 16-åring på en skolebuss i Connecticut. Det fantes ikke setebelter i bussen han satt i.

Usikkerheten rundt spørsmålet om sikkerhetsbelte på denne bussen kunne endret utfallet av ulykken, har satt fokus på sikkerhet i buss. I august 2009 innførte National Highway Traffic Safety Administration (NHTSA) en "Motor Coach Safety Action Plan". Planen går ut på å jobbe med å kreve sikkerhetsbelter og å forbedre bussenes standarder, for eksempel dekkkvaliteten. Abby Wambaugh sier i et intervju at hun tror grunnen til at det tar så lang tid å få sikkerhetsbelter i buss, er at det mangler myndighetsreguleringer som tilsier det, og det mangler også testing og forskning på området (Professional Safety, oktober 2009).

1.3 Tidligere forskning

En studie fra Sverige viser viktigheten av å bruke sikkerhetsbelte. Studien har tatt for seg 128 personskader fra tilfeller der busser i klasse 3, dvs. busser med seter og ingen ståplasser, har veltet. Forskningen viser at de største personskadene skjer når passasjerer blir kastet rundt i bussen, eller når de blir kastet ut vinduet. Å treffe armlener, seterygger eller annet interiør står også for store deler av skadene man kan pådra seg. I dette forskningsprosjektet blir det også vurdert forskjellen på 2-punkts og 3-punkts sikkerhetsbelter. Det antas at ved å bruke 2-punkts belter vil skadeomfanget senkes med 51 %, mens det synker med 80 % ved bruk av 3-punkts-belter. Dette gjelder altså for ulykker der bussen velter over på den ene siden.

"As the belt system has to physically restraint the occupant there is the possibility of injury from the seat belt itself, most commonly contusions."

(Albertson et. al., 2006)

Videre i denne artikkelen påpekes det at det er viktig å bruke belte også for andres sikkerhet:

"It is important to consider that the benefit of seat belt use for an individual can disappear due to occupant interaction if other occupants are not wearing theirs."

(Albertson et. al., 2006)

Albertson et.al. gjorde i 2004 en undersøkelse av europeiske bussulykker. Undersøkelsen viste at bussulykker utgjorde mellom 0,3 og 0.5 % av alle ulykker i Europa (Albertson et. al. 2004). I de fleste ulykkene med alvorlige skader veltet bussen, og de som ble kastet ut

bussvinduet pådro seg de største skadene. Forskningen konkluderer med at 3-punkts belter vil være den beste sikringen både i frontkollisjonsulykker og ved bussvelt. 2-punktsbelter kan være nok ved bussvelt, men i frontkollisjoner kan dette føre til hode- og ryggskader.

1.4 Bussulykker i Norge

På nyhetene blir det stadig nevnt påkjørsler, kollisjoner og velt i forbindelse med buss. Data fra innrapporterte hendelser til Statens havarikommisjon for transport (SHT) viser at det skjer flere ulykker i året med alvorlige utfall eller potensielt katastrofale følger:

- Fredag 22. januar 2010: Buss (dobbeldekker) med 61 skoleelever veltet i Kvinesdal. ”Setebeltene bidro til at ingen av de 61 Grødem skole-elevene ble skadet da bussen veltet på vei hjem fra leirskole på Knaben” (Stavanger aftenblad, 23.01.10)
- Onsdag 25. november 2009: Ulykke der buss veltet på Hardangervidda. Buss med 26 ungdommer. Ingen ble alvorlig skadet. Dette på grunn av at alle brukte bilbelte fordi sjåføren flere ganger oppfordra til å ta det på (Hardanger Folkeblad, 2009).
- 29. september 2009: Utforkjøringsulykke i Skjåk, der bussen veltet. SHT melder at flere av passasjerene ramlet ut av bussen, og at to personer ble alvorlig skadet og en omkom. Denne saken er under utredning hos SHT.
- 27. november 2008: Hemsedal: ”Buss i rute kjørte ut av veien på delvis isbelagt vegbane med sterk sidevind. Tre passasjerer ble lettere skadd. Utrede ikke.”
- 17. juli 2008: Helgeland: ”Buss kom utenfor asfaltkant og veltet i forbindelse med møte av motgående buss. Ingen personer ble alvorlig skadet. Utrede ikke.”
- 1. april 2008: Nord for Harstad: ”Buss fikk skrens på glatt føre og kjørte ut av veien hvor den veltet. En person ble alvorlig skadet, og 15 personer ble lettere skadet. Utrede ikke.”
- 24. februar 2008: Buss kjørte utfor veien og veltet i Sogn og fjordane. Seks personer ble skadet melder SHT. Denne ulykken ble ikke utredet.
- 31. januar 2008: Ny utforkjøring og velt med buss. Denne ulykken ble aldri utredet, men SHT melder at 3 personer ble alvorlig skadet.

(Kilde for alle hendelsene: Statens havarikommisjon for transport, 2010)

Det er altså mange ulykker i trafikken hvert år som involverer buss. Statens havarikommisjon for transport (SHT) har gått inn og gransket noen av disse ulykkene. I en rapport etter en ulykke den 24. november 2006, skriver de:

”Undersøkelsen viser at mange av passasjerene ikke brukte bilbelte. Dette til tross for at det var montert topunktsbelter i alle seter i bussen, og at passasjerene ble påminnet bilbeltepåbudet av sjåføren. Ingen av passasjerene som brukte bilbelte ble alvorlig skadet. Dette indikerer at selv bruk av topunktsbelte har skadeforebyggende funksjon i bussvelter med lav energimengde. Samtidig vil SHT påpeke at busselskaper bør tilstrebe trepunktsbelter ved nyanskaffelser, da topunktsbelter ikke fungerer tilsvarende bra i ulykker med store energimengder og kollisjonskrefter.”

(Statens havarikommisjon for transport, januar 2009)

Dette er ett av mange eksempler som viser at sikkerhetsbelter reduserer skader. Etter store ulykker, er det mange eksempler på at dyre tiltak settes inn for å bedre sikkerheten. Dette har skjedd både i forbindelse med sikring i personbiler, der rundt 250 personer dør hvert år i Norge, og det har ikke minst skjedd i flybransjen. Organisasjonene som opererer innen flybransjen har lagt inn enorme ressurser for å opprettholde et godt rykte, og for å hindre nye ulykker. Det har vært mye fokus på sikkerhet på både fly og i personbil, så hvorfor ikke i buss?

1.5 Holdningsendring i samfunnet

Trengs det en holdningsendring for at vi skal begynne å bruke sikkerhetsbelter også i bussen, og å bekymre oss for den risikoen det innebærer å ta buss? Det sier seg selv at det er vanskelig å bruke kontroller som virkemidler for å få folk til å bruke belte. Dersom kontrolløren kommer på bussen vil han bare høre masse klikking i sikkerhetsbelter som spennes på bakover i bussen. Å ha spanere inne i bussen kan også forestilles å være for krevende til å bli realistisk.

En artikkel som omhandler sikkerhetsbelter i buss, påpeker at sikkerhetsbelter i skolebusser vil ha to virkninger: for det første vil det føre til bedre sikkerhet, og for det andre til opplæring. Barn vil lære å bruke sikkerhetsutstyret som finnes, og det kan gjøre at dette kan bli en vane for resten av livet, også i bil (Spital, M. et. al., 1986).

Norge er et demokratisk land, og alle kan være med på å endre samfunnet. Min oppfatning er at vi mennesker til en viss grad holder sammen for å kunne beskytte oss mot ytre farer, og til en viss grad ønsker vi å ta beslutninger på egen hånd, uten samfunnets innblanding.

Trafikksikkerhet kan ses på både som individuelle rettigheter til å ta egne valg, og som samfunnets ansvar:

”Det manglende samsvaret mellom den opplevelsen mange trafikanter har av trafikkulykker som et lite alvorlig problem og de høye totale skadetallene, som er et problem på samfunnsnivå, kan gjøre det vanskelig å oppnå forståelse for at det er nødvendig med en betydelig innsats fra samfunnets side for å redusere antallet trafikkskader”

(Rumar, 1988, hentet fra Elvik et. al., 2010, kap. 3)

Dette sitatet påpeker altså at arbeidet med å få ned antall ulykker i trafikken, er et samfunnsikkerhetsproblem. Det at det er et spørsmål om samfunnsansvar og samfunnsinitiativ, danner grunnlag for mitt valg av problemstilling.

1.6 Problemstilling

I det norske samfunn er trygghet og sikkerhet en sentral verdi. Vi ønsker å føle oss trygge, og vi ønsker å holde sammen som samfunn for å beskytte oss mot ytre trusler og farer. På flere områder tar samfunnet vare på oss ved å innføre sikkerhetstiltak, lover, regler og normer. Et av disse tiltakene er regelen om at sikkerhetsbelter skal bli brukt av alle passasjerer ved bilkjøring. Dette er ikke opp til hvert enkelt individ, men er noe samfunnet påtar ansvar for ved å lage lovverk som forbyr å kjøre uten belte. Også i fly blir alle nødt til å bruke sikkerhetsbelte ved avgang og under landing. Dette for alles beste, for samfunnets beste. På de fleste busser derimot, finnes det ikke engang sikkerhetsbelter. Er dette et paradoks? Hvorfor tar ikke samfunnet og myndighetene dette ansvaret, når de regulerer så mye annet?

Jeg har valgt følgende problemstilling:

”Hvorfor er det så lite fokus på bruk av sikkerhetsbelter i buss?”

Med denne overordnede problemstillingen ønsker jeg å svare på følgende spørsmål:

- Hvordan oppleves risikoen for bussulykker hos sentrale aktører?
- Hvilket syn har sentrale aktører på bruk av sikkerhetsbelter i buss?
- Gjør anbudskonkurranse at det blir mindre fokus på sikkerhet?
- Får passasjerer og bussjåfører tilstrekkelig informasjon om bruk av sikkerhetsbelte?
- Er det en storulykkesrisiko innen busstransport?
- Hva mener myndigheter bør gjøres?

1.7 Oppbygging av oppgaven

Etter denne innledningen, begynner jeg å beskrive ulike teorier som jeg mener kan være med å belyse problemstillingen. Disse teoriene er beskrevet i kapittel 2. Deretter går jeg over på å beskrive hvilke metodevalg jeg gjorde i kapittel 3. I kapittel 4 starter jeg med en kort innføring i beslutningshierakiet innen trafikksikkerhetsspørsmål før jeg presenterer de innhentede dataene. Overskriftene i kapittel 4 vil henviser til overskriftene i teorikapittelet, slik at det skal bli lettere å få oversikt.

Til sist, i kapittel 5, vil jeg diskutere de innhentede data opp mot teoriene i kapittel 2. Overskriftene i dette kapittelet er delproblemstillingene jeg har stilt for å få svar på hovedproblemstillingen i oppgaven. På slutten av kapittelet kommer noen punktvis konklusjoner. Avslutningsvis kommer jeg med egne tanker og vurderinger i kapittel 6.

Vedlagt har jeg lagt intervjuguiden som ble brukt, i tillegg til 4 avkryssede skjemaer der det vises hvordan representantene som ble intervjuet vurderte ulike faktorer. Disse må leses i syn av konteksten. Men først vil jeg altså beskrive hvilke teorier som la grunnlag for disse spørsmålene i intervjuguiden.

2. Teori

I dette kapitlet vil jeg ta for meg eksisterende teorier om hvordan og hvorfor ulykker oppstår, og på hvilke måter man kan arbeide for å forhindre at slike hendelser skjer. Deretter vil jeg ta opp spørsmålet om risiko kan styres. Disse teoriene vil bidra til å besvare problemstillingen ”*Hvorfor er det så lite fokus på bruk av sikkerhetsbelter i buss?*” Først vil jeg ta for meg noen begrepsforklaringer.

2.1 Ulykker og risiko

Først og fremst kan en ulykke defineres på flere måter. Hva som betegnes som en ulykke vil variere fra individ til individ, fra gruppe til gruppe og fra kultur til kultur. Hva som legges i begrepene ulykke, trafikkulykke, hendelse og uhell vil variere. I enkelte definisjoner er for eksempel miljøkatastrofer ei ulykke, mens andre vil se på dette som et fenomen eller liknende kanskje fordi det ikke innebærer personer eller prosesser som gjør feil. Enkelte ser på ulykker som noe som kommer av kronologiske feil eller avvik:

”A sequence of logically and chronologically related deviating events involving an incident that results in injury to personnel or damage to the environment or material assets.”

(Sklet, 2002)

I denne oppgaven vil en ulykke beskrive en hendelse med buss der personer blir skadet fysisk eller psykisk og/eller der noen dør. Om disse ulykkene skyldes kronologiske avvik, har ikke noen betydning for oppgaven, og jeg velger derfor å bruke en generell definisjon på hva ulykker er:

”...sudden, unintended events or series of events where significant harm is inflicted on humans, the environment or material assets”

(Rossnes et.al., 2004, s. 8).

Hva er så risiko? Risiko blir i mye av litteraturen som finnes beskrevet som en matematisk formel, der risikoen er en sannsynlighet for at en hendelse inntreffer (P) ganger konsekvens dersom hendelsen først inntreffer (C):

$$R = P * C$$

Denne måten å beskrive risiko blir i de fleste tilfeller for snever (Aven, 2010). Det blir for enkelt å begrense en risiko til en matematisk formel eller en statistisk forventningsverdi. Aven mener at risiko kan beskrives som en kombinasjon av hendelsen (A), den beregnede sannsynligheten for at en hendelse oppstår (P), konsekvensene en slik hendelse vil få (C), usikkerheten rundt dette (U) basert på analytikerens bakgrunnskunnskap (K). I tillegg ønsker Aven også å inkludere sensitivitetsanalyser (S) for å se hvordan resultatene avhenger av dataene:

$$R = f(A,C,U,P,S,K)$$

Risiko er en kombinasjon av mulige konsekvenser (utfall) og tilhørende usikkerhet (Risikostyring s. 41). Brun (1991) framhever at folk flest legger ulik vekt på sannsynligheter og konsekvenser når det gjelder risiko, og at forholdet mellom disse er vanskelig for folk flest å vekte. Av og til vil folk legge mest vekt på konsekvensverdiene, mens i de tilfeller der det er veldig liten sannsynlighet for at en hendelse inntreffer, så ser de i stor grad bort fra sannsynligheten (Brun, 1991). Så risiko er ikke bare vurdering av ulike hendelser i framtida. Aven sier i et intervju:

”Risiko handler ikke bare om å unngå ulykker og skader. Det handler like mye om å skape verdier og vekst og å utvikle samfunnet.”

(Rugland, E., oktober 2008)

For å kunne arbeide med risiko, må framstillingen av risiko gjøres på en tydelig måte, slik at de som skal ta avgjørelser forstår hva de skal ta stilling til. Risikoanalyser kan også utføres når det er store usikkerheter, som for eksempel risiko for bankran (Aven, 2008).

I mange tilfeller, er sannsynlighetene for hendelser så små, at de kan være vanskelig å forstå eller håndtere. Drottz-Sjöberg et. al. (2003) argumenterer for at i tilfeller ved veldig lave sannsynligheter, vil risikoen bli vurdert opp mot konsekvensene:

”Det är konsekvensens grad av allvar, eller den potentiella skadans storlek, som främst styr kraven på riskminskning så snart den upplevda sannolikheten för skada överskrider ett lågt tröskelvärde.”

(Drotts-Sjöberg et. al., 2003, s. 333)

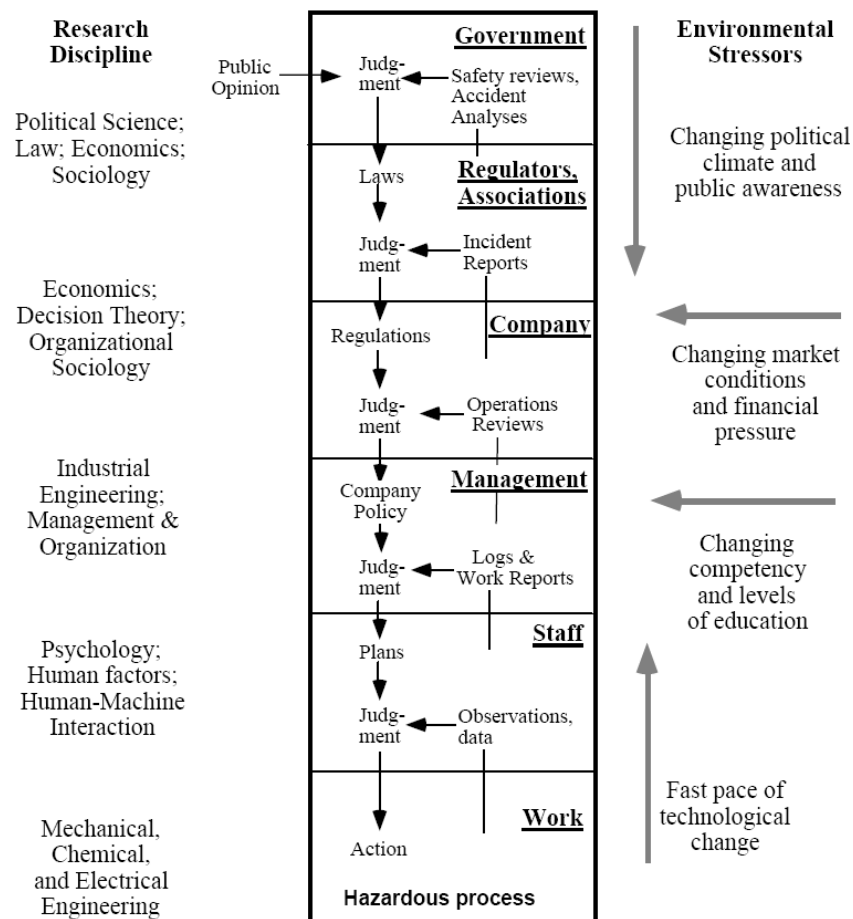
I denne oppgaven vil det bli interessant å se på hvordan sentrale aktører innen trafiksikkerhet i Norge ser på risikoen ved å ikke bruke sikkerhetsbelter i buss. Det vil være mulig å tenke at sjansen for at noe skal hende er så liten, at sikkerhetstiltak ikke vil være nødvendig. I en slik risikoforståelse legges det vekt på sannsynlighetsverdier. Dette gjør den sentrale politikeren Odd Arild Kvaløy når han uttaler at det ikke er nødvendig med sikkerhetsbelter i buss, da det er så få ulykker (NRK, 2010). En annen måte å se risikoen på, er å se på konsekvensene dersom ei ulykke inntreffer. I en buss kan konsekvensene være store, og mange kan skades eller miste livet, derfor vil risikoen etter denne tanken vurderes til å være høy, kanskje mye høyere enn sannsynlighetsverdien.

Videre i oppgaven ønsker jeg å stille spørsmål til ulike representanter fra myndighetenes side om hvordan de ser på risikoen ved ikke å bruke sikkerhetsbelte. Hvordan denne risikoen blir håndtert, vil være avhengig av hvordan myndighetene ser risikoen. Om det legges vekt på at det er liten sannsynlighet for at det skjer ei ulykke for buss, så vil det kunne være en årsak til at det er så lite fokus på dette området i samfunnet.

Ekspertter blir ofte kritisert for å legge for stor vekt på statistiske beregninger i deres syn på risiko. For å kunne vurdere eksperters risikoanalyser, vil det være viktig å kjenne til hvordan ulykker og hendelser kan oppstå.

2.2 Organisatoriske ulykker

Det typiske for organisatoriske ulykker er at de har mange årsaker som involverer mange mennesker på ulike nivåer i organisasjonen (Reason, 1997). Dette er illustrert i Figur 2, som er hentet fra Rasmussen (1997) og gjengitt i Rossnes (et. al., 2004). Figuren illustrer hvilket samspill som skjer helt fra myndighetsnivå og ned til der prosesser foregår. Reason kaller det nederste nivået, der menneskene er nærmest farene, for *den skarpe enden*.



Figur 2 Beslutningstaking på ulike nivå (Rossnes et. al. 2004)

I samfunnet, på samme måte som i en bedrift, blir det satt mål og tatt beslutninger på ulike nivå. Kontroll over risiko kan skje på ulike nivå, og på samme måte kan årsakene til ulykker finnes på ulike nivå (Rossnes et.al, 2004).

Det er derfor viktig å være observant på hvordan de ulike nivåene kommuniserer med hverandre, se Figur 2. Personer på ett nivå kan påvirke nivået under ved å lage regler og prosedyrer. Forskjellige nivåer kan påvirke oppover i systemet ved å gi tilbakemeldinger og ulike signaler. I de fleste tilfeller vil det være en viss "treghet" i dette systemet. Ofte vil det oppstå endringer i teknologi eller arbeidsprosedyrer før dette blir registrert på nivåene over. På samme måte vil det kunne ta tid før endringer i organisasjonen vil få praktiske konsekvenser for nivåene under. På figuren ser vi også at utenforliggende faktorer som politikk og markedskrefter vil spille inn på beslutningene som blir tatt.

De som er i *den skarpe enden* når det kommer til bussbruk, er passasjerer og sjåførere. Det kan tenkes at krav om bussbelter kan komme fra fire ulike nivå: fra myndighetsnivå, fra busselskapene på organisasjonsnivå, fra bussjåførforeninger på bemanningsnivå, eller fra folket i samfunnet, som er i *den skarpe enden*. I empiridelen av oppgaven vil jeg forsøke å belyse hvilket nivå som tar avgjørelser i forhold til sikkerhet i buss, og hvordan de ulike etatene kan påvirke hverandres arbeid nedover mot den skarpe enden. Jeg ønsker også å få svar på om myndighetene opplever at det blir stilt krav til dem fra nivåene under.

I Figur 2 ser vi også at politisk klima og offentlig bevissthet vil virke inn på beslutninger som blir tatt. Det ser ut til at den offentlige bevisstheten rundt temaet sikkerhetsbelter i buss, ikke er særlig utbredt. Det er lite forskning på området, og liten interesse for dette i politiske miljøer. Det blir derimot snakket om sikkerhetsbelter i buss når det gjelder sikring av skoleelever. Telemark fylkeskommune gikk i 2002 ut i media og fortalte at de ville pålegge alle busser som frakter skolebarn å ha sitteplasser og sikkerhetsbelter til samtlige. I ettertid ser det ikke ut til å ha blitt debattert rundt emnet. Hadde det politiske klimaet vært annerledes, så hadde gjerne beslutninger blitt tatt, eller fremskyndet.

Rask utvikling av samfunnet, og ny teknologi, kan gjøre at regelverket i landet vårt ikke blir oppdatert i samme tempo som samfunnet går framover. Det er for eksempel mer trafikk, større motorer i bussene, busser som kan ta flere passasjerer (dobbeldekkere og leddbusser), og alt dette vil føre til økt sårbarhet. I tillegg lever vi i et internasjonalt samfunn, der teknologi og ressurser beveger seg over landegrensene. Reason skriver at organisatoriske ulykker kommer av teknologisk innovasjon som radikalt forandrer samspillet mellom systemer og menneskelige elementer (Reason, 1997). Det er derfor viktig å være best mulig forberedt på farer ved implementering av ny teknologi, og videre utvikling av den.

Videre i oppgaven jeg belyse hvordan samfunnet organiserer seg for å kunne styre risiko når det gjelder trafiksikkerhet. Representanter fra ulike etater vil bli intervjuet for å se hvordan samspillet fungerer, og hvordan kommunikasjonen skjer mellom dem. Dersom det er dårlig kommunikasjon mellom de ulike nivåene som er illustrert i Figur 2, vil det kunne være en av årsakene til at det er så lite fokus på sikkerheten i buss. Det kan hende at lover og regler laget fra myndighetshold, i *den butte enden* ikke når ned til *den skarpe enden*, eller det kan være at informasjon har vanskelig for å bevege seg oppover til nivåene over. Det kan også være at

politikere eller andre pressgrupper forholder seg passive, eller at de ikke har nok makt til å bli hørt.

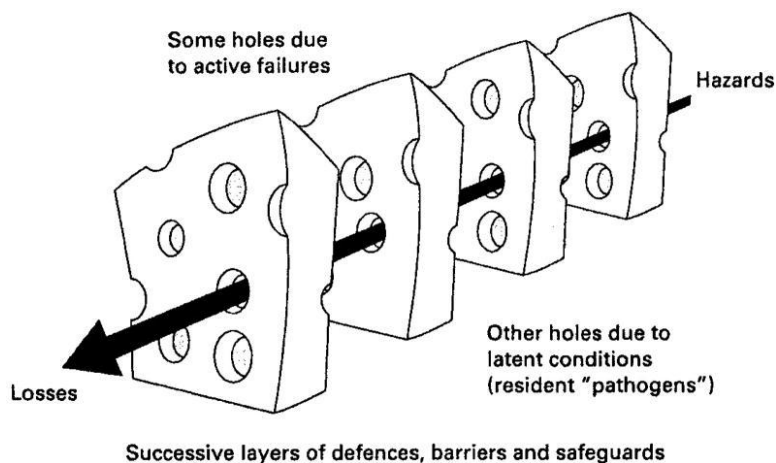
For å kontrollere risiko kan det lages ulike *forsvarsverk*. I neste delkapittel vil jeg forsøke å belyse hvordan aktører kan redusere risikoen i buss.

2.3 Forsvarsverk

I en organisasjon lages det ulike forsvarsverk for å hindre at ulykker skal skje. Dette kan være både *harde* og *myke* forsvarsverk (Reason, 1997). *Harde forsvarsverk* er barrierer som fysisk hindrer noe i å hende, mens *myke forsvarsverk* er organisatoriske barrierer som for eksempel prosedyrer, regelverk eller arbeidsfordeling.

For å hindre at energier sprer seg ukontrollert, kan det bygges fysiske forsvarsverk som hindrer dette i å skje (Rossnes et. al., 2004). Et eksempel på dette vil være sikkerhetsbelter i bussen. Hvis bussen velter eller kolliderer, vil bussbeltet hindre passasjerer i å bli kastet rundt i bussen. Påbud om å bruke sikkerhetsbeltet, vil i følge Reason defineres som et mykt forsvarsverk. Dette er en regel som skal sikre at den harde barrieren fungerer, og denne myke barrieren er like nødvendig som den harde.

I de forskjellige forsvarsverkene kan det være små ”hull” som følge av aktive feil eller latente forhold. Ut fra dette har Reason laget en modell som kalles ”sveitserostmodellen”, se Figur 3. Dersom en fare ”sniker” seg gjennom alle forsvarslagene, kan det oppstå en ulykke eller tap.



Figur 3 Reasons "Swiss cheese"-modell (Reason, 1997)

For at en bussulykke med skader eller tap skal oppstå, må den faren som eksisterer i det å kjøre buss, altså gå gjennom en rekke barrierer. Det finnes organisatoriske barrierer som trafikkregler og retningslinjer for vedlikehold av buss og vei, og det finnes fysiske barrierer som dosering i svingete veier, salting eller strøing, autovern, veiskulder og så videre. Alt dette skal være med på å hindre at hendelser skal skje. Men dersom en hendelse først inntreffer, finnes det også barrierer som skal fange opp dette.

High Reliability Organization (HRO)-teorien verdsetter å ha redundans i organisasjonen. En redundant organisasjon skal være i stand til å fange opp feil, slik at disse kan rettes opp i uten at det fører til tap. En slik organisatorisk redundans kan opprettes på to måter: enten strukturelt eller kulturelt (Rossnes et. al., 2004). For å oppnå redundans på bussen ved å bruke struktur, kunne det muligens blitt gjort endringer slik av bussen ikke kan kjøre hvis ikke alle passasjerene bruker sikkerhetsbelte. Det kunne også vært mulig å skille busstrafikk fra annen trafikk, eller å skille motgående kjørebaneer. For å gjøre det på en kulturell måte, kunne man jobbe med å innføre en kultur der det er slik at alle jobber aktivt for å hindre ulykker, og driver med stadig rapportering og kontinuerlig læring for å få høyest mulig sikkerhet.

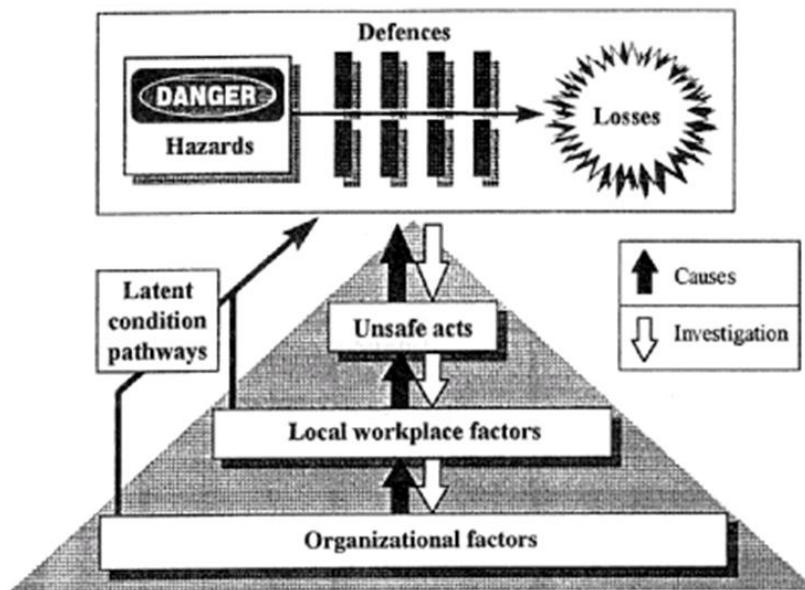
I denne oppgaven, ønsker jeg å sette fokus på de forsvarsverkene som eksisterer i dagens samfunn for å sikre passasjerer i buss, og jeg ønsker også å stille spørsmål ved om de er tilstrekkelige. For å se om det drives kontinuerlig arbeid med forsvarsverk, vil det også bli interessant å se hvilken kultur som råder i dette arbeidet. Sikkerhetsbelter er i seg selv et *hardt* forsvarsverk. Men for å sikre at passasjerer bruker beltet, trengs det *myke* forsvarsverk som lover, regler og normer. Om disse blir fulgt, vil være avhengig av den eksisterende kulturen og strukturen i samfunnet.

2.4 Organisasjonens struktur

Måten en organisasjonen struktureres på, kan være et hjelpemiddel for å få en organisasjon som kan håndtere farer og kriser på en god måte (Rossnes et. al., 2004).

En organisasjon vil være bygget opp på den måten at det ofte er én eller noen få mennesker som er “hands on” på en operasjon. Disse menneskene er altså i *den skarpe enden*. Bakenfor

disse menneskene vil det ligge lokale arbeidsplassfaktorer, og bakenfor det igjen vil det være organisasjonsfaktorer som alle kan være medvirkende til hendelser som inntreffer, se Figur 4.



Figur 4 Nivåer i utviklingen av en ulykke og undersøkelsen av organisasjonsulykker (Reason, 1997)

Det er altså faktorer mange steder i en organisasjon som kan være med på å forklare ulykker skjer. Når en ulykke har inntruffet, må man lete etter årsaksfaktorer som ikke bare finnes i den skarpe enden.

Charles Perrow er av den oppfatning at ulykker er *normale*, det vil si at de oppstår på grunn av måten vi opererer på i det høyteknologiske samfunnet vi lever i. Vi mennesker gjør oss sårbare når vi sentraliserer oss og driver med de aktivitetene vi gjør. Vi lever i et komplekst samfunn der strukturen er slik at én handling kan få konsekvenser et annet sted i systemet, og ikke bare i det neste trinnet av prosessen.

"It is not the source of the accident that distinguishes system accidents from components failure accidents, since both starts with component failures: It is the presence or not of multiple failures that interact in unanticipated ways."

(Charles Perrow sitert i Aven et.al. 2005, s. 60)

Med dette mener Perrow at det han kaller *systemulykker* er ulykker der flere feil eller mangler kombineres på måter vi ikke kan klare å forestille oss på forhånd. Perrow opererer med

begrepene at interaksjoner kan være lineære eller komplekse, eller ligge på en skala der disse er ytterpunktene. Kjennetegn på lineære interaksjoner er at interaksjonene blir ordnet i en kjede slik at den ene operasjonen skjer etter den andre. I slike operasjoner vil det være enklere å oppdage feil, da den ene operasjonsstasjonen kan se at det har blitt gjort feil i stasjonen foran. Det er også slik at hvis en komponent svikter i et lineært system, så vil det kun være feil på et sted i kjeden, og ikke influere på alle stasjonene.

I et komplekst system derimot, er strukturen en helt annen. Det at en komponent ryker, kan føre til både åpenbare og skjulte konsekvenser for andre komponenter. I slike systemer vil det være vanskelig å oppdage feil, og å se ulike virkninger. Ulykker kan her få en helt annen dimensjon.

Tette og løse koblinger er også begreper Perrow benytter seg av for å forklare normalulykker. Hvis en operasjon har en tett kobling til neste operasjon, kan dette føre til at feil lett kan forplante seg til neste, slik at en ulykke kan få større konsekvenser enn dersom koblingene var løse. Se Figur 5.

	Linære	Interaksjoner	Komplekse
Tette	Demning	Kraftstasjon	Kjemisk industri
Koplinger	Jernbane	Skipsfart	Romferd
		Flytrafikk	Mil. varslings stasjon
Løse		Videregående skoler	Gruvedrift
	Mange bedrifter		Universitet
	Postkontor		
			Atomkraft anlegg
			Ulykker ved atomvåpen.

