

Systemer for trafikksikkerhetsstyring, sikkerhetskultur og tilretteleggingsatferd

Status for fire norske fylkeskommuner i 2023 i 2023

TØI rapport 2023/2024 • Forfattere: Tor-Olav Nævestad, Vibeke Uhlving Milch, Jenny Blom, Rune Elvik, Lars Even Egner, Markus Bugge, Håkon Endresen Normann, Erland Skogli • Oslo 2024 • 49 sider

Norge har verdens beste trafikksikkerhetsnivå og fylkeskommunene er grunnleggende i den norske modellen for trafikksikkerhetsstyring. De norske fylkeskommunenes styring av trafikksikkerhet har imidlertid gjennomgått store endringer siden 2020. Gjennom Regionreformen i 2020 ble 13 fylker slått sammen til seks fylker. De nye fylkeskommunene måtte etablere nye avdelinger, systemer og rutiner. Samtidig overtok fylkeskommunene det administrative ansvaret for alle fylkesvegene fra Statens vegvesen. Systemer for trafikksikkerhetsstyring er grunnleggende for trafikksikkerheten i både private og offentlige virksomheter. Tidligere forskning viser imidlertid at kvaliteten på slike systemer varierer betraktelig i ulike organisasjoner, og at dette har konsekvenser for sikkerhetsatferd og ulykkesrisiko. Målene med studien er å: 1) Undersøke om fire fylkeskommuner har fått på plass levende systemer for trafikksikkerhetsstyring tre år etter regionreformen (dvs. i 2023), som er en omfattende strukturreform, 2) Undersøke faktorer som påvirker dette, inkludert sikkerhetskultur og 3) Undersøke tilretteleggingsatferd blant ansatte i fylkeskommunen som jobber med trafikksikkerhet og faktorer som påvirker dette. Tilretteleggingsatferd handler om i hvilken grad, og hvordan man fokuserer på å legge premissene for trafikksikkerhet i eget fylke. Studien er basert på kvalitative intervjuer (N=42) og en spørreundersøkelse (n=392). Resultatene viser betydelig variasjon mht. om fylkeskommunene har fått på plass levende systemer for trafikksikkerhetsstyring. Det påvirkes av sikkerhetskultur i fylkeskommunene og i hvilken grad omorganiseringen i forbindelse med regionreformen har krevd mye tid og energi. Respondentenes tilretteleggingsatferd påvirkes først og fremst av sikkerhetskulturen i deres egen organisasjon. Studien viser at sikkerhetskultur er grunnleggende i fylkeskommunens arbeid med trafikksikkerhet, og at sikkerhetskulturen varierer i de studerte fylkeskommunene. I en tidligere studie gjennomført i de fire fylkeskommunene, finner vi at de strukturelle endringene i forbindelse med regionreformen også har ført til innovasjoner og læring.

Bakgrunn og mål

I Norge spiller fylkeskommunene en nøkkelrolle i trafikksikkerhetsarbeidet til myndighetene, fordi de er det organisatoriske mellomleddet mellom staten og kommunene. Fylkeskommunen har i henhold til § 40a i Vegtrafikkloven ansvar for å anbefale og samordne trafikksikkerhetstiltak i fylket. Gjennom Nasjonal handlingsplan for trafikksikkerhet på veg har fylkeskommunene forpliktet seg til å følge opp felles nasjonale trafikksikkerhetstiltak sammen med flere



andre aktører. Fylkeskommunene fungerer også som regionale planmyndigheter, skoleeiere, ansvarlige for kollektivtransport og folkehelse, og store arbeidsgivere med ansatte som kjører i arbeidet. Fylkeskommunen påvirker også trafikksikkerhet gjennom rollen som innkjøper av kollektivtransporttjenester. Alle disse rollene gir mulighet for en helhetlig styring av trafikksikkerhet.

