

**Yngve Skjæveland**

**KUNNSKAPSOVERSYN  
TILSYN OG REGULERING  
I TRANSPORTSEKTOREN**

**STS-arbeidsnotat 02/03**

**ISSN 0802-3573-179**

**arbeidsnotat  
working paper**

# Kunnskapsoversyn

## Tilsyn og regulering i transportsektoren

Samandrag.....	2
1. Innleiing .....	5
2. Kva er tilsyn? .....	8
2.1 Tilsyn og andre typar kontroll.....	8
2.2 Definisjon av tilsynsomgrepet .....	8
2.3 Tilsyn som oppgåve .....	9
3. Tilsyn og regulering i eit historisk perspektiv .....	11
3.1 Frå privat tilsyn til eit moderne reguleringsregime.....	11
3.2 Frå regelstyring til internkontroll .....	12
3.3 Eit regimeskifte i trafikktryggleiksarbeidet .....	12
3.4 Nullvisjonen.....	13
3.5 Offentleg forvaltning i endring .....	15
4. Forskningsperspektiv på tilsyn og regulering .....	18
4.1 Eksisterande kunnskap.....	18
4.2 Hovuddimensjonar ved regulering.....	19
4.3 Tre styringsprinsipp for risiko.....	20
4.4 Aktuelle problemstillingar for tilsynsstyresmakter.....	21
5. Tilsyn og regulering i transportsektoren i Noreg .....	24
5.1 Organisering av transporttilsyn.....	24
5.2 Vegsektoren .....	24
5.3 Luftfart .....	26
5.4 Jernbane .....	27
5.5 Sjøfart.....	27
6. Struktur og organisering av tilsynsorgan .....	29
6.1 Habilitetsproblem i transportsektoren .....	30
6.2 Eit felles transporttilsyn? .....	31
6.3 Felles havarikommisjon .....	33
7. Konklusjon og framlegg til vidare forsking.....	34
Litteraturliste.....	37

## **Samandrag**

Det er gjort lite forsking på området tilsyn og regulering i transportsektoren. Dette gjeld både i Noreg og internasjonalt. I Noreg er temaet knapt blitt studert av vitskapsfolk. Området ligg dermed ope for studiar som kan gå både i breidde og djupne på temaet.

Ulike former for regulering av transport og samferdsel kan ein finna langt attende i tid. Rundt hundreårsskiftet 1900 fekk me ein intervensjonistisk stat som greip inn og regulerte den teknologiske utviklinga for å verna liv og helse. Seinare vart det bygd ut direktorat som hadde stor grad av kontroll på sine område. Rundt 1990 vart prinsippet om internkontroll sett ut i livet. Tilsynsorgana skal etter ein slik modell ikkje føra ein detaljert kontroll med aktiviteten, men sjå til at utøvarane har kontroll over dei faktorane som påverkar tryggleiken. Slike endringar blir gjerne omtalt som ein overgang frå "hard law" til "soft law". Det viser til at detaljregulering og spesifikke krav blir erstatta av målsetjingar for tryggleksnivået utan at det er så klart definert eller kontrollert korleis ein skal nå måla.

På 1980- og 90-talet skjedde det store endringar i statleg styring og verkemiddelbruk og utviklinga gjekk i retning av auka liberalisering og konkurranse og oppløysing av gamle monopol. Desse endringane har hatt direkte påverknad på tilsynsorganisering og tilsynsoppgåver. Deregulering og privatisering vil føra til at tilsyn må utførast etter andre modellar enn før. Det skjedde ein overgang frå *integrert* til *spesialisert* organisasjonsform for tilsynsordningar i staten. Det vart oppretta uavhengige tilsynsorgan. Arbeidsbøra til departementa og andre delar av forvaltinga hadde blitt for stor, sakstypane for detaljerte og små i høve til behovet for å kunna konsentrera seg om større, prinsipielle og overordna problemstillingar.

---

Oppretting av fristilte tilsyn var eit uttrykk for behovet for å ta attende noko av den kontrollen som er gått tapt til marknaden. Det var også eit resultat av at det har vore behov for større grad av habilitet enn det tidlegare ordninga har gjeve rom for. Det vart lagt auka vekt på å skilja tilsynsfunksjonar frå funksjonar knytt til utbygging, drift og regulering av transportsystem.

Det har blitt stilt spørjeteikn ved om fristilling av tilsynsorgan kan bidra til ei ansvarsprulverisering innan staten, fordi ansvarslinene ikkje lenger klart nok endar i regjeringslokalet. Ynsket om å unngå habilitetskonfliktar kan gå på kostnad av politisk kontroll. Kva slags omsyn som vert lagt vekt på ved organisering av statleg verksemد

er difor også eit demokratisk spørsmål. Eit grunnleggjande demokratisk problem er kor langt ein kan gå i retning av å gje ulike statlege verksemder autonomi utan at den politiske leiinga misser sjansen til politisk kontroll og styring.

Fleire utval og arbeidsgrupper har vurdert organiseringa av tilsynsverksemda. Det har vore stilt spørsmål ved om tilsyna i større grad burde samarbeida, korleis dette evt. bør foregå og det har vore vurdert om det bør opprettast eit felles transporttilsyn. At tilsynsmyndigheter bør samarbeida nærare på i alle fall nokre område, er det brei semje om. Spørsmålet er korleis dette kan skje, og på kva måte ein best kan dra nytte av kompetansen som ligg i dei ulike einingane.

Tilsynsstrategi må byggja på kartlegging av risikotype, og eit medvite val av styringsprinsipp. Nyare forsking har identifisert tre styringsprinsipp for risiko. Dette er eit *risikobasert styringsprinsipp*, *føre var-prinsippet* og *diskursprinsippet*. Det siste inneber at avgjerslene vert tekne gjennom ein diskurs der ein kjem fram til semje om avgjerder utan bruk av formelle risikoanalysar. I dei tilfella der ein nyttar "diskurs"-prinsippet må ein utvikla strategiar for å fremja medvit og tillit. Kunnskap om opplevd risiko må aukast, og det er naudsynt å få medverknad av dei som opplever trusselen, for at tvil og uvisse skal integrerast i den politiske handsaminga av risikoene. Tilsynsorgana må altså i val av strategi og arbeidsmetodar ta stilling til kva slags risiko ein står overfor og kva slags styringsprinsipp som er aktuelle. I fleire tilfelle kan det og vera aktuelt å basera seg på ein kombinasjon av fleire styringsprinsipp.

I ein del forsking blir temaet *tillit* trekt fram som sentralt i tilsynsverksemd. Det vert understreka at tillit til tilsynsmyndigheter og til arbeidet som blir utført er grunnleggjande viktig for at regulering, kontroll og tilsyn skal vera effektivt og svara til føremålet. Dette er særleg viktig dersom "diskursprinsippet" for risikostyring vert brukt.

Nullvisjonen inneber ei stor og radikal endring i tenkjemåtar om transport og tryggleik. Det er ein klar ambisjon å få ein merkbar, jamn og varig reduksjon i talet på drepne og livsvarig skadde i trafikken. Tryggleik vert sett på som ein grunnleggjande kvalitet ved transportsystemet. Nullvisjonen legg til grunn at ei rekke sosiale, økonomiske og kulturelle faktorar påverkar omfanget og utfallet av ulukkene. Visjonen byggjer på ein "etisk kontrakt" mellom trafikantane og vegstyremaktene og er basert på eit delt ansvar for tryggleiken. Med eit slikt delt ansvar er det klart at kommunikasjon og tillit er sentralt. Nullvisjonen har stimulert til nytenking om korleis

ansvaret for tryggleiken i eit system kan definerast og vil få direkte konsekvensar for tilsynsorganisering og tilsynsstrategiar.

Det er gjort lite forsking på dette området, og ei rekke forskingstema kan tenkjast med ulike tematiske og teoretiske vinklingar innanfor fleire fagområde. For det første er det viktig å få meir kunnskap om korleis tilsyn og regulering i transportsektoren fungerer i dag. Spørsmål om organisering og tilknyting til staten er viktige og sentrale. Korleis kan ein best samordna og utnytta ressursane og kompetansen som finst for å gje tilsynet mest mogleg effektivt og oppnå høgast mogeleg trafikktryggleik? I denne samanhengen er spørsmål om deregulering og privatisering, habilitetskonfliktar, demokrati og politisk kontroll viktige. Ein bør også sjå nærare på kva slags implikasjonar nullvisjonen vil få for tilsynsorganisering og tilsynsstrategiar. Eit omfattande men viktig spørsmål er kva slags styringsprinsipp og strategiar som best er i stand til å fylgja overordna mål og som best kan ivareta transporttryggleiken.

## **1. Innleiing**

Dette kunnskapsoversynet er skrive på oppdrag frå forskingsprogrammet "Risiko og sikkerhet i transportsektoren" (RISIT). Kunnskapsoversynet tar føre seg temaet "Tilsyn og regulering" og trafikktryggleik. Hovudmålet med oversynet har vore å kartleggja kva slags kunnskap som finst om emnet. Vidare er det kartlagt kva slags tema det kan forskast meir på, og kva som bør prioriterast av forskingsoppgåver framover. Oversynet skal ta føre seg alle transportgreiner.

Sidan føremålet er å visa kva slags kunnskap som finst på området, avgrensar det seg ikkje berre til å sjå på forsking utført av fagfolk ved universitet og forskingsinstitusjonar. Det er ikkje berre forsking utført av forskingsinstitusjonar som er teke med, også andre typar publikasjonar med kunnskap om temaet. Dette vil seia at ei rekke utgreningar og rapportar ligg til grunn for oversynet. Mykje av kunnskapen om emnet er framkomen gjennom utgreiing sett i verk av offentlege organ.

Både internasjonalt og i Noreg har det lenge eksistert tilsynsstyresmakter for transporttryggleik. I dag er disse styresmaktene si rolle delvis under omdefinering, blant anna ut frå eit ynskje om at ansvaret for tryggleiken blir meir presist definert for å motverka faren for at ein opnare økonomi, med større grad av konkurranse, fører til at tryggleksomsyn vert nedprioritert til fordel for kortsiktig forteneste. Det vert lagt auka vekt på å skilja tilsynsfunksjonar frå funksjonar knytt til utbygging, drift og regulering av transportsystem. Tidlegare var alle disse funksjonane ofte tillagt samme myndighet, det vil sei at myndigheita i ein viss forstand "førte tilsyn med seg sjølv".

*Nullvisjonen* har stimulert til nytenking om korleis ansvaret for tryggleiken i eit system kan definerast, gitt at han vert påverka av mange aktører som kvar må ta sin del av ansvaret for tryggleiken. Eit transportsystem kan seiast å vera samansett av tre hovudelement: infrastruktur (faste anlegg), transportmidlar og transportutøvarar eller reisande. Styresmaktene er ansvarlege for å utforme infrastrukturen og regulere produksjonen av transportmidlar. Desse aktivitetane kan kallast systemutforming. Systembrukarar er transportutøvarar og reisande. Nullvisjonen definerer ei ansvarsdeling for tryggleiken mellom systemutformerar og systembrukarar. Denne ansvarsdelinga går ut på at dersom systembrukarane (transportutøvarar, reisande) held seg innanfor dei reglane som gjeld for bruk av systemet, så skal systemutformarane utforma systemet slik at ein er garantert ikkje å bli drepen eller livsvarig skadd dersom ein vert utsett for ei ulukke. Me er i dag langt frå å realisere dette idealet, men ein ser stadig oftare at styresmakter vert haldne rettsleg ansvarleg for ulukker. Ansvaret for

tryggleiken vert ikkje lenger plassert lenger utelukkande hjå operatørane i systemet. I programplanen til RISIT vert det stilt spørjeteikn ved om ei klårare definering av ansvaret for transporttryggleik føra til at tryggleiken betrast. Vidare vert det spurd om tilsynsstyresmakter er naudsynte for å handheva ansvaret for tryggleiken, og kva slags erfaringar ein har med tilsynsstyresmakter for tryggleik. Desse problemstillingane er noko av det eg vil sjå på vidare i dette oversynet. Eg har i denne rapporten i hovudsak fokusert på *Tilsyn*, og på institusjonelle sider ved regulering. Eg har sett på ulike perspektiv på tilsyn og regulering, tilsyna si organisering og ulike roller, og ulike former for tilsyn og reguleringar.

Årsaka til at ein skal sjå på tilsynsordning og statleg tilsyn og regulering heng saman med det meir omfattande problemområdet "Risikohandtering". Transport medfører risiko. Tilsyn og regulering innanfor transportsektoren handlar m.a. om å handtera denne risikoen. Planutvalget for RISIT har i si innstilling definert risikohandtering som all verksemd der regulering eller kontroll av risiko er eit av føremåla – ikkje nødvendigvis det einaste.<sup>1</sup> Det er ulike måtar å handtera risikoen på. Produsenter av transportmidlar byggjer inn tryggleik i transportmidla. Styresmaktene gir reglar retta både mot produsentar, organisasjonar og den enkelte innbyggjar. Det er ei rekke aktørar og nivå i samfunnet som på ulike måtar bidreg til risikohandtering. Dei ulike aktørane har ikkje eit heilskapsperspektiv på risikohandtering – dei set ikkje "sin" risiko inn i ein større samanheng. Eit desentralisert avgjerdssystem vert ofte sett på som det mest demokratiske, men fører ikkje nødvendigvis til ei mest mogleg effektiv risikohandtering.