Figur 5 Viser eksempler på hvor Perrow vil plassere ulike arbeidsstrukturer

Det kan se ut til at vi gjør oss sårbare ved å bruke kollektivtransport. Busstransport vil ha relativt løse koblinger, da en ulykke på en strekning som oftest ikke har innvirkning på en annen veistrekning. Interaksjonene vil imidlertid være nokså komplekse. Det at mennesker klumper seg sammen, gjør at ulykkespotensialet vil bli større dersom det først inntreffer ei ulykke. Måten samfunnet er satt sammen på gjør at vi blir sårbare på enkelte områder, som for eksempel ved trafikkulykker i buss, men sterkere på mange arenaer, som for eksempel at mennesker kan reise på mer miljøvennlige måter.

I følge denne tankegangen er det lite vi kan gjøre for å forhindre at ulykker skjer. Men ved å desentralisere og strukturere slik at operasjonene blir mer lineære, kan forplantninger hindres. Perrow er også skeptisk til redundans i organisasjoner. Barrierer og sikkerhetstiltak kan gjøre rammene for operasjoner mer komplekse, slik at det kan virke mot sin hensikt. For mange barrierer kan gjøre situasjonen uoversiktlig, slik at det er vanskelig å se koblingene mellom ulike avgjørelser.

Det finnes eksempler på at sikkerhetsbelter virker mot sin hensikt. Hvis beltet brukes på feil måte, kan det føre til større skader enn dersom det ikke hadde blitt brukt. Belte gjør det også vanskeligere å evakuere dersom bussen kolliderer. Og belter kan være med på å gjøre det hele mer komplekst eller være en falsk trygghet. Men tross disse eksemplene, mener forskere at det uansett er mindre sannsynlighet for skader dersom man bruker belte. Dessuten hindrer belte forflytting slik at andre passasjerer skades. Fordi det er bekreftet at sikkerhetsbelter er en barriere som i stor grad minsker skadeomfanget, kan Perrows teori virke litt søkt i dette tilfellet. Men likevel ønsker jeg å ta den med, da teorien peker på mange viktige momenter i denne sammenheng. Før det skal tas beslutninger, vil det være viktig å se på interaksjoner mellom eksisterende tiltak, mennesker og teknologi. Hvilke konsekvenser kan nye tiltak eller barrierer få? Hvordan vil dette påvirke samspillet mellom menneske og teknologi, og mellom sjåfør og kjøretøy? Ved å stille slike spørsmål tror jeg det vil komme opp viktig informasjon for å danne et helhetlig bilde av situasjonen. Selv om systemulykker ofte består av usynlige eller lite synlige interaksjoner, så må vi ta noen sjanser for å komme framover i samfunnet. Bussen vil være nødvendig for å skape et bedre miljø. Derfor må sikkerhetsarbeid bli en kontinuerlig prosess, og en god sikkerhetskultur kan bidra til økt sikkerhet.

Videre ønsker jeg å se på om dagens struktur når det gjelder trafikksikkerhetsarbeid, er for kompleks. Det er mange etater som må ta hensyn til hverandre, og det er et stort regelverk for de i *den skarpe enden* å forholde seg til. Jeg ønsker å få svar på om representantene som blir intervjuet, synes det er for mange aktører på banen, og om ansvaret for sikring på buss da kan bli vanskeligere enn om bare én etat hadde hatt hovedansvar. Deretter ønsker jeg å se på samfunnets holdning og kultur når det gjelder sikkerhetsbelter i buss.

2.5 Organisasjonens kultur

Et annet tiltak for å hindre eller begrense organisatoriske ulykker vil være å skape en resistent organisasjon med en god *sikkerhetskultur*. Med sikkerhetskultur menes en atmosfære i organisasjonen som gjør at alle som er involvert deltar aktivt i sikkerhetsarbeid.

Det er kjent at det i mange organisasjoner kan være større eller mindre *gap* eller *forskjeller* mellom det som står i prosedyrer og regler, og det som faktisk blir gjort i praksis. Noen ganger kan regler virke uklare eller tvetydige, andre ganger er de klare nok, men blir ikke alltid fulgt. Som nevnt over, vil de raske teknologiske framskrittene ikke alltid gjenspeiles i organisasjonens regelverk, noe som gjør at de i *den skarpe enden* ofte må ta egne beslutninger og improvisere. Egeberg (1984) skriver om organisasjoner:

”Organisasjonens teknisk-operative nivå vil utgjøre den mest spesialiserte delen av organisasjonen, som betyr at forventninger til rolleinnhaver kan framstå som relativt avgrensede, enkle og entydige. På toppen av hierarkiet kan målsettingene fremstå som aggregater av delmål, dvs. ofte komplekse, motsetningsfylte og tvetydige. Organisasjonen kan fortone seg mer som et løst koblet system på toppen. Den formelle strukturs betydning for adferd kan også tenkes å variere med ulike situasjoner, på ulike tidspunkt, organisasjonens størrelse og politisk kultur.”

(Egeberg, 1984, s. 44)

Dette tolker jeg slik at organisasjonens struktur også kan ha betydning for organisasjonens kultur. Forventningene til en bussjåfør er at han eller hun skal følge regelverket, og kjøre bussen dit den skal, men også at sjåføren skal kunne ha mulighet til å kunne improvisere i ulike situasjoner. Men på nivåene over, jf. Figur 2, vil det være mer uklart hva de ulike etatene skal arbeide med. For å få til et sikkerhetsarbeid i organisasjoner, vil sikkerhetskultur

være et stikkord. En god sikkerhetskultur vil være med på å gjøre at individer i organisasjonen handler slik den regjerende kulturen tilsier.

Reason (1997) er opptatt av at ulykker kan unngås ved å danne en solid sikkerhetskultur, som er den samme i hele organisasjonen. Dette kan blant annet skje gjennom å skape en lærende kultur, en rapporterende kultur, en rettferdig kultur og en fleksibel kultur (Reason, 1997). Det betyr at hendelser, avvik og nesten-ulykker må rapporteres slik at organisasjonen kan lære av disse for å forhindre at det skjer igjen. På grunn av rask teknologiutvikling og det faktum at det er mennesker som håndterer maskiner, må det også skapes en fleksibel kultur der det er rom for improvisering og omstilling i organisasjonsstrukturen dersom en hendelse inntreffer. For å være sikker på å fange opp avvik og hendelser, er en rettferdig kultur en nødvendighet. Mennesker kan gjør feil som ikke er overlagte, og dette må det tas hensyn til.

En organisasjons kultur vil selvfølgelig påvirkes av rammene rundt den. Den eksisterende kulturen i landet, og innen yrkesgrupper, vil være med å påvirke organisasjonens sikkerhetskultur.

”En organisasjons institusjonelle omgivelser kan være dominert av langsiktige historisk-kulturelle utviklingsforløp. De kan også preges av mer kortsiktige motepregede svingninger.”
(Brunsson et.al., 1990, s. 13)

I dette tilfellet kan dette bety at bruken av sikkerhetsbelter i buss er preget av at dette er noe nytt som har blitt innført. Det kan gå på folks vaner, eller det kan gå på tanker om at sikkerhetsbeltet ikke er nødvendig. I enkelte miljøer, for eksempel et ungdomsmiljø, er det mulig at det i perioder blir sett på som lite viktig å bruke belte.

Å drive med trafiksikkerhet handler om risikohåndtering. For å få til en god risikohåndtering, må det i følge Reason være en god sikkerhetskultur, og Perrow påpeker viktigheten av en god sikkerhetsstruktur. Det kan godt være at den rådende kulturen blant bussjåførere og busspassasjerer er svært forskjellig fra de formelle reglene i samfunnet. Det er for eksempel regler om at bussjåføren skal informere om sikkerhetsbelter i bussen dersom det er installert, og det finnes regler som sier at beltet skal bli brukt der det finnes. Det blir derimot ofte observert at bussbelter ikke blir nevnt av føreren av bussen, og at store deler av busspassasjerer ikke bruker sikkerhetsbelte.

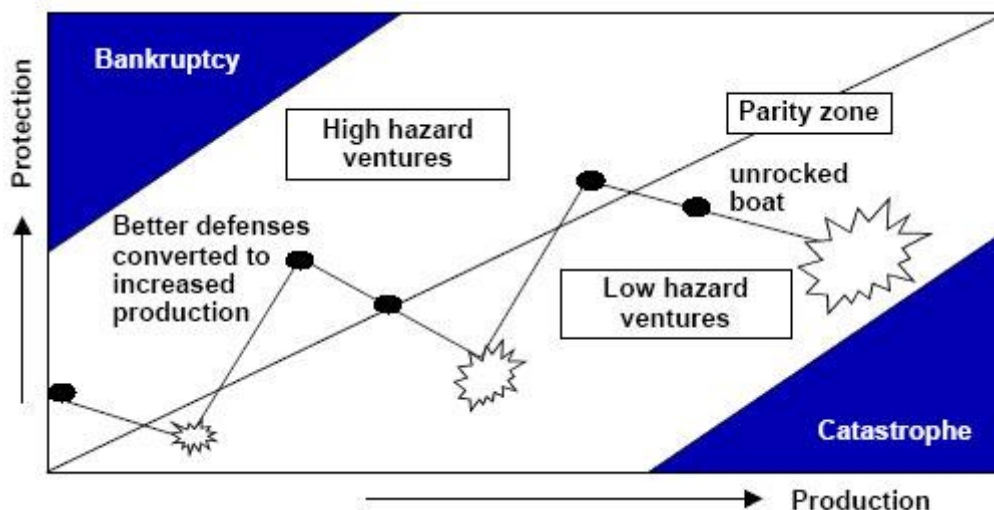
Et annet eksempel på kulturforskjeller ser vi i drosjebransjen. En undersøkelse fra 2006 viser at kun én av 20 drosjesjåfører bruker bilbelte (NRK, 2006). Nå forsøker disse sjåførene å oppheve påbudet om at de må bruke sikkerhetsbelte på jobb. Argumentene deres er at de er på arbeid og skal ha det komfortabelt, og at de må komme seg raskt ut av drosjene dersom de blir overfalt. Det blir derfor antatt at den rådende kulturen innen drosjekjøring er at det er greit å la være å bruke bilbelte, mens den formelle kulturen sier at beltet skal brukes. Dette er et eksempel på at det ikke alltid er den formelle kulturen som råder. Det er heller ikke alltid at mennesker kjenner til den formelle kulturen, og lover og regler som finnes i organisasjonen de jobber for.

Bussjåfører påtar seg et stort ansvar, da deres adferd kan ha betydning for mange andre menneskers liv. Men føler de virkelig dette ansvaret? Forskningsprosjektet i Sverige som ble nevnt i innledningen, viste at mange av sjåførene følte det på samme måte om de transporterte gods eller skoleelever: de kjørte fra A til B. Dette produksjonsmessige aspektet kan også spille inn når det gjelder lite fokus på sikkerhetsbelter i buss. I tillegg må alle tiltak for å få folk til å bruke belte, veies opp mot tilgjengelige ressurser og tiltak andre steder.

2.6 Sikkerhet vs. økonomi

I alle organisasjoner er det snakk om penger. God økonomi og sikkerhetsarbeid kan ofte gå på bekostning av hverandre. Selv om det er viktig for en bedrift med god sikkerhet, må det også tas hensyn til at arbeidet skal gi fortjeneste.

Figur 6 viser det Reason kaller en *unrocked boat*-situasjon. I diagrammet settes grad av produksjon opp mot grad av sikkerhet. Den optimale balanseringen ligger langs linjen som kalles "parity zone". Videre beskrives et typisk tilfelle der en organisasjon starter ut veldig bra. Men etter hvert som tiden går, eldes utstyret som blir brukt i produksjonen, og sikkerhetskulturen i organisasjonen sklir bort fra det den en gang var. Plutselig oppstår det en nesten-ulykke eller hendelse, som fører til at organisasjonen må rette opp kursen og satse mer på sikkerhet.



Figur 6 Unrocked boat (Reason 1997)

For å unngå ulykker, må det drives med kontinuerlig sikkerhetsarbeid. Hvis ikke nestenulykker og små hendelser ses på som faresignaler og tas på alvor, kan det ende i en større ulykke, som vist på figuren. Ved å fokusere på organisasjonens kurs i denne balansegangen mellom sikkerhet og produksjon, kan kursen rettes opp før det kommer et stor ”smell” (se Figur 6).

Det kan tenkes at busselskaper i stor grad blir styrt av økonomi og produksjon. Det skal lønne seg for selskapene å frakte passasjerer med buss. Hvor dyrt det vil være å installere sikkerhetsbelter i alle busser, og kostnaden av å drive informasjonskampanjer for å få folk til å bruke beltene, kan være lite i forhold til gevinsten. Gevinsten i forhold til å installere sikkerhetsbelter kan være at folk velger busselskapet fordi de føler seg trygge. Når derimot folk er lite opptatt av å bruke sikkerhetsbelter i buss, kan det derfor tenkes at dette er penger ”ut av vinduet” for busselskapene.

Myndighetene må også vurdere hvor i samfunnet de skal legge inn innsats og økonomiske midler. I stor grad blir dette styrt av hva folk krever, og hvilken politikk som råder. Gevinsten myndighetene vil oppnå ved å lage lover for å innføre sikkerhetsbelter, kan se liten ut i forhold til å sette inn ressurser andre steder. Og myndighetene er jo også opptatt av at kollektivtransporten i landet skal være i virksomhet. Også på myndighetsnivå må slike forhold veies opp mot hverandre. Hvordan gjøres dette i praksis?

Siden 1994 har det vært lov for fylkeskommunene i Norge å legge lokal rutebiltrafikk ut på anbud, slik at det blir konkurranse mellom busselskaper for å få lov til å kjøre. En TØI-rapport fra 2007 ser på overgangen fra et ”forhandlingsregime” til anbudskonkurranse, og konkluderer med at konkurransen fører til bedre økonomi for fylkeskommunene, og at det heller ikke har ført til dårligere lønns- og arbeidsbetingelser for sjåførere. (TØI rapport 982/2008). Men har konkurransen mellom busselskapene gått ut over økonomiske midler til sikkerhet? Dette ønsker jeg å belyse i empiridelen.

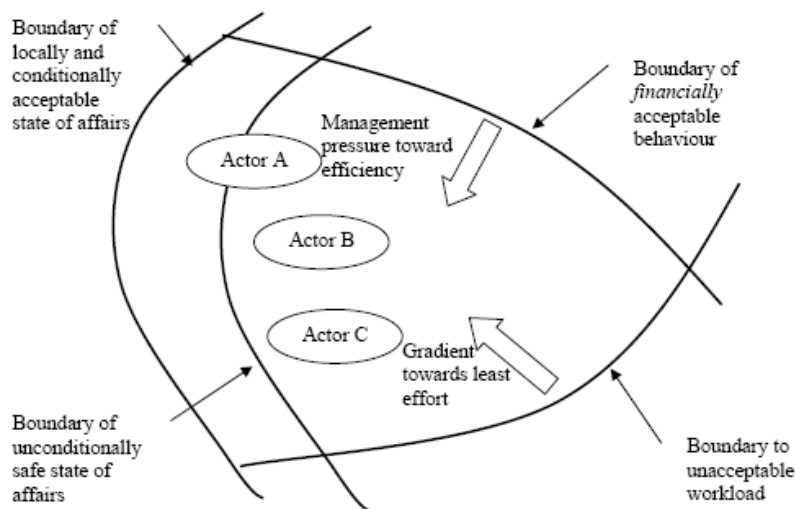
2.7 Menneskelige beslutninger

I samfunnet vårt og i ulike organisasjoner er det mange aktører. Disse aktørene må hele tiden foreta valg som får konsekvenser for seg selv og/eller for andre.

Figur 7 er en illustrasjon som viser 3 ulike aktører i et system: Aktør A, B og C. De jobber alle på sitt område, og tar beslutninger mens de arbeider. Når hver aktør arbeider, blir de presset av ledere til å jobbe effektivt, samtidig som de blir presset mot å legge minst mulig arbeid i det de gjør. For aktøren finnes det grenser for hvor mye arbeid det er mulig å utføre, og grenser for akseptabel oppførsel som blir satt av ledere. Disse grensene har en tendens til å presse på grensen for sikker arbeidsutførelse. En aktør kan bli presset til å arbeide mindre sikkert fordi ledelsen krever effektivitet. Eller så kan ideen om å gjøre arbeidet på enklest mulig måte gjøre at aktøren ikke anstrenger seg eller tar seg tid til å utføre jobben innenfor sikkerhetsgrensen.

Vi kan tenke oss et eksempel med en bussjåfør. Bussjåføren har en timeplan han må holde, og ledelsen og passasjerene presser på for at bussen skal følge rutetabellen. I tillegg har bussjåføren et ønske om å komme raskt fram til endestasjonen, da han da har mulighet til å få seg en liten pause. Begge disse faktorene er med på å presse sjåføren til å ta det valget at han kjører fortere enn forsvarlig.

I noen tilfeller kan grensen for sikker utførelse være flytende. Aktøren har ikke en klar oppfatning av hvor grensen går. Det kan for eksempel være dårlig føre på veien bussen skal kjøre. Det er dermed ikke forsvarlig å kjøre like fort som fartsgrensen tilsier. Bussjåføren må da tilpasse farten etter forholdene, og han må selv ta noen valg om hvor fort det vil være sikkert å kjøre. Også i dette tilfellet vil presset om å komme raskt fram være der.



Figur 7 Aktører som tar beslutninger i et system (Fra Rasmussen 1994b, gjengitt i Rossness et. al., 2004)

I eksemplene over er det fokusert på at én aktør foretar beslutninger. Men i et komplekst system som i en organisasjon, vil det være flere aktører som alle foretar valg. Hver enkelt aktør vil i isolasjon ha en egen grense for sikker utførelse, men når flere aktører agerer i samme system, vil disse grensene endres. Det at en buss kjører i et trafikksystem, gjør at andre aktører i trafikken må ta hensyn til det. Tenk for eksempel på en smal vei. Bussjåføren tar et valg om å kjøre i midten av veien slik at bussen kan ha større fart. Dette er et valg som vil ha konsekvenser for føreren av bilen som kommer imot. Dersom begge disse aktørene kjører like fort som om de hadde hatt veien for seg selv, vil dette kunne ende i en ulykke der aktørene ikke greier å stanse kjøretøyene i tide til å unngå kollisjon.

Det kan også være at aktørene i figuren er ulike selskaper som driver virksomheter i samme system. Hvis for eksempel bedriften som leverer bussene til et busselskap, velger å redusere på noe i designet av en buss for å spare penger, samtidig som busselskapet gjør egne besparelser, kan det være at sikkerhetsgrensen forflyttes fordi disse faktorene intervenserer.

I mange tilfeller vil grensene for hva som er sikker utførelse av en operasjon være utydelige. Det er derfor viktig med en ledelse som kan se samspillet mellom ulike aktører, og som kan ta beslutninger og danne retningslinjer. Enkelte avgjørelser må nødvendigvis være opp til aktørene selv, da menneskelig improvisasjon er en stor styrke og nødvendighet for sikker

utførelse. Men en ledelse som har et oversiktsbilde over systemet, er en viktig forutsetning for å kunne styre risikoen som finnes.

Aktører i *den skarpe enden* kan i stor grad styres og påvirkes ved å gis kursing, opplæring og erfaring. Det vil også være avgjørende i sikkerhetsspørsmål at aktørene har nok informasjon om systemet og andre aktører til å kunne improvisere og ta de nødvendige beslutningene i avvikssituasjoner. Får bussjåfører og brukerne av buss tilstrekkelig informasjon om bruk av sikkerhetsbelte? Hvilke tanker gjør myndighetene seg om dette?

2.8 Opplevelse av risiko

Det er mange områder der det er store gap mellom eksperters formulering av risiko og folks opplevelse av den. Som nevnt tidligere i dette kapittelet, så legger folk vekt på ulike momenter når de danner seg en risikoforståelse. Hvordan de oppfatter risikoen, vil også avhenge av *nærheten til faren*. Det kan forstås slik at menneskene som befinner seg i *den skarpe enden* ofte vil oppleve en høyere risiko enn de som befinner seg lenger oppover i systemet. Det er slik at mennesker bedømmer risiko til å være lavere desto høyere utdanning de har, og desto høyere sosial klasse de tilhører (Drottz-Sjöberg et.al., 2003). Schrader-Frechette (1991) argumenterer for at en risikovurdering burde kunne motstå kritikk både fra eksperter og fra folk flest. Hun påpeker også at vurderingene ikke bare burde forklare risiko, men også hvordan mennesker reagerer på disse risikoene. Det at folk i den skarpe enden foreslår, godtar eller protesterer mot sikkerhetstiltak kommer i stor grad an på deres *risikopersepsjon*:

”Risikopersepsjon handler om hvordan folk flest forstår, opplever og håndterer risiko og farer.”

(Aven et. al., 2004, s. 40).

Risikopersepsjon avviker i mange tilfeller sterkt fra den beregnede risiko, fordi mennesker har vært opptatt av å beregne risiko og utgi denne for å være sannheten (Aven, 2007). I tillegg oppleves risiko som meget forskjellig fra person til person. Forskning viser at kvinner i større grad enn menn bryr seg om allmenn risiko (Drottz-Sjöberg et.al., 2003). Det betyr at kvinner ikke vurderer sin personlige risiko til å være høyere enn en manns vurdering, men at de i større grad er bekymret for familiens eller samfunnets sikkerhet. Det kan derfor tenkes at

kvinner i større grad vil føle at det er en viss risiko å kjøre buss uten sikkerhetsbelte, og at de da i første rekke vil tenke på allmenn risiko. Schrader-Frechette (1991) mener også at folk flest er mer rasjonelle i vurderinger av risiko i samfunnet enn det eksperter og myndigheter tror. Myndigheter bør derfor lytte til samfunnsborgerne.

Drottz-Sjöberg et.al. (2003) stiller spørsmålsteget ved om det er risikovurderinger som ligger bak politiske krav om økt sikkerhet. I denne artikkelen blir det nevnt et eksempel på en undersøkelse som omhandler folks syn på sykdommer. Risikoen for å få en forkjølelse blir vurdert til å være mye større enn risikoen for aids, selv om aids kan få et fatalt utfall. Dette kommer trolig av at vi forventer at myndighetene skal beskytte oss mot aids, men ikke forkjølelsen (Drottz-Sjöberg et.al., 2003). Overføres dette til sikring i buss, kan det tenkes at passasjerer vurderer risikoen på bussen til å være liten, da det forventes at myndighetene tar ansvar for deres sikkerhet.

Det vil i denne oppgaven være relevant å se på hvordan myndigheter antar at folk flest ser på sikkerheten i buss. Hvordan myndighetene ser på dette, og i hvilken grad de får informasjon fra menneskene i *den skarpe enden*, som i dette tilfellet er bussjåfører og passasjerer, vil ha betydning for hvor mye fokus myndighetene har på det. Aven poengterer viktigheten av at eksperter og myndigheter ikke bare regulerer og bestemmer, men at de også lytter til de som er nærmest faren:

”I analyse og vurdering av risiko må ekspertene inn i en reell dialog med publikum for at sikkerhetsarbeidet skal lykkes”

(Aven et. al., 2004, s. 42)

Dette betyr at for å kunne øke sikkerheten på norske busser, så må eksperter og myndigheter samarbeide med nivåene under, jf. Figur 2.

Ifølge Maslow, er det slik at når mennesket får dekket en del grunnleggende behov, så vil nye behov oppstå. De grunnleggende behovene vil være behov som mat, klær, hus og beskyttelse mot kulde og varme, se Figur 8. Dersom disse behovene blir dekket, vil det stadig komme økende behov som trygghet, sikkerhet og deretter sosial omgang, kjærlighet, lykke og så videre. De behovene som en gang var en slags luksusgoder, blir etter hvert nødvendige ettersom samfunnet og kulturen utvikles.



Figur 8 Maslows behovspyramide. Figuren er hentet fra www.wikipedia.org.

I Norge vil vi kunne si at vi har ivaretatt de fleste av behovene i bunnen av Maslows pyramide. Men i samfunnet finnes det både individuelle behov, og kollektive behov. Hver enkelt samfunnsborger har sine spesielle behov som det ønskes at skal bli oppfylt, og samfunnet må da velge hvilke behov det skal tas tak i. Slike behov vil komme fram enten fra myndigheter eller som etterspørsler fra grupper eller individer. Næss påpeker i sin artikkel om bedre behovsanalyser:

”Maktforholdene vil i praksis avgjøre hvilke grupper som får sine behov ivaretatt av samfunnet.”

(Næss, 2004, side 25)

Dette betyr at måten samfunnet er strukturert på og organisert på, vil ha betydning for hvilke behov som blir ivaretatt. Næss sier videre i sin artikkel, at en ofte må gjøre tiltak i nivåene under i pyramiden, for at behovene skal bli ivaretatt. Sikkerhetsbelter i buss er et eksempel på et behov som ligger høyere i hierakiet, men som kun kan bli tilfredsstilt hvis det er transportmulighet, som da er lengre nede i pyramiden. Det er mulig at fokuset på sikkerhetsbelter i buss, vil bli større etter hvert som behov lenger nede i pyramiden blir oppfylt, slik som bedre veier, hyppigere bussavganger eller flere bussruter.

Som nevnt over, kan behov bli påpekt av myndigheter eller fra samfunnet for øvrig, og så vil det være opp til de som har makt, om de vil prøve å oppfylle behovene eller ikke. De må også velge ut hvilke tiltak de vil bruke, og kanskje hvilke andre behov som ligger under i pyramiden som de vil tilfredsstillere. I tilfellet med sikkerhetsbelter i buss, så må behovet om sitteplasser tilfredsstilles før det eventuelt kan oppfylles et behov om sikkerhetsbelter. Dette er en del av *risikostyringen*.

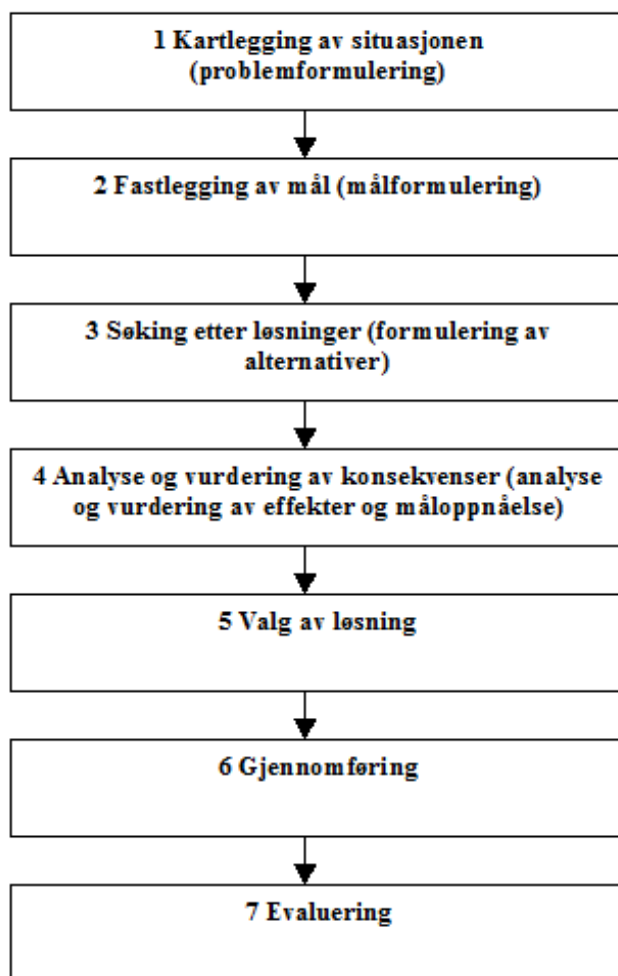
2.9 Risikostyring

Ledelse og myndigheter kan i stor grad påvirke sikkerheten ved å stimulere til eller begrense ulike aktiviteter i samfunnet eller i organisasjonen (Aven et.al., 2004). Dette er en del av risikostyringen eller sikkerhetsstyring som finnes til enhver tid. Risikostyring består i hovedsak av to komponenter:

”Risikostyring handler på den ene siden om å få innsikt i risikoforhold, effekt av tiltak, grad av styrbarhet av risiko osv. og på den andre siden metoder prosesser, strategier for å kunne kartlegge og styre risikoene.”

(Aven, 2007, s. 13).

En generell styringsprosess er vist i Figur 9.



Figur 9 Generell risikostyring (Aven 2007)

I første omgang i en risikostyringsprosess vil det være viktig å få oversikten over situasjonen, og kartlegge hva som er ønsket og hvilke tiltak som vil være mulige gitt de rammebetingelsene som finnes. Deretter må det foretas analyser og bestemmelser. Av og til tas det avgjørelser av myndigheter, selv om samfunnsborgerne er imot det:

”Velferdspolitiske drøftinger bygger ofte på normativt definerte behov¹. Disse kan avvike fra brukerdefinerte behov ved at de ikke nødvendigvis er erkjent av de individene som har behovene.”

(Næss, 2004, side 33)

¹ Normativt definerte behov blir av Næss (2004) beskrevet som behov som er mer objektive enn subjektive ønsker. Et barn kan for eksempel ha behov for grønnsaker, men ønsker heller å få brus. Behovet vil da ikke være brus, selv om dette er ønsket.

Dette vil da si, at for eksempel selv om folk flest ikke har lyst til å bruke i buss, så kan myndigheter ta en avgjørelse om å påby det likevel. Dette vil kreve et ekstra godt beslutningsgrunnlag og en god utarbeidelse for at det skal bli implementert. Aven (2010) argumenterer for at det er nødvendig med egne beslutningskomiteer eller folk i ledelsen av en organisasjon som bør ta beslutninger. Som grunnlag for disse beslutningene bør det ligge risikoanalyser, der det er forståelig hva analytikeren har foretatt seg og der det er bevissthet om at analysen bygger på analytikerens egen bakgrunnskunnskap. Dette må ses opp mot andre forhold som økonomi og omdømme.

En vanlig strategi for å håndtere mål som er konflikt med hverandre, vil være å skape en institusjon eller organisasjonsenhet ("watchdogs") som er uavhengig av kommersielle interesser, og der funksjonen vil være å regulere eller overvåke sikkerhetsutførelsen (Rosness et. al., 2004). Trenden i det norske samfunn går mot uavhengige analyseringsorganer og granskingskommisjoner, som Statens havarikommisjon for transport (SHT) er et eksempel på. Disse skal utføre analyser og granskinger, og komme med sikkerhetstilrådninger. Deretter er det opp til andre grupper å avgjøre hva som skal bli foretatt. Disse gruppene må se analytikernes tilrådninger i sammenheng med samfunnsforholdene for øvrig.

Sjöberg et. al. (2003) setter spørsmålsteget ved det faktum at risikoer i samfunnet blir tatt tak i først etter ei ulykke har inntruffet:

"Riskpolitiken är i hög grad reaktiv i stället för proaktiv. Och de ingripanden som blir följda av en katastrof kan mycket väl visa sig bli alldeles för dyrbara och betungande."

(Sjöberg et. al., 2003, s. 25)

Det finnes mange eksempler i samfunnet vårt, der nettopp dette er tilfellet. Det blir ikke iverksatt proaktive tiltak, og det må skje ei ulykke før reaktive tiltak blir satt i gang. Disse reaktive tiltakene kan ofte bli kostbare og store, men trenger nødvendigvis ikke å bli det. De økonomiske analysene veier lett når en katastrofe har inntruffet, og folk krever at dette ikke må skje igjen. Men flyindustrien er et eksempel på hvor mange sikkerhetstiltak som blir iverksatt uten så altfor store kostnader (Sjöberg et. al., 2003). Selv om denne oppgaven ikke er ment til å gi svar på hvilke tiltak som bør iverksettes for å få økt fokus på sikkerhetsbelter i buss, så ønsker jeg å stille spørsmål om hvilke tiltak representanter fra ulike myndighetsetater

og pressgrupper spørsmål om hvilke tiltak de ønsker. Dette for å se på om det er en reaktiv eller en proaktiv tanke som regjerer.

I tilfellet med bruk av sikkerhetsbelter i buss, vil det i følge generell risikostyringsforståelse være viktig at myndigheter og ansvarlige har oversikt over hvilken risiko som fins, og de økonomiske aspektene i bransjen. Det er viktig å veie installering og påbud om sikkerhetsbelter opp mot andre aspekter i samfunnet som økonomi og utenforliggende faktorer som politikk og markedskrefter. Mer forskning vil nok være nødvendig for å kunne forstå hvilke risikoer som finnes, og hva som vil være nødvendig eller lønnsomt. I forbindelse med trafikkulykker, burde pengene det koster med rehabilitering og erstatning til trafikkkofre og deres familier ses opp mot kostnadene av sikkerhetstiltak. Samfunnspolitiske aspekter og folks ønsker og behov må også overveies.

Det er et komplekst og sammensatt samfunnssystem vi lever i. Beslutninger innen samferdselområdet kan for eksempel få følger i helsevesenet:

”Hvis myndighetene ser de ulike budsjettene hver for seg, og ikke tar i betraktning at et tiltak som medfører økte utgifter på ett budsjett kan føre til at man sparer minst like mye på et annet budsjett, kan den foredling av nytte og kostnader som er vist i tabell O.1.1 medføre at man ikke innser at et trafikkikkerhetstiltak kan være lønnsomt ut fra virkningen for offentlige inntekter og utgifter alene. Dagens system for budsjettering i det offentlige oppmuntrer i liten grad til å se ulike budsjetter i sammenheng med hverandre på denne måten.”

