

Evaluering av påbud om bruk av flyteutstyr i fritidsbåt

Oxford Research i samarbeid med sjøkaptein Karl Robert Røttingen



Evaluering av påbud om bruk av flyteutstyr i fritidsbåt

Oppdragsgiver

Nærings- og fiskeridepartementet

Prosjektperiode

April-juni 2016

Forfattere

André Flatnes, Tor Egil Viblemo, Marthe
Rosenvinge Ervik og Karl Robert Røttingen

Om Oxford Research

Knowledge for a better society

Oxford Research er et nordisk analyseselskap. Vi dokumenterer og utvikler kunnskap gjennom analyser, evalueringer og utredninger slik at politiske og strategiske aktører kan få et bedre grunnlag for sine beslutninger.

Vi kombinerer vitenskapelige arbeidsmetoder med kreativ idéutvikling for å tilføre våre kunder ny kunnskap. Vårt spesialfelt er analyser og evalueringer innen nærings- og regionalutvikling, forskning og utdanning samt velferds- og utdanningspolitikk.

Oxford Research ble grunnlagt i 1995 og har selskaper i Norge, Danmark, Sverige, Finland og Latvia. Oxford Research er en del av Oxfordgruppen og retter sitt arbeid mot det nordiske og det europeiske markedet.

Oxford Research AS
Østre Strandgate 1
4610 Kristiansand
Norge
(+47) 40 00 57 93
post@oxford.no
www.oxford.no

Forord

Denne rapporten inneholder en evaluering av påbudet om bruk av flyteutstyr¹ i fritidsbåt, som trådte i kraft 1. mai 2015. Sentralt i evalueringen er spørsmålet om påbudet virker slik det er intendert. I rapporten belyses påbudets rasjonale og innretting, samt sikkerhets- og holdningsmessige resultater av innføringen av påbudet. Basert på innhentede data og analyser av disse presenterer Oxford Research flere anbefalinger for å forsterke effekten av påbudet.

Ettersom det ikke ble gjennomført en høringsrunde i forbindelse med innføringen av påbudet, er det vektlagt å la alle de sentrale og relevante interessentene få komme til orde i forbindelse med evalueringen.

Evalueringen er gjennomført av senioranalytiker André Flatnes (prosjektleder), senioranalytiker Tor Egil Viblemo (faglig ansvarlig), analytiker Marthe Rosenvinge Ervik og sjøkaptein Karl Robert Røttingen (tematisk ekspert). Underdirektør Tonje Sund og seniorrådgiver Henrik Schmidt-Horix har vært ansvarlige for evalueringsoppdraget i Nærings- og fiskeridepartementet, Maritim avdeling/seksjon for sjøsikkerhet og regelverk. Vi takker for oppdraget og for godt samarbeid.

Kristiansand, 3. juni 2016



André Flatnes
Prosjektleder
Oxford Research AS

¹ Lovteksten benytter begrepet «flyteutstyr», mens informantene stort sett benytter begrepet «flytevest». I denne rapporten benyttes begrepene synonymt.

Innhold

1.	Vurdering og anbefalinger	6
2.	Om evalueringen	9
2.1	Metodisk tilnærming	9
2.1.1	Registerdata	9
2.1.2	Dokumenter	9
2.1.3	Intervjuer	10
2.2	Problemstillinger	11
3.	Påbudets bakgrunn og innhold	12
3.1	Påbudets utforming	12
3.2	Proessen frem mot etablering av påbudet	13
3.3	Påbudets begrunnelse og rasjonale	15
3.4	Manglende faktagrunnlag for påbudet	18
3.5	Flytevestpåbudet - analytiske perspektiver	19
3.5.1	Forutsetninger for flytevestpåbudets virkning	19
3.5.2	Kontroll og sanksjoner	22
3.5.3	Tilsiktede og utilsiktede virkninger	23
4.	Økt sikkerhet	26
4.1	Sjøsikkerhetsmessige konsekvenser	26
4.1.1	Intenderte virkninger	26
4.1.2	Uintenderte virkninger	27
4.2	Avgrensninger i påbudet	27
4.2.1	Båtens størrelse	28
4.2.2	Fart	29
4.2.3	Opphold innendørs på båt	29
4.3	Sanksjoner	29
4.4	Unntak fra påbudet	31
4.4.1	Organisert idrett	31
4.4.2	Utleie av tråbåter og robåter	31
5.	Holdningsendringer	33
5.1	Bruk av flyteutstyr	33
5.2	Kjennskap til og oppfatning av påbudet	34
5.3	Informasjonsarbeid	35

Figurliste

Figur 1: Antall omkomne i fritidsbåt i perioden 2006-2015	16
Figur 2: Om intenderte og utilsiktede utfall	24
Figur 3: Forelegg fra politiet for manglende vest i båten og manglende bruk av vest (2015).....	30
Figur 4: Spørsmål til eier/bruker båt: Hvor sjelden eller ofte bruker du selv flytevest når du er i fritidsbåt? Prosent.	33
Figur 5: I mai i fjor ble det innført påbud om bruk av flytevest i fritidsbåter mindre enn 8 meter. Kjenner du til dette påbudet? Prosent.....	34

Tabelliste

Tabell 1: Oversikt over aktører som inngår i evalueringen	10
Tabell 2: Oversikt over problemstillinger	11
Tabell 3: Avgrensninger i påbudet	28

1. Vurdering og anbefalinger

Å bruke flyteutstyr når man oppholder seg i fritidsbåt oppfattes som naturlig og fornuftig av interessenter blant interesseorganisasjoner og offentlige institusjoner. De fleste som oppholder seg i fritidsbåt benytter da faktisk også flyteutstyr, og Oxford Researchs vurdering er at påbudet derfor reelt sett medfører liten ekstrabelastning for brukerne av fritidsbåt.

Imidlertid kan det på prinsipielt grunnlag spørres om det er ønskelig å bruke lovverket som verktøy for å bidra til økt bruk av flyteutstyr. Kjernen i saken er da om opphold i fritidsbåt innebærer en risiko stor nok til at handlingen bør kriminaliseres. Når brudd på påbudet (frem til nå) ikke har vært sanksjonert i vesentlig grad kan påbudet dessuten bidra til å undergrave respekten for lovverket.

Påbudet har vært virksomt i et drøyt år, og det er ikke mulig på dette tidspunkt å påvise en effekt på antall dødsulykker fra fritidsbåt. Imidlertid synes påbudet å føre til økt vestbruk, hvilket bidrar positivt til økt sjøsikkerhet og dermed er et viktig resultat av etableringen av påbudet. Oxford Research vil derfor anbefale at påbudet opprettholdes.

Kritikken mot påbudet har i stor grad omhandlet innrettingen av påbudet, det vil si selve avgrensingen av påbudets virkeområde, og ikke påbudet i seg selv. Avgrensingene innebærer blant annet at påbudet ikke gjelder for fritidsbåter over åtte meter i lengde og når båten ligger i ro. På grunnlag av erfaringer med påbudets avgrensinger og unntak foreslår Oxford Research enkelte endringer i innrettingen.

De seneste ti årene har det i gjennomsnitt årlig vært i overkant av 30 dødsulykker fra fritidsbåt. Samtidig bruker de aller fleste personer flyteutstyr når de oppholder seg i fritidsbåt. I denne konteksten ble påbudet om bruk av flyteutstyr i fritidsbåt innført, med formål å øke bruken av flyteutstyr, og dermed redusere antall dødsulykker som følge av drukning. Det er bred enighet blant involverte organisasjoner og befolkningen som sådan om at bruk av flyteutstyr er fornuftig ved opphold i fritidsbåt. I denne sammenheng er imidlertid det sentrale spørsmålet om et lovpåbud er et hensiktsmessig virkemiddel overfor de personene som ikke bruker flyteutstyr «frivillig», og da i fremste rekke i situasjoner med høy ulykkesrisiko.

Det er en utbredt oppfatning blant involverte organisasjoner og befolkningen som sådan om at påbudet bør være gjeldende i situasjoner som oppfattes å være risikofylte. I praksis vil det imidlertid være svært utfordrende å kombinere dette behovet med ønske om et enkelt utformet påbud. En utfordring for utformingen av påbudet er at det er ønskelig å omfatte antatt risikabel adferd, samtidig som det ikke medfører vesentlige begrensninger for det rekreasjonsmessige aspektet ved bruk av fritidsbåt. Denne avveiningen mellom ulike hensyn er utfordrende, ikke minst sett i sammenheng med ønsket om at påbudet skal være enkelt å forholde seg til, det vil si at det har få avgrensinger og unntak.

Ved utformingen av påbudet ble faktorene båtstørrelse, hvorvidt båten er i fart eller står stille og opphold innendørs eller utendørs valgt som kriterier for påbudets virkeområdet. Alternative kunne

det vært benyttet kriterier som båtens potensielle eller faktiske hastighet, antall personer i båten, geografi (eksempelvis innaskjærs eller utaskjærs), vær- og bølgeforhold eller type aktivitet (eksempelvis fiske).

Det er Oxford Researchs vurdering at feltet påbudet regulerer preges av mangelfull kunnskap, samt at den kunnskapen som finnes ikke er tilstrekkelig hensyntatt i utformingen av påbudet, inkludert dets avgrensinger og unntak. Resultatet er at påbudet ikke treffer så godt som ønskelig, og ikke blir et effektivt virkemiddel for å avverge dødsulykker fra fritidsbåt. Kunnskapsgrunnlaget knyttet til dødsulykkes årsak er mangelfullt, men indikerer likevel at en etterlevelse av påbudet kun i et lite antall tilfeller kunne forhindre dødsulykken. Dette eksempelvis fordi ulykken skjedde da båten lå i ro eller fra båt over åtte meter i lengde, og situasjonen dermed ikke var underlagt påbudet. I tillegg skyldes mange av dødsulykkene andre forhold enn drukning, slik at bruk av flyteutstyr ikke ville forhindre dødsulykken.

Selv om ikke påbudet etter ett års virketid har medført effekter i form av færre dødsulykker fra fritidsbåt, bidrar det til økt bruk av flyteutstyr og forsterkning av positive holdninger til bruk av slikt utstyr. Dette er i seg selv et vesentlig resultat av innføringen av påbudet.

På generelt grunnlag vil vi bemerke at påbudet om bruk av flyteutstyr må ses i sammenheng med annen lovregulering som berører bruk av fritidsbåt. Som sikkerhetstiltak adresserer flyteutstyr situasjonen «sent i årsakskjeden», det vil si når en potensielt farlig situasjon har oppstått og personen ligger i vannet. Annen lovregulering omhandler faktorer som kan medføre risiko for at farlige situasjoner oppstår. Slike faktorer kan være for eksempel bruk av alkohol og fartsbegrensninger.

Under følger Oxford Researchs anbefalinger til den videre behandlingen av påbudet om bruk av flyteutstyr i fritidsbåt. I en eventuell justering av lovteksten bør relevante interessenter involveres.

Bedre kunnskapsgrunnlag bør etableres

Et grunnleggende problem med påbudet, inkludert dets avgrensinger og unntak, er manglende kunnskap om årsaker til og omfang av dødsulykker direkte knyttet til fritidsbåter og manglende bruk av flyteutstyr. Påbudet bør ha som formål å bidra til å redusere antall dødsulykker som følge av drukning, og dette krever at påbudet omfatter de situasjoner som leder til slike ulykker. Ettersom det mangler et helhetlig kunnskapsgrunnlag er det vanskelig å sikre at påbudet har en slik innretning.

Den viktigste kilden for kunnskap er Sjøfartsdirektoratets statistikk for omkomne i fritidsbåtulykker, som primært baserer seg på medieovervåking. Databasen inneholder til dels informasjon om båttype, geografisk område, hvorvidt flyteutstyr ble benyttet og til dels andre omstendigheter for ulykken. Det er dermed i noen grad mulig å danne seg et bilde av om dødsulykkene kunne vært forhindre ved å følge påbudet om bruk av flyteutstyr. Oxford Research anbefaler Nærings- og fiskeridepartementet å initiere tiltak for å etablere et bedre kunnskapsgrunnlag om årsaker til dødsulykker fra fritidsbåt. En rekke interessenter argumenterer for obligatoriske sjøundersøkelser for dødsulykker som involverer fritidsbåt. Det faller imidlertid utenfor denne evalueringens mandat å ta stilling til om det er dette eller andre tiltak som eventuelt bør iverksettes for å etablere et godt kunnskapsgrunnlag om årsaker til dødsulykker fra fritidsbåt.

Avgrensning basert på båtens lengde fanger ikke opp fritidsbåter over åtte meter med tilsvarende risiko

De fleste dødsulykkene fra fritidsbåt forekommer med båter med lengde mindre enn åtte meter, hvilket var bakgrunnen for avgrensning av påbudets virkeområde til denne kategorien båter. Det er imidlertid ikke gitt at dette avspeiler varierende risiko for båter henholdsvis over og under åtte meter i lengde. De fleste fritidsbåter er under åtte meter, og dette synes å forklare at denne type båter er hyppigst involvert i dødsulykker. I det minste er det grunnlag for å hevde at det ikke er godt dokumentert at fritidsbåter over åtte meter relativt sett er mindre utsatt for risiko og ulykker enn fritidsbåter under åtte meter.

Grensen på åtte meter oppleves urimelig blant et flertall i befolkningen, og blant interessentene intervjuet i forbindelse med denne evalueringen er det bred enighet om at avgrensningen er uhensiktsmessig og bør endres. Åttemetersgrensen bidrar til å undergrave oppslutningen om påbudet. Informantene har i liten grad formeninger om på hvilket nivå en eventuell ny grense bør settes. Oxford Research anbefaler at avgrensningen knyttet til båtens lengde fjernes fra lovbestemmelsen, slik at påbudet blir gjeldende for alle fritidsbåter. Dette innebærer at påbudet blir gjeldende for alle fritidsbåter, det vil si båter inntil 24 meter i lengde som brukes utenfor næringsvirksomhet.