Eit av problema med måten risikohandtering er organisert på i dagens samfunn, er at veldig mange aktørar på ulike nivå har deloppgåver og eit delansvar for å handtera risiko, mens ingen har eit overordna eller heilskapleg ansvar. Ei vidtgåande spreiing av ansvar for tryggleik kan i verste fall føra til ansvarspluverisering, heiter det vidare i planutvalet si innstilling. Det faktum at ingen har eit overordna ansvar for risikohandtering, medfører også ein fare for ineffektiv risikostyring, der uforholdsmessig store ressursar vert brukt på relativt små problem, medan meir alvorlege ulukkes- og risikoproblem forblir uløyste. Nullvisjonen har stimulert til nytenking om korleis ansvaret for tryggleiken i eit system kan definerast, gitt at tryggleiken vert påverka av mange aktører som kvar må ta sin del av ansvaret for tryggleiken. Både internasjonalt og i Noreg ser ein ein tendens til at det vert oppretta tilsynsstyresmakter for transporttryggleik. Dette kan også bidra til at ansvaret for

<sup>1</sup> Frå innstilling til planutvalget for forskningssatsning om risiko og sikkerheit i transport, RISIT, Noregs Forskningsråd.

tryggleiken blir meir presist definert og motverka faren for at ein opnare økonomi, med større grad av konkurranse, fører til at tryggleiksomsyn vert nedprioritert til fordel for kortsiktig forteneeste.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Programplan for forskning om risiko og sikkerhet i transport (RISIT), og innstilling til planutvalget for forskningssatsning om risiko og sikkerheit i transport, (RISIT), Noregs Forskningsråd, <http://program.forskningsradet.no/risit/>

## **2. Kva er tilsyn?**

### **2.1 Tilsyn og andre typar kontroll**

Tilsyn er eit omgrep som vert nytta i mange tydingar, både i daglegtale og som namn på oppgåver og organ i forvaltninga. Tilsyn kan m.a. tyda omsorg, kontroll eller "overvaking", og vert nytta flittig i regelverket. Det er eit stort spenn i kva som vert omtala som tilsyn, og tilsynsaktørane er ei ueinsarta gruppe. Det er ikkje berre staten som fører tilsyn, men også Stortinget, domstolane, kommunane og andre utfører nærskyldne oppgåver.

*Stortinget* si primære kontroll med forvaltninga (regjering) er knytt til statsrådansvaret. Det er også utvikla andre former for kontroll, til dømes ved aktiviteten i Kontroll- og konstitusjonskomitéen. I tillegg til Stortinget sitt eige kontroll og tilsyn med forvaltninga, er Riksrevisjonen og Sivilombudsmannen direkte underlagt Stortinget.

*Tilsyn med myndighetsutøving innan staten* er den ordinære oppfølginga av underordna etatar, eller tenestemenn innan etatane. I tillegg til kontroll av lov- og forskriftsetterfølging, kjem oppfølging av instruksjonar av ulikt slag, samt gjennomføring av andre sektorpolitiske tiltak.

*Statens sitt eksterne tilsyn og kontroll.* I lover og forskrifter finst eit utal reglar som legg plikter på den eller dei som framstiller, importerer, eksporterer, sel og transporterer produkter, til den eller dei som har nokon i si teneste, driv verksemder av ymse slag osv. Krava rettar seg mot den som innehavar den aktuelle posisjonen. Mange av dei krava som vert stilt er staten pålagt å føre tilsyn med etterlevinga av. I nokre tilfelle vil staten også føra kontroll med seg sjølv, fordi staten er omfatta av tilsynspålagt generelt regelverk; til dømes staten som arbeidsgjevar, registereigar, sjukehuseigar osb. Dette kan gje behov for spesielle rolleavklaringar, men skal i prinsippet ikkje vera annleis enn anna tilsyn.<sup>3</sup>

### **2.2 Definisjon av tilsynsomgrepet**

Tilsyn og kontroll er ikkje eintydige oppgåver. Offentleg tilsyn er definert som "myndighetenes utadrettede virksomhet for å påse at myndighetskravene etterleves", jf. Administrasjonsdepartementets notat *Samordning av myndighetenes tilsyn - internkontroll* frå mars 1994.<sup>4</sup> Tilsyn vil etter denne definisjonen avgrensast til

---

<sup>3</sup> Statskonsult. Notat 2000:8.

<sup>4</sup> Administrasjonsdepartementet 1995.

kontroll/overvåking/oppfølging av lover, forskrifter og godkjenningar/løyver gitt medhold av lover og forskrifter. Men kva som inngår i ulike tilsynsorgan sine oppgåver varierer. Men i praksis er det gjerne slik at tilsynsstyresmaktene har oppgåver som fastsetjing av forskrifter og rettleiing til forskrifter, samt godkjennings- og konsesjonsbehandling. Omgrepet tilsyn kan altså defineraast vidt eller meir avgrensa, og det finst altså ikkje ein autorisert definisjon av omgrepet tilsyn. Alle kontrolloppgåvene som er skildra ovanfor, og i tillegg mange andre, går i daglegtale under namnet tilsyn. I notatet "Statlig tilsyn" er tilsyn definert slik:

*"Myndighetsapparatets kontroll med hvordan rettslige forpliktelser knyttet til eksterne produksjon, aktivitet eller posisjon etterleves, samt eventuelle etterfølgende reaksjoner ved avvik."<sup>5</sup>*

Denne definisjonen vil tilsvare *Staten sin eksterne tilsyn/kontroll*, slik det er definert ovanfor, samt Staten sin kontroll med kommunane. For å vurdera det fulle omfanget av tilsynsorgana si verksemnd vil det vera naturleg i dette kunnskapsoversynet å leggja til grunn ein vid definisjon av omgrepet, både det som fell inn under den vide og den snevre definisjonen vil altså vera med i dette notatet.

### **2.3 Tilsyn som oppgåve**

Notatet "Statlig tilsyn" frå Statskonsult meiner ein kan vurdera tilsynsorgan frå to ulike synsvinklar. For det fyrste kan ein sjå det som eit av fleire styrings-/kvalitetssikringsverktøy for sektordepartementet til å gjennomføra politikk og sikra regeletterfølging på eit område. For det andre kan ein sjå tilsyn som borgarane sitt vern mot uheldige sider ved dei private verksemndene sine aktivitetar, eller mot sektormyndigheitene si forvalting og drift av eit område. Forfattarane meiner at dette skiljet ofte ikkje er problematisert i det heile, noko som kan ha uheldige sider i høve til samanblanding i tilsynsorganet sine oppgåver. I notatet er statlege tilsynsetatar blitt kartlagt, og det vert slått fast at tilsyna grovt sett har følgjande oppgåver:

- 1. Utforming av formelle detaljkrav i forskrifter eller enkeltvedtak. (Både EØS-avtalen og andre internasjonale forpliktelser som Norge har tatt på seg, gir sterke føringer for produksjon av det nasjonale regelverket, og på mange sektorer prioriteres innsats for å påvirke slike regelverksforutsetninger.)*
- 2. Kontroll av pliktsubjektets status i forhold til kravene og eventuell oppfølging med reaksjoner (tilsyn).*

---

<sup>5</sup> Statskonsult. Notat 2000:8.

- 3. Utarbeidelse av informasjon, kampanjer og annen virkemiddelbruk som underbygger hensikten med reguleringen.*
- 4. Områdeovertakning og annen gjennomføring av sektorpolitikk.*

Desse oppgåvene kan vera knytt til eitt eller fleire regelverksområde, og for ein skilde tilsynsorgan kan det vera mange ulike tilsynsordningar som er plassert under "samme tak".<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Statskonsult. Notat 2000:8.

### **3. Tilsyn og regulering i eit historisk perspektiv**

Ulike former for regulering av transport og samferdsel kan ein finna langt attende i tid og i ulike former. Men organisert og meir systematisk offentleg tilsyn med transport og tryggleik, vokser i Noreg fram frå slutten av 1800-talet. Private former for tilsyn vart etter kvart avløyste av statlege etatar. Rundt hundreårsskiftet vokser den fekk me ein intervensjonistisk stat som ut greip inn og regulerte den teknologiske utviklinga for å verna liv og helse.<sup>7</sup> Den moderne staten tok ansvar og greip inn for å dempa eller hindra negative utslag av moderne teknologi. Fyrst i industri og arbeidsliv, men også innanfor samferdsel.

#### **3.1 Frå privat tilsyn til eit moderne reguleringsregime**

I skipsfarten som historisk har vore den viktigaste transportforma har formene for tilsyn og regulering vore mangfoldige og gått gjennom ulike fasar. Det var her dei fyrste reguleringsinstitusjonane vokser fram. Me kan sjå korleis det fyrst oppstod privat og friviljug tilsyn, og deretter har vore ulike former for statleg tilsyn og kombinasjonar av statlege og private reguleringar.

Rundt midten av 1800-talet blømde norsk skipsfart og flåten var i vekst. Men eit problem som reiarane stod overfor var at dei var nøydde til å forsikra skipa, og for at lasta skulle kunne forsikrast måtte dei ha sertifikat utskrivne av klasseforeninga, som garanti overfor kundar som sendte varer. Desse garantiane vart kjøpt i London eller Hamburg, men forsikringsselskapene sorterte ikkje skip etter teknisk tilstand eller eigarskap og det var omfattande forsikringssvindel, så det var svært dyre ordningar for dei norske reiarane. Svaret på problemet var å skipa lokale forsikringsklubbar, organisert av reiarane i eit avgrensa område. Medlemene betalte ein fast kontingent, og tilsynsmenn følgde med på bygging og kontrollerte kvaliteten på skipa. Desse klubbanane kunne derimot ikkje skaffa godkjennung og sertifikat internasjonalt. Difor måtte ein organisera seg på nasjonalt nivå, og resultatet vart skipinga av Det norske Veritas i 1864. Det var eit uavhengig klassifikasjonselskap som førte oppsyn med skip. Det var høge ulukkestal i norsk skipsfart på slutten av 1800-talet, og det kom krav om at staten måtte gripe inn for å betra tryggleiken og heva kvaliteten på teknologien. Sjødyktighetsloven vart vedteken i 1906 og opna for at staten delegerte inspeksjon av skip til den private organisasjonen Veritas. Samstundes vart Sjøfartskontoret (seinare Sjøfartsdirektoratet) oppretta, og skulle kontrollera passasjerskip og andre skip om det ynskte det. Det vart altså oppretta statleg tilsyn,

<sup>7</sup> Andersen og Sørensen 1992, s. 177.

men det vart utført av private. Denne kombinerte løysinga vart ståande.<sup>8</sup> Ein fekk frå denne tida ein aktiv intervenerande stat og detvoks fram ei sterkare regulering på fleire område.

### 3.2 Frå regelstyring til internkontroll

"Det moderne reguleringsregime" kan ein plassera i tida etter 1945.<sup>9</sup> Den fyrste tida etter 1945 hadde me det som kan kallast ein direktoratmodell. Direktorata vart kraftig utbygd og haddekontroll, i vid tyding, som si viktigaste oppgåve. Direktorata hadde samstundes både lovgjevande, utøvande, kontrollerande, dømmande og rådgjevande funksjon, og ein kan kalla det regelstyrte institusjonar.

Frå tida rundt 1990 får me eit nytt skifte, til internkontrollmodellen". Internkontrollen er basert på at utøvarane sjølv er ansvarlege for å gjennomføra sine aktivitetar innanfor tryggleikskrav som styresmaktene set og etablerar ein intern systematikk for å tilretteleggja for og fylgja opp at det skjer. Tilsynsorgana skal etter ein slik modell ikkje føra ein detaljert kontroll med aktiviteten, men ha sjå til at utøvarane har kontroll over dei faktorane som påverkar tryggleiken.<sup>10</sup>

Slike endringar blir gjerne omtalt som ein overgang frå "hard law" til "soft law". Det viser til at detaljregulering og spesifikke krav blir erstatta av målsetjingar for tryggleiksnivået utan at det er så klart definert eller kontrollert korleis ein skal nå måla.<sup>11</sup> Bakgrunnen for overgang til internkontroll var for ein stor del den raske teknologiske utviklinga som gjorde at det vart uråd for styresmaktene å ha kompetanse og kapasitet til å utføra inngående kontroll.<sup>12</sup>

### 3.3 Eit regimeskifte i trafikktryggleiksarbeidet

Jorun Merethe Stenøien meiner det i tida rundt 1970 gjekk føre seg eit "regimeskifte" i forståinga av trafikktryggleiken.<sup>13</sup> Med utgangspunkt i Stortingsforhandlingane om trafikktryggleik i perioden frå 1950 og 1990, undersøkjer ho vurderingar av trafikkrisiko, og kva slags verkemiddel og metodar som vart foreslått for å regulera trafikken og gjera han sikrare. Ho meiner at i tida før 1970 var trafikktryggleik eit underordna og implisitt mål, medan det å ha godt framkomelege vegar var det overordna. Dette endra seg i neste fase. Då var det tryggleiksaspektet som var det overordna, medan omsynet til framkomelege vegar måtte vika. Endringa i tenkinga

<sup>8</sup> Avsnittet byggjer i hovudsak på Andersen og Sørensen 1992, s. 170-172 og 176-179, Andersen og Collett 1989

<sup>9</sup> Thomassen 1993, s. 59-62 og Thomassen 1992.