(Elvik et.al., 2010, kap. O.1)

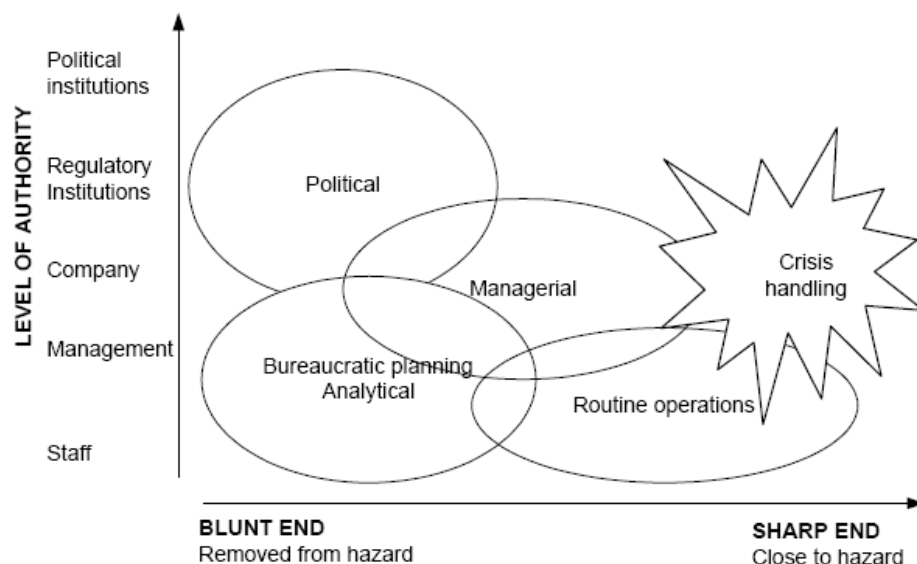
Her kritiseres det altså at det i dagens samfunn lages budsjetter på ulike samfunnsområder, som for eksempel i helsesektoren og vegsektoren, uten å vurdere disse budsjettene opp mot hverandre. Det er viktig for de som skal ta beslutninger å prøve å få oversikt hvilke konsekvenser et tiltak vil få, både i den ene og den andre sektoren. En må se både på de ønskede og de uønskede konsekvensene, og også se på om tiltak innen én sektor muligens kan få negative effekter i en annen sektor. Myndighetene blir på den ene siden nødt til å foreta kost-nytte-analyser, mens de også må tenke på rollen de har som beskyttere av sine borgere. For å bedre sikkerheten, har myndighetene ulike virkemidler de kan benytte seg av.

2.10 Ulike virkemidler i risikostyringen

Myndighetene har en rekke muligheter til å kunne påvirke virksomheter i samfunnet.

”Myndighetene har lovgivningsmakt, de kan opprette kontroll- og tilsynsorganer, og de kan innføre sanksjonsordninger” (Aven et. al, 2004, s. 67).

Beslutninger når det gjelder sikkerhet blir tatt på flere ulike nivå. Mange av beslutningene blir tatt i *den skarpe enden* nærmest farene eller ulykkesstedet, men det finnes rammebetingelser for hvordan disse beslutningene blir tatt. Figur 10 viser ulike områder beslutninger blir tatt på, og at disse vil ha innvirkning på hverandre. Beslutninger tatt i det politiske miljøet vil altså virke inn på krisehåndteringen og sikkerheten nærmest farene.



Figur 10 Gruppering av beslutningsprosesser. Beslutninger blir tatt på ulike områder, og tiltak kan komme fra forskjellige grupper. Figuren er hentet fra Rosness , og gjengitt i Rosness et. al., 2004.

Når det gjelder installering av sikkerhetsbelter i buss, så er det en beslutning som må tas i *den butte enden*, altså i organer som ikke er nær *den skarpe enden*. Deretter må det tas beslutninger i *den skarpe enden*, altså i de områdene som er nærmest faren, om at beltet skal brukes. For å få den enkelte passasjer til å bruke beltet, må dette gjøres til en rutine, eller man må lage en bestemmelse om det. Disse beslutningene som blir tatt, vil igjen få konsekvenser dersom det skjer ulykker, og det må tas beslutninger i forbindelse med krisehåndtering, se Figur 10.

Trafikksikkerhetshåndboka deler ulykkesreducerende tiltak i ”aktive” og ”passive” tiltak:

”Passive ulykkesreducerende tiltak krever ingen atferdsendring eller aktiv handling fra trafikantens side.”

(Elvik et. al., 2010, kap. 4.1)

Arbeidet med å få busspassasjerer til å bruke sikkerhetsbelte går dermed under kategorien *aktive* tiltak, da dette krever at passasjerene selv må gjøre noe for å bedre egen sikkerhet, enten ved å forandre holdning til at sikkerhetsbeltet i bussen skal bli brukt, eller ved å bare bestemme seg for å bruke det.

I sikkerhetsarbeid må det tas avgjørelser om hvilke tiltak som skal iverksettes. En del forskning har blitt gjort for å finne ut hvilke type tiltak som fungerer beste i praksis. Innen trafikksikkerhet har forskere kommet fram til følgende:

”Tiltak som reduserer ulykkesrisikoen er mer utsatt for risikokompensasjon enn tiltak som reduserer skadegraden ved ulykker.”

(Elvik. et. al., kap. 4.1).

Med risikokompensasjon menes det at hvis et reduserende tiltak innføres, som for eksempel forbedring av en vei, vil dette føre til at det blir tatt større risiko på andre områder, for eksempel at farten på bilene øker dersom veien blir bedre. Slike rammebetingelser er noe som må tas hensyn til når beslutninger skal tas.

Eksempler på virkemidler som kan fungere for å få folk til å bruke sikkerhetsbelter i buss kan være:

- organisatoriske tiltak, som for eksempel å lage barrierer i organisasjonen
- faginformasjon, slik at folk blir bevisste på hvilken risiko de utsetter seg for
- helhetlige sikkerhetsprogrammer i lokalsamfunn, slik at sikkerhet i buss blir et fokus når for eksempel skolebarn skal fraktes til skolen. Dette kan være en del av et større sikkerhetsprosjekt eller opplæringsprogram.
- trafikksikkerhetsrevisjon og kvalitetssikring av planer og tiltak, slik at samspillet mellom tiltak som blir iverksatt, tidligere tiltak og rammebetingelsene kan bli vurdert.

Planlegging av kollektivtrafikken og utbygging av den må ses i sammenheng med sikkerheten.

I følge trafikksikkerhetshåndboka kan ”menneskers atferd ofte påvirkes lettere med veg- og trafikktekniske tiltak enn med opplæring eller politikontroll” (Elvik. et. al., 2010, kap. 4). Dermed kan det være vanskeligere å implementere bruk av belter i bussen, enn det vil være å foreta et trafikkteknisk tiltak, fordi det vil ikke være mulig å styre bruk av sikkerhetsbelter ved veg- eller trafikktekniske tiltak. Opplæring og politikontroll er derfor tiltak som kan gjennomføres for å få folk til å bruke belte.

2.11 Forventning til resultater

Teoriene som er beskrevet i dette kapittelet, kan være med på å forklare hvorfor det er så lite fokus på sikkerhetsbelter i buss i samfunnet vårt. Ut fra teoriene, vil jeg forvente at grunnene til så lite fokus på sikkerhet på buss, har noe å gjøre med:

- Synet samfunnet og de sentrale myndighetene har på ulykker og risiko
- Dårlige forsvarsverk for å få folk til å bruke belte på buss
- Måten samfunnet er strukturert og organisert på
- Dårlig sikkerhetskultur innen bussbransjen
- Økonomi og prioritering av andre saker eller områder
- Manglende opplæring og kursing av sjåførere
- Liten kunnskap blant folk flest når det gjelder risiko ved ikke å bruke belte, det vil si folks risikopersepsjon
- Måten risikostyringen skjer på hos sentrale og lokale myndigheter
- Manglende eller dårlige tiltak eller virkemidler i risikostyringen

Dette er områder jeg ønsker å undersøke nærmere, for å se om disse teoriene kan beskrive de faktiske forholdene i samfunnet vårt. Jeg mener at alle teoriene er svært relevante for å kunne besvare problemstillingen, og jeg tror ikke noen er viktigere enn andre. Vi lever i et komplekst samfunn, der det vil være nødvendig med ulike teorier for å kunne forklare fenomener. Jeg mener at en bedre sikkerhetskultur innen bussbransjen og trafikksikkerhetsområdet, samt mer kunnskap blant folk flest når det gjelder sikring i buss, er viktige for å få mer fokus på sikkerhetsbelter i buss. Men de andre områdene vil også spille inn. Metoden jeg har brukt i undersøkelsen av punktene over, er beskrevet i neste kapittel.

3. Metode

I dette kapittelet vil jeg beskrive hvordan jeg går fram for å besvare problemstillingen ”Hvorfor er det så lite fokus på bruk av sikkerhetsbelter i buss?” Jeg beskriver også hvorfor jeg tar de valgene jeg gjør.

3.1 Kvalitativ metode

Utgangspunktet for oppgaven er en kvalitativ tilnærming. Dette metodevalget bygger på at jeg ønsker dyptgående informasjon om et tema det ikke er skrevet mye om tidligere. For å få et overblikk, ønsker jeg å gjøre intervjuer av informanter som kan belyse problemstillingen fra ulike innfallsvinkler. Jeg vil også gi rom for at informantene kan komme med nye problemstillinger og annen informasjon enn den jeg i utgangspunktet var ute etter. Dette vil være viktig fordi de ulike etatene innen trafikk sikkerhetsarbeidet i Norge har ulike roller, og det er opptatt av ulike aspekter i sikkerhetsarbeidet. Disse nyansene vil være meget viktige for å kunne besvare problemstillingen om hvorfor det er så lite fokus på sikkerhetsbelter i buss.

En kvantitativ tilnærming kunne ikke belyst problemstillingen på en tilfredsstillende måte. Dette ville hindret at nyansene og synspunktene til representantene ikke ville kommet frem. En kvantitativ framgangsmåte kunne heller tenkes å være et supplement til denne oppgaven, ved for eksempel å fange opp meninger til brukerne av buss og til yrkessjåførene. Men dette er da utenfor innfallsvinkelen jeg har valgt å bruke.

Som forfatter og designer av denne masteroppgaven, har jeg også andre personlige motiver for å velge en slik kvalitativ tilnærming. Jeg tror at verden er mer kompleks enn at alt kan kvantifiseres, og jeg er interessert i å fange opp andres synspunkt og kunnskap. Jeg tror at nøkkelinformanter sitter på viktig og relevant kunnskap, og at mye av denne kunnskapen er såkalt *taus kunnskap* som vanskelig kan fanges opp av kvalitative metoder. Jeg er på ingen måte imot statistikk og forenkling av verden, men det finnes dimensjoner også utenfor dette.

I utgangspunktet ønsker jeg å ha en *induktiv* innstilling til informasjonsinnhenting. Jeg ønsker ikke at svarene skal være ”oppfunnet” på forhånd, men jeg vil allikevel velge ut eksisterende teorier som grunnlag for intervjuene. Dette er teorier som jeg har plukket ut med den hensikt nettopp å kunne svare på hvorfor det er så lite fokus på buss. Dette samtidig som

jeg er klar over at noen teorier er mer anvendbare på dette området enn andre, men jeg ønsker å få et bredt fokus.

3.2 Framgangsmåte

Denne oppgaven vil bygge på teoriene beskrevet i kapittel 2, dokumentanalyse og intervju av informanter. Jacobsen (2008) lager et skille mellom respondenter og informanter.

Intervjuobjekter er noen som har vært delaktige i en hendelse eller et fenomen, mens informanter er ”personer som ikke selv representerer gruppen vi undersøker, men som har god kunnskap om gruppen (eller fenomenet)” (Jacobsen, 2005, s. 171). Jeg ønsker med andre ord å intervju nøkkelpersoner som ikke nødvendigvis benytter seg av buss, men personer som har kjennskap til dette fenomenet, og som sitter på kunnskap om buss og trafiksikkerhet.

Jeg ønsker å velge ut informanter ved å bruke en såkalt snøballmetode. Det er relativt få mennesker i landet som har kunnskap og erfaring med regulering av bussbeltebruk, og dermed ønsker jeg å spørre de jeg intervjuer om de kan komme på andre som har erfaring på samme området. I utgangspunktet ønsket jeg å intervju minst en person fra Statens Vegvesen, Trygg Trafikk, SHT og Politiet, og i tillegg et par fra ledelsen i busselskaper for også å få noen synspunkter fra mennesker som er nærmest faren. Det kan også bli relevant å intervju mennesker fra administrasjonen i en fylkeskommune for å se om de er opptatt av sikkerheten. Hvor mange som blir intervjuet hos de enkelte instansene, vil være avhengig både av hvor mange personer det finnes der med kunnskap på området, og når det blir ”metning”, dvs. at det ikke framkommer ny eller relevant informasjon. Tidsbruken på innsamling av data vil jo også være en faktor som spiller inn, derfor er all informasjonsinnhenting avhengig av mitt skjønn og mine vurderinger av hvor mye informasjon som skal hentes ut.

For å få ut mest mulig ny informasjon, ønsker jeg å ha åpne intervjuer der nøkkelinformantene kan komme med sine egne eller organisasjons tanker og standpunkt. En intervjuguide med åpne spørsmål uten svaralternativer vurderer jeg til å være det beste. For å analysere de innhentede data, ønsker jeg å kategorisere de innhentede data for så å vurdere hvilke som vil være relevante for å kunne besvare problemstillingen. Deretter ønsker jeg å kombinere dette med eksisterende teorier, og se om det kan trekkes slutninger.

Jeg utførte et prøveintervju på en medstudent, før jeg intervjuet representantene. Slik fikk jeg testet ut hvordan spørsmålene mine virket, i forhold til hvilke svar jeg kanskje ville få. Jeg fikk også prøvd ut om ordlyden var forståelig. Alle intervjuene ble foretatt ansikt til ansikt, i perioden mars-april 2010. Jeg endte opp med å intervju representanter fra

- Trygg Trafikk
- Statens vegvesen
- Vegdirektoratet
- Politiet (UP)
- Statens havarikommisjon for transport (SHT)
- Norsk transportarbeiderforbund (NTF)
- Kolumbus
- Unibuss Ekspres
- En trafikkforsker, Trond Boye Hansen

Samtlige ble intervjuet hver for seg, og alle fikk mulighet til å legge til noe både underveis i intervjuet og i etterkant. De nedskrevne notatene mine etter intervjuet ble sendt til godkjenning hos de respektive representantene. Da fikk de også mulighet til å tenke igjennom spørsmål og få komme med tilleggsopplysninger, og i tillegg samtale med kolleger.

Jeg avtalte med representantene i forkant av intervjuet, at jeg for å svare på problemstillingen min ikke behøvde å nevne dem med navn. Dette fordi de intervjuede var nøkkelinformanter som ikke skulle snakke for seg selv personlig, men fordi de representerte en etat eller en institusjon.

Samtlige representanter kom med relevant og utfyllende informasjon. Da alle fikk anledning til å tenke seg om i etterkant av intervjuet, vurderte jeg det til å være nok med kun én representant fra hver etat. Flere av representantene kom med innspill i etterkant av intervjuet, og enkelte gjorde også telefonoppringninger under intervjuet for å kvalitetssikre informasjonen.

Intervjuguiden som ble brukt, tok utgangspunktet i teorien som er beskrevet i kapittel 2, og i den informasjonen jeg på forhånd hadde hentet inn. Guiden innholdt i tillegg til åpne spørsmål, også 4 avkrysningskjemaer. Disse skjemaene fant jeg det mest hensiktsmessig å

kopiere opp, og dele ut til informantene. I tillegg ga jeg beskjed til informantene om at de gjerne måtte komme med kommentarer mens de krysset av, slik at jeg kunne forklare eventuelle misforståelser, og slik at de også kunne komme med egne innspill.

Intervjuguiden var en god hjelp underveis, men jeg opplevde at informantene ofte tok initiativ til å fortelle om saker de var spesielt opptatt av i forbindelse med sikkerhet på buss. Noen av informantene kom med innspill som jeg tok med meg til neste intervju, og dette gjorde at alle intervjuene utartet seg ganske forskjellig. Dette vil jeg tro er en stor fordel for å kunne belyse problemstillingen.

3.3 Hvordan kan denne oppgaven brukes?

Denne oppgaven er i utgangspunktet ment til å gi et overblikk over dagens situasjon når det gjelder fokus på sikkerhetsbelter i buss. Informantene som blir brukt er fra sentrale og lokale myndigheter og etater, og det er i første rekke deres respektive organisasjoners syn som blir reflektert i oppgaven.

Det at informantene snakker for sin organisasjon, og ikke om personlige synspunkter og meninger, antas å styrke kvaliteten på oppgaven. Dette er en kvalitativ oppgave, som på grunn av tid og ressurser, har relativt få informanter.

At det ikke er gjort undersøkelser blant brukerne av buss, og at det ikke er kvantifisert i hvor stor grad det finnes bussbelter og om de blir brukt, vil være en svakhet ved denne oppgaven i den forstand at det på forhånd blir trukket antagelser som ikke kan bekreftes. Det er imidlertid ikke kvantifisering denne oppgaven fokuserer på.

Teorien som blir brukt, er i hovedsak generell organisasjonsteori. Den er ikke i utgangspunktet rettet mot busstransport eller trafikk, men overføres til dette området. Samfunnet vi lever i, blir i oppgaven også beskrevet som en kompleks organisasjon med mange interaksjoner.

I det følgende blir de innsamlede data beskrevet og analysert i lys av teoridelen i kapittel 2. Sitater fra representantene som ble intervjuet er skrevet i kursiv. Jeg tok meg den friheten å skrive om sitatene til et mer skriftlig språk, derfor er de ikke helt ordrette. Jeg har bevisst

forsøkt ikke å endre meningene i sitatene under omformuleringene, og har gjort dette meget forsiktig. Jeg opplevde at enkelte av representantene forklarte seg sterkere enn andre, og dette gjenspeiles også i sitatene. I enkelte sitater oppfatter jeg snev av ironi og overdrivelse, og dette ber jeg leseren om å være observant på slik at det kan tolkes i en rett kontekst.

I det store og det hele, er dette en oppgave som ser på hvordan sentrale myndigheter og ledere i bussbransjen arbeider med sikring i buss. Den kan ikke løftes ned på nivå til hvert enkelt busselskap, men vil forklare en generell holdning, maktfordeling og påvirkningsmuligheter i samfunnet. Oppgaven kan heller ikke generaliseres til å gjelde andre samfunn enn det norske.

4. Empiri

I dette kapittelet vil jeg framstille de data jeg har hentet, fra ulike dokumenter og lovverk, og fra 9 intervjuer som ble gjort i perioden april-mai 2010. For å danne en forståelse for norsk lovverk og ulike aktører når det gjelder buss og busstrafikk, ønsker jeg først å beskrive hvordan ulike aktører arbeider i dag, og hvilket lovverk de må forholde seg til.

4.1 Busser og lovverk

Norge er et land som i stor grad må forholde seg til EU og EUs direktiver, da landet er med i EØS-avtalen. EØS-avtalen sier blant annet at det skal være ”et nært samarbeid om transportpolitikken” (Utenriksdepartementet 2002). Dette fordi det skal være mulighet for fri handel og flytting på tvers av landegrensene. Dette innebærer blant annet at krav til registrering av busser og tekniske krav til sikkerhetsbelter er de samme, enten du er i Norge eller i et annet land i Europa. På denne måten kan busser som er registrert i Polen, også kjøre i Norge. Samme krav til sjåføropplæring stilles også i de ulike landene.

I dag er det krav til at alle busser som blir registrert for første gang skal ha *bilbelte*². Men dette gjelder kun det som blir definert som klasse 2 og klasse 3 busser. Klasse 1 busser er busser som brukes til bykjøring, og det finnes ikke noe krav til installering eller bruk av setebelter i disse bussene. Klasse 2 busser er busser som både blir brukt til bykjøring, og til tider på lengre distanser. Det er krav om sikkerhetsbelte i disse bussene, men det finnes også usikrede ståplasser. Klasse 3 busser er busser som i hovedsak blir brukt til langdistansekjøring, og disse har ingen ståplasser om bord. Loven om sikkerhetsbelter i buss kom i 1999:

”Fra 1. oktober 1999 skal bilbelter være montert også i buss som er registrert første gang etter denne dato, jf. direktiv 96/36/EF. Det er gjort unntak for buss særlig innrettet til bruk i byområder, dvs. buss klasse 1, hvor mer enn 45 % av plassene er ståplasser.”

(Regjeringen, 2003)

I og med at det finnes mange eldre busser i Norge, er det fortsatt busser som ikke har sikkerhetsbelter. En rapport fra Sintef bekrefter at det kun er 40 % av bussene som blir brukt

² I loven blir alle sikkerhetsbelter omtalt som bilbelter, enten de er installert i bil, buss eller traktor etc.

til skoleskyss her i landet som har sikkerhetsbelter. Rapporten påpeker også at i de tilfellene det finnes belter, er det kun 40 % av elevene som bruker dem (Transportbedriftenes landsforening, 2008). Dette utgjør at rundt 16 % av norske skoleelever bruker sikkerhetsbelte på skolebussen, mens resten står eller sitter uten belte.

Det finnes også påbud om at der det er installert sikkerhetsbelter, så skal de brukes. Dersom det finnes sikkerhetsbelter i bussen, er det lovpålagt at passasjerene skal informeres om det. Informasjonsplikten kan ifølge regelverket gis på tre forskjellige måter: Enten som beskjed fra billettør eller sjåfør, ved hjelp av audiovisuelle midler eller ved hjelp av skilt ved hvert sete. Liknende regler gjelder også for de andre landene i Norden. Nordiskt Vägforum (NVF) er en arena der Norge, Sverige, Danmark, Finland, Færøyene og Island skal samarbeide for å få mest mulig likt regelverk innen transportsektoren:

”NVF arbetar för harmonisering av regelverken inom Norden och för samordnade ställningstaganden i riktning mot EU:s och övriga standardiseringsorgan.”

(Nordiskt Vägforum, 2010)

I resten av EU er det kun krav om sikkerhetsbelter i klasse 3 busser. Norge har en særnorsk regel, som sier at det også skal være sikkerhetsbelter på klasse 2 busser. Dette måtte søkes om, for å få fritak fra EU-direktivet. Grunnen til denne regelen er at mange klasse 2 busser i Norge er satt inn på strekninger der bussene kjører fort, og over lengre strekninger.

Regelverket sier at det er påbudt å bruke sikkerhetsbelter i bussene der de finnes. Ansvar for å bruke belte ligger på passasjerene, men bussjåføren har ansvaret for sikringen av barn under 15 år. I forskriften om bruk av personlig verneutstyr under kjøring med motorvogn står det:

”Bilbelte og annet utstyr til sikring av personer skal brukes der det er montert.... Fører av motorvogn er ansvarlig for at passasjerer under 15 år bruker slikt verneutstyr, og kan ilegges gebyr når slike passasjerer er usikret.”

(Samferdelsdepartementet, 2008)

I den senere tid har det vært en del debatt rundt dette at sjåføren skal ha ansvar for sikring av barn under 15 år i bussen. Yrkessjåførforbundene mener at dette er en nærmest umulig oppgave for sjåførere som frakter mange barn. Yrkestrafikkforbundet, Norsk

transportarbeiderforbund og Transportbedriftenes landsforening skriver i et brev i forbindelse med en høring om sikring av barn i buss:

”Sjåføren må ha fokus på trafikkbildet, og kan ikke pålegges ansvar for at den enkelte passasjer til enhver tid benytter sikringsutstyr.”

(Transportbedriftenes Landsforening, 2002).

En annen sak som har vært diskutert, er spørsmålet om sikring av barn under 4 år i bussen, og sikring av rullestoler og rullestolbrukere. Påbudene om sikkerhetsbelter i bussen gjelder ikke for sikringsutstyr til barnevogner (Samferdselsdepartementet, 2008). Men det står at

”Barn yngre enn 3 år skal i buss bruke godkjent sikringsutstyr som er tilpasset barnet eller slikt utstyr kombinert med ordinært bilbelte. Når slikt utstyr ikke er tilgjengelig, skal ordinært bilbelte brukes på egnet måte.”

(Ot.prp. nr. 53, 2003-2004)

Det er altså også sjåførens ansvar å sikre de minste barna. Men det er kun få busser som har egnet barnesikringsutstyr. Enkelte busser har ett til to seter liggende, og andre har integrerte barnestoler i seteryggen. I bakgrunn for forslag om ending av loven, står det:

”Ved endring i § 23 a foreslås også hjemmel til å påby bruk av utstyr for å sikre barnevogner i buss. Hva slags utstyr som eventuelt skal kreves montert, og i hvilke typer kjøretøy, kan fastsettes i forskrift med hjemmel i vegtrafikkloven §§ 13 til 16.”

(Ot.prp. nr. 53, 2003-2004)

I tillegg til EUs direktiver, er det flere aktører som er med på å påvirke trafikksikkerhetsarbeidet i Norge, og som er viktige pådrivere eller som er med på høring av nytt regelverk. I det neste kapittelet beskrives de ulike aktørene som kan ha innvirkning på lover, regler og holdninger.

4.2 Ulike aktører innen trafikksikkerhet

Øverste ansvar for trafikksikkerhet i Norge ligger hos Samferdselsdepartementet.

Departementet styrer blant annet Statens vegvesen og Statens havarikommisjon for transport

(Regjeringen, 2010). Departementet har også en egen avdeling som arbeider innen trafiksikkerhet. Vegdirektoratet er der for å ”sørge for at etaten når de mål og forvalter de ressurser som Storting og Regjering fastsetter og stiller til disposisjon” (Statens vegvesen, 2010). Disse skal drive overordnet planlegging, som man blant annet finner i Nasjonal transportplan.³

Statens vegvesen har ”sektoransvar for veg og vegtrafikk” (Statens vegvesen, 2009). Deres ansvar er å planlegge, bygge, drifte og vedlikeholde riks- og fylkesveinettet. De skal i tillegg ha tilsyn med kjøretøy og trafikanter (Statens vegvesen, 2010). I Nasjonal tiltaksplan for trafiksikkerhet på veg 2010-2013, står det at Statens vegvesen vil ”samarbeide med transportnæringen for å øke bilbeltebruken i buss og tunge kjøretøy” (Nasjonal tiltaksplan for trafiksikkerhet på veg 2010-2013).

Trenden i det norske samfunn går mot uavhengige analyseringsorganer og granskingskommisjoner, som SHT er et eksempel på. Disse skal utføre analyser og granskinger, og komme med sikkerhetstilrådninger. Deretter er det opp til andre grupper å avgjøre om tiltak er nødvendig, og eventuelt hvilke tiltak. Avgjørelsene må ses i sammenheng med samfunnsforholdene for øvrig. SHT skriver selv at:

”Formålet med SHTs undersøkelser er å utrede forhold som antas å ha betydning for forebyggingen av transportulykker.”

(SHT, 2010)

Trygg Trafikk arbeider med trafiksikkerhetsspørsmål i Norge. De skriver på nettstedet sitt:

”Organisasjonen har et særlig ansvar for at trafikkopplæring og informasjon om trafiksikkerhet blir gjennomført som et ledd i en samordnet innsats mot trafikkulykkene. I tillegg skal organisasjonen være en pådriver overfor myndigheter og næringsliv når det gjelder tiltak for å øke trafiksikkerheten.”

(Trygg trafikk, 2010).

³ I Stortingsmeldingen om Nasjonal transportplan presenterer Regjeringen sin strategi for transportpolitikken. Transportplanen har en planperiode på 10 år, men revideres hvert 4. år. (Nasjonal transportplan, 2007)

Utrykningspolitiet (UP) er også en aktør innen norsk trafikksikkerhet, i og med at de har en tilsynsfunksjon, og i tillegg kan drive aktivt informasjonsarbeid. UP skal drive ”landsdekkende trafikktjeneste i uniformerte og sivile politibilar. Føremålet er å få ned talet på ulukker og lovbrøt i trafikken” (Politiet, 2010). At kontrollvirksomhet er viktig for å få folk til å bruke bilbelte, er det ingen tvil om:

”Kontroll av personlig verneutstyr, som i denne sammenheng gjelder bruk av bilbelter og barnesikring, ser ut til å gi en økning i bruksprosent på 20 % for førere og passasjerer i bil, og 13 % for sikring av barn.”

(Elvik et. al., 2010, kap. 8.0)

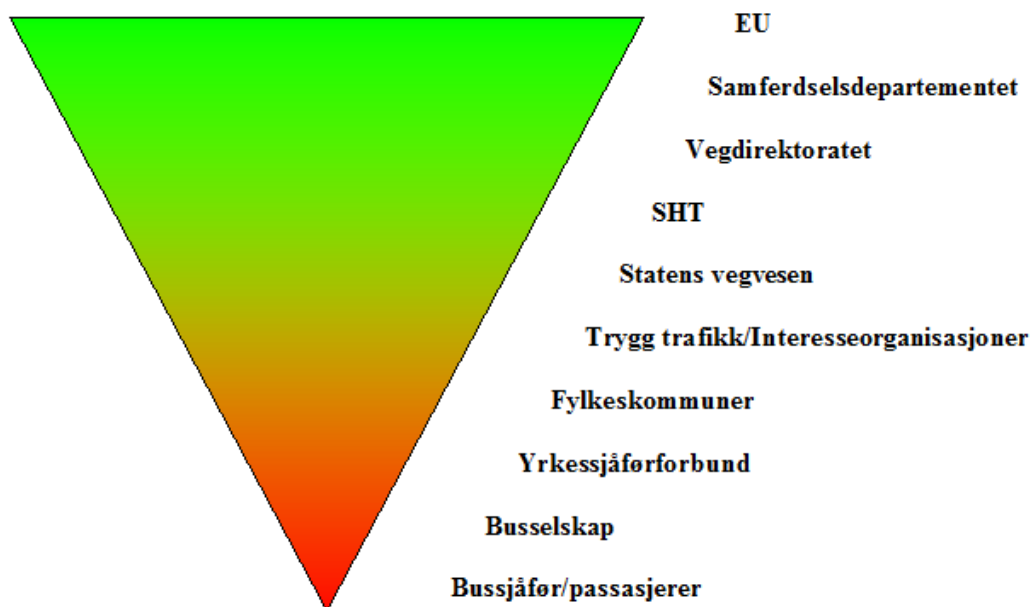
Busselskaper og busselskapforbund opererer på organisasjonsnivå. De største forbundene for busselskaper er Transportbedriftenes landsforbund (TL), Yrkestrafikkforbundet og Norsk transportarbeiderforbund. TL ligger under Næringslivets hovedorganisasjon, og driver også eget trafikksikkerhetsarbeid i tillegg til å tilrettelegge for kollektivtrafikk (om TL).

Også trafikanter selv, og passasjerer i buss, kan være med på å påvirke trafikksikkerhetsarbeidet i Norge. Skoler, fylkeskommuner, arbeidsgivere og så videre, kan etterspørre sikkerhet ved bestilling av transporttjenester:

”Et relativt nytt tema i trafikksikkerhetsarbeidet er å øke etterspørselen etter sikkerhet ved kjøp av transporttjenester i samfunnet.”

(Handlingsplan for trafikksikkerhet på veg 2006-2009)

Dette betyr at beslutninger i forhold til trafikksikkerhet, kan tas på mange plan. I Figur 11 har jeg forsøkt å plassere de ulike sikkerhetsaktørene inn på ulike nivåer. Bussjåfører og passasjerer plasseres nærmest *den skarpe enden*, fordi de er nærmest faren. Det er disse som er *hands on* på operasjonen, og det er disse ei ulykke først og fremst vil gå ut over. EU og Samferdselsdepartementet er tegnet inn øverst på trekanten. Disse er etater som ikke direkte er i kontakt med faren, men som kan ha innvirkning på den fordi de påvirker sikkerhetsarbeidet med lover og regler.



Figur 11 Ulike aktører når det gjelder sikkerhetsarbeid i buss. Ifølge Reason (1997) vil bussjåfører og passasjerer på bussen være i den skarpe enden av trekantfiguren, det vil si nærmest faren.

Som nevnt i forrige kapittel, har fylkeskommuner og kommuner lagt bussruter ut på anbud, slik at det blir en konkurranse mellom de ulike busselskapene. ”Pr. april 2009 er 38 prosent av total ruteproduksjon med rutebuss i Norge anbudsutsatt” (Transportbedriftenes landsforening, 2009). I den senere tid har det vært mange sammenslåinger og oppkjøp av busselskap, noe som kan være et resultat av den sterkere konkurransen.

I Trafikksikkerhetshåndboken kalles det for *deregulering* når myndigheter overlater ansvaret for å regulere bussruter til fylkeskommunene. Det har ikke blitt gjort undersøkelser om dereguleringen har ført til større antall ulykker i Norge, men i Storbritannia er det vist en nedgang i ulykker på 10 % per kjørte busskilometer (Trafikksikkerhetshåndboka, O.13). Det finnes dermed ikke noe grunnlag for å si at anbuds konkurranse har ført til flere ulykker.

I Norge i dag, er det mange aktører innen trafikksikkerhet, og ingen har spesielt ansvar for registrering av ulykker. Dette gjør at sikkerhetsproblemer har vanskelig for å komme frem:

”God ulykkesregistrering er en forutsetning for å få kjennskap til trafikksikkerhetsproblemer. Den offentlige ulykkesregistreringen er i dag ufullstendig og skjev.”