Avgrensning for båt liggende i ro fanger ikke opp risiko knyttet til fisking

Plikten til bruk av flyteutstyr gjelder ikke når båten ligger stille. Begrunnelsen for avgrensningen ligger i forståelsen av at bruk av fritidsbåt i hovedsak er en rekreasjonsaktivitet, og ved aktiviteter som soling og bading er det ikke naturlig å ha på seg flyteutstyr.

Samtidig innebærer avgrensningen at det ikke er påbud om bruk av flyteutstyr i forbindelse med fisking fra båt som ligger i ro. Slike aktiviteter synes å være omstendighetene rundt en betydelig andel av drukningsulykkene fra fritidsbåt, og må dermed kunne sies å omfatte høy risiko. Oxford Research anbefaler Nærings- og fiskeridepartementet å vurdere om påbudet bør få en utforming som omfatter situasjoner der båten ligger i ro og det samtidig er høy risiko for drukning.

Unntak for utleide tråbåter og robåter fremstår noe svakt begrunnet hva gjelder forholdet mellom risiko og ulempe

Kravet om å ha på seg egnet flyteutstyr i fritidsbåter mindre enn åtte meter gjelder ikke om bord i utleiebåter som stilles til disposisjon på små innsjøer eller innenfor et avgrenset område gjennom betjent utleie. Med utleiebåter menes i denne sammenhengen tråbåter (pedalbåter) eller robåter.

Evaluators vurdering er at ethvert unntak fra påbudet bør ha en særlig begrunnelse, i form av vesentlig ulempe ved å benytte flyteutstyr eller åpenbar marginal risiko ved å ikke benytte flyteutstyr. En slik begrunnelse synes ikke å foreligge her, gitt unntakets formulering. Det må antas at opphold i tråbåt eller robåt opp mot 500 meter fra land, som unntaket åpner for, innebærer risiko på et nivå som legitimerer påbud om flyteutstyr. Det forhold at selve utleien av båtene skal være betjent innebærer ikke nødvendigvis tilstrekkelig oppsyn med bruken av båtene. Samtidig vil det nok være eksempler på faktiske situasjoner der utleie av slike farkoster skjer i omgivelser med lav risiko. Oxford Research anbefaler at unntaket for personer i utleiebåter fjernes fra lovbestemmelsen.

2. Om evalueringen

Stortinget vedtok et lovpåbud om bruk av flyteutstyr i fritidsbåter fra 1. mai 2015. Påbudet er regulert i lov 26. juni 198 nr. 47 om fritids- og småbåter § 23 a. Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) fastsatte i medhold av § 23 a en forskrift (FOR-2015-04-27-409) med unntak fra påbudet om bruk av flyteutstyr i fritidsbåt. På grunn av knappe tidsfrister ble ikke forskriften sendt på høring. NFD har ønsket å gjennomføre en evaluering av påbudet og unntakene, slik at de berørte aktørene kan få anledning til å komme med sine synspunkter etter båtsesongen 2015, og finne ut om påbudet og unntakene fra påbudet virker etter hensikten.

Målet er primært å vurdere om påbudet virker etter sin hensikt, det vil si bidrar til økt sikkerhet i bruken av fritidsbåter og bedre holdninger blant båtbrukere. Evalueringen skal også vurdere om avgrensingene og unntakene fra det vedtatte påbudet bidrar til økt sjøsikkerhet. Det ønskes en analytisk gjennomgang av tilgjengelig informasjon og innspill fra berørte aktører.

2.1 METODISK TILNÆRMING

I det følgende gis en kort beskrivelse av den metodiske tilnærmingen vi har benyttet for å besvare problemstillingene i evalueringsoppdraget. De metodiske verktøyene som er benyttet er registerdata, dokumentgjennomgang og intervjuer.

2.1.1 Registerdata

Bruk av flyteutstyr kan forhindre drukningsulykker, men ikke nødvendigvis andre typer dødsulykker. Utviklingen i døds- og drukningsulykker fra fritidsbåt beskrives ved hjelp av tilgjengelig statistikk og registerdata. Blant annet har Sjøfartsdirektoratet oversikt over dødsfall fra fritidsfartøy, type båt og om det er benyttet flyteutstyr. Statistikken gir imidlertid ikke en komplett oversikt over om båten er over eller under 8 meter lang, eller om den var i bevegelse da ulykken skjedde. Norsk folkehjelp fører statistikk over drukningsulykker og hvordan det skjedde (i fritidsbåt, nær land, ved fall gjennom is, etc.), men heller ikke her skiller man på båtens størrelse eller om den var i bevegelse eller ikke.

2.1.2 Dokumenter

Evaluator har gjennomgått relevante innstillinger, proposisjoner og lovtekster, tilgjengelig statistikk og befolkningsundersøkelser. Dokumenter som er benyttet i evalueringen er:

- Inst. 2015 L (2014-2015) Innstilling fra næringskomiteen om endringer i småbåtloven (påbud om bruk av flyteutstyr i fritidsbåter) Prop. 51 L (2014-2015)
- Prop. 51 L (2014-2015) Endringer i småbåtloven (påbud om bruk av flyteutstyr i fritidsbåter)
- Rapport om sikkerhet ved bruk av fritidsbåt (2012) Sjøfartsdirektoratet
- Notat – Statistikk fritidsfartøy 2015 (2016) Sjøfartsdirektoratet
- Befolkningens bruk av båt og holdninger til påbud om flyteutstyr (TNS Gallup 2016)
- Ulykkesutvikling 2000-2010 (2011) Sjøfartsdirektoratet

- Båtlivsundersøkelsen 2012 Fritidsbåtlivet i Norge (2012) Kongelige Norske Båtforbund i samarbeid med NORBOAT
- Daglige fritidsaktiviteter, hytte- og båtliv og svenskehandel – Den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2005 (2005) TØI
- Forskrift om unntak fra kravet til bruk av flyteutstyr på fritidsbåter
- Forskrift om forebygging av sammenstøt på sjøen (Sjøveisreglene)

2.1.3 Intervjuer

Som en del av evalueringen er det gjennomført intervjuer med berørte statlige og ikke-statlige interesser. Samlet er det innhentet informasjon fra 24 ulike organisasjoner. Disse fremgår av tabellen.

Tabell 1: Oversikt over aktører som inngår i evalueringen

Informantens organisasjon	Type organisasjon
Nærings- og fiskeridepartementet	Offentlig
Klar for sjøen	Interesse
Politidirektoratet	Offentlig
Norges livredningsselskap	Interesse
Norsk Folkehjelp	Interesse
Redningsselskapet	Interesse
NHO Reiseliv	Interesse
NORBOAT	Interesse
Kongelig Norsk Båtforbund (KNBF)	Interesse
Norges Seilforbund	Interesse
Norges Padleforbund	Interesse
Norges Roforbund	Interesse
Kystverket	Offentlig
Hovedredningssentralen Nord-Norge	Offentlig
Småfiskaren	Interesse
Hovedredningssentralen Sør-Norge	Offentlig
Ibiza Boats	Næringsliv
Gjensidige forsikring	Næringsliv
Oslofjorden båteierunion	Interesse
Norges Motorsportforbund	Interesse
Kongelig Norsk Seilforening	Interesse
Røde Kors	Interesse
Norges speiderforbund	Interesse
Sjøfartsdirektoratet	Offentlig
Kilde: Oxford Research AS	

Noen av informantene har valgt å besvare henvendelsen skriftlig. Enkelte har også supplert det kvalitative intervjuet med informasjon om nyhetsartikler og kommentarer, egne høringsinnspill eller andre skriftlige uttalelser. I tillegg til aktørene ovenfor, har evalueringsteamet forsøkt å innhente informasjon fra ytterligere ti aktører som ikke har valgt å gi innspill. Oxford Research mener likevel at evalueringen har fått dekket et bredt utvalg av de mest relevante aktører.

Intervjuene er gjennomført med utgangspunkt i en intervjuguide tilpasset den aktuelle informantgruppen. Intervjuguiden ligger nært opp til problemstillingene som oppdragsgiver skisserte i konkurransegrunnlaget. Hovedvekten av intervjuene er gjennomført som personlige intervjuer, mens enkelte er gjennomført per telefon. Intervjuguiden og informantlisten er kvalitetssikret av oppdragsgiver.

2.2 PROBLEMSTILLINGER

Tabellen nedenfor gjengir hvordan vi ser for oss at problemstillingene henger sammen med de metodene for datainnsamling som er beskrevet over. Hva gjelder registerdata, må disse ses med forbehold om tilstrekkelig detaljeringsgrad i de tilgjengelige dataene.

Tabell 2: Oversikt over problemstillinger

AP 1 – Økt sjøsikkerhet	Hvilke sjøsikkerhetsmessige konsekvenser har vestpåbudet fått?
	Gir påbudet de intenderte resultatene?
	Har påbudet uintenderte virkninger?
	Hvilken betydning og hvilket omfang har konsekvensene for målgruppen?
	I hvilken grad har flytevestpåbudet ført til eventuell reduksjon i drukningsulykker fra fritidsbåter?
	Er det årsakssammenheng mellom påbudet og eventuell nedgang i drukningsulykker?
	Hvilke andre faktorer kan ha betydning for en eventuell reduksjon?
	Hvordan bidrar avgrensningene i påbudet til økt sjøsikkerhet?
	Har båtens størrelse noe å si for drukningsfaren?
	Har det noe å si for drukningsfaren om båten står stille eller er i fart?
	Har opphold innendørs på båten noe å si for redusert drukningsfare?
	Er unntakene fra flytevestpåbudet hensiktsmessige?
	Eksisterer det gode nok rutiner for sikring og for å unngå drukning innenfor organisert idrett?
	Hva tilsier (ikke) at sikkerheten er tilstrekkelig ivaretatt ved utleiebåter innenfor avgrensede områder?
AP 2 - Holdningsendringer	Hvilken kjennskap finnes til påbudet?
	Oppleves påbudet positivt eller negativt?
	Oppleves påbudet å omfatte det det bør?
	Hvordan oppleves unntakene for bruk av flyteutstyr?
	Hvordan oppleves avgrensningene med hensyn til båtens størrelse, fart og opphold innendørs?
	Driver interesseorganisasjonene med informasjonsvirksomhet mot medlemmene om flytevestpåbudet?
	Samarbeider interesseorganisasjonene med andre aktører om utarbeidelsen av informasjonsmaterie-ll eller kampanjer?
	Har påbudet om flytevest ført til økt fokus på bruk av flyteutstyr i (interesse-) organisasjonene?

3. Påbudets bakgrunn og innhold

I dette kapittelet beskrives påbudets utforming, prosessen som ledet frem mot påbudet, og påbudets begrunnelse og rasjonale.

3.1 PÅBUDETS UTFORMING

Stortinget vedtok 24. april 2015 et påbud om bruk av flyteutstyr i fritidsbåter, med ikrafttredelse fra 1. mai 2015. Påbudet fremkommer i lov 26. juni 1998 nr. 47 om fritids- og småbåter (småbåtloven) paragraf 23 a. Småbåtloven sorterer under Justis- og beredskapsdepartementet, men ulike deler av loven er delegert til andre fagdepartementer. Nærings- og fiskeridepartementet er delegert myndighet etter kapittel 3 om krav til fritidsbåter og utrustningen av dem. Lovbestemmelsens ordlyd fremgår av boksen under.

LOVBESTEMMELSENS ORDLYD

§ 23 a. *Bruk av egnet flyteutstyr om bord*

I fritidsbåt med lengde mindre enn åtte meter skal alle ha på seg egnet flyteutstyr ved utendørs opphold i båten når båten er i fart. Ansvar etter første punktum, jf. § 27 og § 28, påhviler den enkelte som har plikt til å ha på seg flyteutstyr. For barn under 15 år påhviler ansvaret båtfører.

Kongen kan i forskrift fastsette unntak fra kravet i første ledd, herunder i situasjoner der sikkerheten generelt er ivaretatt på annet vis.

Kilde: Småbåtloven, Lovdata.

Påbudet er en utvidelse av bestemmelsen i § 23, der det fremgår at «alle fritidsbåter skal under seilas være utstyrt med egnet rednings- og flyteutstyr til alle om bord». Loven definerer «fritidsbåt» som «enhver flytende innretning som er beregnet på og i stand til å bevege seg på vann med en største lengde på inntil 24 meter, og som brukes utenfor næringsvirksomhet».²

Påbudet ble gitt to unntak, som fremgår av forskrift om unntak fra kravet til bruk av flyteutstyr på fritidsbåter. Også unntakene hadde ikrafttredelse fra 1. mai 2015. Ordlyden i unntakene fremgår av boksen under.

² Småbåtloven, § 1

UNNTAK FRA FORBUDET

§ 3. *Unntak fra kravet om bruk av flyteutstyr*

Personer om bord på utleiebåt på små innsjøer eller innenfor et avgrenset område er unntatt kravet til bruk av flyteutstyr.

Personer som deltar i organisert idrett eller konkurranser er unntatt kravet til bruk av flyteutstyr, der dette vanskeliggjør gjennomføringen eller anses åpenbart unødvendig. Det er en forutsetning at sikkerhetsbestemmelser fastsatt av den respektive idrettsorganisasjonen følges.

Kilde: Forskrift om unntak fra kravet til bruk av flyteutstyr på fritidsbåter, Lovdata.

Av forskriften fremgår det at utleiebåt skal forstås som «tråbåt eller robåt stilt til disposisjon ved betjent båtutleie». Unntaket gjelder kun når utleiebåten benyttes på små innsjøer, forstått som innsjøer med et største flateinnhold på 0,5 km², eller i et avgrenset område, forstått som «et avmerket område på sjøen inntil 500 meter fra land».

Med organisert idrett menes «aktiviteter, herunder trening, tilrettelagt i regi av idrettsorganisasjon registrert i Norges idrettsforbund».³

HVA MENES MED EGNET FLYTEUTSTYR?