<sup>10</sup> Om internkontroll i Noreg, sjå t.d. Hovden 1998b.

<sup>11</sup> Maidment 2002.

<sup>12</sup> Nordisk institutt for sjørett 1989.

<sup>13</sup> Stenøien 1992.

kring trafikktryggleik kom til syne organisatorisk og institusjonelt ved at det vart etablert nye institusjonar og organisasjonar som skulle samordna trafikktryggleiksarbeidet. Før dette regimeskiftet hadde planlegging av eit effektivt kommunikasjonssystem vore det viktigaste. Trafikktryggleiken hadde vore ein del av dette, men hadde vore underordna.

Også før 1970 hadde det vore forska på trafikktryggleik i ulike institusjonar, men det var fyrst etter 1970 at temaet stod fram som eit sjølvstendig problemfelt. Denne forskinga vart ein del av kunnskapsgrunnlaget for forståinga av trafikktryggleik, men var heva over det politiske ordskiftet. Men ein stadig aukande etterspurnad etter kunnskap om trafikktryggleik, fortel om eit stadig sterkare fokus på trafikkrisiko som problem. Regimeskiftet viste seg også i bruken av reguleringar, samstundes som det tyda på eit endra menneskesyn.<sup>14</sup>

### 3.4 Nullvisjonen

Nullvisjonen, som no er målet for norsk trafikktryggleiken i Noreg. Denne måten å tenkja trafikktryggleik på fekk fyrst gjennomslag i Sverige. Sverige har vore it av dei førande landa på trafikksikringsområdet i dei seinare åra, og det har også vore drive mykje forsking på trafikktryggleik. Eg skal kort skissera utviklinga av trafikktryggleiksarbeidet i Sverige dei siste tiåra fram mot nullvisjonen vart vedteke som eit mål på 1990-talet.<sup>15</sup>

På midten og slutten av 1960-talet auka biltrafikken dramatisk i Sverige. Medan personbilane stod for ca 30 prosent av persontrafikken på 1950-talet, var andelen auka til 80 prosent på slutten av 1960-talet. Samstundes auka trafikkulukkene så dramatisk at staten var nøydd til å gripe inn for å gjera trafikksystemet sikrare. Verkemidla var i hovudsak generelle betringar av einskilde viktige komponentar i trafikken og innføring av enkle kontroll- og reguleringsmekanismar. Periodisk køyretøykontroll og nye reglar skulle gje sikrare bilar, og utbygging og betring av vegstandarden skulle gje tryggare vegmiljø. Trafikkregelverket vart reformert og fartsgrensene regulert. Gjennom lovendringar og informasjonskampanjar skulle ein endra trafikantane si åferd og auka bruken av hjelmar og sikkerheitsbelte. Den organisatoriske løysinga for å greia dette, var å fordela ansvar og oppgåver på sentrale styresmakter og organisasjonar. Vägverket hadde ansvar for vegane, Svensk Bilprovning for køyretøykontrollar, Planverket for planbestämmelserna, Trafiksäkerhetsverket for regelendringar og Politiet for at lover og reglar vart fylgte. På 1970-talet gjekk talet på drepne og

<sup>14</sup> Stenøien 1992.

<sup>15</sup> I hovudsak henta frå SOU 2002:23, s. 14-23. SOU 2000: 43, SOU 2002: 14.

alvorleg skadde i svensk trafikk kraftig ned, noko som talar for at den valde "kvalitetsfilosofin" og organisasjonsstrukturen som vart vald var rett.

På 1980-talet stagnerte den gode utviklinga, og på slutten av tiåret auka talet på drepne og skadde att. Dette har blitt forklart delvis med ein kraftig trafikkauke, som igjen vart forklart med gode konjunkturar. Men ei anna forklaring var at verkemidla som vart tekne i bruk på 1960- og 1970-talet hadde tatt ut mesteparten av sitt potensiale. Hovuddelen av trafikantane var no edrue, brukte belte og heldt seg stort sett til fartsgrensene. Sverige hadde fått "en av världens säkraste trafikanpopulationer". Eit resultat av dette vart at trafikktryggleiksarbeidet på 1980-talet svinga over frå generelle tiltak til meir til spesielt innretta tiltak. I tillegg ville ein auka effektiviteten av tiltaka ved å samordna ansvaret i Trafiksäkerhetsverket. Men det viste seg at det i praksis vart vanskeleg å få til både spesielt innretta tiltak og ei betre samordning med den rådande organisasjonsstrukturen.

I 1992 og 1993 gjorde riksdagen vedtak om endringar i organisasjon og innretting av trafikktryggleiksarbeidet. Ansvaret vart forskyve frå sentralt til regionalt og lokalt nivå, med den grunngjevinga at ansvaret skulle konsentrerast til det organisatoriske nivået som hadde myndighet og ressursar til å faktisk påverka utviklinga. I analogi med arbeidsmiljøområdet ville ein no legga ansvaret for tryggleiken i trafikken på den organisasjonen som har ansvaret for ordninga av vegar og trafikk. Vägverket overtok oppgåvene frå Trafiksäkerhetsverket, som vart nedlagt. Det vart eit mål å minska talet på aktørar i vegtransportsektoren tydeliggjera ansvaret for trafikktryggleiken. Vägverket, politiet og kommunane skulle vera hovudaktørar på trafikktryggleksområdet, men det vart også lagt vekt på at trafikantane si åtferd måtte endrast.

På midten av 1990-talet vart den såkalla *nullvisjonen* sett fram som eit nytt prinsipp. Det var ein tydeleg ambisjon å få ei tilnærming i tryggleiksfilosofi mellom vegtrafikken og dei andre transportslaga. Det nye synet gjekk ut frå at ulukker der menneske vart drepne eller alvorleg skadde ikkje kunne aksepteras og at dei som utformar systemet, dei såkalla systemutformarane, har eit vesentleg ansvar for å førebygga og forhindra alvorlege ulukker. Nullvisjonen bygde på fylgjande tre prinsipp: 1. Systemutformarane har alltid det øvste ansvaret for vegtransportsystemet si utforming, vedlikehald og bruk, og for heile systemet sitt tryggleiksnivå. 2. Trafikantane har ansvar for å fylgja dei spelereglar som systemutformarane stiller opp for bruken av vegtransportsystemet, 3. Dersom trafikantane ikkje fylgjer spelereglane eller om personskadar oppstår, må systemutformarane utføra ytterlegare tiltak i den

grad dette krevst for å motverka dødsulukker eller alvorlege skadar. Då riksdagen vedtok Nullvisjonen hausten 1997, vart det slått fast at dei som profesjonelt utformar og forvaltar vegtransportsystemet har eit tryggleiksansvar.

I november 2002 vart det vedteke å oppretta ein en Vägtrafikinspektion med det føremål å ut frå lovgjeving og ut frå krav til trafikktryggleik fylgja opp og vurdera systemutformarane sitt arbeid med å utforma vegtransportsystemet og fungera som en kompetent dialogpartner til systemutformarna. Dette var eit steg mot å institusjonalisera den nye trafikktryggleikspolitikken.

Nullvisjonen inneber ein klar ambisjon om ein merkbar, jamn og varig reduksjon i talet på drepne og livsvarig skadde i trafikken. Den er eit mål som gir retning for tiltaka, og ein måte å arbeida med tryggleik på: At tryggleik vert sett på som ein grunnleggjande kvalitet ved transportsystemet. Det er ikkje ein visjon om null ulykker. Nullvisjonen tyder at ein skal førebygga tap av liv og helse gjennom å avgrensa skadane i dei ulukkene ein ikkje greier å hindra.

Nullvisjonen byggjer på ein "etisk kontrakt" mellom trafikantane og vegstyresmaktene basert på eit delt ansvar for tryggleiken. Dersom trafikantane held seg til spelereglane i trafikken og viser aktsemd, skal vegstyresmaktene sørja for eit vegtrafikksystem som er så sikkert at ei enkelt feilhandling ikkje fører til død eller livsvarig skade.

Nullvisjonen ser på ulukker i eit systemperspektiv, der alle elementa som påverkar ulukkene og utfallet av dei inngår: Trafikanten, kjøretøyet, vegen og vegen sine omgjevnader. Sidan vegtrafikksystemet er en del av samfunnet, er det ei rekke sosiale, økonomiske og kulturelle faktorar som indirekte påverkar omfanget og utfallet av ulukkene.<sup>16</sup>

### **3.5 Offentleg forvaltning i endring**

På slutten av 1980-talet og utover på 1990-talet skjedde det viktige endingar i innan fleire sektorar som tradisjonelt hadde vore eit eksklusivt offentleg domene. Utviklinga gjekk i retning av auka liberalisering og konkurranse. Parallelt med dette skjedde det store endringar i statleg styring og verkemiddelbruk. To hovudelement her er fristilling av statleg verksemd gjennom omdanning til sjølvstendige foretak og selskap, eventuelt kombinert med endring av eigarskap, samt etablering av nye reguleringsregime. I tillegg vart produksjon av offentlege tenester i aukande grad sikra gjennom kjøp av tenester i marknaden. Desse utviklingstrekkene kunne ein sjå i mange land innanfor

<sup>16</sup> <http://www.vegesen.no/nullvisjonen/nv3.html>. Sjå elles Solheim 1999a og b.

OECD-området. Endringane var resultatet av mange ulike teknologiske, økonomiske, institusjonelle, politiske og ideologiske faktorar.<sup>17</sup> Uavhengige myndighetsorgan har lange tradisjonar i USA, men i Europa har det vore større skepsis til etablering av slike organ, og med ei tradisjonelt hierarkisk organisering av forvaltninga. Dei seinare åra har ein likevel i stadig sterkare grad sett framveksten av nye uavhengige myndighetsorgan.<sup>18</sup>

Desse endringane kunne ein sjå også i transportsektoren. Det tidlegare NSB vart delt i NSB BA som særlovselskap og Jernbaneverket som forvaltningsorgan 1996. Desse endringsprosessane gjorde det naudsynt å omorganisera staten sine kontroll- og tilsynsoppgåver, noko som er bakgrunnen for opprettinga av jernbanetilsynet (1998) og luftfartstilsynet som uavhengige tilsynsorgan.

Per-Arne Skogstad skriv i *Tilsyn i en fristilt stat: Fra integrert til spesialisert organisasjonsform* om tilsynsordningar i staten med spesiell vekt på overgangen frå integrert til spesialisert organisasjonsform. Han gjer greie for kva tilsyn er, om tilsyn som eigen organisasjonsform og diskuterer kvifor overgangen til eigne tilsynsorgan har skjedd, kva slags problem ei integrert løysning medfører og korleis tilsyn kan samordnast.<sup>19</sup> Skogstad oppsummerer det han meiner er årsakene til oppretting av uavhengige tilsyn dei siste åra. Han peikar på at arbeidsbøra til departementa og andre delar av forvaltinga har blitt for stor. Sakstypane har blitt for detaljerte og små i høve til særleg departementa sine behov for å kunna koncentrera seg om større, prinsipielle og overordna problemstillingar. Han skriv vidare at det har oppstått eit nytt kontrollbehov som følge av liberalisering av monopol og endringar av marknader. Dessutan meiner han at tilsynsordninga har pressa seg fram som eit resultat av at det har vore behov for større grad av habilitet enn det tidlegare ordningar har gjeve rom for. Dette har ført over frå integrert til spesialisert organisasjonsform for tilsynsordningar i staten.

Kim Ove Hommen skriv i sin studie av Jernbanetilsynet og Luftfartstilsynet frå 2002 at dette også vedkjem demokratiske problemstillingar.<sup>20</sup> Aukande fristilling av statleg verksemnd fører til at ein har mindre høve til politisk styring og demokratisk kontroll. Eit grunnleggjande demokratisk problem er kor langt ein kan gå i retning av å gje ulike statlege verksemder autonomi utan at den politiske leiinga misser sjansen til politisk kontroll og styring. Ein kan sjå opprettinga av Statens Jernbanetilsyn og

<sup>17</sup> Statskonsult: Rapport 2001:17, s. 15-17

<sup>18</sup> Moses og Savage 1989, Statskonsult: Rapport 2002:12

<sup>19</sup> Skogstad 2000

<sup>20</sup> Hommen 2002, s. 213.