Fylkeskommunenes rolle i det norske trafikksikkerhetsarbeidet har gjennomgått store endringer de siste årene. Gjennom Regionreformen ble antall fylker i Norge redusert fra 19 til 11. Dette innebar omorganisering og sammenslåingsprosesser av gamle strukturer, grupper og personer i 13 av de opprinnelige fylkeskommunene. Samtidig overtok fylkeskommunene det administrative ansvaret for alle fylkesvegene, det vil si om lag halvparten av det offentlige vegnettet i Norge, som tidligere hadde vært Statens vegvesens ansvar. I januar 2020 sto dermed sju nye fylkeskommuner overfor en rekke utfordringer med å utvikle nye og sammenlåtte administrasjoner og med å utvikle nye systemer for å forvalte fylkesveger. Samtidig skulle fylkeskommunene opprettholde nøkkelfunksjonene sine på trafikksikkerhetsfeltet. Endringene innebar nye sammensetninger av personer, organisasjoner, rutiner, osv. De nye fylkeskommunene skulle slå sammen med personer fra gamle fylkeskommuner, samtidig som fylkeskommunene tok inn mange personer som tidligere hadde jobbet med fylkesveger i Statens vegvesen. Dette er endringsprosesser som krever mye tid og energi.

I januar 2024 ble to av de nye fylkeskommunene som vi har i studien oppløst. Dette førte til at de 11 fylkeskommunene som vi fikk gjennom regionreformen i 2020 økte til 15. Vårt fokus i denne rapporten er situasjonen i 2023, dvs. tilstanden før oppløsning av fylkeskommuner som ble etablert i 2020.

I denne studien undersøker vi om fylkeskommunene har klart å få på plass levende systemer for trafikksikkerhetsstyring, tre år etter regionreformen (dvs. i 2023), og faktorer som påvirker dette. Vi fokuserer på to nøkkelroller som fylkeskommunene har i trafikksikkerhetsarbeidet: 1) Fylkeskommunens ansvar for å anbefale og samordne trafikksikkerhetstiltak i fylket, og 2) Planlegge, drifte og vedlikeholde fylkesvegnettet.

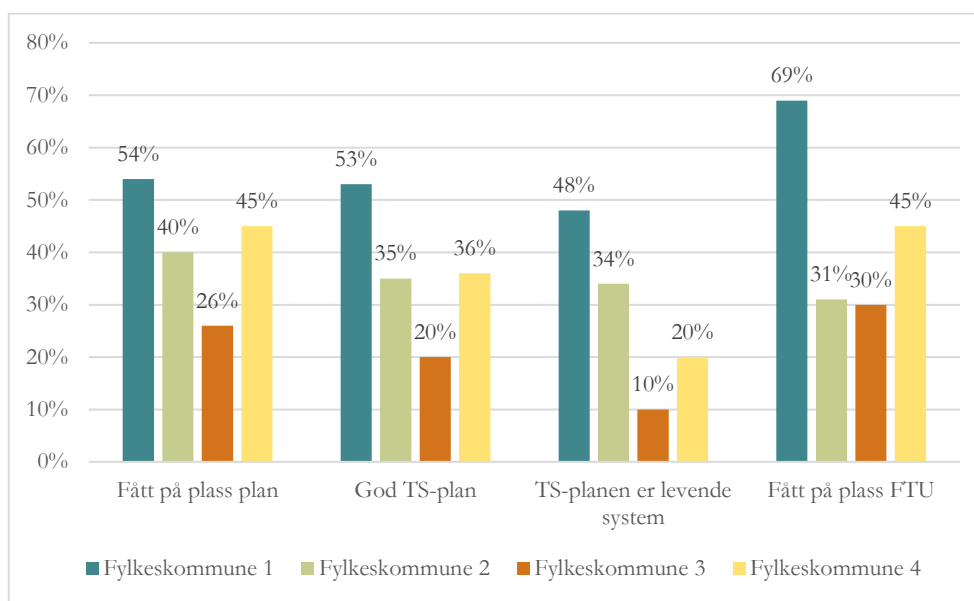
I en tidligere studie gjennomført i de fire fylkeskommunene, finner vi at de strukturelle endringene i forbindelse med regionreformen også har ført til innovasjoner og læring knyttet til trafikksikkerhet (Nævestad mfl. 2023). De kvalitative resultatene fra den studien viser særlig at informantene har fått nye perspektiver på trafikksikkerhet, som følge av at de har blitt samorganisert med nye faggrupper. Resultatene viser også at nye metoder og samarbeidsformer i trafikksikkerhetsarbeidet har blitt tatt i bruk i fylkeskommunene. Det er viktig å ha disse resultatene i mente når man leser den foreliggende rapporten.