Med egnet flyteutstyr menes redningsvest, flytevest, flyteplagg, oppstigningsvest eller annet utstyr som er beregnet til å holde en person flytende. Flyteutstyret skal enten være CE-merket eller rattmerket som flyteutstyr. For å være egnet i den aktuelle situasjonen må utstyret dessuten brukes på riktig måte (for eksempel være tilpasset personens vekt), og være vedlikeholdt slik at utstyret fungerer som tiltenkt.

Kilde: Sjøfartsdirektoratet, 2015

3.2 PROSESSEN FREM MOT ETABLERING AV PÅBUDET

Regjeringen ba i 2011 Sjøfartsdirektoratet om å nedsette en arbeidsgruppe med representanter fra ulike interesseorganisasjoner og fagetater for å vurdere tiltak for å redusere antall ulykker med fritidsbåt. Arbeidsgruppen leverte «Rapport om sikkerhet ved bruk av fritidsbåt» i april 2012. Arbeidsgruppen anbefalte regjeringen å ta stilling til flere tiltak, inkludert endring av promillegrensen, styrking av krav til kompetanse for båtfører, fartsbegrensninger, økt kontroll og påbud om bruk av flyteutstyr. Rapporten identifiserer imidlertid fortsatt satsing på holdningsskapende arbeid som det viktigste tiltaket for å øke sikkerheten ved bruk av fritidsbåt.

³ Forskrift om unntak fra kravet til bruk av flyteutstyr på fritidsbåter, § 2.

Arbeidsgruppens flertall anbefalte innføring av et generelt påbud om bruk av flyteutstyr, fordi det ville understreke viktigheten av å benytte flyteutstyr i åpne fritidsbåter i fart. Flertallet mente at et påbud trolig vil øke andelen som benytter flyteutstyr, og ha en positiv innvirkning på dødsstatistikken. Mindretallet i arbeidsgruppen ønsket ikke et generelt påbud, og stilte spørsmål ved hvilken effekt et brukspåbud kunne forventes å medføre når situasjonen i utgangspunktet var at bruken av flyteutstyr var på et høyt nivå.

Stortingets fattet i juni 2014 to anmodningsvedtak knyttet til bruk av flyteutstyr i fritidsbåt: «Stortinget ber regjeringen fremme et forslag som påbyr bruk av flytevest i fritidsbåter der det er barn i båten» (vedtak nr. 475, 13. juni 2014), og «Stortinget ber regjeringen legge frem en sak i løpet av 2014 om bedret sikkerhet på sjøen, herunder en vurdering av påbud om bruk av flyteutstyr og hvordan dette kan gjennomføres» (vedtak nr. 606, 20. juni 2014).

Nærings- og fiskeridepartementet la 19. desember 2014 frem et forslag til endring i småbåtloven. Regjeringen foreslo å innføre et påbud om bruk av flyteutstyr på fritidsbåter under åtte meter for personer under 16 år. I proposisjonen står blant annet følgende:

*«Etter departementets syn bør alle som er om bord i båt bruke flyteutstyr, mens et påbud om å ha på seg flyteutstyr kun bør rette seg mot barn og ungdom. Begrunnelsen er at det ikke kan forventes at denne gruppen ivaretar egen sikkerhet i tilstrekkelig grad eller ser alle konsekvenser av egne eller andres handlinger i like stor grad som voksne.» «Gode holdninger på sjøen er viktig, og et slikt påbud vil trolig føre til økt fokus på sikkerhet og bruk av flyteutstyr som en naturlig del av båtturen. Et påbud om flyteutstyr for barn og ungdom er videre med på å bevisstgjøre voksne i forhold til egen bruk».*⁴

Evnen til å se konsekvenser av egne handlinger sammen med lavere overlevelsesmuligheter ved en eventuell ulykke som følge av fysiske begrensninger og ofte dårligere svømmeferdigheter, er bakgrunnen for at departementet foreslo et påbud om bruk av flyteutstyr begrenset til personer under 16 år.

Departementet bemerket at et generelt påbud kan føre til en uthuling og manglende respekt for regelverket om det ikke følger med en markant økning av kontrollapparatet. Det fremsto som usikkert hvor mange flere som ville benytte flyteutstyr om det ble påbudt, særlig tatt i betraktning av at risikoen for å bli utsatt for en kontroll er liten. Departementet påpekte at daværende ressursnivå til kontroll gjør det vanskelig å håndheve et eventuelt generelt påbud.⁵

Departementets lovforslag er ikke sendt på alminnelig høring. Rapport om sikkerhet ved bruk av fritidsbåt ble imidlertid sendt på høring i 2012, og i alt 29 høringssvar ble mottatt av Sjøfartsdirektoratet og oversendt NFD. Spørsmålene som er diskutert i lovproposisjonen ble dermed betraktet å være

⁴ Prop. 51 L (2014-2015), side 5

⁵ Ibid, side 9-10

tilstrekkelig opplyst.⁶ I forbindelse med behandlingen av påbudet i næringskomiteen møtte imidlertid Redningsselskapet og Norges Seilforbund til høring.

Næringskomiteen på Stortinget behandlet innstillingen fra departementet, og flertallet fremmet forslag om å gjøre påbudet gjeldene uavhengig av alder. I forslaget fra flertallet ble det vist til at rapporten om sikkerhet ved bruk av fritidsbåt fra 2012 presiserte at «et påbud om å bruke flytemidler i båt i fart ville være det enkelttiltaket som ville gi størst effekt på dødstallene for ulykker med fritidsbåt». Flertallet pekte også på at en avgrensing av påbudet til barn under 16 år ville være lite hensiktsmessig fordi barn allerede i utstrakt grad benytter flyteutstyr, og påbudets formål er å få dem som ikke bruker flyteutstyr, til å gjøre det. Flertallet pekte også på at avgrensingen til barn under 16 år signaliserer en holdning om at bruk av vest er noe som er viktigst for barn, og at voksne kan være mer fleksible med vestbruk. I tillegg ble hensynet til de som driver redningsarbeid på sjøen vektlagt. Mindretallet i komiteen sluttet seg til innstillingen fra departementet.⁷ Komiteens tilrådning ble vedtatt i Stortinget, med én stemmes overvekt.

3.3 PÅBUDETS BEGRUNNELSE OG RASJONALE

Antallet omkomne i fritidsbåtulykker har sunket betraktelig fra 1980 til i dag, til tross for at flåten av fritidsbåter har økt kraftig i samme periode. I denne perioden har antall omkomne i fritidsbåtulykker sunket fra nesten 90 per år til i overkant av 30 per år. Kantring og fall over bord er de to vanligste årsakene til dødsulykker. I dag finnes om lag 850 000 fritidsbåter i Norge. Holdningsskapende arbeid, økt kompetanse, innføring av obligatorisk båtførerprøve og informasjon til fisketurister er blant tiltakene som antas å ha medvirket til denne endringen.⁸

Figuren under viser antall dødsulykker på fritidsfartøy per år i perioden 2006-2015. I perioden omkom i gjennomsnitt 33 personer årlig ved bruk av fritidsfartøy. I 2015 mistet 37 personer livet i forbindelse med bruk av fritidsbåt, hvilket var ni mer enn året før. Av de 37 omkomne benyttet åtte flyteutstyr, mens 23 ikke benyttet flyteutstyr. I de resterende seks tilfellene er bruk av flyteutstyr ukjent. De siste ti årene har Sjøfartsdirektoratet registrert i alt 329 dødsulykker. Av disse er 51 prosent registrert uten flyteutstyr, 23 prosent er registrert med flyteutstyr, 24 prosent er registrert som ukjent og 2 prosent er registrert som ikke relevant.⁹

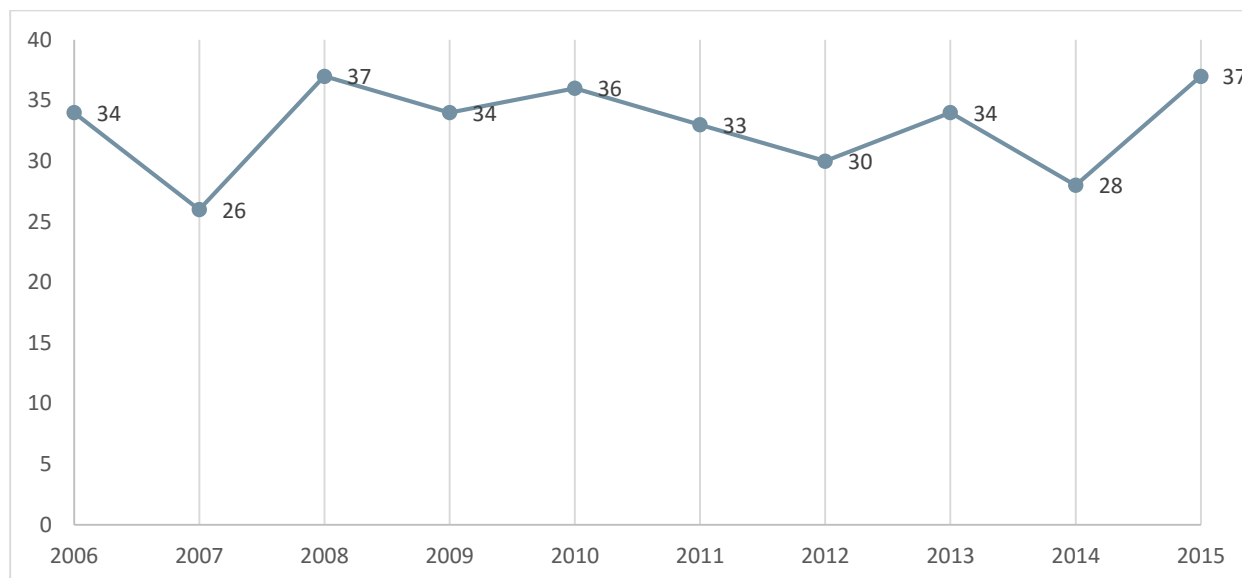
⁶ Ibid, side 6

⁷ Innst. 205 L (2014-2015)

⁸ Sjøfartsdirektoratet (2012): Rapport om sikkerhet ved bruk av fritidsbåt og Prop. 51 L (2014-2015), side 6-8

⁹ Kategorien "ikke relevant" er ny fra og med 2014, hvilket kan forklare hvorfor andelen er såpass lav. Andelen «ukjent» har gått markant ned de senere årene, etter at direktoratet har hatt økt fokus på å avdekke bruk av flyteutstyr.

Figur 1: Antall omkomne i fritidsbåt i perioden 2006-2015



Kilde: Sjøfartsdirektoratet (2016): Statistikk fritidsfartøy 2015

De fleste dødsulykker skjer ved bruk av åpne motorbåter, hvilket ifølge Sjøfartsdirektoratet¹⁰ må ses i sammenheng med at det er denne fartøystypen som er hyppigst i bruk. Den gjennomsnittlige alderen på de omkomne i 2015 var 54 år. Dette opprettholder bildet fra tidligere år, hvor den typiske forulykkede var en mann i 50 årene. Svært få kvinner omkommer ved bruk av fritidsbåter, sammenlignet med menn. Data fra de ti siste årene viser at omlag 93 prosent av alle omkomne var menn. I 2015 omkom 35 menn og to kvinner. Begge kvinnene omkom nær land, uten at fartøyet var i fart. Ingen barn omkom som følge av bruk av fritidsbåt dette året. Tre av de omkomne i 2015 var utenlandske turister. De tre utenlandske turistene omkom alle i den samme ulykken da fritidsbåten deres kantret under en fisketur i Nordkapp kommune i Finnmark.

Om lag en fjerdedel av dødsulykkene i 2015 skjedde mens fritidsbåten var i havneområdet eller langs kai. De fleste ulykkene de siste ti årene har skjedd under fart, samtidig som denne datatypen ikke er registrert for en relativt stor andel dødsulykker.

Data fra Sjøfartsdirektoratet viser at de fleste ulykkene skjer på fartøy under åtte meter. 29 av dødsfallene fra fritidsbåt i 2015 skjedde fra båt under åtte meters lengde, og åtte fra båt over åtte meters lengde. Av disse åtte hadde flyteutstyr ingen betydning for ulykken for tre personer, mens de øvrige fem ikke benyttet flyteutstyr.

I mange tilfeller er det ikke enkeltstående faktorer som er årsaken til dødsulykker med fritidsbåt. En ulykke til havs inntreffer ofte som følge av en kombinasjon av høy hastighet, høy promille, manglende flyteutstyr og/eller kjøring i mørket. I disse tilfellene er fravær av flyteutstyr ikke alene avgjørende for

¹⁰ Sjøfartsdirektoratet (2016): Statistikk fritidsfartøy 2015

utfallet av ulykken. Ulykkesstatistikken gir ikke alene grunnlag for å trekke sikre slutninger om årsak og hendelsesforløp.

I en båtlivsundersøkelse fra 2012 gjennomført av Kongelig Norsk Båtforbund og NORBOAT svarte over 80 prosent at de bruker flyteutstyr «alltid» eller «neste alltid» når de er om bord i fritidsbåt. Av gruppen som svarte «nesten alltid» la majoriteten vekt på at det var avhengig av værforhold, hva slags båt de var om bord i, hvem de var på tur med og ellers en helhetsvurdering av situasjonen som var avgjørende for om de benyttet flyteutstyr eller ikke.

Det er bred enighet blant interesseforeninger og involverte offentlige instanser om at personer som oppholder seg i fritidsbåter i utgangspunktet bør benytte flyteutstyr. Flyteutstyr antas å øke overlevelsesmuligheten for personer som faller i sjøen, samtidig som andre faktorer også har betydning for overlevelsesmuligheten. Blant annet er det rimelig å anta at temperatur i vannet, bølgehøyde, sikt, alkoholbruk, svømmeferdigheter og hvorvidt det er flere personer i båten er faktorer som påvirker overlevelsesmuligheten.