Luftfartstilsynet i samanheng med behovet for å ta attende noko av den kontrollen som er gått tapt til marknaden ved å fristilla verksemder som før har vore ein integrert del av statsforvaltinga. Hommen meiner vidare at ei anna problemstilling er om ikkje fristilling av tilsynsorgan kan bidra til ei ansvarsprulverisering innan staten fordi ansvarslinene ikkje lenger klart nok endar i regjeringslokalet. Ynsket om å unngå habilitetskonfliktar kan gå på kostnad av politisk kontroll. Kva slags omsyn som vert lagt vekt på ved organisering av statleg verksemd er difor også eit demokratisk spørsmål.

## **4. Forskingsperspektiv på tilsyn og regulering**

### **4.1 Eksisterande kunnskap**

Det er blitt gjort svært lite forsking på området av typen vitskaplege arbeid ved universitet eller andre forskingsinstitusjonar. I Noreg er temaet knapt blitt studert av vitskapsfolk. Det finst ein del arbeid om det offentlege si rolle i transportsektoren på eit meir generelt og overordna plan, men svært lite som går direkte på tilsyn i transportsektoren.<sup>21</sup> Men det finst mange utgreiingar, rapportar og politiske dokument av ymse slag som tek føre seg problemstillingar knytt til tilsyn og regulering i transportsektoren. Mykje av dette arbeidet er utført på oppdrag frå Samferdselsdepartementet og andre offentlege institusjonar. Statskonsult har skrive nokre rapportar og notat som går direkte inn i temaet, det finst stortingsmeldingar og NOU-utgreiingar.<sup>22</sup> Også i utlandet finst det mykje liknande. Dei norske rapportane er skrivne for å greia ut om offentleg organisering og organisering av tilsyn meir generelt, og om organisering og oppgåver for transporttilsyna. Fleire tek føre seg spørsmålet om korleis transporttilsyna skal organiserast, som eitt eller fleire tilsyn, som samla transporttilsyn eller som sektordelte etter transportgrein. Det vart også diskutert kva slags oppgåver som skal og bør liggja inn under tilsyna. Habilitetsspørsmål er også ting som har blitt diskutert, om situasjonar der både drift og tilsyn ligg under same etat/departement, og der einskilde etaten i praksis har ført tilsyn med seg sjølv. I eit nyare døme på ein slik rapport er ei utgreiing som nett vart laga på oppdrag frå Samferdselsdepartementet. Om ei eventuell samanslåing av jernbanetilsyn og luftfartstilsynet.<sup>23</sup>

Heller ikkje i utlandet har temaet vore forska på i særleg grad. Mange forskingsarbeid streifar innom temaet, men det er ikkje gjort mykje eksplisitt på tilsyn og tilsynsstyresmakter. Det finst ein overveldande litteratur når det gjeld offentleg regulering på ulike felt.<sup>24</sup> Forsking på transport og transporttryggleik finst også over eitt breitt spekter. Forsking på risiko er eit område som har vore i sterke vekst dei seinare åra.<sup>25</sup> Mange arbeid innafor ulike fagfelt og ulike tematiske eller teoretiske innretningar streifar innom tema som vedkjem regulering og tilsyn på

<sup>21</sup> Eit unnatak er Hommen 2002. Sjå elles haldorsen 1984 og Haldorsen 1986.

<sup>22</sup> NOU 1999: 30, NOU 2000:30, NOU 2000: 24, NOU 2000: 31, NOU 2001: 9, Statskonsult: Rapport 1996:13, Statskonsult: Rapport 1997:11, Statskonsult: Notat 1997:8, Statskonsult: Rapport 1999:2, Statskonsult: Notat 1999:2, Statskonsult: Rapport 2001:16, Statskonsult: Rapport 2002:12, Stortingsmelding nr. 32 (1995-1996), Stortingsmelding nr. 46 (1999-2000), Stortingsmelding nr. 17 (2001-2002), Stortingsmelding nr. 17 (2002-2003), Stortingsproposisjon nr 66 (1998-99), ECON 1998, ECON 2001.

<sup>23</sup> Samferdselsdepartementet: rapport avgitt august 2001.

<sup>24</sup> Eit relevant døme for temaet i dette oversynet er Kringen 2001.

<sup>25</sup> Eit nyare norsk døme er Haukelid 1999. Om forsking på tryggleik, sjå Hovden 1998a.

transportsektoren.<sup>26</sup> Men eg har i svært liten rad greidd å spora opp litteratur eller forskingsprosjekt som tek føre seg dette temaet eksplisitt.

I England er det gjort nokre få forskingsarbeid som i mindre grad tek føre seg tilsyn meir direkte. HSE (Health and Safety Executive)<sup>27</sup> har initiert fleire forskingsprosjekt innan transportsektoren, m.a eit som no går føre seg ved University of East Anglia, om "Social Trust in UK Risk Regulators". Prosjektet tek føre seg korleis tilsynsorgan, men særleg "The Railway Inspectorate" (det britiske jernbanetilsynet) kommuniserer med ålmenta, sett i samanheng med i kor stor grad folk har tillit til tilsyn og kontroll innanfor transportsektoren. Det finst også andre døme, om enn få, på arbeid som tek føre seg temaet, og nokre av dei vil eg koma inn på i det fylgjande.

## **4.2 Hovuddimensjonar ved regulering**

Me kan stilla opp fem hovuddimensjonar ved regulering og vurdering av teknologi<sup>28</sup>, som me også kan knyta direkte til tilsyn og regulering i transportsektoren.

### **Privat eller offentleg**

Staten kan regulera teknologi gjennom ulike statlege organ, som t.d. jernbanetilsynet, eller det kan bli gjort av private aktørar som t.d. forsikringsselskap. Men det finst også mange mellomting mellom dei private og offentlege. Det er t.d når private utfører tilsyn på oppdrag frå eller i samarbeid med det offentlege, eller ved korporative vurderingsorgan i samarbeid mellom staten og private bedrifter eller organisasjonar.

### **Regional, nasjonal eller internasjonal**

Regulering kan gå føre seg på ulike nivå, men det er ikkje klåre skilje mellom dei. T.d må nasjonale tilsynsorgan retta seg etter internasjonale avtalar og reglar. I transportsektoren gjeld dette særleg i sjøfart og luftfart, men innanfor alle fire transportgreiner er det grenseoverskridande trafikk. Tilsyn kan også vera desentralisert til regionalt eller lokalt nivå, noko som er tilfelle med mykje av reguleringa som går føre seg i vegsektoren

### **Friviljug eller tvungen**

Dette skiljet korresponderer delvis med den det første punktet om privat eller offentleg regulering. Forsikring kan vera ei form for friviljug tilsyn. Internkontroll kan representera ei mellomform, med tvungen privat regulering, sidan det då er private

<sup>26</sup> Sjå t.d. Hood, Rothstein og Baldwin 2001.

<sup>27</sup> <http://www.hse.gov.uk/>

<sup>28</sup> Andersen og Sørensen 1992, s. 166-167, Thomassen 1993.

som sjølv utfører tilsyn, men etter pålegg frå det offentlege. Ein kan også ha offentlege friviljuge sertifiseringsordningar.

### **Produktkvalitet eller prosesskvalitet**

Regulering av produktkvalitet kan t.d vera når ein kontrollerer kvaliteten til eitt nytt skip, eller den tekniske tilstanden til ein bil, for å sjå at produkta har ein forsvarleg kvalitet. Regulering med prosesskvalitet er når ein vurderer bruken av eit system eller ein gjenstand, t.d tilsyn med drifta av jernbanen med tryggleikssystem, rutinar.

### **Sosial eller teknologisk**

Dette skiljet mellom sosial og teknologisk regulering grip inn i alle dei fire dimensjonane som er nemnde ovanfor. Ein kan føra tilsyn med at teknologien oppfyller visse fastsette krav, eller ein kan regulera den sosiale bruken av teknologien, korleis menneske eller organisasjonar brukar teknologien.

## **4.3 Tre styringsprinsipp for risiko**

Andreas Klinke og Ortwin Renn refererer i ein artikkel i *Journal for Risk Research* frå 2001 til tre styringsprinsipp for risiko.<sup>29</sup> Forfattarane peikar på at verkemidla må tilpassast den type risiko og det styringsprinsippet som ein har identifisert. Når tilsynsstyresmakter vel form tilsynsstrategi og ein skal avgjera kva slags form for tilsyn ein skal føra, må det byggja på kartlegging av kva type risiko det er tale om, og eit medvite val av eit slikt styringsprinsipp. Dei tre prinsippa er som fylgjer:

1. *Risikobasert styringsprinsipp*. Dette baserer seg på risikoanalyse, og medfører ei inngående analyseverksemrd, med kvantifisering av sannsyn for og konsekvens av ulukker. Ein slik strategi nyttar ein når ein har god kunnskap om risiko.<sup>30</sup> Klinke og Renn meiner dette prinsippet bør brukast i dei tilfella der evt. konsekvensar av ulukker er høge og sannsynet er lågt eller usikkert, slik at ein kan redusera potensialet for katastrofar. Når ein legg til grunn eit risikobasert styringsprinsipp, kan risikoen reduserast ved forsking for å utvikla betre tekniske og organisatoriske løysingar. For tilsynsstyresmakter inneber eit slikt styringsprinsipp at tilsynsressursane må setjast inn der behovet er størst, og der ein kan venta størst verknad av tiltaka. Dette inneber samstundes redusert tilsynsinnsats på andre område.

---

<sup>29</sup> Klinke og Renn 2001.

<sup>30</sup> Sjå også Sten og Jersin 1997.

2. *Føre var-prinsippet* ("precautionary") - vert nytta når ein har lite informasjon om konsekvens og sannsyn for ulukker. Dette prinsippet fører til at ein må ha store tryggleiksmarginar sidan ein ikkje kjenner den "reelle risikoen". "Føre var"-prinsippet vil m.a. krevja konstant overvaking av situasjonen, kontinuerleg forsking og utvikling av alternative løysingar og arbeid for å betra kunnskapen. Risikoen kan reduserast ved at ein freistar å avgrensa den risikofylte verksemda, og ved å utvikla teknisk ekspertise.
3. *Diskursprinsippet* ("discursive") inneber at avgjerslene vert tekne gjennom ein diskurs (samttale/dialog) der ein kjem fram til semje om avgjerder utan bruk av formelle risikoanalysar. Dei involverte partane må diskutera seg fram til ei "opplyst semje. Bakgrunnen for eit slikt prinsipp kan vera at det ikkje er samsvar mellom faktisk risiko og "opplevd risiko" i den eine eller andre retninga. Dette prinsippet vert tilrådd brukt i ein del tilfelle der både konsekvensen og sannsynet vert vurdert som høge, (og risikoen dermed uakseptabel), men der konsekvensane ligg langt inn i framtida (og difor kan opplevast som lite reell). Ein kan også nytta dette prinsippet dersom både konsekvens og sannsyn er lågt, men der risikoen likevel skapar redsle i ålmenta. Heller ikkje her vil ein brukha risikoanalysar, då det er fare for å "overkjøra" ålmenta framstilla folk si redsle som irrasjonell. Det er naudsynt med ei situasjonsbestemt tilpassing til det aktuelle trugsmålet.

I dei tilfellene der ein nytta "diskurs"- prinsippet må ein utvikla strategiar for å fremja medvit og tillit. Kunnskap om opplevd risiko må aukast, og det er naudsynt å få medverknad av dei som opplever trusselen, for at tvil og uvisse skal integrerast i den politiske handsaminga av risikoen. Uavhengige organisasjonar som folk har tillit til kan brukast til å informera publikum om forskingsresultat som kan redusera uro og opplevd risiko. Hokstad (m.fl.) (2002) tek også med ein fjerde kategori, nemleg "regelbasert" risikostyring.<sup>31</sup> Her legg ein formelle reglar til grunn for avgjerdene. Tilsynsorgana må altså i val av strategi og arbeidsmetodar ta stilling til kva slags risiko ein står overfor og kva slags styringsprinsipp som er aktuelle. I fleire tilfelle kan det og vera aktuelt å basera seg på ein kombinasjon av fleire styringsprinsipp.

#### **4.4 Aktuelle problemstillingar for tilsynsstyresmakter**

Den britiske forskaren David Maidment har i ein artikkel nyleg skrive om utviklinga i regulering og tilsyn ved jarnbanar. Han tek utgangspunkt i Storbritannia, men ser

---

<sup>31</sup> Hokstad ... [et al] 2002, s. 33.

temaet også i eit internasjonalt perspektiv.<sup>32</sup> Han skriv at det i tida kring 1990 skjedde ei endring i måten ein tenkte kring tryggleik og tilsyn på. Dette gjaldt både i Storbritannia og i andre land. Utviklinga gjekk frå detaljregulering av jernbanetrafikk og tryggleik til å setja vidare rammer og mål for tryggleiken (goal-setting regulation framework). Jernbaneselskapa skulle驱 "sjølv-regulering" innanfor visse rammer. Ein skulle nå bestemte målsetjingar, men korleis ein skulle nå desse måla var ikkje regulert i detalj, slik som tilfelle hadde vore tidlegare. Ei av årsakene til dette var at styresmaktene ikkje hadde den ekspertisen som var naudsynt for å driva grundig tilsyn og regulering av verksemda. I nokre land, som Nederland, Frankrike og New Zealand var det jernbaneselskapa sjølv som tok initiativet til ei slik endring, medan i andre tilfelle, som i Australia og Canada var det tilsynsstyresmaktene som tok initiativet.

