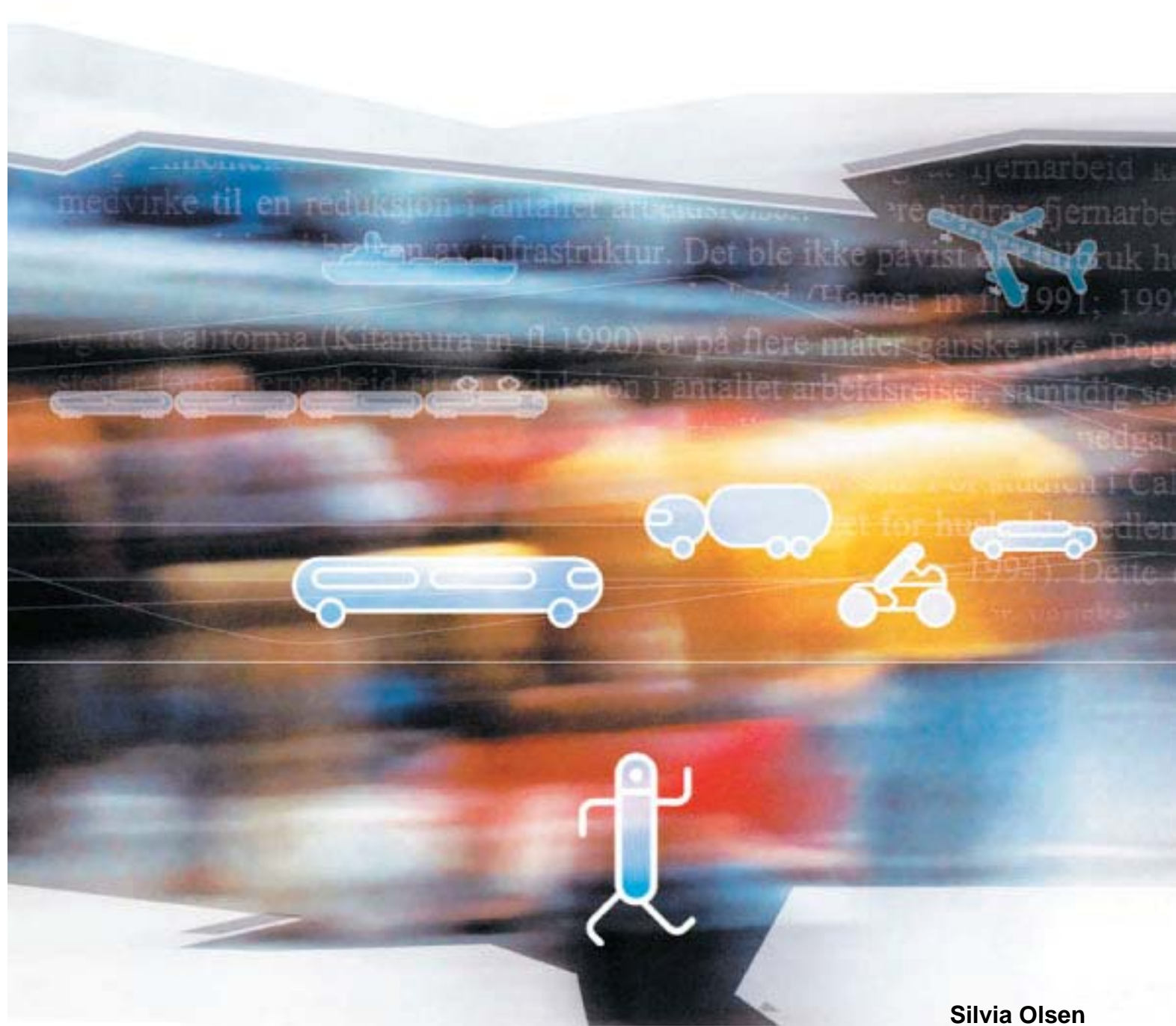


Organisering av trafikksikkerhetsarbeidet i Statens vegvesens fem regioner



Organisering av trafikksikkerhetsarbeidet i Statens vegvesens fem regioner

Silvia Olsen
Inger-Anne Ravlum

Transportøkonomisk institutt (TØI) har opphavsrett til hele rapporten og dens enkelte deler. Innholdet kan brukes som underlagsmateriale. Når rapporten siteres eller omtales, skal TØI oppgis som kilde med navn og rapportnummer. Rapporten kan ikke endres. Ved eventuell annen bruk må forhåndssamtykke fra TØI innhentes. For øvrig gjelder [åndsverklovens](#) bestemmelser.

ISSN 0808-1190

ISBN 82-480-0629-8 Papirversjon

ISBN 82-480-0630-1 Elektronisk versjon

Oslo, april 2006

Tittel: Organisering av trafikksikkerhetsarbeidet i Statens vegvesens fem regioner

Forfatter(e): Silvia Olsen; Inger -Anne Ravlum

TØI rapport 831/2006

Oslo, 2006-04

129 sider

ISBN 82-480-0629-8 Papirversjon

ISBN 82-480-0630-1 Elektronisk versjon

ISSN 0808-1190

Finansieringskilde:

Statens vegvesen Vegdirektoratet

Prosjekt: 2971 TS-region

Prosjektleder: Inger-Anne Ravlum

Kvalitetsansvarlig: Rune Elvik; Marika Kolbenstved

Emneord:

Trafikksikkerhet; regionale forskjeller; organisering; gjennomføring

Sammendrag:

På oppdrag av Vegdirektoratet har Transportøkonomisk institutt vurdert organiseringen av trafikksikkerhetsarbeidet i Statens vegvesens fem regioner. De fem regionene har organisert trafikksikkerhetsarbeidet sitt forskjellig. De beregnede resultatene av trafikksikkerhetsarbeidet varierer også mellom de fem regionene. I noen regioner er trafikksikkerhetshensyn godt integrert i hele regionens tilnæringsmåte og arbeid. Men i andre regioner defineres arbeid for trafikksikkerhet til først og fremst å dreie seg om tiltak innen trafikant- og kjøretøyområdet eller kampanjer overfor ulike trafikantgrupper. I de regionene hvor trafikksikkerhetsarbeid defineres bredere, oppnår man også bedre resultater i henhold til de effektberegningene som gjøres av etatens handlingsprogram. Formell organisering ser ut til å ha liten betydning for gjennomføringen av trafikksikkerhetsarbeidet.

Title: The organisation of road safety work in Norway

Author(s): Silvia Olsen; Inger -Anne Ravlum

TØI report 831/2006

Oslo: 2006-04

129 pages

ISBN 82-480-0629-8 Paper version

ISBN 82-480-0630-1 Electronic version

ISSN 0808-1190

Financed by:

The Directorate of Public Roads

Project: 2971 TS-region

Project manager: Inger-Anne Ravlum

Quality manager: Rune Elvik; Marika Kolbenstved

Key words:

Road traffic safety; regional differences; organisation

Summary:

The Institute of Transport Economics has studied the organisation of road safety work at the regional offices of the Norwegian Public Roads Administration. There are considerable differences in how the regions carry out and organise their road safety work. In some regions, road safety considerations appear to be strongly integrated in the entire approach and working methods of the organisation, while other regions apply a somewhat narrow definition of the road safety concept. The regions applying the broader definition also succeed better in their road safety work. Formal organisational characteristics do not seem to make any difference with respect to the efficiency of the road safety work carried out.

Language of report: Norwegian

Rapporten kan bestilles fra:
Transportøkonomisk institutt, biblioteket,
Postboks 6110 Etterstad, 0602 Oslo
Telefon 22 57 38 00 - Telefax 22 57 02 90
Pris kr 300

The report can be ordered from:
Institute of Transport Economics, the library,
PO Box 6110 Etterstad, N-0602 Oslo, Norway
Telephone +47 22 57 38 00 Telefax +47 22 57 02 90
Price € 40

Copyright © Transportøkonomisk institutt, 2006

Denne publikasjonen er vernet i henhold til Åndsverkloven av 1961
Ved gjengivelse av materiale fra publikasjonen, må fullstendig kilde oppgis

Forord

Denne rapporten er en studie av trafikksikkerhetsarbeidet i Statens vegvesens fem regioner. Rapporten drøfter om ulik organisering eller integrering av trafikksikkerhetshensyn kan forklare forskjeller i trafikksikkerhetsarbeidet i den enkelte region. Det er utarbeidet en egen sammendragsrapport for dette prosjektet.

Forsker Silvia Olsen utarbeidet det analytiske rammeverket for studien, innhentet data og har sammen med forskningsleder Inger-Anne Ravlum gjennomført de kvalitative intervjuene som ligger til grunn for rapporten. Silvia Olsen skrev utkastet til rapport. Rapporten ble deretter bearbeidet av Silvia Olsen og Inger-Anne Ravlum i fellesskap. Inger-Anne Ravlum har vært prosjektleder. Forskningsleder Rune Elvik og avdelingsleder Marika Kolbenstvedt har stått for kvalitetssikring. Avdelingssekretær Laila Aastorp Andersen har sørget for sluttbehandling av rapporten. Forsker Claus Hedegaard Sørensen har kommentert arbeidet undervegs.

Rapporten er utarbeidet etter oppdrag fra Vegdirektoratet. Oppdragsgivers kontaktpersoner har vært Ann Karin Midtgaard i Region sør og Sigurd Løtveit ved Trafikksikkerhetsseksjonen i Vegdirektoratet. Begge har gitt verdifulle kommentarer til rapportutkastet. Midtgaard, Løtveit og trafikksikkerhetskoordinatorer i Vegvesenets fem regioner har i tillegg gitt viktige bidrag til valg av indikatorer for sammenligning av de fem regionene og har stilt til rådighet mye av det materialet som ligger til grunn for studien.

Oslo, april 2006

Transportøkonomisk institutt

Lasse Fridstrøm
instituttssjef

Jan Vidar Haukeland
avdelingsleder

Innhold

Sammendrag	I
Summary	i
1 Innledning	1
1.1 Problemstilling	1
1.2 Analyseramme – teoretisk tilnærming og metode.....	2
1.2.1 Strukturelt- instrumentelt perspektiv: Spesialisering og samordning?.....	3
1.2.2 Kulturelt- institusjonelt perspektiv: dekopling, oversettelse eller virus?.....	5
1.2.3 Metode	7
1.2.4 Kilder	8
1.3 Nærmere om sammenlikningen av de fem regionene	10
2 Ny organisasjon i Statens vegvesen	12
2.1 Sentrale føringer for og målsettingen ved omorganiseringen	12
2.2 Hovedtrekk i den nye organisasjonen	13
2.2.1 Generelt.....	13
2.2.2 Ansvars- funksjons- og oppgavefordeling mellom nivåene	14
2.2.3 Organisering og oppgaveinndeling	15
2.3 Hva er trafikksikkerhetsarbeid?	18
2.4 Oppsummering: Hva skal vi se etter?	22
3 Forskjeller i trafikksikkerhetsarbeidet?	25
3.1 Innledning.....	25
3.2 Valg av indikatorer i handlingsprogrammet.....	26
3.3 Omtale av trafikksikkerhet og utvelgelse av tiltak i handlingsprogrammet	26
3.3.1 Kriterier for sammenligning	26
3.3.2 Handlingsprogrammernes omtale og prioritering av trafikksikkerhet.....	28
3.3.3 Oppsummering.....	31
3.3.4 Nærmere om vektleggingen av trafikksikkerhetshensyn i Region nord og øst	31
3.4 Prioriteringer av trafikksikkerhet i handlingsprogrammene	32
3.4.1 Endring i antall drepte eller hardt skadde	32
3.4.2 Særskilte trafikksikkerhetstiltak og ulykkesreducerende tiltak.....	35
3.4.3 Indikator for trafikksikkerhetstilstand innen trafikant og kjøretøy.....	39
3.4.4 Oppsummering.....	41
3.4.5 Nærmere om noen indikatorer for trafikksikkerhetstilstanden i Region nord og øst	44
3.5 Kompetanseheving og øvrige trafikksikkerhetstiltak	45
3.5.1 Innledning.....	45
3.5.2 Kompetanseutvikling	46
3.5.3 Regionale utviklingsoppgaver i 2003-04	47
3.5.4 Trafikksikkerhetsrettet forskning og utvikling	48
3.5.5 Andre trafikksikkerhetstiltak	49
3.5.6 Oppsummering.....	50
3.5.7 Nærmere om andre trafikksikkerhetsinitiativ i Region nord og øst.....	51
3.6 Forskjeller i regionenes trafikksikkerhetsarbeid	51
4 Organisering av trafikksikkerhetsarbeidet	55
4.1 Innledning.....	55
4.2 Horisontal spesialisering i fem regioner	56
4.2.1 Faglig spesialisering.....	56
4.2.2 Samordning	60
4.2.3 Har faglig spesialisering og samordning betydning for trafikksikkerhetsarbeidet?	65

4.3	Nærmere om horisontal organisering i nord og øst	69
4.3.1	Region nord.....	70
4.3.2	Region øst.....	76
4.3.3	Sammenlikning av horisontal organisering i nord og øst, og gjennomføring av trafikksikkerhetsarbeidet	82
4.4	Vertikal organisering i fem regioner	84
4.4.1	Forholdet mellom region og distrikt.....	85
4.4.2	Har regionenes vertikale organisering betydning for trafikksikkerhetsarbeidet?	89
4.5	Nærmere om vertikal organisering i nord og øst.....	91
4.5.1	Forholdet til Vegdirektoratet.....	91
4.5.2	Vertikal organisering i Region nord.....	92
4.5.3	Vertikal organisering i Region øst.....	96
4.5.4	Sammenlikning av vertikal organisering i nord og øst, og gjennomføring av trafikksikkerhetsarbeidet	100
4.6	Organisering og inkorporering av trafikksikkerhetshensyn	101
4.6.1	Det kulturelt- institusjonelle perspektiv: Integrering av trafikksikkerhetshensyn.....	103
4.6.2	Nærmere om integrering av trafikksikkerhetshensyn i Region nord og øst	107
5	Konklusjon.....	109
5.1	Innledning.....	109
5.2	Forskjeller i regionenes trafikksikkerhetsarbeid.....	109
	Omtale av trafikksikkerhet i handlingsprogrammet	109
	Prioritering av trafikksikkerhetstiltak – ulike indikatorer	110
5.3	Forskjeller i regionenes organisering av trafikksikkerhetsarbeidet	111
5.4	Hva kan organisering forklare i denne rapporten?	113
5.5	Integrering av trafikksikkerhetshensyn.....	114
5.6	Hvor egnet er organisasjonsmodellen Vegdirektoratet skisserte?	115
6	Litteratur	118
Vedlegg		
Appendiks 1	123	
	Oversikt over deltakere på møtet i Vegdirektoratet 15. september 2005	123
Appendiks 2	124	
	Skriftlige spørsmål til møtet i Vegdirektoratet 15. september	124
	Organisering og trafikksikkerhetsarbeid i regionene	124
Appendiks 3	127	
	Oversikt over intervjuobjekter i Region nord og øst.....	127
Appendiks 4	128	
	Tabell brukt som intervjuguide i Region nord	128
Appendiks 5	129	
	Tabell brukt som intervjuguide i Region øst.....	129

Sammendrag:

Organisering av trafikksikkerhetsarbeidet i Statens vegvesens fem regioner

I 2003 ble de tidligere fylkesvise vegkontorene til Statens vegvesen slått sammen til fem regioner. Under regionvegkontorene ble det opprettet 30 distrikt. Hovedtrekkene i den nye organisasjonen ble vedtatt av Stortinget. I tillegg utarbeidet Vegdirektoratet en del prinsipper for hvordan regionene skulle organisere seg på avdelingsnivå. Under avdelingsnivå ble regionene gitt frihet i organiseringen. Dette har resultert i forskjellige organisasjonsmodeller og ulik benevning av grupper og enheter.

I denne undersøkelsen, som Transportøkonomisk institutt har gjort på oppdrag for Vegdirektoratet, har vi studert trafikksikkerhetsarbeidet i Statens vegvesens fem regioner. Formålet har vært å undersøke:

1. Hvilke likheter og ulikheter er det mellom regionene i hvordan de *arbeider* med trafikksikkerhet?
2. Hvilke likheter og ulikheter er det mellom regionene i hvordan de har *organisert* trafikksikkerhetsarbeidet sitt?
3. Om eventuelle forskjeller i hvordan regionene arbeider med trafikksikkerhet kan forklares med ulike organisatoriske løsninger.

Hovedkonklusjoner

- Det er store forskjeller i hvordan regionene arbeider med trafikksikkerhet og i hvilke tiltak de prioriterer i trafikksikkerhetsarbeidet sitt. Tre regioner klarer ikke å oppnå den reduksjonen i det beregnede antallet drepte eller hardt skadde som den regionale fordelingen av måltallet tilsier. En region oppnår en større beregnet trafikksikkerhetsgevinst enn det regionale måltallet tilsier. Noen regioner klarer å få til store trafikksikkerhetsgevinster ved hjelp av både trafikant- og kjøretøyrettede tiltak og investeringstiltak. Andre regioner ser ut til først og fremst å satse på trafikant- og kjøretøyrettede tiltak når de skal realisere trafikksikkerhetsmålet, mens en tredje region klart har nedprioritert trafikant- og kjøretøyrettede tiltak i trafikksikkerhetsarbeidet sitt. En region legger stor vekt på å utvikle trafikksikkerhetskompetansen til alle medarbeidere i regionen.
- Det er store forskjeller i hvordan regionene har organisert trafikksikkerhetsarbeidet sitt. To regioner legger stor vekt på samordning både på regionvegkontoret og mellom regionvegkontoret og distriktene. En region ser ut til å legge mer vekt på spesialisering enn på samordning. En annen ser ut til å ønske å legge til rette for både samordning og spesialisering, uten at organisa-

Rapporten kan bestilles fra:

Transportøkonomisk institutt, Postboks 6110 Etterstad, 0602 Oslo

Telefon: 22 57 38 00 Telefax: 22 57 02 90

sjonen framstår som verken særskilt spesialisert eller samordnet, sammenliknet med de andre regionene. En region ser ikke ut til å legge særlig til rette for verken samordning eller spesialisering.

- Vi har også funnet forskjeller i hvordan trafikksikkerhetshensyn er integrert hos medarbeidere i regionen. Tre ulike begrep blir benyttet i studien av hvordan trafikksikkerhetshensyn er integrert. *Virus* innebærer at trafikksikkerhetshensyn er integrert i regionens helhetlige tilnæringsmåte og arbeid. *Oversettelse* betyr at regionen har definert ivaretagelse av trafikksikkerhetshensyn snevrere enn det Vegdirektoratet hadde sett for seg, og for eksempel forstår trafikksikkerhetsarbeid som trafikant- og kjøretøyrettede tiltak. *De-kopling* betyr at enheten som arbeider med trafikksikkerhetshensyn er isolert fra det arbeidet som ellers foregår i regionen.
- Det er ingen klare sammenhenger mellom hvordan regionene har valgt å organisere trafikksikkerhetsarbeidet sitt og hva de faktisk får til av beregnede sikkerhetseffekter. Derimot ser det ut til at de regionene som har maktet å integrere sikkerhetstenkingen i hele organisasjonen, også klarer å oppnå de største sikkerhetsgevinstene, selv om de har valgt ulike måter å organisere trafikksikkerhetsarbeidet sitt på.

Framgangsmåte

Fordi de fem regionene er svært forskjellige både i hvordan de har organisert trafikksikkerhetsarbeidet (uavhengig variabel) og i hvordan de gjennomfører trafikksikkerhetsarbeidet sitt (avhengig variabel), har vi ikke hatt mulighet til å bruke tradisjonell komparativ metode. Vi har likevel forsøkt å sammenlikne regioner som har felles organisatorisk kjennetegn og se om disse regionene samtidig gjennomfører et likt trafikksikkerhetsarbeid. Innenfor studiens rammer har vi ikke hatt mulighet til å systematisk kontrollere for andre variable, som personlige egenskaper ved nøkkelaktørene eller særskilte kjennetegn ved regionen.

Rapporten bygger for det første på skriftlige kildematerialet fra Vegdirektoratet og regionene samt andre offentlige dokumenter. For det andre har trafikk-sikkerhetskoordinatorerne i de fem regionene gitt viktige bidrag til kvalitetssikring og tolkning av data. De fleste regioner har også utarbeidet et eget notat som gir en oversikt over de viktigste trekkene ved organisasjonen. For det tredje har vi gjennomført dybdeintervju med medarbeidere på ulike nivå i Region nord og øst og i ett eller flere tilhørende distrikt. Rapporten gir derfor en mer utfyllende beskrivelse av trafikksikkerhetsarbeidet i disse to regionene. Informantene har godkjent de direkte eller indirekte sitatene som er gjengitt i rapporten.

Store forskjeller i trafikksikkerhetsarbeidet

Vi har vurdert regionenes trafikksikkerhetsarbeid ut fra:

1. Regionenes *omtale av trafikksikkerhet i handlingsprogrammet*: Vi har undersøkt hvordan regionene prioriterer trafikksikkerhet framfor andre transportpolitiske mål i handlingsprogrammet, om programmene inneholder en analyse av ulykkessituasjonen og om dette og vurderinger av hvor effektive tiltakene er beregnet å være, har betydning for valg av virkemidler. I tillegg har vi sett på

om regionene i programperioden vil prioritere samarbeid med andre aktører i trafikksikkerhetsarbeidet.

2. Hvilke *beregnete resultater* regionene oppnår i trafikksikkerhetsarbeidet sitt og hvilke *budsjettmessige prioriteringer* de gjør: Vi har brukt enkelte resultatindikatorer som Statens vegvesen har etablert på trafikksikkerhetsområdet, for eksempel hvor stor reduksjon i antall hardt skadde og drepte man forventer at tiltakene gir. Vi har også sett på om regionene har prioritert særskilte trafikksikkerhetstiltak på riksvegnettet, ulykkesreducerende tiltak på ulykkesbelastet riksveg og i hvilken grad trafikksikkerhetstiltak er prioritert innen budsjettpostene for investeringer og for trafikktilsyn, drift og vedlikehold.
3. Om regionene *prioriterer andre tiltak som er relevant* for trafikksikkerhetsarbeidet: Vi har sett om regionene prioriterer kompetansebygging innen trafikksikkerhet, hvordan de har løst ulike utviklingsoppgaver de er blitt tildelt fra Vegdirektoratet, regionenes uttelling på midler til forskning og utvikling innen trafikksikkerhet og såkalte andre trafikksikkerhetstiltak.

Det er ikke store forskjeller i hvordan regionene omtaler trafikksikkerhet på i handlingsprogrammene. Det er likevel noen nyanser. Tre regioner sier de prioriterer trafikksikkerhet framfor andre transportpolitiske mål. Region nord sier eksplisitt at de prioriterer et annet mål, mens Region midt ikke veier trafikksikkerhet opp mot andre mål.

Det er betydelige forskjeller både i hvordan regionene prioriterer trafikksikkerhetstiltak i handlingsprogrammene og i hvilke tiltak de benytter for å oppnå trafikksikkerhetsgevinster. Det er også store forskjeller i hvordan regionene prioriterer kompetansebygging og hvor mye trafikksikkerhetsrelaterte forskningsmidler de får tildelt.

Regioner med lav beregnet reduksjon i antallet drepte og hardt skadde

Region nord er den regionen som oppnår den laveste beregnede reduksjonen i antall drepte eller hardt skadde i forhold til det måltallet de ble tildelt. Regionen klarer i liten grad å hente sikkerhetsgevinster ut av *investeringene*. Regionen ser ikke ut til å prioritere trafikksikkerhetstiltak innen investeringsrammen og er den regionen som har avsatt den minste andelen av de fylkesfordelte investeringsmidlene til øvrige riksveger til særskilte trafikksikkerhetstiltak. Region nord henter sin *største trafikksikkerhetsgevinst* fra *trafikanter- og kjøretøyrettede tiltak*. Sammenlignet med de andre, har regionen likevel satt av en lav andel av underpostene til trafikanter og kjøretøy til det som defineres som trafikksikkerhetsrettede tiltak.

Region nord utmerker seg som den regionen som har utviklet flest tiltak rettet mot eller i samarbeid med *eksterne aktører*. Til tross for at Region nord er en liten region har den sammen med Region øst fått tildelt mest midler til trafikksikkerhetsrettet *forskning og utvikling* fra Vegdirektoratet. Det ser derimot ikke ut til at Region nord har prioritert *kompetansebygging*.

Region midt oppnår den nest laveste beregnede reduksjonen i antall drepte eller hardt skadde sammenlignet med måltallet. Regionen plasserer seg omtrent ”på midten” når det gjelder å sette av midler innen *investeringsrammen* til særskilte trafikksikkerhetstiltak på det øvrige riksvegnettet. Region midt henter sin *største*

trafikksikkerhetsgevinst fra trafikant- og kjøretøyrettede tiltak og har satt av en stor andel av underpostene til trafikant og kjøretøy til trafikksikkerhetsrettede tiltak.

Region midt har i liten grad å ha tatt egne initiativ til *kompetansebygging* og er den regionen, ved siden av Region vest, som har fått minst midler til trafikksikkerhetsrettet *forskning og utvikling*.

Region vest ligger tett opp til Region midt i å ikke nå målsettingen om beregnet reduksjon i antall drepte og hardt skadde i planperioden. Regionen oppnår den største *trafikksikkerhetsgevinsten* gjennom mindre *investeringstiltak* på det øvrige riksvegnettet og oppnår også stor beregnet reduksjon i antallet drepte og hardt skadde ved hjelp av strekningsvise investeringer på det øvrige riksvegnettet. Regionen oppnår gode resultater gjennom investeringene, til tross for at den, sammenlignet med de andre regionene, setter av den nest laveste andelen av investeringsrammen til særskilte trafikksikkerhetstiltak på det øvrige riksvegnettet. Regionen har – som midt – satt av en stor andel av midlene til *trafikant og kjøretøy* til trafikksikkerhetsrettede tiltak.

Region vest ser ikke ut til å ha utviklet mange egne trafikksikkerhetsrelaterte *kompetansebyggende* tilbud til sine ansatte. Regionen har fått tildelt få midler til trafikksikkerhetsrelatert *forskning og utvikling*. Regionen har imidlertid utviklet noen tiltak rettet mot *eksterne aktører*.

Regioner som vil nå måltallet for beregnet reduksjon i antallet drepte og hardt skadde

Region sør oppnår en beregnet reduksjon i antallet drepte og hardt skadde som ligger tett opp til måltallet. Regionen oppnår de største *trafikksikkerhetsgevinsterne* gjennom de strekningsvise *investeringene* på stamvegnettet og er den regionen som har satt av den største andelen av rammen til særskilte trafikksikkerhetstiltak på de øvrige riksvegnettet. Sør har satt av en liten andel av midlene innen underpostene for trafikant og kjøretøy til trafikksikkerhetsrettede tiltak. Slike tiltak bidrar lite til regionens reduksjon i beregnet antall drepte og hardt skadde.

Denne regionen utmerker seg særlig positivt når det gjelder *kompetansebygging*. Regionen har også ivarettatt den *regionale utviklingsoppgaven* godt og legger vekt på tiltak rettet mot eller i samarbeid med *eksterne aktører*.