(Elvik et. al., 2010, O.1)

Dette gjør at det er vanskelig å ha oversikt over hvor mange ulykker eller nesten-ulykker som skjer på norsk jord. Ulykker med buss der det er personskader, skal innrapporteres til politi og til SHT. Dette gjelder bare ulykker som vurderes som alvorlige (Forskrift om offentlige undersøkelser og om varsling av trafikkulykker mv., 2005). Ifølge Reason (1997), er dette noe som ikke kan inngå i en god sikkerhetskultur. I en god sikkerhetskultur bør det rapporteres om både ulykker og nesten-ulykker, slik at det kan iverksettes tiltak for å unngå nye liknende hendelser. Ofte er småulykker eller nesten-ulykker tegn på at det kan skje en storulykke, og derfor er det viktig for beslutningstakere å ha oversikten over disse. I de ulykkene som har inntruffet i Norge, har det blitt bekreftet at det å bruke sikkerhetsbelte begrenser skadene.

4.3 Viktigheten av å bruke sikkerhetsbelte

I SHTs rapport etter bussvelten på Dovrefjell i 2006, blir det påpekt at de som brukte sikkerhetsbelte ombord på ulykkesbussen, ikke ble alvorlig skadet. Det finnes også flere episoder av bussvelt som har blitt omtalt i media, der bussjåfører og passasjerer har gått ut og sagt at sikkerhetsbeltet reddet dem. Et eksempel på dette er Stavanger Aftensblads vinkling på hendelsen der en buss med 61 skoleelever veltet i Kvinesdal. Sjåføren uttaler til avisen:

”Det er riktig at vi ba elevene om å bruke beltene. Luftambulansen sa de kunne se at folk hadde brukt seler da de kom fram. Ellers ville det gått virkelig galt.”

(Stavanger Aftenblad, 2010).

Et annet eksempel er en buss med 26 ungdommer på vei over Hardangervidda. Bussen skled og veltet, og det ble konstatert at sikkerhetsbeltene var med på å redusere skadene:

”Nesten alle brukte bilbelte. Det redda truleg liv, seier lensmann Torstein Seim i Hol til HF”.
(Hardanger folkeblad, 2009)

En studie fra Sverige der 128 tilfeller av personer som var med i bussulykker ble undersøkt, kom fram til at de som sitter i belte under ei bussulykke, får betraktelig mindre skader enn om de hadde vært uten:

”The analysis of the 128 injured showed a considerable increase in safety for belted occupants through limiting interior contacts, minimizing passenger interaction and reducing the possibility of ejection.”

(Albertsson et. al., 2006).

Selv om sikkerhetsbelter ser ut til å redusere skadeomfanget betraktelig når det skjer ulykker, så vurderes det i Trafikksikkerhetshåndboken til å være samfunnsøkonomisk uforsvarlig å installere belter i alle busser:

”Det koster minimum 16.500 kr å utstyre en buss med bilbelter. Dette er langt mer enn gevinsten ved unngåtte skader. Selv om bilbelter skulle eliminere alle skader i buss, vil ikke tiltaket være samfunnsøkonomisk lønnsomt ved den økonomiske verdsetting samfunnet i dag tillegger det å unngå trafikkskader.”

(Elvik et. al., 2010, kap. 4.15)

I denne oppgaven har jeg intervjuet representanter helt fra *den skarpe enden*⁴ i Figur 11, og opp til Vegdirektoratet. De ulike etatene viser seg å være enige i en del spørsmål, men intervjuene viser også at de har ganske ulike innfallsvinkler på mange områder. Resultatene fra intervjuene er gjengitt i de kommende kapitlene.

4.4 Intervjudata

Som nevnt i metodekapittelet, ble det gjort 9 intervjuer med nøkkelpersoner fra ulike etater innen trafikksikkerhetsområdet. I dette delkapittelet blir intervjudataene framstilt og diskutert.

4.4.1 Organisatoriske ulykker

Først og fremst ønsket jeg å få en oversikt over hvordan kommunikasjonen skjer mellom de ulike etatene innenfor trafikksikkerhet. Dette for å se på hvordan informasjon blir behandlet og videreført gjennom de ulike nivåene, jf. Figur 2, og for å se på hvem som har mest ”makt” i forhold til å få til lovendringer eller holdningsendringer. Jeg ønsket også å finne hvilke nivåer beslutninger blir tatt på. Informantene ble spurt om de samarbeidet, og om i hvilken grad de hadde kontakt med de andre aktørene innenfor trafikksikkerhetsområdet i Norge.

⁴ Dette refererer til den delen av organisasjonen som er nærmest faren. Dette er beskrevet nærmere i kapittel 2.

Samarbeid mellom de sentrale aktørene

Ut fra intervjuene, viste det seg at de sentrale myndighetene stort sett har samarbeid med de andre sentrale aktørene, mens det lokalt er samarbeid med lokale aktører eller lokale avdelinger. Vegdirektoratet har ansvar for all regelverksutveksling innen vei- og trafikksikkerhet, og Statens vegvesens regioner er underlagt Vegdirektoratet. Disse etatene har dermed mye samarbeid, og jobber tett. Mens Vegdirektoratet jobber sentralt og opp mot Samferdselsdepartementet, arbeider Statens vegvesen lokalt og regionalt, og har der samarbeid med lokale aktører, som lokalt politi.

Representanten fra Statens vegvesen lokalt, sier de ansatte der får beskjed om å gå gjennom Vegdirektoratet for å få informasjon oppover til Samferdselsdepartementet.

”Vi får ikke lov å gå direkte til departementet.”

(Representant fra Statens vegvesen)

Både representanten fra Trygg Trafikk og fra Statens vegvesen, fortalte at deres respektive organisasjoner sentralt hadde kontakt med Samferdselsdepartementet, men at kommunikasjonen ikke skjedde fra de lokale delene av organisasjonene. Lokalt samarbeidet de med lokalt politi og lokale bilorganisasjoner. Det at aktørene som arbeider lokalt, ikke kan gå direkte til sentrale aktører, gjør at en god kommunikasjon må klare å ”trengse seg gjennom” nivåene som ligger mellom. Forskningen i denne oppgaven tyder på at informasjonen ofte blir brutt før den når opp til de øverste nivåene. Intervjuene med personene nærmest *den skarpe enden*, viser at de synes lovverket er vanskelig å håndtere og kontrollere, men likevel gjør ikke myndighetene endringer. Dette blir diskutert senere i kapitlet.

Representanten fra Vegdirektoratet, som er med på å utforme regelverket, påpeker flere ganger under intervjuet at norske regler er avhengig av det som skjer internasjonalt. Det betyr at de øverste beslutningstakerne når det gjelder trafikksikkerhet i Norge, også har nivåer over som de må forholde seg til. Representanten fra Vegdirektoratet ble spurt om hvilken mulighet Norge hadde til å påvirke regelverket i EØS-landene.

”Vi er veldig avhengig av hva som skjer internasjonalt. Vi kan påvirke EU-reglene når vi er med i fra begynnelsen av, men det spørs hvor langt i prosessen de har kommet.”

(Representant fra Vegdirektoratet)

Dette viser at vi lever i et meget komplekst samfunn. Det at kommunikasjonen ofte må gå gjennom flere nivåer før den kommer til rett instans, kan gjøre at meningen, holdningene og entusiasmen blekner før budskapet når fram. Beslutninger blir dermed tatt på nivåer som kanskje ikke innehar all mulig informasjon. En god oversikt er ifølge Aven (2009) viktig for å kunne ta gode beslutninger.

Resultatene fra intervjuene viser også at Egebergs (1978) teori om at organisasjoner ofte er løst koblet når du kommer lenger oppover i systemet, stemmer med norsk praksis innen trafikksikkerhet. Her er arbeidsoppgavene komplekse lengst oppe i systemet, og målene er ikke entydige. Det må tas valg som også kan ha betydning for andre interesser og andre områder av samfunnet. Det stilles ikke alltid krav til hva myndighetene skal gjøre, og mange ganger er dette noe de må vurdere selv. Resultatene tyder også på at det er lite press på myndigheter fra samfunnet for øvrig når det gjelder sikkerhetsbelter i buss, og det synes som om det er lite informasjon som går oppover i systemet.

Lite informasjon oppover i systemet

Som beskrevet i kapittel 1.2, var jeg opptatt av å se hvordan informasjon fløt mellom de ulike nivåene beskrevet i Figur 2. Informasjonsflyt er viktig for å kunne ivareta sikkerheten, og for å opprettholde en god sikkerhetskultur.

Det viste seg at kommunikasjonen som oftest går nedover i nivåene når det gjelder sikring i buss, i form av at de sentrale aktørene lager regelverk. Kolumbus, som er et fylkeskommunalt selskap som organiserer kollektivtrafikken i Rogaland, opplevde at de ikke kunne påvirke Statens vegvesen og Samferdselsdepartementet, men at kommunikasjonen heller går fra de øvre nivåene og nedover:

”Vi påvirker dem ikke så mye, det er mer anbefalinger andre veien. Vår rolle er å administrere kollektivtrafikken. Når vi bestemmer hvilke busser som skal gå i trafikk, og hvordan bussene skal være utstyrt, så er det med utgangspunkt i lover og regler som er satt fra myndighetenes side.”

(Representant fra Kolumbus)

Kolumbus gir uttrykk for at de har lite kontakt med de største aktørene innen trafikksikkerhetsarbeid, og at de for det meste bare har kontakt med busselskapene og med lokale politikere. Representanten fra Kolumbus beskriver prosessen i kollektivtilbudet slik:

”Politikere bestemmer hvor mye penger som skal bli satt av til bussruter, og hvor stort tilbudet skal være. Så sitter vi på nivået under og skal administrere det. Da beskriver vi hva slags ruter som skal kjøres, hvilket materiell som skal brukes og slike ting, og så lager vi et konkurransegrunnlag og legger det ut på anbud. Deretter kårer vi en vinner, henter inn en leverandør, og lager en kontrakt med dem.”

(Representant fra Kolumbus)

Dette betyr at Kolumbus i liten grad kan påvirke nivåene over seg, men at de har midler for å kunne kontrollere nivået under, det vil si busselskapene. Det at Kolumbus ikke kan påvirke nivåene over, er svært uheldig ifølge Reasons teori om organisatoriske ulykker. Dette kan gå ut over sikkerheten, da nivåene over selskapet ikke har oversikt over hva som er viktig for nivåene under. Dette vil være uheldig for beslutningsprosesser når det gjelder sikkerhet, og det vil være vanskelig å fange opp tiltak som ønskes av de som er nærmere de potensielle ulykkene.

Innspill om sikkerhet i buss

Da representantene fikk spørsmål om hvilke aktører de får innspill fra om sikkerhet i buss, viste det seg at det i liten grad skjedde. Representanten fra Trygg Trafikk forteller at de i liten grad får innspill fra andre aktører, men at de ved flere anledninger har nevnt problemstillingen i møter med blant annet Statens vegvesen. Derimot er det foreldre, lærere, og ansvarlige i barnehager som er bekymret når barn skal ut og reise:

”Vi får ikke innspill fra de andre trafikksikkerhetsaktørene, men fra foreldre og lærere. Det er de som er spesielt opptatt av sikkerheten på buss. Mange tror vi kan knipse litt med fingrene og sette et påbud om sikkerhetsbelter, men det kan vi ikke fordi vi er en frivillig organisasjon. Men vi prøver å påvirke og være pådriver.”

(Representant fra Trygg Trafikk)

At det er foreldre og andre som har ansvar for barn, som er opptatt av sikkerheten på buss, bekrefter også representanten fra Statens vegvesen. Drottz-Sjöbergs teori om at folk flest, og

spesielt kvinner, vurderer allmenn risiko til å være høyere enn deres personlige risiko, kan forklare hvorfor det er nettopp disse gruppene som er opptatt av sikkerheten på buss. Disse gruppene vil ligge på det nederste nivåene i Figur 2, og de tar ansvar for andre på bussen. Det oppleves ikke som om disse bekymrede påvirker regelverket per dags dato. Derfor ønsker representanten fra Trygg Trafikk at passasjerene og de som har ansvar for barnehager eller skoleklasser, skal stille strengere krav for å få økt sikkerheten i bussen. Det oppfordres til å stille krav om at det er sikkerhetsbelter i bussen når bussene bestilles:

”Jeg har fått en del henvendelser fra barnehager som skal ut på tur, og de lurer på hva de skal gjøre når verken busser, maxitaxier eller minibusser har bilbelte. Da ber jeg dem ringe til busselskapene, og gi beskjed om at hvis det ikke er sikring til barna, så er det uaktuelt å bruke dette selskapet. De må kunne bruke barneseter i setene. Hvis dette kreves tilstrekkelig mange ganger, så må busselskapene gå til innkjøp av busser utstyrt med belter.”

(Representant fra Trygg Trafikk)

I hvor stor grad brukerne stiller krav til bussen er uvisst, men det antas å være få som gjør det. Det er få fylkeskommuner som bevisst bestiller skolebusser med sikkerhetsbelter og sitteplasser til barna. Representanten NTF mener at pressgrupper fra dette nivået er helt fraværende:

”Du har ingen pressgruppe i denne sektoren i det hele tatt.”

(Representant fra NTF)

Presset fra brukerne av bussen ser i vårt samfunn ut til å være veldig lite. For å forstå det politiske spillet rundt risiko, mener Drottz-Sjöberg (2003), at det ikke bare må ses på individers oppfatning, men også på frivillige grupper, organisasjoner og foreninger. Dette er med på å underbygge oppfatningene om at brukerne av bussen kan være med på å påvirke høyere beslutningsnivåer, især hvis de organiseres.

Pressorganisasjoner påvirker der de kan

Trygg Trafikk og Norsk transportarbeiderforbund (NTF) er pressorganisasjoner, som i hovedsak fremmer saker for de som er lenger nede i samfunnssystemet, altså for de som er nær *den skarpe enden* (se Figur 4). Trygg Trafikk jobber i hovedsak med å fremme barns sikkerhet i trafikken, mens NTF vil ta vare på yrkessjåfører. Begge er viktige instanser når det

gjelder høring av nye lover og regler, og slike organisasjoner synes å kunne påvirke på alle nivåer i landet vårt. At det finnes en påvirkningsmulighet, er viktig for å få informasjon fra aktørene nær den skarpe enden, oppover til myndighetsnivå.

”Vi har kontakt med alle trafiksikkerhetsorganisasjoner, i mer eller mindre grad. Trygg Trafikk er mye høringsinstans. Selv om vi er under EU-direktiver, så sendes saker ut på høring slik at alle blir hørt, inklusiv Trygg Trafikk, NAF, og andre interesseorganisasjoner.”
(Representant fra Vegdirektoratet)

Dette sitatet viser at pressorganisasjoner kan bli hørt i samfunnet vårt, selv om regler kommer fra EU. Nok et sitat viser at dersom bussjåførene er organisert, så kan de komme til orde:

”Selskapene har organisasjoner som busselskapene er organisert i, og de sier ifra hvis de har noen betenknninger eller formeninger om forskning som burde vært gjort, eller ting som burde blitt etterforsket. Dialogen kan gå begge veier.”
(Representant fra Vegdirektoratet)

Det at Vegdirektoratet er åpne for dialog med pressorganisasjoner, er veldig positivt ifølge organisasjonsteoriene i kapittel 2. Men det kan også tenkes at det er tilfeldig hvilke saker som når opp til de øvre nivåene, og at det er tilfeldig hvilke saker det blir tatt fatt i. Vegdirektoratet har mange organisasjoner de er i kontakt med, spesielt i forbindelse med høring. Det er blant annet tre store foreninger for bussjåfører i Norge, som nevnt i kapittel 4.1. Det kan gjøre at det er vanskelig for enkelte individer å komme med innspill, og det kan også være at noen områder overdrives mens andre overses.

Også politikere kan ha mulighet til å påvirke ved å vise engasjement og aktivitet rundt diverse tema. Kun representantene fra Trygg Trafikk og NTF svarer at de har kontakt med politikere i arbeidet sitt, mens de andre representantene sier de ikke har politiske kontakter eller at det i liten grad er slik kontakt. Dette viser også at politisk innflytelse kan være en påvirkningsmulighet oppover i systemet, men politikere har i mindre grad greid å sette sikkerhet i buss på dagsorden. Det synes helhetlig som om kommunikasjonen mellom nivåene i stor grad skjer ovenfra og ned.

Kommunikasjon ovenfra og ned

Samlet sett synes det altså som om informasjon mellom de ulike nivåene går for det meste ovenfra og ned, jf. Figur 2, med unntak av de organiserte pressgruppene som bringer informasjon oppover. Lover og regler kommer fra EU og Samferdselsdepartementet, og disse blir implementert i nivåene under.

De fleste av aktørene ga uttrykk for at de var passive i forhold til arbeid med sikkerhetsbelter i buss. Dette var ikke noe de hadde jobbet spesielt med. De innspillene de fikk fra andre aktører i forhold til sikkerhetsbelter i buss, kom stort sett fra foreldre og lærere som var urolige, altså fra den skarpe enden. Det synes ikke som om dette når oppover i systemet.

De innspillene som når opp til myndighetene gjennom fagforbund og politikere, gjør at det kan bli tilfeldig hvor det rettes fokus. Få tiltak har blitt gjort utover det regelverket som allerede finnes. Lover og regler blir tatt opp senere i kapittelet. Det neste jeg ønsket å belyse, er hvordan representantene fra ulike nivå ser på selve *risikoen* ved ikke å bruke bilbelte i buss.

4.4.2 Ulykker og risiko

Risikooppfatning, og forståelsen av hvor stor en risiko er, kan variere veldig fra person til person, og fra gruppe til gruppe, se kapittel 2.1. Synet på risiko ser blant annet ut til å avhenge av *nærhet* til en hendelse eller en situasjon. En risiko er ikke et bestemt tall eller en prosentandel, der det går an å sette to streker under svaret. De aller fleste som har blitt intervjuet i denne oppgaven vurderer i hovedsak risikoen ved ikke å bruke sikkerhetsbelte i buss, opp mot konsekvensene ei ulykke kan få.

Det lille som finnes av forskning på sikkerhetsbelter i buss, viser at beltet er et tiltak som reduserer skadeomfanget av ei bussulykke vesentlig. At dette stemmer, er noe som kan ses ut fra ulykkene som allerede har inntruffet. Representantene ble spurt om hvorfor det er en risiko ved ikke å bruke bussbelter. Alle som ble intervjuet, var enige i at sikkerhetsbelter reduserer konsekvensene av ulykker:

”Bilbeltet er et konsekvensreducerende tiltak. Det sikrer ikke mot ulykker, men er med på å redusere konsekvensene.”

(Representant fra Statens vegvesen)

Sikkerhetsbelter i buss er altså proaktive tiltak som har blitt installert på bakgrunn av de erfaringer en har fra tidligere ulykker, for å forsøke å minske skadene dersom ei ny ulykke inntreffer. Representanten fra Trygg Trafikk påpeker den store usikkerheten som ligger i om ei ulykke vil inntreffe, men fokuserer likevel på konsekvensen av den:

”Vi aner ikke når det skjer en ulykke, det kan skje når man minst aner det. Hvis alle er sikret alltid, vil man se et bedre resultat enn hvis vi bare regner med at det ikke kommer til å skje.”

(Representant fra Trygg Trafikk)

Her påpeker representanten det Sjøberg et. al. (2003) nevner i sin artikkel. Sannsynligheten for at det skjer ei ulykke med buss er så liten, at her har mennesker en tendens til å se på konsekvensene av hendelsen istedenfor å se på sannsynligheten for at ulykka inntreffer. Teorien sier også at når det er mange risikoer der sannsynligheten for ulykker er svært små, så er det ikke nødvendigvis risikoene med størst sannsynlighet det blir fokusert på å forbedre. Dette bekrefter representanten fra Vegdirektoratet, når han forteller at de også må vurdere sikkerhetsbelter i buss opp mot miljøhensyn.

Så selv om risikoen i busser vurderes til å være større enn andre risikoer med samme sannsynlighetsvurderinger, så har det blitt lite fokus på dette. Flere av representantene tror at få ulykker som illustrerer konsekvensene av ikke å bruke sikkerhetsbelte i buss, gjør at det har blitt lite fokus på å jobbe aktivt for å få økt bruk:

”Man har foreløpig få ulykker med buss der konsekvensene har blitt så omfattende at man har fått et samfunnsengasjement og rop om bruk av bilbelte. Det har vært få ulykker der det har vært så store konsekvenser at man har begynt å se på bilbeltekrav i alle typer busser.”

(Representant fra Statens vegvesen)

Det virker som om alle representantene er opptatt av sikkerhet, men at de fleste prioriterer andre områder i trafikksikkerhetsarbeidet. Vegdirektoratet måtte veie dette hensynet opp mot kravet om nok busser til å transportere alle, opp mot EU-direktiver og opp mot organisering av bussparken. Statens vegvesen, Politiet og Trygg Trafikk jobbet mest opp mot sikring i personbiler, og SHT etterforsker kun etter at ulykker har inntruffet, og ikke før.

Anbudskonkurransen og konkurransen i markedet for øvrig, gjør at busselskapene og selskapene som er opprettet av fylkeskommunen for å ivareta kollektivtrafikken, må vurdere satsing på sikkerhet opp mot økonomien i de respektive selskapene.

Fordi det hele tida må være fokus på andre områder enn på sikkerheten for passasjerene på bussen, virker det som om etatene også har et syn på risiko der de vektlegger at det er liten sannsynlighet for at ei bussulykke skal inntreffe. Men flere av representantene uttrykker ønsket om større fokus på sikkerhetsbelter i buss, og ønsker flere *forsvarsverk* for at beltet skal brukes.

4.4.3 Forsvarsverk

Sikkerhetsbelter er i seg selv et *hardt* forsvarsverk, mens det må *myke* forsvarsverk til for å sikre at folk bruker beltet. Myke forsvarsverk for å sikre beltebruk, kan være lover, regler og gjeldende normer. Sikkerhetsbelter blir lite brukt i buss, og det stilles dermed spørsmålsteget ved forsvarsverkene. Ut fra intervjuene, og bekreftelsen av at det er lite fokus på sikkerhetsbelter i buss, så ser forsvarsverkene ut til å svikte.

Påbud om å bruke bilbelte

I Norge finnes det lover som sier at der hvor det er montert bilbelte, skal det brukes. Norge er som tidligere nevnt med i EØS-avtalen, og skal derfor ha tilnærmet det samme regelverket når det gjelder beltebruk som resten av Europa har. Representanten fra Vegdirektoratet, som er med på utforming av regler når det gjelder tekniske krav til kjøretøy, forteller om den særnorske regelen om at det også skal finnes sikkerhetsbelte på klasse 2 busser. Det uttrykkes at det er vanskelig for Norge å ha andre regler enn resten av Europa:

”Meninga med et EU-direktiv er at det skal være like regler i hele Europa når man skal omsette varer og tjenester, og da å ha spesielle regler, er vanskelig å omsette i praksis. Men vi mener at bilbelte er så viktig, at det velger vi å forsøke å beholde.”

(Representant fra Vegdirektoratet)

Dette viser at det likevel er mulig med særnorske regler, og at det er et ønske fra myndigheters side om at sikkerhet skal være viktigere enn å følge EUs regler. Fra Samferdselsdepartementet er det kommet påbud om at der det finnes belte, så skal det brukes.

Dette påbudet blir sett på som et viktig tiltak av mange aktører. Alle representantene er positive til de påbudene som finnes i dag, bortsett fra Kolumbus som ikke ønsker å ha noen mening om det, men som forholder seg til det regelverket som finnes.

”Jeg synes det er fornuftig å bruke belte, og jeg mener den eneste måten å få folk til å bruke det, er når det blir lovpålagt.”

(Representant fra UP)

Selv om alle representantene var fornøyde med at det er påbudt med sikkerhetsbelter på klasse 2 og klasse 3 busser, så var det ikke alle som også mente regelen burde gjelde for bybusser, altså klasse 1 busser, også. Selv om representanten fra SHT er for sikkerhetsbelter i alle busser, så ble det påpekt at bruk av sikkerhetsbelter i bybusser kan bli vanskelig å implementere:

”Sånn praktisk, så tror jeg nok det vil være mindre motstand blant folk flest på langdistanser enn på byruter.”

(Representant fra SHT)

Flere enn representanten fra SHT tror passasjerer vil unngå å bruke bilbelte dersom det også blir påbudt i bybusser. Alle representantene synes det er greit med sikkerhetsbelter i langdistansebusser, mens alle, bortsett fra representanten fra UP, tror det vil være vanskelig å få folk flest til å bruke sikkerhetsbelter i bybusser. Her er et par av svarene på spørsmålet om hvordan et påbud vil mottas:

”Hvis det innføres påbud om sikkerhetsbelter på bybusser, så tror jeg ikke du får noen stor forandring til å begynne med.”

(Representant fra Unibuss Ekspres)

”Det er en vane som skal endres, og det er ikke enkelt å endre en vane. Men blir det et påbud, må vi forholde oss til det, og prøve å få folk til å forstå det så godt som mulig.”

(Representant fra Kolumbus)

Dette viser at det er stor skepsis blant alle aktører når det gjelder bruk av sikkerhetsbelter i busser som kjører i byen. Den eneste som under dette temaet i intervjuet, har tro på at de fleste vil bruke sikkerhetsbelte i alle busser, er representanten fra UP:

”Folk flest, tror jeg, ville reagere positivt på påbud om bruk av bilbelte på alle typer busser. De fleste vet om nytten av å bruke bilbelte. De kan koble det samme som gjelder i personbilen sin, til det som gjelder i bussen. Så for min del så vil jeg ha belte i alle bussene.”

(Representant fra UP)

Representanten fra UP tror at det ligger en overføringsverdi fra de holdningene som regjerer i personbiler, til de som gjelder i buss. Også representanten fra Trygg Trafikk nevner overføringsverdien. Dette vil bli diskutert senere i kapittelet, under risikostyring.

I intervjusvarene ovenfor, påpekes det at folk flest vil være positive til økt sikkerhet, men at det er usikkert om folk vil gjøre noe aktivt selv ved å bruke beltet. Dette tyder på at det ikke bare må en lovendring til for å endre folks vaner når det gjelder beltebruk, men også en holdningsendring. Dette blir også diskutert senere i kapittelet. Men først vil jeg belyse flere forsvarsverk som skal sikre at bilbeltene blir brukt. Ett viktig forsvarsverk er *kontroller*.

Kontroll og bøter ved manglende bilbelte

Som nevnt i kapittel 4.2, så er kontrollvirksomhet et viktig virkemiddel for å få økt bilbeltebruk. Det er Statens vegvesen som sammen med UP driver slike kontroller.

Representanten fra UP nevner at betalingsgebyr dersom passasjerer ikke bruker bilbelte, er viktig for bruken:

”Hvis det hadde vært frivillig, så hadde ikke så mange giddet å bruke det. Og det kommer nok av at folk flest er redde for å få bot, og så kommer trafikkulykker og sikkerhet i andre rekke. Det er litt urovekkende egentlig, fordi folk i utgangspunktet burde tenke på sin egen sikkerhet.”

(Representant fra UP)

Fra og med 1. juni 2009 ble betalingsgebyret ved manglende bilbelte økt fra 750 kroner til 1500 kroner. Det samme beløpet må betales ved manglende sikring av barn under 15 år

(Regjeringens pressemelding nr. 83/09). Dette omtaler også representanten fra Statens vegvesen:

”Nå har også bøtesatsene gått opp, dette skal medføre at det skal svi litt mer når man blir tatt uten bruk av bilbelte.”

(Representant fra Statens vegvesen)

Men det nytter ikke bare med høye bøter for å få folk til å bruke sikkerhetsbeltet. Det må også kontrolleres til. Det er sjeldent at det kontrolleres i buss, og både UP og Statens vegvesen opplever dette som en vanskelig oppgave:

”Sikkerhetsbelter i buss er det som er vanskeligst å kontrollere. Når vi står i veikanten og stopper en buss, så har de fleste beltene på før du kommer inn i bussen. Når bussen stopper, må døra åpnes før vi har innsikt i bussen, så det gjør kontrollen vanskelig. Vi har hatt noen kontroller i buss, men når vi stopper dem, har passasjerene fått et godt forvarsel om å ta på seg beltene. Vi burde kanskje blitt mer kreative når det gjelder kontroller.”

(Representant fra UP)

”Det med kontroll av belte i buss, er veldig utfordrende. Det er masse problemer knyttet til buss, fordi busser er i rute og tåler veldig lite forsinkelser. Vi har blant annet hatt tekniske kontroller av busser, der vi har tatt bussene ut med fullt av passasjerer, og vi føler oss ikke veldig velkomne når vi gjør det. Stopper vi bussene mer enn 10 minutter, så er det et ramaskrik. Så det er vanskelig. I rushtrafikken er det nesten helt umulig.”

(Representant fra Statens vegvesen)

Disse sitatene fra representantene som kontrollerer sikkerhetsbeltebruk i buss, viser at de har en vanskelig oppgave. Når det kommer nye lover og regler, så er det opp til Politiet og Statens vegvesen hvordan de ønsker å kontrollere dette. Likevel tror ikke representanten fra UP at dette problemet har så mye å si for bruken:

”Jeg tror ikke den menige mann ute tenker over at det er vanskelig å kontrollere. Dermed tror folk at vi kan kontrollere, og da har det litt virkning likevel.”

(Representant fra UP)

Så selv om det er vanskelig å kontrollere, kan redselen for å bli tatt uten belte likevel være tilstede hos passasjerene. Men det påpekes av flere representanter at kontrollene er et problem, og at det er vanskelig for politiet å håndheve reglene som lages av myndighetene. Regler som ikke kan bli fulgt opp, vil ikke bli praktisert av folk flest dersom de ikke blir ”skremt” til det.

Informasjon om belteplikt

Informasjon om at beltet skal brukes, er også et forsvarsverk for å minne folk om belteplikten i bussen. På de bussene der det er belter, kan informasjon gis på minst én av tre måter, som beskrevet i kapittel 4.1. Ut fra intervjuene synes det som om det kan mangle rutiner innenfor informeringsbiten. Men alle representantene synes at informasjonsplikt er på sin plass. De ble spurt om hva de mente om at bussjåføren har informasjonsplikt, og her er et par av svarene:

”Det er vel foreløpig den eneste måten en kan få folk til å bruke belte på. Det er viktig fordi det ikke var krav om belte i bussene før. Derfor tror jeg det er greit å påminne folk etter hvert som de kommer på, at det er påbudt å bruke belte i bussen. Å snu folk fra å kjøre buss uten å bruke belte, til å bruke belte i bussen, det tar tid. Det tar nok noen år før du får det inn. En vane er vond å vende, det er ikke bare å knipse med fingrene. Derfor er det viktig at sjåføren bruker det han har, og informerer om at beltet må brukes.”

(Representant fra UP)

”Det er jo egentlig veldig greit at de har rutiner innenfor den biten. Det er en ting vi ser positivt på, for da er det ingen som kan si at de ikke visste om det.”

(Representant fra SHT)

Informasjon om at sikkerhetsbeltet skal brukes i bussen, er altså viktig både for å minne folk om å ta beltet på, og for at alle skal vite at det er et personlig ansvar å bruke beltet, slik at ikke skadene etter ei ulykke kan belastes sjåføren, busselskapet eller samfunnet. Sitatene over viser at det er behov for rutiner for informasjon om sikkerhetsbelte. Representanten fra Unibuss forteller at de har en egen håndbok for sjåførene, som gjelder internt i selskapet, der det blant annet står at bussjåføren skal opplyse om at sikkerhetsbeltet må brukes:

”Før viste vi en video, men den skal vi bytte ut fordi den er ikke god nok nå. I utgangspunktet skal sjåførene våre opplyse om at det er påbudt med sikkerhetsbelte gjentatte ganger under

ruta si, fordi de kjører lange strekninger. Det har bussjåførene plikt til å gjøre, for det står i instruksene deres.”

(Representant fra Unibuss Ekspress)

Kolumbus forteller også hvordan de overholder regelen om informasjonsplikt til passasjerene:

”I dag skjer opplysningen ved at det er lysskilt som viser ”fest sikkerhetsbeltet”. I tillegg har vi oppfordringer i ruteheftene om å bruke beltene. Bussjåføren sier ikke noe om bussbeltene i dag, men det er klart at det kan være aktuelt.”

(Representant fra Kolombus)

Selv om det er flere måter å informere passasjerer om beltepåbudet, blir det observert at det mange ganger ikke er tilstrekkelig, og at det ikke når fram til alle. De fleste leser ikke i ruteheftet idet de setter seg inn på en buss, og lysskiltet kan overses. Dermed blir ikke alle passasjerer minnet på å bruke sikkerhetsbeltet hver gang de setter seg i en buss.

Representantene forteller at busselskapene og bussjåførene står fritt til å velge om de vil informere om sikkerhetsbelter utover det minstekravet som loven krever. Det synes som om minstekravet ikke nødvendigvis sikrer at alle passasjerene får høre om sikkerhetsbeltet hver gang de kommer på bussen, og det vil da variere veldig fra buss til buss om hvor mye informasjon som gis.

Det konkluderes med at det burde vært bedre rutiner for å sikre informasjon på hver enkelt buss. Som påpekt av informantene, så er det viktig at passasjerene får beskjed om å bruke belte, da det ennå ikke er implementert som en vane i samfunnet. Informasjonsplikten er sjåførens ansvar, og det er også sikring av barn og rullestolbrukere under 15 år.

Sikring av barn og rullestolbrukere

Når det gjelder barn under 3 år og rullestolbrukere, finnes det få forsvarsverk som gjør at disse blir sikret på en like tilfredsstillende måte som i personbiler. De aller fleste av representantene synes at dette er et område som er behandlet dårlig, og at ikke reglene strekker til. Jeg spurte representantene om hva de mente om sikring av barn under 3 år i buss, og hva de mente om sikring av rullestolbrukere. Det påpekes blant annet at ikke alle busselskaper og bussjåførere er like ansvarsbevisste:

”Rullestolen skal sikres, og barnevogner skal sikres. Selskapene har ikke alltid vært så ansvarsbevisste, og skulle det skje noe, så er det sjåførens skyld.”