Maidment listar opp fem område som han meiner peiker seg ut som aktuelle problemstillingar for styresmakter, tilsynsorgan og jernbaneselskap. Men dette er samstundes problemstillingar som ligg på eit generelt og teoretisk plan, og som er aktuelle også for resten av transportsektoren, og for tilsynsorganisering og tilsynsverksemd i meir generell forstand.

Den fyrste problemstillinga gjeld om tilsyn skal vera *uavhengig eller integrert* i forvalting og/eller drift. ("independence/involvement"). Maidment meiner det er eit generelt trekk ved tilsynsstyresmakter innanfor jernbanesektoren at dei i tidlege fasar var uavhengige, deretter vart sterkare knytt til jernbaneselskap, for no i dei seinare år på nytt å få ei meir uavhengig stilling. Den siste utviklinga har samanheng med privatisering og endra tilhøve mellom staten, transportsektoren og den frie marknaden. Eit utslag av denne utviklinga var flyttinga av det britiske jernbanetilsynet (Railway Inspectorate) frå transportdepartementet til Health & Safety Executive i 1990. På den måten måtte tilsynet knyta seg meir til kolleger i "the safety profession" enn i jernbanesektoren. Dette kan ha både positive og negative sider. Ein fare er at eit uavhengig tilsyn lettare vil koma i eit motsetnadstilhøve til transportøren, og at transportselskapet dermed berre vil gjera det som reint juridisk vert kravd av dei og ikkje noko meir. Dessutan er det mogleg at selskapet vil motsetja seg alle kostbare tiltak når initiativer kjem utanfrå og ikkje få eins eigne ekspertar.

Det andre området gjeld *kompetanse og ekspertise*. Problemet er at stadig meir avansert teknologi gjer det vanskeleg for tilsynsstyresmakter å ha den nødvendige ekspertise. Tilsynsstyresmaktene står då overfor fire ulike alternative løysingar:

- Leiga inn ekspertar dersom det er mogeleg. Dette kan vera vanskeleg av økonomiske

<sup>32</sup> Maidment 2002, s. 109-125.

årsaker.

- Søkja kompetanse i andre tilsyns- og kontrollorgan.
- Gje konsulentar i oppdrag å undersøkja og utvikla kunnskap på dei områda der til synsorganet sjølv manglar slik kompetanse.
- Utvikla eit nært forhold til bedrifa som det skal førast tilsyn med, og på den måten dra nytte av ekspertisen som finst i firmaet.

For det tredje er om tilsynsforma skal vera "reakтив" eller "прогрессивный", om tilsynet skal førast i forkant eller etterkant. (reactive/proactive). Maidment skiv at det dei seinare åra har vore eit press på reguleringsmyndigheter til å vera meir proaktive. Faren med dette er at ein kan hindra initiativ frå jernbaneselskapet, og undergrava ansvaret deira. Dette kan igjen føra til rolleforvirring. Men det er fleire måtar å møta dette problemet på.

Eit fjerde tema er om tilsynet skal ha ei "støttande" eller "konfronterande" tilnærming (supportive or confrontational"). Han meiner at nyare tenking innan risikohandtering har lagt vekt på at det er viktig med ein open og fri diskusjon mellom styresmakter og ulike private og offentlege aktørar. På denne måten vonar ein å auka rapporteringa av "nesten-ulukker", slik at potensielle risikofaktorar kan bli identifisert og kontrollert. Styresmaktene må vurdera korleis ein best fremjar tryggleiken: " by fear of exposure and prosecution or by persuasion using analytical rather than legal processes".<sup>33</sup> Det er ikkje gitt kva slags strategi som vil vera best, det er avhengig av kva slags kultur ein har innanfor sektoren, om det er statleg eller privat verksemd, og om tryggleiken er i framgang eller stagnasjon.

Det siste momentet han nemner er tillit ("trust"). For at tryggleiken skal vera god, og for at tilsyn og reguleringsmekanismar skal fungera er tillit til transportselskapet og til tilsynsstyresmakter avgjerande. Tilsynsorgan og transportutøvaren må kommunisera på ein god måte, og ope dela informasjon som er viktig for tryggleiken.

---

<sup>33</sup> Maidment 2002, s. 121.

## **5. Tilsyn og regulering i transportsektoren i Noreg**

### **5.1 Organisering av transporttilsyn**

Organiseringa av tilsynsfunksjonen varierer mykje mellom dei fire transportsektorane. Også tilknytinga til departement er ulik. Innanfor jernbane og luftfart er det oppretta tilsynsstyresmakter – *Jernbanetilsynet* i 1996 og *Luftfartstilsynet* i 2000– som har til oppgåve å handheve tryggleiksforskrifter og reguleringar som gjeld for styresmaktene på desse sektorane. Innanfor sjøfart fører *Sjøfartsdirektoratet* tilsyn med skip og mannskap, medan det ikkje finst noko formelt tilsyn for maritim infrastruktur (hamner og farleder). Innanfor vegtrafikk fører *Statens vegvesen* tilsyn med trafikantar og køyretøy, men ikkje i same forstand med vegnettet.

Luftfartstilsynet og Jernbanetilsynet og Vegdirektoratet/Statens Vegvesen sorterer alle under Samferdselsdepartementet. Sjøfartsdirektoratet ligg under fleire departement, saksområdet er avgjerande for kva slag departement sakene sorterer under. I dei fleste tilfelle, t.d. når det gjeld fartøsytryggleik, ligg direktoratet under Nærings- og handelsdepartementet, men saker som gjeld miljøtryggleik ligg under Miljøverndepartementet. Tilsyna som sorterer under Samferdselsdepartementet har i utgangspunktet eit heilskapleg tryggleiksansvar innanfor dei bransjane som dei er innretta mot. Det er likevel noen unntak ved at spesiallovgjeving, og med det andre tilsynsetatar, omfatter delar av sektorane. Direktoratet for brann- og elektrisitetstryggleik har t.d. ansvaret for sentrale risikofaktorar innanfor jernbanedrift, brannsikring av tunnelar og tryggleik i elektriske anlegg. Arbeidstilsynet har ansvaret for å føra tilsyn med arbeidsmiljøet innanfor jernbanesektoren. Innanfor luftfart og sjøfart, er derimot Arbeidstilsynet sitt ansvar noko fragmentert og samansett.<sup>34</sup> Også Statens Forurensingstilsyn, og Kystverket/Fiskeridirektoratet har i visse tilfelle tilsynsoppgåver innanfor transportsektoren.

### **5.2 Vegsektoren**

Tilsyns- og myndigheitsoppgåvene i veg- og vegtrafikksektoren er svært omfattande, først og fremst grunna strenge trafikktryggleikskrav. Oppgåvene omfattar køyretøy, verkstader, førarar, transportørar og infrastruktur. Oppgåvene gjeld både privatpersonar og private og offentlege verksemder. Omfanget på oppgåver knytt til enkeltpersonar og enkeltkjøretøy er særleg stort. Tilsyns- og myndigheitsoppgåvene på vegtrafikksida går fram av eit omfattande lov- og forskriftsverk. Oppgåvene er fordelt på ulike myndigheter, men hovudvekta er lagt til Statens vegvesen. Tilsynet

<sup>34</sup> Statskonsult: Rapport 2002:12, s. 62.

blir i hovudsak utført ved enkeltkontroller, både systematiske og ved stikkprøver. I tillegg skjer ein del tilsyn i form av system- og kvalitetsrevisjon. Kompetansen i denne tilsynsverksemda er nært knytt til dei ulike fagfelta på området.

Oppgåvene på infrastruktursida blir ivaretake av Vegdirektoratet og på vegkontora. Tilsynet blir dels utført i form av systemrevisjonar og dels i form av vedlikehaldstilsyn. Kompetansen i denne tilsynsverksemda er i hovudsak ingeniørfagleg. Dei fleste tilsynsoppgåvene er løvingsfinansiert, anten over statsbudsjettet (Statens vegvesen og politiet m.m.), kommunane (parkeringsetat) og fylkeskommunane (samferdselskontoret). Enkelte av tilsynsoppgåvene er gebyrbelagte, der hovudprinsippet for fastsettjing av storleiken på gebyret er kostnadsdekning.

Vegstyresmaktene har utvikla eit omfattande regelverk i form av blant anna vognmalar og køyretøyforskrifter. Men vegstyresmaktene kan gje seg sjølv dispensasjon frå dei vognnormalane dei sjølv har laga. Rammene for tilsyn og kontroll i vegsektoren følgjer i hovudsak av samferdselslova, vegtrafikklova og veglova. I tillegg følgjer det også tilsynsoppgåver av lov om godkjenning av køyretøyverkstader, bilansvarslova og lov om avgifter vedrørande motorkøyretøy og båter. Til alle lovene er det knytt eit sett av forskrifter.

Hovuddelen av tilsyns- og myndighetsoppgåvene etter vegtrafikkloven er lagt til Statens vegvesen ved Vegdirektoratet og vegkontora i fylka. Statens vegvesen utfører om lag 10 000 årsverk. Om lag halvparten av disse er knytte til produksjonsverksemda. Tilsyns- og myndighetsoppgåvene for trafikkavvikling, køyretøy og trafikantar, samt vedlikehald og drift av veger, er samlet i egne trafikkavdelingar i Vegdirektoratet og på vegkontoret. Det samla talet på årsverk i disse avdelingane er omlag 2 300. Politiet har også omfattande tilsyns- og kontrolloppgåver knytt til vegtrafikk, delvis i samarbeid med vegkontora. I tillegg har kommunane tilsyns- og kontolloppgåver knytt til parkering, og tollvesenet til oblatkontroll etc. Myndigheita til å gi løyver etter samferdselsloven er fordelt på fylkeskommunane, Samferdselsdepartementet og Vegdirektoratet. Tilsyns- og kontolloppgåvene i form av dokumentkontroll er lagt til vegkontora, politiet og tollvesenet.

Tilsyns- og kontolloppgåvene etter bilverkstadlova er lagt til Statens vegvesen ved vegkontora. Vegkontora, politiet og tollvesenet har kontrollansvaret for forsikringar av køyretøyet etter denne lova. Dei same styresmaktenen har kontrollansvar for

innbetaling av ulike avgifter med heimel i lov om avgifter for motorkøyretøy og båtar. Den periodiske køyretøykontrollen kan utførast både av private verkstader og av Statens vegvesen ved trafikkstasjonen. Forvaltning, kontroll og tilsyn med ordningane er tillagt Statens vegvesen. Tilsyns- og kontrollloppgåvene på infrastruktursida er etter veglova lagt til Statens vegvesen og er integrert i egne utbyggingsavdelingar i Vegdirektoratet og ute på veggontora.<sup>35</sup>

### 5.3 Luftfart

1. januar 2000 vart myndigheits- og tilsynsoppgåvene innan norsk luftrafikk skilt frå Luftfartsverket og plassert i det nyopprettet Luftfartstilsynet. Luftfartstilsynet er eit sjølvstendig og uavhengig forvaltningsorgan direkte underlagt Samferdselsdepartementet. Etaten har det overordna ansvaret for å fastsetja normer, utøva adgangskontroll, driva kvalitetskontroll av materiell, samt skriva ut sertifikat til flyselskap, verkstader, pilotar og kabinpersonell. I tillegg skal etaten føra tilsyn med at lover og forskrifter blir følgde.

Luftfartstilsynet si hovudoppgåve er å bidra til å hindra ulukker i sivil luftfart. Tilsyn med ervervsmessig luftfart vil, også i åra som kjem, utgjera den største delen av Luftfartstilsynet sine arbeidsoppgåver. I 2001 vart det gjennomført fleire inspeksjonar enn nokon gong før. Luftfartstilsynet fokuserer i si årsmelding på dei delane av norsk sivil luftfart som dei siste åra har vore mindre vektlagt, men som i dag er viktige satsingsområder. Døme på dette er flytryggleiksarbeidet i samband med helikoptertrafikken på norsk kontinentalsokkel, prosjektet allmennflyging og luftsport (PAL), og Luftfartstilsynet si miljøsatsing. Luftfartstilsynet har også tatt tak i fornying av forskrifter og innføring av nye internasjonale regler i Noreg, t.d. dei europeiske sertifikatsforskriftene (JAR – FCL) som vart sett i verk juli 2001.<sup>36</sup>

Det er Luftfartstilsynet sin grunnfilosofi at innsatsen skal verka førebyggande. Difor ville tilsynet gå over til risikobasert tilsyn. Tilsynsarbeidet skal rettes inn mot dei områda der risikoene blir vurdert å vera størst, og tiltak skal setjast inn der dei gir optimal utteljing for tryggleiken. Gjennom analysar skal risiko på ulike områder definerast. I tillegg vert det auka fokus på proaktive tiltak og betring av tilsynsmetodar. Framtidig tilsyn skal byggja på systematiske og etterprøvbare prioriteringar.