Region øst oppnår, som eneste region, en større beregnet reduksjon i antallet drepte eller hardt skadde enn det regionvise måltallet tilsier. Regionen oppnår store *trafikksikkerhetsgevinster* gjennom strekningsvise investeringer og mindre *investeringstiltak på stamvegnettet*. Regionen setter også av en stor andel midler til særskilte trafikksikkerhetstiltak på det øvrige riksvegnettet. Øst henter også store sikkerhetsgevinster fra *trafikant- og kjøretøyrettede tiltak* og setter av en stor andel av disse postene til trafikksikkerhetsrettede tiltak.

Regionen ser ut til å legge vekt på trafikksikkerhetsrettet *forskning og utvikling*, men har ikke tatt særlige egne initiativ til *kompetanseutvikling* eller samarbeid med *eksterne aktører*. Regionen har prioritert den regionale *utviklingsoppgaven* høyt.

Ulik organisering av trafikksikkerhetsarbeidet

Vi har studert regionenes organisering av trafikksikkerhetsarbeidet ut fra to organisasjonsteoretiske perspektiver. Vi bruker et *strukturelt- instrumentelt* perspektiv for å studere den *formelle* organiseringen. Vi har undersøkt om de ulike regionene legger vekt på faglig spesialisering og samordning av trafikksikkerhetsarbeidet på regionvegkontoret, om regionene legger vekt på styring og samordning av de tilhørende distriktene og hvordan trafikksikkerhetskompetansen mellom region og distrikt er fordelt. Når vi studerer grad av *spesialisering*, ser vi på hvordan regionene har delt opp arbeidsområder i ulike spesialiserte fagenheter og om de legger vekt på å utvikle faglig spesialistkompetanse gjennom ulike faggrupper. Når vi studerer *samordning*, legger vi vekt på om regionene har tverrfaglige trafikksikkerhetsfora (TS-forum), om det er etablert faste samordningsrutiner i budsjettarbeidet i arbeidet med handlingsprogrammet og om regionen har utnevnt egen trafikksikkerhetskoordinator (TS-koordinator) med ansvar for å samordne trafikksikkerhetsarbeidet i regionen.

Vi bruker et *kulturelt- institusjonelt* perspektiv for å studere hvordan trafikksikkerhetshensyn er *integrert* i organisasjonen på tvers av arbeidsdeling og organisatoriske skiller. Vi bruker begreper som *virus*, *oversettelse* og *dekopling*. Virus er her en positiv term, og innebærer at trafikksikkerhetshensyn påvirker rutiner, prosedyrer og forståelser i alt arbeid i organisasjonen. Oversettelse betyr at trafikksikkerhetshensyn blir fortolket på en snevrere måte enn det Vegdirektoratet legger opp til. Når trafikksikkerhetshensyn er dekoplet, vil regionen gi skinn av å ivareta trafikksikkerhetshensyn, men i virkeligheten fortsetter aktørene med "business as usual". Om det etableres en enhet som skal ivareta trafikksikkerhetshensyn, blir den holdt isolert fra virksomheten i resten av organisasjonen.

Ulik grad av spesialisering og samordning

Region øst og vest er de regionene som legger størst vekt på faglig *spesialisering*. Begge regionene har etablert en rekke faglige nettverk. Region øst har i større grad delt opp arbeidsområder i spesialiserte fagenheter. Region sør og midt ser ut til å legge mindre vekt på faglig spesialisering.

Region sør, nord og vest ser ut til å legge til rette for *samordning* innad på *regionvegkontoret*. De har opprettet TS-forum og de har utnevnt TS-koordinatorer som har samordningsansvar og som deltar i arbeidet med handlingsprogram og budsjett. Region øst og midt ser ut til å legge større vekt på linjeorganisasjon enn samordning.

Region nord og sør ser ut til å benytte TS-forum og TS-koordinatorer også til å gi regionvegkontoret innflytelse over arbeidet i *distriktene* og til å legge til rette for *samordning* mellom distriktene (vertikal samordning). I Region øst og i Region vest er mye av trafikksikkerhetskompetansen plassert ute i distriktene. I øst kan dette forklares med at store distrikt har mulighet til å spesialisere seg innenfor ulike fagområder. I vest er en rekke av medarbeiderne ved regionvegkontoret fysisk plassert ute i distriktene.

Region midt ser ikke ut til å legge stor vekt verken på faglig spesialisering eller på å legge til rette for samordning.

Ulik formell organisering kan ha betydning, men forklarer lite

Det er ikke slik at de regionene som har valgt en lik organisering også gjennomfører et likt trafikksikkerhetsarbeid. Det er ikke større likheter i trafikksikkerhetsarbeidet mellom Region øst og vest, som begge legger vekt på faglig spesialisering, enn det er mellom disse regionene og de øvrige. På samme måte ser det ikke ut til at samordning på regionvegkontoret eller mellom regionvegkontoret og distriktene entydig fører til at disse regionene (nord og sør) legger vekt på andre prioriteringer enn de øvrige regionene. Det ser likevel ut til at et høyt aktivitetsnivå overfor det eksterne miljøet opptrer sammen med samordning mellom region og distrikt.

Dette betyr ikke nødvendigvis at organisering er uten betydning for trafikksikkerhetsarbeidet, men sammenhengen mellom henholdsvis samordning og spesialisering på den ene siden og trafikksikkerhetsarbeidet på den andre er ikke entydig.

De to regionene som legger mest vekt på henholdsvis samordning og spesialisering ser også ut til å gjennomføre det beste trafikksikkerhetsarbeidet i henhold til de kriteriene vi har brukt.

Region sør er den regionen som ser ut til å legge størst vekt på å *samordne* trafikksikkerhetsarbeidet både på regionvegkontoret og i de tilhørende distrikt. Sør er samtidig den regionen som satser mest på kompetansebygging, og regionen har god uttelling på de fleste trafikksikkerhetsindikatorene. Det ser altså ut til at sør henter positive gevinster av sin vektlegging av samordning.

Region øst er den regionen som legger størst vekt på faglig *spesialisering*. Regionen har samtidig best samlet uttelling på trafikksikkerhetsindikatorene og oppnår en beregnet reduksjon i antallet drepte og hardt skadde som ligger over det regionale måltallet. Det ser altså ut til at Region øst henter ut positive gevinster av sin faglige spesialisering.

Region Vest har ambisjoner om å få til *både* faglig spesialisering og samordning og ser ut til å lykkes "halvvegs" med begge deler. Region vest scorer samtidig middels i forhold til de andre regionene på flere av trafikksikkerhetsindikatorene.

Sammenliknet med de andre regionene ser det ikke ut til at Region midt legger vekt på *verken* faglig spesialisering *eller* samordning. Region midt ligger samtidig godt under måltallet for beregnet reduksjon i antall drepte eller hardt skadde, og regionen legger relativt liten vekt på kompetansebygging. Den regionen som *verken* vektlegger samordning *eller* faglig spesialisering får altså dårligere resultater enn de regionene som enten satser på det ene eller det andre eller legger vekt på både spesialisering og samordning.

I likhet med Region sør, legger Region nord vekt på samordning. Likevel plasserer Region nord seg nesten i den motsatte enden av skalaen når det gjelder gjennomføring av trafikksikkerhetsarbeidet. Region nord scorer lavt på en rekke av trafikksikkerhetsindikatorene og ser heller ikke så ut til å satse på trafikk-sikkerhetsrelatert kompetansebygging.

Nord har en rekke organisatoriske kjennetegn som vi i utgangspunktet regnet med skulle være positive for trafikksikkerhetsarbeidet. Regionen har TS-koordinatorer og et TS-forum med mandat å samordne trafikksikkerhetsarbeidet. TS-koordinatorer deltar også aktivt i arbeidet med handlingsprogrammet. Samtidig har Region

nord lavest beregnet reduksjon i antall drepte eller hardt skadde i forhold til måltallet.

Grad av samordning og spesialisering kan ha innvirkning på det arbeidet som utføres, men kan altså ikke alene forklare forskjeller i trafikksikkerhetsarbeidet.

Integrering av trafikksikkerhetshensyn en viktig faktor

Vi har tolket integrering av trafikksikkerhetshensyn til i hvilken grad de medarbeiderne som er tillagt et særskilt trafikksikkerhetsansvar har kontakt med og innflytelse over øvrige aktiviteter i regionen. Selv om de medarbeiderne som er definert som trafikksikkerhetsmedarbeidere ikke har mye kontakt med resten av organisasjonen, kan det allikevel eksistere en sterk trafikksikkerhetsmentalitet hos andre medarbeidere i regionen.

Integreringen av trafikksikkerhetshensyn har tatt ulike former innenfor hver enkelt region. Man kan ikke si at i én region er trafikksikkerhetshensyn fullstendig integrert, som virus, mens i en annen region er det fullstendig dekoplet.

Alt i alt ser det likevel ut til at integrering av trafikksikkerhetshensyn har stor betydning for trafikksikkerhetsarbeidet. De to regionene som scorer best på trafikksikkerhetsindikatorerne har begge dette kjennetegnet, selv om de har valgt hver sine organisatoriske løsninger. Den regionen som ser ut til å ha oversatt trafikksikkerhetsarbeid til å omfatte en mer begrenset del av vegvesenets arbeidsområde enn det Vegdirektoratet legger til grunn, scorer gjennomgående lavere enn de andre regionene, til tross for at regionen har visse organisatoriske fellestrekk med en av de regionene som scorer høyt. Det ser også ut til at dekopling har en negativ virkning på trafikksikkerhetsarbeidet, og at denne tendensen blir tydeligere jo sterkere dekoplingen er.

Region sør og øst ser ut til å ha integrert trafikksikkerhetshensyn i hele organisasjonen (*virus*). Disse to regionene er samtidig de regionene som oppnår den største beregnede reduksjonen i antallet drepte og hardt skadde i forhold til måltallet.

Trafikksikkerhetshensyn ser ut til å ha ”satt seg” i Region øst *til tross for* at trafikksikkerhetsmedarbeidere på regionvegkontoret i liten grad ser på seg selv som pådrivere overfor andre enheter på regionvegkontoret eller overfor distriktene. I region sør faller integrering av trafikksikkerhetshensyn *sammen med* et aktivt pådriverarbeid fra regionvegkontorets trafikksikkerhetsarbeidere og en bevisst satsing på sikkerhetsopplæring av alle ansatte.

Vi har ut fra vårt materiale ikke grunnlag for å si hvordan viruset har oppstått. Det er likevel nærliggende å tro at vektlegging av trafikksikkerhetshensyn i Region øst kan være en arv fra gammel organisasjon. Dette kan også være tilfelle i Region sør, men man kan også anta at sikkerhetsopplæring og samordning skaper en god grobunn for integrering av trafikksikkerhetsarbeidet.

Region nord ser ut til å ha *oversatt* trafikksikkerhetsarbeid til først og fremst å omfatte trafikant- og kjøretøyrettede tiltak, og særlig til kampanjevirkosomhet. Regionen prioriterer i liten grad trafikksikkerhetssatsing innenfor andre budsjettposter og aktiviteter. I likhet mer Region sør legger Region nord vekt på samordning, men denne samordningen ser altså ut til først og fremst å dreie seg om kampanjevirkosomhet og de tiltakene som hører inn under trafikant- og kjøretøy-

området. Dermed lykkes ikke Region nord i å hente særlig positive sikkerhetsgevinster ut av samordningen.

Region midt og *vest* har visse trekk av *dekopling*. Region vest har et bredt sammensatt Nettverk nullvisjon, men uten representanter på ledernivå verken fra regionvegkontoret eller fra distriktene. Region midt har ikke TS-forum og trafikksikkerhetsmedarbeiderne synes ikke å ha særlig innvirkning på den øvrige aktiviteten i regionen. Begge disse regionen oppnår en lavere beregnet reduksjon i antallet drepte eller hardt skadde i forhold til måltallet enn hva sør og øst gjør. Region midt har klarere trekk av dekopling enn Region vest, og scorer generelt lavere på indikatorene enn vest.

Vekselvirkning mellom formell organisering og integrering

Vi antar ut fra dette at det kan være en vekselvirkning mellom formell organisering og integrering av trafikksikkerhetshensyn:

- ❑ I de regionene hvor trafikksikkerhetshensyn har satt seg i hele organisasjonen (som et virus), har grad av samordning og spesialisering mindre betydning for trafikksikkerhetsarbeidet. De ulike medarbeiderne vil likevel ivareta trafikksikkerhetshensyn innenfor sine arbeidsområder.
- ❑ Aktive trafikksikkerhetskoordinatorer og et sterkt trafikksikkerhetsforum samt vektlegging av kompetansebygging kan gi grobunn for integrering av trafikksikkerhetshensyn og dermed for et bredt trafikksikkerhetsarbeid.
- ❑ Hvis trafikksikkerhet blir oversatt til å dreie seg om snevre deler av vegvesenets ansvarsområde (eks til kampanjearbeid eller kun det som angår trafikant- og kjøretøyområdet), vil en aktiv samordning i regionen ha mindre betydning for trafikksikkerhetsarbeidet totalt sett.

Region sør legger større vekt på samordning og kompetansebygging enn Region øst. Region øst legger større vekt på spesialisering og scorer bedre på flere av trafikksikkerhetsindikatorene enn Region sør. Likevel etterlyser medarbeidere i Region øst en mer aktiv pådriverrolle fra regionvegkontorets side. Det kan tenkes at Region øst kan oppnå enda bedre resultater om den legger mer vekt på samordning og kompetansebygging. Det nye mandatet til TS-forum i Region øst kan tyde på at regionen framover vil legge mer vekt på samordning. Samtidig kan det tenkes at økt vektlegging av faglig spesialisering kan gi positive virkninger for trafikksikkerhetsarbeidet i Region sør.

Summary:

The Regional Organisation of Road Safety Work

The Norwegian Public Roads Administration (NPRA) is responsible for the planning, construction and operation of the national and county road networks, vehicle inspection and requirements, driver training and licensing. The NPRA was reorganised in 2003, and the 19 previous county offices were merged into five regional offices. These are referred to as the Northern Region, the Central Region, the Western Region, the Southern Region, and the Eastern Region, respectively. A number of responsibilities within the region, such as strategic planning, coordination and budget allocation, were delegated from the Directorate of Public Roads to the regional offices. Each regional office consists of four to seven districts. The districts carry out operative tasks.

In the process of reorganisation, the Directorate of Public Roads established a set of principles for the organisational structure of the regional offices. Hence, all regional offices are divided into four departments and one advisory staff unit. Within the main structure of departments, however, the regions were free to establish sections, units or groups. As a result, the regions are organised differently.

This report is a study of the organisation of road safety work in the regional offices. The aims of the study have been to:

1. Identify similarities and dissimilarities in how the regions carry out road safety work.
2. Identify similarities and dissimilarities in how the regions have chosen to organise their road safety work.
3. Determine whether organisational dissimilarities have implications for the road safety work carried out.

We found that there are, indeed, considerable differences in how the regions carry out road safety work as well as in how they organise their work. Using a comparative analytical approach, we tried to determine whether organisational features have implications for the execution of road safety work.

Road safety work dissimilarities

We compared the road safety work carried out by each regional office. Three different aspects were studied:

- How the regions prioritise road safety compared to other goals.

- What kinds of road safety measures each region prioritises.
- Road safety initiatives, such as human resource development, research and development (R&D) projects and campaign activities .

We found that there were considerable differences in how the regions carry out road safety work. Compared to the other regions, the Eastern Region assigned higher priority to road safety measures that gave the greatest estimated reduction in the number of fatalities and serious injuries. The Southern Region was the one placing the strongest emphasis on human resource development.

Organisational dissimilarities

We compared how the regions had chosen to organise their road safety work. Four aspects of organisation were studied:

- The degree of specialisation.
- Coordination between different units in the regional office.
- How the regional offices govern their districts.
- Whether human competence in road safety is placed primarily at the regional office or in the districts.

We found that there were considerable differences in how the regions had chosen to organise their road safety work. The *Eastern* Region seemed to place great emphasis on specialisation, while the *Northern* and *Southern* Region placed greater emphasis on coordination between units. The *Western* Region tried to combine a high degree of specialisation with a high degree of coordination. The *Central* Region appeared to be neither highly specialised nor having a high degree of coordination between units.

Do organisational traits have implications for the road safety work carried out?

Using a comparative analytical approach, we tried to determine whether organisational features have implications for the execution of road safety work. We did not find one specific organisational model that appeared to generate the better road safety work.

Regions achieving high scores at the indicators of good traffic safety work applied in this study seemed to have chosen either strong specialisation (Eastern Region) or strong coordination between units (Southern Region). Combining these organisational traits appeared to be somewhat difficult (Western Region). However, we found that the Northern Region, despite its strong coordination between units, prioritised those road safety measures that gave the poorest estimated reduction in the number of fatalities and serious injuries. This region did not place a strong emphasis on Human Resource development either.

These findings suggest that the formal organisational features studied do not have any considerable effect on the road safety work carried out.

On the other hand we found that in some regions road safety considerations appeared to be strongly integrated in the entire approach and working methods of the organisation, while other regions applied a somewhat narrow definition of the concept. The regions that applied the broader definition also carried out better road safety work. This tendency was visible regardless of the formal organisational structure in the region.

Based on the empirical material in this report, the Institute of Transport Economics has made a summary report (TØI- report 832/2006), containing a more comprehensive English summary.

1 Innledning

1.1 Problemstilling

Fra januar 2003 ble de tidligere 19 vegkontorene i Statens vegvesen slått sammen til fem regioner. Statens vegvesen består etter omorganiseringen av to forvaltningsnivå – Vegdirektoratet og regionene – men tre organisasjonsnivå – Vegdirektoratet, regionvegkontor og distriktskontor.

Hovedtrekkene i den nye organisasjonen er vedtatt av Stortinget. I tillegg har Vegdirektoratet vedtatt en del prinsipper og lagt en felles mal for omorganiseringen. Regionene fikk likevel en viss grad av frihet til å velge hvordan de skulle organisere seg. Dette har resultert i noe forskjellige organisasjonsmodeller og noe ulik benevning av grupper og enheter som arbeider med trafikksikkerhetsspørsmål.

Hovedproblemstillingen i dette evalueringsprosjektet er:

Hvilke likheter og ulikheter er det i måten regionene har valgt å organisere trafikksikkerhetsarbeidet sitt på, og har eventuelle forskjeller betydning for trafikksikkerhetsarbeidet?

Problemstillingen er brutt ned i tre underproblemstillinger:

- 1) Hvilke likheter og ulikheter er det mellom regionene i hvordan de *arbeider* med trafikksikkerhet?
- 2) Hvilke likheter og ulikheter er det mellom regionene i hvordan de har *organisert* trafikksikkerhetsarbeidet sitt?
- 3) Kan eventuelle forskjeller i hvordan regionene arbeider med trafikksikkerhet forklares med ulike organisatoriske løsninger?

I denne evalueringen vil vi gi et overblikk over hvordan de fem regionene har organisert trafikksikkerhetsarbeidet sitt og hvordan de enkelte regionene oppfyller enkelte sentrale arbeidsmål innen trafikksikkerhet. Vi vil gå nærmere inn på to av regionene: Region nord og Region øst. For disse regionene vil vi også berøre organiseringen på distriktsnivå og vi vil beskrive hvordan samhandlingen med Vegdirektoratet arter seg, sett fra disse regionenes og distriktenes side. Evalueringen omfatter ikke hvordan øvrige aktører i trafikksikkerhetsarbeidet (politi, Trygg Trafikk, kommune, fylkeskommune) vurderer regionene.

Selv om vi kan avdekke forskjeller mellom regionene i hvordan de har organisert trafikksikkerhetsarbeidet sitt og hvordan de arbeider med trafikksikkerhet, er det ikke gitt at forskjeller i hvordan de arbeider med trafikksikkerhet skyldes organiseringen. Individuelle personlige kjennetegn, særegne historiske prosesser i enkelte regioner eller distrikter eller andre forhold som strengt tatt ikke har noe med den formelle organisasjonsutformingen å gjøre, kan spille en viktig rolle. Tilsvarende kan eventuelle likheter mellom regionene i hvordan de arbeider og hva de gjør, være tilfeldig eller det kan skyldes ensartet ”arv” fra den gamle organisa-

sjonen, og ikke nødvendigvis likhetstrekk i hvordan de nå har valgt å organisere arbeidet på. Utfordringen er å skille mellom likheter og ulikheter som opptrer uavhengig av hvordan regionene har valgt å organisere arbeidet sitt på og det som skyldes organiseringen.

I resten av dette kapitlet vil vi først presentere den teoretiske innfallsporten til analysen, hvilket kildegrunnlag rapporten baserer seg på og hvilken metode vi har valgt. Til slutt vil vi gjøre noe nærmere rede for utgangspunktet for sammenlikningen av vegvesenets fem regioner.

I neste kapittel vil vi gi en kort framstilling av de overordnede målsettingene for omorganiseringen av Statens vegvesen og av hovedtrekkene i den nye organisasjonen. Deretter vil vi gjøre nærmere rede for hvordan trafikksikkerhetsarbeid kan forstås.

Kapittel 3 gir en beskrivelse av likheter og ulikheter i trafikksikkerhetsarbeidet i de fem regionene. I dette kapitlet vil vi gå noe nærmere inn på gjennomføringen av trafikksikkerhetsarbeidet i de to regionene vi valgte å studere nærmere; Region nord og Region øst.

I kapittel 4 vil vi gi en mer detaljert framstilling av *organiseringen* av trafikksikkerhetsarbeidet i de fem regionene. Samtidig vil vi drøfte de organisatoriske forskjellene opp mot funnene vi gjorde i kapittel 3. Vi vil også gi en mer utfyllende beskrivelse og sammenlikning av organiseringen i Region nord og Region øst.

I kapittel 6 oppsummeres de viktigste funnene vi har gjort i rapporten.

1.2 Analyseramme – teoretisk tilnærming og metode

Formålet med dette prosjektet er å gi en bedre innsikt i hvordan regionene har valgt å organisere seg på trafikksikkerhetsområdet og om ulike organisasjonsformer har en innvirkning på hvordan regionene arbeider med trafikksikkerhet. Det er først og fremst regionvegkontorene som er gjenstand for analyse. I dette ligger også regionvegkontorets forhold til andre organisasjonsnivå i Statens vegvesen, det vil si Vegdirektoratet og distriktene. Distriktene er formelt en del av regionene og har en sentral plass i analysen. Vi har også inkludert en beskrivelse av Vegdirektoratets organisering av trafikksikkerhetsarbeidet, regionenes vurderinger av deres kontakt med Vegdirektoratet og hvorvidt Vegdirektoratets organisasjonsmodell påvirker samhandlingen dem i mellom. Ut over dette vies ikke Vegdirektoratet særlig plass i analysen.

En relativt vanlig definisjon av en organisasjon er at det er en sosial struktur som er skapt av individer for å støtte arbeidet for å nå spesifikke mål (Scott 1981:20). Organisasjoner kan imidlertid også oppfattes som rutinepreget praksis og forståelse (March og Olsen 1989:17).

Vi benytter to ulike teoretiske perspektiver fra organisasjonsteorien i analysen. Det *strukturelt-instrumentelle* perspektivet retter fokus mot de formelle rammene for organisasjonen (Christensen og Læg Reid 2002:16), mens det *kulturelt-institusjonelle* perspektivet vektlegger betydningen tradisjoner og uformelle strukturer, normer og verdier har på rolleutforming (Christensen og Læg Reid 2002:21). Mens organisasjoner innenfor det instrumentelle perspektivet betraktes

som midler til å nå bestemte mål, blir mål i henhold til det kulturelt- institusjonelle perspektivet utviklet underveis.

Selv om disse perspektivene i utgangspunktet er konkurrerende, kan begge perspektivene tenkes å ha forklaringskraft på regionenes gjennomføring av trafikksikkerhetsarbeidet. Som Scott (1987:115) skriver, kan ulike organisasjonsperspektiv være anvendelige på ulike analysenivå. Christensen m.fl. (2004:47) bruker på sin side en metafor om at mens de strukturelt- instrumentelle trekkene utgjør skjellet i organisasjonen, representerer de institusjonelle trekkene blodet og kjøttet som dekker dette. Vi vil benytte de to perspektivene som et utgangspunkt for å studere regionene på ulike nivå. Med utgangspunkt i det strukturelt- instrumentelle perspektivet vil vi kartlegge *arbeidsdelingen* innen trafikksikkerhetsarbeidet, mens vi vil bruke det kulturelt- instrumentelle perspektiv for å få en dypere forståelse av hvordan trafikksikkerhet er *integrert* i organisasjonen. Arbeidsdeling og integrering er organisatoriske elementer som virker inn på hverandre. I denne sammenhengen har vi imidlertid valgt å studere de to elementene atskilt for å framheve at det kan være en forskjell på formell rolleinndeling og hvordan roller håndteres i praksis.

1.2.1 Strukturelt- instrumentelt perspektiv: Spesialisering og samordning?

Det strukturelt- instrumentelle perspektivet vektlegger de formelle rammene for organisasjonen (Christensen og Læg Reid 2002:16). Organisasjoner oppfattes i henhold til dette perspektivet som redskap eller instrumenter rettet mot å oppnå bestemte mål (Christensen m.fl.2004:33). Det er fastlagt hvem som skal gjøre hva gjennom hvilke formelle roller eller posisjoner organisasjonsmedlemmene har og hvilke enheter de er knyttet til. Den formelle organisasjonsstrukturen legger på denne måten føringer på hvordan oppgavene blir utført (Christensen og Læg Reid 2002, Egeberg 2003, Christensen m.fl. 2004).

Organisasjonens *arbeidsdeling* er et sentralt tema innenfor det strukturelt-instrumentelle perspektiv¹. Generelt kjennetegnes organisasjonsstrukturen av ulike grader av og former for spesialisering og samordning (Christensen m.fl. 2004:34). Vi vil studere i hvilken grad organisasjonen har valgt en spesialisert arbeidsdeling eller en mer samordnende organisasjonsløsning. Spesialiseringen kan være horisontal (mellom ulike enheter på samme nivå) eller vertikal (mellom enheter på ulike nivå i organisasjonen), og den kan bli foretatt ut fra ulike prinsipper, blant annet formål, klient, prosess eller geografi (Christensen m.fl. 2004:35).

Horisontalt spesialisert arbeidsdeling?

Horisontal spesialisering uttrykker hvordan ulike oppgaver, ved hjelp av organisasjonsstrukturen, blir delt opp på et nivå (Christensen m.fl. 2004:35). Organisasjonens ulike oppgaver kan således bli lagt til en eller noen få enheter, eller de kan bli gruppert i en rekke ulike enheter. For eksempel kan regionene ha valgt å ha en organisatorisk enhet med ansvar for både vegtiltak, trafikant- og

¹ Weber mente således at den byråkratiske organisasjonsform er preget av hierarki, arbeidsdeling og rutiner.

kjøretøytiltak, eller de kan velge å splitte opp disse fagområdene i ulike enheter. Generelt kan man si at jo flere enheter organisasjonens oppgaver er delt inn i på et nivå, for eksempel ved seksjonering, jo mer horisontalt spesialisert er organisasjonen.

Hensikten med horisontal spesialisering er økt effektivitet gjennom en klargjøring av funksjoner og autoritetslinjer. Tanken er ”smått er godt” og ”en-måls strategi” (Christensen 2000:8). Som følge av dette kan overordnede mål komme i bakgrunnen. Spesialisering skaper derfor ofte koordineringsbehov, som igjen kan føre til at koordineringsoppgavene blir skjøvet oppover i organisasjonen og til økt press på ledelsen. Samtidig kan spesialisering bidra til at det skapes subkulturer, noe som vanligvis minsker konfliktnivået *innad* i de ulike enhetene (Egeberg 1989), men ikke nødvendigvis *mellom* dem.