Selv om bruken av flyteutstyr er utbredt blant personer som oppholder seg i fritidsbåt, har altså de fleste som omkommer i tilknytning til bruk av fritidsbåt ikke benyttet flyteutstyr. Tiltak som iverksettes for å redusere antall dødsulykker fra fritidsbåt har derfor blant annet fokusert på hvordan man kan øke bruken av flyteutstyr. Diskusjonen har i hovedsak omhandlet hvorvidt et påbud er det mest hensiktsmessige tiltaket for å øke bruken av flyteutstyr, eller om det i stedet bør satses på holdningskampanjer. Mange forhold påvirker behovet for bruk av flyteutstyr, og det kan argumenteres for at båtfører og passasjerer bør ha myndighet til selv å avgjøre dette. Men det faktum at de fleste som drukner ikke benyttet flyteutstyr viser at mange har gjort feilvurderinger angående risiko og bruk av flyteutstyr.¹¹

Mange vil mene at risiko henger nært sammen med behovet for bruk av flyteutstyr. Argumentet er at forhold som innebærer økt risiko for drukning bør tilsi økte sikkerhetstiltak, inkludert bruk av flyteutstyr. Eksempelet som ofte brukes er at behovet for flyteutstyr er mindre i saktegående fartøy som kjører i stille sjø i dagslys og med flere personer i båten, enn i hurtigkjørende fartøy i urolig sjø i mørket og med kun én person i båten. På den annen side skjer det også dødsulykker fra fritidsbåt i situasjoner der risikoen kan betegnes som lav.

Fra enkelte fremholdes det at påbudet om bruk av flyteutstyr er lite treffsikkert dersom formålet er å bidra til færre dødsulykker. Argumentet er at ulykkesstatistikken fra Sjøfartsdirektoratet, og en nærmere analyse av denne så langt registrerte data tillater, indikerer at de aller fleste dødsulykkene har forekommet i situasjoner der den forulykkede ikke var underlagt påbudets virkeområde. Dette har sammenheng med at dødsulykkene har skjedd i havnebasseng eller i forbindelse med på- eller avstigning fra båten, altså når båten har ligget i ro. Det argumenteres altså for at statistikken både er mangelfull og brukes feil. Dette er uheldig både fordi det i første omgang medfører feilaktig informasjon til myndigheter og befolkning om de faktiske risikofaktorene ved bruk av fritidsbåt, og i neste omgang fordi det kan medføre at feilaktige og lite hensiktsmessige tiltak settes inn for å bidra til å redusere antall dødsulykker.

¹¹ Sjøfartsdirektoratet (2012): Rapport om sikkerhet ved bruk av fritidsbåt, side 66

Det er også et samfunnsøkonomisk aspekt ved bruk av flyteutstyr. Flyteutstyr gjør det lettere å lokalisere personer som er forulykket på havet. Dette innebærer at selv om flyteutstyret ikke forhindrer dødsulykken, så vil redningsmannskaper raskere kunne finne den forulykkede. Dette sparer samfunnet for kostnader ved lete- og redningsaksjoner, og vil også bidra til å minske den psykiske belastningen for pårørende.

3.4 MANGLENDE FAKTAGRUNNLAG FOR PÅBUDET

Et grunnleggende problem med påbudet, inkludert dets avgrensinger og unntak, er manglende kunnskap om årsaker til og omfang av dødsulykker direkte knyttet til fritidsbåter og manglende bruk av flyteutstyr. Påbudet bør ha som formål å bidra til å redusere antall dødsulykker, og dette krever at påbudet omfatter de situasjoner som leder til slike ulykker. Ettersom det mangler et helhetlig kunnskapsgrunnlag er det vanskelig å sikre at påbudet har en slik innretting. I tillegg til å være hensiktsmessig innrettet må påbudet etterfølges for å kunne forvente å medføre en effekt.

Samtidig finnes det flere datakilder som et stykke på vei belyser denne tematikken. Politiet, Sjøfartsdirektoratet, Redningsselskapet, Hovedredningssentralen, Norsk Folkehjelp og andre aktører fører ulike oversikter over ulykker av denne typen.

En særlig viktig kilde er Sjødirektoratets statistikk for omkomne i fritidsbåtulykker. Sjøfartsdirektoratet samler informasjon om dødsulykker primært ved hjelp av medieovervåkning. Ulykker registreres løpende i en egen database. Hvert halvår sendes uttrekk av databasen til politidistriktene for kommentarer og presiseringer. Politiet bidrar med tilleggsinformasjon og eventuelle nye ulykker som ikke har blitt fanget opp i media. Fra midten av 2015 har direktoratet mottatt jevnlig datauttrekk fra hovedredningssentralen. Dødsulykker i disse uttrekkene sjekkes opp mot databasen, hvilket bidrar til å fange opp eventuelle ukjente hendelser.

Alle dødsulykker i forbindelse med bruk av fritidsbåt i norsk territorialfarvann registreres av Sjøfartsdirektoratet. Dette innbefatter også ulykker i forbindelse med ombord- og ilandstigning, men ikke fall fra brygge. I enkelte hendelser kan det være vanskelig å avgjøre om hendelsen skal registreres da hendelsesforløp ikke er kjent. Slike tilfeller vurderes fra sak til sak.

Databasen inneholder til dels informasjon om båttype, geografisk område, hvorvidt flyteutstyr ble benyttet og til dels andre omstendigheter for ulykken. Det er dermed i noen grad mulig å danne seg et bilde av om dødsulykkene kunne vært forhindret ved å følge påbudet om bruk av flyteutstyr. Enkelte dødsfall kan med sikkerhet sies å ikke ha sammenheng med fravær av flyteutstyr, fordi drukning ikke var dødsårsaken. Dette gjelder blant annet dødsfall som følge av kullsforgiftning i båt og som følge av skader fra kollisjon. En rekke andre drukningsulykker som fanges opp av statistikken har skjedd når båten har ligget i ro, enten fortøyd eller i åpent vann. Ombord-/ilandstigning og fortøyning av båten, samt fiske fra båt som ligger i ro, synes å være omstendighetene rundt en betydelig andel av ulykkene som omfattes av statistikken. Ettersom påbudet om bruk av flyteutstyr ikke gjelder når fritidsbåten ligger i ro, er en etterlevelse av påbudet ikke egnet til å forhindre denne type ulykker. Personen er imidlertid underlagt påbudet når båten er i fart på vei til stedet der personen stopper båten for å fiske, og fjerning av flyteutstyret krever en aktiv handling fra personen i den aktuelle situasjonen. Interessenter argumenterer på dette grunnlag for at personer som stopper fritidsbåten for å fiske kan

være tilbøyelige til å beholde flyteutstyret på, slik at vestbruk i forbindelse med fiske fra fritidsbåt likevel kan forventes å øke som en følge av etterlevelse av påbudet.

For en stor andel av dødsulykkene som skjer fra fritidsbåt er det utfordrende å få detaljert klarhet i årsakene til ulykken, fordi den forulykkede var alene i båten da ulykken skjedde og fordi ingen øvrige personer har observert selve ulykkessituasjonen.

Norsk Folkehjelps statistikk for drukningsulykker totalt viser at de fleste ulykkene skjer ved fall fra land. I 2015 omkom totalt 102 personer som følge av drukning. Dette var en nedgang fra 115 i 2014.

Den norske redningstjenesten utføres gjennom et samarbeid mellom det offentlige, frivillige hjelpeorganisasjoner og private selskaper. Hovedredningssentralen har det overordnende operative ansvaret ved søk og redningsaksjoner, og har registrert 10 428 utrykninger knyttet til fritidsbåter de seneste fem årene.

Norsk Folkehjelp innhenter og publiserer drukningsstatistikk som omfatter drukning generelt, uavhengig av om dette skjer i forbindelse med bruk av båt eller ikke. Kategoriene «Seilbrett/rafting», «Kano/kajakk» og «Fritidsbåt» benyttes som årsakskoder, men også andre årsakskoder kan tenkes å dekke hendelser som er knyttet til bruk av fritidsbåt. Antall hendelser registrert av Norsk Folkehjelp direkte knyttet til fritidsbåt er med ett unntak konsekvent lavere enn Sjøfartsdirektoratets statistikk. Gjennomsnittlig i perioden 2006-2015 er det registrert 27 omkomne i året. En del av forskjellen kan trolig forklares ved at Sjøfartsdirektoratet registrerer omkomne på fritidsfartøy generelt, inkludert andre årsaker enn drukning, eksempelvis forgiftning og hypotermi.

Flere av informantene argumenterer for at det bør etableres obligatoriske sjøundersøkelser (ulykkeskommisjon) for fritidsbåtulykker, tilsvarende ordningen for fartøy i næringsvirksomhet. Dette vil innebære en grundig undersøkelse av slike ulykker, og medføre kompetansebygging blant annet knyttet til årsakene til ulykkene. Denne kompetansen kan i neste omgang medvirke til mer treffsikre tiltak for økt sjøsikkerhet. Tiltaket vil kreve bevilgning av nødvendige ressurser. Siden 2009 har Statens havari-kommisjon for transport hatt anledning til å granske fritidsbåtulykker, men reelt sett gjøres dette i svært få tilfeller på grunn av ressursituasjonen.

3.5 FLYTEVESTPÅBUDET - ANALYTISKE PERSPEKTIVER

I dette delkapittelet drøfter vi flytevestpåbudet i lys av teori og praksis om lovers virkninger. Formålet er å drøfte flytevestpåbudets utforming opp mot analytiske forutsetninger for at en lov skal kunne ha virkninger. Lovers virkninger er også avhengig av den samfunnsmessige konteksten. Vi drøfter derfor også flytevestpåbudet i rettssosiologisk perspektiv. Kapitlet er en teoretisk analyse av flytevestpåbudets virkninger. Vi konkluderer for hver problemstilling.

3.5.1 Forutsetninger for flytevestpåbudets virkning

Ikke alle lover virker eller er ment å virke

Generelt er det ikke noen automatikk i at opprettelse og ikrafttreden av en lov fører til at den virker i tråd med intensjonene som la til grunn for å etablere den. Flere klassiske norske rettssosiologiske

studier indikerer ganske begrensede virkninger av lovene. Det er heller ikke alle av lovene som egentlig er ment å virke (Andenæs 2005: 588-589¹²):

«En ting er at noe lovreguleres. Men vi ser ofte at lovregulering får små eller begrensede virkninger. Da er det ikke rare rettsliggjøringen vi har med å gjøre. I retts sosiologien snakker vi om symbolvirkning av lover. Vilhelm Auberts undersøkelse av pris- og konkurranseavgivning på 1940-tallet er et godt eksempel: Lovgivningen fikk minimale konsekvenser, og ifølge Aubert var arbeiderbevegelsen fornøyd fordi de fikk en lov, og de borgerlige var fornøyd fordi man hadde fått en lov som ikke virket (Aubert 1950¹³). Langt på vei ga bushjelpundersøkelsene det samme resultatet»

Forutsetter kunnskap om flytevestpåbudet

Når lovers virkninger skal undersøkes er det viktig å undersøke hvilke forutsetninger som må være tilstede for at loven skal kunne ha betydning. En grunnleggende forutsetning for at en lov skal virke i praksis, er at pliktsubjektene for loven har informasjon om loven og kunnskap om dens virkeområde (Brekke 2008¹⁴ og Aubert 1976, side 128¹⁵). Vista Analyse (2014)¹⁶ peker også på at informasjon og kunnskap om loven og lovtekstene er en særlig viktig forutsetning for at loven skal kunne ha virkninger:

«En forutsetning for å oppnå virkninger er at målgruppene som omfattes av loven er kjent med at den eksisterer. Forutsetning for slik kunnskap er avhengig av at informasjon om en lov når ut til og treffer målgruppene som omfattes av loven» (Vista Analyse 2014: 25).

Det er ganske innlysende at dersom en regel skal ha virkning, må de som skal følge regelen ha kunnskap om den. Det medfører imidlertid ikke at folk må vite at det er en egen regel i småbåtloven. Poenget er at man må vite om kjernen i regelens innhold. Pliktsubjektene trenger ikke å ha lest loven. Effekten er den samme om naboen har fortalt om regelen eller om den er formidlet i avis eller på TV. Når det gjelder flytevestpåbudet er det viktig å merke seg den *høye kunnskapen* om påbudet (i 2016 rapporter om lag 80 prosent å kjenne til påbudet). Vi kan i alle fall slå fast at mangel på kunnskap om flytevestpåbudet ikke kan være en vesentlig hindring for flytevestpåbudet virkning, i alle fall ikke generelt i målgruppen. Flytevestpåbudet og kunnskapen om dette skiller seg dermed trolig fra kunnskap om en rekke andre rettsregler. Tidligere undersøkelser av kunnskap om regler blant folk flest, har funnet lav kunnskap om rettsregler (Mathiesen 2011¹⁷ og Oxford Research 2015¹⁸).

¹² Andenæs, Kristian (2006). Om maktens rettsliggjøring og rettsliggjøringens maktpotensial i Tidsskrift for samfunnsforskning (4), side 587- 600.

¹³ Aubert, Vilhelm (1950), Priskontroll og rasjonering. En retts sosiologisk forstudie. Oslo: Skrivemaskinstua.

¹⁴ Brekke, Åge (2012): Evaluering av lovgivning. I Evaluering i teori og praksis

¹⁵ Aubert, Vilhelm (1976), Rettens sosiale funksjon. Oslo: Universitetsforlaget.

¹⁶ Vista Analyse (2014): Evaluering av forbudet mot kjøp av seksuelle tjenester. Rapport 30/2014

¹⁷ Mathiesen, Thomas (2011): Retten i Samfunnet, En innføring i retts sosiologi. Oslo: Pax Forlag

¹⁸ Oxford Research (2015): En kartlegging av hvordan fire lover forstås og virker i praksis

Båteiere kjenner til flytevestpåbudet. Det skyldes trolig at påbudet er enkelt forståelig og konkret. Dessuten har det vært mye mediaoppmerksomhet rundt innføringen av påbudet. Flytevestpåbudet er ganske enkelte lett å kommunisere og lett å forstå. Oxford Research konkluderer med at flytevestpåbudet er et påbud som er lett å forstå. Vi finner at flytevestpåbudet i stor grad er kjent. Den første forutsetningen for at flytevestpåbudet skal kunne bidra til økt sjøsikkerhet er oppfylt.