<sup>35</sup> Samferdselsdepartementet: rapport avgitt august 2001.

<sup>36</sup> Luftfartstilsynet: Årsrapport 2001.

I årsmeldinga til Luftfartstilsynet for 2001, heiter det at det året vart eit paradigmeskiftet for sivil luftfart. Bakgrunnen var terrorhandlingane i USA 11. september 2001. Luftfartsdirektøren meinte at hendingane ville få konsekvensar for nasjonal og internasjonal sivil luftfart, m.a. når det gjaldt nye internasjonale reglar for sikkerheitskontroll på flyplassar som også ville gjelda for Noreg.

## 5.4 Jernbane

Statens jernbanetilsyn vart oppretta 1. oktober 1996, og er en sjølvstendig forvaltingseining underlagt Samferdselsdepartementet. Verksemda vert finansiert over statsbudsjettet. Tilsynet sitt føremål er å ivareta det offentlege sine interesser i tilknyting til tryggleiksspørsmål ved anlegg og drift av private og offentlige jernbaner, til det beste for dei reisande, banen sitt personale og publikum elles. Det skal føra tilsyn med at utøvarar av jernbaneverksemdeb oppfyller de krav som er sett i eller med heimel i jernbanelova, og for øvrig utføra dei oppgåvane som det blir pålagt av Samferdselsdepartementet.<sup>37</sup>

Tilsynsmetodikken som vert nytta av Jernbanetilsynet tar utgangspunkt i at det er utøvarane sjølv (NSB, Jernbaneverket osv.) som er ansvarleg for å gjennomføra tiltak for å ivareta tryggleiken i eiga verksemdeb. Utøvarane vert ut frå dette pålagt å etablera ein intern systematikk for å leggja til rette for at tryggleiken vert ivaretatt. Jernbanetilsynet fører tilsyn med at verksemdebne ivaretar denne interne systematikken og aktivitetane som er knytt til systema.<sup>38</sup>

## 5.5 Sjøfart

Ansvoaret for kontroll av skip er lagt til Sjøfartsdirektoratet. Lovverket krev at skip som er engasjert i person- eller godstransport til ei kvar tid skal ha gyldige sertifikat skrive ut av, eller på vegner av, Sjøfartsdirektoratet. I samband med alle sertifikatutskrivingar blir skipa kontrollert, og i tillegg kjem ulike periodiske inspeksjonar. I tillegg til periodiske kontrollar nyttar ein også "uanmeldte tilsyn", dvs. at nokre skip blir kontrollert på eit tilfeldig tidspunkt. Erfaringar har vist at effekten av tilsyn som ikkje er varsle er god, m.a. ved å setja meir fokus på dagleg vedlikehald av kvart einskild skip. Sjøfartsdirektoratet har teke i bruk revisjonar som ny metode i tilsynet, m.a. for å visa tydelegare at reiarlaga har ansvar ved drift av skip og for å motivera til utvikling av ein tryggleikskultur.

<sup>37</sup> Statens Jernbanetilsyn: Årsrapport 2001

<sup>38</sup> Samferdselsdepartementet: rapport avgitt august 2001.

For klassifiserte NIS-skip med tonnasje større enn 500 er all kontroll og sertifisering med unntak av mannskapsfastsettjing, delegert til fem klasseselskap. For å ha overordna kontroll med arbeidet klasseselskapa gjer på vegner av Sjøfartsdirektoratet, blir det utført revisjonar av klasseselskapa og umelde tilsyn om bord i fartøya. I årene framover ynskjer Sjøfartsdirektoratet å prioritere umelde tilsyn og revisjonar på kostnad av eit noko redusert omfang av periodiske kontrollar. Dette vert prioritert for å få best mogleg effekt av dei ressursane som vert øyremerka tilsyn og kontroll av skip engasjert i nasjonal transport og for å få ein overgang til meir overordna, behovsstyrkt tilsynsverksemd.<sup>39</sup> Tilsyn vil i større grad rettast mot operative tilhøve og tilpassast nivået i rederia sine system. Sjøfartsdirektoratet skal bidra til betring av rederia sine system og til at desse aukar motivasjonen og fremjar ein tryggleikskultur om bord og i land.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Samferdselsdepartementet: rapport avgitt august 2001., <http://www.sjofartsdir.no/visjon.html>

<sup>40</sup> Kristiansen 2001.

## 6. Struktur og organisering av tilsynsorgan

Mykje av det som er skrive om tilsyn og kontroll i Noreg og andre land er utgreningar og drøftingar som tek føre seg spørsmål om overordna organisering av tilsyn. Skal alle transportgreiner samlast i eitt eller nokre få tilsyn, eller skal det vera eitt tilsyn for kvart transportgrein? Andre alternativ som har vore drøfta har vore å oppretthalda tilsyna i den forma dei har, men skapa eit fellesorgan og knyta dei tettare til kvarandre. I fleire samanhengar har det vore peikt på at det kan være nyttig å sjå på samanslåing av fleire av dagens tilsyn innanfor transportsektoren til eit felles transporttilsyn, eller i alle fall organisera dei på ein slik måte at dei i større grad kan dra nytte av kvarandre sin kompetanse. Andre spørsmål som har vore vurdert er kva slags tilknyting tilsynsorgana skal ha til resten av det offentlege byråkratiet, og om tilsyna bør liggja under andre departement enn dei som har forvaltningsansvar for verksemda i sektoren

Hovudvekta av arbeid innanfor dette temaet er utgreningar og rapportar gjort av statlege organ, eller på oppdrag frå dei. Men eit ferskt og sjeldant døme på eit vitskapleg arbeid innanfor dette området, er ei hovedfagsoppgåve i administrasjon og organisasjonsvitenskap levert av Kim Ove Hommen i mai 2002. Oppgåva har tittelen *TILSYNSROLLER I STATEN. En studie av Luftfartstilsynet og Statens jernbanetilsyn*, og den overordna problemstilling er: *I hvilken grad har Luftfartstilsynet og Statens jernbanetilsyn like tilsynsroller og hva kan forklare eventuelle likheter og forskjeller i tilsynsrollene?*<sup>41</sup> I denne studien er "tilsynsrolla" den avhengige variabelen, og for å gjera tilsynsrolla til ein målbar storleik er han operasjonalisert i tre indikatorar. Desse indikatorane er (1) rolleoppfatning , (2) tilsynspraksis og (3) oppgåveprioritering og rapportering . Empiriske funn i høve til desse indikatorane gjorde forfattaren i stand til å seia noko om kva slags tilsynsroller ein finn i Luftfartstilsynet og Statens jernbanetilsyn. I tillegg vart det gjort bruk av to teoretiske begrepsapparat som skildra høvesvis reindyrka etatstypar<sup>42</sup> (Pollitt et al 1999) og kontrollmekanismar<sup>43</sup> (Hood 1999 et al). På denne måten vart det mogleg å skilja likskapar og særtrekk ved tilsynsrollene til dei to tilsyna. Det teoretiske rammeverket var setta saman av tre perspektiv som la vekt på ulike forklaringsfaktorar ved en organisasjon si åtferd, høvesvis eit instrumentelt rasjonelt perspektiv, eit institusjonelt organisasjonsperspektiv og eit omgjevnadsperspektiv. Konklusjon av Hommen sin studie var at det var klåre likskapstrekk ved tilsynsrollene til Luftfartstilsynet og Statens jernbanetilsyn, men at det likevel, ut frå dei indikatorane som var valt, var skilnadene som dominerte. Generelt var det slik at ulik kompetanse ,ulik

<sup>41</sup>Hommen 2002.

<sup>42</sup> Pollitt et.al 1999.

<sup>43</sup> Hood et al 1999.

tryggleikskultur og ulike ansvarstilhøve på luftfartssektoren og jernbanesektoren hadde ført til dels store ulikskapar i rolleoppfatning og tilsynspraksis hos dei to tilsyna. Det var vidare eit viktig funn i studien at Åsta -ulukka 4. januar 2000 hadde ført til vesentlege rolleendringar i jernbanesektoren. Vidare vart det konkludert med at ei samanslåing av tilsynsetatar med ulik kompetanse synest problematisk. Luftfartstilsynet har m.a. over lengre tid hatt eit internt problemer med kompetansebarrierer.

## 6.1 Habilitetsproblem i transportsektoren

I ein rapport frå 1997 greidde Statskonsult på oppdrag frå Samferdselsdepartementet ut spørsmålet om organiseringa av statlege transportetatar sine tilsynsfunksjonar der det var eller kunne oppstå habilitetsmessige problem.<sup>44</sup> Bakgrunnen for utgreiinga var m.a. Stortingsmelding nr. 32 (1995-96) *Om grunnlaget for samferdselspolitikken*, der det gjekk fram at regjeringa ville vurdera om det var turvande med ei større samordning av tilsynsarbeidet på dei ulike sektorane. M.a. ville ein vurdera om ei sams organisering av tilsynsfunksjonane kunne bidra til ein sikrare, meir effektiv og billigare tilsynsverksem. Rapporten tek føre seg tilsynsverksemda i luftfartssektoren, jarnbanesektoren og vegsektoren, og tek altså ikkje føre seg tilsyn for sjøtransport.<sup>45</sup>

Statskonsult konkluderte i rapporten med at det ikkje burde opprettast eit felles tilsyn på transportsektoren. Dette vart grunngjeve med skilnader i omfang av tilsynet og måten det vart utført på. Dessutan var kompetansen innanfor dei tre i stor grad retta mot den einskilde transportforma. Luftfartsinspeksjonen og Statens jernbanetilsyn bør av omsyn til sitt eige truverde etablerast som eigne tilsynsetatar. Det vart dessutan slått fast at det kunne vera nyttig med eit samarbeid mellom tilsynsstyresmaktene innan transportsektoren, og det burde vurderast om også Sjøfartsdirektoratet burde inkluderast. Samarbeidet burde omfatta tilsynsmetodikk, utgreiingsmetodikk, risikoanalysar og opplæring og etterutdanning. Ein burde også vurdera samarbeid med tilsynsorgan på andre sektorar, m.a. ville Statens Vegvesen ha behov for tett samarbeid med politiet på kontrollsida. Vidare sa rapporten at det i fyrste omgang ikkje burde skiljast ut nokon eigen tilsynsetat frå Statens vegvesen. Generelt meinte ein at tilsynsverksemda burde løyvefinansierast. Det vart foreslått at einskilde oppgåver burde delegerast frå Samferdselsdepartementet til underliggjande verksemder. Løyveverksemda på vegsida burde samordnast. Rapporten viste at kontroll- og tilsynsoppgåvene innanfor dei tre sektorane var omfattande, og viste dessutan kor ulik tilsynsverksemda i dei tre sektorane var.

<sup>44</sup> Statskonsult: Rapport 1997:11

<sup>45</sup> Stortingsmelding nr. 32 (1995-1996)

I Stortingsmelding nr 17 (2001 – 2002) om Samfunnssikkerhet seier regjeringa at dei som ein del av arbeidet med modernisering og fornying av offentleg forvaltning vil setja i gang ein brei gjennomgang av dei statlege tilsyna. "Hensiktsmessigheten av å skille mellom tilsyn og næringsvirksomhet, samt grunnlag for sammenslåing av tilsyn, herunder samling og forankring vil bli undergitt en prinsipiell vurdering",<sup>46</sup> heiter det.

## 6.2 Eit felles transporttilsyn?

I eit notat frå Statskonsult tre år seinare vart konklusjonen ein noko annan.<sup>47</sup> Notatet *Statlig tilsyn : problemer med dagens organisering og forslag til ny struktur for statlige tilsynsordninger*, frå 2000, gjorde framlegg om at tryggleiksfunksjonane i transporttilsyna burde samlast i eit eige transporttilsyn, uansett kva slags transport det var tale om. Forfattarane peikar på at regulering og tilsyn av transport er delt på mange myndigheitsorgan, med ulike departementstilknytingar. Jernbanetilsynet og Luftfartstilsynet ligg under Samferdselsdepartementet, som også har ansvar for tenesteproduksjon på området. Vegdirektoratet ligg også under Samferdselsdepartementet, og har ansvar både for regulering, tilsyn og drift innan same eining. Sjøfartsdirektoratet er underlagt fleire departement, men Nærings- og handelsdepartementet når det gjelder fartøytryggleik, og Miljøverndepartement for miljøtryggleiksoppgåver. Kystdirektoratet har m.a. ansvar for tryggleik i hamner og skipsleier, og sorterer under Fiskeridepartementet. Direktorat for brann- og eksplosjonsvern som m.a. har ansvar for regulering av transport av farleg gods, er underlagt Kommunal- og regionaldepartement. Tilsynsansvaret for farleg gods skiftar elles alt etter kva slags transportmiddel som vert nytta. Alle tilsynsorgana har tryggleik som eit felles omsyn i sine reguleringar og tilsyn, men ivaretaking av dette omsynet, både regulatorisk og metodisk, er svært ulikt. Det er i liten grad direkte samanfall i målgruppene, bortsett frå på transportør/distributørsida, som har ansvar for godstransport over heile spekteret. Det er fellesskap på fag- og metodesida. Det er mange ulike departement og tilsynsorgan inne i biletet. Grenseflatene mellom dei er til dels uklare og fleire omsyn som har innbyrdes motstridspotensiale vert ivaretakne i same organisasjon.