(Representant fra NTF)

”Busser har en slett måte å frakte både barnevogner og rullestolbrukere på. Jeg kjenner en rullestolbruker ganske godt, og hun forteller om hvor dårlig både busser og maxitaxier sikrer henne. Hun tør ikke lenger bruke buss eller taxi.”

(Representant fra Trygg Trafikk)

Slik det er i dag, virker det som om få brukere av buss tenker over sikring av barn i barnevogner, og sikring av rullestolbrukere. Mange barn ligger løse i vogna si under bussturer, eller sitter på fanget til en voksen. Dersom det skulle skje en bråstopp eller en velt med bussen, kan dette gå hardt utover barnet.

De fleste rullestoler er svært tunge, og ved en bråstopp eller en velt kan dette også være med på å skade andre på bussen. Derfor påpeker representanten fra Vegdirektoratet at det burde være kroker i gulvet, slik at stolen kan festes. Et par av representantene nevner også at det er viktig ikke bare å sikre rullestolen, men også personen oppi den. Representanten fra Vegdirektoratet forteller om regler som gjelder for sikring av rullestol:

”Der har vi krav om at klasse 1-buss skal ivareta rullestoler i buss. Når det gjelder klasse 2-busser, så kom det nye regler i år, som sier at det skal være heis i bussklasse 2 og 3, og sikring i klasse 2 og 3. Dette anser vi som meget viktig, ettersom bussenheten er en totalkonstruksjon som vil være utsatt hvis ikke stolen er sikret, både med hensyn til den som sitter i stolen, og til medpassasjerer. Stolene er ganske tunge, de kan veie opp mot 200 kg. Vi har EU-direktiv som regulerer hvilken kraft den skal tåle, og så skal det være bilbelte i tillegg. Rullestolen blir festet i gulvet med kroker.”

(Representant fra Vegdirektoratet)

I likhet som med sikring av passasjerer i bybusser, så er det heller ikke krav til sikring av rullestolbrukere og barnevogner. Det kan synes som om de som faktisk er mest utsatte blant passasjerene, ikke får tilstrekkelig sikring fordi det er vanskeligere å håndtere, og krever litt

tid fra sjåfør eller ledsagere. Barn er sårbare fordi de ikke greier å holde seg fast, og med rullestoler er det også vanskelig å sikre personen oppi stolen, mener representanten fra UP:

”Barn bør ikke stå, de klarer hvert fall ikke holde seg noen plass. Så de bør festes i godkjent barnestol, skal det være godt nok i buss. En del busser skal ha barnestol. Rullestoler er jo ikke det letteste å få sikret, men de bør absolutt sikres. Det er jo noen busser som har måter å sikre dem på, men jeg vet ikke om det er godt nok. Du kan ikke bare sette lås på hjulene og si at det er greit. Det bør jo være noe som sikrer den oppi rullestolen også.”

(Representant fra UP)

Resultatene fra intervjuene tyder altså på at det trengs bedre sikring for de minste barna og for rullestolbrukere. Det at det ikke er tilstrekkelig forsvarsverk for å få sikret disse brukerne, gjør at det ser ut til å være en dårlig sikkerhetskultur i bussen. Dette kan være med på å gjøre at de forsvarsverkene som finnes for å sikre funksjonsfriske, voksne passasjerer, ikke vil fungere så bra, når de ser at de som i denne sammenhengen er svake, ikke blir sikret.

Forsvarsverket: Bra eller dårlig?

Det finnes altså måter som skal sikre at sikkerhetsbeltet blir brukt: Lover og regler, og informasjon og beltepåbud i busser der sikkerhetsbelter er installert. Det virker som om disse forsvarsverkene fungerer dårlig. Alle som har tatt buss med sikkerhetsbelter, har sett at det er få som bruker dem. Det hører også til sjeldenhetene at bussjåføren opplyser om belteplikten over høytaleren eller når han deler ut billetten. Og de ”blinkende skiltene” er ikke alltid like enkle å få øye på. Dessuten er det ofte ikke egnet sikringsutstyr til rullestolbrukere og små barn under 3 år.

Det virker som om også representantene ser at det ikke er sikring nok for at belte i bussen blir brukt. Det finnes lover og regler, men disse er vanskelige å følge opp, og vanskelig å kontrollere. Det ser dermed ut til at det er flere ”hull” i forsvarsverkene, jf. Figur 3. Reason advarer mot at farer kan trenge seg gjennom forsvarsverkene og føre til ulykker.

Kanskje er det lite fokus på å opprettholde myke barrierer som sikrer at folk bruker sikkerhetsbelte i bussen, og kanskje dette gjør at det er lite fokus på sikkerhetsbelte i buss generelt. Fokuset på sikkerhetsbarrierer på buss avhenger av samfunnets *struktur* og *sikkerhetskultur*. Dette vil bli behandlet i de følgende kapitlene.

4.4.4 Organisasjonens struktur

Hvordan en organisasjon er strukturert, og hvilken ansvarsfordeling og maktstruktur den har, vil påvirke adferden til menneskene som hører til i organisasjonen, ifølge Egeberg (1984). Strukturen innen busstransport er preget av mange aktører som tar del i utforming av regelverk, og det er mange aktører som arbeider med å sette fokus på ulike problemstillinger innen trafikksikkerhetsområdet. Barrierene for å beskytte menneskene i *den skarpe enden*, jf. Figur 4, viser seg i stor grad å være kontrollert av lover og regler. Jeg ønsket å finne ut hvor komplisert det er å forholde seg til dagens regler, og om samfunnets struktur samt regelverket kan være noe av grunnen til så lite fokus på sikkerhetsbelter i buss.

I dette avsnittet fokuserer jeg på ansvarsforhold, og ikke direkte på forsvarsverkene som er belyst i kapittel 4.4.3. Resultatene viser at det er mange aktører som har ansvar både når det gjelder regelverk, fokus på enkeltsaker og ansvar for sikring i *den skarpe enden*. Dette gjør at det kan bli *tilfeldig* hvilke saker det blir rettet fokus på. Det gjør også at saker kan bli liggende, fordi ansvaret for å ta tak i dem svinner bort.

Regelverk og barrierer

Regelverket sier at det er påbudt å bruke sikkerhetsbelter i bussene der de finnes. Dette er alle representantene positive til, og representanten fra Kolumbus sier at busselskapene forholder seg til det. Som nevnt, er ansvaret for å bruke belte passasjerenes, bortsett fra at bussjåføren har ansvaret for sikringen av barn under 15 år. Sju av de ni representantene som ble intervjuet, er enige i at det er vanskelig for en bussjåfør å ha kontroll med at barn under 15 år har festet sikkerhetsbeltet. Både nærmere *den skarpe* og *den butte enden* oppleves det å være urimelig:

”Det mener jeg er en tilnærmet umulig oppgave for en bussjåfør hvis det er mye barn i en buss.”

(Representant fra Statens vegvesen).

”Vi har poengtert at vi er for sikkerhet, men det må være slik at sjåføren har mulighet til å utføre det han skal. Og det kan han ikke gjøre nå, med ansvar for unger. Jeg hadde ikke kjørt en meter hvis jeg visste at politiet kunne komme inn og gi meg bot for at ikke alle hadde sikkerhetsbelte på seg.”

(Representant fra NTF)

Representanten fra Vegdirektoratet, og trafikforskner Boye Hansen, er de to representantene som mener det er riktig at sjåføren skal ha ansvaret for sikring av barn i bussen:

”Det kan jo virke urimelig, men det lar seg gjøre ved at han går bakover og kontrollerer at alle er sikret. At noen har ansvar for å gjør det, gjør det kanskje mer viktig å passe på at barn har bilbelte.”

(Representant fra Vegdirektoratet)

”Det syns jeg er helt riktig. Og der må bussjåføren være konsekvent. Det er ikke alle som er konsekvent nok. Hvis sjåføren har forsikret seg om at alle sitter i beltet, og noen knepper beltet opp igjen, så går han klar av straffeansvar.”

(Boye Hansen)

De eneste som er positive til å legge ansvar for sikring av barn under 15 år på bussjåføren, er altså to stykker som befinner seg langt fra *den skarpe enden*, jf. Figur 4. NTF forteller at å få vekk dette ansvaret fra bussjåføren, er noe de jobber for i forbundet. Jeg tolker det slik at det ifølge Perrows teori vil være lurt å desentralisere ansvaret, slik at hver enkelt bussjåfør får ansvar for sikring av barn under 15 år. Dette vil i prinsippet gjøre at sjåføren som selv befinner seg i *den skarpe enden*, vil ha ansvarsfølelse slik at bruken av sikkerhetsbelte blir sjekket.

Men selv om det i teorien er bra med desentralisert beslutningstaking og ansvarsfordeling, virker det som om regelen om ansvar for å sikre barn er så vanskelig å følge, at det i praksis ikke blir gjort forsøk på å klare det. Dette kan tolkes som et ønske om at myndighetene bør utforme nye regler, som det er mulig å gjennomføre praksis. Eventuelt kan dette gjøres ved å lage instruksjer for hvordan regelen skal overholdes, og rutiner som bussjåføren kan forholde seg til. Men ifølge Reason vil det å lage et gap mellom formell kultur og normal praksis være svært uheldig hvis det ønskes en god sikkerhetskultur. En annen regel som er omdiskutert i bussmiljøet og som kan være med på å lage slike gap, er regelen om at det i bussklasse 2 er påbudt å bruke belte, mens det samtidig er ståplasser i bussen.

Ståplasser i busser med sikkerhetsbelter

I klasse 2 busser er det ståplasser, og krav om å bruke setebelte på sitteplassene. Dette er å sende ut feil signaler til passasjerene, mener noen av representantene. Jeg spurte

representantene om hva de mente om dette, og både representantene fra Statens vegvesen, NTF, SHT er negative til at det finnes ståplasser men samtidig er krav om å bruke belte for sittende. Det synes trafikkforskeren også:

”Det er helt galskap. Det er noen som ikke har lest leksa si. Jeg er imot ståplasser, jeg mener at det ikke skulle vært mulig å ha ståplasser i buss. Ikke på bybusser heller, for de kjører faktisk i både 60 og 70-soner. En bråstopp da, så har du kritisk skadde og døde. Det har hendt flere ganger at jeg har hentet eldre damer med lårhalsbrudd fordi de har stått i bussen og falt på grunn av bråstopp.”

(Boye Hansen)

Representanten fra Vegdirektoratet syntes også dette virket motsigende, men forklarte at det var svært vanskelig å regulere dette gjennom lovverk:

”Jeg ser at det kan virke litt motsigende at når du sitter, så må du ha belte, men når du står, så kan du stå uten belte. Men det var veldig vanskelig å få regulert det der. Det må masse nye busser i drift hvis vi skal forby ståplasser på klasse 2-busser, for 70 % av bussparken består av klasse 2-busser. Da må vi gjøre en del med busser i trafikk, som vil gå ut over miljøet og trafikksikkerheten.”

(Representant fra Vegdirektoratet)

Både representantene fra Trygg Trafikk, SHT og UP ga på dette spørsmålet sterkt trykk for at de er imot ståplasser på alle typer busser. Representanten fra Unibuss sier at det er greit å ha ståplasser på kortere strekninger inni byer, men at det ikke burde være ståplasser i busser som kjører langt.

På dette området synes det som om myndighetene veier spørsmålet om ståplasser på klasse 2-busser opp mot økonomiske midler og ressurser. Representanten fra Vegdirektoratet sier at hvis det ikke skulle vært ståplasser i busser, så hadde det verken vært nok busser eller nok bussjåførere i Norge. Dette mener jeg viser at sikkerheten må veies opp mot andre forhold i samfunnet. Klasse 2 busser er busser som også blir brukt til å kjøre lengre strekninger enn bybusser, og de kan også kjøre i høye fartssoner. Selv om eksperter og organisasjoner mener at det er uforsvarlig med ståplasser på disse bussene, så velger altså myndighetene ikke å ta bort ståplassene. Ifølge teori vil strukturen påvirke folks adferd. Når disse reglene finnes, kan

det altså være med på å skape et gap mellom regler og praksis, og dette kan igjen være med på å sette så lite fokus på sikkerhetsbelter i buss. Også barn under 3 år kan i praksis benytte ståplasser i bussen.

Sikring av barn under 3 år i bussen

I og med at føreren av motorvognen har ansvar for sikring av barn under 15 år, er bussjåføren også ansvarlig for å sikre de aller minste barna. I loven står det, som nevnt i kapittel 4.1, at barn under 3 år skal bruke egnet sikringsutstyr i bussen, og dersom det ikke finnes, bruke sikkerhetsbelte som er beregnet for voksne. Dette er også omtalt under kap. 4.3.4.

Det viser seg at det i dag ikke er tilstrekkelig sikring av barn i buss. På klasse 1 busser, altså bybusser, er det ikke krav til sikring, og på klasse 2 og klasse 3 busser, hender det at det ikke finnes egnete barneseter, eller at det er for få barneseter om bord. Også denne regelen, og i tillegg at bussjåføren har ansvaret, virker vanskelig å overholde i praksis. Representanten fra Statens vegvesen og representanten fra Kolumbus foreslår å legge ansvaret for sikring av de minste barna, over på foreldrene eller ledsageren i bussen:

”Det er viktig at alle blir sikret, men jeg vet at det er svært vanskelig i praksis. Det spørs om man ikke burde sagt at kravet til sikring av barn burde vært knyttet opp til foreldrene til barnet eller den som reiser med barnet. Jeg tror det er nesten umulig for en bussjåfør å ta ansvar for barn som kommer i barnevogn, og umulig å kunne ha riktig sikringsmateriale til alle. Det er utopi å tro at sjåføren kan gis ansvaret ene og alene, vi må også stille krav til de som reiser med barna.”

(Representant Statens vegvesen)

Både representanten fra Trygg Trafikk og representanten fra Statens vegvesen forteller at de har fått henvendelser fra barnehager og skoleklasser som skal på tur, med spørsmål om hvordan de skal sikre barna. I dag finnes det ingen krav om at det skal være spesielt sikringsutstyr dersom barnehager med mange små barn skal ut og kjøre buss. For meg virker det som om reglene, anbefalingene og det som i praksis blir gjort, er motsigende og utydelig. Dette gjelder også sikring av skolebarn i buss, da mangfoldige skolebarn i Norge bruker skolebuss daglig.

Sikring av skolebarn

Både sikring av skoleelever og sikring av barnehagebarn i buss, er tydeligvis noe som flere i samfunnet har begynt å bry seg om. Representanten fra Trygg Trafikk og representanten fra Statens vegvesen forteller om lærere og foreldre som ringer og spør om det kan være lovlig å frakte ungene på den måten det gjøres i dag.

Jeg spurte alle representantene om hva de mente om at det ikke er påbud om at skolebusser skal ha sikkerhetsbelter. Alle var enige om at sitteplasser og setebelter til skoleelever er viktig, bortsett fra Kolumbus som stilte seg nøytral. Selv om alle disse er positive til påbud om sikkerhetsbelter i buss, virker det ikke som om noen har tenkt å ta ansvar for det.

Representanten fra NTF mener ansvare ligger hos myndighetene:

”Skolebarn har jo ikke rett til å sitte heller. Mange står jo i bussen. Så det er ikke sikkerhetsbelte til alle. Men dette er et økonomisk spørsmål, det er jo det som ligger bak for at myndighetene ikke har innført bestemmelser om dette.”

(Representant fra NTF)

Kolumbus, som regulerer skoletransporten i Rogaland fylke, sier at de kun forholder seg til myndighetenes regler. På motsatt side mener representantene fra sentrale myndigheter at fylkeskommunene og kommunene må ta ansvar selv:

”I utgangspunktet trenger det ikke være noe påbud. Det kan i utgangspunktet reguleres. Slik det er organisert i Rogaland, så kan fylket som regulerer disse transporttjenestene, sette kravene selv. Så her er man ikke avhengig av noe lovverk som regulerer dette.”

(Representant fra Statens vegvesen)

”Det er jo det optimale at det er sitteplass til alle skoleelever, og at det er busser med sikkerhetsbelter, men det er jo et økonomisk spørsmål. Ut fra statistikk og sikkerhetsmessige betraktninger, så hadde det vært optimalt hvis alle elevene hadde sitteplass, og at de hadde belter i bussen. Men det er et økonomisk spørsmål som kommunene må løse.”

(Representant fra Vegdirektoratet)

Det at det ikke finnes belter i skolebussen, kan være med på at neste generasjon vokser opp med de samme holdningene til sikkerhetsbelter i buss, som de som regjerer i samfunnet i dag.

Ifølge Spital et.al. (1986) bidrar krav om sikkerhetsbelter både til sikkerhet, og til at barn kan gjøre det til en vane å bruke beltet, se kapittel 1.5. Det at barn blir lært opp til å bruke sikkerhetsbelte i bussen, vil altså være viktig for økt fokus på sikkerhetsbelter i buss.

Det er uvisst om fylkeskommuner, kommuner og busselskap er bevisst på at de sentrale myndighetene synes de bør ta ansvar for sikringsmuligheter på skolebuss. Men uansett ser det ikke ut til å bli tatt tak i, og da hadde nok tydeligere krav eller oppfordringer fra myndighetenes side vært å foretrekke. Men trafikksikkerhetsområdet er preget av mange aktører, og det ser ut til at ansvaret for å ta opp ulike problemstillinger er uklart.

Mange aktører, uklar ansvarsfordeling

Innen trafikksikkerhet er det mange aktører, blant annet Vegdirektoratet, Samferdselsdepartementet, Arbeidstilsynet, Trygg Trafikk, NAF og så videre. Jeg ønsket å belyse om så mange aktører gjør at det blir uklar ansvarsfordeling. Jeg lurte også på om dette gjorde at det til en viss grad er tilfeldig hvilke saker det blir satt fokus på, eller om dette er en rettferdig eller systematisk måte å organisere arbeidet på. Resultatene i avsnittet over, er et eksempel på uklar ansvarsfordeling, da ingen ønsker ansvaret for å sikre skolebarn i buss. Teori viser også at det til en viss grad er tilfeldig hvilke saker som blir belyst, da en i risikovurderinger fokuserer på konsekvenser og ikke sannsynlighet for at ei ulykke skal inntreffe.

Et annet eksempel på hvordan ansvar for sikring i buss blir fordelt, er når myndighetene legger mye ansvar på sjåføren, blant annet når det gjelder informasjonsplikt, sikkerhetssjekk og ansvar for at barn under 15 år er sikret der det er bilbelte. Representanten fra NTF, som skal være en talsmann for yrkessjåførene, ble spurt om sjåførene er klar over alt ansvaret de har. Det trodde han ikke de forsto:

”Nei, selv sjåførene skjønner det ikke. Bussjåførene har i grunnen mer ansvar enn en flyger. Bussjåførene skal ta sikkerhetssjekk av bussen, de skal kjøre på veien selv når det er uvær eller glatt. Det trenger ikke flygere ta stilling til, de får bare beskjed om når de kan lette eller ikke. I bussen er du også så nær møtende trafikk. Skjer det er uhell, så er bussjåførene som må stå til ansvar. I verste fall kan de havne i fengsel for usiktet drap. Livet kan bli ødelagt for ett sekunds uoppmerksomhet. Det er det eksempler på, og det er trist.”

(Representant fra NTF)

Under intervjuet med representanten fra NTF, ble det klart at bussjåføren har en vanskelig oppgave med mange ting som skal tas hensyn til. Det er rutetider som skal overholdes, krav om stopp- og hviletid og så videre, og mange bussjåførere får ikke jevnlig pauser til personlige behov. I tillegg skal bussjåføren opptre korrekt i trafikkbildet. Representanten fra Vegdirektoratet sa at bussjåførene burde gå bak i bussen og sjekke at alle hadde belte på. Jeg spurte om han trodde bussjåførene visste om at de burde det. Svaret var:

”Det spørres jo hvilke holdninger de har i selskapet. Hvis det er en del av holdningen i selskapet, så gjør de nok det. Men hvis de ikke har fått beskjed om det, og det er lite fokus på det i selskapet, så blir resultatet deretter.”

(Representant fra Vegdirektoratet)

Så selv de sentrale myndighetene vet at regelen om at bussjåføren har ansvar for barn under 15 år, ikke nødvendigvis blir fulgt opp, men likevel legger de ansvaret på den enkelte sjåfør. Bussjåførene selv, synes ikke alltid å vite om hvor viktig dette ansvaret faktisk er, og at de kan bli straffet ved å gjøre bare en liten feil. Dette er eksempler på at det er uklar ansvarsfordeling innen sikkerhet i buss. De ulike aktørene som kan tenkes å tilskrives ansvar for sikring i buss er beskrevet i kapittel 4.2.

Statens vegvesen og Vegdirektoratet mener at ansvaret for sikring i buss ligger på dem slik det er i dag, fordi de sitter med regelverket. Likevel er det mange aktører som kan være med på å påvirke hvordan regelverket ser ut. Alle representantene ble spurt om de ønsket at én etat skulle hatt hovedansvaret for sikring i buss. To av representantene syntes at det hadde vært enklere å forholde seg til, mens 5 av representantene sier de er positive til mange aktører.

Trafikkforsker Boye Hansen synes Statens vegvesen og SHT burde ha et samordnet ansvar når det gjelder sikring i buss, mens representanten fra NTF mener samfunnet må ta ansvaret. På spørsmålet om de ønsket ansvaret lagt på én etat, var svaret fra representanten fra NTF:

”Ja, og det er det som er så vanskelig. Hvem skal ha ansvaret? Så det må jo være et ansvar for alle sammen. Samfunnet må jo stille opp med flere midler for at for eksempel skolebarn skal være sikret i bussen. Da må det betales for ei vertinne i bussen som kan sjekke at alle har sikkerhetsbelter på. En flyger kan ikke sjekke at alle sitter med sikkerhetsbelte, det er helt umulig, og dette blir det samme forholdet. Så sjåføren, arbeidsgiver og samfunnet bør ta

ansvar for sikring av barn, hvis det skal være sånn. Det kan ikke bare være sjåføren sitt ansvar. Det er sånn at når man splitter ansvaret på mange, så smuler jo ansvaret bort på en måte. Det er et problem.”

(Representant fra NTF)

Andre syntes det var en fordel med mange aktører på banen, slik at mange får fram synspunktet sitt. Representanten fra UP, representanten fra Trygg Trafikk og representanten fra SHT, mener at det er en fordel med mange aktører på banen. Her er svaret fra representanten fra SHT på spørsmålet om de ønsket at én etat skal få tydeligere ansvar for sikring i buss:

”Generelt når det gjelder trafikksikkerhetsarbeid, så er det veldig mange aktører inni bildet. Og jeg tror det er viktig å bruke alle aktørene, og kanskje ikke gi ansvaret til én. For trafikksikkerhet generelt er ikke en enmannsjobb, det er spill på veldig mange strenger. Og da tror jeg nok det er viktig å komme til fornuftige løsninger innenfor det ansvarsområdet de forskjellige etatene har.”

(Representant fra SHT)

De to representantene nærmest *den skarpe enden*, altså fra busselskapet Unibuss Ekspress og fra kollektivtrafikkselskapet Kolumbus, mener det ikke spiller så mye rolle hvem som har ansvaret for sikring i buss, så lenge de har tydelige signaler og et klart regelverk å forholde seg til.

Etter å ha intervjuet de ni representantene, ser jeg at det er ulike meninger dem imellom om hvor ansvaret for sikring i buss ligger. Statens vegvesen og Vegdirektoratet føler et ansvar når det gjelder sikring i buss, men likevel forventer de at kommuner, fylkeskommuner, busselskap og sjåfører skal ta ansvaret både når det gjelder bestilling av busser og hvilke busser som skal brukes, graden av sikringsutstyr, informasjon om risiko, og ansvar for sikring av barn under 15 år. De forventer også at det finnes egnet sikringsutstyr til barn under 3 år i buss.

Langt på vei må en kunne si at det virker som om alle ønsker en ansvarsfraskrivelse. Bussjåførene ser ut til å få det største ansvaret, med ansvaret for sikkerheten til alle i bussen, dvs. alle i *den skarpe enden*. Det virker som om det er stor avstand fra dagens praksis på bussen, og til det formelle regelverket. Det er også uenighet om lovpåleggelses er nødvendige

eller ikke for å få til bedre sikring i buss. Dette blir sett på senere i kapittelet, men først ønsker jeg å få en oversikt over den regjerende *kulturen* i arbeidet med sikring på buss. Kanskje er den rådende kulturen med på å gjøre at det er så lite fokus på bruk av sikkerhetsbelter i buss?

4.4.5 Organisasjonens kultur

For å ha en god sikkerhetskultur, mener Reason det er viktig at alle i organisasjonen tenker på sikkerhet, og jobber kontinuerlig for å arbeide så sikkert som mulig, se kapittel 2. En av måtene å få til en god sikkerhetskultur på, er å forbedre sikkerheten der det har vært ulykker eller nesten-ulykker, og for å få til det, må det skje rapportering av slike hendelser. I dette delkapittelet ser jeg på hvilke rapporteringssystemer som finnes innen busstransport, graden av rapportering, og på gapet mellom formelle regler og normal praksis. Dette for å kunne se på sentrale deler av den regjerende sikkerhetskulturen.

Rapportering

Det viser seg at det ikke finnes andre rapporteringssystemer for ulykker eller nesten-ulykker med buss, enn busselskapenes interne rapporteringer og rapporteringer som går til politiet. Enkelte ulykker blir også meldt inn til SHT. Representantene ble spurt om det finnes et slikt rapporteringssystem i forhold til ulykker og nesten-ulykker med buss. Det som kommer frem, er at politiet får inn meldinger om ulykker der det er personskader eller store materielle skader. Dermed er det ikke alle hendelser som blir registrert:

”Vi får bare de med personskader eller store materielle skader. Det er nok mange nesten-ulykker eller småulykker som ikke er registrert noen plass.”

(Representant fra UP)

Representanten fra Statens vegvesen, påpeker at et mulig rapporteringssystem for ulykker og nesten-ulykker må gå gjennom bussjåfører og busselskap. Representanten fra Unibuss Ekspress forteller at de har interne rapporteringssystemer dersom det skulle skje noe:

”HMS-apparatet⁵ vårt registrerer avvik. Så sant det er personskade, så skrives det avvik, og blir rapportert slik at vi vet om det. I utgangspunktet skal også nesten-ulykker rapporteres.”

(Representant fra Unibuss Ekspress)

⁵ Apparatet som skal ta vare på helse, miljø og sikkerhet (HMS) i organisasjonen

De interne rapporteringene blir kun brukt for å forbedre sikkerheten innad i organisasjonene, og som det merkes av representanten fra Unibuss Ekspress, så er det ikke alle nesten-ulykker som innrapporteres internt her heller. Dette gir trafikkforsker Boye Hansen, som tidligere har vært ambulansesjåfør, et eksempel på:

”Nesten-ulykker, uhell og småulykker rapporteres ikke. Jeg var selv og hentet en dame med lårhalsbrudd på bussen en gang. Jeg snakket med henne 14 dager etter på Ullevål, og da hadde hun tatt kontakt med busselskapet. Busselskapet hadde ikke en gang registrert at det hadde skjedd.”

(Boye Hansen)

Alt i alt, er det få nesten-ulykker eller mindre ulykker som blir registrert. Rapportering av ulykker er noe av det Reason nevner for å få til en god sikkerhetskultur, se kapittel 2. Dette fordi det skal være mulig å drive aktive tiltak mot nye liknende hendelser, og fordi mindre ulykker ofte kunne hatt potensial til å bli større.

At det ikke finnes noen oversikt over disse ulykkene, gjør at det er vanskelig å se på hvilke busselskap eller hvilke strekninger det er mest ulykker på. Det gjør det også vanskelig å finne ut hvem som er mest utsatt, og hva som vanligvis er årsakene til at små ulykker inntreffer. Dette gjør at grunnlaget for å ta beslutninger ikke er tilfredsstillende for beslutningstakere som ikke selv befinner seg i *den skarpe enden*. Dette tyder på at det er en dårlig sikkerhetskultur.

Gap mellom formelle regler og vanlig praksis

Representantene ble også spurt om de syntes det var et gap mellom formelle lover, og det som i praksis blir gjort i forbindelse med sikring i buss. Slike gap hindrer å danne en god sikkerhetskultur, da sikkerhetskulturen ikke er noe som gjennomsyrrer hele organisasjonen. Trafikkforskeren, representanten fra UP, representanten fra NTF og representanten fra Unibuss Ekspress tror det er et gap mellom lovverket og det som blir gjort fra busselskapenes side:

”Ja, det er klart at det er et gap. Man lager ofte regler som det ikke er mulig å få gjennomført. Praksis og teori er to forskjellige ting.”

(Representant fra Unibuss Ekspress)

Flere av de andre snakker også om gapet mellom regelen som sier at sikkerhetsbeltet skal brukes, og det folk faktisk gjør. Representanten fra SHT påpeker også at ulike busselskaper i ulik grad følger opp informasjonsplikten om beltepåbudet:

”Det er klart at det er det. Når du sitter i en buss hvor det er montert belter i alle stolene, så kan du jo se selv hvor få som bruker belte. I tillegg er informasjonen du får når du sitter i en buss med sikkerhetsbelter veldig varierende.”

(Representant fra SHT)

Det at det er et gap mellom den regelen om at sikkerhetsbeltet skal brukes, og det at det i praksis blir brukt i liten grad, er med på å skape en dårlig sikkerhetskultur på bussen.

En dårlig sikkerhetskultur

Reason nevner at en god sikkerhetskultur, i tillegg til å være en rapporterende kultur, må være en lærende kultur, en rettferdig kultur og en fleksibel kultur.

Representanten fra NTF, som skal representere bussjåfører, påpeker flere ganger under intervjuet at bussjåfører blir behandlet urettferdig, og at de blir pålagt alt for mye ansvar. Han forteller blant annet at forbundet må ut med mangfoldige tusen kroner hvert år i bistand til advokat for sine medlemmer, fordi samfunnet ikke stiller opp for dem. Han sier også at bussjåfører blir fratatt sertifikatet sitt på stedet ved ulykker, selv om det i nesten 100 % av tilfellene ikke er bussjåføren som bør få skylda:

”I fjor måtte vi bruke en million kroner på advokathonorar på våre medlemmer, på kun trafikksaker. Og så vinner vi, når det er førerkortbeslag, nesten 100 % av sakene.”

(Representant fra NTF)

Dette tyder på at bussbransjen ikke har en særlig rettferdig kultur, og heller ikke en fleksibel kultur. Det ses at sjåføren ikke har skylda, men likevel utpekes sjåføren til syndebukk. At det ikke eksisterer en rettferdig kultur ses også på regelverket, siden det er helt umulig å følge på mange områder. Tidligere er det nevnt at sjåføren skal ha ansvar for sikring av barn under 15 år i bussen, og at han skal foreta en sikkerhetssjekk hver gang han tar ut en ny buss fra

bussparken. Representanten kan også nevne andre områder innen busstransport, der lover blir brutt hver dag:

”Det henger ikke på greip når det er sjåføren som skal ta ansvar for alt. For eksempel så har de ikke lov til å rygge med et stort kjøretøy uten å ha noen som står bak. Denne loven brytes hver dag. Mange ruter hadde stått hvis de ikke gjorde det. Det innføres regler over en lav sko, men så er de umulige å gjennomføre. Og når det skjer noe, så er det sjåføren som taper.”

(Representant fra NTF)

På bakgrunn av den informasjonen som har kommet fram gjennom intervjuene, er sikkerhetskulturen ikke god når det gjelder buss. Selv om det finnes rapporteringssystemer innad i busselskapene, når ikke denne informasjonen oppover til de som bestemmer lover og regler. Da vil det være veldig vanskelig å få til en lærende, rettferdig, rapporterende og fleksibel kultur.

4.4.6 Sikkerhet vs. økonomi

Ifølge Reason (1997), er det slik at sikkerheten må veies opp i mot økonomi, og at fokuset på sikkerhet ofte faller ettersom tida går og utstyret eldes. Ofte må det større eller mindre uhell til for at det igjen skal jobbes med bedring av sikkerheten, og dette kalles en *unrocked boat*-situasjon, se kapittel 2. Det er stor konkurranse mellom busselskapene, og en ser derfor at dette går ut over fokus på sikkerhet.

Anbudskonkurranse

Som tidligere nevnt, blir mange bussruter lagt ut på anbud, og det er stor konkurranse blant de ulike selskapene. Også etatene lenger oppover i systemene må velge ut hvor de vil sette inn ressurser, og hva de vil fokusere på. For å se på jaget etter økonomiske gevinster, ble de ulike representantene spurt om de tror anbudskonkurranse gjør at det blir mindre fokus på sikkerhet. Representantene fra Kolumbus og Unibuss Ekspress valgte ikke å svare på dette spørsmålet, mens representanten fra UP og trafikkforsker Boye Hansen ikke vet nok om det til at de ønsker å svare. Representanten fra SHT uttrykker implisitt at det ligger i kortene at det ikke kommer krav til sikkerhetsbelter i buss fra bestillerne på grunn av for dyre anbud. Representantene fra Trygg Trafikk og fra NTF mener begge at anbudskonkurranse fører til at prisen blir i fokus, og ikke sikkerheten:

”Jeg vil påstå at etter det ble anbud, så har sikkerheten blitt svekket. For sikkerhetsområdet har kommet lavest når man søker om anbud, og da følges kun minimumskravene.”