Kunnskap endrer holdninger til bruk av flytevest?

I utgangspunktet antar vi at økt kunnskap gir økt mulighet for holdningsendring. Vista Analyse (2014)¹⁹ argumenterer for at det er en sammenheng mellom kunnskap og virkninger til loven:

Kunnskaper og virkninger antas å henge sammen: Jo mer omfattende målgruppenes kunnskaper er, desto større blir virkningene av loven. Kunnskap er derfor en sentral variabel. Vista Analyse (2014: 29)

Når det gjelder flytevestpåbudet, er det grunn til å problematisere den generelle sammenhengen mellom kunnskap om flytevestpåbud og holdninger til bruk av flytevest. Siden flytevestpåbudet i noen grad griper inn i etablerte oppfatninger om sikkerhet og bruk av båt, kan en teoretisk forvente en viss motstand i visse subkulturer, på tross av den utbredte kunnskapen om flytevestpåbudet. Retts sosiologien viser at lovregler og særlig regler som regulerer inn i en etablert sosial praksis, kan ha ulik virkning for ulike deler av målgruppen (Mathisen 2011)²⁰. Det er teoretisk grunn til å anta at ulike grupper har ulik holdning til bruk av flytevest og at holdningen til bruk av flytevest er kontekstavhengig (ulike brukssituasjoner). Yngre båtbrukere er vokst opp med og sosialisert inn i bruk av flytevest (undersøkelser viser stor bruk av flytevest for yngre), mens eldre i mindre grad har internalisert normer om bruk av flytevest. Båtførerprøven har nok også bidratt til økt fokus på sikkerhet og bruk av flytevest blant yngre personer.

En utfordring for flytevestpåbudet når det gjelder holdninger og adferdsendring, er at flytevestpåbudet i realiteten regulerer svært ulike typer båter og ulike faresituasjoner. Flytevestpåbudet gjelder generelt uavhengig av konkrete andre risikomomenter som årstid, havtemperatur, vær og farvann. En annen utfordring når det gjelder holdningsendring av flytevestpåbudet, er om flytevestpåbudets konkrete utforming oppfattes å være fornuftig. Selve lovens utforming og begrunnelse er det grunn til å anta har betydning for om loven påvirker holdningene til flytevestpåbudet. Dersom flytevestpåbudet i liten grad samsvarer med folks opplevelse av risiko og berettigelsen av et påbud, er det grunn til å anta mindre grad av holdningsendring på kort sikt. En mulig utfordring kan her være vilkåret om under 8 meter og kunnskapsgrunnlaget om ulykkesrisiko. Er det samsvar med lovgivers antakelser og folk flest sin opplevelse av risiko?

¹⁹ Vista Analyse (2014): Evaluering av forbudet mot kjøp av seksuelle tjenester. Rapport 30/2014

²⁰ Mathiesen, Thomas (2011): Retten i Samfunnet, En innføring i retts sosiologi. Oslo: Pax Forlag

Oxford Research konkluderer med at flytevestpåbudet kan være egnet til å påvirke holdninger og også adferd, særlig på sikt (Skog 2006²¹, Mathiesen 2011²², Vista analyse 2014²³). Oxford Research argumenterer for at det er grunn til å tro at graden av holdningsendringer vil variere innenfor målgruppen etter alder, kjønn og tidligere bruk av flytevest. Flytevestpåbudet er en typisk «ordensforskrift», men det regulerer et område der ulike sosiale normer for riktig vurdering av sikkerhetsutstyr og båtadferd i betydelig grad allerede finnes. I lav fart med sørlandssnekka i fint sommervær har det nettopp ikke vært et sosialt krav om bruk av flytevest. Oxford Research finner at hvor legitimt flytevestpåbudet oppfattes, vil ha betydning for den holdningsskapende effekten. Oxford Research vil videre poengtere at flytevestpåbudet på sikt er egnet til også å påvirke etablerte sosiale normer siden bruk og ikke-bruk av flytevest er lett observerbar.

3.5.2 Kontroll og sanksjoner

Kunnskap og holdninger er ikke alltid nok for at påbud etterleves. Det kan ligge ulike virkemidler i loven, og adferdsregulering og konflikthåndtering er to hovedkategorier. Innenfor disse har man *primarnormer* som for eksempel kan gå ut på å gi personer rettigheter eller pålegge dem plikter, å påby eller forby bestemte handlinger eller en bestemt atferd, eller å gi ytelser. Videre har man *sanksjonsnormer* som kan gå ut på å ilegge administrative sanksjoner eller å straffe. Påbudet om bruk av flyteutstyr gir plikter (bruk av flytevest) for alle personer som oppholder seg på de fritidsbåter som omfattes av påbudet under nærmere gitte situasjoner (båt i fart).

Lover som styringsvirkemiddel er ment å endre personers adferd (adferdsaddisjonalitet). Et vanlig synspunkt er at dersom en lov skal ha en adferdsendrende virkning, bør den ha en sanksjonsmulighet. I proposisjonen fra departementet, Prop. 51 L (2014-2015)²⁴, ble betydningen av sanksjoner og effektiv kontroll understreket. Departementet bemerket at et generelt påbud kan føre til en uthuling og manglende respekt for regelverket om det ikke følger med en markant økning av kontrollapparatet. Det fremsto som usikkert hvor mange flere som ville benytte flyteutstyr om det ble påbudt, særlig tatt i betraktning av at risikoen for å bli utsatt for en kontroll er liten. Departementet påpekte at daværende ressursnivå til kontroll gjør det vanskelig å håndheve et eventuelt generelt påbud.²⁵ Behandlingen i Stortinget peker i retning av at påbudet i mindre grad er ment å være kriminaliserende og en sterk økning av kontrollaktiviteten er ikke ønsket²⁶.

I strafferettsteorien er den en omfattende diskusjon om straffens allmennpreventive virkning. Mye av den kriminologiske og retts sosiologiske forskningen har imidlertid betydelige metodiske svakheter (Skog 2006). Den allmennpreventive virkningen av straff som sanksjon er også vanskelig å undersøke. Det er ikke en generell kriminologisk teori som kan gi svar på sanksjoners betydning generelt. Den kriminologiske forskningen kan likevel gi argumenter for mulige virkninger og peke på noen forutsetninger for at sanksjoner skal være effektive. Det er grunn til å anta en viss allmennpreventiv effekt av

²¹ Skog, Ole Jørgen (2006): Skam og skade. Noen avvikssosiologiske temaer. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS

²² Mathiesen, Thomas (2011): Retten i Samfunnet, En innføring i retts sosiologi. Oslo: Pax Forlag

²³ Vista Analyse (2014): Evaluering av forbudet mot kjøp av seksuelle tjenester. Rapport 30/2014

²⁴ Prop. 51 L (2014-2015) Endringer i småbåtloven (påbud om bruk av flyteutstyr i fritidsbåter)

²⁵ Ibid, side 9-10

²⁶ Inst. 2015 L (2014-2015) Innstilling fra næringskomiteen om endringer i småbåtloven (påbud om bruk av flyteutstyr i fritidsbåter) Prop. 51 L (2014-2015)

sanksjoner. Retts sosiologiske studier viser imidlertid at *oppdagelsesrisikoen* har stor betydning for etterlevelsen av lover med påbud som har sanksjoner, særlig gjelder dette for handlinger som i betydelig grad er rasjonelle (Skog 2006²⁷). Generelt vil handlinger som er preget av rasjonalitet og økonomisk vinning være betydelig avhengig av kontrollaktivitet²⁸.

Et eksempel som indikerer en viss effekt av sanksjoner og kontroll, er innføringen av bilbeltebruk i Sverige og Norge. Ved innføringen av bilbeltepåbudet i Norge var det bare et påbud uten sanksjon. Beltebruken økte fra 40 prosent til 58 prosent utenfor tettbygde strøk og fra 15 prosent til 26 prosent i tettbygde strøk. Effekten at påbudet var der, men ikke særlig sterk og effekten syntes å avta over tid. I Sverige valgte man å innføre bilbeltepåbudet sammen med at man allerede fra starten ila bot for overtredelse av påbudet. I Sverige steg beltebruken fra 30 prosent til 80 prosent. (Skog 2006: 291²⁹). Skog (2006³⁰) legger til grunn at virkninger av påbud trolig er avhengig av at folk kjenner påbudet og at folk *tror* oppdagelsesrisikoen er stor. Det er den opplevde oppdagelsesrisikoen som har betydning, ikke den faktiske.

Oxford Research mener at flytevestpåbudet bør ha en sanksjonsmulighet. Oxford Research vil peke på at det er grunn til å anta en viss allmennpreventiv effekt av sanksjoner. Etter Oxford Researchs vurdering bør kontrollaktiviteten ta utgangspunkt i at *oppdagelsesrisikoen* har stor betydning for etterlevelsen av lover med påbud som har sanksjoner, særlig gjelder dette for handlinger som i betydelig grad er rasjonelle (Skog 2006³¹).

Samtidig vil Oxford Research peke på noen utfordringer med sanksjoner og kontroll av flytevestpåbudet. Antakelig vil kontroll i seg selv isolert sett være effektivt for å øke bruken av flytevest på kort sikt. Men en omfattende kontrollaktivitet kan også tenkes å få en del *utilsiktede virkninger*. Den kriminologiske forskningen indikerer at *forholdsmessighet* mellom handlingens opplevde alvorlighet og sanksjon er meget sentralt i folks vurdering av sanksjoners legitimitet (Olaussen 2014³² og Olaussen 2013³³). Det er også grunn til å vurdere om omfattende kontrollaktivitet kan svekke politiets omdømme og tillit. Vil bruk av samfunnets knappe ressurser til kontroll av flytevestpåbud bli oppfattet som hensiktsmessig og legitimt? Oxford Research finner på denne bakgrunn at det vil være meget viktig å finne en balanse mellom effektiv kontroll (reell oppdagelsesrisiko) på den ene siden, og på den andre siden unngå at kontrollaktiviteten oppleves som ikke-legitim bruk av samfunnets ressurser.

3.5.3 Tilsiktede og utilsiktede virkninger

Man forventer visse gevinster for individer eller samfunnet i de situasjonene hvor det finnes lovregulering. Samtidig har lovregulering også ulemper og kostnader, for eksempel kostnader i forbindelse med offentlige myndigheters håndhevelse og forvaltning, ressursbruk og bryderi i forbindelse med

²⁷ Ibid.

²⁸ Skog, Ole Jørgen (2006): Skam og skade. Noen avvikkssosiologiske temaer. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid.

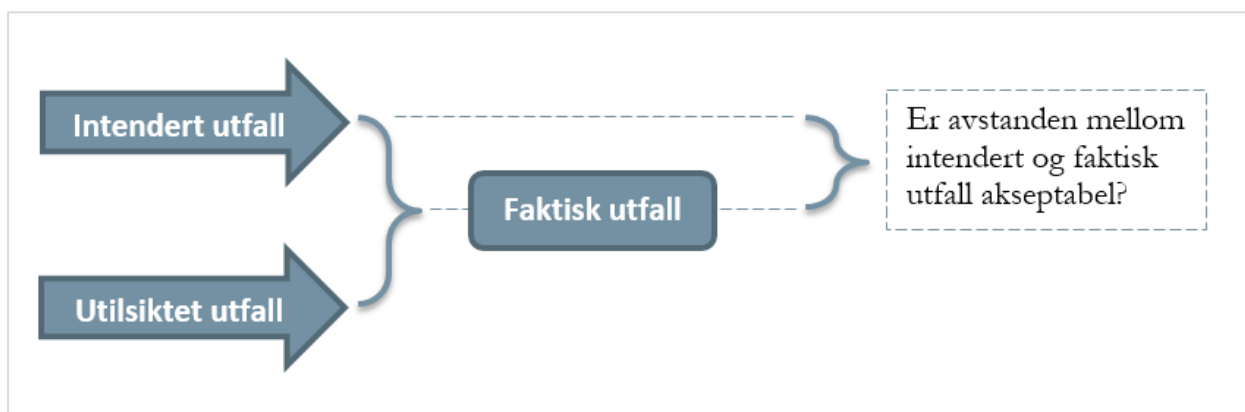
³² Olaussen, Leif Petter (2014). Concordance between Actual Level of Punishment and Punishments suggested by Lay People - but With less use of Imprisonment. Bergen Journal of Criminal Law & Criminal Justice. 2(1), s 69- 99.

³³ Olaussen, Leif Petter (2013). Hva synes folk om straffenivået? En empirisk undersøkelse. Novus Forlag.

rapporteringskrav og andre plikter som stilles til private aktører, og ulempen ved å begrense folks frihet til å foreta handlinger slik de selv ønsker. Det er derfor viktig å spørre seg om innføring av en lovregulering faktisk fører til at samfunnsmålene nås og de tilsiktede målsetningene (intendert utfall) realiseres. I tillegg ønsker man ofte å vite om loven er utformet slik at målsetningene kan oppnås (gitte gevinster kan tas ut) samtidig som ulempene ikke blir større enn nødvendig. Det er videre svært viktig å undersøke mulige *utilsiktede utfall* som påbudet kan gi.

I samfunnsvitenskapelige studier av resultater og effekter skiller man som regel mellom intenderte og utilsiktede utfall. Utilsiktede utfall er som regel vanskelig å kontrollere, med mindre det er tatt eksplisitt høyde for dem ved utformingen av tiltaket – eller i dette tilfellet, påbudet. Summen av tilsiktede og utilsiktede utfall vil utgjøre det faktiske utfallet av påbudet. Dette må ses opp mot målsetningene.