Regulering og tilsyn av tryggleik med transport er knytt tett til andre oppgåver innan sektoren. Statskonsult meiner at ved ei omgruppering av tilsyna, vil dei lettare kunne vera uavhengige i høve til næringsomsyn, anten det er staten sjølv eller andre som ivaretak denne oppgåva. Forankring i departement blir eit viktig val. Statskonsult tilrår

<sup>46</sup> Stortingsmelding nr. 17 (2001 – 2002), s. 42.

<sup>47</sup> Statskonsult: Notat nr. 8 : 2000.

at ansvar for tryggleik ikkje vert ivareteke same stad som ansvar for næringsverksemد på same sektorar. Statskonsult ser eit potensiale for å utvikle tryggleik som fag, sams for alle transportformer, ved gjensidig utveksling i eit større fagmiljø. Denne grupperinga vil kunne synleggjera og redusera tilfeldige og uheldige skilnader innanfor området. Felles regelverksutvikling vil kunne gi eit meir harmonisert regelverk innanfor rammene av internasjonale plikter. Tilsyna har i dag svært ulik storleik. Særleg Jernbanetilsynet er lite i høve til dei oppgåvene som skal ivaretakast der. Det ligg til rette for ein grenseoppgang mellom oppgåver som er tillagt tilsyn og verk. Oppdelinga av regelverksansvaret for tryggleik bør følgja mønster frå de andre områda der det er etablert egne tilsyn, meiner Statskonsult.

Sårbarhetsutvalget, som hadde i oppdrag å " utrede samfunnets sårbarhet og beredskap" la fram si innstilling i juli 2000, vurderte også transporttilsyna sin funksjon og organivering. Utvalet konkluderte med at tilsynsfunksjonane for tryggleik i transportsektoren som hovudregel burde flyttast ut av departementet som har forvaltningsansvar for verksemda i sektoren. Det vil altså seia at Luftfartstilsynet Jernbanetilsynet, samt tilsynsfunksjonen i vegsektoren etter utvalet si meining burde flyttast ut av Samferdselsdepartementet. Ein konkluderte vidare med at det burde vurderast eit tettare samarbeid, eventuelt ei samanslåing, mellom tilsynsstyresmaktene for tryggleik for persontransport med fly, båt og jernbane. Det vart også gjort framlegg om ei vurdering av tryggleiken ved transport av farleg gods. Vidare vart det sagt at ein burde etablira ei uavhengig tilsynsordning med ivaretaking av tryggleik på vegar og i tunneler.<sup>48</sup> Dette peikar i retning av opprettinga av ein eigen veginspeksjon, slik som Sverige etablerte i november 2002.

Stortingsmelding nr. 46 (1999-2000), Nasjonal transportplan 2002-2011, slo fast at etter opprettinga av Statens jernbanetilsyn og Luftfartstilsynet hadde tilsynsarbeidet overfor jernbane og luftfart fått store likskapstrekk.<sup>49</sup> Dette, saman med Sårbarhetsutvalet si tilråding var bakgrunnen for at det i mars 2001 vart sett ned ei arbeidsgruppe som skulle vurdera ei samanslåing/samarbeid mellom Statens jernbanetilsyn og Luftfartstilsynet. Gruppa var sett saman av representantar frå Samferdselsdepartementet, Statens jernbanetilsyn, Luftfartstilsynet, og dei tilsette sine organisasjonar i statens jernbanetilsyn og luftfartstilsynet. Arbeidsgruppa leverte ein rapport i august 2001, og konklusjonen til vart slik:

*På bakgrunn av en samlet vurdering konkluderer arbeidsgruppen med at sikkerheten innenfor henholdsvis jernbanen og luftfarten best ivaretas dersom tilsyns-*

<sup>48</sup> NOU 2000: 24

<sup>49</sup> Stortingsmelding nr. 46 (1999-2000).

*virksomhetene fortsatt opprettholdes i SJT og LT, organisert som selvstendige etater. Arbeidsgruppen foreslår at det opprettes et forum mellom transporttilsynene for å drøfte nærmere samarbeid.<sup>50</sup>*

I desember 2002 vedtok regjeringa å desentralisera og flytta fleire ulike tilsyn ut av Oslo. For transportsektoren sin del vart resultatet at Luftfartstilsynet skal flyttast til Bodø, Sjøfartsdirektoratet til Haugesund mens Jernbanetilsynet skal forbli lokalisert i Oslo. Flyttinga skal skje i løpet av tre år, og ei så spreidd lokalisering gjorde det også uaktuelt å slå saman tilsyna til eitt transporttilsyn. Skeptikarar har også innvendt at dette vil gjera det vanskelegare å samordna arbeidet i dei ulike tilsyna innanfor sektoren.

### **6.3 Felles havarikommisjon**

Snøggbåten MS Sleipner sitt forlis 26. november 1999, Åsta-ulukka 4. januar 2000 og Lillestrøm-ulukka 5. april 2000 aktualiserte spørsmålet om etableringa av ein sams havarikommisjon. I NOU 2000:30 "Åsta-ulykken, 4. januar 2000", tilrådde kommisjonen at det burde vurderast å oppretta ein fast kommisjon for undersøking av alvorlege togulykker, eventuelt med kompetanse til å undersøka ulukker innanfor alle transportgreiner. Det vart peikt på at dette ville føra til auka kvalitet og raskare gransking. Det var særleg det siste som vart lagt vekt på.<sup>51</sup>

I 2001 vart det sett ned ei arbeidsgruppe som skulle vurdera etableringa av ein felles havarikommisjon, og det vart i februar 2002 publisert ein rapport frå gruppa. Arbeidsgruppa foreslo at det skulle opprettast ein felles havarikommisjon for sivil luftfart, jernbane, sjøfart og vegtrafikk, med utgangspunkt i den noverande havarikommisjon for sivil luftfart.<sup>52</sup>

Før denne gruppa la fram sin rapport, var det allereie vedteke at havarikommisjonen sitt mandat skulle utvidast til å omfatte undersøkingar av ulukker og alvorlege hendingar i jernbanesektoren. Denne ordninga vart gjeldande frå 1. juli 2002. Havarikommisjonen for sivil luftfart har endra namn til Havarikommisjonen for sivil luftfart og jernbane. For å vurdera opprettinga av ein ny felles havarikommisjon for heile transportsektoren krevst det meir utgreiingsarbeid, og ein eventuell ny felles havarikommisjon kan difor tidlegast bli etablert i slutten av 2003.

---

<sup>50</sup> Samferdselsdepartementet: rapport avgitt august 2001.

<sup>51</sup> St.meld. nr. 17 (2001-2002), NOU 1999: 30, NOU 2000: 30, NOU 2000: 24, NOU 2000: 31, NOU 2001: 9, Jersin 2002.

<sup>52</sup> Samferdselsdepartementet, Rapport 2002.

## **7. Konklusjon og framlegg til vidare forsking**

Det er gjort lite forsking på området tilsyn og regulering. Området ligg ope for studiar som kan gå både i breidd og djupne på temaet. Tilsyn og regulering i høve til tryggleik i dei fire transportsektorane er i seg sjølv eit omfattande område. Ei rekkje ulike forskingstema kan tenkjast med ulike tematiske og teoretiske vinklingar innanfor fleire ulike fagområde.

Eit første steg mot større kunnskap må vera å frambringa større kunnskap om tilsyn i transportsektoren slik det fungerer i dag. Dette er igjen eit omfattande tema, og kan innrettast på mange ulike måtar. Men eit overordna perspektiv må i vårt tilfelle vera å analysera korleis tilsyna fungerer i høve til å styrkja og betra tryggleiken i transportsektoren. Kva slags erfaringar har ein med formelle tilsynsmyndigheter for tryggleik? Korleis fungerer tilsyna i praksis, dvs. korleis er tilhøvet mellom dei formelle retningslinene og det faktiske arbeidet som tilsyna utfører?

På det organisatoriske planet er det også mykje å ta fatt i. For det første kan ein sjå på intern organisering, korleis tilsynsorgana organiserer og utfører sitt arbeid. Men organisering i noko større perspektiv vil truleg vera eit meir aktuelt tema. Det er på dette området det er utført flest studiar og utgreiingsarbeid om tilsyn. Me har sett at fleire utval og arbeidsgrupper har vurdert organiseringa av tilsynsverksemda. Det har vore stilt spørsmål ved om tilsyna i større grad burde samarbeida, korleis dette evt. bør foregå og det har vore vurdert om det bør oppretta eit felles transporttilsyn. Trass i at det er utført ein del utgreiingsarbeid, ligg temaet ope for ei grundigare vitakapleg granskning. Dei til dels sprikjande konklusjonane på desse utgreiingane, er også noko som innbyr til vidare studiar. Dei ferskaste arbeida på området og ikkje minst den vedtekne geografiske spreiinga av tilsyna som vart vedteke i desember 2002, har førebels gjort spørsmålet om eitt samla transporttilsyn ser ut til å vera uaktuelt i nær framtid. Men at tilsynsmyndigheter bør samarbeida nærmare på i alle fall nokre område, er det brei semje om. Spørsmålet er korleis dette kan skje, og på kva måte ein best kan dra nytte av kompetansen som ligg i dei ulike einingane. Det har m.a. frå Sårbarhetsutvalget kome framlegg om å sjå nærmare tryggleiken ved transport av farleg gods. Dette er eit spørsmål som kan vurderast i samanheng med samarbeid mellom tilsynsorgana. På kva område kan samarbeid mellom tilsyna koma i stand, og i kva grad og på kva måte kan det vera ynskjeleg å oppretta sams organ/institusjonar?

Det er ulike tilsynsmodellar for dei fire transportsektorane, ulike organisatoriske løysingar for tilsyn og kontroll. Det vil vera av interessa å studera organiseringa av tilsyna nærare og kva slags konsekvensar ulik organisering får for måten tilsynet blir utført på. Tilknytinga til statsadministrasjonen er også eit tema som kan studerast vidare. For vegsektoren utøver Statens Vegvesen tilsynsansvar og produksjonsverksemd innanfor same etat, medan Luftfartstilsynet og Jernbanetilsynet er uavhengige og fristilte tilsynsorgan, men alle ligg under Samferdselsdepartementet. Sårbarhetsutvalget tilrådde at tilsyn og produksjon ikkje burde liggja under same departement, altså ei vidare fristilling. Spørsmål om habilitetskonfliktar grip inn i problemstillingar kring demokrati og politisk kontroll med tilsynsorgana. Dessutan kan ansvarstilhøva verta meir uklåre av ei slik vidare fristilling. Difor er tilknyting til administrative og politiske systemet eit tema som bør studerast for å klarleggja kva dette vil få å seia for utføring av tilsynsarbeid og ansvarsfordeling. Er det mogeleg samstundes å nå mål om større fristilling og tydelegare ansvarstilhøve for transporttryggleiken? Kva konsekvensar vil opprettinga av eit eige tilsyn for vegtrafikken få på dette området? Opprettinga av eit uavhengig vegtilsyn er eit aktuelt spørsmål som bør vurderast nærare.

Spørsmål om integrerte eller spesialiserte tilsyn og habilitetsspørsmål har samanheng med av oppløysinga av gamle monopol, liberaliseringa og endringar av marknader som har gått føre seg dei seinare år. Desse endringane har direkte påverknad på tilsynsorganisering og tilsynsoppgåver. Deregulering og privatisering vil føra til at tilsyn må utførast etter andre modellar enn før. Ein må difor ta sikte på å klarleggja nærare kva slags behov for tilsyn og kontroll som oppstår som fylgje av aukande marknadsutsetjing av tenester som tradisjonelt har vore ivaretakne av offentlege monopol.

Spørsmålet om organisering er også ein del av meir overordna problemstillingar som omfattar meir enn tilsyn og regulering, nemleg spørsmålet om korleis ein best kan samordne styresmaktene sin innsats for transporttryggleik. Organiseringa må også sjåast i samanheng med spørsmål om ressursar, både økonomiske og menneskelege. Korleis kan ein best utnytta ressursane og kompetansen som finst for å gjera tilsynet mest mogleg effektivt og oppnå høgast mogeleg trafikktryggleik? Korleis kan samfunnet oppnå ei balansert og kostnadseffektiv fordeling av ressursar til tilsyn og tryggleikstiltak på tvers av sektorar og etatar?