Metoder

Studien er basert på to metoder: kvalitative intervjuer og spørreundersøkelser. Vi har utført semi-strukturerte intervjuer med til sammen 42 nøkkelpersoner i fire fylkeskommuner. De fire fylkeskommunene ble valgt ut til å delta i studien, fordi de er ulike: de har ulike grader av reformer og er av ulik størrelse. Vi har rekruttert 392 respondenter fra de fire fylkeskommunene. Spørreundersøkelsen ble sendt ut i perioden november 2022 til februar 2023, til alle som jobbet i fylkeskommunenes avdelinger for samferdsel eller mobilitet.

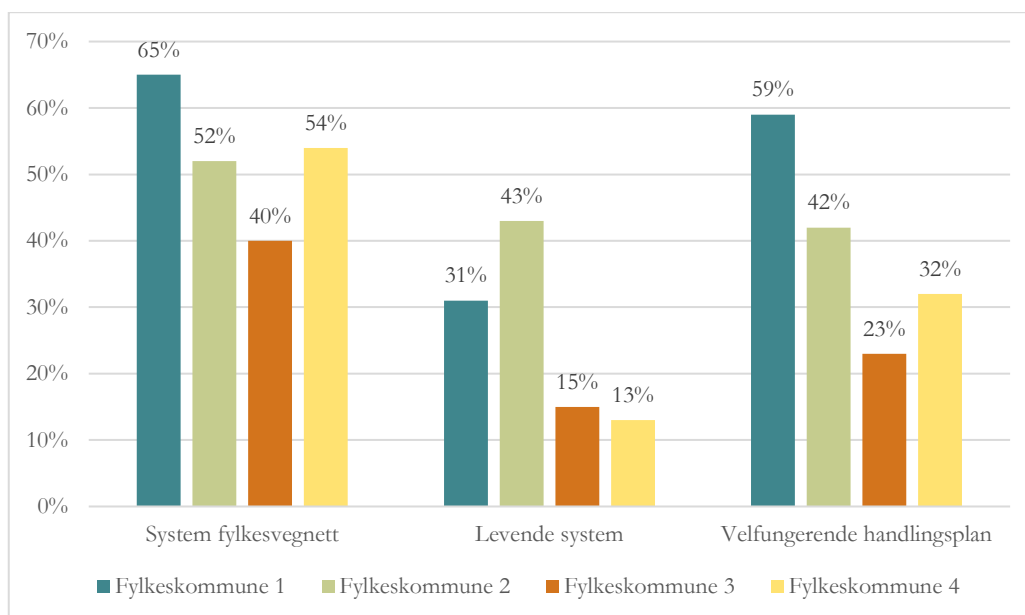
Det varierer om systemene for trafikksikkerhetsstyring er levende

Det første målet med studien er å undersøke om fylkeskommunene har klart å få på plass levende systemer for trafikksikkerhetsstyring etter regionreformen. Alle de studerte fylkeskommunene har stort sett fått på plass systemer for trafikksikkerhetsstyring, men vi spør i tillegg om de er levende.



Figur S.1: Andelen som svarte «Enig» eller «Svært enig» i de ulike fylkeskommunene på påstander om det å anbefale og samordne trafikksikkerhetstiltak etter regionreformen og avviklingen av felles vegadministrasjon. Prosentuert ut fra antallet som ekskluderer dem som svarte «vet ikke/ikke relevant».

Resultatene fra spørreundersøkelsen (Figur S.1) tyder på at rundt halvparten av respondentene i Fylkeskommune 1 har svart at fylkeskommunen har fått på plass levende trafikksikkerhetsplaner, mens rundt 10% har svart det samme i Fylkeskommune 3. Figur S.2 viser tilsvarende variasjon mellom andel enige på spørsmålet om levende systemer for å administrere fylkesvegnettet, mellom 43% (Fylkeskommune 2) og 13% (Fylkeskommune 4).



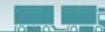
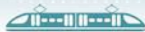
Figur S.2: Andelen som svarte enig og svært enig i de ulike fylkeskommunene på påstander om hvorvidt man har fått på plass et velfungerende system for å administrere fylkesvegnettet.