Figur 2: Om intenderte og utilsiktede utfall



Kilde: Oxford Research

Evalueringen analyserer i hvilken grad eventuelle endringer i ulykker eller holdninger kan knyttes til påbudet. Et sentralt prinsipp i analysen er derfor addisjonalitetsbegrepet. Det finnes tre typer addisjonalitet:

- **Innsatsaddisjonalitet;** denne angir i hvilken grad påbudet fører til noe nytt, her bruk av flytevest. Denne typen addisjonalitet vil være relevant i arbeidspakken om økt sikkerhet.
- **Resultataddisjonalitet;** denne angir i hvilken grad resultatene er kommet som en konsekvens av påbudet, her færre dødsulykker og økt sjøsikkerhet. Også denne typen addisjonalitet vil være relevant i arbeidspakken om økt sikkerhet.
- **Adferdsaddisjonalitet;** denne typen handler om i hvilken grad det oppstår forskjeller og endringer i mottakers adferd (og holdninger) som kan tilskrives flytevestpåbudet. I arbeidspakken om holdningsendringer vil benytte oss av dette addisjonalitetsbegrepet.

I stor grad baserer alle typene av addisjonalitet seg på to forhold; 1) det kontrafaktiske forholdet knyttet til hva som ville skjedd uten tiltaket og 2) hvilke effekter tiltaket har hatt. Med utgangspunkt i disse forholdene kan alle tre formene for addisjonalitet avledes

Et annet aspekt er at en lov må virke en viss tid for å få virkning, ettersom det tar tid å «institusjonalisere» kunnskap og kjennskap til nye praksismetoder og regelverk. De forventete resultatene av påbudet er først og fremst holdningsendringer, som igjen antas å kunne påvirke adferd. Selv om pliktsubjektene kjenner påbudet, er det ikke sikkert at reglene følges. Det kan være mange grunner til dette. Det er heller ikke sikkert at en holdningsendring fører til endret adferd.

Hvilken betydning kan så flytevestpåbudet ha for bruk av flytevest og ulykker? Det er samlet sett grunn til å forvente at den isolerte effekten av selve flytevestpåbudet på bruken av flytevest (adferdsaddisjonalitet og resultataddisjonalitet) er begrenset siden mange allerede brukte flytevest før påbudet. Poenget er at siden mange allerede bruker flytevest, er det en relativt liten andel av pliktsubjektene som vil øke bruken av flytevest på grunn av selve påbudet. Det er generelt en forventning om marginale effekter (antall), men effektene kan likevel være svært viktig.

Utsiktede virkninger kan være både positive og negative. Poenget er at virkningene ikke er intenderte. Lover griper ofte inn og påvirker individers adferd på måter som lovgiver ikke har tenkt på eller forutsatt (i det minste ikke eksplisitt beskrevet i forarbeidende). Et godt eksempel er innføring av den såkalte barnehagegarantien. I forarbeidende til lovforslaget ble det antatt at innføringen av en barnehagegaranti med skjæringstidspunkt 1. september ikke ville noen vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser:

«Forslaget om rett til barnehageplass er generelt ikke ventet å ha særlige økonomiske og administrative konsekvenser» [...]. Ot.prp. nr. 52 (2007-2008)³⁴.

Hva skjedde? Det er åpenbart at den såkalte barnehagegarantien har fått vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser. Ifølge Jon Christian F. Nordrums innlegg på evalueringskonferansen i 2015 har barnehagegarantien fått følgende virkninger:

- Betydelig private og kommunale investeringer
- Endring i fødselstidspunkt
- Bemanningsutfordringer
- Vanskeligere å få barnehageplass for høst-barn
- Økt yrkesdeltakelse
- Endring i alderssammensetningen i barnegrupper

Man skal være relativ «romslig» for å betegne disse virkningene som «ikke særlige økonomiske og administrative» konsekvenser. Dette gir et eksempel på at utsiktede effekter kan være viktige.

Hvilke mulige utsiktede effekter kan man anta som en følge av flytevestpåbudet? Det kan tenkes at flytevestpåbudet får noe uintenderte konsekvenser. Disse behandles i neste kapittel.

³⁴ Ot.prp. nr. 52 (2007-2008) Om lov om endringer i barnehageloven (rett til plass i barnehage), side 36

4. Økt sikkerhet

Påbudet om bruk av flyteutstyr har som formål å medføre økt sjøsikkerhet, ved at en større andel personer i fritidsbåt bruker flyteutstyr, og at det skjer færre dødsulykker fra fritidsbåt som en konsekvens av dette.

4.1 SJØSIKKERHETSMESSIGE KONSEKVENSER

4.1.1 Intenderte virkninger

Færre dødsulykker

Det kan ikke påvises en nedgang i antall dødsulykker fra fritidsbåt i forbindelse med innføringen av påbudet 1. mai 2015. Antall dødsulykker økte fra 28 til 37 fra 2014 til 2015. Av de 37 dødsulykkene i 2015 skjedde 34 etter innføringen av påbudet.

En eventuell årsakssammenheng mellom påbudet og dødsstatistikken vil ventelig først kunne påvises eller sannsynliggjøres etter en noe lengere virkeperiode for påbudet, og da på grunnlag av et bredere datatilfang.

Økt bruk av vest

Sammenlignet med situasjonen før innføringen av påbudet er det forekommet en økning i bruk av flyteutstyr etter at påbudet ble innført. Dette støttes av uttalelser fra aktører med tilstedeværelse på sjøen og av TNS Gallups undersøkelse fra februar 2016. Effekten av den økte bruken kan imidlertid ikke utelukkende tilskrives påbudet. Den økte bruken henger til dels sammen med et ønske om å være lovlydig, men er også en følge av den storstilte mediedekningen i kjølvannet av innføringen.

Økningen har imidlertid ikke skjedd i de delene av befolkningen som oftest omkommer ved bruk av fritidsbåt. Dette betyr at påbudet, selv om det ser ut til å ha god holdningsskapende virkning på befolkningen som helhet, ikke i like stor grad ser ut til å treffe den målgruppen som har størst risiko for å omkomme ved bruk av fritidsbåt. Holdningsendringene diskuteres ytterligere i neste kapittel.

Erfaringer fra andre land

I ni år har redningsvester vært påbudt i delstaten Victoria i Australia. Australske forskere har undersøkt følgene av påbudet, og mener at resultatene deres støtter et universelt vestpåbud for fritidsbåter³⁵. Undersøkelsen viste sterk nedgang i registrerte dødsulykker fra fritidsbåter etter innføringen av påbudet. I Victoria gjaldt påbudet fritidsbåter opptil 4,8 meter, ettersom båttypen av den størrelsen er mer sårbare for kantring. I slike båter må alle som er på dekk ha på seg redningsvest når båten er i fart. Før påbudet måtte man ha nok vester til alle ombord, mens barn under ti år måtte ha på seg vesten. Passasjerer på større båter fra 4,8 til tolv meter er pålagt å ha på seg vest når det er regnet som farligere å være på sjøen, for eksempel om natten eller om de er alene i båten. En studie av australske forskere

³⁵ Effectiveness of the 2005 compulsory personal flotation device (PFD) wearing regulations in reducing drowning deaths among recreational boaters in Victoria, Australia, Lyndal Bugeja m.fl., 2014, referert til på forskning.no "Svært effektivt med påbud om redningsvest, mener forskere", 26.06.2014

viser at vestbruken ble nesten tredoblet etter påbudet, fra 22 til 63 prosent. Antall dødsfall gikk ned i mange grupper, som alle de fleste typer motorbåter, seilbåter og fritidsbåter³⁶.

4.1.2 Uintenderte virkninger

I kartleggingen er det fremkommet synspunkter om at flytevestpåbudet kan bidra til feil bilde av risiko. Det kan på den ene siden medføre mindre bruk av sjøen som rekreasjonsområde eller det kan i verste fall bidra til mindre fokus og forståelse for andre risikofaktorer.

I intervjuene er det en del som oppfatter påbudet som for inngripende. Argumentet er at flytevestpåbudet svekker rettsfølelsen fordi det treffer «urettferdig» i forhold til båtbrukere som ikke er omfattet av påbudet, men som i praksis utgjør en like stor eller større fare. Flere mener også at det er uheldig å kriminalisere mangel på vestbruk, og at holdningsarbeid er et bedre alternativ enn et påbud. Det nevnes også at påbudet båndlegger for mye ressurs i politiet og dermed forskyver fokus fra mer farlige områder på sjøen.

I intervjuene er det også noen som hevder at en utilsiktet effekt er at flytevestpåbudet først og fremst har en funksjon som politisk handling (symbollov). Flytevestpåbudet kan fungere som et adekvat politisk svar på et faktisk problem (dødsulykker tilknyttet fritidsbåter). Det kan være flytevestpåbudet ikke er det riktige svaret på det faktiske problemet, eller bare er en del av det riktige svaret. Det er en viss risiko for at oppmerksomheten rundt et slikt omstridt påbud kan flytte oppmerksomheten vekk fra andre mulige tiltak for sjøsikkerheten.

Flytevestpåbudet har imidlertid bidratt til å utvikle bedre design for flytevester. Det har altså bidratt til produktutvikling og innovasjon som i utgangspunktet er positivt for forbrukerne og samfunnet. Flytevestpåbudet har videre medført økt etterspørsel etter flytevester. De nye oppblåsbare vestene trenger vedlikehold, og en mulig indirekte og utilsiktet effekt kan være flere defekte vester.

4.2 AVGRENSNINGER I PÅBUDET

Påbudet om bruk av flyteutstyr i fritidsbåt ble innført med avgrensninger hva angår båtens størrelse, hvorvidt båten er i fart eller ligger stille og hvorvidt personene i båten oppholder seg innendørs eller utendørs på båten.

I TNS Gallups undersøkelse (gjennomført på oppdrag fra Maritim avdeling i NFD) fra 2016 ble det spurt om avgrensningene bør være slik de er, eller om påbudet bør utvides. Svarene fremgår av tabellen under.

³⁶ Studien mangler imidlertid en kontrollgruppe eller en referanse for sammenlikning. Det kan ikke utelukkes at andre faktorer, herunder variasjon i båtbruk og innføring av mobiltelefoner kan ha påvirket nedgangen i dødsulykker.

Tabell 3: Avgrensninger i påbudet

	Enig, bør være slik	Uenig, påbudet bør utvides	Vet ikke
Flytevest kreves kun ved båt lengde inntil 8 meter - ikke på større båter	37	56	7
Flytevest kreves kun når båten er i fart - ikke når den ligger stille	46	50	4
Flytevest kreves kun ved utendørs opphold - ikke innendørs	61	34	6
Kilde: TNS gallup			

Et flertall (seks av ti) er uenig i at påbudet ikke bør gjelde på båter lengre enn åtte meter, og ønsker en utvidelse av påbudet. Et tilsvarende flertall støtter kriteriet om at påbudet bør avgrenses til utendørs opphold. Når det gjelder kriteriet om fart deler respondentene seg i to nokså like store grupper. Tendensen er den samme blant aktørene intervjuet i forbindelse med denne evalueringen, men utslagene er betydelig større. Mens det er stor enighet om at avgrensningen knyttet til båtens lengde er uhen-siktsmessig og bør endres, er det ingen av informantene som gir uttrykk for at avgrensningen knyttet til opphold innendørs bør endres. Som i undersøkelsen til TNS Gallup er bildet mer komplekst når det gjelder avgrensningen knyttet til fart.

4.2.1 Båtens størrelse

De fleste dødsulykkene forekommer med åpne båter med *lengde mindre enn åtte meter*, og dette ble derfor betraktet som en fornuftig lengdeanvisning knyttet til påbudet. Majoriteten av fritidsfartøy langs norskekysten er under denne lengden og har ofte lite eller ingen overbygning. Det var også et moment å harmonisere den nye bestemmelsen med andre regler for fritidsbåter. For båter over åtte meter er det eksempelvis krav til båtførerbevis, mens det for båter med lengde mellom 15 og 24 meter er krav til fritidsskippersertifikat (D5L).

Selv om de klart fleste dødsulykker forekommer med båter med lengde mindre enn åtte meter, er det ikke gitt at dette avspeiler varierende risiko for båter henholdsvis over og under åtte meter i lengde. Sjødirektoratets ulykkesstatistikk for 2015 indikerer at det i åtte av 37 (22 prosent) dødsulykker var involvert en fritidsbåt over åtte meter. Dette reflekterer nok grovt regnet den andelen av fritidsbåtene som er over åtte meter i lengde. For eksempel viser TNS Gallups undersøkelse fra 2016 at 68 prosent av respondentene eier/disponerer en båt under åtte meter i lengde, og 17 prosent en båt over åtte meter i lengde (17 prosent svarer «vet ikke»). Kunnskapsgrunnlaget knyttet til ulykkehypighet og båt lengde er imidlertid mangelfullt. Samtidig er det grunnlag for å hevde at avgrensningen knyttet til båtens lengde ikke er godt begrunnet.

Mange informanter peker på at det oppleves urimelig at hurtiggående, åpne rib'er over åtte meter i lengde er unntatt fra påbudet om bruk av flyteutstyr, mens saktegående båter under åtte meter i lengde er underlagt påbudet. Mens enkelte informanter argumenterer for en avgrensning på tolv meter, er flertallets tilbakemelding at avgrensningen knyttet til båtens lengde bør fjernes fra lovbestemmelsen.

Dette innebærer at påbudet blir gjeldende for alle fritidsbåter, det vil si båter inntil 24 meter i lengde som brukes utenfor næringsvirksomhet.

Det faktum at en stor andel av befolkningen opplever avgrensningen som urimelig er uheldig fordi det kan bidra til å undergrave påbudet som helhet. Dette er derfor også et argument for å fjerne denne avgrensningen.