Vi vil studere horisontal spesialisering langs to dimensjoner. For det første legger vi til grunn at høy horisontal spesialisering innebærer at regionen har en *sterk faglig* orientering. Med dette forstår vi at regionen legger betydelig vekt på faglig spesialistkompetanse, for eksempel gjennom etablering av faglige spesialistgrupper. For det andre legger vi til grunn at høy horisontal spesialisering øker sannsynligheten for at det skjer *lite samordning*, for eksempel at det er lite tverrfaglig samarbeid mellom de ulike faggruppene. En region kan selvsagt både ha sterk faglig orientering og mye samordning på tvers av fag, men samordningen er mer krevende innenfor en organisasjonsstruktur som legger stor vekt på spesialisering. Derfor antar vi altså – når alt annet er likt – at i en organisasjon som legger vekt på spesialisering, er det høyere sannsynlighet for at det skjer lite samordning.

Faglig spesialisering og samordning er betegnelser som dekker flere ulike organisatoriske kjennetegn. En region kan ha ett kjennetegn som peker i retning av at den *er* faglig spesialisert eller samordnet, og et annet kjennetegn som tyder på at den *ikke* er det. Når vi har redegjort for Statens vegvesens prinsipper for omorganiseringen (se kapittel 2) vil gi en oversikt over hvilke organisatoriske kjennetegn vi vil studere nærmere.

Vertikalt spesialisert arbeidsdeling?

Vertikal spesialisering handler om forholdet mellom under- og overordnet myndighet, altså grad av *delegering* av faglig myndighet (Christensen og Lægneid 2002:16, Christensen m.fl.2004:33). Hensikten med vertikal spesialisering er å styrke og rendyrke funksjoner knyttet til overordnet politikktutforming, faglig arbeid og iverksetting (Egeberg 2003).

Vertikal spesialisering kan studeres langs to dimensjoner. Det kan for det første dreie seg om *antallet* autoritetsnivåer og for det andre hvor mye myndighet lavere autoritetsnivå har (*dybde* i spesialiseringen). Den første dimensjonen dreier seg altså om hvor flat organisasjonen er, mens den andre i hvilken grad myndighet delegeres nedover i organisasjonen.

I denne studien er det *formelt* ingen forskjell på antall autoritetsnivå i de ulike regionene². Det kan imidlertid være forskjeller i dybden på spesialiseringen, altså i hvilken grad regionene reelt har *delegert* faglig ansvar og myndighet til distriktene.

Samordning mellom ulike organisasjonsnivå skjer gjennom felles rutiner, regler eller prosedyrer (Christensen m.fl.2004:37). Vi antar – når alt annet er likt – at i en organisasjon der det legges stor vekt på spesialisering, er det høyere sannsynlighet for at det skjer lite samordning. Igjen kan en region selvsagt legge vekt både på delegering og samordning. En sterk samordning er likevel mer krevende hvis man samtidig har en utstrakt delegering av oppgaver og ansvar. Omvendt er det slik at sterk samordning (og dermed styring) innebærer mindre reell delegering. Generelt vil det derfor være slik at jo flere og sterkere samordnende ordninger som finnes i organisasjonen, jo mindre vertikalt spesialisert er den, selv om det formelt finnes flere autoritetsnivå. Videre er det slik at jo mer koordinering som foregår på lavere nivå, desto mer avlastes toppledelsen.

1.2.2 Kulturelt- institusjonelt perspektiv: dekopling, oversettelse eller virus?

Det kulturelt- institusjonelle perspektiv vektlegger betydningen av tradisjoner og uformelle strukturer, samt normer og verdier på rolleutforming (Christensen og Læg Reid 2002:21). Disse trekkene ved organisasjonen får betydning for virksomheten den utøver. Når organisasjonen utvikler uformelle normer og verdier, i tillegg til de formelle, sier man at organisasjonen gradvis utvikler institusjonelle trekk (Christensen m.fl. 2004:47). På denne måten utvikles en organisasjonskultur med særegne kvaliteter og svakheter, som er mer kompleks enn de formelle trekkene.

En teoretisk retning innenfor det kulturelt- institusjonelle perspektivet vektlegger at løsningene, ideene og tankemønstrene som organisasjoner anvender skal oppfattes som ”riktige” og ”moderne” av omgivelsene (Brunsson og Olsen 1991, DiMaggio og Powell 1991, Røvik 1992 og 1998). Disse normene påvirker synet på hvordan organisasjonens struktur og prosesser bør utformes (Røvik 1992:47).

Vi har i denne forbindelse tolket forventninger fra omgivelsene som føringer fra Vegdirektoratet. Regionene ble pålagt å etablere egne trafikksikkerhetsenheter, med tanke på å gjøre trafikksikkerhetsarbeidet synlig (Statens vegvesen 2002a:34). Samtidig skulle *alle* ansvarsområder ivareta hensynet til trafikksikkerhet innenfor sitt felt, og det ble lagt vekt på samordning på tvers. I tillegg skulle trafikksikkerhet være en integrert del av den øverste ledelsen sitt arbeidsområde. Regionene har på denne måten fått et pålegg om å ivareta hensynet til trafikksikkerhet på ulike områder. Samtidig skal regionene ivareta en rekke andre hensyn. Det kan være grunn til å anta at det er forskjeller i hvordan regionene har integrert trafikksikkerhetshensyn i organisasjonen.

² Som vi senere kommer tilbake til, har Region øst valgt å legge personalansvar til seksjoner under avdelingsnivå, mens alle de andre holder personalansvaret i avdelingene og kaller enhetene under avdelingene for grupper eller team. Dette er likevel ikke en så avgjørende forskjell at vi i dette kapitlet velger å gjøre antallet autoritetsnivåer til en variabel. Diskusjonen om seksjon eller gruppe/team blir imidlertid omtalt senere i de delkapitlene som omhandler Region øst.

I analysen vil vi benytte et begrepsapparat som er inspirert av den terminologien Røvik (1992 og 1998) benytter. Røvik synes i hovedsak å konsentrere seg om hvordan organisasjoner *endres* og hvordan nye ideer inkorporeres. I denne rapporten skal vi ikke studere organisatorisk endring, men undersøke hvordan regionene har organisert trafikksikkerhetsarbeidet per i dag. Vi vil allikevel anta at *forskjellige organisatoriske løsninger* i de fem regionene gir seg utslag i *hvilken grad og hvordan trafikksikkerhetshensyn blir inkorporert* i organisasjonen. Vi vil således undersøke hvordan trafikksikkerhetshensynet er tolket, tydeliggjort og tilpasset i organisasjonen.

Med utgangspunkt i Røvik (1992 og 1998) vil vi anta at regionene kan ha inkorporert trafikksikkerhetshensyn i organisasjonen i form av dekopling, oversettelse eller virus³.

Dekopling oppstår når inkorporering av trafikksikkerhetshensyn passer dårlig sammen med andre rutiner og prosedyrer i regionen, samtidig som press utenfra bidrar til at organisasjonen er nødt til å gjøre noe for å ivareta hensynet. Når trafikksikkerhetshensyn er dekoplet vil regionen gi skinn av å ivareta trafikksikkerhetshensyn, men i virkeligheten fortsetter aktørene med "business as usual". Det kan etableres en enhet i organisasjonen som har som sitt spesifikke formål å ivareta trafikksikkerhetshensyn. Enheten blir imidlertid holdt isolert fra virksomheten som foregår i resten av organisasjonen.

En annen mulighet er at trafikksikkerhetshensyn blir *oversatt*. Fordi hensynet til trafikksikkerhet er en fleksibel og elastisk idé, kan den oversettes, endres og tilpasses. Vi kan tenke oss at noen regioner har tolket trafikksikkerhetshensyn på en snevrere måte enn det Vegdirektoratet la opp til. Dette vil igjen bidra til at trafikksikkerhetshensyn i begrenset omfang griper inn i andre rutiner, prosedyrer og forståelser i regionen.

Virus er i denne sammenheng en positiv term, og innebærer at trafikksikkerhetshensyn påvirker rutiner, prosedyrer og forståelser i alt, eller store deler, av arbeidet som foregår i regionen. Trafikksikkerhetshensyn vil først komme til uttrykk i organisasjonsmedlemmenes språk, deretter vil medarbeidernes funksjoner og den organisatoriske praksis endres.

I henhold til dette perspektivet er det således naturlig å anta at en region som har integrert trafikksikkerhetshensyn i hele organisasjonen, vil utføre et bedre trafikksikkerhetsarbeid enn en region som i større grad har oversatt eller dekoplet trafikksikkerhetshensyn. Vi vil anta at en region der trafikksikkerhetsmedarbeiderne har høy faglig kompetanse, har bred kontakt ut i organisasjonen og som trekkes med i ulike beslutningsprosesser, for eksempel i forbindelse med budsjettallokering og arbeidet med handlingsprogrammet, lettere vil inkorporere trafikksikkerhetshensyn i hele organisasjonen og i mindre grad dekoppe eller oversette trafikksikkerhetshensynene.

³ I Røvik (1998) blir også *frastøting* framsatt som et alternativ, altså at hensynet det ikke er kompatibelt med organisasjonens rutiner og forståelse, og derfor blir støtt ut av organisasjonens praksis. I dette tilfellet har vi imidlertid ikke ansett frastøting som noe alternativ, siden regionene er pålagt å ivareta trafikksikkerhetshensyn.

1.2.3 Metode

I arbeidet med denne rapporten har vi stått overfor betydelige metodiske utfordringer. I neste avsnitt vil vi drøfte de svakhetene kildematerialet er beheftet med. Videre er det få enheter som studeres, men mange faktorer. De fem regionene vi studerer har en rekke forskjellige løsninger i sin organisering av trafikksikkerhetsarbeidet. På denne måten er det atskillige potensielt interessante *uavhengige variable* (regionenes organisering), som kan forklare forskjeller i *utfall* (det trafikksikkerhetsarbeidet regionene utfører). Utfordringen blir derfor å identifisere *hvilke* variable som kan forklare disse forskjellene.

Vi har valgt å benytte såkalt *komparativ metode* for å møte disse utfordringene. Den komparative metode er en systematisk analyse av forskjeller i utfall gjennom studie av et lite antall enheter (Ragin 1987). Gjennom fokus på enkeltfaktorer kan man fange opp viktige nyanser og forskjeller mellom analyseenhetene. Hensikten med den komparative metode er å avdekke *samvariasjon* mellom uavhengige variable og utfall. Samvariasjon betyr at en bestemt verdi på en uavhengig variabel (for eksempel organisering) gir ett bestemt utfall (for eksempel trafikksikkerhetsarbeid). I dette tilfellet kan det, rent eksempelvis, tenkes å være samvariasjon mellom å ha utnevnt en TS-koordinatorer i hvert distrikt og å oppnå stor reduksjon i antallet hardt skadde og drepte i regionen. Samvariasjon er ikke det samme som kausal sammenheng. Det vil si at vi ikke kan hevde at stor reduksjon i antallet hardt skadde eller drepte i en region *skyldes* at regionen har TS-koordinator, men vi kan eventuelt påvise at disse to fenomenene opptrer samtidig. Konklusjoner om sammenhengen mellom uavhengig og avhengig variabel må alltid argumenteres gjennom teoretisk sannsynliggjøring (Andersen 1990:91). Det vil si at vi må gå tilbake til de teoretiske perspektivene og se om det kan argumenteres for at de har forklaringskraft.

I rapporten blir det først foretatt en kartlegging av likheter og ulikheter i de fem regionenes organisering av trafikksikkerhetsarbeidet og i regionenes utøvelse av trafikksikkerhetsarbeid. I tillegg vil det bli gjennomført en mer grundig studie av to regioner.

For komparative studier kan det skisseres to hovedstrategier for å avdekke samvariasjon mellom uavhengige variable og utfall. Ved bruk av *forskjellsmetoden* studerer man enheter som har lik verdi på en rekke av de uavhengige variable, men ulikhet i utfall (Collier 1993). I dette tilfellet ville det bety at vi studerer to regioner som ser ut til å ha organisert seg relativt likt, men som utfører et forskjellig trafikksikkerhetsarbeid. De trekkene ved organisasjonen som er *like*, kan da *ikke* forklare *forskjeller* i måten trafikksikkerhetsarbeidet gjøres på og disse kan i prinsippet holdes utenfor analysen (defineres som en konstant). Dermed kan man identifisere de uavhengige variablene som regionene er *ulike* på – ideelt sett én uavhengig variabel – som da også kan forklare ulikheter i måten de arbeider på. Dette blir gjerne kalt den *kritiske* variabel. For å fortsette med eksempelet om TS-koordinatorer i distriktene, kan vi således tenke oss at to regioner, som i all hovedsak er likt organisert, utfører et svært forskjellig trafikksikkerhetsarbeid. Gjennom analysen ser vi allikevel at en region har valgt å utnevne en TS-koordinator i hvert distrikt, mens den andre ikke har gjort dette. Da vil utnevning av TS-koordinator i distriktene kunne være en slik kritisk variabel.

Alternativt kan vi benytte den såkalte *likhetsmetoden* innenfor komparativ analyse. Ved likhetsmetoden studerer man enheter som har ulik verdi på en rekke av de uavhengige variable, men likhet i utfall (Kjeldstadli 1988:438). Da vil vi altså studere to regioner som er ulikt organisert, men som utfører et relativt likt trafikksikkerhetsarbeid. De kjennetegnene som regionene er *ulike* på, kan ikke forklare *likheter* i måten de arbeider på. Disse variablene kan derfor holdes utenfor analysen. Ideelt sett skal man altså finne fram til én kritisk variabel der regionene er like og som dermed kan forklare også likheten i måten de arbeider på (Se eks Tranøy 1993: 25). Ved anvendelse av likhetsmetoden kan vi derfor tenke oss at vi studerer to regioner som i all hovedsak er ulikt organisert, men som utfører et svært likt trafikksikkerhetsarbeid. Hvis to svært ulike regioner bare har ett felles kjennetegn, for eksempel at de har TS-koordinator i hvert distrikt, kan dette være forklaringen på at trafikksikkerhetsarbeidet likevel er like i de to regionene (den kritiske variabelen).

I virkelighetens verden er det sjelden at man klarer å anvende enten likhets- eller forskjellsmetoden slik at man sitter igjen med én eller et svært begrenset antall forklaringsvariable. Vegvesenets regioner har svært mange like trekk – fordi de langt på veg er organisert etter de føringene og retningslinjene som Vegdirektøren fastsatte (se kapittel 2). Likevel ble regionene gitt en del frihet til selv å bestemme hvordan de skulle organisere sikkerhetsarbeidet sitt. Som vi senere skal vise, er det derfor også betydelige forskjeller mellom regionene i måten de organiserer trafikksikkerhetsarbeidet sitt på.

Vi er derfor blitt nødt til å velge en mer pragmatisk tilnærming til valget av de to regionene vi har sett nærmere på i denne studien.

På grunn av rapportens begrensede kildemateriale og øvrige metodiske utfordringer vil vi i studien av de fem regionenes organisering benytte en induktiv tilnærming. Det betyr at vi slutter fra enkeltstående observasjoner (empiri) til mer generelle forestillinger (Østerud mfl 1997:38). Det kan for eksempel tenkes at en region har en ledelse som deltar aktivt i trafikksikkerhetsarbeidet, et ledertungt trafikksikkerhetsforum som har betydelig innflytelse på utforming av det strategiske trafikksikkerhetsarbeidet, og en TS-koordinator med en klart definert rolle. Disse kjennetegnene peker da mot at regionvegkontoret fungerer som en pådriver og premissleverandør i trafikksikkerhetsarbeidet. Vi har allikevel ikke gått dypt inn i alle regionene for å undersøke om tendensen som avtegner seg gjennom de organisatoriske kjennetegnene faktisk stemmer.

1.2.4 Kilder

Rapportens empiriske materiale består dels av skriftlig materiale, dels av intervjuer med medarbeidere i to av Statens vegvesens regioner. I tillegg arrangerte vi et møte med representanter fra hver av de fem regionene som supplerte det skriftlige materialet.

Skriftlig materiale, offentlige og interne dokumenter

Det skriftlige materialet inkluderer dokumenter fra Vegdirektoratet, både utredninger som ble gjort i forkant av omorganiseringen, og interne evalueringer av trafikksikkerhetsarbeidet. I tillegg har regionenes forslag til handlingsprogram vært en viktig kilde. Regionene har dessuten gitt oss en del skriftlig materiale, blant annet organisasjonsplan og årsplan. Vi har også benyttet andre offentlige dokumenter, i første rekke stortingsmeldinger.

Møte med TS-koordinatorne

15. september 2005 ble det avholdt et møte i Vegdirektoratet, hvor TS-koordinatorne fra alle fem regioner deltok. Vedlegg 1 gir en oversikt over deltakerne på dette møtet. Møtet ble holdt etter at vi hadde foretatt en dokumentanalyse av primær- og sekundærlitteratur, og formålet var i første rekke å kvalitetssikre innhentede data. I tillegg ba vi koordinatorne medbringe en del dokumenter og opplysninger, blant annet regionenes årsplaner for 2005 og beskrivelser av hvordan de hadde organisert trafikksikkerhetsarbeidet sitt. De fleste regionene hadde utarbeidet et eget notat til møtet som ga oversikt over de viktigste trekkene ved organisasjonen. Vi ønsket også å få innspill på forhold det kunne være viktig å ha med i evalueringen.

Dybdeintervjuer

På bakgrunn av dokumentgjennomgangen og møtet med koordinatorne, og i samråd med oppdragsgiver, konkluderte vi med at det ville være nyttig å gjøre en nærmere studie av Region nord og øst (se nærmere redegjørelse avsnitt 1.3). I disse to regionene ble det gjennomført dybdeintervju med medarbeidere på ulike nivå i regionen. Det samme ble gjort i ett eller flere tilhørende distrikt. Intervjuobjektene ble plukket ut på bakgrunn av deres organisatoriske plassering, og vi forsøkte så langt som mulig å intervju personer med samme organisatoriske funksjon i de to regionene. I begge regioner intervjuet vi regionvegsjef, trafikksjef, trafikksikkerhetskoordinator og en eller flere andre medarbeidere ved trafikksikkerhetsenheten på regionvegkontorets Veg- og trafikkavdeling. I tilhørende distrikt intervjuet vi distriktssjef og en eller flere trafikksikkerhetsmedarbeidere. Totalt ble syv personer intervjuet i hver region. Vedlegg 3 gir en nærmere oversikt over informantene.

Intervjuene var strukturert rundt en tabell som skisserte en rekke organisatoriske trekk som varierer regionene imellom, og hvordan vi hadde oppfattet at intervjuobjektets region hadde valgt å organisere trafikksikkerhetsarbeidet. Denne tabellen ble framlagt for intervjuobjektet, som sa seg enige eller uenige i vår oppfatning. Deretter overlot vi relativt fritt til informanten å kommentere hvert punkt. Ofte førte dette til en relativt fri samtale om regionens organisering. Vi sjekket undervegs at informanten hadde vært innom alle punktene i tabellen. Intervjuene hadde således en semistrukturert form. De enkelte intervjuene varte mellom en og to timer.

Informantene har godkjent de direkte eller indirekte sitatene som er gjengitt i rapporten. Hver av dem fikk tilsendt et utkast til rapport hvor de stedene der representantens uttalelser var brukt, var merket.

Undervegs i intervjuene tok vi notater, og vi benyttet i tillegg båndopptaker som støtte for notatene. I ett av intervjuene ble det på grunn av tekniske problemer

ikke benyttet båndopptaker. Notatene ble senere brukt til å skrive utfyllende referater fra intervjuene, og båndopptakene ble benyttet der notatene var uklare. I enkelte tilfeller fant vi spesielt interessante utsagn, og skrev ut deler av intervjuene i sin fulle lengde. Disse delene er i noen tilfeller benyttet som direkte sitater i rapporten.

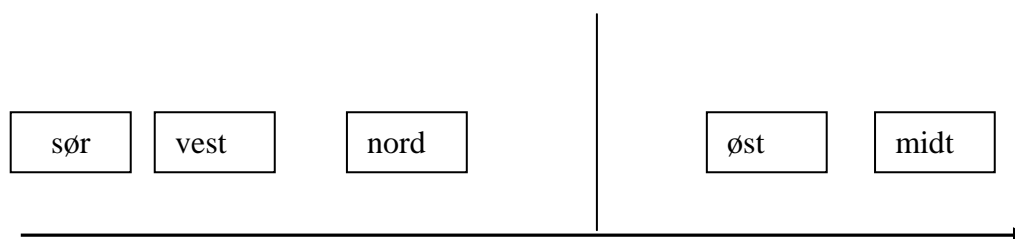
Omorganiseringen av Statens Vegvesen ble foretatt relativt kort tid før denne studien ble gjennomført, og det foreligger derfor få studier av den. I arbeidet med denne rapporten har vi bare gjennomført dybdeintervjuer i to regioner, og vi har ellers måttet basere oss på skriftlig materiale og samtale med én representant fra hver region. Kildematerialet er på denne måten begrenset.

I tillegg fikk vi gjennom dybdeintervjuene et inntrykk av at forhold ved organiseringen blir oppfattet ulikt av ulike informanter, ikke bare fra region til region, men også innad i regionen. Dette skaper problemer i fortolkning og analyse. I de konklusjonene vi trekker i denne rapporten, må vi således ta forbehold om begrensninger i og svakheter ved kildematerialet.

1.3 Nærmere om sammenlikningen av de fem regionene

I arbeidet med denne rapporten sammenliknet vi først organiseringen av og arbeidet med trafikksikkerhet i alle fem regioner. Gjennom dette arbeidet ble det klart at det både er betydelige forskjeller i hvordan regionene har valgt å organisere trafikksikkerhetsarbeidet og i hva slags trafikksikkerhetsarbeid de utfører.

På flere av de organisasjonsmessige trekkene vi studerte (se kapittel 4), kommer Region midt og øst likt ut, samtidig som de er forskjellige fra de andre regionene. En viktig forskjell mellom regionene er i hvilken grad de har etablert ulike uformelle nettverk på tvers av den formelle styringslinjen og den organisatoriske plassering av medarbeidere eller deres såkalte faggruppetilhørighet. Dette var også en av forskjellene mellom regionene som trafikksikkerhetskoordinatorerne trakk fram da de skulle beskrive likheter og forskjeller mellom regionene. Det ser ut til at Region sør har etablert mange slik nettverk og samtidig legger stor vekt på disse nettverkens samordnende rolle i regionen. I midt mener man derimot at nettverk kan forstyrre linjeorganisasjonen. De andre regionene ser ut til å plassere seg ett eller annet sted mellom disse ytterpunktene. Dette er grovt illustrert på "skalaen" nedenfor:



TØI-rapport 831/2006

Skillet på midten indikerer at vi betrakter Region sør, vest og nord som relativt like når det gjelder etablering av ulike nettverk, mens vi har funnet at Region øst

og midt har en rekke fellestrekk. Vi betrakter også Region sør og vest som mer like enn Region sør og nord.

På bakgrunn av disse funnene valgte vi å studere Region nord og Region øst nærmere. Vi har valgt to regioner som ligger relativt nærme hverandre på flere organisatoriske variable, men som likevel har trekk som er forskjellige. Det gir oss grunnlag for å gå nærmere inn i om organisatoriske trekk som på overflaten ser like ut, likevel kan fungere forskjellig. På denne måten mener vi også at vi får benyttet både det instrumentelle og det kulturelle perspektivet på en bedre måte enn om vi hadde valgt de to regionene som ser mest forskjellige ut i organisasjonsutforming.

2 Ny organisasjon i Statens vegvesen

2.1 Sentrale føringer for og målsettingen ved omorganiseringen

Flere sentrale stortingsdokumenter legger føringer for Vegvesenets arbeid med en mer effektiv organisasjon:

- St.meld. nr. 46 (1999-2000) om Nasjonal transportplan 2002-2011 (behov for organisasjonsendringer ut fra effektiviseringskrav). (Samferdselsdepartementet 2000a.)
- St.prp.nr.1 (2000-2001) om Samferdselsdepartementets budsjett 2001 (Vegvesenets struktur). (Samferdselsdepartementet 2000b.)
- St.meld. nr. 31 (2000-2001) om oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene (statlig vegvesen, 5-8 vegkontorer, endringer i fylkeskommunens ansvarsområde). (Kommunal- og regionaldepartementet 2001)
- St.prp.nr.1 (2001-2002) om Samferdselsdepartementets budsjett 2002. (Samferdselsdepartementet 2001.)

Stortingets ga gjennom behandling av samferdselsbudsjettet den 13. desember 2001, tilslutning til Samferdselsdepartementets forslag til hovedtrekkene i ny organisasjon. Statens vegvesen skulle regionaliseres med 5 regioner og det skulle opprettes om lag 30 distrikter. Fra departementets og Stortingets side ble det særlig lagt vekt på følgende forhold:

- *Effektivitet.* Mindre penger skal brukes på administrasjon og mer penger kan dermed brukes ute på vegen til veg- og trafikkformål. Trafikksikkerhet og bevaring av vegkapitalen er særlig understreket.
- *Desentralisering:* Delegering av oppgaver fra Vegdirektoratet til regioner og fra regionvegkontor til nye vegkontor.
- *Lokal innflytelse.* Lokal innflytelse skal ivaretas og på viktige områder styrkes.
- *Forholdet til publikum:* Kontakten med kommuner og andre samarbeidspartnere skal videreutvikles og styrkes.
- *Kompetanse:* Vegvesenets samlede kompetanse skal utnyttes.

Samtidig legger regjeringen vekt på de overordnede målene for statlig forvaltning, politisk styrbarhet, kostnadseffektivitet, brukerorientering samt rettssikkerhet og likebehandling. Disse prinsippene blir også retningsgivende for Vegvesenets omstillingsprosess.

Statens vegvesen satte ned et utvalg som utredet felles prinsipper for omorganiseringen av regionene (Statens vegvesen 2002a)⁴. Utvalget så på oppave- og ansvarsdeling, styrings- og ledelsesprinsipper samt visjoner og mål for den nye organisasjonen. Målet for omorganiseringen var en organisasjonsmodell som var effektiv og desentralisert, hvor det ble brukt mer ressurser til operativ virksomhet og mindre ressurser til administrasjon (ibid.:14). Etaten skulle framstå som tilgjengelig for brukere og omgivelser og som løsnings- og samarbeidsorientert. Rapporten fra dette utvalget blir gjerne referert til som *Solvi-rapporten*.

På dette grunnlaget sender så Vegdirektøren den 28. juni 2002 ut ”Vegdirektørens rammer og prinsipper for organisering av Statens vegvesen” (Statens vegvesen 2002b⁵). Dokumentet viser til de ulike stortingsmeldingene og budsjettproposisjonene og skisserer verdier og prinsipper for organisering av Statens vegvesen. Her blir det blant annet slått fast at:

- Ledere i operativ virksomhet skal ha større fokus på kjernefagene i etaten enn ledere på overordnet nivå. Det er nødvendig med delegering av det faglige ansvaret til den enkelte medarbeider.
- Etatens ressurser skal utnyttes på en fleksibel måte. Det skal opprettes landsdekkende eller regionale ressurs-/spesialenheter og administrative enheter.
- Det skal arbeides med å skape en felles tilhørighet både i og mellom tilsatte ved distrikt, region og direktorat.