Sikkerhetskulturnivået varierer mellom fylkeskommuner

Det andre målet med studien er å undersøke hvilke faktorer som påvirker hvorvidt fylkeskommunene har klart å få på plass levende systemer for trafiksikkerhetsstyring etter regionreformen. Vi hadde to hypoteser om to slike faktorer, basert på tidligere forskning. Den første hypotesen var at det er en positiv sammenheng mellom sikkerhetskultur og levende systemer for trafiksikkerhetsstyring (*Hypotese 1*). Bakgrunnen for denne hypotesen er at studier fra en rekke sektorer viser at det er en sterk sammenheng mellom det å ha levende sikkerhetsstyringsystemer og god sikkerhetskultur. Resultatene våre støtter Hypotese 1. Sikkerhetskultur var den viktigste variabelen i begge de multivariate analysene, av hva som påvirker levende trafiksikkerhetsplaner og levende systemer for å administrere fylkesveg. Studien viser altså at sikkerhetskultur er grunnleggende i fylkeskommunens arbeid med trafiksikkerhet, og at sikkerhetskulturen varierer signifikant i de studerte fylkeskommunene. Vi finner ulikt fokus på trafiksikkerhet blant fylkeskommunenes øverste ledelse og blant ansatte i de studerte fylkeskommunene.

Mer krevende omorganisering i noen fylkeskommuner

Vår andre hypotese om faktorer som påvirker hvorvidt fylkeskommunene har klart å få på plass levende systemer for trafiksikkerhetsstyring etter regionreformen er at det er en negativ sammenheng mellom krevende omorganiseringer og levende systemer for trafiksikkerhetsstyring (*Hypotese 2*). Både de kvalitative og de kvantitative dataene støtter Hypotese 2. De kvalitative resultatene tyder på at de organisatoriske endringene har krevd mye tid og energi, og mange opplevde at organisasjonen først var «satt» etter omtrent halvannet år (dvs. medio 2021). De kvalitative dataene viser at disse forholdene er ekstra krevende i Fylkeskommune 2 og 3, fordi disse to skulle oppsplittes igjen i 2024, noe som innebærer ytterligere organisatoriske endringer. Resultatene viser at de organisatoriske endringene har krevd mye tid, energi og ressurser, og at dette har påvirkning på trafiksikkerhetsarbeidet, men i ulik grad i de ulike fylkeskommunene.



Spørsmål til fremtidig forskning

Hva betyr de helhetlige endringene?

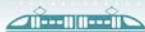
Det er relevant å spørre hva de helhetlige endringene som regionreformen innebærer, betyr for styringen av trafikksikkerhet i Norge. Med regionreformen og avviklingen av felles vegadmindstrasjon gikk man fra én stor aktør på trafikksikkerhetsfeltet i Norge (Statens vegvesen) til en stor og flere små. Antall ansatte i Statens vegvesen ble nesten halvert samtidig som fylkeskommunene overtok ansvaret for fylkesvegene. Disse endringene endret det institusjonelle landskapet for styring av trafikksikkerhet i Norge på en måte som øker behovet for koordinering og samordning. Det er viktig å studere hva disse endringene betyr i framtiden. Vi har sett at det varierer hvor levende fylkeskommunenes systemer for trafikksikkerhetsstyring er, og fremtidig forskning bør ideelt sett fokusere på alle fylkeskommunene og ev. foreslå tiltak. Det bør være et spesielt fokus på fylkeskommunene som ble oppsplittet i 2024.

Hva betyr resultatene for trafikksikkerhet i fylkeskommunene?