4.2.2 Fart

I fart innebærer at plikten til bruk av flyteutstyr ikke gjelder når båten ligger stille. Ved innføringen av påbudet var vurderingen at det ved aktiviteter som soling og bading vil være lite praktisk å ha på seg flyteutstyr. Fiske fra båt som ligger stille vil følgelig heller ikke være omfattet av påbudet. Det vil ikke være et krav til flyteutstyr der båten forflytter seg kun ved hjelp av strøm i vannet, bølger eller lignende. Heller ikke i tilfeller der båten gjør fart gjennom vannet, men står stille i forhold til land, på grunn av for eksempel strømforhold, vil det ikke være påbudt å bruke flyteutstyr. At båten er i fart betyr i denne sammenhengen at båten har fremdrift fra motor, seil, årer eller lignende.

Enkelte informanter påpeker at påbudet også burde ta hensyn til situasjoner der båten står i ro, men hvor det likevel er høy risiko for drukning. Dette gjelder ikke minst situasjoner der det fiskes eller trekkes garn fra stilleliggende båt til havs eller i en innsjø.

4.2.3 Opphold innendørs på båt

Ordlyden *utendørs* relaterer seg til farepotensialet ved å ha på flyteutstyr i kahytt eller annet lukket område. Videre er hensynet til sikkerhet og komfort lagt til grunn i departementets avveining av hvor påbudet skal gjelde. Med begrepet *utendørs* menes³⁷ alt opphold som skjer utenfor fast lukket overbygning som er del av båtens konstruksjon. Mange fritidsbåter har oppholdsrom, men du er kun innendørs i båten når du er omgitt av tak, faste vegger og dør, altså en værtett lukket overbygning. På båter uten slik overbygning, vil alt opphold regnes som *utendørs*. Kalesje regnes ikke som slik overbygning.

Nær samtlige aktører oppfatter denne unntaket som fornuftig og hensiktsmessig. Risiko for å havne i sjøen ved opphold innendørs er marginal. Et annet moment er at flyteutstyr grunnet oppdrift kan gjøre det vanskelig å ta seg ut av en kantret båt. På Redningsselskapets skøyter er det påbudt å ha på flyteutstyr *utendørs*, og påbudt å ta det av innendørs.

4.3 SANKSJONER

Hvordan ser aktørene og myndighetene på sanksjon og kontroll av flytvestpåbudet? Vi finner noen informanter som mener at det bør være en sanksjonsmulighet og en viss kontroll. Argumentet synes å være at et påbud krever en sanksjonsmulighet. I intervjuene er det også noen kritiske synspunkter når det gjelder sanksjoner av flytvestpåbudet. Et argument vi finner i intervjuene er at dersom det skal være et flytvestpåbud, burde det i alle fall ikke være sanksjonert ved bøter og kontroll av politiet.

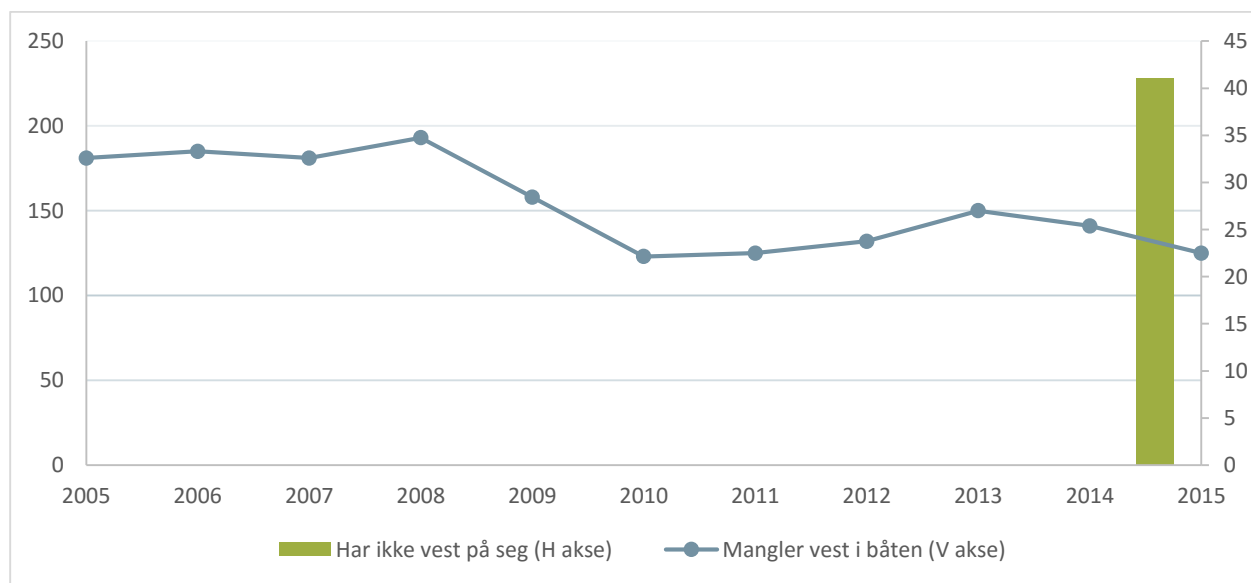
³⁷ Sjøfartsdirektoratet: Veiledning knyttet til vestpåbudet (11. mai 2015)

Informantene mener at det er en for sterk reaksjon å kriminalisere manglende bruk av flytvestpåbud. Dette kan fortolkes som et normativt synspunkt som gjelder *forholdsmessigheten* mellom handling og sanksjon. Nært knyttet til dette argumentet er et synspunkt om at det er manglende samsvar mellom sanksjon av flytevestpåbudet og annen risikoadferd på sjøen, som ikke er kriminalisert. Informantene forteller at det virker svært ulogisk at høy fart, kjøring i mørket og annen risikoadferd ikke sanksjoneres. Herunder nevnes også det ulogiske i at det bare er for båter under 8 meter man skal ha på flytevestpåbud. For informantene er det ikke båtens størrelse som utgjør risikomomentene. Oxford Research fortolker dette som en presisering av argumentet over. Argumentet handler også her om forholdsmessighet mellom handling og reaksjon.

En annen utfordring med håndheving er *praktiske og ressursmessige utfordringer* med å håndheve sanksjonene. POD peker på at håndhevingen trolig ville være noe ulik i ulike deler av landet. Det er ulik grad av dekning med politibåter. Tilgjengelige båter og personell er en begrensning. Den viktigste utfordringen er imidlertid at det oppleves vanskelig å bruke mye ressurser på kontroll av flytevestpåbudet gitt politiets begrensede ressurser og andre kriminalitetsoppgaver. Det kan skape utfordringer med tillit til politiet og den alminnelige anseelse.

Det var en begrenset håndheving av påbudet om bruk av flytevest i 2015. I 2015 gjennomførte politiet omlag 10 780 kontroller. Av disse ble det gitt 166 pålegg om manglende flytemidler. Dette utgjør 1,54 prosent av de kontrollerte.³⁸ Tall fra Statens innkrevingssentral viser at det er en nedgang i forelegg fra politiet i forhold til mangel på vest i båt.

Figur 3: Forelegg fra politiet for manglende vest i båten og manglende bruk av vest (2015)



Kilde: Oxford Research AS | Statens innkrevingssentral kontrollerte.³⁹

³⁸ Sjøfartsdirektoratet (2016): Statistikk fritidsfartøy 2015

³⁹ Ibid.

4.4 UNNTAK FRA PÅBUDET

Det er gjort unntak fra kravene til flyteutstyr i fritidsbåter for organisert idrett og for utleiebåt innenfor et avgrenset område.

Unntaket for idrettsutøvere i organisert idrett vurderes som hensiktsmessig. For flere idretter er unntakene helt essensielle, og sikkerheten ivaretas gjennom andre tiltak (som for eksempel overvåkning, følgebåt m.m.).

4.4.1 Organisert idrett

Kravet om å ha egnet flyteutstyr om bord, og kravet om å ha egnet flyteutstyr på, gjelder ikke i organisert idrett eller konkurranser. Med organisert idrett menes aktiviteter, herunder trening, tilrettelagt i regi av idrettsorganisasjoner som er registrert i Norges Idrettsforbund. Unntaket gjelder der kravene om flyteutstyr vanskeliggjør gjennomføringen eller er åpenbart unødvendig. Idrettsutøvere er unntatt fordi sikkerheten ofte er ivaretatt på andre måter. Den enkelte idrettsorganisasjon kan fastsette nærmere regler om bruk av flyteutstyr ved trening og konkurranse. Det er en forutsetning at idrettsorganisasjonens egne bestemmelser følges.

Idretter som berøres av dette unntaket inkluderer seiling, roing, padling og motorsport. Dette er idretter som har en sterk bevissthet om sikkerhetstiltak, inkludert bruk av flyteutstyr. Utøvelsen av disse idrettene, i særlig grad roing, hemmes i større eller mindre grad av bruk av flyteutstyr. Unntaket for organisert idrett er således et nødvendig og uproblematisk unntak. Reelt sett er drukningsulykker et marginalt problem i utøvelsen av disse idrettene. Forbundene som omfattes av unntaket har strenge sikkerhetstiltak i forbindelse med konkurranse og trening, i form av følgebåt, rutiner for risikovurdering (eksempelvis knyttet til vær- og bølgef forhold), etc. Informantene som har gitt innspill til evalueringen uttrykker støtte til unntaket. Blant organisasjonene som berøres direkte av unntaket er holdningen at det generelle påbudet om bruk av flyteutstyr er positivt, såfremt unntaket opprettholdes.

4.4.2 Utleie av tråbåter og robåter

Kravet om å ha på seg egnet flyteutstyr i fritidsbåter mindre enn åtte meter gjelder ikke om bord i utleiebåter som stilles til disposisjon på små innsjøer eller innenfor et avgrenset område gjennom betjent utleie. Med utleiebåter menes i denne sammenhengen pedalbåter eller robåter. Et avgrenset område er et tydelig oppmerket område på sjøen inntil 500 meter fra land. Med små innsjøer menes innsjø med største flateinnhold på 0.5 kvadratkilometer. Utleiebåter som beskrevet over er unntatt fordi sikkerheten anses tilstrekkelig ivaretatt gjennom nærhet til land og oppsyn fra betjening.

Unntaket ble tatt inn i løpet av arbeidet med lovarbeidet. Hovedbegrunnelsen for unntaket var en antakelse om at risikoen i disse situasjoner er lav. For det første på grunn av nærheten til land og at unntaket gjelder små innsjøer. For det andre ble det også lagt vekt på at unntaket omfatter situasjoner der det er robåter m.m. stilt til disposisjon ved *betjent* utleie av båt. Unntaket er ment å omfatte tilfeller der det er næringsmessig utleie eller utleie gjøres i forbindelse med annen utleievirksomhet. Det betyr at det er en person eller virksomhet som organiserer og drifter utleien. Flytevestpåbudet ble ikke ansett

som hensiktsmessig for disse tilfellene. NFD melder at det hittil ikke har kommet noen forespørsel om tolkning av denne unntaksregelen.

Evaluator vurderer at ethvert unntak fra påbudet bør ha en særlig begrunnelse, i form av vesentlig ulempe ved å benytte flyteutstyr eller åpenbar marginal risiko ved å ikke benytte flyteutstyr. En slik begrunnelse synes ikke å foreligge her, gitt unntakets formulering. Det må antas at opphold i tråbåt eller robåt opp mot 500 meter fra land, som unntaket åpner for, innebærer risiko på et nivå som legitimerer påbud om flyteutstyr. Det forhold at selve utleien av båtene skal være betjent innebærer ikke nødvendigvis tilstrekkelig oppsyn med bruken av båtene. Samtidig vil det nok være eksempler på faktiske situasjoner der utleie av slike farkoster skjer i omgivelser med grunt vann og lav risiko.

5. Holdningsendringer

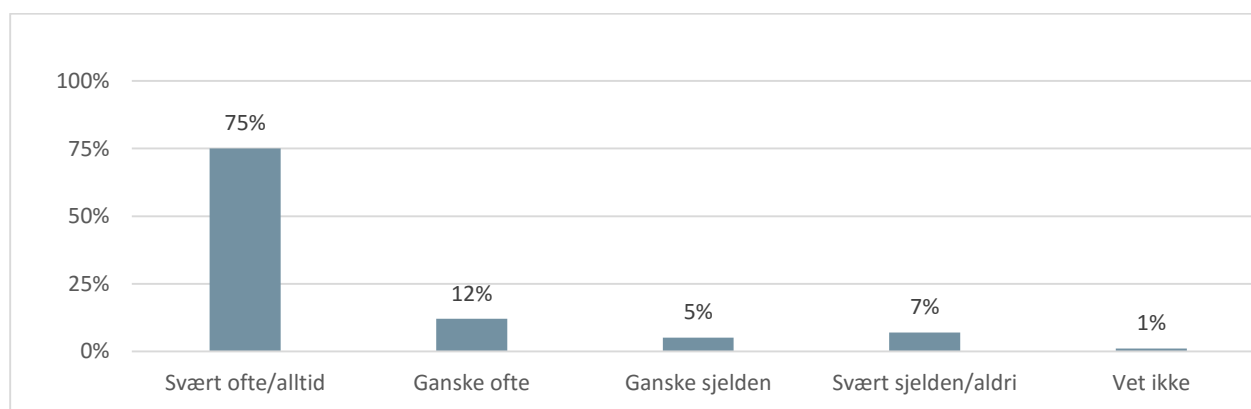
Påbudet om bruk av flyteutstyr og holdningskampanjer er to ulike verktøy for økt bruk av flyteutstyr i fritidsbåter. De to verktøyene støtter opp om hverandre, blant annet ved at påbudet i seg selv kan fungerer holdningsdannende, hvilket er en uttalt målsetting for påbudet. I dette kapittelet belyses holdninger til bruk av flyteutstyr, og påbudets betydning for endringer i holdningene.