2.2 Hovedtrekk i den nye organisasjonen

2.2.1 Generelt

Regionene dekker tre til fem fylker, og hver region er delt inn i fire til sju distrikter, totalt 30. I Vegdirektørens ”Rammer og prinsipper..” betegnes trafikkstasjonene som filialer under distriktene (Statens vegvesen 2002b:5).

I ”Rammer og prinsipper...” blir det slått fast at Vegdirektoratet skal ha det samme ansvaret som i den gamle organisasjonen og at regionene skal ha det samme ansvaret som de tidligere fylkesvise vegkontorene. Det skal være en klar oppgavefordeling mellom region og distrikt og en klar vurdering av hvem som skal bygge opp kompetansen for å ivareta de ulike oppgavene. Samtidig forutsettes det en vesentlig delegering av myndighet eller arbeidsoppgaver fra Vegdirektoratet til regionene, og tilsvarende delegering fra regionene til distriktene. Vegdirektøren skiller altså mellom ansvar på den ene siden og myndighet eller arbeidsoppgaver på den andre.

⁴ Statens Vegvesen (2002a): *Statens vegvesen - en etterspurt etat? En utredning av felles prinsipper for organisering av regionene, regionadministrasjoner, distriktsadministrasjoner og filialer*. Regionutvalget ble ledet av Eva Solvi, og rapporten går gjerne under betegnelsen ”Solvi-rapporten”.

⁵ Dette dokumentet blir heretter referert til som ”Rammer og prinsipper...”.

Som hovedregel skal tilstrekkelig myndighet knyttet til en oppgave ligge på det nivået der oppgaven utføres. Medarbeidere skal gis tillit til å fatte nødvendige beslutninger til å utføre oppgavene sine på en effektiv måte (ibid side 5-6). I dette ligger det altså ikke bare delegering fra ett nivå i organisasjonen til et annet, men også delegering av myndighet og ansvar til de enkelte medarbeiderne. Organiseringen på alle nivå skal bygge på klare ansvarsforhold og mest mulig enkelhet i oppbyggingen (ibid side 8). Det er et mål at den nye organisasjonen kun har ett ledernivå under avdelingslederne i Vegdirektoratet, i regionene og distriktene. Dette skal gi en flatere organisasjon, som igjen skal legge til rette for faglige spesialiststillinger og en faglig karriereveg i etaten.

Vegdirektøren understreker også at den sentrale styringslinjen i Statens vegvesen skal være vegdirektør – regionvegsjef - distriktssjef⁶. Dette skal gi en ”tettere etatsledelse enn [vi] tidligere [har hatt]” (ibid side 5). Vegdirektoratet og regionvegkontorene skal være henholdsvis vegdirektørens og regionvegsjefens apparat for styring. Dette må forstås som en ytterligere understreking av den formelle styringslinja.

Vegdirektøren understreker også at det skal være en klar oppgavefordeling mellom region og distrikt og en klar vurdering av hvem som skal bygge opp kompetansen for å ivareta de ulike oppgavene.

Oppsummert skal den nye organisasjonen legge til rette for:

- Delegering både mellom organisatoriske nivå og til enkeltmedarbeidere.
- Tett etatsstyring og klar formell styringslinje.
- Flat organisering med færre ledernivå.
- Faglig spesialisering.

2.2.2 Ansvars- funksjons- og oppgavefordeling mellom nivåene

I ”Rammer og prinsipper...” slås det fast at *Vegdirektoratets* hovedoppgaver er overordnet styring og ledelse av etaten. I tillegg skal direktoratet blant andre oppgaver ha faglig spisskompetanse på utvalgte områder og være rådgiver for regionene i faglige spørsmål.

Regionene skal foreslå og fastsette mål for etaten i regionen og forvalte de ressursene som Vegdirektoratet og fylkeskommunene stiller til disposisjon på en effektiv måte. Regionenes hovedoppgaver er blant annet overordnet ledelse og styring av regionen, budsjett, rapportering og ressursallokering i regionen, faglig styring og samordning av virksomheten samt strategisk og overordnet planlegging i regionen. Styring og utvikling av kompetanse og kompetansetiltak er nevnt blant de andre oppgavene som er lagt til regionnivået.

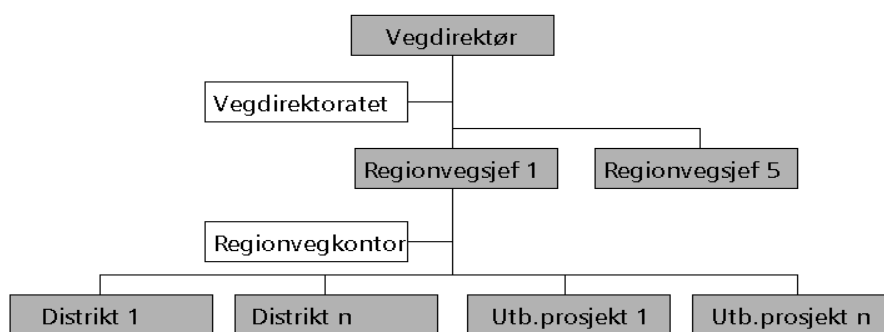
Distriktene er ikke et eget forvaltningsnivå, men et tredje organisasjonsnivå. Distriktene skal få delegert myndighet slik at nødvendige beslutninger kan fattes på lavest mulig nivå, men likevel slik at krav til effektivitet, kvalitet og

⁶ Distriktssjef ble opprinnelig benevnt som distriktsvegsjef. Dette er senere endret til distriktssjef.

ensartethet ivaretas (ibid:7). Distriktenes er det utøvende leddet for de operative oppgavene, bortsett fra spesielt opprettede prosjekter, de skal betjene publikum og utføre førstelinje saksbehandling av forvaltningssaker. Trafikkstasjonene er en del av distriktene ("filialer") og skal betjene publikum knyttet til trafikant- og kjøretøypoppgaver, de skal gjøre enklere saksbehandling og i noen tilfeller utføre vegtilsyn.

Større utbyggingsprosjekter organiseres som egne enheter direkte under regionvegsjefen, se figur 1.1 under.

Figur 2.1: Hovedmodell for organiseringen av Statens vegvesen. (Kilde: Statens vegvesen 2002b:9)



TØI-rapport 831/2006

2.2.3 Organisering og oppgaveinndeling

I følge "Rammer og prinsipper" er det naturlig å dele Vegvesenets hovedoppgave i to (Statens vegvesen 2002b:10):

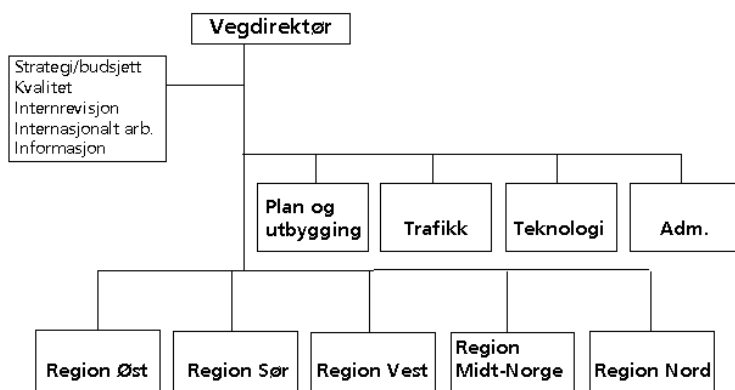
- Forvaltning av veg- og trafikksystemet, trafikant- og kjøretøypoppgaver og trafikksikkerhet.
- Utbygging av veg- og trafikksystemet.

Både Vegdirektoratet og regionene er organisert i blant annet en Utbyggingsavdeling og en Veg- og trafikkavdeling, noe som gjenspeiler inndelingen i hovedoppgaver. På distriktsnivå varierer organiseringen og benevnningen av enhetene, men også her skiller det ofte mellom ansvar for den fysiske vegen og for trafikant- og kjøretøyrettede tiltak.

Vegdirektoratet

Figur 2.2 og 2.3 gjengir organisasjonsmodellen for Vegdirektoratet og regionene slik de ble fastlagt i Vegdirektørens "Rammer og prinsipper...".

Figur 2.2: Den opprinnelige organiseringsmodellen for Vegdirektoratet med styringslinjer til regionene. (Kilde Statens vegvesen 2002b:11).



TØI-rapport 831/2006

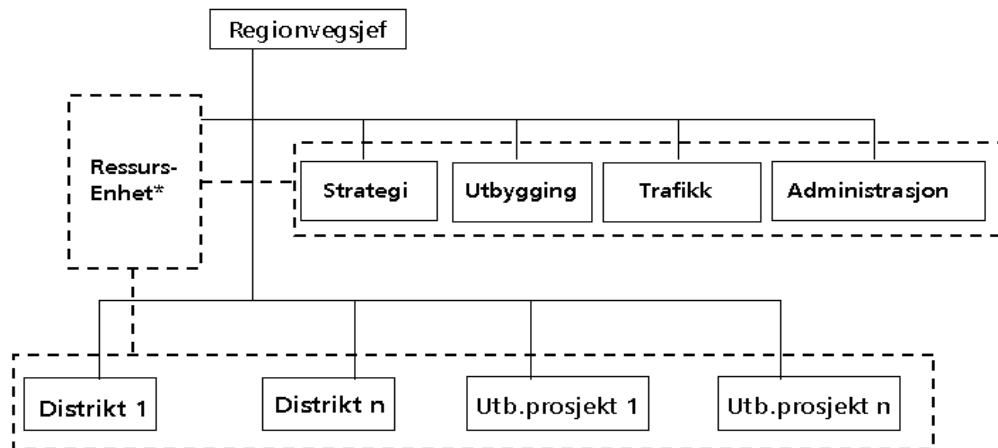
Vi ser av figur 2.2 at Vegdirektøren har samlet noen tverrgående funksjoner i stabsenheter. I tillegg til Utbygging og Veg- og trafikk, er teknologi og administrasjon samlet i egne avdelinger. Figuren viser også at styringslinja går direkte fra Vegdirektøren til regionene, og ikke via avdelingene i Vegdirektoratet.

Regionenes organisering

Også regionene er i hovedsak organisert etter disse prinsippene, som vi ser i figur 2.3. Styringslinja går direkte fra regionvegsjef til distriktssjef, og ikke via avdelingene i regionen. Dette betyr at avdelingene i regionen formelt ikke kan instruere distriktene.

Organisasjonskartet som er gjengitt i figur 2.3 er etter 2002 modifisert noe. Avdelingene (Strategi, Utbygging, Veg- og trafikk og Administrasjon) var alle opprinnelig benevnt som staber. Dette skulle understreke at den formelle styringslinja gikk direkte fra regionvegsjefen til distriktssjefene. Senere ble Utbygging, Veg- og trafikk og Administrasjon sammen med Ressursenheten, omdøpt til avdelinger, mens strategistaben har beholdt stabsnavnet sitt. Navneendringene skal likevel ikke rokke ved den formelle styringslinja fra regionvegsjef til distriktssjef.

Figur 2.3: Regionvegkontorets opprinnelige organiseringsmodell. (Kilde Statens vegvesen (2002b:21))



* Ressursenhet – organisatorisk tilknyttet region, benyttes på regionvegkontor, i distrikter og på utbyggingsprosjekter. I stor grad fysisk plassert utenom regionvegkontoret.

TØI-rapport 831/2006

Strategistaben har ansvaret for arbeidet med Nasjonal transportplan, handlingsprogram og budsjett, samt mål- og resultatstyringsoppgaver. Strategistaben skal være en ren støttefunksjon for regionvegsjefen.

Utbyggingsavdelingen har ansvaret for utviklingen av vegnettet. Dette spenner over planlegging av investeringsprosjekter fram til kommunedelplan, areal- og transportplanlegging og ivaretaking av byggherreansvaret for nyinvesteringer.

Veg- og trafikkavdelingen har ansvaret for drift og vedlikehold av eksisterende veg og for trafikant- og kjøretøyrettede tiltak (bl.a. førerkort, kontroll av kjøre- og hviletidsbestemmelser og kontroll av kjøretøy). Det er denne avdelingen som har det overordnede ansvaret for trafikksikkerhet. I senere avsnitt vil vi derfor gi en mer inngående beskrivelse av ansvar og organiseringen av denne avdelingen.

Administrasjonsavdelingen har ansvaret for administrative fellesfunksjoner i regionen.

Ressursavdelingen skal disponere en del fagressurser på regionalt nivå, på tvers av distriktsgrenser og prosjekter. Fagavdelingene (Utbygging og Veg- og trafikk), Strategistaben og distriktene skal benytte (kjøpe) tjenester fra Ressursavdelingen, som skal oppfattes som ”interne konsulenter”.

Distriktenes organisering

Regionene har altså en samordnende rolle, mens distriktene har operativt ansvar og resultatansvar for en stor del av etatens virksomhet. Resultatansvaret omfatter budsjettansvar og kvalitetsansvar for det ferdige produkt. Distriktene er likevel ikke et eget forvaltningsnivå, men skal utføre oppgaver innenfor overordnede rammer fastsatt av regionen.

Det ble ikke tegnet noe eget organisasjonskart for distriktene, men resultatansvaret for distriktene skulle blant annet omfatte:

- Vegforvaltning/tilsyn.
- Trafikant- og kjøretøysaker.
- Byggherreoppgaver, først og fremst oppfølging av mindre prosjekter og driftsoppgaver.

Det ble understreket at alle distriktene måtte ha tilstrekkelig kompetanse til å utføre disse oppgavene. Distriktene kunne også ha egne ressurser innenfor de kompetanseområdene som organiseres i de regionale ressursavdelingene. Økning i behov skal dekkes gjennom bruk av tjenester fra de regionale enhetene eller eventuelt fra andre distrikter.

Som et ledd i effektiviseringen av Vegvesenet ble det i arbeidet med handlingsprogrammet for 2006- 2009 framsatt krav om at regionvegkontorene skulle effektivisere tjenestetilbudet og tjenestestrukturen innenfor områdene trafikant og kjøretøy (Statens vegvesen 2004:11). Dette har fått betydning for trafikkstasjonsstrukturen. Mens noen trafikkstasjoner fremdeles ivaretar både veg-, trafikant- og kjøretøyområdet på samme trafikkstasjon, har andre stasjoner spesialisert seg på veg, noen har trafikant- og kjøretøytiltak lokalisert på samme stasjon, mens andre igjen har spesialisert seg på enten trafikant eller kjøretøy. Det er særlig i de store distriktene vi finner de spesialiserte trafikkstasjonene, mens stasjonene i grise-grendte strøk gjerne har flere faggrupper under samme tak.

Hvert regionvegkontor ble pålagt å utarbeide egne forslag til endringer i trafikkstasjonsstruktur, og det varierer fra region til region hvor mange spesialiserte trafikkstasjoner det finnes. I handlingsprogrammet ble det samtidig understreket at regionvegkontorene har personell som er utstyrt med riktig og tilstrekkelig kompetanse understreket. Spesialiserte trafikkstasjonene kan således tolkes som et ønske om å styrke den faglige kompetansen.

2.3 Hva er trafikksikkerhetsarbeid?

I den såkalte Solvi-rapporten (se avsnitt 2.1) ble betydningen av ansvarsfordeling og kompetanseutvikling i etaten understreket (Statens vegvesen 2002a:34). Utvalget påpekte at erfaringer fra gammel organisasjon tilsa at det hadde vært positivt å etablere egne trafikksikkerhetsseksjoner med tanke på å gjøre trafikksikkerhetsarbeidet synlig, plassere ansvaret for en del av trafikksikkerhetsarbeidet ett sted, og utvikle samarbeidet med andre fagområder, spesielt trafikant og kjøretøy.

Samtidig fant utvalget at Vegvesenet ikke hadde lyktes like godt i å få trafikk-sikkerhetskompetanse inn i utbyggingsprosjektene og i drifts- og vedlikeholdsoppgavene. I tillegg ble det påpekt at trafikksikkerhetsmiljøene ikke hadde hatt kapasitet til å bidra tilstrekkelig på tvers av avdelingsgrensene.

Utvalget konkluderte med at i ny organisasjon var det helt nødvendig at alle ansvarsområder skulle ivareta hensynet til trafikksikkerhet innenfor sitt felt. I tillegg måtte trafikksikkerhet være en integrert del av den øverste ledelsen sitt

arbeidsområde. Det ble understreket at organisasjonen måtte ha tilgang på og utvikle kompetanse innen trafikksikkerhet for å lykkes.

Alle enheter i Statens vegvesen skal altså ivareta hensynet til trafikksikkerhet. Det betyr for eksempel at utbyggingsavdelingene skal sikre at trafikksikkerhet blir ivaretatt i planlegging og gjennomføring av nye prosjekter, og strategistabene har ansvar for at trafikksikkerhet blir ivaretatt også i den overordnede planleggingen i regionen. ”Alt vi driver med er jo trafikksikkerhet,” er et vanlig utsagn fra flere av informantene vi har snakket med i dette evalueringsprosjektet.

Samtidig er det åpenbart at trafikksikkerhet også blir sett på som et eget område, slik det kommer fram i vår gjengivelse av Solvi-rapporten i avsnittene over. Her blir behovet for samarbeid med *andre* fagområder understreket. Det er imidlertid noe uklart og det varierer hva informantene legger i trafikksikkerhet som eget fagområde. Ofte blir de øvrige oppgavene til Statens vegvesen – enten det er planlegging, drift og vedlikehold eller trafikant og kjøretøy – referert til som ”fag”, og det blir av flere understreket at det er viktig at ”trafikksikkerhetsfolkene” samarbeider med ”fag”. Trafikksikkerhet i denne snevre betydningen er altså ikke ”fag”.

Det kan se ut som at den snevreste definisjonen av trafikksikkerhetsarbeid er ulike kampanjer overfor skoleelever eller trafikanter. I den andre enden av skalaen kan man kanskje plassere kurs for sikkerhetsstyring som er utviklet av Region sør, og som skal gjennomføres i hele etaten. Målet er at alle medarbeidergrupper skal fullføre kurs i sikkerhetsstyring.

I et forsøk på å gi begrepet trafikksikkerhet noe mer innhold, vil vi her gjengi noen av de arbeidsfeltene som blir plassert inn under definisjonen trafikksikkerhetsarbeid. Denne oppstillingen er ikke uttømmende, men inneholder aktiviteter og tiltak vi kommer tilbake til senere i denne rapporten.

Ulike kampanjer

Regionene har fra tid til annen ulike kampanjer rettet mot ulike trafikantgrupper. Dette kan være aksjoner for å økt refleksbruk, kampanjer for at sommerturistene skal slippe fram de som ligger i kø bak dem (”Slipp forbi”) eller kampanjer rettet mot fartsglad ungdom. Kampanjer har vært et omdiskutert virkemiddel i trafikksikkerhetsarbeidet (Vaa et. al. 2004). Det ser ut til at kampanjer har størst effekt hvis de foregår i kombinasjon med kontroller (for eksempel bilbeltekontroller), retter seg mot en spesifisert målgruppe, og inkluderer personlig kommunikasjon (ibid.).

Trafikksikkerhetsutvalg i fylkene (FTU)

Fylkeskommunen har i henhold til vegtrafikkloven et ansvar for å tilrå og samordne tiltak som kan fremme trafikksikkerheten. 12 fylker har et politisk ledet fylkeskommunalt trafikksikkerhetsutvalg (FTU)⁷ (Berg og Olsen 2005:11). FTU består av representanter fra fylkeskommunene og Statens vegvesen og ofte Trygg Trafikk og politiet. Statens vegvesen ivaretar gjerne sekretariatsfunksjonen i utvalget.

⁷ De syv andre fylkene har et FTU som ikke er politisk ledet, dette blir ofte kalt Trafikksikkerhetsråd (FTR).

Trafikant- og kjøretøyrettede tiltak

Trafikant- og kjøretøyrettede tiltak kan være bilbeltekontroller, kontroll av kjøre- og hviletidsbestemmelser eller andre kontroller rettet mot fører eller kjøretøy. Flere av trafikant- og kjøretøytiltakene er blant de mest kostnadseffektive tiltakene for å oppnå en reduksjon i antallet skadde eller hardt skadde (Elvik 2005a:19). En del av oppgavene innenfor trafikant- og kjøretøyområdet er av mer forvaltningsmessig eller administrativ art, som utstedelse av førerkort eller registrering av kjøretøy. Disse blir det sjeldent referert til når ansatte snakker om trafikksikkerhetstiltak, mens ulike trafikant- og kjøretøykontroller eller tiltak for å få opp mengden øvelseskjøring (mengdetrening) blir omtalt som trafikksikkerhetstiltak. Samtidig er trafikant og kjøretøytiltak egne "fag". Det er altså ikke nødvendigvis slik at ansatte på trafikkstasjonene som har ansvaret for disse "fagene", vil referere til seg selv som "trafikksikkerhetsfolk". Solvi-rapportens understreking av at trafikksikkerhetsmiljøet må samarbeide med særlig trafikant og kjøretøy er et uttrykk for det samme. Delingen i ulike "fag" kommer enda tydeligere til uttrykk i organiseringen av enkelte trafikkstasjoner.

Vegtiltak

Når man innen veg- og trafikkavdelingene refererer til "vegtiltak" er det tiltak på eksisterende veg det er snakk om og ikke ansvarsområder som er lagt til utbyggingssavdelingene. Veg er dels drift- og vedlikehold (blant annet funksjonskontrakter) og vegforvaltning. Vegforvaltning dreier seg i hovedsak om regelhåndtering, som skilting og oppmerking. Drift og vedlikehold, ikke minst vintervedlikehold, og vegforvaltning har stor betydning for trafikksikkerheten. I omorganiseringen av Statens vegvesen i 1995 var nettopp et bedre samarbeid og en faglig utveksling mellom trafikant, kjøretøy og veg et viktig mål. Man mente at det ville gi trafikksikkerhetsgevinster at føreratferd, kjøretøy og veg ble sett i sammenheng. Likevel ble disse tre fagområdene organisert i egne faggrupper på trafikkstasjonene. Erfaringen fra denne organisasjonsmodellen var altså at man til tross for samlokalisering på trafikkstasjonene, ikke lyktes med å trekke trafikksikkerhetskompetansen tilstrekkelig inn i drifts- og vedlikeholdsarbeidet (Statens vegvesen 2002a), det vil si inn i faggruppe veg.

Ulykkesanalyse

I hver region er det fra 2005 etablert en egen *ulykkesanalysegruppe* (RUAG). Når det skjer en dødsulykke i regionen, skal det uarbeides en analyserapport innen tre måneder. I flere distrikter er det i tillegg etablert ulykkesgrupper eller beredskapsgrupper som rykker ut kort tid etter at ulykken har funnet sted. Ulykkesgruppa eller beredskapsgruppa leverer sin rapport til den regionale ulykkesanalysegruppa. På forespørsel fra politiet blir også rapporten overlevert dem. Ulykkesanalysegruppa i regionen analyserer rapporten videre og vurderer hvorvidt det bør settes inn tiltak på den aktuelle strekningen. Ulykkesgruppene i distriktene og ulykkesanalysegruppene i regionene skal være tverrfaglig sammensatt med representanter fra både veg, trafikant og kjøretøy.

Trafikksikkerhetsinspeksjon⁸ med etterfølgende tiltak

På strekninger med mange og/eller alvorlige ulykker (det vil si høy forventet skadegradstetthet⁹) skal regionene gjennomføre trafikksikkerhetsinspeksjoner og gjennomføre tiltak for å bedre situasjonen. Alle regioner har de siste årene utdannet en håndfull såkalte TS-revisorer. Med på inspeksjonene deltar også andre fagmedarbeidere, gjerne fra utbyggingsavdelingene og fra team veg (eller vegseksjon) i Veg- og trafikkavdelingen.

Utbyggingstiltak

Utbyggingstiltak omfatter bygging av ny veg eller tiltak på eksisterende veg som er såpass omfattende at det ikke kan karakteriseres som et vedlikeholdstiltak – det vil grovt sett si tiltak og prosjekter som finansieres over investeringsbudsjettet. Trafikksikkerhetshensyn skal i prinsippet ivaretas i alle utbyggingstiltak, også i prosjekter som er satt i gang ut fra andre hensyn enn trafikksikkerhet. Selv om trafikant- og kjøretøytiltak er blant de mest kostnadseffektive trafikksikkerhetstiltakene (Elvik 2005a:19), er det utbyggingstiltak som gir den største beregningsmessige reduksjonen i *antall* drepte eller hardt skadde. Det skyldes at investeringsdelen av Vegvesenets budsjett langt overstiger de budsjettmidlene som settes av til trafikant- og kjøretøytiltak.

Policy/Strategiarbeid

Regionvegkontoret utarbeider også mer langsiktige planer for hvordan regionen og distriktene skal arbeide med trafikksikkerhet framover. I forbindelse med arbeidet med handlingsprogrammet (se nærmere kapittel 3.2) velger regionen for eksempel ut hvilke trafikksikkerhetstiltak den vil satse på framover. I tillegg kan det utarbeides egne strategiplaner med tiltak for å redusere antallet skadde og drepte.

Oppsummering

I snever forstand refererer altså trafikksikkerhetsarbeid seg gjerne til ulike kampanjer og arbeid i for eksempel de fylkeskommunale trafikksikkerhetsutvalgene. I vid forstand er trafikksikkerhet alle de arbeidsområdene vi har nevnt over. I ytterste konsekvens er altså trafikksikkerhet ”alt” det Statens vegvesen driver med.

Rune Elvik (2005a) har på oppdrag av Statens vegvesen beregnet hvilken effekt ulike trafikksikkerhetstiltak vil ha på antallet skadde eller hardt drepte i perioden 2010 til 2019. Av de tiltakene Elvik har sett på, vil tiltak som ligger utenfor Statens vegvesen sitt ansvarsområde gi størst effekt på reduksjon i antall skadde eller hardt drepte. Dette dreier seg om kjøretøytekniske endringer, som bilbransjen selv utvikler, og økte politikontroller, som ligger under politiets ansvarsområde. Av de tiltakene som Statens vegvesen selv rår over, er det tiltak innen veginvesteringer som gir den absolutt høyeste reduksjonen i antall drepte

⁸ TS- inspeksjon ble tidligere betegnet TS- revisjon, og denne betegnelsen blir fremdeles brukt av en del medarbeidere.

⁹ Skadegradstetthet innebærer en vektning av ulykkene ut fra skadegrad, der vektningen følger de samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til de ulike skadegrader. Ved beregning av forventet skadegradstetthet tas det hensyn både til den registrerte ulykkessituasjonen og normal ulykkessituasjon for den aktuelle type veg.

eller hardt skadde (beregnet reduksjon på 26 drepte), deretter kommer nedsatt fartsgrense. Med den inndelingen i type tiltak som Elvik har benyttet seg av, er det trafikant- og kjøretøyrettede tiltak som gir den laveste beregnede reduksjonen i antallet drepte eller hardt skadde (beregnet reduksjon på 4 drepte). Kontroll av tunge kjøretøy, som er et trafikant- og kjøretøyrettet tiltak, har likevel en høy nytte- kostnadsbrøk (4,92). Det vil si at det er blant de mest kostnadseffektive tiltakene, selv om trafikant- og kjøretøyrettede tiltak bidrar til en beskjeden reduksjon i antall drepte eller hardt skadde, sammenlignet med de mer kostnads-krevende investeringstiltakene. I tabell 2.1 har vi gjengitt Rune Elviks beregninger. Elvik har her ikke beregnet effekten av ulike trafikksikkerhetskampanjer, for som han skriver: ”Noen slike kampanjer er effektive, andre er det ikke. Det er ikke mulig å gjøre en samfunnsøkonomisk beregning uten en nærmere spesifisering av hva slags kampanje beregningen gjelder” (Elvik 2005a:14).