(Representant fra NTF)

Vegdirektoratet og Statens vegvesen mener derimot at anbudskonkurranse ikke har gått ut over sikkerheten:

”Nei, ikke nødvendigvis. Men jeg tror det er den som utlyser anbudet som må ta ansvar i større grad enn de som er tilbydere. Jeg tror kjøper her må i mye større grad spesifisere kravet til sikkerhet.”

(Representant fra Statens vegvesen)

Som svarene viser, så er det stor splittelse mellom de ulike representantene når det gjelder dette spørsmålet. Vegdirektoratet, som er med på å utforme reglene, tror at det ikke blir mindre fokus på sikkerhet når det er anbudskonkurranse, fordi alle må følge reglene. Samtidig blir det påpekt av flere representanter fra sentrale trafikksikkerhetsaktører at bussjåfører og busselskap bør gå ut over regler og bør få ekstra kursing når det gjelder sikkerhet i bussen. Representanten fra Statens vegvesen kommenterer i sitatet over at det også bør stilles krav av de som kjøper busstjenestene. Det blir i liten grad gjort, og det virker som om de fleste bussjåfører og busselskap følger minimumsregler, og at sikkerhetskulturen utover det er meget varierende.

De eldste bussene til skoleskyss

Det er fylkeskommunene som blant annet bestiller skoleskyss til elever ved fylkets skoler. En rapport fra Sintef bekrefter at kun 40 % av bussene som blir brukt til dette formålet har setebeltes. Rapporten påpeker også at i de tilfellene det finnes belter, er det kun 40 % av elevene som bruker dem (Transportbedriftenes landsforening, 2008). Representanten fra UP og Boye Hansen bekrefter dette under intervjuet da de påpeker at det ofte er de eldste bussene som blir brukt til skoleskyss, fordi det ikke er krav om sikkerhetsbelter på disse:

”Der som det ikke er krav til bilbelte, kan det kjøres busser uten belte. Det medfører ofte at de eldste bussene settes inn på skolerutene, selv om bussene absolutt ikke bør kjøre skolebarn.”

(Representant fra UP)

Representanten fra Statens vegvesen mener at fylkeskommunene selv må gjøre noe med dette, selv om det ikke er lovpålagt, som nevnt i kapittel 4.4.4. Fylkeskommunens eget selskap, derimot, påpeker igjen at de bare følger de kravene som er fastsatt.

Tilfellet når det gjelder skolebuss i Norge, der det blir satt inn gamle busser til kjøring av skolebarn, viser at det er en strid mellom sikkerhet og økonomi i Norge. Mange har tatt opp dette temaet i ulike sammenhenger, men det har ikke blitt tatt tak i. Det betyr at busselskaper og fylkeskommuner er klar over dette, men at de prioriterer andre ting enn sitteplasser og belter til alle skoleelever. Kanskje må det skje ei ulykke, før dette blir tatt tak i, slik som i en *unrocked boat*-situasjon.

Unrocked boat

Det typiske for mange organisasjoner eller samfunnsområder, er at det må ei ulykke til før det skjer forbedringer i forhold til sikkerheten. Hvis det hadde skjedd ei stor bussulykke, ville kanskje foreldre, lærere, myndigheter og folk flest krevd sikkerhetsbelter til alle.

Både Vegdirektoratet, Statens vegvesen, NTF, Trygg Trafikk, UP og Kolumbus mener ifølge avkrysnings skjemaene som ble delt ut, at flere ulykker vil være svært effektivt for å få mer fokus på sikkerhetsbelter i buss. Flere representanter tror at det må ei ulykke til, før det blir gjort noe. Representanten fra SHT uttrykker seg slik:

”Ulykker er noe som resulterer i at det iverksettes tiltak. Det er derfor vi er der, for å granske de ulykkene som skjer.”

(Representant fra SHT)

Ut fra svarene, ser det ut til at det må ei større ulykke til før det skjer noe på området. De fleste representantene er enige i at ei ulykke ville vært med på å sette fokus, slik at det blir gjort noe. Ifølge Reason (1997), kan også nesten-ulykker eller avvikende hendelser være med på å gi pekepinn på hvor det bør settes inn ressurser for å øke sikkerheten. Flere mindre ulykker har skjedd i Norge, der det har blitt påvist at sikkerhetsbeltet er med på å begrense skader og kanskje dødsfall. Dette tyder på at sikkerheten bør tas tak i så fort som mulig, slik at det ikke skjer noe tragisk. Er det i grunnen så kostbart å installere sikkerhetsbelter?

Sikkerhetsbelter er ikke så dyrt

For å finne ut hvordan de ulike aktørene så på kostnaden av å installere belter i buss, spurte jeg representantene om de visste omtrent hvor mye det ville koste, og om det var stor prisforskjell på å installere topunktsbelter og trepunktsbelter.

Representanten fra Vegdirektoratet påpeker at det er vanskelig å installere bussbelter i eldre busser. Dette bekrefter representanten fra Unibuss, fordi alle sikkerhetsbelter og festepunkter til beltene må leve opp til EUs krav. Men de representantene som svarte på spørsmålet om kostnad av sikkerhetsbelter, sier alle at det ikke er store summer det er snakk om når det gjelder bestilling av nye busser:

”Da vi innførte krav om bilbelte, var det omtrent 4 % av bussens totale kostnad. Det er marginale kostnader i forhold til bussens totale kostnad. Dette gjelder både topunkts- og trepunktsbelter. En buss koster rundt 2 og 3 millioner. Det blir serieproduksjon, så trepunktsbelter er ikke så veldig mye dyrere.”

(Representant fra Vegdirektoratet)

Sånn som jeg oppfattet det, så var det litt kostnadsforskjell på sikkerhetsbelter, avhengig av hvilke type stoler det var i bussen, og om det var serieproduksjon eller ikke. Uansett ble det påpekt av alle som valgte å si noe på dette spørsmålet, at sikkerhetsbelter faktisk ikke er så dyrt. Men det kan allikevel bli dyrt å bruke ressurser på å få folk til å bruke det, og det kan bli dyrt å installere sikkerhetsbelter i de bussene som ikke allerede har det.

Økonomi en av årsakene til lite fokus på sikkerhetsbelter i buss

Underveis i intervjuene, uttrykker mange av representantene at årsakene til så lite fokus på sikkerhetsbelter i buss, avhenger av økonomi. I kapittel 4.3 nevnes det også at det ikke er lønnsomt samfunnsøkonomisk å installere sikkerhetsbelter i alle busser. Både representanten fra NTF, representanten fra Trygg Trafikk og trafikkforsker Boye Hansen tror at økonomi er en svært viktig årsak for at det er så lite fokus på sikkerhetsbelter i buss. Representanten fra NTF svarer på spørsmål om hva som er årsaken til at det gjøres så lite av myndigheter på området i dag:

”Det har med økonomi å gjøre. Det koster samfunnet mye.”

(Representant fra NTF)

Det syntes som om alle som ble intervjuet, ønsket å investere mer i sikkerhetsbelter i buss, mens ingen ønsket å ta regninga. Representanten fra Trygg Trafikk tror at busselskaper vil være positive til sikkerhetsbelter hvis de får økonomisk støtte fra myndighetene. Men representanten fra Vegdirektoratet sier det også vil koste penger å innføre påbud om sikkerhetsbelter, og ønsker at kommuner og busselskap skal betale og stille større krav. Så lenge ingen får ansvaret for å betale for installering og informasjon rundt sikkerhetsbelte i buss, og så lenge det ikke er påbud om hvem som skal ta tak i det, så blir det gjort lite. Dette bekrefter representanten fra UP:

”Der som det ikke er krav til bilbelte, kan busselskap gjøre akkurat som de vil når det gjelder å montere belter eller ikke. Så det er det mulighet for, men det koster penger. Og derfor mener jeg at det burde vært regler for at det skal være belte i alle bussene, og regler om at alle skal bruke det. Så hadde det ikke vært noen problemer.”

(Representant fra UP)

Dette kan også ha betydning for at det er så lite fokus på sikkerhetsbelter. Og dette tyder igjen på en dårlig sikkerhetskultur, når dette ikke bli tatt tak i selv om så mange av representantene ønsker det. Men det kan også hende at uvitenhet og dårlig opplæring av passasjerer og sjåførere bidrar til så lite fokus.

4.4.7 Menneskelige beslutninger

I trafikken er det hele tiden et samspill mellom mennesker og kjøretøy. Maskiner innehar ikke den samme evnen til å kunne improvisere på samme måte som mennesker kan, og derfor er også mennesker viktige brikker i tekniske systemer. Men for at mennesker skal kunne ta rette beslutninger, må de ifølge Rossness. et al. (2004) vite hvor sikkerhetsgrensene går, og ha nok kunnskap til å handle rett. For bussjåførere vil det i denne sammenheng være sentralt med god opplæring.

Opplæring av sjåførere

For å kunne ta riktige beslutninger i ulike situasjoner, vil det i det ofte være avgjørende med kunnskap og med erfaring. For å finne ut hva slags opplæring en bussjåfører får utenom krav til førerkort, spurte jeg de ulike representantene hvilke krav de stiller til opplæring av sjåførere. Det viser seg at det er svært varierende hvor mye opplæring, kurs og øvelser bussjåførene får.

Både representanten fra Kolumbus og representanten fra Unibuss Ekspress forteller at de kjører egne interne kurs, men at ingen av dem direkte tar opp sikring av passasjerer i buss.

Representanten fra Trygg Trafikk ønsker at bussjåførene bør kunne utvidet førstehjelp, og representanten fra UP legger vekt på at sjåførene ikke bare må kunne regelverket, men også ha forståelse for hvorfor dette regelverket er slik:

”De busselskapene som er med på å kurse sjåførene, bør legge vekt på at bussjåførene kan følge reglene, men også at de kan litt om reglene, hvis det er noen spørsmål fra passasjerer på bussen. De bør kunne reglene når det gjelder sikkerhetsbelte, og også vite om konsekvensen av ikke å bruke det.”

(Representant fra UP)

Verken representantene fra Statens vegvesen eller Vegdirektoratet nevner ønsker om kursing utover regelverket. Minstekravene for bussjåfører tilsier at bussjåføren skal ha førerkort klasse D, og i tillegg kompetansebevis. Trafikkforskeren forteller at han pleier å undervise på et internt kurs i Unibuss Ekspress, og han mener at det burde være krav om slike kurs til alle bussjåfører:

”Jeg mener det bør settes ned et myndighetskrav, et minimumskrav. Det busselskapet jeg kjenner til som gjør veldig mye, Unibuss Ekspress, har et sikkerhetskurs som jeg blant annet underviser på. Det går på beltebruk, førstehjelp, hjertestans, kjettingbruk og trafikkadferd, som de kjører en gang i året.”

(Boye Hansen)

Opplæring av sjåfører, vil i følge Reason være viktig for å ha en god sikkerhetskultur, og for å kunne ha en fleksibel kultur. Av og til må organisasjonen kunne være så fleksibel, at mennesker i *den skarpe enden* kan ta avgjørelser de til vanlig ikke skal ta. For å kunne gjøre riktige valg i kriser eller nye situasjoner, er opplæring og erfaring svært viktig.

Når det i dag ikke finnes kurs der sikkerhetsbelter i buss blir tatt opp direkte, kan det være en del tvil blant bussjåførene. I et tidligere delkapittel ble det nevnt at lover og regler når det gjelder sikring av passasjerer, er vanskelige for bussjåfører å forholde seg til. Da burde det vært rettet oppmerksomhet mot det i kursing av sjåførene.

Det finnes altså ikke bestemmelser for om det skal være kursing av sjåfører internt i busselskap, men det at en del busselskaper har slike interne kurs, tyder på at det er viktig og nødvendig. Men det finnes ingen krav eller kvalitetssikring til slike kurs, og om bussjåfører får delta avhenger av hvilket selskap de er ansatt i eller hvem de kjører på oppdrag for. Dette er uheldig, og det vil skape stor variasjon i sjåførers kompetanse, jevnlig oppdateringer og øvelser.

Kurs, øvelser og informasjon til passasjerer

Passasjerer er også i stand til å ta beslutninger når det gjelder sikkerhetsbelter i buss, og bør inneha kunnskap for å kunne ta disse valgene, i likhet med bussjåfører. Ingen av intervjuobjektene kjenner til kursing av passasjerer eller av skoleelever når det gjelder sikring på buss. Men representanten fra Trygg Trafikk vet at det ved noen skoler blir holdt kurs i forbindelse med sikker ombordstigning og avstigning på bussen. Både representanten fra Trygg Trafikk og representanten fra UP ønsker at sikring i buss skal være noe som blir gjennomgått i norske skoler:

”Det er jo skolebuss mange steder, og det er viktig at skolen er med på å informere om de reglene som er på bussen, og at de får elevene til å tenke på sikkerheten. Det er ikke lett å sikre skoleelevene, og det er hvertfall ikke enkelt når en ikke stiller noe krav til det heller.”

(Representant UP)

På spørsmål om det finnes kurs eller opplæring for passasjerer når det gjelder sikkerhetsbelter i buss, så svarte både representanten fra SHT og representanten fra Vegdirektoratet at det er de samme reglene og de samme holdningskampanjene som gjelder både for sikkerhetsbelter i personbil og i buss:

”Det er nok ikke noe annet enn den informasjonen som går ut om bruk av bilbelte i personbil. Men det er jo akkurat det samme som gjelder i en buss. Det er de samme reglene som gjelder, og de samme kreftene som du blir påført.”

(Representant fra SHT)

”Det er jo opplysningskampanjer som skal si at bilbelte er viktig å bruke. På bilbelte generelt, som kan overføres til buss. Men det kan nok oppfattes som det er til personbiler.”

(Representant fra Vegdirektoratet)

Ettersom hva representantene kjenner til, så finnes det ikke kurs for passasjerer og skoleelever som går på sikring i buss. Dette er uheldig i forhold til teorien om menneskelige beslutninger i kapittel 2.7, der det påpekes at de forskjellige aktørene i *den spisse enden* burde ha kunnskap utover rutineoperasjoner. Dette både for å vite hvor sikkerhetsgrensene går, og for å vite hva en skal gjøre dersom en uvanlig situasjon oppstår. Passasjerene i bussen burde i forhold til denne teorien vite hvordan de skal sikre seg best mulig i en buss, og hvordan de skal forholde seg i ulykkessituasjoner.

Det at dette ikke blir tatt opp i skoleverket, i likhet med sikring i bil, er uheldig. Dette tyder på en dårlig sikkerhetskultur, som diskutert i kapittel 2.5. Mange barn i Norge kjører buss hver dag til skolen, og disse bussene kan kjøre i meget høy hastighet. En bråstopp da, og barn som står eller ikke er sikret, vil fly rundt omkring i bussen.

4.4.8 Opplevelse av risiko

Ifølge teori, så er det ofte de som er nærmest *den spisse enden*, som også opplever faren som størst. Drottz-Sjøberg sier at eksperter ofte vurderer risiko til å være lavere enn det folk flest gjør. Men der det er sikkerhetsbelter i bussen, er det likevel mange passasjerer som ikke bruker dem. Dermed ser det ut til at denne teorien ikke stemmer i akkurat dette tilfellet. Det virket heller ikke som om representantene fra de ulike nivåene hadde særlig forskjellig syn på risikoen ved ikke å bruke bussbelte, som vist i kapittel 4.4.2.

Opplevelse av risiko blant passasjerer

For å se på hvordan myndigheter tror at passasjerer opplever sikkerheten på bussen, spurte jeg alle representantene om hva de tror er grunnen til at passasjerer har så lite fokus på sikkerhetsbelter i buss. Det ble nevnt grunner som det at folk ikke tenker over risikoen ved ikke å bruke belte, det at folk føler trygghet fordi de er i et stort kjøretøy, og det at gamle vaner om at det ikke brukes belte i buss henger igjen.

Både representanten fra Vegdirektoratet, representanten fra Unibuss Ekspress og trafikkforskeren tror at folk rett og slett ikke tenker over risikoen det innebærer å ikke bruke belte. Representanten fra SHT og trafikkforskeren tror folk føler seg tryggere i buss enn i personbil, fordi bussen er et tungt kjøretøy:

”Jeg tror ikke passasjerene tenker på risikoen. Når de kommer inn på den store bussen, så føler de seg tryggere enn når de kjører i privatbilen sin. Det jo mye mer fokus fra politiets og myndighetenes side om at du skal bruke sikkerhetsbelte når du kjører i vanlig bil. Det er klart at den nye generasjonen nå, automatisk vil begynne å bruke seler, hvis de lærer det inn fra når de er små.”

(Representant fra Unibuss Ekspress)

Folk flest ser ut til å akseptere en rundt 10 ganger så høy risiko i privatbilene sine som i kollektivtrafikken (Drottz-Sjöberg et al., 2003). Dette kan forklares med *frivillighet*. Ifølge denne teorien, burde fokuset på sikkerhetsbelter i buss være større enn fokuset på sikkerhet i personbil. Dette kan kanskje forklares med folk flest vurderer risiko til å være lavere på de områdene de forventer at myndigheter vil ta ansvar, enn det de ellers hadde vurdert den til å være. Flere av representantene nevner at folk føler seg trygge på bussen, og dette kan denne teorien være med på å forklare.

Representanten fra Kolumbus og representanten fra UP, tror at grunnen til at passasjerer har så lite fokus på sikkerhetsbelter i buss, har med vaner å gjøre:

”Det tror jeg er litt for det henger igjen fra det gamle, at når du kjørte buss, så trengte du ikke belte. Det tar nok lang tid før vi får vendt om den vanen fra å ikke bruke belte. Så er det jo litt til og fra da, at en buss har belte, mens en annen ikke har. Når bilbeltet kom, og det ble påbudt med det i bil, så var det mange som ikke brukte det. Det er fremdeles en del som ikke bruker det, men det var jo mange flere før. Men nå er det sånn at en kontroll er lettere i en personbil, og det er atskillig mer aksjoner på dette. Folk er nok som sagt mer opptatt av bota de får.”

(Representant fra UP)

Her nevner representanten fra UP også det at folk bruker sikkerhetsbelter ikke for sin egen sikkerhet, men fordi de er opptatt av å ikke bli straffet. Dette vil bli diskutert senere i oppgaven.

Størst bekymring når det gjelder allmenn risiko

Som nevnt tidligere i oppgaven, så sier blant annet representanten fra Trygg Trafikk og representanten fra Statens vegvesen at de har fått henvendelser fra foreldre, lærere og

barnehager som er bekymret for barn når det gjelder sikring i buss. Dette bekrefter i stor grad teorien om at det ofte er de *nærmest* faren som vurderer risikoen til å være størst, og at det også her ikke nevnes en *personlig risiko*, men en *allmenn risiko*.

Det at det uttrykkes bekymring fra disse gruppene, tyder på at det er en viss interesse for sikring i buss i samfunnet, og det viser at enkelte er opptatt av det. Samtlige representanter svarer på spørsmålet om hvordan de tror pårørende vil reagere dersom det blir påbud om sikkerhetsbelter på alle typer busser, at de tror de pårørende vil være meget positive. Dette bekrefter igjen teorien til Drottz-Sjöberg.

Shcrader-Frechette argumenterer for at folk flest er mer rasjonelle når det gjelder samfunnssikkerhetsvurderinger enn det eksperter og myndigheter tror. Slike telefonoppringninger som blir nevnt over, der folk er bekymret for sikkerheten på buss, bør derfor tas på alvor. Representanten fra Trygg Trafikk, som er en av dem som får disse innspillene, nevner imidlertid at de forsøker å bringe dette temaet på bane når de er i møter med andre trafiksikkerhetsorganisasjoner, men at det i liten grad blir satt fokus på sikkerhetsbelter i buss. En av årsakene til at det er så lite fokus på sikkerhetsbelter i buss, kan derfor være at trafiksikkerhetsaktører og myndigheter ikke får signalene fra folk flest, eller at bekymringene stopper opp på veien. Dette underbygger igjen resultatene over, ved at det er vanskelig for informasjon å nå oppover i hierarkiet, som beskrevet i kapittel 4.4.1.

Bussjåførers syn

Jeg stilte også spørsmål til representantene om hva de trodde bussjåfører ville mene dersom det ble påbudt med sikkerhetsbelter på alle typer busser. Representantene fra NTF, som skal representere bussjåfører og fremme deres meninger, sier at han aldri har hørt noe negativt fra bussjåførenes side når det gjelder innføring av sikkerhetsbelter. Representanten fra NTF tror derfor at bussjåførene vil være positive til sikkerhetsbelter, men at de vil uttrykke bekymring dersom de får ansvar for å ivareta påbudene, og ansvar for sikring av barn under 15 år.

Representanten fra Trygg Trafikk, tror bussjåfører vil føle seg lettet dersom det blir innført belter til alle. Det vil føre til at alle får en sitteplass, og at alle holder seg i setet dersom det skulle skje ei ulykke eller en bråstopp.

Det finnes også antakelser om at bussjåfører er passive når det gjelder sikkerhetsbelter i buss. Denne konklusjonen ble dratt fram i forbindelse med forskning på frakt av skolebarn i Sverige, som nevnt i innledningen. Her ble det påpekt at de fleste bussjåfører kun gjør en jobb, og at den jobben ikke innebærer ansvar for hver enkelt passasjer, men at det skal kjøres ei rute fra A til B. Denne teorien holdt seg ikke gjeldende i denne oppgaven, da alle representantene antok at bussjåførene var opptatt av å frakte passasjerene så sikkert som mulig, og at de også var bekymret for straffeansvar.

Ønske om bedre sikring i samfunnet

Flere av representantene uttrykker at de mener det er interesse for sikring i buss i samfunnet vårt. Som vist i dette delkapittelet, tror representantene at både passasjerer, pårørende i forbindelse med frakting av skoleelever, og bussjåfører, vil være positive til sikkerhetsbelter på alle typer busser.

Ifølge teorien og de innhentede data, konkluderes det derfor med at det er interesse i samfunnet for bedre sikkerhet i buss. Det med at det er så få som bruker sikkerhetsbelter der de finnes i dag, blir i hovedsak forklart med at det har med vaner og gjøre, og med det at folk faktisk ikke tenker over risikoen. Det kan også ha å gjøre med at folk antar at dette er et område som blir ivaretatt av myndigheter, slik at folk flest ikke trenger å bry seg om det. De ser det som en del av myndigheters *risikostyring*.

4.4.9 Risikostyring

En viktig del av risikostyringen, er å ha oversikt og innblikk for å få et best mulig beslutningsgrunnlag, se kapittel 2.9. Jeg ville belyse på hvordan risikostyring skjer i forbindelse med sikring av personer i bussen. Gjennom samtlige av spørsmålene som ble stilte representantene, ønsket jeg å få oversikt over akkurat hvordan de tok del i dagens risikostyring. Jeg ønsket å se hvilken innsikt de hadde i temaet, og å finne ut om de hadde gjort kartlegginger av risikoen på dette området.

Oversikt og kartlegging

Det virket som om alle representantene hadde kunnskap om sikkerhetsbelter i buss, men det var ingen som jobbet aktivt med å få passasjerer til å bruke det. Alle nevnte nytten av beltet, og alle var klar over risikoen ved ikke å bruke belte i buss. Men ingen kjente til forskning

gjort på akkurat dette området, og ingen trodde myndigheter hadde noen oversikt over alle ulykker og nesten-ulykker i forbindelse med busskjøring.

Oversikt og kartlegging av risiko er viktig for å kunne ta gode avgjørelser i forhold til emnet, se kapittel 2.9. For å se om det finnes noe slik form for kartlegging, ble alle informantene spurt om hvorfor de trodde det var så lite forskning på akkurat dette området. Det ble nevnt grunner som få ulykker, ingen pressgrupper, økonomi, nye regler og dårlig rapportering av uhell.

Det virker som en har overført viktigheten av belte i personbil, over til også å gjelde busser, men uten å foreta noen spesiell kartlegging eller forskning spesielt rettet mot buss. Flere av representantene nevner at aksjonene for å få folk til å bruke bilbelte, også gjelder bilbelte i buss og annen tungtransport. Det at det ikke lå solid forskning til grunn for påbud om sikkerhetsbelter i bussklasse 2 og 3, strider imot de rådene som blir gitt av Aven, se kapittel 4.8. Dårlig grunnlag og liten oversikt over hva som virkelig skjer i bussen, kan være noe av grunnen til at det er så lite fokus på sikkerhetsbelter i buss i dag.

Bestemmelser fra den butte enden

Ut fra intervjuene, viser det seg at de fleste intervjuede tar avstand fra å ta ansvaret for å få økt bruk av sikkerhetsbelter i buss. Kolombus uttrykker at de følger det lovverket som finnes, og at dersom det skal skje endringer, må det komme fra nivåene over:

”Det er vi som stiller krav til om det skal være sikkerhetsbelter i bussene, men det blir gitt ut fra hva myndighetene og politikerne har bestemt. Vi gjør ikke noe spesielt utover det, men vi forholder oss til det. Vi gjør ikke noe ekstra, med mindre det har kommet et direkte politisk vedtak.”

(Representant fra Kolombus)

Representanten fra Trygg Trafikk mener også at regler fra høyere hold er viktig:

”Jeg synes det bør komme et påbud til alle fylkeskommuner fra Samferdselsdepartementet om at sikring i buss skal være svært viktig, og være grunnleggende for hvilke busselskaper man velger.”

(Representant fra Trygg Trafikk)

”Det viktigste for oss er at vi får tydelige signaler og regler å forholde oss til. Akkurat hvilken etat er ikke så nøye, bare vi har et regelverk å forholde oss til.”

(Representant fra Kolumbus)

På den annen side, uttrykker representanten fra Statens vegvesen at de skulle ønske at busselskapene selv, og ikke minst fylkeskommunene som har ansvar for kollektivtrafikken, kunne ta større ansvar for å bestille busser med ekstra sikkerhetsutstyr.

”Jeg tror som sagt alle som jobber med trafiksikkerhet, og også familieorganisasjoner som er spesielt opptatt av barns ve og vel, for eksempel skoler, barnehager og så videre, i stor grad kan ta ansvar for at de ikke benytter kjøretøy eller busser som ikke har installert belte.”

(Representant fra Statens vegvesen)

Representanten fra Trygg Trafikk, tror også at personer som befinner seg i *den butte enden* kan gjøre noe, men det ønskes aller helst et påbud fra myndighetene:

”Alle foreldreråd og lærere bør jobbe for et påbud om sikkerhetsbelter i buss. Jeg tror det hadde vært et effektivt middel hvis folk hadde boikottet busser der det ikke var belte.”

(Representant fra Trygg Trafikk)

Så *den butte enden* har altså mulighet til å foreta seg noe, men aller helst vil representantene som er nærmest *den butte enden* at det skal tas initiativ fra myndigheter.

Lite initiativ fra myndigheter

For å se på hvordan de ulike etatene ser på myndighetens risikostyring, ble det spurt: ”Hva tror du er grunnen til at myndigheter gjør så lite i forbindelse med sikring av passasjerer i buss?”. Tre av representantene som svarte på spørsmålet, mente at det hadde med økonomi og ressurser å gjøre. Dette var representantene fra SHT, Trygg Trafikk og NTF, altså alle etater som fungerer som hørings- eller pressgrupper, og som ikke i seg selv har makt til å foreta endringer i norsk regelverk. Det ble også kommentert av disse representantene at det er veldig ressurskrevende å ha innsats rettet mot busser i forhold til å ha innsats rettet mot personbiler:

”Det har med økonomi å gjøre. Det koster samfunnet mye. Tror jeg. Men alt kan gjennomføres bare det legges til rette for det, det tror jeg.”

(Representant fra NTF)

Trafikkforsker Boye Hansen, tror at myndighetenes passivitet på området skyldes at det ikke har skjedd store ulykker:

”Fordi vi har vært heldige og ikke hatt mange stygge bussulykker. Jeg tror dessverre at i samfunnet vårt må det skje noe, før noen gjør noe. Det kommer fartsdump på veien etter noen blir påkjørt, ikke før.”

(Boye Hansen)

Representanten fra UP gir uttrykk for at han mener at sikkerhetsbelter i buss er et område som har blitt glemt i samfunnet vårt. Tidligere var det spørsmål omkring det, men det hører nå til sjeldenhetene:

”Det er vel som alt annet nytt som kommer. Når det kommer regler for det, så blir det blåst opp overalt, og det er kampanjer for både det ene og det andre. Men når det har gått et halvt års tid, så er det på en måte blitt glemt. Da tror myndighetene at det som er sagt for et halvt år siden virker, og det gjør det nok ikke.”

(Representant fra UP)

Alle representantene er enige i at det er lite initiativ fra myndigheter når det gjelder sikkerhetsbelter i buss. Det ble delt ut et skjema til representantene, der de skulle rangere ulike grunner til at det blir gjort så lite av myndigheter. Skjemaet kan finnes under Vedlegg. Årsakene kunne rangeres fra lite viktig til svært viktig, og representantene kom i tillegg med kommentarer.

Det første jeg ønsket å vite, var om lite interesse i samfunnet gjør at det er så lite fokus på sikkerhetsbelter i buss fra myndighetene. Representanten fra Vegdirektoratet sier at dette ikke har noen ting med saken å gjøre:

”Det er ikke et spørsmål om interesse i samfunnet. Vi skal ta vare på sikkerheten til passasjerene, uavhengig om de er interessert i det eller ikke.”

(Representant fra Vegdirektoratet)

Dette er derimot representantene uenige om. Flere av representantene tror at brukerne av bussen selv må få økt fokus på sikkerhetsbelter i buss. Dette tror blant annet representanten fra NTF at er vanskelig, fordi de ikke finnes noen pressgruppe blant folket:

”Du har ingen pressgruppe i denne sektoren i det hele tatt.”

(Representant fra NTF)

Andre grunner som anses som viktige for at det blir gjort så lite for sikring i buss fra myndighetenes side er, som nevnt over, økonomi. Lite forskning blir også av mange sett på som en viktig årsak. Uklare ansvarsforhold blir også sett på som litt viktig av de fleste av representantene som svarte.

Risikostyring

I samfunnet vårt ønsker vi på mange områder at myndighetene skal ta ansvar for samfunnsborgernes sikkerhet. Representanten fra Vegdirektoratet sier at de først og fremst tenker på sikkerhet når det skal implementeres nye tiltak i Norge, og at dette skal være viktigere enn interesse blant folket:

”Det er ikke et spørsmål om interesse i samfunnet. Vi skal ta vare på sikkerheten til passasjerene, uavhengig om de er interessert i det eller ikke. Når vi lager regler, så må vi se på hva som er sikkert for passasjerene.”

(Representant fra Vegdirektoratet)

Men likevel lever vi i et samfunn som er organisert slik at det kan være vanskelig for menneskene i *den skarpe enden* å nå opp til myndighetene med sine meninger og sine risikooppfatninger. Selv om myndighetene tar sikkerhet på alvor, så må de gjøre vurderinger om hva som skal prioriteres og hvilke tiltak som skal iverksettes. Dette blir også omtalt i teorikapittelet. Folk flest kan ha andre ønsker enn de behovene myndighetene prøver å tilfredsstille. Det viser seg i sitatet over, ved at Vegdirektoratet vil implementere tiltak uansett om det er ønske om det eller ikke.

Hvilke risikoer som blir tatt tak i for å bedre sikkerheten, er ikke nødvendigvis de sakene der det er høyest sannsynlighet for at noe uheldig skal inntreffe. I samfunnet er det mange risikoer der sannsynligheten for ei ulykke er svært liten, og da ser vi ifølge Drottz-Sjöberg et. al. (2003) på ulykkens omfang, det vil si konsekvensene av en hendelse. Det er ikke alltid risikoanalyser som ligger bak myndighetenes vurdering av risiko. Det at risikopolitikken som oftest er reaktiv og ikke proaktiv, er med på å forsterke at det ikke alltid er de høyeste risikoområdene det arbeides med. Dette er noe som gjenspeiles i arbeidet med sikkerhetsbelter i buss. I personbil og i fly har det blitt gjort mye for å sikre passasjerene, og det er et stort fokus på det. Men dette mangler innen busstransporten, selv om konsekvensene av ikke å bruke bilbelte i buss kan bli veldig store. Derfor samsvarer dette med teorien om at det ikke alltid er risikoene med høyest sannsynlighet det blir tatt tak i og jobbet aktivt med.

4.4.10 Ulike virkemidler i risikostyring

Det finnes mange tiltak myndigheter kan iverksette for å få økt fokus på sikkerhetsbelter i buss. De kan lage lover og påbud, komme med informasjon, eller drive med kontroller og tilsyn (Elvik et. al., 2010). I det følgende kapittelet blir det i hovedsak fokusert på lovendringer og holdningsendringer, da dette er tiltak som kan få økt fokus på bruk av sikkerhetsbelter i buss. Sikkerhetsarbeidet i dag blir i stor grad styrt gjennom lover og regler. Som nevnt tidligere, mener mange av representantene at det må lovpåleggelses og kontroller til for at det skal bli fokus på dette området.

Lovendring

For å få mer fokus på sikkerhetsbelter i buss, er lovendring et tiltak som kan bli iverksatt. Dette er en av måtene myndighetene kan regulere risikoen i samfunnet vårt på. Flere av de som ble intervjuet, la vekt på at lovendringer var viktig for å få økt fokus på sikkerhetsbelter i buss, og for å få sikkerhetsbelter blant annet på skolebusser. For å se hvilke aktører som vil være viktige for å få til en lovendring når det gjelder sikkerhet i buss, ble det delt ut et skjema som jeg delte ut til alle representanter. På skjemaet ble de spurt om å rangere ulike aktører fra lite viktig til veldig viktig i forhold til en lovendring, se vedlegg B. Det ble også gitt mulighet for å komme med flere aktører, men det gjorde ingen av de spurte. Spørsmålet ble også stilt på bakgrunn av teorien om en reaktiv tilnæringsmåte til risikostyring. Jeg ønsket å belyse muligheten ulike aktører har i samfunnet vårt for å få til en lovendring i *forkant* av uheldige hendelser.