I ein del forsking blir temaet *tillit* trekt fram som sentralt i tilsynsverksemd. Det vert understreka at tillit til tilsynsmyndigheter og til arbeidet som blir utført er

grunnleggjande viktig for at regulering, kontroll og tilsyn skal vera effektivt og svara til føremålet. Dette gjeld i fyrste rekke at det er eit tillitsforhold mellom dei som utfører tilsynet og dei det blir utført tilsyn med. Maidment 2002 framhevar t.d. at dette vil kunna bidra til at fleire nestenulukker blir rapportert, og at vil vera viktig i arbeid for å førebyggja nye ulukker. At ålmenta har tillit til både transportør og styresmakter og at det er god kommunikasjon med publikum er også ein faktor som har blitt framheva som viktig i eit tryggleiksaspekt. Dette er særleg viktig dersom "diskursprinsippet" for risikostyring, som er omtala ovanfor vert brukt. Nullvisjonen som er målet for trafikktryggleiken byggjer på ein "etisk kontrakt" mellom trafikantane og vegstyresmaktene og er basert på eit delt ansvar for tryggleiken. Med eit slikt delt ansvar er det klart at kommunikasjon og tillit er sentralt. Det bør vera eit mål å studera korleis ein kan formidla ei heilskapleg risikoforståing og heilskapleg forståing av effektar av avgjerdene til sentrale styresmakter.

Nullvisjonen inneber ei stor og radikal endring i tenkjemåtar om transport og tryggleik. Dette vil også få innverknad på tilsyn og regulering. Ein bør studera nærmare kva slags implikasjonar nullvisjonen vil få for tilsynsorganisering og tilsynsstrategiar. Kva vil ei ny innretning og nye mål for trafikksikringsarbeid ha å seia for tilsynet? Korleis må tilsynsarbeidet leggjast opp for å rettast inn mot Nullvisjonen? Dette spørsmålet kan ein igjen sjå i samanheng med større problemstillingar som kan innby til studiar av meir teoretisk karakter kring risikoanalysar, risikostyring og tilsynsstrategiar. Ein bør studera kva slags styringsprinsipp for risiko, kva slags tilsynsstrategiar som er rådande i transporttilsyna, og kva slags utslag og konsekvensar dette har for tilsynsverksemda. Det bør studerast kva slags styringsprinsipp og strategiar som best er i stand til å fylgja overordna mål og som best kan ivareta transporttryggleiken.

## Litteraturliste

- Administrasjonsdepartementet: *Samordning av myndighetenes tilsyn : internkontroll*. – 2. rev. oppl, Oslo 1995.
- Andersen, Håkon With og John Peter Collett: *Anchor and Balance, Det norske Veritas 1864–1989*, Cappelen, Oslo 1989.
- Andersen, Håkon With og Knut Holtan Sørensen: *Frankensteins dilemma. En bok om teknologi, miljø og verdier*, Ad Notam Gyldendal, Oslo 1992.
- Bjørnland, Dag: *Vegen og samfunnet : en oversiktlig fremstilling og analyse i anledning Vegdirektoratets 125-årsjubileum 1864-1989*, Vegdirektoratet, Oslo 1989.
- ECON: *Ulykkesrisiko og sikkerhetstiltak i transportsektoren*, utarbeidet for Samferdselsdepartementet, ECON-rapport nr. 22/98, ECON, Oslo 1998.
- ECON: *Trender i transportsektoren / utarbeidet for Vegdirektoratet*, ECON-notat nr. 6/01, ECON Senter for økonomisk analyse, Oslo 2001.
- Englund, Anders [et al.]: *Trafiksäkerhet : en kunskapsöversikt*, Lund 1998.
- Haldorsen, Ivar: *Gods fra veg tilbane : samferdselspolitikken som ble vekk*, Prosjektrapport, Transportøkonomisk institutt, Oslo 1984.
- Haldorsen, Ivar: *Regulering og deregulering : konsekvenser for godstransporten i Norge*, Prosjektrapport, Transportøkonomisk institutt, Oslo 1986.
- Haukelid, Knut (red.): *Risiko og ansvar*, TMV skriftserie nr 19, TMV-senteret, Oslo 1996.
- Haukelid, Knut: *Risiko og sikkerhet : forståelser og styring*, Universitetsforlaget, Oslo 1999.
- Hokstad, Per... [et al.]: "Risiko på tvers" (RPT) : gjennomgående og helhetlig strategi for risikovurdering på HMS-området, SINTEF rapport STF38 A01435, SINTEF, Teknologiledelse, Sikkerhet og pålitelighet, Trondheim 2002.
- Hommen, Kim Ove: *Tilsynsroller i staten : en studie av Luftfartstilsynet og Statens jernbanetilsyn*, Hoveddøppgave i administrasjon og organisasjonsvitenskap – Universitetet i Bergen, 2002 I.
- Hood, Christopher et.al: Regulation inside Government, University Press, Oxford 1999.
- Hood, Christopher, Henry Rothstein og Robert Baldwin: *The government of risk: understanding risk regulation regimes*, Oxford University Press, Oxford 2001.
- Hovden, Jan: "The ambiguity of contents and results in the Norwegian internal control of safety, health and environment reform", Elsevier, 1998. s. 133-141,
- Særtrykk av: *Reliability engineering and system safety*, 60 (1998)a.
- Hovden, Jan: *Sikkerhetsforskning: en utredning for NFR*, Norges teknisk-

naturvitenskapelige universitet, Fagseksjon for HMS, Institutt for industriell økonomi og teknologiledelse, Trondheim 1998b.

Jersin, Erik: *Undersøkelse av storulykker : delbidrag til utredning angående etablering av felles havarikommisjon*, SINTEF rapport STF38 A01429, SINTEF, Teknologiledelse, Sikkerhet og pålitelighet, Trondheim 2002.

Kirwan, Barry, Andrew Hale, Andrew Hopkins (eds.): *Changing regulation : controlling risks in society*, Oxford : Pergamon, 2002.

Klinke, Andreas og Renn, Ortwin 2001: "Precautionary principle and discursive strategies: classifying and managing risks." I: *Journal for Risk Research*, Vol. 4, No. 2, 159-173.

Kringen, Jacob: "Offentlig regulering og tilsyn. Noen utviklingstrekk og utfordringer" i: "Nordisk Administrativt Tidsskrift 3/2001.

Kristiansen, Svein: *Risk analysis and safety management of maritime transport*, Department of Marine Systems Design, Faculty of Marine Technology, Norwegian University of Science and Technology, Trondheim 2001.

Luftfartstilsynet: Årsrapport 2001.

Maidment, David: *The Developement of Safety Regulation in the Rail Industry*, i: Kirwan, Barry, Andrew Hale, Andrew Hopkins (eds.): *Changing regulation : controlling risks in society*, Oxford : Pergamon, 2002, s. 109-125.

Moses, Leon N. og Savage, Ian (Eds): *Transportation Safety in an Age of Deregulation*, Oxford University Press, New York 1989.

Nasjonal transportplan 2006-2015. *Transportulykker og risikoanalyser*, sluttrapport fra tverretatlig arbeidsgruppe. Trykt: 2002.

Nordisk institutt for sjørett: *Myndighetstilsyn og internkontroll i olje- og gassvirksomheten : en nordisk utredning med modellprinsipper for systemer for internkontroll*, Marius 171, Nordisk institutt for sjørett, Oslo 1989.

Norges offentlige utredninger (NOU) 1999: 30: *Undersøkelse av sjøulykker*  
Norges offentlige utredninger (NOU) 2000:30: *Åsta-ulykken, 4. januar 2000*.

Norges offentlige utredninger (NOU) 2000: 24: *Et sårbart samfunn. Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet* ("Sårbarhetsutvalget si innstilling")

Norges offentlige utredninger (NOU) 2000: 31: *Hurtigbåten MS Sleipners forlis 26. november 1999*

Norges offentlige utredninger (NOU) 2001: 9: *Lillestrøm-ulykken 5. april 2000*

OECD: *Road safety management systems and implementation strategies. Draft report*. Paris, OECD, 2001.

Pollitt, C. et.al: *Performance Audit and Public Management in Five Countries*, Oxford Univeristy Press, Oxford 1999.

Rasmussen, Jens: "Risk management in a dynamic society: a modelling problem." *I Safety Science*, nr.27/1997, s. 183-213.

Samferdselsdepartementet: *Vurdering av en sammenslåing/samarbeid mellom Statens jernbanetilsyn og Luftfartstilsynet*, arbeidsgruppe med representanter fra Samferdselsdepartementet, Statens jernbanetilsyn, Luftfartstilsynet, de ansattesorganisasjoner i Statens jernbanetilsyn, de ansattes organisasjoner i Luftfartstilsynet ; rapport avgitt august 2001

Samferdselsdepartementet: *Utredning angående etablering av felles havarikommisjon*, Rapport fra arbeidsgruppe overlevert samferdselsminister Torild Skogsholm 01.03.2002

Skogstad, Per-Arne: *Tilsyn i en fristilt stat : fra integrert til spesialisert organisasjonsform*, Bergen, LOS-senteret, Notat 0007, Bergen 2000.

Solheim, Trygve: *Null drepte i trafikken - fra visjon til gjennomførbare tiltak: sammendragsrapport fra en studie av gjennomføringspotensialet for mulige tiltak under null-visjonen*, TØI rapport 448/1999, Transportøkonomisk institutt, Oslo 1999a.

Solheim, Trygve: *Null drepte og skadde - kan slikt tenkes?* TØI notat 1145/1999, Transportøkonomisk institutt, Oslo 1999b.

Statens Jernbanetilsyn: Årsrapport 2001.

Statens Offentliga Utredningar (SOU) 2000-43: *Ett gemensamt ansvar för trafiksäkerheten. Betänkande från Trafikansvarsutredningen*, Stockholm 2000.

Statens Offentliga Utredningar (SOU) 2002:14: *Statlig tillsyn : granskning på medborgarnas uppdrag: delbetänkande av Tillsynsutredningen*, Statens offentliga utredningar, Fritzes, Stockholm 2002

Statens Offentliga Utredningar (SOU) 2002:23: *Tillsyn över vägtrafiksäkerheten – en vägtrafikinspektion. Delbetänkande av Utredningen om inrättandet av Vägtrafikinspektionen*

Statens vegvesen: *Det nye Statens vegvesen: høringsuttalelse om Holler-utvalgets innstilling om nytt overordnet styringssystem for Statens vegvesen*, Biltilsynsgruppa, 1993.

Statskonsult: Rapport 1996:13: *Samordning av tilsynsoppgaver*

Statskonsult: Rapport 1997:11: *Transport, tilsyn og tillit. Om organisering av tilsynsfunksjonen i transportsektoren*

Statskonsult: Notat 1997:8: Statlige tilknytningsformer

Statskonsult: Rapport 1999:2: *Helt stykkevis og delt? Lov- og forvalningsstruktur på helse-, miljø- og sikkerhetsområdet*,

Statskonsult: Notat 1999:2: *Myndighetsutøvelse i Luftfartsinspeksjonen*.

Statskonsult: Notat 2000:8: *Statlig tilsyn: problemer med dagens organisering og*

*Forslag til ny struktur for statlige tilsynsordninger.*

Statskonsult: Rapport 2001:16: *Statlige omorganiseringer og fornyelse av offentlig sektor - utviklingstrekk og utfordringer*

Statskonsult: Rapport 2001:17 Spiller det noen rolle? Rollekonflikter ved statlig eierskap.

Statskonsult: Rapport 2002:12. *(Be)Grep om tilsyn.*

Sten, Terje og Erik Jersin: *Risikobasert tilsyn : konseptstudie for Arbeidstilsynet*, SINTEF rapport STF38 A97418, SINTEF, Teknologiledelse, Sikkerhet og pålitelighet, Trondheim 1997.

Stenøien, Jorun Merethe: *Å fare eller frykte? Et regimeskifte i trafikksikkerhetsdiskursen*, Senter for teknologi og samfunn, universitetet i Trondheim, STS- rapport nr. 18, Trondheim 1992.

Stortingsmelding nr. 32 (1995-1996): *Om grunnlaget for samferdselspolitikken*

Stortingsmelding nr. 46 (1999-2000) *Nasjonal transportplan 2002-2011*

Stortingsmelding nr. 17 (2001-2002) *Om Samfunnssikkerhet.*

Stortingsmelding nr. 17 (2002-2003) *Om statlige tilsyn.*

Stortingsproposisjon nr 66 (1998-99): *Om tilsyn og myndighet i luftfarten og om tilknytningsform for Luftfartsverket.*

Thomassen, Øyvind: *Sikkerhetsregulering og samfunnsverdiar*, NENT publikasjon nr. 6, Den nasjonale forskningsetiske komite for naturvitenskap og teknologi, Oslo 1993.

Thomassen, Øyvind: *Teknologivurdering i ein historisk tradisjon og internkontroll som starten på ein ny æra*, STS-arbeidsnotat, 5/92, Universitetet i Trondheim, Senter for teknologi og samfunn, Trondheim 1992.