Tabell 2.1: Bidrag fra hovedgrupper av tiltak til reduksjon av antallet drepte eller hardt skadde i trafikken i perioden 2010-2019. (Kilde: TØI-arbeidsdokument SM/1698/2005)

Hovedgruppe av tiltak	Bidrag til reduksjon av antallet drepte eller hardt skadde	
	Drepte	Hardt skadde
Forventet i 2020 uten tiltak	246	982
Veginvesteringer	-26	-94
Trafikant- og kjøretøytiltak	-4	-9
Endring av fartsgrenser	-16	-37
Innføring av nye påbud	-7	-23
Streknings-ATK	-5	-14
Økte politikontroller	-30	-87
Kjøretøyteknisk utvikling	-39	-113
Forventet i 2020 med tiltak	119	605
Mål for 2020	140	535

Trafikksikkerhet er altså et overordnet hensyn eller mål, slik det kommer til uttrykk i nullvisjonen og i Nasjonal transportplan (Samferdselsdepartementet 2000). Dels er det et tverrgående tema innenfor store deler av Veg- og trafikkavdelingenes ansvarsområder. Dels er det ett *spesifikt* arbeidsområde innen Veg- og trafikkavdelingene. Hvordan dette spesifikke arbeidsområdet avgrenses og defineres er noe uklart og ser ut til å variere mellom regioner og mellom enkelt-medarbeidere. Det varierer også hvilke enheter i Veg- og trafikkavdelingen de gruppene som har fått benevnelsen trafikksikkerhetsgruppe, er lagt til. Dette kan være uttrykk for en noe ulik forståelse av hva trafikksikkerhetsarbeidet er, eller en ulik oppfatning av hvilke ”fag” trafikksikkerhetsmiljøet bør knyttes opp mot.

2.4 Oppsummering: Hva skal vi se etter?

I føringene til regionenes organisering legger altså Vegdirektoratet vekt på faglig spesialisering og delegering. Delegeringen skal skje både til de enkelte medarbeiderne og ved at distriktene har et operativt ansvar og et resultatansvar for de arbeidsoppgavene som er lagt dit, samtidig som regionvegkontoret som sådan ikke inngår i den formelle styringslinja fra regionvegsjef til distriktssjef. I tillegg

blir det lagt vekt på at trafikksikkerhet skal synliggjøres i organisasjonen ved at hovedansvaret legges til en enhet.

Spesialisering

I kapittel 1.2 har vi brukt begrepene horisontal og vertikal spesialisering. Vi sa at vi ville vurdere *horisontal* spesialisering ved å studere regionenes vektlegging av *faglig spesialisering*. Dette vil være et organisatorisk uttrykk for Vegdirektoratets mål om faglig spesialisering. Vi skrev også at vi ville vurdere *vertikal* spesialisering ved å studere i hvilken grad trafikksikkerhetskompetansen hovedsakelig er plassert i *distriktene eller på regionvegkontoret*. Hvis mye kompetanse og avgjørelsesmyndighet er lagt til distriktene, vil det være et organisatorisk uttrykk for et delegert ansvar i regionen. Når vi studerer grad av faglig spesialisering, vil vi se etter bestemte organisatoriske kjennetegn:

Faglig spesialisering horisontalt omfatter følgende organisatoriske kjennetegn:

- Oppdeling av arbeidsområder i ulike spesialiserte *fagenheter*, for eksempel en egen enhet for vegtiltak og en egen enhet for kjøretøytiltak.
- Sammensetning av *fagbakgrunn* til de ansatte i trafikksikkerhetsenheten.
- Etablering av aktive og velfungerende *spesialistgrupper* konsentrert rundt ett bestemt fagområde, for erfaringsutvikling og faglig utvikling.

Dette betyr at en region som har en felles enhet for vegtiltak og trafikant- og kjøretøytiltak og som har opprettet mange aktive og velfungerende spesialistgrupper er mer faglig spesialisert enn en region som ikke arbeider på denne måten.

Faglig spesialisering vertikalt innebærer at trafikksikkerhetsrelatert spisskompetanse i betydelig grad er plassert hos medarbeidere ute i distriktene. En region som har faglig sterke distrikter og som i liten grad har spisskompetanse på trafikksikkerhet på regionvegkontoret er mer vertikalt spesialisert enn i en region hvor mye av trafikksikkerhetskompetansen er samlet på regionvegkontoret.

Samordning

Det heter også i de ulike dokumentene som er lagt til grunn for organisasjonsutformingen at regionvegkontoret skal ha en samordnende rolle, ha overordnet ledelse og styring av budsjett og ressursallokering og ha faglig styring og ansvar for strategisk og overordnet planlegging i regionen. Styringsdokumentene legger altså vekt på spesialisering på den ene siden og samordning og styring fra regionens side på den andre.

I kapittel 1.2 har vi antatt at samordning blir mer krevende i en organisasjon som samtidig legger sterk vekt på vertikal og horisontal spesialisering. Vi har sagt at vi vil studere grad av horisontal (faglig) samordning ved å se på ”etablering av tverrfaglige fora og faste samordningsrutiner, for eksempel i forbindelse med budsjettallokering og utarbeiding av handlingsprogrammene”, og grad av vertikal samordning (mellom region og distrikt) ved å se på ”etablering av fora sammensatt på tvers av regionvegkontor og distrikt” og ”faste samordningsrutiner [mellom region og distrikt] for eksempel i forbindelse med budsjettallokering og utarbeiding av handlingsprogram”.

Vi antar altså at det er en sammenheng mellom faglig spesialisering og samordning og at både faglig spesialisering og samordning har en positiv effekt på det trafikksikkerhetsarbeidet som utføres i regionen. Når vi studerer grad av samordning, vil vi derfor også se etter bestemte organisatoriske kjennetegn:

Samordning horisontalt omfatter følgende organisatoriske kjennetegn:

- En trafikksikkerhetskoordinator med samordningsansvar, eller annen sterk ledelse på regionvegkontoret.
- Etablering av slagkraftige og tverrfaglige trafikksikkerhetsfora. Vi antar at foraene vil få sterkere gjennomslagskraft overfor linjeorganisasjonen hvis de er sammensatt av ledere.
- Faste samordningsrutiner mellom ulike enheter på regionvegkontoret, for eksempel i forbindelse med budsjettallokering og utarbeiding av handlingsprogrammet.

Dette betyr at en region som har etablert et tverrfaglig trafikksikkerhetsforum og som trekker flere avdelinger og enheter med i utarbeidingen av handlingsprogrammet, har mer samordning enn en region som ikke arbeider på denne måten.

Samordning vertikalt omfatter følgende organisatoriske kjennetegn:

- Etablering av overordnede fora sammensatt på *tvers av regionvegkontor og distrikt* (trafikksikkerhetsforum).
- Faste samordningsrutiner mellom region og distrikt for eksempel i forbindelse med budsjettallokering og utarbeiding av handlingsprogram.

Dette betyr at en region som har etablert et overordnet trafikksikkerhetsforum sammensatt av representanter fra distrikt og regionvegkontor og som legger klare føringer på distriktenes budsjettallokering, har mer samordning enn en region som ikke arbeider på denne måten.

Integrering av trafikksikkerhetshensyn

For det tredje blir det lagt vekt på at trafikksikkerhet skal gjennomsyre all aktivitet i Statens vegvesen, samtidig som trafikksikkerhetsansvaret skal synliggjøres ved at en enhet blir tillagt dette hovedansvaret. Når trafikksikkerhet gjennomsyrer all aktivitet, har vi i kapittel 1.2 sagt at trafikksikkerhet har satt seg som en "virus" i organisasjonen. Virus er altså en ønsket tilstand. Men trafikksikkerhet kan også dekoples fra resten av organisasjonen ved at den enheten som har ansvaret for dette arbeidet, ikke har bred kontakt ut i organisasjonen og ikke trekkes med i beslutningsprosesser.

Trafikksikkerhetshensynene kan også oversettes. I kapittel 2.3 har vi gjort rede for ulike måter å forstå trafikksikkerhet på. Hvis regionen definerer trafikksikkerhetsarbeidet til bare å dreie seg om ulike kampanjer eller til bare å angå ansvarsområder som ligger inn under Veg- og trafikkavdelingens ansvarsområde, er det en oversettelse sammenlignet med Vegdirektoratets understreking av at trafikksikkerhet skal gjennomsyre "alt" vegvesenet driver med.

Vi antar at den organisatoriske posisjonen til trafikksikkerhetsmedarbeiderne påvirker graden av integrering av trafikksikkerhetshensynene i organisasjonen og at dette igjen innvirker på hvilket trafikksikkerhetsarbeid regionen utfører.

3 Forskjeller i trafikksikkerhetsarbeidet?

3.1 Innledning

I denne delen av rapporten vil vi vurdere det som faktisk blir utført av trafikksikkerhetsarbeid i regionene. Innen dette prosjektets rammer vil det ikke være mulig å vurdere en regions trafikksikkerhetsarbeid etter hvilken effekt det har på for eksempel det faktiske antallet ulykker. Ulykkesbildet vil i stor grad være påvirket av andre og utenforliggende forhold. Statens vegvesen har imidlertid beregninger på hvilken *antatt* effekt ulike trafikksikkerhetstiltak har på for eksempel antallet drepte eller hardt skadde. Vi vil benytte oss av disse beregningene.

I vurderingen av trafikksikkerhetsarbeidet i regionene vil vi studere enkelte sider ved handlingsprogrammene. Vi vil se om regionene prioriterer trafikksikkerhet framfor andre mål, om programmene inneholder en analyse av ulykkessituasjonen og om dette og vurderinger av hvor effektive tiltakene er beregnet å være, har betydning for valg av virkemidler. I tillegg ser vi om regionene vil prioritere samarbeid med andre aktører i trafikksikkerhetsarbeidet.

I tillegg går vi gjennom enkelte resultatindikatorer som Statens vegvesen har etablert på trafikksikkerhetsområdet, for eksempel hvor stor reduksjon i antall hardt skadde og drepte man forventer at ulike tiltak gir. Vi vil også se på hvordan de enkelte regionene har prioritert særskilte trafikksikkerhetstiltak¹⁰ på det øvrige riksvegnettet, ulykkesreducerende tiltak på ulykkesbelastet riksveg og i hvilken grad trafikksikkerhetstiltak er prioritert innen budsjettpostene for investeringer og for trafikktilsyn, drift og vedlikehold. Til sist ser vi på hvordan regionene har prioritert kompetansebygging innen trafikksikkerhet, hvordan de har løst ulike utviklingsoppgaver de er blitt tildelt, i hvilken grad regionene prioriterer forskning og utvikling innen trafikksikkerhet og såkalte andre trafikksikkerhetstiltak.

Den informasjonen vi bruker i dette kapitlet kommer fra ulike kilder. Vi har gått gjennom de enkelte handlingsprogrammene. Regionene og Vegdirektoratet har også vært behjelpelig med ulike beregninger og rapporteringer på enkelte resultatindikatorer. I tillegg har trafikksikkerhetskoordinatorene svart på skriftlige spørsmål om trafikksikkerhetsarbeidet og de ga muntlig informasjon til forskergruppa i et møte i Vegdirektoratet den 15. september.

¹⁰ Særskilte trafikksikkerhetstiltak er investeringer på eksisterende veg der trafikksikkerhet er det dominerende formål. Eksempler på slike tiltak er etablering av midtrekkverk på to- og trefelts veger, veglys, strakstiltak i etterkant av trafikksikkerhetsinspeksjon og kryssutbedringer.

3.2 Valg av indikatorer i handlingsprogrammet

På grunnlag av Stortingets behandling av Nasjonal transportplan og retningslinjer fra Samferdselsdepartementet lager regionene handlingsprogrammene som inneholder de konkrete prioriteringene i fireårsperioden. Handlingsprogrammene er til politisk behandling i fylkestingene, og fylkeskommunene skal ha avgjørende innflytelse over prioriteringene på det øvrige riksvegnettet (riksveger som ikke er stamveger). Vi har studert regionenes handlingsprogram for perioden 2006-2009.

Nasjonal transportplan inneholder en rekke beregninger av virkninger på sentrale måleparametere. Disse virkningsberegningene skal være førende for etatsens arbeid og inngår dermed i departementets etatsstyring og i Vegdirektoratets styring av vegvesenets regioner. Statens vegvesen har utviklet en rekke indikatorer som regionene skal rapportere måloppnåelsen i forhold til. Vegdirektoratet fastlegger hvordan virkningsberegningene skal utføres. Virkningsberegninger skal være et hjelpemiddel for prioritering mellom ulike tiltak (Statens vegvesen 2004a:29). Flere av indikatorene berører trafikksikkerhetsarbeidet og det er enkelte av disse vi vil se noe nærmere på i dette kapitlet.

Man kan diskutere om vi her har valgt å se på de rette indikatorene og om andre mål kunne ha egnet seg bedre til å vurdere trafikksikkerhetsarbeidet i regionene. Statens vegvesen har som målsetting at trafikksikkerhet skal gjennomsyre alt arbeid og være et overordnet hensyn som skal ivaretas også innen aktiviteter som ikke får merkelappen trafikksikkerhetsarbeid. Det ville imidlertid ha vært et uoverkommelig stykke arbeid innenfor dette prosjektet å vurdere alle aktiviteter innen Statens vegvesen. Vi har derfor gjort et valg. At det finnes tall og indikatorer som kan sammenlignes mellom regionene har vært et viktig kriterium når vi har valgt ut hva vi skal se på. I tillegg har vi drøftet valget av indikatorer med regionenes trafikksikkerhetskoordinatorer og med Trafikksikkerhetsseksjonen i Vegdirektoratet.

Vi ønsker å beskrive *forskjeller* i trafikksikkerhetsarbeidet i de fem regionene. En del tiltak som vil ha betydning for trafikksikkerhetstilstanden i den enkelte region, kan vise seg likevel å ikke egne seg for en sammenlikning på *tvers* av regionene. Ett eksempel på en slik type tiltak er bygging av midtrekkverk. Midtrekkverk bedrer trafikksikkerhetstilstanden i områder med tett trafikk, men samtidig vil effekten av slike tiltak være liten i mer griségrendte strøk. Vi har derfor valgt å ikke sammenlikne regionene på dette punktet. Selv om valgene kan kritiseres og resultatene vi kommer fram til kan diskuteres, har vi ikke kommet fram til andre måter å gjøre det på som åpenbart er bedre enn den som her er valgt.

3.3 Omtale av trafikksikkerhet og utvelgelse av tiltak i handlingsprogrammet

3.3.1 Kriterier for sammenlikning

Med utgangspunkt i råd og retningslinjer utviklet av OECD for hvordan nasjonale og regionale myndigheter kan utvikle vellykkede trafikksikkerhetsprogrammer (OECD 1997), har forskningsleder Rune Elvik ved Transportøkonomisk institutt satt opp noen evalueringskriterier for vår vurdering av handlingsprogrammene

(Elvik 2005b). En sammenfatning av disse kriteriene er gjengitt i boksen nedenfor.

Figur 3.1: Kriterier for vurdering av de regionale handlingsprogrammene
(Kilde: Elvik 2005b og OECD 1997).

Kriterier for evaluering av regionale handlingsprogrammer

1. Mål
2. Realisme i mål
3. Problemanalyse
4. Valg av effektive tiltak
5. Sektorplan versus helhetsplan
6. Budsjettmessig realisme
7. Politisk oppslutning om programmet
8. Støtte fra interessegrupper
9. Rutiner for oppfølging – ”mid term assessment”

En mer omfattende studie ville vært nødvendig for å kartlegge alle disse kriteriene, for eksempel den politiske oppslutningen om et handlingsprogram. På bakgrunn av kriteriene og gjennomgangen ovenfor har vi allikevel forsøkt å vurdere regionenes handlingsprogram opp mot hverandre. Det er likevel grunn til å understreke at andre planer eller rapporter som regionene utarbeider, kan gi informasjon om det faktiske trafikksikkerhetsarbeidet. Noe av dette vil vi berøre i avsnitt 3.4, Måten trafikksikkerhet er behandlet på i handlingsprogrammet er likevel én indikasjon, blant mange, på hvor sentral plassering trafikksikkerhet har blant de ulike målene Statens vegvesen skal oppnå.

Forpliktende formuleringer og prioritering av trafikksikkerhet?

Vegdirektoratet understreker i sine retningslinjer for arbeidet med handlingsprogrammene at trafikksikkerhet skal ha høyeste prioritet. Dette innebærer at trafikksikkerhet skal skjermes hvis de økonomiske rammene reduseres (Statens vegvesen 2004a:9). Vi vil derfor undersøke hvor forpliktende de enkelte regionene formulerer seg i handlingsprogrammene når det gjelder trafikksikkerhet og hvordan trafikksikkerhetstiltak prioriteres, sammenlignet med andre tiltak.

Konkrete tiltak med dokumentert effekt?

Vi har sett på om regionene i handlingsprogrammet angir konkrete tiltak som har en dokumentert trafikksikkerhetseffekt. I tillegg har vi undersøkt om regionen har sett tiltakene i sammenheng med konkrete vurderinger av ulykkesmønsteret i regionen.

Samarbeid med andre aktører?

I St. meld. nr. 24 (2003-2004) om Nasjonal transportplan 2006-2015 ble det pekt på at det er viktig å se statens virkemidler i sammenheng med det andre aktører gjør (Samferdselsdepartementet 2004). Vegdirektoratet framfører derfor i sine retningslinjer til regionenes arbeid med handlingsprogrammet at regionvegkontorene bør legge opp til et samarbeid med andre aktører (Statens vegvesen 2004a:34). Vi har undersøkt om regionene omtaler samarbeid med andre aktører i trafikksikkerhetsarbeidet. Dette vil først og fremst være fylkeskommunene, politiet og de største kommunene som rår over virkemidler for bedre trafikksikkerhet.

3.3.2 Handlingsprogrammets omtale og prioritering av trafikksikkerhet

Region nord

Omfanget av hardt skadde og drepte i regionen blir i handlingsprogrammet omtalt som et alvorlig problem. Videre sies det at nullvisjonen er retningsgivende for arbeidet. I tråd med nullvisjonen legger regionen vekt på at trafikanten, kjøretøyet og vegen skal være tilpasset hverandre og samspille (Region nord 2005a:14). Trafikksikkerhet er framhevet som en hovedutfordring. Der regionen framstiller hovedprioriteringene, heter det imidlertid at det først og fremst skal sikres en infrastruktur som styrker grunnlaget for bosetting og næringsaktivitet, og herunder at man skal ivareta avstandsulempene til markedet i regionen (Region nord 2005a:21). Vi kan ikke se at regionen noe sted i handlingsprogrammet sier at trafikksikkerhet har en høyere prioritering enn andre mål.

Regionen oppgir hvor mange personer som gjennomsnittlig blir drept hvert år samt tallet for 2004. De viktigste årsakene til dødsulykkene, utforkjøringer (50 %) og møteulykker (35 %), blir også oppgitt. I tillegg blir høy fart, unge førere og helgetrafikk angitt som viktige årsaker (Region nord 2005a:14). Sammenhengen mellom vegstandard og trafikkulykker blir også drøftet.

På bakgrunn av nullvisjonen og forholdene i regionen, sier nord at de vil gjennomføre flere mindre investeringstiltak som gir bedret sikkerhet. Regionen viser til at trafikkulykkene i regionen er spredt utover et langstrakt vegnett, og at det derfor blir svært kostbart å investere seg bort fra ulykkene gjennom fysiske utbedringstiltak på vegnettet (Region nord 2005a:29). I stedet vil regionen prioritere relativt sett rimeligere tiltak innenfor det trafikanter- og kjøretøyrettede området, tiltak som er mer kostnadseffektive. På denne måten benytter regionen lærdom fra problemanalysen. Regionen peker også på at et av de mest kostnadseffektive tiltakene er å få flere trafikanter til å benytte bilbelte, og vil trappe opp innsatsen rettet mot økt bruk av bilbelte i planperioden.

Region nord ser det som en utfordring å få til en bedre samordning av det totale trafikksikkerhetsarbeidet. Nord vil i den forbindelse få til et samarbeid med både offentlige, halvoffentlige og private samfunnsaktører, heter det (Region nord 2005a:15).

Region midt

Regionen hevder at hovedprioriteringene i handlingsprogrammet er basert på sentrale føringer (Region midt 2005:8). I handlingsprogrammet heter det at ”det [å redusere antallet drepte og hardt skadde] er et viktig politisk mål i samferdselspolitikken.” Midt har ikke foretatt noen egen tolkning av dette målet, og omtaler ikke hvordan trafikksikkerhet skal prioriteres i forhold til andre transportpolitiske mål.

Regionen oppgir ikke hva som er de viktigste årsakene til dødsulykker. Vi kan heller ikke se Region midt har beskrevet noen overordnet strategi for hvordan regionen skal velge ut trafikksikkerhetstiltak. På trafikant- og kjøretøyområdet oppgir imidlertid Region midt at de legger opp til økt innsats innen de områdene som Vegdirektoratet og/eller TØI har beregnet gir dokumentert effekt (Region midt 2005:12). I tillegg til de tiltakene som er inkludert i beregningsmodellen fra Vegdirektoratet, har midt funnet det riktig å satse på utekontroller av lette kjøretøy (mopeder og ungdomsbiler).

Region midt vil etablere et samarbeid med kjøreskolene i forbindelse med gjennomføring av de nye læreplanene (Region midt 2005:12). Politiet og Trygg trafikk er ikke nevnt.

Region vest

Region vest skriver i handlingsprogrammet at de ser på trafikksikkerhetstiltak som en stor utfordring (Region vest 2005:24). Region vest understreker at satsingen på trafikksikkerhetstiltak vil måtte bety en nedprioritering av andre arbeidsoppgaver.

Vest oppgir i handlingsprogrammet hvilke tre faktorer som generelt utløser trafikkulykker i regionen; trafikanten, kjøretøyet eller vegen, og det blir gitt en oversikt over utviklingen i antallet drepte i Region vest de siste årene. Årsakene til trafikkulykkene blir imidlertid ikke spesifisert nærmere (Region vest 2005:14-15). I likhet med Region midt kan vi heller ikke se at Region vest angir noen overordnet strategi for hvordan regionen skal velge ut trafikksikkerhetstiltak i handlingsprogrammet¹¹. Innenfor trafikant- og kjøretøyområdet vil vest gjennomføre økt bilbelte- og tungbilkontroll, ny føreropplæring samt kontroll- og informasjonstiltak for ungdom (Region vest 2005). Regionen viser til at dette er satsingsområder i Nasjonal transportplan.

Vest sier at regionen legger vekt på samarbeid med de fylkeskommunale trafikk-sikkerhetsutvalgene eller trafikksikkerhetsrådene der skoleverket, politiet, Trygg trafikk, representanter for føreropplæringen, fylkeskommunen og Statens vegvesen deltar (Region vest 2005). Region vest anser det som viktig å opprettholde disse tverretatlige fora for å sikre erfaringsutveksling, gjensidig informasjon og felles innsats for fremming av trafikksikkerhetsarbeidet. I gjennomføringen av bilbeltekontroll samt kjøre- og hviletidskontroll skal Region vest opprettholde og styrke samarbeidet med politiet/UP, heter det.

¹¹ Sommeren 2004 ble det imidlertid utarbeidet en egen ulykkesanalyse for Region vest og seks distrikt, der ulykkesårsaker og framtidige trafikksikkerhetsutfordringer ble grundig gjennomgått. Denne ulykkesanalysen skal også ha ligget til grunn for utarbeidelsen av handlingsprogrammet, selv om dette ikke kommer til uttrykk i selve handlingsprogrammet fra Region vest.

Region sør

Region sør oppgir at de prioriterer en ”markant og varig” reduksjon i antallet drepte og hardt skadde i vegtrafikken i løpet av planperioden. Det blir understreket at en gjennomgående sikkerhetstenking skal være et bærende prinsipp i organisasjonen (Region sør 2005:18).

Sør oppgir de viktigste årsakene til dødsulykker i regionen, nemlig møte- og utforkjøringsulykker. Det blir videre oppgitt at disse ulykkene til sammen utgjør ca 75 % av dødsulykkene i regionen (Region sør 2005:13). Det heter videre at regionen skal sørge for at alle nye vegprosjekter bygger på den best kjente kunnskapen om sikre vegløsninger, og at det skal gjennomføres systematiske sikkerhetsvurderinger i planfasen (Region sør 2005:20). Vi kan imidlertid ikke se at regionen foreslår spesielle tiltak på bakgrunn av konkrete trekk ved ulykkes-situasjonen i regionen.

Region sør oppgir også at de legger vekt på å utnytte den kompetanse som finnes hos politiet og Trygg Trafikk, og på å samarbeide med kommuner, fylkeskommuner, og andre organisasjoner (Region sør 2005:20).

Region øst

Tiltak for å bedre trafikksikkerheten skal i henhold til regionens handlingsprogram ha høyeste prioritet (Region øst 2005a:7). Øst understreker at det er en rekke utfordringer knyttet til trafikksikkerhet, og at det er behov for å avsette betydelige midler til avbøtende tiltak for å møte disse utfordringene.

De viktigste årsakene til dødsulykker i regionen og deres prosentvise andel blir oppgitt. Møteulykker (31 %), utforkjøringsulykker (29 %), fotgjengerulykker (14 %) og kryssulykker (13 %) står for hovedtyngden av ulykker med drepte eller hardt skadde. Regionen skriver at møteulykkene hovedsaklig skjer på tofeltsveger med stor trafikk, mens utforkjøringsulykkene skjer mer spredt. Ungdom i alderen 15–30 år er mest utsatt, men det er også mange eldre som blir drept i trafikkulykker. 41 % av de drepte og hardt skadde er involvert i helgeulykker (Region øst 2005a:13-14). På bakgrunn av konkrete trekk ved ulykkes-situasjonen, og i tråd med nullvisjonen, legger Region øst størst vekt på å forebygge og redusere konsekvensene av de mest alvorlige ulykkene (Region øst 2005a:8). Når det gjelder investeringer (post 30) påpeker regionen at utfordringene i de ulike delene av regionen varierer mye, og at dette gjenspeiles i disponeringen av midler til mindre investeringstiltak. Innen trafikant og kjøretøy, drift og vedlikehold (post 23), er hovedprioriteringen knyttet til tiltak for bedre trafikksikkerhet. Regionen forventer at økt satsing på kontroll av bilbeltebruk og tungtransport skal gi spesielt god effekt (Region øst 2005a:11). Regionen ser på denne måten ut til å benytte lærdom fra ulykkene som kjennetegner regionen.

Region øst ser ut til å legge mindre vekt på samarbeid med andre aktører enn hva Region vest og sør gjør. Regionen vil etablere et samarbeid med påtalemyndighet og politiet innenfor arbeidet med hviletidskontroller, slik at det er enighet om felles reaksjonsmønster og maler for anmeldelser (Region øst 2005a:15). Også innenfor ATK (Automatisk trafikkontroll) blir det i handlingsprogrammet lagt opp til et samarbeid med politiet. Øst omtaler ellers ikke samarbeid med andre i særlig grad.