Alle aktørene som var nevnt på lista, bortsett fra busselskapene, ble av samtlige representanter vurdert til å være fra litt viktige til veldig viktige. De fleste representantene vurderte aktører som Samferdselsdepartementet, SHT og politikere til å være svært viktige aktører, og både representantene fra Unibuss Ekspress, NTF, Vegdirektoratet, Statens vegvesen og Kolumbus vurderte brukerne av buss til å være viktige.

Representanten fra Statens vegvesen plasserte bare Samferdselsdepartementet i kategorien *svært viktig*, og også fem andre representanter mente at Samferdselsdepartementet er viktige for å få til en lovendring når det gjelder sikring i buss. Representanten fra Vegdirektoratet valgte å rangere alle aktørene, også busselskapene og passasjerene, i kategoriene viktig og svært viktig. Dette ble begrunnet med at noen aktører har mer innflytelse enn andre.

Flere av de intervjuede mener at myndigheter bør ta initiativ for å få til endring av lover og regler som øker sikkerheten i buss. Men, som det blir kommentert av representanten fra SHT, så løser ikke regler alt:

”Lovendringer løser ikke alle problemer. Det kan ta en del, men hvis ikke innstillingen er til stede, så hjelper det ikke veldig mye med lovendring.”

(Representant fra SHT)

Det regelverket vi har i dag blir i liten grad fulgt av passasjerene og busselskapene.

Forsvarsverkene for å få folk til å bruke sikkerhetsbelte, blir i kapittel 4.4.3 vurdert til å være dårlige. Sitatet over stemmer med teorien, at det også må en *innstilling* til, eller en *holdningsendring*, for at det skal bli fokus på sikkerhetsbelter i buss.

Holdningsendring

Det må en holdningsendring til for å få folk til å bruke sikkerhetsbelte i buss. Sikkerhetsbelter er ifølge Trafikksikkerhetshåndboka et såkalt *aktivt tiltak*, som innebærer at folk flest må gjøre noe for at det skal bli brukt.

Jeg spurte alle representantene om hvilke aktører som vil være viktige for å få til en holdningsendring. Også denne ble det delt ut et skjema, der representantene ble bedt om å krysse av for hvilke aktører de syntes var viktige, se vedlegg B. Ingen av representantene som

valgte å svare, vurderte noen av disse gruppene til å være "lite viktige" i arbeidet for å få til en holdningsendring. Men enkelte syntes noen var viktigere enn andre.

Representanten fra Vegdirektoratet, syntes at egen etat sammen med Statens vegvesen, er en veldig viktig aktør i holdningsarbeidet. Representanten vurderte også Trygg Trafikk, busselskapene og brukerne av buss til å være svært viktig. Her fremheves Trygg Trafikks rolle når det gjelder holdningsendringer:

"Trygg Trafikk er en sentral aktør som folk hører på, og som har stort autoritet rundt i landet når det gjelder holdningsendringer."

(Representant fra Vegdirektoratet)

Alle representantene ble også spurt om hvilke tiltak som burde iverksettes for å få folk til å bruke sikkerhetsbelte i bussen. Representanten fra Trygg Trafikk etterlyser demonstrasjoner av bussvelt, som kan vise folk hvordan passasjerer beveger seg under en bussvelt dersom de ikke er fastspent. Svar fra intervjuene viste at samtlige representanter var opptatt av å få ut informasjon til passasjerene. Representanten fra UP mener at mange aktører kan bidra til å få ut informasjon:

"Det er viktigst å opplyse folk om ting, for å endre holdningene. De fleste aktørene innen trafikksikkerhet kan gjøre mye. Hvis folk får holdninger som sier det er viktig å bruke bilbelte i buss, så vil omtrent alle bruke det. Da vil sikkerheten bli mye bedre enn det den er i dag."

(Representant fra UP)

Tiltakene som blir nevnt av representantene, bærer preg av å være opp mot en sikkerhetstanke som også Reason (1997) har. Dette kan også knyttes opp mot teorien om menneskelige beslutninger, se kapittel 2.8. Myndighetene ønsker at folk flest skal være klar over den risikoen det innebærer å ikke være fastspent. De nevner også at passasjerer må få beskjed om at den beslutningen de tar når de velger ikke å bruke beltet, også utgjør en risiko for medpassasjerer. Ifølge teorien om menneskelige beslutninger, er det viktig at de i *den skarpe enden* ikke bare vet *hva* de skal gjøre, men også *hvorfor*. I dette tilfellet vil det bety at bussjåfører og passasjerer må vite hvorfor sikkerhetsbeltet er viktig, og at det kan skade andre i bussen også hvis de velger å overse påbudet om belte. Representanten fra Trygg Trafikk,

som spesielt jobber med sikring av barn i trafikken, tror barn vil bruke belte dersom de forstår hvorfor:

”Det er en overføringsverdi fra det å sikre seg i bil, til å sikre seg i buss. Hvis foreldre og lærere forteller hvor viktig sikkerhetsbeltet er, og kanskje viser en film som viser hvor farlig det er å ikke være sikret, så tror jeg at ungene gjør det for sitt eget beste.”

(Representant fra Trygg Trafikk)

Dette, sammen med uttalelser fra andre representanter, viser at det er en positiv innstilling til å få til en holdningsendring når det gjelder bruk av sikkerhetsbelter i buss. Men det er snakk om å endre folks vaner og holdninger. Det kan ta tid, påpeker flere av representantene. Før folks holdninger blir endret, kan kontroller og bøter være viktige hjelpemidler for å få folk til å bruke sikkerhetsbeltet. Det nevnes at kontroller og bøter vil være et viktig virkemiddel for å få til bruk, som diskutert i kapittel 4.4.3. Politiet, som sammen med Statens vegvesen har ansvar for å kontrollere påbudene som blir satt, er enige i at kontroll er viktig:

”Å drive beltekontroll i buss, er som sagt veldig utfordrende. Men bare det at en buss blir stoppet, er med på å ha en effekt, selv om det ikke nødvendigvis blir utstedt så mange gebyrer.”

(Representant fra Statens vegvesen)

Selv om økt kontroll med sikkerhetsbelte i buss ikke nødvendigvis forandrer enkeltpersoners holdninger, så er det likevel et tiltak som kan være med på å skape en generell holdning i samfunnet. Det at folk bruker sikkerhetsbelte i buss, kan være med på å gjøre det til en vane, og dessuten vil passasjerer som bruker beltet være gode rollemodeller, som diskutert i Spital et. al. (1986).

Det virker som om de i *den skarpe enden* ser nytten av lovpåleggelse og kontrollvirksomhet, men flere av representantene etterlyser også pressgrupper eller krav fra brukerne om at sikkerhetsbelter i buss er ønskelig. Slik det ser ut i dag, tror sentrale aktører at det er få av passasjerene som tenker over risikoen ved ikke å bruke belte.

Hvilke aktører kan bidra til økt fokus på sikkerhetsbelter i buss?

Representantene fra organisasjonene nærmest *den skarpe enden* har ikke så mange forslag til tiltak som blir gjort fra deres side. De venter til det kommer bestemmelser fra høyere hold før de gjør noe, og dette tolkes da som at lovendringer er nødvendig for at det skal skje noe.

Representanten fra Kolumbus tror sentrale myndigheter må ta initiativ dersom man skal få folk til å bruke sikkerhetsbelter i buss. Det konkluderes med at det er lite busselskap og fylkeskommunale kollektivtrafikkelskap kan gjøre for å få ting til å skje:

”Generelt tror jeg politikere og brukerne av buss selv må vise at dette er noe vi ønsker å gjøre i samfunnet vårt. Og her kan selvfølgelig faginstansene komme med sine innspill. Busselskapene er vel sisteleddet for å få ting til å skje. Sentrale myndigheter bør ta initiativ, slik at det kan bli tydelig for folk.”

(Representant fra Kolumbus)

Det påpekes også at Kolumbus selv ønsker å være en aktør når det gjelder informasjon ut til passasjerer. Ifølge teorien er dette et viktig moment for å få folk til å bruke sikkerhetsbeltet. Dermed kan busselskap og fylkeskommunale selskap som regulerer kollektivtrafikk, være viktige brikker i risikostyringsprosessen. Men for at det skal skje, uttrykkes det at det er nødvendig med tydelige signaler fra myndighetsnivåene over dem. Representanten fra Unibuss Ekspress, er også enig om at initiativ bør komme fra høyere hold.

Dette viser at også Unibuss Ekspress, som busselskap, kan være med å påvirke passasjerers holdninger. Det er de villige til, og det kan tyde på at de nederste nivåene i Figur 11 har en innstilling til en god sikkerhetskultur som er diskutert i teorikapittelet. Representanten fra NTF sier at også fagforbundene for yrkessjåfører vil være en del av sikkerhetsarbeidet i samfunnet. Men representanten tror også at det først må komme signaler fra myndighetshold:

”Sikkerhet er jo et felles ansvar, men i hovedsak tror jeg det må komme initiativ til tiltak myndighetene. Jeg tror ikke det kommer fra bussjåførene, da deres hverdag er full av andre oppgaver. Men jeg vet at sjåførene tenker på sikkerhet, og dette med barneseter i bussen har jeg fått flere spørsmål om. De ser at dette er galt. NTF kan være medspiller når slike ting kommer opp. Vi kan gi vår mening.”

(Representant fra NTF)

Som det står i Trafikksikkerhetshåndboka, så er det veldig mange aktører som har innvirkning på trafikksikkerhet i dag, og ansvaret er fordelt på mange. Representanten fra SHT påpeker også andre aktører enn de som er nevnt i teoridelen som kan være viktige for å få økt fokus på sikkerhetsbelter i buss. Det nevnes skoleverk, foreninger, idrettslag og arbeidsgivere:

”Det er veldig mange som bør ta tak i det, i forhold til hvilken posisjon de har. Du har Statens vegvesen som forvalter lovverket, du har politi som kontrollerer, du har barnehager, du har skoleverk, foreninger som engasjerer ungdommer, idrettslag av ulike slag, arbeidsgivere ikke minst. Så det er faktisk veldig mange aktører som kan gjøre veldig mye for å få økt bilbeltebruk.”

(Representant fra SHT)

Her sies det altså at brukerne av buss, og de som bestiller inn bussen, også er viktige i aktører for å få fokus på sikkerhetsbelter i buss. Men det at brukerne av buss selv setter fokus på sikkerheten i bussen, vil ikke være risikostyring, men heller en pressgruppe for at myndighetene skal styre risiko.

Alle representantene som valgte å krysse av på punktet om økonomi på det utdelte skjemaet, bortsett fra representanten fra Vegdirektoratet, mener at økonomi har stor betydning for at det er så lite fokus på sikkerhetsbelter i buss. Selv om ikke økonomi blir vurdert til å være et tiltak i seg selv, så er det en viktig del av risikostyringen.

Økonomi

I samfunnet som i øvrige bedrifter, så er det et krav til produksjon, velferd og økonomisk gevinst, som diskutert i kapittel 2.6. Økonomi versus sikkerhet er diskutert i kapittel 4.4.6. Men økonomispørsmålet ble også nevnt av representantene da de ble stilt spørsmål om risikostyring.

Det er bred enighet blant informantene om at økonomi er en viktig del av politikk og risikostyring. Dette selv om representanten fra Vegdirektoratet sier at styresmakten først og fremst tenker på sikkerheten. Men hvem som skal ut med pengene for å installere sikkerhetsbelter, og penger for å endre folks fokus og holdninger, er det uenighet om. Trafikkforskeren, i likhet med flere andre representanter, tror at fokuset på sikkerhetsbelter i buss først må skje ved en lovendring, og at politikere deretter må ut med penger.

Som nevnt i kapittel 4.4.6, så sier representanten fra Vegdirektoratet at dersom det skulle vært sitteplasser og setebelter til alle passasjerer i bussene, så ville det verken vært nok busser i bussparken i Norge, eller nok bussjåførere. Dette synes igjen å grunne i et økonomisk spørsmål, og det faktum at myndigheter må være villig til å gi penger til et slikt prosjekt.

Det at det ikke bevilges penger til økt sikkerhet i buss, kan ha med *behovspyramiden* i Figur 8 å gjøre, og at mennesker har et visst antall grunnleggende behov som må oppfylles før en tar tak i mindre viktige behov. For at busselskapene skal kunne installere belter, og for at de ulike etatene innen trafikkisikkerhet skal drive informasjonsarbeid, må de ha økonomi til det. Det må være overskudd til slikt sikkerhetsarbeid i budsjettene, slik at en først får betalt de nødvendige utgiftene, slik som lønn, teknisk sikkerhet eller liknende. Ingen synes å ville ut med pengene. Derfor kan noe av grunnen til lite fokus på sikkerhet i buss å grunne i økonomi og ressurser. Men flere av de representantene, blant annet trafikkforsker Boye Hansen og representanten fra Trygg Trafikk, har tro på at det i framtida kan bli sikkerhetsbelter til alle i bussen.

Ulike tiltak

Selv om det ikke er meningen at denne oppgaven skal gi noe svar på hvilke tiltak som bør gjennomføres for å få økt fokus på sikkerhetsbelter i buss, så ble likevel alle representantene stilt spørsmål om det. Dette ble stilt for å se hvilke tanker som regjerer i risikostyringen, og for å kunne se om det i hovedsak tenkes reaktive eller proaktive tiltak.

Jeg spurte derfor spørsmålet ”Hva kan din organisasjon gjøre for å få økt fokus på sikkerhetsbelter i buss?”. 6 av de 8 representantene fra organisasjonene, svarte at de ville fortsette med å gjøre det de gjør nå, og at de ikke ønsket å gi mer fokus på sikkerhetsbelter i buss enn det som allerede er.

Representantene fra Vegdirektoratet og Statens vegvesen fortalte at de ikke hadde noen konkrete planer rettet mot sikkerhet i buss, men at de kom til å fortsette med generelle bilbeltekampanjer. Representanten fra SHT fortalte at bruk av bilbelte og skadeomfang knyttet til dette, er noe de ser etter i alle typer ulykker, slik at de kan komme med tilrådninger. Representanten fra NTF forteller at de vil være medspiller når saker om sikkerhetsbelter i

buss kommer opp, mens representantene fra Kolumbus og Unibuss Ekspress fortsetter med å oppfordre til å bruke sikkerhetsbelter på samme måte som før.

Representantene fra UP og Trygg Trafikk ønsker derimot å jobbe for sikkerhetsbelter i buss kontinuerlig, og vil fortsette med å forsøke å påvirke andre trafiksikkerhetsaktører og busspassasjerer på de måtene de kan:

”Vi er med på høringsrunde når det gjelder forskjellige ting som kommer. Og så har vi oppgave opp mot å kontrollere de påbudene som blir gitt. Pålegget om å kontrollere buss, det har vi allerede i dag. Og det er vi, for å si det forsiktig, litt for dårlige på. Vi må bli mer kreative der, og ikke nødvendigvis alltid gå inn og dele ut bøter i bussen. Vi kan jo gå inn på bussen og informere. Det kan være effektivt. Og så er det egne folk som er på skolen for å informere om bilbelte, og da burde det gjelde bilbelte i buss også.”

(Representant fra UP)

”Vi jobber med sikkerhetsbelter kontinuerlig. Vi tar det med i pressesammenheng, og i forbindelse med skolestart, og prøver også å påvirke politikere slik at de skal jobbe litt mer med det. Men jeg føler det fortsatt er en lang vei å gå.”

(Representant fra Trygg Trafikk)

Alle representantene er altså bevisst på hva deres respektive organisasjon ønsker å gjøre i forbindelse med sikring i buss. Representanten fra UP håper de kan bli mer kreative i forhold til kontroller og informasjonsarbeid, representanten fra Trygg Trafikk jobber med saken kontinuerlig, mens de andre representantene gir uttrykk for at de vil fortsette med det de allerede driver på med.

Tiltakene som nevnes, er i hovedsak proaktive, og vil være med i en slags kontinuerlig prosess for å få fokus på sikkerhetsbelter i buss. Tiltakene har også vært i bruk over en periode, og det stilles da spørsmålstegn ved hvorfor det likevel ikke er noe stort fokus på sikkerhetsbelter i buss i samfunnet. De som klarest viser en god sikkerhetskultur på dette området, er representantene fra UP og fra Trygg Trafikk, som ønsker å arbeide kontinuerlig med sikkerheten. Dette er viktig, ifølge Reason (1997). Resultatene fra intervjuene vil bli diskutert videre i neste kapittel.

5. Diskusjon

Ut fra de valgte teoribidragene i kapittel 2, og fra resultatene fra dokumentundersøkelsene og intervjuene, ønsker jeg å trekke ut viktige momenter og interessante problemstillinger. Jeg prøver å sette teoriene og de ulike intervjusvarene opp mot hverandre, og se etter samsvar og avvik mellom teori og empiri. Til sist håper jeg å kunne besvare problemstillingen ”Hvorfor er det så lite fokus på bruk av sikkerhetsbelter i buss?”.

5.1 Hvordan oppleves risikoen for bussulykker hos sentrale aktører?

Alle som ble intervjuet i forbindelse med denne oppgaven, så på konsekvensene av å ikke bruke bilbelte i ei ulykke, som betydelige. Beltet ble sett på som et viktig sikkerhetstiltak, og både Politiet, Trygg Trafikk, SHT og trafikkforsker Boye Hansen ønsket sikkerhetsbelter til alle, på alle busser. Norsk transportarbeiderforbund, Statens vegvesen og Vegdirektoratet var mer åpne for å ha ståplasser og seter uten sikkerhetsbelter i busser som blir brukt til bykjøring.

For Vegdirektoratet, som er med på å lage lovverket rundt sikring i buss, var dette et viktig tema. I og med at Norge er med i EØS-avtalen, skal EUs direktiver følges også i Norge. Dette fordi det skal være mest mulig likhet mellom trafikkregler og sjåføropplæring i Europa, slik at busser og bussjåfører kan kjøre på tvers av landegrensene. Dette også for å sikre at alle europeiske land lever opp til en viss standard. Men Norge har i enkelte spørsmål valgt å lage regelverk som går ut over disse EU-kravene. Det har de blant annet gjort når det gjelder å ha sikkerhetsbelter i klasse 2-busser, noe som ikke EU stiller krav til.

Sikkerhet og sikring er selvfølgelig et viktig tema også for de andre aktørene innen trafikkikkerhetsområdet. Men det virker som om busselskapene og de som forvalter kollektivtrafikken er mest opptatt av å følge regelverket, uten å gjøre stort utover det. En av årsakene kan være anbuds konkurransene på bussruter, slik at det ikke er økonomi til å betale for sikkerhetstiltak utover det nødvendige. En annen grunn kan være den regjerende sikkerhetskulturen.

Representantene som ble intervjuet, tenkte først og fremst på konsekvenser da de fortalte om risikoen ved ikke å bruke bilbelte. Dette samstemmer med teorien til Drottz-Sjöberg om at der

sannsynligheten for at noe skal skje, er svært liten, så ser man på konsekvensene heller enn på sannsynligheten. Aven advarer mot å se på risiko som en bestemt faktor eller som sannsynlighet eller som konsekvens isolert. Hvordan risikoer blir vurdert, er også avhengig av usikkerhet om ei ulykke vil inntreffe, usikkerhet rundt selve beregningen, og usikkerhet for hvordan konteksten vil være i framtida. Det vil også være forskjellige vurderinger avhengig av hvilke bakgrunns erfaringer den som vurderer sitter på.

5.2 Hvilket syn har sentrale aktører på bruk av sikkerhetsbelter i buss?

Alle som ble intervjuet er opptatt av at sikkerheten i buss skal ivaretas, og være så god som praktisk mulig. Samtlige påpeker viktigheten av beltet dersom ei ulykke skulle inntreffe. Men ikke alle ser på belte på alle busser som like realistisk.

Vegdirektoratet, som er den etaten som skal foreslå lover og påbud, må foreta kost-nytte-analyser før de iverksetter nye regler. Representanten fra Vegdirektoratet påpekte flere ganger, at dersom det skulle vært sitteplass til alle på bussen, så ville det vært altfor få bussjåfører og busser til å kunne håndtere de reisende i Norge. De ønsket derfor å ha ståplasser på bybusser, slik som det er i dag.

Men både Trygg Trafikk, Politiet, SHT og trafikkforskeren er sterkt imot å ha ståplasser i buss. De mener risikoen er for stor, og at mennesker som står, er for utsatt. Spesielt kritisk er de til regelen om at det på klasse 2-busser er krav om bussbelter for de som sitter, men at det samtidig finnes ståplasser i bussen som ikke krever noen som helst form for sikring.

NTF er bekymret for yrkessjåførene, og for at de har for mye ansvar når det gjelder sikring av passasjerer i buss. Bussjåførene har blant annet ansvar for at alle barn under 15 år er sikret, og dette blir av alle påpekt som en vanskelig og nærmest umulig oppgave. Trygg Trafikk og NTF poengterer at det ville vært mye bedre for sjåførene å vite at alle passasjerene er godt sikret, og at sjåføren da ville føle seg tryggere. Men slik det er i dag, har sjåføren for mye ansvar til at han i praksis greier å utføre oppgaven sin.

SHT har ved flere anledninger sett hvor viktig bruken av bussbelter har vært. Dette gjelder også politiet, som sammen med SHT gransker ulykkesåsted. De mener derfor at alle, både

barn, rullestolbrukere og voksne, burde sikre seg med belter i bussene. Boye Hansen har også sett hvordan folk blir kastet rundt i bussen dersom de ikke har belte på, og hvordan mennesker har fått ansiktsskader, ikke alvorlige, da de kun har vært sikret i topunktsbelte.

På de lokale beslutningsnivåene, det vil i dette tilfellet si på fylkeskommunenivå og busselskapsnivå, er det en noe passiv oppfølging av de reglene som blir iverksatt lenger oppe i systemet. De må følge regelverket som blir satt, men de må også være konkurransedyktige, og har ikke så god økonomi.

Nå er det nå sånn at folk flest kanskje ikke kjenner behovet for å bruke sikkerhetsbelter i buss, da de i liten grad bruker belter der det er montert. Dermed burde kanskje myndigheter ta initiativ til å tilrettelegge for å tette dette behovet, dersom de ser at det er et behov. Og at det er et behov, det bekrefter alle representantene når de påpeker hvor viktig sikkerhetsbeltet er for å minske skadeomfanget av ulykker. Men det at myndighetene ikke tar initiativ, kan skyldes at de selv er mennesker som lever i samfunnet, og som ikke ser behovet. Dessuten er de i arbeidssammenheng langt fra *den skarpe enden* og legger da kanskje ikke merke til det.

Næss (2004) påpeker at av og til må de som har makt, tilfredsstillende behov som folk flest ikke nødvendigvis vet at de har, eller der folk flest har andre ønsker. Representanten fra Vegdirektoratet, sier at dette har de mulighet til å gjøre dersom de ser det som nødvendig. Ifølge representanten vil myndighetene først og fremst tenke på sikkerhet, og de vil gjøre tiltak uavhengig av om folk flest er interessert i det eller ikke.

Ifølge Aven et. al. (2004), kan myndigheter styre risiko ved å stimulere til eller begrense ulike aktiviteter i samfunnet. Myndigheter må se risikostyringen innen én sektor, også i en større helhet, og de må foreta kost-nytte-vurderinger, da vi lever i et velferdssamfunn der flere enn de grunnleggende behovene er ivaretatt. Når de grunnleggende behovene er oppfylt, må det velges ut behov som kan bli oppfylt, for ifølge Maslow har menneskene umettelige behov, og disse kan variere mellom ulike mennesker og ulike grupper i samfunnet. For å tilfredsstillende behov, og bedre sikkerheten i samfunnet, har myndighetene en rekke ulike virkemidler. Disse kan være sanksjoner, påbud, regelverk, kontrollvirksomhet eller informasjonskampanjer. De fleste av representantene som ble intervjuet, legger vekt på viktigheten av informasjon om sikkerhetsbelter i buss, for å kunne forandre holdningene i samfunnet.

Å få fokus på sikkerhetsbelte i buss, handler også om å endre folks vaner. Ifølge Brunsson et. al. (1990), vil rammene rundt en organisasjon bli påvirket av historiske og kulturelle tradisjoner. I Norge finnes det ikke tradisjoner for å bruke sikkerhetsbelte i buss, og det vil derfor være vanskelig å implementere dette. Men flere av representantene nevner en overføringsverdi fra det å bruke sikkerhetsbelte i personbil, til det å bruke sikkerhetsbelter også i buss. Det blir nevnt at kampanjer rettet mot å få folk til å bruke bilbelte, også dreier seg om sikkerhetsbelter i buss. Kanskje grunnen til at det fokuseres så lite på buss, ligger i lite initiativ fra sentrale myndigheter, eller kanskje det kommer av at ingen ønsker å betale for tiltakene.

5.3 Gjør anbudskonkurranse at det blir mindre fokus på sikkerhet?

Ifølge Trafikksikkerhåndboken finnes det foreløpig ikke grunnlag for å si at anbudskonkurranse har hatt innvirkning på antall ulykker, men anbudskonkurranse og presset om produksjon kan likevel ha en betydning for fokus på sikkerhet.

De sentrale myndighetene selv, tror ikke anbudskonkurranse kan ha noen innvirkning på sikkerheten, da alle busselskap må følge de samme minimumskravene til teknisk sikkerhet og informasjon til passasjerer. Likevel påstår flere av representantene at busselskap og bussjåfører bør gå ut over regelverket for å skjerpe sikkerheten ytterligere. Dette fører til at det er svært ulik praksis mellom busselskap, og at fylkeskommuner som har ansvar for å legge ruter ut på anbud, krever ulik standard av sine kontraktører.

Det blir for eksempel påpekt av myndighetene at fylkeskommunene selv bør ta tak i risikoen på buss, og bestille busser med seteplasser og sikkerhetsbelter til elever som benytter seg av skolebuss. Når det nå ikke finnes et krav om det, så er det fortsatt mange fylker som ikke bestiller slike busser, og bare 40 % av skoleelevene har tilgang til sikkerhetsbelte i skolebussen.

Fylkeskommunene setter krav til utstyr i bussen med bakgrunn i dagens regelverk og med innspill fra politikere. De har også opprettet fylkeskommunale selskap, som skal ta seg av kollektivtrafikken i fylket, men som i likhet med andre selskap skal drives økonomisk forsvarlig. Det blir ikke øremerket penger til kollektivtransport av regjeringen, og det er derfor opp til fylkene å bruke pengene på den måten de finner det hensiktsmessig. Dette kan

gjøre at det er svært ulik praksis når det gjelder fokus på sikkerhet innen ulike fylkeskommuner.

Ifølge Perrow, så *vil* ulykker inntreffe i komplekse systemer som et samfunn er, fordi ulykker er *normale*. Ifølge denne teorien, vil en slik desentralisert struktur som vi har innen busstransporten, være å foretrekke framfor at myndigheter på sentralt hold skal sitte med alt ansvaret. En desentralisert struktur vil gjøre at hver enkelt fylkeskommune som har ansvar for kollektivtrafikken i nærområdet, blir nødt til å ta avgjørelser, og blir tvunget til å tenke over hva de foretar seg. Dette vil sannsynligvis gi større *ansvarsfølelse*, og i tillegg gjøre at det er personene nærmere *den skarpe enden* som tar avgjørelsene. Disse vil kanskje kunne tilpasse krav til teknisk utrusting på bussen og kursing av passasjerer og bussjåfører på en bedre måte enn det sentrale myndigheter kan, fordi de har lokalkunnskap og nærmere kontakt med de ulike bussjåførene. Dette gjør også at de kan skjerpe sikkerheten i forhold til EUs reglement.

Men selv om en desentralisert anbudskonkurranse kan være god i teorien, så mener jeg i likhet med mange av representantene, at det ville vært bedre for sikkerheten dersom myndighetene hadde regulert bussnæringen med strengere påbud og regler. Dette fordi det er en sterk konkurranse mellom ulike busselskap, og fordi det fort kan oppstå en *unrocked boat*-situasjon, som beskrevet av Reason. Fylkeskommunene er opptatt av å bruke minst mulig penger og ressurser på kollektivtrafikken, og dermed blir det sterk konkurranse blant de ulike busselskapene. Det konkluderes derfor med, at anbudskonkurranse kan ha betydning for sikkerheten i buss på sikt, dersom ikke myndighetsnivåene over skjerper inn kravene og regelverket. Dårlig økonomi kan føre til at det ikke blir arbeidet kontinuerlig med sikkerhetsarbeidet, og det gjør at andre ting blir prioritert.

5.4 Får passasjerer og bussjåfører tilstrekkelig informasjon om bruk av sikkerhetsbelte?

Dette er et spørsmål der alt tyder på at dette ligger langt borte fra de anbefalingene som gis i teoridelen. Det er ingen obligatorisk opplæring om sikring av passasjerer i buss for sjåfører, og det er heller ikke kursing for passasjerer eller skoleelever når det gjelder bruk av sikkerhetsbelter i bussen.

Ifølge Reason skal en god sikkerhetskultur være lærende og rapporterende, og ifølge teorien om menneskelige beslutninger i kapittel 2.7, så er det viktig at aktørene kjenner grensene for hva som er sikker handling. Opplæring og kursing av sjåfører antas å være viktig for en slik sikkerhetskultur der mennesker også får rom til å improvisere og ta egne beslutninger i unormale situasjoner.

I trafikken er det hele tiden et samspill mellom mennesker og kjøretøy. De tekniske sakene vi omgir oss med i hverdagen, er til hjelp og nytte, men kan også føre til katastrofer. Det er en grunn til at busser ikke er automatiske eller blir styrt av roboter: Maskiner innehar ikke den samme evnen til å kunne improvisere på samme måte som mennesker kan.

Mennesker kan tolke inntrykk, bearbeide dem, og reagere slik fornuften forteller dem, eller slik de er opplært til å handle. Kursing, øvelser og erfaring er dermed verdsette verdier hos bussjåfører. Bussjåfører må både ha kjennskap til det tekniske i bussen og dens kjøreegenskaper, samtidig som de må kjenne til trafikksystemet og normal adferd til andre aktører i dette samme systemet. De må også kunne improvisere og ta valg dersom noe uvanlig skulle inntreffe. Alle representantene ble spurt om bussjåførene fikk kursing i sikring av passasjerer, og om hvilke krav de eventuelt ønsket å stille til en slik kursing.

Ingen av representantene i *den skarpe enden* av Reasons organisasjonstrekant i Figur 4, kjente til spesielle krav til kurs som gikk på sikring av passasjerer. Det ble fortalt at regelverket ikke stiller strengere krav til yrkessjåfører enn sertifikat klasse D og yrkessjåførkompetanse. Denne yrkessjåførkompetansen innebærer et kurs som må tas hvert 5. år for alle som arbeider innen transportnæringen, men det er usikkerhet blant representanten fra Vegdirektoratet om dette kurset også omhandler sikring av passasjerer. Representantene fra *den butte enden* nevner også at mange busselskaper har interne kurs i sin organisasjon, men dette har ikke de oversikt over.

Representantene fra Unibuss Ekspress og fra Kolombus bekrefter at de har interne kurs for sjåfører i sin organisasjon. Kolombus ønsker ikke å gå i detalj på hva kurset inneholder, men forteller at det for det meste går på å være høflig mot passasjerene, og på å kunne hjelpe personer med funksjonshemninger på bussen. Representanten fra Unibuss forteller at de har kursing som går på sikring av passasjerer etter ulykker, og at de også har evakueringsøvelser som bussjåførene kan delta på. I disse øvelsene er det også samarbeid med blant annet politi.

Dette vil være viktige biter i Reasons sikkerhetskultur, men det mangler kursing og fokus på sikring av passasjerer i sikkerhetsbelter.

Det at det ikke finnes generelle rutiner for opplæring og kursing av bussjåfør og for informasjon når det gjelder sikring i buss, gjør at det blir svært ulik praksis mellom ulike sjåførere og ulike busselskap. Representanten fra UP ønsker at bussjåførere ikke bare skal vite om reglene som gjelder for sikring av passasjerer, men også litt om bakgrunnen for reglene, og hvorfor de er viktige. At det ikke finnes kursing på dette, antas å være veldig uheldig i forhold til Reasons sikkerhetskultur.

5.5 Er det en storulykkesrisiko innen busstransport?

Ut fra svarene i denne oppgaven, vil jeg si at det absolutt finnes en storulykkesrisiko når det gjelder busskjøring. Mange busser kjører fort, de kan ha mange passasjerer, og de fleste av passasjerene bruker ikke sikkerhetsbelter dersom de er montert. Forsvarsverkene for å sikre passasjerer på bussen, som av Reason blir beskrevet som meget viktige for å hindre ulykker, ser ikke ut til å ha stor effekt. Forsvarsverkene som har blitt satt av myndigheter for å styre risikoen, består i dag av lover, regler, informasjon om sikkerhetsbelte, kontroller og bøter.

Sikkerhetskulturen innen bussbransjen virker slapp og umotivert. Det kan ha grunner som lite informasjon, økonomi, eller det faktum at det i Norge har skjedd svært få ulykker i forbindelse med buss. Det virker som om det er svært dårlig grad av rapportering, og lite kommunikasjon som går oppover i systemet, til de som lager regelverket. Dette er stikk i strid med det Reason vil kalle en *god sikkerhetskultur*.