Holdninger blir ofte definert som lært tilbøyelighet. Dette innebærer at det som er lært kan avlæres og omlæres. På denne måten kan man si at kunnskap kommer før holdning – og for å få kunnskap må man ha kjennskap. I denne delen av evalueringen ser vi nærmere på relevante gruppers kjennskap, kunnskap og videre mulige holdningsendringer til bruk av flyteutstyr.

5.1 BRUK AV FLYTEUTSTYR

Undersøkelsen fra TNS Gallup fra februar 2016 viser at nordmenn flest som oftest bruker flytevest når de oppholder seg i fritidsbåt. I undersøkelsen ble eier og bruker av båt spurt hvor sjelden eller ofte man bruker flytevest når man er i fritidsbåt. 75 prosent av de spurte bruker vest alltid eller svært ofte.

Figur 4: Spørsmål til eier/bruker båt: Hvor sjelden eller ofte bruker du selv flytevest når du er i fritidsbåt? Prosent.



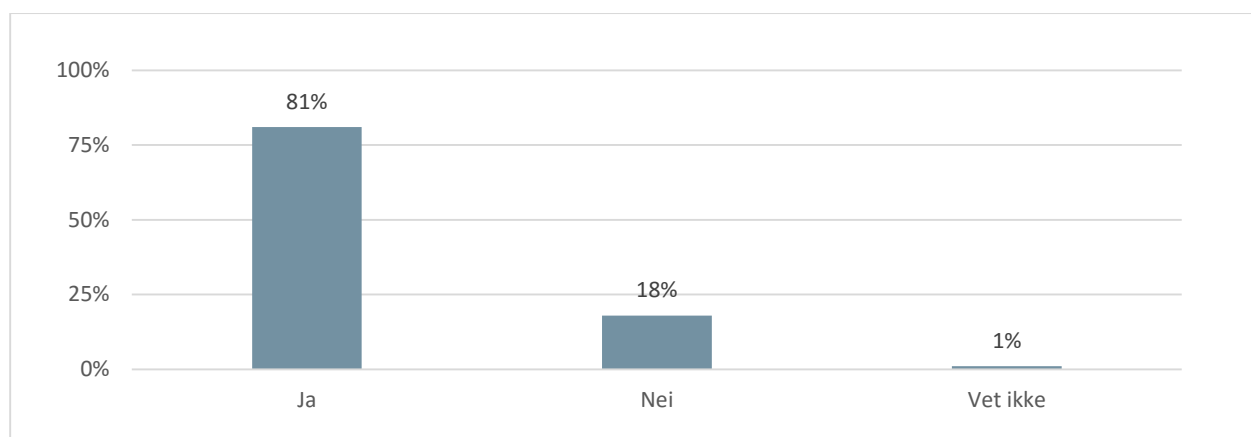
Kilde: TNS Gallup

Det er en viss forskjell i vestbruk mellom ulike aldersgrupper. For eksempel viser undersøkelsen at folk i alderen 20-29 og 45-59 år bruker vest i noe mindre grad enn resten av befolkningen. Vestbruken varierer lite etter type båt. Undersøkelsen viser også at vestbruken er situasjonsbetinget. Det er for eksempel gjengs oppfatning at vest skal benyttes når båten er i fart. Det er imidlertid langt færre som oppgir at de bruker flytevest når båten ligger stille (75 prosent), ved land- og ombordstigning (50 prosent) og ved kai og på brygge (20 prosent). Når det gjelder motivasjonen for å benytte flytevest, oppgir 73 prosent at de bruker vest fordi den gir økt sikkerhet ved uhell, mens åtte prosent av de spurte svarer at de bruker vest fordi det er et påbud.

5.2 KJENNSKAP TIL OG OPPFATNING AV PÅBUDET

Det er høy kjennskap til påbudet i befolkningen. I TNS Gallups undersøkelse svarer 81 prosent at de kjenner til påbudet om bruk av flytevest. Dette bildet støttes av den kvalitative informasjonen som er samlet inn fra interesseorganisasjonene, der den brede mediedekningen og debatten som pågikk i kjølvannet av innføringen av påbudet trekkes frem som en viktig forklaringsfaktor.

Figur 5: I mai i fjor ble det innført påbud om bruk av flytevest i fritidsbåter mindre enn 8 meter. Kjenner du til dette påbudet? Prosent.



Kilde: TNS Gallup

Ut fra rettssosiologisk teori og empiri er det grunn til å anta et samspill mellom påbudet og holdninger til bruk av flyteutstyr i fritidsbåt. Det er flere indikasjoner på at det har skjedd en holdningsendring knyttet til bruk av flytevest etter at påbudet ble innført – mye fordi nordmenn er lovlydige. Berørte interesseorganisasjoner er i overveiende flertall positive til påbudet, om enn kritiske til påbudets avgrensing. Flere peker at påbudet har bidratt til økt bevissthet om bruk av flyteutstyr og sjøsikkerhet generelt, og rapporterer at det observeres økt vestbruk i 2015 sammenlignet med tidligere år.

«Påbudet har bidratt til å forankre en kultur for å bruke flytevest i vår organisasjon»

I befolkningen generelt er man også positiv til påbudet i sin helhet. I TNS Gallups undersøkelse har 88 prosent svart at de er for påbudet. Tilslutningen er størst blant kvinner, og blant folk på Sør- og Vestlandet og Trøndelag. Tilslutningen er lavest blant personer som har og bruker båt, har båt med lengde under 4 meter, har høy inntekt og blant ansatte i privat sektor. 25 prosent av respondentene svarer at de oftere bruker vest etter at påbudet ble innført. I befolkningsundersøkelser er det imidlertid en risiko for at respondentene svarer det de opplever som «riktig», og at den reelle andelen som bruker flyteutstyr oftere etter at påbudet ble innført enn tidligere derfor er lavere enn svarene viser.

Et generelt påbud vil kunne virke forskjellig innenfor målgruppen avhengig av faktorer som utdanning, inntekt, alder, kjønn, etc. I kategorien menn over 45 år er vestbruken lavest, samtidig som en

stor andel av personer som omkommer i forbindelse med bruk av fritidsbåt befinner seg i denne kategorien. Blant alle andre kategorier var vestbruken relativt høy allerede før innføringen av påbudet.

Det er interessant å se nærmere på de ti prosentene i TNS Gallups undersøkelse om oppgir at de sjelden bruker vest. Ettersom vestbruken generelt er så høy som den er, er det denne gruppens holdninger som må endres dersom påbudet skal gi ytterligere måloppnåelse. I undersøkelsen oppgir to prosent som vanligvis ikke bruker vest, at de bruker vest oftere etter at påbudet ble innført. Evaluators vurdering er at påbudet ser ut til å ha god holdningsskapende virkning på befolkningen som helhet, men i mindre grad ser ut til å treffe den målgruppen som har størst risiko for å omkomme ved bruk av fritidsbåt.

Selv om befolkningen og berørte organisasjoner er positive til påbudet i seg selv, er altså flere skeptiske til påbudets avgrensinger. I undersøkelsen fra TNS Gallup støtter flertallet (56 prosent) en utvidelse av påbudet til også å gjelde båter større enn åtte meter. Påbudet fra småbåtloven ser ut til å fungere annerledes enn for de fleste andre lover, der befolkningen ikke kjenner lovteksten i detalj. For påbudet om bruk av flyteutstyr i fritidsbåt er det imidlertid godt kjennskap til påbudet og dets avgrensninger. Den manglende støtten til avgrensingen knyttet til båtens lengde kan tenkes å begrense påbudets legitimitet. En justering av denne avgrensingen kan medføre at påbudet oppfattes som mer legitimt, hvilket kan medføre større sannsynlighet for at påbudet respekteres og etterleves.

5.3 INFORMASJONSARBEID

Det holdningsskapende arbeidet knyttet til fritidsbåtbrukernes holdninger til sikkerhet har pågått lenge, og gjøres i hovedsak av det offentlige og frivillige organisasjoner. Blant andre har Sjøfartsdirektoratet en løpende kampanje for bruk av flyteutstyr. Det er sentralt at kunnskapsnivået til båtbrukerne heves, da folks holdninger i stor grad er basert på hvilken kunnskap de har. Allerede forut for påbudet i 2015 ble det lagt ned betydelig innsats i arbeidet med å få småbåtbrukere til å være bevisst bruken av flyteutstyr. I rapporten om sjøsikkerhet skriver Sjøfartsdirektoratet: «Det har for eksempel blitt lagt ned et betydelig arbeid i forhold til å spre et budskap om å ha med og benytte flyteutstyr. Undersøkelser viser at bruk av flyteutstyr blir mer og mer vanlig»⁴⁰.

I Sjøfartsdirektoratets rapport fra 2012 blir blant annet følgende aktører trukket fram: Kongelig Norsk Båtforbund, Kystverket, Politiets Sjøtjeneste, Redningsselskapet, Kongelig Norsk Seilforening og Sjøfartsdirektoratet selv. Det foregår en viss grad av samarbeid mellom disse aktørene, særlig mellom Kongelig Norsk Båtforbund, Norges Seilforbund og Kystverket. Videre møtes flere av aktørene i Sakkyndig råd for fritidsfartøy, som har som formål å gi Sjøfartsdirektoratet råd i saker om fritidsfartøy. Kystverket deltar sammen med blant annet Politiets Sjøtjeneste, Redningsselskapet og ulike bransjeforbund.

Av det utstrakte holdningsarbeidet som gjøres, kan vi trekke fram blant annet:

- «Klar for sjøen» i regi av Av-og-til-uten-alkohol i samarbeid med Kongelig Norsk Båtforbund, Oslofjorden Båteierunion, Kongelig Norsk Seilforening, Norges Seilforbund, Sjøfartsdirektoratet,

⁴⁰ Sjøfartsdirektoratet (2012): Rapport om sikkerhet ved bruk av fritidsbåt, side 40

politidirektoratet, Kystverket, Kystvakten, Redningsselskapet, Norges Røde Kors, NORBOAT og Friluftsrådernes Landsforbund

- Fisketurisme - En arbeidsgruppe bestående av Sjøfartsdirektoratet i samarbeid med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Fiskeridirektoratet, NHO Reiseliv og Innovasjon Norge som driver en sikkerhetskampanje rettet mot utenlandske fisketurister.
- Med bakgrunn i påbudet har Sjøfartsdirektoratet utformet en informasjonsplakat som kan settes opp i båthavner. Plakaten har blitt sendt ut til politidistriktene i Norge. I tillegg er plakaten distribuert via epost til alle båtforeninger som er medlem av Kongelig Norske Båtforbund.
- Sjøfartsdirektoratet forvalter en tilskuddsordning som frivillige organisasjoner kan søke på. Tilskuddsordningen skal fremme sjøvettaktivitet fortrinnsvis ved, i eller på vann og er et ledd i det holdningsskapende arbeidet rettet mot sikkerhet ved bruk av fritidsbåt. Sjøfartsdirektoratet har i 2016 fordelt nærmere 850.000 kroner til sjøvettaktiviteter rettet mot barn og unge. I alt har 36 ulike tiltak i regi av en rekke ulike frivillige organisasjoner over hele landet mottatt støtte.⁴¹

At aktørene ovenfor og andre relevante aktører samarbeider om det holdningsskapende arbeidet knyttet til bruk av flyteutstyr, kan tenkes å spille en rolle for effekten av arbeidet. En samordnet og koordinert innsats i holdningsarbeidet innebærer større kraft, og kan antas å gi større effekt. Særlig «Klar for sjøen»-kampanjen fremstår som et godt eksempel i denne sammenhengen.⁴²

En mulig justering av holdningskampanjer for å oppnå større effekt på dødsstatistikken, kan være å spisse kampanjer direkte mot målgrupper som er overrepresentert blant personer som omkommer i forbindelse med bruk av fritidsbåt. Et godt eksempel på dette er Kystverkets kampanje «#Umistelig».⁴³ Med denne kampanjen ønsker Kystverket å minne pappaer, bestefedre og andre båtfolk om at de er umistelige, og derfor bør utvise varsomhet på sjøen. Barn og andre oppfordres til å bevisstgjøre eldre slektninger gjennom digitale postkort på sosiale medier, med det formål å sette fokus på sikkerhet til sjøs.

Videre er det er bred enighet blant aktørene om at det i økt grad må gjøres kunnskapshevende og forebyggende arbeid allerede i skolen for å få ned antall ulykker, eller for å sitere Redningsselskapet: «Gjøre sjøvett til allemannseie».⁴⁴ Med dette mener aktørene at det er behov for økt fokus på blant annet sjøvett, svømmekunnskaper, livredning, bruk av vest med mer i skolegangen.

⁴¹ <https://www.sjofartsdir.no/ulykker-sikkerhet/Sjovett/tilskuddsordningen/>

⁴² Evaluering av «Klar for sjøen»-kampanjen (2015)

⁴³ Kystverket.no - Umistelig

⁴⁴ Sitatet er ett av Redningsselskapets tre formål, hentet fra Redningselskapet.no



DANMARK

Oxford Research A/S
Falkoner Allé 20
2000 Frederiksberg
Danmark
Tel: (+45) 3369 1369
office@oxfordresearch.dk

NORGE

Oxford Research AS
Østre Strandgate 1
4610 Kristiansand
Norge
Tel: (+47) 4000 5793
post@oxford.no

SVERIGE

Oxford Research AB
Norrländsgatan 11
103 93 Stockholm
Sverige
Tel: (+46) 08 240 700
office@oxfordresearch.se

FINLAND

Oxford Research Oy
Fredrikinkatu 61a
00100 Helsinki
Finland
www.oxfordresearch.fi
office@oxfordresearch.fi

BRUXELLES

Oxford Research
C/o ENSR
5. Rue Archimède
Box 4, 1000 Brussels
www.oxfordresearch.eu
office@oxfordresearch.eu

LATVIJA

Baltijas Konsultācijas, SIA
Vīlandes iela 6-1
LV-1010, Rīga, Latvija
Tel.: (+371) 67338804
info@balticconsulting.com
www.balticconsulting.com