3.3.3 Oppsummering

Ut fra de kriteriene vi her har valgt å lese handlingsprogrammene etter, ser det ut til at regionene skiller seg noe fra hverandre når det gjelder omtalen av trafikksikkerhet. I motsetning til de øvrige regionene, sier ikke Region nord og midt at de vil prioritere trafikksikkerhet framfor andre mål. Region nord og øst ser ut til å legge vekt på å velge ut tiltak på bakgrunn av konkrete vurderinger av trafikksikkerhetstilstanden i regionen. Nord legger i tillegg vekt på at tiltakene skal være kostnadseffektive. Region sør og vest ser ut til å legge større vekt på samarbeid med andre aktører. Det ser ut til at trafikksikkerhet har en mindre sentral plassering generelt i handlingsprogrammet til Region nord enn i de andre regionene.

3.3.4 Nærmere om vektleggingen av trafikksikkerhetshensyn i Region nord og øst

Dybdeintervjuene i Region nord og øst har gitt oss anledning til å se nærmere på hvordan medarbeiderne i disse regionene opplever at regionen vektlegger trafikksikkerhetshensyn. Generelt ga informantene i begge regioner uttrykk for at trafikksikkerhet er høyt prioritert i deres region.

Det ser ut til at informantene i Region nord generelt har en oppfatning av at regionen prioriterer trafikksikkerhet høyt. Trafikksikkerhet ser ut til å være en fast post på programmet på *regionledermøtet*. Ledermøtet tar blant annet for seg dødsulykkene som skjer i regionen, og ledermøtet får generell orientering om trafikksikkerhetskampanjer.

Også i Region øst ser det generelt ut til at informantene mener at regionen prioriterer trafikksikkerhet høyt. Det later imidlertid til å være noe forskjellige oppfatninger om hvor ofte og mye trafikksikkerhet blir drøftet på *regionledermøtet*. En av deltakerne mener at TS blir diskutert ofte både på de ukentlige stabsmøtene til regionvegsjefen og på regionledermøtet. En annen deltaker mener at selv om det nok er oppe ett eller annet trafikksikkerhetstema på hvert møte, er det ikke ofte ledermøtet har prinsipielle diskusjoner om strategi og policy. Denne informanten understreker likevel at trafikksikkerhet er et underliggende premiss for alle saker i regionledermøtet. Også en tredje deltaker hevder at det i liten grad blir drøftet *overordnede* trafikksikkerhetstema i ledermøtet. Denne informanten mener dessuten at TS *generelt* i liten grad er tema på møtene.

Det er vanskelig ut fra dette å trekke noen klare konklusjoner om prioritering av trafikksikkerhet i disse regionene. I begge regionene mener medarbeiderne at trafikksikkerhet prioriteres høyt. Mens informantene i Region nord mener dette også gir seg uttrykk i de sakene ledermøtet har til behandling, ser det ut til å være mer delte oppfatninger om ledermøtets engasjement i trafikksikkerhetsarbeidet i Region øst. Dette kan skyldes faktiske forskjeller i ledermøtets prioritering, men det kan også skyldes at medarbeidere i Region øst generelt stiller store krav til ledelsens involvering i trafikksikkerhetsarbeidet og til hva slags diskusjoner om trafikksikkerhet som bør foregå på ledermøtene.

3.4 Prioriteringer av trafikksikkerhet i handlingsprogrammene

I de følgende avsnittene vil vi se på i hvilken grad de fem regionene har lagt opp til tiltak som bidrar til at de regionvise målene for redusert antall drepte og hardt skadde oppnås og hvor mye av planrammen som settes av til såkalte særskilte trafikksikkerhetstiltak. Vi ser også på hvor stor andel av vegnettet, som er definert som ”problemstrekninger”, det er planlagt ulykkesreduserende tiltak på. I tillegg vil vi undersøke hvordan regionene prioriterer midler til trafikksikkerhet innenfor posten for tilsyn, drift og vedlikehold (post 23), og hvor mye som er definert som trafikksikkerhetstiltak innen underposten for trafikant (post 23.2.1) og kjøretøy (post 23.2.2). Vi vil også gå gjennom noen indikatorer som Statens vegvesen bruker for å vurdere trafikksikkerhetstilstanden innen trafikant- og kjøretøy.

Som grunnlag for denne gjennomgangen bruker vi regionenes forslag til handlingsprogram, det vil si forslaget slik det foreligger før fylkespolitisk behandling, og regionenes egen rapportering til Vegdirektoratet på sentrale måleparametere. I tillegg vil vi støtte oss på svar på spørsmål vi rettet til regionenes trafikksikkerhetskoordinatorer og muntlig informasjon fra samlingen med trafikksikkerhetskoordinatorene 15. september 2005.

For å sikre konsistens i effektberegningene anbefalte Vegdirektoratet at det ble etablert egne virkningsberegningsgrupper i hver region. I alle regionene ser det ut til at virkningene først blir beregnet for hvert distrikt og så summert opp til virkninger for regionen. I de fleste regionene (nord, midt og øst) var det Strategistaben på regionvegkontoret som gjorde beregningene, men i samarbeid med distriktene. I to distrikt (sør og vest) ble virkningsberegningene på vegsiden gjort i distriktene, men med klare føringer fra regionvegkontoret.

3.4.1 Endring i antall drepte eller hardt skadde

Målsettingen i NTP for 2006-2015 var at det skulle gjennomføres tiltak i perioden 2006-2009 som ga 180 færre drepte eller hardt skadde i 2010, sammenliknet med en situasjon uten nye tiltak¹². I prosessen mellom Vegdirektoratet og den enkelte region høsten 2004, ble det brukt en regionvis fordeling på bakgrunn av antallet drepte eller hardt skadde i regionen i årene 1998-2003 (Statens vegvesen 2005:2). Denne fordelingen skulle vise hvilket ambisjonsnivå Vegdirektoratet forventet at den enkelte region skulle legge til grunn i handlingsprogrammet. Videre ba direktoratet om dokumentasjon av reduksjonen i form av konkrete tiltak. Vegdirektoratet har påpekt at det sannsynligvis er enklere å oppnå reduksjon i antallet drepte og hardt skadde i tett befolkede regioner (øst og sør) enn i regioner med lavt konsentrert befolkning (nord, midt og vest) (Statens vegvesen 2005:3).

Ut fra en fordeling av antallet drepte eller hardt skadde i perioden 1998- 2003, skulle Region *nord* legge opp til en reduksjon på 21 drepte eller hardt skadde i handlingsprogrammet. Handlingsprogrammet presenterer tiltak som gir en reduksjon på 11,8 drepte eller hardt skadde. Dette gir en differanse på 9,2 personer, og

¹² I Statens vegvesens handlingsprogram for 2006-2009 er det prioritert tiltak som til sammen er beregnet å gi 162 færre drepte eller hardt skadde i 2010. Statens vegvesen har likevel valgt å holde fast på målet om 180 færre drepte eller hardt skadde, hvilket betyr at etaten må finne fram til nye og mer effektive tiltak enn det som er lagt til grunn i forslaget til handlingsprogram.

Region nord er dermed den regionen hvor det prosentvise avviket mellom det opprinnelige måltallet og beregnet effekt er størst (44 prosent).

En viktig årsak til dette er at regionen ikke er i stand til å hente ut særlige effekter på investeringssiden. Lofast- prosjektet¹³ gir i følge beregningsmodellen en *økning* i antall drepte og hardt skadde. I tillegg er det mer krevende å oppnå positive sikkerhetsgevinster gjennom investeringer i regioner med spredt befolkning og trafikkgrunnlag. Nord klarer imidlertid heller ikke å hente ut særlige effekter gjennom mindre investeringstiltak på stamvegnettet eller gjennom investeringer på det øvrige riksvegnettet. Det er ved hjelp av tiltak innen trafikant- og kjøretøyområdet at Region nord oppnår den største reduksjonen i antallet drepte eller hardt skadde. Sammenlignet med den beregnete effekten andre regioner oppnår gjennom trafikant- og kjøretøytiltak, plasserer Region nord seg midt på treet, med en beregnet effekt på 9,3 personer.

Region *midt* skulle i handlingsprogrammet komme med tiltak som reduserte antallet drepte eller hardt skadde med 27 personer. I handlingsprogrammet er det lagt opp til en reduksjon på 21,6. Det gir en differanse på 5,4 personer i forhold til måltallet. Regionen framfører i handlingsprogrammet at de i løpet av perioden vil arbeide for å finne tiltak som skal gi en reduksjon på ytterligere 5 personer. Også i Region midt er det tiltak innen trafikant og kjøretøy som gir den største trafikk-sikkerhetsgevinsten. Sammenlignet med de øvrige regionene oppnår Region midt nest høyest trafikksikkerhetseffekt ved hjelp av slike tiltak. I likhet med Region nord har også Region midt relativt lav befolkningstetthet, og vil således ha vanskeligere for å oppnå stor reduksjon i antallet drepte og hardt skadde enn tett befolkede regioner.

Region *vest* skulle ut fra det samlede måltallet ha en reduksjon på 30 drepte eller hardt skadde i programperioden. I handlingsprogrammet er det lagt opp til en reduksjon på 25,9. Dette gir en differanse på 4,1 personer. I Region vest er det mindre investeringstiltak på det øvrige riksvegnettet som gir den største trafikk-sikkerhetsgevinsten. Dette har blant annet sammenheng med at mange alvorlige trafikkulykker skjer utenfor stamvegnettet i regionen. I likhet med nord har også vest et par investeringsprosjekter som i henhold til beregningsmodellen gir ulykkesøkning, blant annet Halsenøysambandet¹⁴. Sterkningsvise investeringer på stamvegnettet bidrar derfor i sum lite til reduksjonen i antallet drepte eller hardt skadde i denne regionen. Sammenliknet med de øvrige regionene oppnår vest nest lavest effekt av trafikant- og kjøretøyrettede tiltak.

Region *sør* har i handlingsprogrammet lagt opp til en reduksjon på 42,9 drepte eller hardt skadde, som er 1,1 personer færre enn det oppgitte måltallet på 44. I denne regionen er det strekningsvise investeringer på stamvegnettet som gir den største uttellingen, med en beregnet effekt på hele 13,5 færre drepte eller hardt skadde. Dermed er Region sør den regionen som oppnår størst effekt innen strek-

¹³ Lofoten fastlandsforbindelse (LOFAST), Raftsundet Ø - Gullsfjord (del 2), er 30 km lang. Prosjektet startet i 2003, og skal være ferdig i 2007.

¹⁴ Halsnøysambandet omfatter bygging av en undersjøisk tunnel og ny veg i dagen, totalt 6,3 km, mellom Sunde på fastlandet og Tofte på Halsnøy. Dette er planlagt ferdig midt i mai 2008. Kostnaden med Halsnøysambandet er beregnet til 350 mill. kroner.

ningsvise investeringer på stamvegnettet. Innen trafikant og kjøretøy oppnår derimot Region sør den laveste effekten av alle regionene, med en beregnet effekt på 6 færre drepte eller hardt skadde personer.

Som eneste region la Region øst fram et forslag til handlingsprogram som ga en *større* reduksjon i beregnet antall drepte og hardt skadde (59,5 personer) enn det oppgitte måltallet tilsa (58 personer). I likhet med nord og midt henter Region øst de største sikkerhetsgevinstene fra trafikant- og kjøretøysiden. Dessuten har regionen i likhet med Region sør også store effekter av investeringer på stamvegnettet, men oppnår størst effekt av investeringstiltak på det øvrige riksvegnettet. Region øst har ikke investeringsprosjekter som bidrar til en økning i antallet drepte og skadde, slik Region nord og vest har.

Tabell 3.1: Måltall og beregnet endring i antall drepte eller hardt skadde i 2010 som følge av tiltak i perioden 2006-2010, fordelt på region. (Kilde: Statens vegvesen 2005).

	Region nord	Region midt	Region vest	Region sør	Region øst	Sum alle regioner
Strekningsvise investeringer på stamvegnettet	+ 0,8	- 2,7	- 1,1	- 13,5	- 11,5	- 28,0
Mindre investeringstiltak på stamvegnettet	- 0,8	- 2,4	- 5,2	- 6,0	- 14,1	- 28,5
Strekningsvise investeringer på øvrige riksvegnettet	- 0,2	- 1,0	- 2,4	- 2,4	- 1,0	- 7,0
Mindre investeringstiltak på det øvrige riksvegnettet	- 0,8	-3,5	-10,1	-3,5	-14,9	-39,4
Sum investeringer	- 1	- 9,6	- 18,8	- 25,4	- 41,5	- 102,9
Trafikant- og kjøretøyrettede tiltak	- 9,3	- 12,0	- 7,1	- 6,0	- 16,0	- 50,4
Andre tiltak ¹⁵	- 1,5	- 0,0	- 0,0	- 4,9	- 2,0	- 8,4
Sum alle tiltak	- 11,8	- 21,6	- 25,9	- 42,9	- 59,5	- 161,7
Måltall	- 21,0	- 27,0	- 30,0	- 44,0	- 58,0	- 180
Avvik måltall - effekt, antall	- 9,2	- 5,4	- 4,1	- 1,1	+ 1,5	- 18,3
Avvik måltall – effekt, prosent	- 44	- 20	- 14	- 3	+ 3	- 10

Det må tas mange forbehold ved sammenlikninger av disse tallene. På investeringssiden har både nord og vest prosjekter som i henhold til beregningene gir en *økning* i antallet drepte og hardt skadde. Region vest henter allikevel den største trafikksikkerhetsgevinsten fra investeringssiden. Region midt på sin side oppnår lav trafikksikkerhetsgevinst på investeringssiden, men har *ikke* investeringsprosjekter som bidrar til en økning i beregnet antall drepte og hardt skadde. Til gjengjeld regner Region midt med å hente en relativt stor sikkerhetsgevinst ut av tiltak innen trafikant og kjøretøy.

¹⁵ I Region sør kommer effekter under ”andre tiltak” fra økt innsats innen drift (”strategi bar veg”) og fra straktiltak etter TS- inspeksjon. Effekten av det siste skulle, i henhold til retningslinjene, vært ført dels under mindre investeringstiltak på stamvegnettet og dels under mindre investeringstiltak på det øvrige riksvegnettet. I Region øst kommer halvparten av effekten fra utvidelse av ”strategi bar veg” samt økt salting, og den andre halvparten fra profilerte midt- og kantlinjer. I Region nord kommer effekten under andre tiltak fra automatisk trafikkontroll (ATK).

Region øst overoppfyller måltallet og Region sør ligger tett opp til det. Region sør utmerker seg imidlertid ved at det er en svært lav andel av den beregnede effekten som hentes ut ved hjelp av tiltak innen trafikant- og kjøretøy. Regionen forklarer dette med at sør har blitt stilt overfor store nedbemanningskrav. Det samme gjelder imidlertid også Region øst, som likevel legger opp til trafikant- og kjøretøyrettede tiltak med den høyest effekten av alle regionene. Det kan dermed se ut til at de to regionene har håndtert nedbemanningskravet på litt ulike måter og at de har en ulik måte å vurdere trafikant- og kjøretøytiltak opp mot bemanningsplaner. Samtidig har begge disse regionene store sikkerhetsgevinster fra investeringer på stamvegnettet. De stekningsvise investeringene på stamvegnettet er besluttet av Stortinget, og regionene har etter stortingsbehandlingen lavere allokeringfrihet innen disse postene enn de andre. I og med at Statens vegvesen har ansvar for planlegging og prosjektering, kan regionene langt på veg påvirke hvor stor sikkerhetsgevinst som kan hentes ut av de enkelte investeringsprosjektene, også på stamvegnettet. I tillegg oppnår Region øst også store gevinster gjennom mindre investeringstiltak på stamvegnettet og på det øvrige riksvegnettet.

3.4.2 Særskilte trafikksikkerhetstiltak og ulykkesreducerende tiltak

I retningslinjene fra Vegdirektoratet om arbeidet med handlingsprogrammet heter det at det innenfor *post 30, Investeringer*, skal være en markert økning i innsatsen til mindre trafikksikkerhetstiltak (Statens vegvesen 2004a:14). Vi vil her for det første se på hvor stor andel av den fylkesfordelte investeringsrammen til øvrige riksveger som blir øremerket til *særskilte trafikksikkerhetstiltak*. For det andre vil vi sammenlikne regionene med hensyn til antall km ulykkesbelastet riksveg hvor det blir gjennomført *ulykkesreducerende tiltak* i planperioden 2006-2009.

Midler til særskilte trafikksikkerhetstiltak vil i hovedsak bli benyttet til ulykkesreducerende tiltak på ulykkesbelastet riksveg. Vi har allikevel valgt å splitte dette opp som to indikatorer, slik at vi både ser på størrelsen på de økonomiske rammen til fysiske trafikksikkerhetstiltak og antall kilometer ulykkesbelastet riksveg der det i planperioden er prioritert ulykkesreducerende tiltak.

Særskilte trafikksikkerhetstiltak på det øvrige riksvegnettet¹⁶ - investeringer

Vi har undersøkt prosentvis andel av planrammen for investeringer i perioden 2006-2009 som innenfor hver region er øremerket til særskilte trafikksikkerhetstiltak. Særskilte trafikksikkerhetstiltak omfatter blant annet midler til ulike trafikksikkerhetsinspeksjoner. Pengene er bevilget *fylkesvis* og tiltakene er spesifisert på en noe ulik måte i de ulike fylkene, slik at det ikke er mulig å lage en fullstendig oppsummering av tiltak på nasjonalt nivå (Statens vegvesen 2005:6). Informasjonen er hentet fra Statens vegvesen (2005:5) og de enkelte regionenes handlingsprogram: Region nord (2005a:21), Region midt (2005:7), Region vest (2005:21), Region sør (2005a:16) og Region øst (2005a:10)..

¹⁶ Riksvegene utgjør om lag 30 % av det offentlige vegnettet i Norge. Av dette er 30 % *stamveger*, som danner det overordnede vegnettet. Ansvar for stamvegnettet er lagt til Vegvesenet sentralt. *Det øvrige riksvegnettet* tjener i stor grad regionale funksjoner, og ansvaret for dette er tillagt de fem regionene.

Tabell 3.2: Den fylkesfordelte investeringsrammen til øvrige riksveger og midler til særskilte trafikksikkerhetstiltak i ulike regioner. Millioner kroner og andel av investeringsrammen.

	Planramme for post 30, mill. 2006- kr.	Midler til særskilte TS-tiltak, mill. 2006- kr	Andel av post 30 satt av til særskilte TS-tiltak
Region nord	950	79	8,3 %
Region midt	1340	162	12,1 %
Region vest	2440	271	11,1 %
Region sør	1790	351	19,6 %
Region øst	2210	415	18,1 %

TØI-rapport 831/2006

Sett i forhold til regionenes planramme for investeringer er det altså Region sør som har satt av størst andel av investeringsmidlene til særskilte trafikksikkerhetstiltak på det øvrige riksvegnettet (19,6 prosent). Deretter følger Region øst, midt, vest og til slutt Region nord, som altså har satt av lavest andel midler til særskilte trafikksikkerhetstiltak.

Antall km ulykkesbelastet riksveg med ulykkesreduserende tiltak

I St. meld. nr. 24 (2003-2004) NTP 2006-2015 står det at: "Statens vegvesen har som et ledd i arbeidet med Nasjonal transportplan plukket ut ca 10 prosent av riksvegnettet hvor det skjer særlig mange og/eller alvorlige ulykker. Samferdselsdepartementet forutsetter at det innen utgangen av 2009 skal være gjennomført ulykkesreduserende tiltak på disse strekningene, enten det gjelder stamvegnettet eller øvrige riksvegnett."

I retningslinjene for regionenes arbeid med handlingsprogrammet (Statens vegvesen 2004a) er det gitt en nærmere forklaring på hva som skal regnes som ulykkesreduserende tiltak: "Ulykkesreduserende tiltak kan i denne sammenheng være enkle strakstiltak i etterkant av trafikksikkerhetsinspeksjon, nedsatt fartsgrense (innenfor gjeldende fartsgrensepolicy), automatisk trafikkontroll, målrettede punkttiltak, bygging av midtrekkverk på to- og trefelts veger m.m." I følge Vegdirektoratet vil også bygging av helt ny veg regnes som et ulykkesreduserende tiltak dersom vegen tilfredsstiller kravene til trafikksikker utforming i vegnormale.

Utvelgelsen av ulykkesbelastede vegstrekninger er gjort med utgangspunkt i registreringer som ble gjort høsten 2002/vinteren 2003 (TAV-registrering). De mest ulykkesbelastede vegstrekningene ble klassifisert som Nei-strekninger (N-strekninger). Regionene ble bedt om å utarbeide en regionvis oversikt over ulykkesutsatte strekninger hvor det skulle prioriteres tiltak i planperioden 2006-2009. Utgangspunktet for oversikten skulle være N-strekningene fra TAV-registreringene, men også andre strekninger med stort potensial for ulykkesforbedringer kunne inngå.

Hovedproblemet med å benytte TAV-registreringens N-strekninger som grunnlag for å sammenligne regionenes innsats på dette området, er at registreringene ble gjort så langt tilbake i tid som i 2002/2003, mens planperioden gjelder fra 1/1-2006. Dette betyr at når Vegdirektoratet benytter TAV-registreringene som fordelingsgrunnlag, vil de ikke fange opp det arbeidet regionene har gjort på N-strekningene fra 2003 til 2005. I samråd med den enheten som arbeider med resultatrapportering i Vegdirektoratet, har vi allikevel kommet fram til at en

sammenlikning mellom antall km N-strekning og antall km hvor det er prioritert gjennomført ulykkesreducerende tiltak i perioden 2006-2009 gir en viss indikasjon på regionenes ambisjonsnivå. Det foreligger pr i dag heller ikke noe annet verktøy som gir et bedre sammenlikningsgrunnlag.

Til tross for forbeholdene som er framført ovenfor mente altså Vegdirektoratet at det var grunn til å anta at det burde være noenlunde samsvar mellom den totale kartlagte N-strekningen i hver region, og antall km veg hvor ulykkesreducerende tiltak var planlagt (Statens vegvesen 2005:8). Som tabellen nedenfor viser, er imidlertid dette ikke tilfelle.

Tabell 3.3: Antall km ulykkesbelastet riksveg hvor det er planlagt ulykkesreducerende tiltak, totalt antall kilometer N-strekning ved TAV- gjennomgang og andel av N-strekning som det planlegges tiltak på i planperioden 2006-2009 (Kilde: Statens vegvesen 2005).

	Antall km hvor det er planlagt tiltak i perioden 2006-2009	Total N-strekning, km	Andel N-strekning hvor det er planlagt tiltak, avrundet prosent
Region nord	107	185	60
Region midt	493	286	170
Region vest	440	414	105
Region sør	640	732	85
Region øst	546	1066	50

Tabell 3.3 viser at Region øst har lagt opp til ulykkesreducerende tiltak på den minste andelen veg, sammenliknet med antall kilometer N-strekning i TAV- gjennomgangen. Den lave andelen førte til at Vegdirektoratet tok dette opp med Region øst med sikte på at regionen oppjusterte antallet kilometer. Regionen ga imidlertid uttrykk for at de ikke hadde mulighet til dette, slik deres bevilgninger var disponert. Regionen framfører også at den allerede har gjort utbedringer på deler av de strekningene som er registrert som N-strekning. Også Region nord har lagt opp til betydelig færre km veg med ulykkesreducerende tiltak enn det antall km N-strekning som ble avdekket i TAV- gjennomgangen tilsa.

Som vi viste til foran, er det er noen svakheter forbundet med å bruke TAV- registreringen som sammenlikningsgrunnlag – særlig for de regionene som kan ha gjennomført tiltak i perioden mellom registreringen og utarbeidingen av handlingsprogrammet. Hvis registreringen fungerer som rettesnor for prioriteringer, burde regionene har lagt opp til tiltak på et antall kilometer som ligger tette opp til det antallet som er kategorisert som N-strekninger (høyre kolonne i tabell 3.3 bør ligge tette opp mot 100). Dette er tilfelle for Region vest og til dels også for Region sør.

Region midt har derimot lagt opp til å gjennomføre ulykkesreducerende tiltak på betydelig flere kilometer veg enn det som ble klassifisert som N-strekning i regionen. Det betyr at regionen har prioritert ulykkesreducerende tiltak også på vegstrekninger som ikke er særskilt ulykkesbelastet. Sett i sammenheng med at Region midt har relativt dårlig sikkerhetseffekt av sine investeringstiltak sammenliknet med vest, sør og øst, hadde det vært interessant å studere hva som ligger til grunn for den prioriteringen de har gjort av ulykkesreducerende tiltak. Denne studien har ikke gitt rom for å undersøke dette nærmere.

Trafikksikkerhetssatsingen innenfor post 23 Trafikktilsyn, drift og vedlikehold

En relativt stor del av kostnadene innenfor drift og vedlikehold, og dermed av post 23, er lønnskostnader. Nedbemanningskrav får dermed større utslag for denne posten enn for post 30 Investeringer. Det kan derfor argumenteres for at regionvise variasjoner i hvor stor post 23 er, kan skyldes ulike nedbemanningskrav og ikke ulike ambisjonsnivå. Handlingsprogrammet skal imidlertid gjelde fram til 2010. Regionene har dermed noe frihet til å ta høyde for nedbemanningskravet i planperioden sett under ett. Regionene øst og sør har de høyeste nedbemanningskravene.

Regionene fikk tilsendt en veiledende fordelingsmodell for midler til "trafikksikkerhet" på trafikant- og kjøretøyområdet i forbindelse med handlingsprogrammet (Statens vegvesen 2005:16). Andelen av samlet planramme til underpostene Trafikant (post 23.2.1) og Kjøretøy (23.2.2) som i 2009 planlegges brukt til trafikksikkerhetsrettede tiltak¹⁷ er relativt lik i de fem regionene. Tall fra Statens vegvesen (2005:16) viser likevel at det er forskjeller i hvor stor andel av midlene regionene har valgt å sette av til trafikksikkerhetssatsing.

Tabell 3.4: Planlagt ressursbruk i 2009 (mill kr) til trafikksikkerhetsrettet virksomhet innenfor de ulike trafikant- og kjøretøyområdene. Kilde: Statens vegvesen (2005).

	Region nord	Region midt	Region vest	Region sør	Region øst
Andelen av samlet ramme til postene 23.2.1 Trafikant og 23.2.2 Kjøretøy som i 2009 planlegges brukt til trafikksikkerhetsrettet virksomhet. Prosent.	27 %	32 %	32 %	29 %	33 %
Sum andel trafikksikkerhetsrettet virksomhet innenfor trafikant- og kjøretøyområdet	33,4	43,9	47,4	47,3	78,0
Midler til "trafikksikkerhet" i Vegdirektoratets fordelingsmodell	39,0	39,0	47,0	57,0	78,0
Avvik fra Vegdirektoratets fordelingsmodell	- 5,6	4,9	0,4	-9,7	0
Midler avsatt i prosent av Vegdirektoratets fordelingsmodell.	85,6%	112,5%	100,9%	83%	100%

Det er Region øst som har planlagt å bruke den størst andelen av disse postene til trafikksikkerhetsrettet virksomhet i 2009 (33 prosent). Region øst har temmelig nøyaktig fulgt Vegdirektoratets fordelingsmodell for midler til "trafikksikkerhet". En av regionene med høyest nedbemanningskrav, setter altså av den største andelen av disse postene til trafikksikkerhetstiltak.