Resultatene viser betydelig variasjon mht. om fylkeskommunene har fått på plass levende systemer for trafikksikkerhetsstyring tre år etter regionreformen. Tidligere forskning viser at det å arbeide systematisk i med kontinuerlig forbedring av trafikksikkerhetsarbeidet (dvs. at man har «levende systemer» og god sikkerhetskultur) hos offentlige myndigheter, er forbundet med positive trafikksikkerhetsutfall (nedgang i dødsulykker) på nasjonalt nivå. På bakgrunn av denne tidligere forskningen, kan vi anta fylkeskommunene med best sikkerhetskultur og de mest levende sikkerhetssystemene har lavest ulykkesrisiko. Vi har imidlertid ikke undersøkt sammenhengen mellom levende systemer, sikkerhetskultur og sikkerhetsutfall (for eksempel ulykkesrisiko) i denne studien. Det er et viktig spørsmål for fremtidig forskning. Fremtidig forskning kan også vurdere hvorvidt fylkeskommunene som har opplevd de mest krevende omorganiseringsprosessene, og som av den grunn har hatt større utfordringer med å opprettholde nøkkelfunksjonene i trafikksikkerhetsarbeidet, har opplevd tilbakeslag i trafikksikkerhetsnivået.

Et viktig spørsmål i denne sammenhengen er hvor viktig det nasjonale nivået er sammenliknet med det fylkeskommunale nivået i trafikksikkerhetsarbeidet. Dette handler om hvor mye av fylkeskommunenes trafikksikkerhetsarbeid som er gitt gjennom nasjonale føringer (for eksempel gjennom nasjonal tiltaksplan), og frihetsgradene til fylkeskommunene i trafikksikkerhetsarbeidet. Informantene mente at endringene vi har studert ikke har store konsekvenser for trafikksikkerhet på kort sikt, fordi de nasjonale rammene (håndbøker, vegnormaler osv.) legger klare føringer for trafikksikkerhetsarbeidet. De mente imidlertid at endringene kan få konsekvenser på lang sikt, blant annet gjennom potensielt ulike praksiser i fylkeskommuner, og svekking av enkelte spesialiserte fagmiljøer. Modellen for å identifisere risikokurver som ble implementert i Fylkeskommune 1, illustrerer hva fylkeskommunene kan oppnå innenfor sine rammer. Dette tiltaket har etter alt å dømme positive konsekvenser for trafikksikkerhet, og det ble implementert i én fylkeskommune.

Vi har også sett at de ansatte som kom fra Statens vegvesen, kom fra en organisasjon med en sterk sikkerhetskultur, basert på Nullvisjonen, og at det var en overgang for dem at flere hensyn enn trafikksikkerhet også ble prioritert høyt i fylkeskommunene. I tillegg, ble de overrasket av politikere på lokalt og regionalt nivå som kommer med innspill og ønsker, og som kanskje stiller spørsmål ved deres faglige vurderinger. På bakgrunn av dette, kan vi kanskje spekulere i om det er negativt for trafikksikkerheten på lang sikt at trafikksikkerhet må «konkurrere» med andre hensyn når fylkeskommunene har overtatt ansvaret for fylkesveg. Det umiddelbare svaret er nok det samme som over: nasjonale føringer, for eksempel håndbøker og veiledere legger rammer for trafikksikkerhetsarbeidet. Det er imidlertid viktig å undersøke konsekven-



sene av disse institusjonelle endringene på lang sikt og eventuelle målkonflikter mellom trafiksikkerhet og andre hensyn.

Behov for samarbeid og kommunikasjon på tvers av fylkeskommuner

Vår studie viser betydelige forskjeller mht. hvordan fylkeskommunene har håndtert reformene som vi studerer, og i hvilken grad de har klart å opprettholde nøkkelfunksjoner i trafiksikkerhetsarbeidet. Studien viser også forskjeller mht. nye løsninger som fylkeskommunene har utviklet. Modellen for å identifisere risikokurver som ble implementert i Fylkeskommune 1 er et godt eksempel på en slik innovativ løsning, som bør spres til andre fylkeskommuner. Disse eksemplene viser at fylkeskommunene med fordel kan lære av hverandres erfaringer i trafiksikkerhetsarbeidet. De institusjonelle endringene som regionreformen og avviklingen av felles vegadministrasjon har involvert har ført til et økt behov for samarbeid og kommunikasjon på tvers av fylkeskommuner. Dette kan være en måte å lære av andres gode eksempler på, dele viktig informasjon, diskutere mulige løsninger på felles utfordringer, tolkninger av nasjonalt regelverk, dele negative erfaringer osv. Fremtidig forskning bør undersøke ulike effektive løsninger for samarbeid og kommunikasjon på tvers av fylkeskommuner.