Det tyder også på at folk flest ikke tenker over risikoen det innebærer å ikke bruke belte i buss. Statens vegvesen har flere kampanjer på sikring i bil, og bilbeltebruk, og mener dette også gjelder for buss. Flere av representantene, deriblant representanten fra vegvesenet selv, mener at det er utydelig at disse kampanjene gjelder for sikkerhetsbeltebruk generelt, også i buss. Dette kunne blitt gjort mye tydeligere, for som det blir påpekt av representanten fra Trygg Trafikk, så er det en overføringsverdi i det med bilbelte i personbil, til å bruke bilbelte i buss.

Representanten fra NTF peker på bussjåførenes dårlige arbeidsforhold. Mange bussruter ligger i dag på anbud, og dette gjør at busselskapene strammer inn når det gjelder rutetid og tid til personlige behov. Dette kan gjøre at sjåførene blir trøtte, noe som igjen går ut over sikkerheten. I tillegg har sjåførene et altfor stort ansvar når det gjelder å sikre alle barn under 15 år i bussen. Dette er en arbeidsoppgave som kommer på toppen av det å kjøre forsvarlig.

Det synes som det er en veldig reaktiv måte å håndtere risiko på i Norge. I stedet for å arbeide jevnt med proaktive tiltak, pleier tiltakene som regel å komme først etter ei ulykke har skjedd. Tiltakene som blir foreslått av representantene, er i stor grad tiltak som allerede er iverksatt, men som muligens ikke har ønsket effekt, da forsvarsverkene ikke ser ut til å fungere.

5.6 Hva mener myndigheter bør gjøres?

Det er mange aktører som opererer med trafikksikkerhet og sikkerhet i buss. Lover og regler som kommer, blir utformet av Samferdselsdepartementet og Vegdirektoratet, men ved nye forskrifter er også Trygg Trafikk, Politiet og blant andre Norsk Transportarbeiderforbund viktige høringsinstanser.

Enkelte av de spurte mener det er uklare ansvarsforhold når det gjelder sikring for buss. Det er mange aktører inni bildet, og som poengtert av Egeberg (1984), kan målsettinger framstå som komplekse og tvetydige hos sentrale myndigheter. Ifølge Trafikksikkerheshåndboken, så gjør det at det er mange aktører også at det blir uklar ansvarsfordeling. Enkelte, som UP og Statens vegvesen, ser positivt på at det er så mange aktører på arenaen. Dette er med på å øke sikkerheten når flere samarbeider og flere får komme til orde. Men gjør dette at fokuset på sikkerhet på buss ikke blir tatt tak i fra myndighetenes side?

Vegdirektoratet tar i stor grad ansvar for utforming av regelverk, men regelverket blir sett på som minimumskrav, og sikkerheten burde kunne økes også utover de fastsatte reglene. Hvem som har ansvar for dette, er det ikke enighet om. Blant annet mener noen representanter at busselskap selv må ta ansvar for kursing og øvelser for bussjåførene, og noen representanter mener det er fylkeskommunene og andre som bestiller busser sitt ansvar å sette krav til sikring. Det var likevel ingen av representantene som uttrykte eksplisitt at de ønsket at kun én etat skulle ha sikkerhet i buss som ansvarsområde.

Det som ser ut til å gjelde i samfunnet vårt, er at redsel for straff og bøter er en større motivasjon for å foreta seg noe, enn det er å gjøre noe for ens egen sikkerhet. Derfor blir kontroll av regelverket et viktig tiltak for å få folk til å bruke sikkerhetsbelter. Det blir av politiet trukket paralleller med innføring av påbud om sikkerhetsbelte i personbil. Nå bruker opp mot 90 % av bilistene bilbelte, og det er langt flere enn da loven ble innført. Av mange brukes beltet ennå kun på grunn av frykt for bøter, mens andre gjør det av vane eller for sin egen sikkerhet.

Men det er vanskeligere å kontrollere sikkerhetsbeltebruk i buss enn det er i personbiler. Politiet og Statens vegvesen, som kontrollerer sammen, står overfor store utfordringer når de skal stoppe en buss. Det blir beskrevet av dem som nær sagt umulig å gjøre dette arbeidet på samme måte som det nå gjøres i personbiler. Og på dette området mangler det kreativitet. Når nye lover og påbud kommer fra departementsnivå, er det opp til politiet og Statens vegvesen å finne måter å kontrollere dette på.

Det andre som ble nevnt for å få økt fokus på bruk av sikkerhetsbelte i samfunnet, er å gi folk og bussjåfører informasjon om risikoen ved ikke å bruke belte. Som tidligere nevnt er bilbeltekampanjene fra Statens vegvesen rettet mot bilbeltebruk generelt, og ikke bare i personbil. Dette burde gjøres tydeligere. Trygg Trafikk foreslår å lage noen videoer som demonstrerer ei bussulykke, der folk blir kasta rundt. Dette for å skremme folk til å bruke belte.

Kolumbus og busselskapet som ble intervjuet, innrømmer også at de kan bli bedre til å gi informasjon til de reisende når det gjelder bruk av belter. Kolumbus skriver om dette i sin brosjyre, men dette oppleves ikke som veldig tydelig. På bussene med sikkerhetsbelte er det også lysskilt som forteller at beltet skal brukes, men Kolumbus oppfordrer ikke sjåførene til å si ifra selv.

Unibuss Ekspress har selv hatt et par alvorlige ulykker i selskapet, og har etter disse ulykkene skjerpet inn på sikkerhetsrutinene. I instruksene til bussjåførene som arbeider i selskapet, står det at sjåføren med jevne mellomrom skal opplyse om bruk av sikkerhetsbelte. Ellers opplever selskapet at de har fått mange tips gjennom samarbeid med SHT i forbindelse med ulykkene. Unibuss Ekspress fremheves nå av trafikkforsker Boye Hansen som et selskap som

har tatt tak i problemstillinger knyttet til sikkerhet. Men må det ulykker til for at det skal skje noe også i andre busselskap?

5.7 Konklusjon. Hvorfor er det så lite fokus på bruk av sikkerhetsbelter i buss?

Forholdene og interaksjonene i samfunnet vårt er komplekse, og det er vanskelig å finne *én* mulig årsak som kan forklare hvorfor det er så lite fokus på sikkerhetsbelter i buss. For det første skal det forklares hvorfor det regelverket som finnes i dag, ikke ser ut til å bli fulgt opp av samfunnet, og for det andre skal det vurderes hva som kan være årsaken til at det ikke blir gjort mer for å få økt sikkerhet. Ei oppsummering av grunnene til at det er så lite fokus på sikkerhetsbelter i buss i samfunnet vårt, ser slik ut:

- **Lite kontroller**

Det er lite kontroller med sikkerhetsbelter i buss, så folk blir ikke ”skremt” til å bruke sikkerhetsbelter der.

- **Regler som er umulige å følge**

Regler som at bussjåfør skal ha ansvar for sikring av barn under 15 år og informasjonsplikt, sikring av barn under 3 år osv. er nesten umulig i praksis. I tillegg skal rullestoler sikres, og det skal tas sikkerhetssjekk av bussen. Alt er sjåførens ansvar. Passasjerene over 15 år har selv ansvar for å bruke belte der det er montert.

- **Folk er ikke klar over risikoen**

Det finnes lite informasjon når det gjelder bruk av sikkerhetsbelter i buss, i form av kampanjer og fokus i media.

- **Økonomi og anbuds konkurranse**

Slik som det er i dag, er det få busselskaper som vil betale for kampanjer eller sikring utover lovverket. Det er et konkurransemarked. Også politikere og myndigheter tenker økonomi, og de ser også at det vil bli mangel på både busser og bussjåfører dersom alle busspassasjerer skal få eget sete med sikkerhetsbelte.

- **Dårlig sikkerhetskultur**

Det er dårlige rapporteringssystemer etter ulykker. På den måten er det vanskelig å få en oversikt for å danne grunnlag for utredning av tiltak. Det blir også vanskelig å få til en lærende kultur. Det er også dårlig opplæring av bussjåfører når det gjelder sikring av passasjerer på buss.

- **Uklare ansvarsforhold, mange aktører**

At det er mange aktører på banen, kan være både positivt og negativt. Mange aktører gjør at det blir flere innspill, men det gjør også at ansvarsforhold svinner bort.

Aktørene kan drive med ansvarsfraskrivelse når det ikke er tydelig arbeids- og ansvarsfordeling.

- **Politiet og Statens vegvesen har vanskeligheter med å følge opp lovene**

På hvilke måter politiet skal kontrollere at folk følger de nye lovene, blir ikke tenkt ut på forhånd når nye regler blir laget. Dette gjør at kontrollene i stor grad blir tilfeldige, og at de avhenger av hvor kreative politifolkene er.

- **Ikke forebyggende arbeid:**

Det blir i liten grad gjort forebyggende arbeid, eller proaktivt arbeid, når det gjelder sikkerhet i buss. Endringer i lovverk og holdningsskapende arbeid skjer først etter det har skjedd noe.

6. Avsluttende drøfting

I denne oppgaven har teoretiske perspektiver blitt brukt for å forsøke å forklare hvorfor det er så lite fokus på sikkerhetsbelter i buss. Det har blitt utledet en del punkter som kan forklare problemstillingen, og diverse utfordringer innen organisering og risikostyring i trafiksikkerhetsspørsmål har blitt belyst. I gjennomføringen av oppgaven, er det brukt såkalte ”teoretiske briller”, som gjør at en ser verden gjennom teorien. Dette har gjort at det sannsynligvis er mye som blir oversett, da samfunnet vi lever i er svært komplekst og teorier er med på å forenkle virkeligheten. Styrken ved oppgaven er at den bruker flere teorier for å belyse samme problemstilling, men det vil likevel være en del aspekter som ikke blir belyst.

På veien videre mot en bedre sikkerhetskultur og mer effektiv risikostyring innen sikringsarbeid i buss, vil det være viktig med god planlegging, åpne prosesser og dialog med brukerne av bussen. I Nasjonal Transportplan etterspørres det etter trafiksikkerhet gjennom offentlige myndigheters krav, og det etterspørres også et generelt økt fokus på trafiksikkerhet i befolkningen. For at et slikt økt fokus skal oppstå, blir myndigheter og sentrale aktører nødt til å ha god kommunikasjon med folk flest.

Myndigheter som skal ta avgjørelser innen området, må ha forskning og analyser som grunnlag for valgene sine. I videre forskning vil det være interessant å se på ulike tiltak som kan være aktuelle for å få større fokus på sikkerhetsbelter i buss. Det vil også være interessant å se på hvordan implementeringen av sikkerhetsbelter i personbil kan overføres til arbeidet med å få folk til å bruke sikkerhetsbelter i buss. I tillegg bør det utvikles metoder for å drive kontroll med bruk av sikkerhetsbelte i bussen, da det i stor grad viser seg at folk er mer opptatt av at de kan få bot, enn av sin egen sikkerhet. Politiet og Statens vegvesen mangler i dag gode måter å kontrollere sikkerhetsbeltebruk i buss på. Tiltakene som utvikles for å få økt fokus på sikkerhetsbelter i buss, må også ses i helhet, slik at det kan forutsis hvordan tiltakene vil påvirke både trafiksikkerhetssektoren, og også andre områder i samfunnet.

7. Litteraturliste

1. Albertson, P., Falkmer, T., Kirk, A., Mayrhofer, E. og Björnstig, U. (2006). *Case study: 128 injured in rollover coach crashes in Sweden—Injury outcome, mechanisms and possible effects of seat belts*, publisert i *Safety Science*, Volume 44, Issue 2, februar 2006, side 87-109
2. Albertson, P., Falkmer, T. (2004). *Is there a pattern in European bus and coach incidents? A literature analysis with special focus on injury causation and injury mechanisms*, publisert i *Accident Analysis & Prevention*, Volume 37, Issue 2, mars 2005, side 225-233
3. Aven, T. (2010). *Misconceptions about risk*, John Wiley & Sons, Ltd, 240 sider.
4. Aven, T., 2008, *Risk analysis, Assessing Uncertainties Beyond Expected Values and probabilities*, John Wiley & sons, Ltd, 194 sider
5. Aven, T. (2007). *Risikostyring*, Universitetsforlaget, 180 sider
6. Aven, T., Boyesen, M., Njå, O., Olsen, K. H., Sandve, K. (2008). *Samfunnssikkerhet*, Universitetsforlaget, 296 sider
7. Blaikie, N. (2000). *Designing social research*, Polity Press, 338 sider
8. Brun, W. (1991). *Opplever vi trafikken som farlig? Trafikkrisiko sett i lys av kognitiv bedømmingspsykologi*, Tidsskrift for samfunnsforskning 1991, årgang 32, side 417-430.
9. Brunsson N. og Olsen, J. P. (1990). *Kan organisasjonsformer velges?*, notat som kapittel 1 i boken av samme forfattere: *Makten att reformera*, Stockholm: Varlssons 1990, 20 sider
10. Drottz-Sjöberg, B. M, Sjöberg, L. (2003). *Hur opplever vi teknikens risiker?* Gjengitt som kapittel 17 i Grimvall et. al, *Risiker i tekniska system*, Studentlitteratur, 420 sider.
11. Egeberg, M. (1984). *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*, Engers Boktrykkeri A/S Otta, kapittel 2 s. 20-63
12. Elvik, R., Erke, A., Vaa, T., Borger, A. (2010). *Trafikksikkerhetshåndboken*. Bli oppdatert jevnlig på internett, og kan hentes fra <http://tsh.toi.no/>.
13. Forskrift om offentlige undersøkelser og om varsling av trafikkulykker mv. (2005). Hentet 22.05.10 fra <http://www.lovdata.no/for/sf/sd/td-20050630-0793-0.html#5>.
14. Handlingsplan for trafikksikkerhet på veg 2006-2009, hentet 03.06.10 fra <http://www.vegvesen.no/attachment/58682/binary/2817>.
15. Hardanger folkeblad (2009). *Bilbelta berga liv*. Fredag 27. november 2009, 1 side.

16. Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskaplig metode 2. utgave*, Høyskoleforlaget, 400 sider
17. Miljøverndepartementet (2007). *Universell utforming. Begrepsavklaring*. Hentet 20.04.10 fra http://www.universell-utforming.miljo.no/file_upload/uniutf%20a4%20norsk-eng.pdf
18. Nasjonal tiltaksplan for trafikksikkerhet på veg 2010-2013. Hentet 03.06.10 fra http://www.vegvesen.no/_attachment/130037/binary/258121.
19. Nasjonal transportplan (2006-2015). *Transportetatenes forslag til Nasjonal transportplan 2006-2015*, hentet 03.03.10 fra <http://www.ntp.dep.no/2006-2015/planforslaget.html>
20. Nasjonal transportplan (2007). *Hva er Nasjonal transportplan?*, hentet 01.03.10 fra http://www.ntp.dep.no/generelt/hva_er_ntp.html
21. Nordiskt vägforum (2010). *Vad er NVF*, hentet 18.02.10 fra <http://www.nvfnorden.org/Hemsida/Vad-ar-NVF>
22. Næss, Petter (2004). *Bedre behovsanalyse. Erfaringer og anbefalinger om behovsanalyse i store offentlige investeringsprosjekter*. NIBR-rapport 2004:15, 164 sider.
23. NRK (2006). *Taxisjåfører bruker ikke bilbelte*, hentet 25.05.10 fra <http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/ostlandssendingen/1.1115720>
24. NRK (2010). *Helt uholdbart*, hentet 24.05.10 fra <http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/rogaland/nord-jaeren/1.6962877>
25. Ot.prp. nr. 53 (2003-2004). *Forskrift om bruk av personlig verneutstyr under kjøring med motorvogn*. Hentet 02.06.10 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/sd/dok/regpubl/otprp/20032004/otprp-nr-53-2003-2004-.html?id=393129>.
26. Perrow, C. (1984). *Normal Accidents. Living with High-Risk Technologies*. New York: BasicBooks.
27. Politiet, 2010, *Særorganer*, hentet 25.02.10 fra https://www.politi.no/om_politiet/organisasjon/sarorganer/
28. Professional Safety (oktober 2009). *Motor Coaches Lack Seatbelt Regulation*, Vol. 54 Issue 10, side 14-15, 2 sider
29. Reason, J. (1997). *Managing the Risk of Organizational Accidents*, Ashgate, 252 sider

30. Regjeringen (2003). *Endringer i § 23 a Personlig verneutstyr*, hentet 17.02.10 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/sd/dok/regpubl/otprp/20032004/otprp-nr-53-2003-2004-/6.html?id=393157>
31. Regjeringen (2010). *Om departementet*, hentet 25.02.10 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/sd/dep.html?id=796>
32. Regjeringens pressemelding nr. 83/09, 2009. *Innfører høgare gebyr for manglende bilbelte*, hentet 02.03.10 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/sd/pressemeldinger/2009/innforer-hogare-gebyr-for-manglende-bilb.html?id=566360>
33. Rossnes, R., Guttormsen G., Steiro T., Tinmannsvik R.K. & Herrera, I.A. (2004). *Organizational Accidents and Resilient Organisations: Five Perspectives*. Revision 1. Hentet 4.9.2009 fra <http://www.sintef.no/Teknologi-og-samfunn/Sikkerhet/Rapporter-Reports/Organisational-Accidents-and-Resilient-Organisations-Five-Perspectives/>
34. Rossnes, R., Skjerve, A.B.M, Alteren, B., Berg, Ø., Bye, A., Hauge, S., Seim, L.Å., Sklet, S., Tveiten, C.K., & Aase, K. (2002). *Feiltoleranse, barrierer og sårbarhet*. Hentet 24.9.2009 fra <http://risikoforsk.no/HMS/Publikasjoner/Tema%202.pdf>
35. Rugland, E. (oktober 2008). *Den kalde beregningens kunst*, hentet 18.02.10 fra <http://www.forskning.no/artikler/2008/oktober/196599>
36. Ruud, A., Nordheim, B. (2007). *Notat nr 2/07 Kollektivtransportens samfunnsmessige betydning*, Urbanet Analyse. Hentet 03.03.10 fra http://www.transport.no/default.asp?V_ITEM_ID=6398.
37. Samferdselsdepartementet (2008). *Forskrift om bruk av personlig verneutstyr under kjøring med motorvogn*, hentet 20.04.10 fra http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/app/gratis/www/docroot/for/sf/sd/td-19790921-0007-0.html&emne=buss*&
38. Schrader-Frechette, K. S. (1991). *Risk and Rationality. Philosophical Foundations for Populist Reforms*. University of California Press Ltd., 307 sider.
39. Sjöberg, L., Thedéen, T. (2003). *Att reflektera över risker och teknik*. Gjengitt som kapittel 2 i Grimvall et. al, *Risker i tekniska system*, Studentlitteratur, 420 sider.
40. Sklet, S. (2002). *Methods for accident investigation*. Trondheim, NTNU, rapport ROSS (NTNU) 200208, 75 sider.
41. Spital, M., Spital, A. og Spital, R. (November 1986). *The Compelling Case for Seat Belts on School Buses*, fra Community Services, university of Rochester School of

- Medicine, New York, and Columbia, Maryland. Publisert i *Pediatrics*, November 1986, Vol. 78 Issue 5, side 928, 5 sider
42. Statens havarikommisjon for transport (Januar 2009). *Rapport Vei 2009/01: Rapport om utforkjøring med buss på E6 ved Fokstua på Dovrefjell 24. november 2006*. Hentet 17. november 2009 fra <http://www.aibn.no/veitrafikk/rapporter/2009-01>
 43. Statens havarikommisjon for transport (2010). *Logg. Oversikt over innrapporterte veitrafikksaker*. Hentet 01.02.10 fra <http://www.aibn.no/veitrafikk/logg>.
 44. Statens vegvesen (2010), *Om Vegdirektoraret*, hentet 25.02.10 fra <http://www.vegvesen.no/Om+Statens+vegvesen/Om+Statens+vegvesen/Organisasjonen/Vegdirektoratet>
 45. Statens vegvesen (2009). *Samfunnsansvar*, hentet 25.02.10 fra <http://www.vegvesen.no/Om+Statens+vegvesen/Om+Statens+vegvesen/Samfunnsansvar>
 46. Statistisk sentralbyrå (2009). *Transport i Norge*, hentet 17.02.10 fra http://www.ssb.no/emner/10/12/sa_transport/
 47. Stavanger Aftenblad (23.01.2010). *Elevene vil aldri mer i dobbeltdekker. Setebeltene kan ha reddet liv*. Side 4 og 5.
 48. Transportbedriftenes landsforening (2002). *Høring: Sikring av barn i buss*. Hentet 03.03.10 fra http://www.transport.no/default.asp?V_ITEM_ID=2469
 49. Transportbedriftenes landsforening (2008). *Ny SINTEF-rapport om skoleskys og sikkerhet*, hentet 03.03.10 fra http://www.transport.no/default.asp?MARK_SEARCH=YES&SEARCH_ID=s1&V_ITEM_ID=7662
 50. Transportbedriftenes landsforening (2009). *Status for anbud i bussbransjen*. Hentet 03.06.10 fra http://www.transport.no/default.asp?V_ITEM_ID=2934.
 51. Trygg trafikk (2010) *Lover sitteplass og bilbelte på skolebussen*, hentet 17.02.10 fra <http://www.tryggtrafikk.no/?module=Articles;action=Article.publicShow;ID=4060>
 52. Trygg trafikk (2010). *Trygg trafikk*, hentet 25.02.10 fra http://www.tryggtrafikk.no/w/Om_Trygg_Trafikk/
 53. TØI rapport 982/2008 (2008). *Anbud på norsk. Konkurransetsetting og fristilling ved offentlig kjøp av persontransporttjenester: Effekter for tilbud, kostnader og arbeidstakere*, kan hentes fra <http://www.toi.no/getfile.php/Publikasjoner/T%D8I%20rapporter/2008/982-2008/982-2008-internett.pdf>

54. Utenriksdepartementet (2002). Rapport 05.10.2002, publisert under Regjeringen Bondevik II. Hentet 03.05.10 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/ud/Rapporter-og-planer/2002/eos-avtalen.html?id=260398>.
55. VTI rapport 649 (2009). *Smartare Säkrare Skolbuss. Ett pilotförsök i Kristianstad*, hentet fra <http://www.vti.se/EPiBrowser/Publikationer/R649.pdf>

Vedlegg

A. Sikkerhetsbelter i buss. Intervjuguide

Dato:

Sted:

Personkarakteristika

Navn:

Stilling/posisjon:

Utdannelse:

Antall år i nåværende stilling: år

Tidligere stillinger:

a) år

b) år

c) år

Erfaring med

a) Sikkerhetsarbeid

b) Trafikksikkerhet

c) Sikkerhet i buss

Benytter du deg av buss? (Bybuss/langdistansebuss)

Hvis ja, hvor ofte?

Benytter dine nærmeste seg av buss? (Bybuss/langdistansebuss)

Ulykker og risiko

1. Hvorfor er det risiko ved å ikke bruke bussbelte?
 - i. Sannsynlighet
 - ii. Konsekvens

Organisatoriske ulykker

2. På hvilken måte påvirker dere trafikksikkerhetsarbeidet til disse andre aktørene når det gjelder sikkerhetsbelter i buss? Hvem har dere kontakt med?
 - a) Statens vegvesen
 - b) SHT
 - c) Trygg trafikk
 - d) Vegdirektoratet
 - e) Samferdselsdepartementet
 - f) Politi
 - g) Busselskapene
 - h) Politikere
 - i) Andre:
3. Får dere innspill om sikkerhet i buss fra de andre aktørene
 - i. Statens vegvesen
 - ii. SHT
 - iii. Trygg trafikk
 - iv. Vegdirektoratet
 - v. Samferdselsdepartementet
 - vi. Politi
 - vii. Busselskapene
 - viii. Politikere
 - ix. Folk flest
 - x. Andre

Forsvarsverk

4. Hva mener du om følgende regler
 - a) Bussjåfører skal ha ansvar for sikring av barn under 15 år
 - b) Bussjåfører skal ha opplysningsplikt om sikkerhetsbelte

- c) I klasse 2-busser er det ståplasser, men samtidig krav om å bruke setebelte på sitteplassene
 - d) At regel c) også gjelder for barn under 4 år
 - e) Det er påbud om å bruke sikkerhetsbelte i bussklasser 2 og 3
 - f) Det er ikke påbud om at det skal brukes buss med sikkerhetsbelter til skoleelever
 - g) Sikring av barn under 4 år i bussen
 - h) Sikring av rullestoler i bussen
 - i) Annet:
5. Sender lovene som er nevnt over ut feil signaler til passasjerene?

Organisasjonens struktur

- 6. Gjør anbudskonkurranse at det blir mindre fokus på sikkerhet?
- 7. Ønsker dere at én etat skal få tydeligere ansvar for sikring i buss? I så fall hvem?
 - Statens vegvesen
 - SHT
 - Trygg trafikk
 - Vegdirektoratet
 - Samferdselsdepartementet
 - Politi
 - Busselskapene
 - Yrkestrafikkforbundene
 - Eget organ
 - Annet:

Organisasjonens kultur

- 8. Finnes det rapporteringssystemer for ulykker i forbindelse med buskjøring?
 - a) I så fall, hvordan fungerer dette?
 - b) Hvordan burde rapporteringssystemet i forhold til nesten-ulykker i buss være?
 - c) Hvordan burde registreringssystemet om bruk av sikkerhetsbelter i buss være?
- 9. Er det et gap mellom formelle lover og det som i praksis blir gjort i forbindelse med sikring i buss?
- 10. I hvilken grad kan bussjåfører og busselskaper ta egne avgjørelser når det gjelder
 - a) installering av bussbelter

- b) informasjon om risiko
- c) informasjon om at sikkerhetsbeltet må brukes

Sikkerhet vs. Økonomi

11. Hva vil det koste å installere sikkerhetsbelter i en buss?

- a) To-punkts belter?
- b) Tre-punkts belter?

12. Hva er grunnen til at det er så lite som gjøres av myndigheter på dette området?

13. Hvor viktig er hver av følgende forhold for at myndigheter gjør lite med sikkerhetsbelter i buss?

	Ikke viktig	Litt viktig	Viktig	Svært viktig
Ingen interesse i samfunnet				
Liten sannsynlighet for at det skjer noe				
Økonomi				
Liten risiko sett i forhold til andre aktiviteter				
Uklare ansvarsforhold				
Lite forskning på området				
Brukerne krever det ikke				
Folk er ikke klar over risikoen				
Liten gevinst for organisasjonene				
Annet:				

14. Hva er grunnen til at det er så lite forskning på området?

15. Hva er grunnen til at passasjerer har så lite fokus på sikkerhetsbelter i buss?

Menneskelige beslutninger

16. Hvilke krav stiller dere til opplæring og kursing av bussjåførene?

17. Finnes det kurs om sikring i buss?

- a) for sjåfører
- b) for passasjerer
- c) for skoleelever

Opplevelse av risiko

18. Hvordan tror du folk flest vil reagere hvis det blir påbudt med sikkerhetsbelte i

- a) Bybusser
- b) Langdistansebusser

19. Hvordan vil følgende aktører reagere på påbud om sikkerhetsbelter i buss?

- a) Bussjåfører
- b) pårørende (til for eksempel skoleelever)
- c) Busselskaper
- d) Yrkessjåførforeninger
- e) Politikere
- f) Andre

Risikostyring

20. Hva vil være mest effektivt for å få økt fokus på bruk av sikkerhetsbelter i buss?

	Lite effektivt	Litt effektivt	Effektivt	Svært effektivt
Forskning				
Flere ulykker				
Økonomi				
Holdningskampanjer				
Lovpålegg				

Informasjon i bussen om å bruke beltet				
Bruk av media				
Politisk debatt				
Annet:				

Ulike virkemidler i risikostyringen

21. Hvor viktig mener du følgende aktører er dersom en skal få til en lovendring knyttet til sikring i buss?

	Ikke viktig	Litt viktig	Viktig	Svært viktig
Statens vegvesen				
SHT				
Trygg trafikk				
Vegdirektoratet				
Samferdselsdepartementet				
Politikere				
Politi				
Busselskapene				
Brukerne av buss				
Andre:				

--	--	--	--	--

22. Hvor viktig er følgende aktører for å få til en holdningsendring når det gjelder sikring i buss?

	Ikke viktig	Litt viktig	Viktig	Svært viktig
Statens vegvesen				
SHT				
Trygg trafikk				
Vegdirektoratet				
Samferdselsdepartementet				
Politikere				
Politi				
Busselskapene				
Brukerne av buss				
Andre:				

23. Hvem bør ta initiativ for å få folk til å bruke sikkerhetsbelter?

- Statens vegvesen
- SHT
- Trygg trafikk
- Vegdirektoratet
- Samferdselsdepartementet
- Politi
- Busselskapene
- Yrkestrafikkforbundene

- Eget organ
- Brukerne av buss
- Annet

24. Hva vil din organisasjon gjøre?

25. Hva kan andre organisasjoner gjøre?

- Statens vegvesen
- SHT
- Trygg trafikk
- Vegdirektoratet
- Samferdselsdepartementet
- Politi
- Busselskapene
- Yrkestrafikkforbundene
- Eget organ
- Brukerne av buss
- Annet:

26. Hvilke tiltak kan få økt fokus på sikkerhetsbelte i buss?

Oppfølgingsspørsmål

27. Er det dokumenter/forskning jeg bør kjenne til?

28. Sitter din organisasjon på ikke utgitt informasjon om emnet?

29. Vil du legge til noe?

B. Utfylte tabeller fra intervjuene

I dette vedlegget finnes en oversikt over hvor de ulike representantene krysset av da de fikk utdelt tabellene i løpet av intervjuene. Det må også legges til at enkelte av representantene krysset av, samtidig som de ga begrunnelser, begrensninger og kontekst de krysset av i, og derfor kan ikke disse resultatene ses på som endelige. De må ses ut fra intervjuets helhet.

Forkortelser som er gjort i tabellen: VD = Vegdirektoratet, SVV = Statens vegvesen, UP = Utrykningspolitiet, TT = Trygg Trafikk, NTF = Norsk Transportarbeiderforbund, TF = Trafikkforsker Trond Boye Hansen, UE = Unibuss Ekspress og K = Kolumbus. Representanten fra SHT valgte å ikke svare ut fra det ståstedet han hadde.

14. Hvor viktig er hvert av følgende forhold for at myndigheter gjør lite med sikkerhetsbelter i buss?

	Ikke viktig	Litt viktig	Viktig	Svært viktig
Ingen interesse i samfunnet	UP VD	TF	NTF SVV	TT
Liten sannsynlighet for at det skjer noe	UP VD TF	NTF	SVV	TT
Økonomi	UP VD			NTF TF TT
Liten risiko sett i forhold til andre aktiviteter	UP VD	NTF TT	TF	
Uklare ansvarsforhold	UP	VD SVV	TF	
Lite forskning på området		VD	UP TF SVV	NTF
Brukerne krever det ikke	UP VD	SVV		NTF TF TT

Folk er ikke klar over risikoen	VD		UP TF	NTF SVV
Liten gevinst for organisasjonene	UP TF	VD	NTF	
Annet:				

21. Hva vil være mest effektivt for å få økt fokus på bruk av sikkerhetsbelter i buss?

	Lite effektivt	Litt effektivt	Effektivt	Svært effektivt
Forskning	UE		VD TF K SVV	NTf
Flere ulykker		UE		UP K NTF VD TF TT SVV
Økonomi	SVV	UE VD TF	K	UP NTF TT
Holdningskampanjer		SVV	UE NTF VD K	UP TF TT
Lovpålegg		UP K	VD SVV	NTF TF

				TT
Informasjon i bussen om å bruke beltet		K SVV	UP NTF VD	UE TF TT
Bruk av media		SVV	UE NTF TF K TT	UP VD
Politisk debatt	UE TT SVV	UP K	NTF VD TF	
Annet:				

22. Hvor viktig mener du følgende aktører er dersom en skal få til en lovendring knyttet til sikring i buss?

	Ikke viktig	Litt viktig	Viktig	Svært viktig
Statens vegvesen		K TT	UP UE SVV	NTF TF
SHT		K	UP UE SVV	NTF VD TF TT
Trygg trafikk		K SVV	UP NTF VD	UE TF TT
Vegdirektoratet		K	TF SVV	UP NTF TT

Samferdselsdepartementet		UE TF K		UP NTF VD SVV TT
Politikere		TF	K SVV	UP NTF VD TT
Politi		K	UP NTF VD SVV	TF TT
Busselskapene	K TF	UP TT SVV	UE Ntf VD	
Brukerne av buss		UP	UE NTF VD SVV K TT	TF
Andre:				

23. Hvor viktig er følgende aktører for å få til en holdningsendring når det gjelder sikring i buss?

	Ikke viktig	Litt viktig	Viktig	Svært viktig
Statens vegvesen			UE K SVV	UP NTF VD

				TF TT
SHT		UP VD SVV	UE NTF K	TF TT
Trygg trafikk		SVV	UP NTF K	UE TT VD TF
Vegdirektoratet		UE	K SVV	UP NTF TF TT
Samferdselsdepartementet		UE	UP VD TF K SVV	NTF TT
Politikere			UP TT VD SVV TF K	UE NTF
Politi			UP NTF VD SVV K	UE TF TT
Busselskapene		K TT	UP NTF SVV	UE TF TT
Brukerne av buss		SVV	NTF TF	UP UE

			TT	VD K
Andre:				