På "andre plass" i andelen av midlene til trafikant og kjøretøy som er satt av til disse trafikksikkerhetstiltakene, kommer Region midt og vest (begge 32 prosent). Begge disse regionene bruker mer midler enn det Vegdirektoratets beregningsmodell tilsa. Region midt har satt av den største andelen midler i forhold til Veg-

¹⁷ Dette er tiltak for økt kjøretrening før førerprøven, økt bruk av bilbelte, trafikksikker bruk av tunge kjøretøy, økt overholdelse av kjøre- og hviletidsbestemmelsene og såkalte "øvrige trafikksikkerhetsrettet virksomhet innenfor trafikant- og kjøretøyområdet (Statens vegvesen 2005:16).

direktoratets beregningsmodell (112,5 %). Region sør har satt av 29 prosent av midlene til trafikant og kjøretøy til disse trafikksikkerhetstiltakene, noe som er om lag 83 % av det Vegdirektoratets fordelingsmodell tilsa. Region nord har satt av den laveste andelen (27 prosent). Denne regionen bruker også en mindre andel midler til disse tiltakene enn det Vegdirektoratets modellberegning tilsa (85,6 %).

3.4.3 Indikator for trafikksikkerhetstilstand innen trafikant og kjøretøy

Vegdirektoratet har etablert en indikator som viser utviklingen i viktige tilstander som påvirkes av Statens vegvesens trafikant- og kjøretøyrettede virksomhet, og som har betydning for trafikksikkerheten. Følgende tilstander (delindikatorer) inngår:

- Bilbeltebruk innenfor tettbygd strøk.
- Bilbeltebruk utenfor tettbygd strøk.
- Andel som overholder kjøre- og hviletidsbestemmelsene med hensyn på døgnhvile.
- Andel som overholder kjøre- og hviletidsbestemmelsene med hensyn på lengste daglige kjøretid.
- Andel tunge kjøretøyer med godkjente bremseser.
- Øvelseskjøring før førerprøven.

Samlet tilstand innenfor disse områdene vektet sammen til en poengscore på en skala med 6,0 som høyeste poengscore. Poengscore 6,0 representerer den ideelle tilstand, det vil si 100 % bilbeltebruk, 100 % godkjente bremseser på tunge kjøretøyer osv. Poengscore 3,0 er valgt satt som gjennomsnittet for årene 2001-2003 på nasjonalt nivå. Den enkelte region vil ligge ulikt godt an. Noen vil ligge over 3,0, andre under.

Vektingen mellom de ulike delindikatorene er gjort ut fra hvor mye en tilstandsforbedring forventes å bidra til reduksjon i antall drepte eller hardt skadde. Dette innebærer for eksempel at dersom det å øke bilbeltebruken utenfor tettbygde strøk fra 90 % til 91 % gir like stor beregningsmessig effekt som å øke andelen tunge kjøretøyer med godkjente bremseser fra 70 % til 80 % , så vil disse to tilstandsforbedringene gi like stort bidrag til økt poengscore.

Tilstander som skal inn som grunnlag for beregning av poengscore hentes fra Statens vegvesens årlige tilstandsundersøkelser (tilstandsundersøkelse nr 1 Bilbelte, tilstandsundersøkelse nr 5 Brudd på kjøre- og hviletidsbestemmelsene, tilstandsundersøkelse nr 6 Tunge kjøretøyer og tilstandsundersøkelse nr 8 Øvelseskjøring).

Tabell 3.5: Poengscore for indikator S.1.5 Trafikksikkerhetstilstand for trafikant og kjøretøy, tilstand snitt 2001-2004 og forventet tilstand 2010¹⁸. (Kilde: Statens vegvesen 2005).

	Region nord	Region midt	Region vest	Region sør	Region øst	Gjennomsnitt
Dagens tilstand, snitt 2001-2004	2,77	2,87	3,40	2,97	2,69	2,94
Avvik fra gjennomsnitt 2001-2004	-0,17	-0,07	0,46	0,03	-0,25	
Mål for 2010	3,88	3,87	4,16	3,30	3,46	3,64
Forbedring i score	1,40	1,35	1,22	1,11	1,29	1,27
Avvik fra gjennomsnitt 2010	0,24	0,23	0,52	-0,34	-0,18	

Region vest hadde den høyeste scoren på denne indikatoren i snitt for årene 2001-2004. Også målet for 2010 ligger høyere enn for de øvrige regionene. Vest ser dermed ut til enten å prioritere mer ressurser til trafikksikkerhetsrettede trafikant- og kjøretøytiltak i perioden 2006-2009 enn i foregående periode eller å ha planlagt en smartere bruk av disse ressursene. Regionens forbedring i måltallet ligger imidlertid under gjennomsnittet for regionene, og det er bare Region sør som oppnår en lavere *forbedring* enn vest på denne indikatoren. Det er imidlertid vanskeligere å få til en fortsatt stor forbedring fra et høyt nivå enn fra et lavt, for eksempel hvis regionen nærmer seg "taket" på bilbeltebruk.

Region nord ligger under gjennomsnittet for regionene for årene 2001-2004, men har satt et mål for oppnådd poengscore som ligger over gjennomsnittet i 2010. Det er denne regionen som har den største planlagte forbedringen på denne resultatindikatoren.

Også Region midt sitt mål for poengscore i 2010 ligger høyere enn gjennomsnittet av regionene. Regionen har en betydelig forbedring på denne resultatindikatoren, noe som bidrar til at scoren går fra å ligge under gjennomsnittet for regionene i perioden 2001-2004, til å ligge over gjennomsnittet i det planlagte måltallet for 2010.

Region sør og øst sine måltall for poengscore i 2010 ligger under gjennomsnittet for regionene. Det er disse regionene som har blitt pålagt det høyeste nedbemanningkravet. Det ser imidlertid ut til at Region sør i mindre grad har satset på tiltak som gir en positiv effekt på dette resultatmålet enn Region øst. Region sør beveger seg fra en situasjon der de lå over gjennomsnittet for regionene i perioden 2001-2004 til å ligge godt under gjennomsnittet i måltallet for 2010.

I måltallet for 2010 har Region øst derimot redusert det negative avviket fra gjennomsnittet i poengscore, sammenlignet med årene 2001-2004. Det ser altså ut til at Region øst i større grad har tatt sikte på å skjerme disse tiltakene mot nedbemanningkravene enn Region sør.

En oversikt over planlagt antall årsverk i 2009 viser at Region sør har valgt en liten reduksjon i årsverk brukt til trafikksikkerhetsrettet virksomhet, mens Region

¹⁸ Avvik fra gjennomsnittet og forbedring er i antall poeng og ikke i prosent.

øst er den regionen som har valgt å øke antallet årsverk til trafikksikkerhetsrettet virksomhet mest (Statens vegvesen 2004:16). Deretter følger vest, nord og midt.

Igjen må vi understreke at det kan ligge andre faktorer bak som kan forklare de tilsynelatende ulike prioriteringene mellom to regioner som begge sliter med nedbemanningsskrav. Vi har for eksempel ikke mulighet, ut fra disse tallene, til å vurdere om Region øst har lagt opp til en større forbedring i indikatoren enn det bemanningssituasjonen tilsier.

3.4.4 Oppsummering

Region *nord* er den regionen som har lavest beregnet reduksjon i antall drepte eller hardt skadde i forhold til måltallet. Dette skyldes i stor grad at regionen ikke klarer å hente sikkerhetsgevinster ut av investeringene. Region nord er også den regionen som har avsatt den minste andelen av de fylkesfordelte investeringsmidlene til øvrige riksveger (post 30) til særskilte trafikksikkerhetstiltak. Også når det gjelder ambisjonsnivået for gjennomføring av ulykkesreduserende tiltak kommer Region nord dårlig ut sammenliknet med de øvrige regionene. Det er bare Region øst som har planlagt å gjennomføre ulykkesreduserende tiltak på en lavere andel av N-strekningene enn Region nord. I Region nord er det, som i Region midt, tiltak innen trafikant- og kjøretøy som gir størst uttelling på beregnet endring i antall drepte eller hardt skadde. Likevel er nord den regionen som har satt av den laveste andelen av midlene innen underpostene til trafikant (post 23.2.1) og kjøretøy (post 23.2.2) til det som defineres som trafikksikkerhetsrettede tiltak, og regionen har valgt å sette av færre midler enn det Vegdirektoratets fordelingsmodell tilsa. Når det gjelder score på Vegdirektoratets indikator for trafikksikkerhetstilstanden for trafikant og kjøretøy i 2010, ser vi imidlertid at nord har den største forbedringen i måltallet, sammenliknet med snitt for årene 2001-2004, av samtlige regioner.

Region *midt* har nest lavest reduksjon i beregnet antall drepte eller hardt skadde sammenliknet med det måltallet de skulle oppnå i handlingsprogrammet, men tar sikte på å komme opp med ytterligere tiltak for at målet skal nås. I det som lå inne i handlingsprogrammet på sammenligningstidspunktet, er det også i Region midt tiltak innen trafikant og kjøretøy som gir den høyeste trafikksikkerhetsgevinsten, målt i beregnet reduksjon i antall drepte og hardt skadde. Det er bare Region øst som oppnår større effekt av tiltak innen trafikant og kjøretøy enn Region midt. Sammenliknet med de øvrige regionene, plasserer Region midt seg omtrent ”på midten” når det gjelder å sette av investeringsrammen (post 30) til særskilte trafikksikkerhetstiltak på det øvrige riksvegnettet. Når det gjelder andelen av underpostene til trafikant (23.2.1) og til kjøretøy (23.2.2) som går til trafikksikkerhetsrettede tiltak, har midt satt av en høy andel midler, med et beløp som overstiger det Vegdirektoratets beregningsmodell tilsa. Det samme gjelder for indikatoren for trafikksikkerhetstilstanden innen trafikant og kjøretøy, der kun Region vest oppnår en større score enn Region midt. På denne indikatoren oppnår denne regionen den nest beste forbedringen i måltallet for 2010 sammenliknet med det som var snittet for årene 2001-2004. Midt planlegger å gjennomføre ulykkesreduserende tiltak på en langt større andel av vegen enn det som er kategorisert som de mest ulykkesbelastede vegene (N-strekninger i TAV-registeret).

Region *vest* ligger tett opp til Region midt når det gjelder å ikke nå målsettingen om antall drepte og hardt skadde i planperioden. Mindre investeringstiltak på det øvrige riksvegnettet gir den største trafikksikkerhetsgevinsten i vest. På Vegdirektoratets indikator for trafikksikkerhetstilstanden innen trafikant og kjøretøy scorer vest klart høyere enn de andre regionene både i gjennomsnitt for årene 2001-2004 og i måltallet for 2010. Sammenlignet med de andre regionene, har vest – som midt – satt av en høy andel midler til trafikant (post 23.2.1) og kjøretøy (post 23.2.2) til trafikksikkerhetsrettede tiltak – med et beløp som så vidt er høyere enn det Vegdirektoratets beregningsmodell tilsa. Region vest oppnår en større sikkerhetsgevinst gjennom mindre investeringstiltak på stamvegnettet enn nord og midt. Region vest er en av to regioner som også oppnår størst beregnet reduksjon i antallet drepte og hardt skadde ved hjelp av strekningsvise investeringer på det øvrige riksvegnettet, til tross for at regionen setter av den nest laveste andelen av investeringsrammen (post 30) til særskilte trafikksikkerhetstiltak på det øvrige riksvegnettet. Vest er den regionen som ligger tettest opp mot å planlegge ulykkesreducerende tiltak på 100 prosent av antall kilometer N-strekning, og ser derfor ut til å være den regionen som – ut fra TAV-gjennomgangen gjør den ”riktigste” prioriteringen på dette punktet.

Region *sør* oppnår en beregnet reduksjon i antallet drepte og hardt skadde som ligger tett opp til måltallet. I motsetning til i andre regioner bidrar tiltak innen trafikant- og kjøretøy lite til denne reduksjonen. Sør setter også av et mindre beløp innen underpostene for trafikant (post 23.2.1) og kjøretøy (post 23.2.2) til trafikksikkerhetsrettede tiltak enn det Vegdirektoratets fordelingsmodell tilsa. Sammenlignet med de andre regionene er det sør som setter av den nest laveste andelen av disse postene til trafikksikkerhetsrettede tiltak. Mens denne regionen lå om lag på gjennomsnittet for regionene på indikatoren for trafikksikkerhetstilstand innen trafikant og kjøretøy i årene 2001-2004, ligger Region sør sitt måltall for 2010 godt under gjennomsnittet for regionene. Med unntak av Region nord, oppnår sør den laveste beregnete forbedringen i denne indikatoren i planperioden. Derimot ser det ut til at Region sør prioriterer særskilte trafikksikkerhetstiltak innen investeringsrammen (post 30) og er den regionen som har satt av den største andelen av post 30 til særskilte trafikksikkerhetstiltak. Det er også gjennom de strekningsvise investeringene på stamvegnettet at Region sør henter ut den største reduksjonen i antall drepte eller hardt skadde. Regionen oppnår også en forholdsvis stor reduksjon gjennom mindre investeringstiltak på stamvegnettet og gjennom strekningsvise investeringer på det øvrige riksvegnettet. Sør planlegger å gjennomføre ulykkesreducerende tiltak på en noe mindre andel av vegnettet enn det antallet kilometer N-strekning skulle tilsa.

Region *øst* har, som eneste region, en større beregnet reduksjon i antallet drepte og hardt skadde enn det regionvise måltallet tilsier. I motsetning til Region sør henter Region øst også stor sikkerhetsgevinst fra trafikant- og kjøretøytiltak. I snitt for årene 2001-2004 lå Region øst lavest av alle regionene på indikatoren for trafikksikkerhetstilstanden innen trafikant og kjøretøy. I beregningen av måltallet for 2010 ligger derimot regionen mye bedre an og er den av regionene som planlegger den beste forbedringen i denne scoren i planperioden. Regionen setter av den største andelen av underpostene til trafikant (post 23.2.1) og kjøretøy (post 23.2.2) til trafikksikkerhetsrettede tiltak, og like mye som det Vegdirektoratets

fordelingsmodell tilsa. I tillegg oppnår øst en stor reduksjon i antallet drepte eller hardt skadde både gjennom strekningsvise tiltak og mindre investeringstiltak på stamvegnettet. Denne regionen kommer på ”andre plass” når det gjelder å sette av midler til særskilte trafikksikkerhetstiltak på det øvrige riksvegnettet som andel av investeringsrammen (post 30). Region øst har imidlertid planlagt å gjennomføre ulykkesreduserende tiltak på den minste andelen av strekninger som er kategorisert som N-strekninger.

I tabell 3.6 har vi oppsummert disse funnene ved hjelp av en enkel ”karaktersetting” der regionene rangeres i forhold til hverandre.

Tabell 3.6: Vurdering av regionenes måloppnåelse og prioritering av trafikksikkerhet.

	Region nord	Region midt	Region vest	Region sør	Region øst
Oppnår måltall for antall drepte og skadde	+	++	+++	++++	+++++
Andel post 30 til ”trafikksikkerhet”	+	+++	+++	+++++	+++++
Andel post 23.2.1 og 23.2.2 til ”trafikksikkerhet”	+	+++++	++++	+	++++
Ulykkesreduserende tiltak på ulykkesbelastet riksveg 1)	+++	+	+++++	++++	++
Indikator for trafikksikkerhets-tilstanden på trafikant- og kjøretøyområdet 2010 2)	++++	++++	+++++	++	+++
”Snitt”	++	+++	++++	+++	++++

1) Vi har antatt at å ligge tette opp mot 100 prosent av antall kilometer N-strekning er uttrykk for den riktige prioriteringen, jf avsnitt 3.4.2.

2) Vi har lagt vekt på om regionen har planlagt tiltak som antas å gi en forbedring av trafikksikkerhetsstanden i 2010, sammenlignet med forrige planperiode og om regionen i 2010 antas å ha en tilstand som i er bedre eller dårligere enn gjennomsnittet for regionene.

TØI-rapport 831/2006

Man skal være svært forsiktig med å overtolke slike resultater. De er en forenkling og gir ikke rom for vurderinger av hvilke faktorer som ligger bak de ulike utslagene. Det ser likevel ut til at Region nord og Region øst plasserer seg på hver sin ytterkant. Region nord oppnår de dårligste resultatene og setter av den minste innsatsen til trafikksikkerhetstiltak på så å si alle de måtene vi har målt det på her. For Region øst er det omvendt. Med unntak av andelen kilometer N-strekning hvor det er planlagt ulykkesreduserende tiltak, ser det ut til at øst oppnår gode resultater og prioriterer trafikksikkerhetstiltak høyt.

Region sør som ser ut til å bevisst ha vridd innsatsen i retning av å satse på trafikksikkerhet innen investeringsrammen (post 30) og ikke innen post 23 (trafikant og kjøretøy). Øst har prioritert trafikksikkerhet innen begge kategoriene, mens Nord ser ut til å prioritert trafikksikkerhetstiltak lavt innen begge.

Region sør oppnår svært store reduksjoner i antallet drepte og hardt skadde nett-opp gjennom investeringstiltakene, og denne regionen er tett opp til å nå det måltallet for den totale reduksjonen i antallet drepte eller hardt skadde som er satt for regionen i planperioden.

Med unntak av Region sør og vest, henter alle de andre regionene sin høyeste trafikksikkerhetsgevinst gjennom tiltak innen trafikant og kjøretøy. Det er derfor grunn til å tro at også Region sør kunne ha hentet ut noe mer effekt ved å allokere noe mer midler til trafikksikkerhet innen trafikant og kjøretøy, noe også scoren og utviklingen i indikatoren for trafikksikkerhetstilstanden innen trafikant og kjøretøy indikerer. Også Region øst og vest henter langt mer sikkerhetsgevinst ut fra investeringene sett under ett enn de gjør ut av trafikant- og kjøretøytiltak. Det kan derfor også være grunn til å spørre om ikke også nord og midt kunne ha oppnådd større effekter av investeringstiltakene sine med en noe annen prioritering.

Region sør forklarer den lavere satsingen innen post 23 med kravet til nedbemanning. Region øst, som også har store nedbemanningskrav, har ikke valgt denne løsningen og er faktisk den regionen som innen post 23 prioriterer trafikksikkerhet høyest av alle regioner. Vi har ikke hatt anledning til å vurdere om Region sør kunne ha valgt en annen løsning på bemanningskravet enn det de har gjort, eller om Region øst har valgt å allokere mer midler til trafikant og kjøretøyrettede trafikksikkerhetstiltak enn det bemanningskravet gir realistisk rom for.

3.4.5 Nærmere om noen indikatorer for trafikksikkerhetstilstanden i Region nord og øst

For å få en bedre forståelse av regionenes prioriteringer, spurte vi i dybdeintervjuene i Region nord og øst om enkelte av scorene regionen hadde på indikatorene i handlingsprogrammet.

Region nord

I Region nord viste flere av intervjuobjektene til Lofast- prosjektet som en forklaring på hvorfor regionen oppnår så liten reduksjon i antallet drepte og hardt skadde og at regionen får en lav trafikksikkerhetsgevinst på investeringssiden. Flere mente at regionen hadde hatt lite handlingsrom på investeringssiden. Trafikant- og kjøretøysiden ble derfor spesielt prioritert. At regionen la inn et høyt tall for blant annet bilbeltekontroll og ATK var imidlertid ikke nok til å oppfylle måltallet for reduksjon i antallet drepte og hardt skadde. En informant sa også at selve beregningsmodellen fra Vegdirektoratet skapte problemer for nord, siden regionen har lite trafikktetthet.

Regionen har også lagt opp til at det skal gjennomføres ulykkesreducerende tiltak på en lav andel ulykkesbelastet riksveg. Det var ulike forklaringer på dette. En mente at regionen tidligere hadde slitt med mangel på utdannede revisorer, men at det nå hadde bedret seg. Andre mente det hadde vært kamp om å få avsatt midler til ulykkesreducerende tiltak på ulykkesbelastet riksveg. En av disse antydte at det kunne være problematisk å få gehør i distriktene for at det skulle settes av penger til dette.

Region øst

Region øst ser gjennomgående ut til å ha bedre score enn nord på indikatorene i handlingsprogrammet. Vi spurte informantene om årsaken til at regionen hadde lagt opp til at det skulle gjennomføres ulykkesreducerende tiltak på en så lav andel av ulykkesbelastet riksveg. De fleste ser ut til å mene at regionen allerede hadde gjennomført ulykkesreducerende tiltak på mange av disse strekningene,

enten før TAV-gjennomgangen eller i perioden mellom TAV-gjennomgangen i 2003 og neste planperiode (fra 2006). En informant mener også at nyere ulykkesdata vil være noe av grunnlaget for prioriteringer i neste periode. Informantene i øst ser generelt ut til å mene at TAV- gjennomgangen ikke er noe godt utgangspunkt for å sammenlike regionenes prioritering av ulykkesreducerende tiltak på ulykkesbelastet riksveg.

En informant sier imidlertid at ulykkesreducerende tiltak ikke ble nedprioritert innen post 30 (investeringer), men at det likevel var vanskelig å utløse midler til disse tiltakene over post 23 (trafikanter og kjøretøy) og å få frigjort andre ressurser fra trafikanter og kjøretøymiljøet.

Flere av medarbeiderne i Region øst hevder at arbeidet med trafikksikkerhetsinspeksjon er et løft for trafikksikkerhetsarbeidet. Gjennom utdanning av TS-revisorer og ved at inspeksjonsgruppene blir tverrfaglig satt sammen, utvikles trafikksikkerhetskompetansen hos flere medarbeidere i regionen.

Oppsummering

I disponeringen av midler til ulykkesreducerende tiltak på ulykkesbelastet riksveg ser det altså ut til at de to regionene har slitt på hvert sitt område av budsjettet. Nord hevder de hadde problemer med å finne midler på post 30, mens øst mener de hadde problemer med å finne midler over post 23.

3.5 Kompetanseheving og øvrige trafikksikkerhetstiltak

3.5.1 Innledning

I denne delen av kapitlet vil vi se nærmere på noen sider ved trafikksikkerhetsarbeidet i regionene som ikke fanges opp gjennom en analyse av formuleringene i handlingsprogrammene eller av Vegdirektoratets ulike mål for satsingen i handlingsprogrammene. Vi har valgt å se nærmere på vektlegging av kompetanseoppbygging, hvordan regionene har løst de ulike nasjonale utviklingsoppgavene de er blitt tildelt, og regionenes uttelling på tildeling av trafikksikkerhetsrelatert FoU¹⁹. I tillegg ba vi regionene rapportere inn andre initiativ og tiltak som ikke kan plasseres inn under disse kategoriene. Det som ble rapportert inn var i hovedsak kampanjer overfor ulike trafikanter og samarbeidsinitiativ overfor andre aktører innen trafikksikkerhetsarbeidet.

Det er ikke mulig innen dette prosjektets rammer å angi konkrete eller indirekte sikkerhetseffekter av noen av disse tiltakene. Som nevnt i kapittel 2.3 er imidlertid effekten av trafikksikkerhetsarbeid omdiskutert, og effekten avhenger av hvordan kampanjene er lagt opp. Det kan derfor ikke settes likhetstegn mellom å gjennomføre mange kampanjer og å utføre et godt trafikksikkerhetsarbeid.

¹⁹ I utgangspunktet ble også framdriften i arbeidet med ulykkesanalyserapporter regnet som et mulig sammenlikningsgrunnlag for regionene. Ved utgangen av 2005 var det utarbeidet ulykkesanalyserapporter for alle dødsulykker i 2005. Sammenligning av andelen ulykker det er utarbeidet analyserapporter for på ett gitt tidspunkt i løpet av året, vil antakelig ikke gi et godt bilde av hvor høyt regionene prioriterer dette arbeidet. Vi har derfor valgt å ikke sammenligne regionene etter dette kriteriet.

De regionale utviklingsoppgavene ble tildelt regionene fra Vegdirektoratet, selv om regionene var med på å definere dem. Strengt tatt er altså ikke utviklingsoppgavene regionale initiativ i trafikksikkerhetsarbeidet, men ivaretagelse av en oppgave som er pålagt regionen. Likevel kan ivaretagelse av disse oppgavene være en indikasjon på hvordan regionen prioriterer trafikksikkerhetsoppgaver.

Uttelling på tildeling av trafikksikkerhetsrettede FoU-midler kan si noe om hvorvidt regionene prioriterer nytenking og kunnskapsbygging innen trafikksikkerhetsområdet.

Kompetanseheving er ett av de tiltakene som eksplisitt er nevnt i Vegdirektoratets føringer for organisasjonsutformingen (se kapittel 2.1) Det kan være grunn til å tro at økt trafikksikkerhetskompetanse i regionen vil gi langsiktige gevinster både for trafikksikkerhetsarbeidet som utøves og for vektleggingen av trafikksikkerhetshensyn. Av de tiltakene og oppgavene vi her har nevnt, finner vi det derfor naturlig å tillegge kompetanseutvikling størst vekt.

3.5.2 Kompetanseutvikling

Alle regioner har ansvar for å utdanne TS-revisorer, altså personer som har kompetanse for å gjennomføre trafikksikkerhetsinspeksjoner eller trafikksikkerhetsrevisjoner. I tillegg vedtok Vegdirektoratet mot slutten av 2005 at ansatte i alle regioner skal gjennomføre et kurs i sikkerhetsstyring som er utviklet av Region sør. Dette er altså kompetanseutvikling som er felles for alle regioner.

Region sør utmerker seg som den regionen som har lagt absolutt mest vekt på kompetanseutvikling innen trafikksikkerhet, ikke bare blant de som defineres som trafikksikkerhetsmedarbeidere, men hos alle faggrupper og medarbeidere. Medarbeidere i regionen opplever at deres egen region legger stor vekt på trafikksikkerhet, nytenking og nye initiativ i trafikksikkerhetsarbeidet og at dette er blitt enda bedre etter omorganiseringen. De opplever også at regionvegkontoret spiller en sentral rolle i denne tenkingen. Også trafikksikkerhetskoordinatorerne fra de øvrige regionene mener Region sør plasserer seg i en helt egen toppdivisjon når det gjelder å legge vekt på kompetanseutvikling og gi rom for nye initiativ i trafikksikkerhetsarbeidet.

Region sør gjennomfører et eget nullvisjonskurs på seks timer for alle ansatte i alle distriktene. I tillegg har regionen, i samarbeid med Universitetet i Stavanger, gjennomført fem kompetansegivende kurs i sikkerhetsstyring som gir 10 studiepoeng, og ett kurs i bruk av risikoanalyser i vegtrafikken, som gir fem studiepoeng. I alt 100 medarbeidere har gjennomført kompetansegivende kurs i sikkerhetsstyring og 26 har tatt kompetansegivende kurs i risikoanalyser. Regionen tilbyr også sine ansatte å gjennomføre doktorgradsstudium i vegbelysning, trafikksikkerhet og energibruk ved NTNU, og mastergradsstudium i samfunnssikkerhet ved Universitetet i Stavanger.

I tillegg gjennomfører Region sør ulike regionale samlinger innen trafikksikkerhet. Det ble avholdt en egen regional trafikksikkerhetskonferanse våren 2003 og en temasamling i sikkerhetsstyring i mai 2004. I tillegg har regionen avholdt samlinger for de som deltar i de regionale ulykkegruppene, hvor deltakerne ble kurset i såkalt "Step-analyse", og samlinger for alle som leder beredskapsarbeidet i distriktene. Det er også avholdt seminarer og FTU-

konferanser i flere distrikt. I tillegg har regionen hatt møter med politidistriktene i regionen.

Region *nord* har gjennomført en temadag for trafikksikkerhet for ansatte på de tre øverste ledernivåene i regionen. Regionen har også hatt møter med politiet, en felles samling for de fylkeskommunale trafikksikkerhetsutvalgene (FTU) i Finnmark, Troms og Nordland og en konferanse for kommunene om kommunale trafikksikkerhetsplaner.

I Region *vest* er det gjennomført en todagers samling for de som arbeider med trafikksikkerhet på region- og distriktsnivå. I tillegg er det gjennomført to samlinger for trafikksikkerhetsrevisorene. Regionen oppgir ellers at de gjennomfører diverse fagsamlinger og nettverksmøter. Voss og Hardanger distrikt gjennomførte tidlig obligatoriske kurs i trafikksikkerhet for sine ansatte. Målsettingen er at de ansatte i distriktet som opptre som forbilder i trafikken. I Region *vest* fikk forslaget om gjennomføring av kurs i sikkerhetsstyring opprinnelig ikke gjennomslag, men etter vedtaket som ble fattet i Vegdirektoratet vil regionen nå gjennomføre dette kurset på lik linje med de andre regionene.

Heller ikke i Region *midt* fikk forslaget om gjennomføring av kurs i sikkerhetsstyring opprinnelig gjennomslag, men regionen vil nå gjennomføre dette kurset på lik linje med de andre. Midt har også utviklet et eget opplegg for nullvisjonsseminar. Seminaret går over tre timer, og skal gjennomføres for alle ansatte.

Vi kan ikke se at Region *øst* har gjennomført egne kurs eller samlinger i trafikksikkerhetsarbeid ut over eventuelle møter i de ulike faggruppene i regionen.

3.5.3 Regionale utviklingsoppgaver i 2003-04

De fem regionene i Statens Vegvesen fikk i 2003 ansvar for hver sin utviklingsoppgave innen trafikksikkerhet.

Region *nord* fikk i oppgave å utarbeide en "reisepolicy" for ansatte i Statens vegvesen. Regionen skulle definere hvilke sikkerhetskrav man bør stille til reisevirksomhet i jobbsammenheng (krav til transportmiddel, kjøretøy og atferd) og vurdere om man bør stille krav til de ansattes atferd i trafikken utenom arbeidstid. Regionen skulle innføre og deretter evaluere en reisepolicy for egne ansatte i løpet av 2003. I tillegg skulle regionen utvikle en "transportpolicy" ved kjøp av varer og tjenester. Regionen skulle definere eventuelle krav til sikkerhet når kjøp av varer og tjenester medfører transport og prøve dem ut i konkrete kontrakter i 2003. Region *nord* har gjennomført utviklingsoppgavene og har rapportert til Vegdirektoratet. Trafikksikkerhetskoordinatoren har inntrykk av at regionen oppfattet arbeidet med utviklingsoppgavene som positivt og at de er fornøyd med det arbeidet de gjorde.

Region *midt* skulle, i samarbeid med politiet og Trygg Trafikk, utarbeide et opplegg for mer effektive kontroller. Målet var å samordne ressursene og få til mer effektive og målrettede samarbeidskontroller på vegen. Region *midt* skulle prøve ut en ny modell for felles planlegging og gjennomføring av kontroller i 2003. Denne utviklingsoppgaven er avsluttet, men ikke fullført.

Region *vest* skulle vurdere aktuell ny kjøretøyteknologi og foreslå prøveprosjekter rundt om i landet. En rådgivende gruppe skulle i løpet av 2003 skaffe oversikt

over mulige prøveprosjekter og anbefale en gjennomføringsplan fram til 2006. Arbeidet ble ferdig i 2003. Prosjekter skal prøves ut i Nullvisjonsprosjektet på Lillehammer (Region øst) og i Vestfold (Region sør).

Region øst skulle etablere et demonstrasjonsprosjekt for nullvisjonen på Lillehammer. Det vil etter planene så langt omfatte vegtiltak på ca 15 km av E6 og noen lokalveger ved Lillehammer, etablering av et informasjonscenter for nullvisjon på Vegmuseet og utprøving av ny kjøretøyteknologi i spesialutstyrte utlånsviler. Nullvisjonsprosjektet på Lillehammer er godt i gang og regionens medarbeidere mener at arbeidet med nullvisjonsprosjektet har vært viktig for trafikksikkerhetsarbeidet i regionen²⁰.

Region sør skulle som et ledd i arbeidet med å utvikle en sikkerhetskultur i etaten, utarbeide et opplegg for opplæring i sikkerhetsstyring, lage en opplæringsplan, prøve den ut i praksis og evaluere opplegget i løpet av 2003. Regionen har fullført dette arbeidet og opplæringen i sikkerhetskultur gjennomføres også i andre regioner. Denne utviklingsoppgaven ser altså ut til å gi positive ringvirkninger i Statens vegvesen. To ansatte i Region sør er i gang med doktorgradsstudier.

3.5.4 Trafikksikkerhetsrettet forskning og utvikling

Vegdirektoratet gir støtte til FoU-prosjekter i regi av regionene. Regionene har identifisert hvilke FoU-prosjekter som har betydning for trafikksikkerhet og som har fått bevilgninger i 2004 og 2005. Gjennomgangen viser at Region nord har flest trafikksikkerhetsrettede prosjekter og har fått tildelt mest penger til slik virksomhet, tett fulgt av Region øst. Region vest har fått minst penger til trafikksikkerhetsrettede FoU-prosjekter.

Region nord hadde i 2005 trafikksikkerhetsrettede FoU-prosjekter på til sammen 2 millioner. Dette er videreføring av et prosjekt om oppfølging av vintervedlikehold (300 000 kroner), et nytt prosjekt om drift av rasfarlige veger (600 000 kroner) og et nytt prosjekt om kontrollert utløsning av snøskred (1 100 000 kroner).

Region midt fikk midler til to nye prosjekt; ett om friksjonsmålinger, og ett til evaluering av Eberg Trafikkgård. Dette utgjorde 500 000 kroner. I tillegg ble to prosjekt videreført for til sammen 420 000 kroner. Regionen fikk altså totalt FoU-midler for 920 000 kroner.

Region vest satte i gang et nytt prosjekt om risikoanalyser av planer på Landås til 500 000 kroner.

Region sør fikk bevilgninger til to nye prosjekter i 2005 på til sammen 850 000 kroner. Et prosjekt er å utvikle metodeveileder for sikkerhetsorientert drift og vedlikehold (350 000 kroner) og et for å etablere et register for farlige forhold (500 000 kroner).

Region øst fikk midler til tre nye prosjekt i 2004, for totalt 1 million kroner. I 2005 ble prosjekt om spordannelse og trafikksikkerhet (500 000 kroner) videreført, og regionen satte i gang et nytt prosjekt om forenklet trafikksikkerhets-

²⁰ Prosjektet blir evaluert av SINTEF.

revisjon (300 000 kroner). Til sammen har regionen fått FoU- midler for 1 800 000 kroner.

3.5.5 Andre trafikksikkerhetstiltak

Vi har bedt regionenes trafikksikkerhetskoordinatorer rapportere inn til oss hvilke andre initiativ innen trafikksikkerhetsarbeidet regionen har tatt og som ikke naturlig kan plasseres inn under de øvrige kategoriene av tiltak som vi har løftet fram i dette kapitlet. De tiltakene som hentes fram, er først og fremst ulike kampanjer og samarbeidstiltak overfor øvrige aktører i trafikksikkerhetsarbeidet. Region nord og Region sør ser ut til å ha et meget aktivt arbeid rettet mot det øvrige samfunnet. De andre regionene ser ikke ut til å prioritere dette arbeidet i særlig grad, og Region midt kan ikke vise til noen slike tiltak eller initiativ. Kampanjen ”Si i fra” er initiert fra sentralt hold, og alle regionene – bortsett fra Region midt – rapporterer om aktiviteter i tilknytning til denne kampanjen.

Region *nord* har en omfattende liste over ulike kampanjer og samarbeidstiltak rettet mot fotballkretser, 1. klassinger, sommerturister og ungdom generelt:

- ”Bry dæ i trafikken” – samarbeid med de fire fotballkretsene i regionen om ungdom og trafikksikkerhet.
- ”Slæpp førbi” – lokal sommerkampanje i samarbeid med ferjeselskapene og UP.
- Skolesekker til alle 1. klassinger i regionen.
- ”Scooter for livet” – snøscooter og ungdom.
- ”UPU” – Ungdom Påvirker Ungdom.

Region nord har også etablert et samarbeid med Russland, Finland og Sverige om trafikksikkerhet i Barentsregionen. Det er holdt flere fellesmøter og satt ned flere arbeidsgrupper. Regionen holder også fellesmøter med politiet og er engasjert i utvikling av programmet ”Trafikk i fart” om samfunnsstraff som alternativ straff for ungdom med grove fartsovertredelser. I tillegg har regionen tatt initiativ overfor Ringnes i Bodø om trafikksikkerhet som del av helse, miljø og sikkerhetsarbeidet (HMS).

Region nord arrangerte trafikksikkerhetsmesser i 2003 og 2005. De har dessuten utarbeidet et forslag om en intern trafikksikkerhetspris i Statens vegvesen Region nord, som er til behandling i regionledermøtet. Regionen har også fast intern månedlig publisering av ulykkesdata over ”vegveven”.

Region *midt* har etablert ”1840-aksjonen”, som er et holdningsskapende prosjekt rettet mot ungdom. I tillegg har regionen bygget opp Eberg Trafikkgård, som gir undervisning i sykkel og trafikkregler til skoleelever. I likhet med nord har også Region midt gitt skolesekker til 1. klassinger i regionen.

Region *vest* har etablert det såkalte ”Karmøyprosjektet” og ”Landåsprosjektet”. Dette er prosjekt for utprøving av nye metoder for trafikksikkerhetsarbeid i et begrenset geografisk område²¹. Det var også Region vest som utviklet ”Sei ifrå”-kampanjen.

²¹ For nærmere informasjon, se

http://www.vegvesen.no/region_vest/prosjekter/landasprosjektet/index.stm

Region sør har lagt ned arbeid i utbedring av kunnskapsgrunnlaget på trafikk-sikkerhetsområdet gjennom månedlige, halvårslige og årlige ulykkesoversikter. I tillegg er det foretatt en bred undersøkelse av sikkerhetskulturen i Region sør, med oppfølging i avdelinger og distrikt. Region sør prøver også ut flere prosjekt i ulike regioner eller kommuner:

- ” Etablering av to ”Nullvisjonskommuner”; Lyngdal og Farsund (Vest-Agder).
- ISA²² i uniformert bil i Vestfold.
- Utprøving av profilert midtoppmerking i Vestfold og Nedre Telemark.
- Utvikling av ”TS- revisjon LIGHT” i Øvre Buskerud.

Sør har dessuten bygget opp ungdomstiltaket TRAFØEN²³ på Skandinavisk trafikksenter, og i desember 2005 startet opplæring i sikkerhetsorientert drift/-vedlikehold for entreprenører. Endelig arbeider regionen med å utvikle en ny tunnelprofil for sikkerhet ved påkjørsel av tunge (høye) kjøretøy.

Region øst har gjennomført den sentralt initierte kampanjen ”Si i fra!”. I tillegg har regionen nedsatt en arbeidsgruppe for å se på regionens opplegg for beredskapsgrupper og utekontroll. Det nasjonale nullvisjonsprosjektet på Lillehammer omfatter også tiltak rettet mot eller i samarbeid med eksterne aktører. Det er blant annet etablert et kommunikasjonscenter med aktiviteter. I prosjektet inngår også trafikantrettede tiltak som involverer Politiet, Trygg Trafikk og Statens vegvesen.

3.5.6 Oppsummering

Region nord utmerker seg som den regionen som har utviklet flest tiltak rettet mot eller i samarbeid med eksterne aktører. Til tross for at nord er en liten region har nord, som øst, også fått tildelt mest midler av til trafikksikkerhetsrettet forskning og utvikling. Også de regionale utviklingsoppgavene later til å ha blitt gjennomført på en tilfredsstillende måte. Når det gjelder kompetansebygging og utvikling av tilbud til egne ansatte ser det derimot ikke ut til at nord har gjort veldig mye.

Midt synes i liten grad å ha tatt egne initiativ i forhold til kompetansebygging og organisasjonskultur, og regionen var i utgangspunktet tilbakeholden med å gjennomføre kurset i sikkerhetsstyring. Også i arbeidet med de regionale utviklingsoppgavene i 2003-04 later Region midt til å ha noe manglende resultater. Midt er dessuten den regionen, ved siden av vest, som har fått minst midler til trafikk-sikkerhetsrettet forskning og utvikling.

²² Intelligent Speed Adaption (ISA) er et begrep som brukes om automatisk fartstilpasning. Automatisk fartstilpasning kan bestå av ulike systemer for hastighetsstøtte til bilførerne. Systemene skal hjelpe bilførerne til å overholde gjeldende fartsgrenser. Graden av støtte kan variere, fra informasjon til føreren om at fartsgrensen er overskredet til et system hvor det ikke er mulig for føreren til overskride fartsgrensen.

²³ Trafoprojektet er et trafikksikkerhetsprosjekt i Kristiansand som åpnet 17. mars 2005 og skal pågå i 2005, 2006 og 2007. Prosjektet har som målsetning å påvirke elevenes bevissthet, oppfatning og holdning til risiko, samt øke forståelsen for årsak til og konsekvensen av ulykker. Se <http://www.trafoen.no/>

Vest ser heller ikke ut til å ha utviklet mange egne trafikksikkerhetsrelaterte kompetansebyggende tilbud til sine ansatte, og regionen har også vært tilbakeholden med å gjennomføre kurset i sikkerhetsstyring. I tillegg har regionen fått tildelt lite midler til trafikksikkerhetsrelatert forskning og utvikling. Når det gjelder ivaretagelse av de regionale utviklingsoppgaven ser det ut til at vest gjennomfører dette på en grei måte, men prosjektet har ikke blitt videreført eller har fått ringvirkninger slik som i sør. Regionen har imidlertid utviklet noen tiltak rettet mot eller i samarbeid med eksterne aktører (Karmøyprosjektet og Landåsprosjektet).

Region sør utmerker seg positivt når det gjelder kompetansebygging og organisasjonskultur, ivaretagelse av regionale utviklingsoppgaver samt tiltak rettet mot eller i samarbeid med eksterne aktører. Spesielt later regionen til å vektlegge kompetansebygging hos egne medarbeidere, og har blant annet utviklet et Nullvisjonskurs som flere av de andre regionene også skal gjennomføre.

Region øst ser ut til å ha lagt vekt på trafikksikkerhetsrettet forskning og utvikling. Regionen har imidlertid i liten grad utviklet egne initiativ når de gjelder intern kompetansebygging eller tiltak rettet mot eller i samarbeid med eksterne aktører. Det ser imidlertid ut til at regionen har prioritert den regionale utviklingsoppgaven.

3.5.7 Nærmere om andre trafikksikkerhetsinitiativ i Region nord og øst

Region nord ser altså ut til å generelt score høyt på initiativ rettet mot eller i samarbeid med eksterne aktører. Det ser ut til at det generelt er høy fokus på kampanjerettet virksomhet i regionen. En informant sier i den sammenheng at det særlig er innslaget av tilfeldighet i ulykkespunktene på vegnettet som har ført til at regionen har følt et behov for å tenke utradisjonelt, og ha en økt fokus på kampanjerettet virksomhet. Samtidig mener en informant at satsingen på dette området ikke alltid har vært så godt gjennomtenkt. Denne personen finner at regionen godt kunne ha vært mer kritisk å starte opp egne tiltak som ikke er forankret i en kampanjestrategi fra Vegdirektoratet. Noen av kampanjene har i følge denne personen også gått ut over Trygg Trafikks ansvarsområde, og her nevnes et tiltak som skolesekker til seksåringer som ett eksempel.

Region øst ser ut til å score relativt lavt på kompetansebygging og kampanjer rettet mot eksterne aktører. Gjennom dybdeintervjuene fikk vi inntrykk av at regionen i liten grad hadde tilrettelagt for denne typen aktiviteter. Noen av intervjuobjektene mente derfor at i hvilken grad det ble satset på nye tiltak innenfor trafikksikkerhet var avhengig av hva det enkelte distrikt valgte å gjøre. Det ser således ut til at mangelfull tilrettelegging fra regionnivået har bidratt til at Region øst scorer lavt på dette punktet.

3.6 Forskjeller i regionenes trafikksikkerhetsarbeid

Det er ikke store forskjeller i hvordan regionene omtaler trafikksikkerhet i sine handlingsprogrammer. Det er likevel noen nyanser der den viktigste er hvordan

regionene hevder de vil prioritere trafikksikkerhet i forhold til andre transportpolitiske mål:

- Region vest, sør og øst sier at trafikksikkerhet skal ha høyeste *prioritet*. Vest framfører i tillegg at dette vil måtte bety en nedprioritering av andre mål. Nord og midt sier ikke at trafikksikkerhet skal prioriteres framfor andre mål. Nord sier derimot at styrking av grunnlaget for bosetting og næringsvirksomhet har høyeste prioritet.
- Alle regionene, med unntak av midt, gjengir en *analyse av ulykkessituasjonen*. Region nord og øst bruker slike analyser for å begrunne sine prioriteringer innen trafikksikkerhet. Det gjør ikke Region vest. Region vest og midt angir ikke noen overordnet strategi for utvelging av trafikksikkerhetstiltak. Sør understreker at de vil benytte den beste kunnskapen i planlegging av nye vegprosjekter, mens nord hevder de vil prioritere tiltak som er mest kostnadseffektive.
- Region vest og sør legger vekt på samarbeid med et bredt spekter av *andre aktører*. Det gjør også Region nord uten at de er like spesifikke på hvilke aktører dette vil være. Region midt nevner trafikkskolene, mens Region øst nevner politi og påtalemyndighet.

Det er til dels store forskjeller i hvordan regionene faktisk prioriterer trafikksikkerhetstiltak og hvilke tiltak de benytter for å oppnå trafikksikkerhetsgevinster:

- Som eneste region oppnår Region øst en større *reduksjon i antallet* drepte eller hardt skadde enn det Vegdirektoratets fordeling av det nasjonale måltallet mellom regionene tilsa. Sør ligger tett opp til måltallet. Region nord har et avvik mellom beregnet antall drepte eller hardt skadde og måltallet på hele 44 prosent. Region midt har nest høyest avvik (20 prosent). Dermed er det de to regionene som ikke eksplisitt sier de prioriterer trafikksikkerhet, som også oppnår den laveste reduksjonen i antall drepte eller hardt skadde i forhold til det regionale måltallet.
- Region nord og midt henter sin største *trafikksikkerhetsgevinst* fra tiltak innen trafikant og kjøretøy. De øvrige regionene henter større gevinster gjennom investeringer på stamvegnettet eller det øvrige riksvegnettet. Region sør er den regionen som får minst reduksjon i antallet drepte eller hardt skadde gjennom tiltak innen trafikant og kjøretøy, men er til gjengjeld den regionen som oppnår størst effekt gjennom strekningsvise investeringer på stamvegnettet. Det er Region øst som får mest sikkerhetseffekt ut av alle investeringstiltakene sett under ett.
- Region sør er også den regionen som setter av den største delen av *investeringsbudsjettet* til særskilte trafikksikkerhetstiltak, tett fulgt av Region øst. De regionene som prioriterer trafikksikkerhet innen investeringsbudsjettet, oppnår altså også mest trafikksikkerhetseffekt av investeringstiltakene. Region nord er den regionen som setter av den laveste andelen av investeringsmidler til trafikksikkerhetstiltak – og de oppnår også den laveste effekten av slike tiltak.
- Region midt og vest har satt av mer midler av underpostene til *trafikant og kjøretøy* til trafikksikkerhetsrettet virksomhet enn det fordelingstallet fra Vegdirektoratet tilsa. Øst har satt av nøyaktig så mye som fordelingstallet tilsa.

Region sør har satt av minst og nord nest minst i forhold til måltallet. Region nord har altså prioritert trafikksikkerhetstiltak lavt både innen investeringsbudsjettet og innen midlene som går til trafikant- og kjøretøytiltak, mens øst har prioritert trafikksikkerhet høyt innen begge. Sør ser ut til å ha vridd trafikksikkerhetsinnsatsen sin i retning av investeringstiltak.

- Alle regionene planlegger å gjennomføre tiltak som skal gi en bedring i *trafikksikkerhetstilstanden* for trafikant og kjøretøy i 2010 sammenlignet med det som var situasjonen i forrige planperiode. Region nord planlegger tiltak som antas å gi den største forbedringen, mens Region sør legger opp til den laveste forbedringen. For Region sør er det dermed sammenfall mellom prioritering av midler til trafikksikkerhet innen trafikant og kjøretøy, antatt reduksjon i antallet drepte eller hardt skadde som følge av slike tiltak og antatt trafikksikkerhetstilstand i 2010. Region nord derimot setter av den laveste andelen av planrammen for trafikant og kjøretøy til trafikksikkerhetstiltak av regionene, men oppnår sin største sikkerhetsgevinst nettopp av slike tiltak og oppnår også den beste forbedringen i trafikksikkerhetstilstanden for trafikant og kjøretøy av alle regionene. Forklaringen på dette må være at Region nord har planlagt å gjennomføre de trafikant- og kjøretøytiltakene som er absolutt mest kostnadseffektive. Dette sammenfaller i tilfelle med deres formuleringer i handlingsprogrammet om å velge kostnadseffektive tiltak.

Det er også forskjeller på noen av de øvrige trafikksikkerhetsarbeidet som regionene driver:

- Sør utmerker seg helt spesielt ved å legge stor vekt på kompetanseoppbygging innen trafikksikkerhet for alle medarbeiderne i regionen. Region øst har ikke gjennomført noen slike tiltak utover eventuelle møter i de ulike faggruppene som arbeider med trafikksikkerhetsrelaterte oppgaver.
- Region nord og øst er de regionene som har fått flest midler til trafikksikkerhetsrettet forskning og utvikling. Region nord utmerker seg også ved å ha en meget høy aktivitet når det gjelder kampanjer rettet mot ulike trafikantgrupper.

I tabell 3.7 har vi oppsummert noen av disse funnene.

Tabell 3.7: Oppsummerende vurdering av regionenes trafikksikkerhetsarbeid. Regionenes relative plassering i forhold til hverandre.

	Region nord	Region midt	Region vest	Region sør	Region øst
Prioriterer TS over andre mål	Nei	Nei	Ja	Ja	Ja
Benytter ulykkesanalyse	Ja	Nei	Nei	Nei	Ja
Oppnår mål for reduksjon i drepte eller hardt skadde	Langt under	Godt under	Noe under	Ja, nesten	Godt over
Tiltak som gir den største reduksjonen i antall drepte eller hardt skadde	Trafikant- og kjøretøy	Trafikant- og kjøretøy	Mindre investering på øvrig riksvegnett	Investering på stamvegnettet	Mindre investering på øvrig riksvegnett
Andel av investeringsramma avsatt til TS-tiltak	Lavest	Medium	Medium	Høyest	Høy
Midler til trafikant og kjøretøy avsatt til TS-tiltak	Lav	Høy	Høy	Lavest	Høy
Indikator for trafikksikkerhetstilstanden på trafikant og kjøretøy i 2010²⁴	Stor	Stor	Størst	Minst	Medium
Vekt på kompetansebygging	Lite	Lite	Noe	Meget stor	Nei

²⁴ Vi har lagt vekt på om regionen har planlagt tiltak som antas å gi en forbedring av trafikksikkerhetstilstanden i 2010, sammenlignet med forrige planperiode og om regionen i 2010 antas å ha en tilstand som i er bedre eller dårligere enn gjennomsnittet for regionene, se også tabell 3.5.

TØI-rapport 831/2006

4 Organisering av trafikksikkerhetsarbeidet

4.1 Innledning

I denne delen av rapporten vil vi gjøre rede for hvordan de fem regionene har valgt å organisere sitt trafikksikkerhetsarbeid, og undersøke om forskjeller i regionenes organisering kan sies å forklare de forskjellene vi fant i regionenes gjennomføring av trafikksikkerhetsarbeidet i forrige kapittel. Vi så i kapittel 2 at avdelingsinndelingen er overveiende lik i alle fem regioner, og at det er Veg- og trafikkavdelingen som har hovedansvaret for trafikksikkerhetsarbeidet. Under avdelingsnivå er det imidlertid store forskjeller regionene imellom, både når det gjelder arbeids- og ansvarsdeling og når det gjelder samordning mellom ulike enheter.

Vi har valgt å strukturere kapittelet etter rapportens teoretiske rammeverk (se kapittel 1.2.1). Videre vil vi ta utgangspunkt i de organisasjonsprinsippene Vegdirektoratet la til grunn for omorganiseringen (se kapittel 2). Dette betyr at vi først vil se på regionenes arbeids- og ansvarsdeling horisontalt, og hvilken vekt regionene legger på faglig spesialisering og samordning på regionnivå. Deretter vil vi se på den vertikale arbeids- og ansvarsdelingen, altså i hvilken grad trafikksikkerhetskompetanse er plassert i distriktene, og i hvilken grad regionvegkontoret legger vekt på samordning mellom region og distrikt. Vi henviser til kapittel 2.4 for en oversikt over hvordan vi antar at sammenhengen mellom spesialisering, samordning og utføring av trafikksikkerhetsarbeidet er.

Etter hvert underkapittel vil vi undersøke om henholdsvis horisontal og vertikal organisering kan sies å ha *betydning* for regionenes gjennomføring av trafikk-sikkerhetsarbeidet. Dette vil vi gjøre ved å studere om regioner som ser ut til å ha valgt en lik horisontal og vertikal organisering også kan sies å utføre et relativt likt trafikksikkerhetsarbeid. Det kan også være slik at konkrete trekk ved organiseringen gir seg spesielle utslag i gjennomføringen av trafikksikkerhetsarbeidet. For eksempel kan man tenke seg at det vil komme få regionale initiativ fra en region hvor det i liten grad er lagt opp til samordning på tvers, det være seg kampanjer eller intern kursvirksomhet. Regionen kan derimot prioritere spesialisering høyt, og som en konsekvens av dette score høyt på andre resultatindikatorer.

Som redegjort for i kapittel 1.2 har vi valgt å studere organiseringen i Region nord og Region øst nærmere, og vi har gjennomført dybdeintervjuer med medarbeidere på ulike nivå i regionen og tilhørende distrikt. For hvert underkapittel vil vi derfor se nærmere på hvordan organiseringen er tolket og forstått i disse to regionene. Vi har også sett nærmere på hvordan disse to regionene oppfatter forholdet til Vegdirektoratet.

Etter gjennomgangen av regionenes horisontale og vertikale organisering vil vi drøfte om organiseringen kan sies å ha bidratt til hvordan trafikksikkerhetskyn er blitt *integrert* hos øvrige medarbeidere i regionen. Her anvender vi det kulturelt-institusjonelle perspektivet (se kapittel 1.2.2).

4.2 Horisontal spesialisering i fem regioner

I det følgende vi først studere hva slags arbeids- og ansvarsdeling regionene har på Veg- og trafikkavdelingene. Vi vil vi se på om regionene i utformingen av organisasjonen har lagt vekt på faglig spesialisering gjennom å dele opp arbeidsområder i ulike spesialiserte fagenheter og ved å utvikle faglig spesialistkompetanse gjennom ulike faggrupper (jf kapittel 1.2.1. For det andre vil vi undersøke i hvilken grad organiseringen i den enkelte region tilrettelegger for samordning. Samordning antas å foregå gjennom etablering av tverrfaglige fora og faste samordningsrutiner i forbindelse med budsjettallokering og utarbeiding av handlingsprogrammet.

4.2.1 Faglig spesialisering

Som en oppfølging av målet om en flatere organisasjon med færre ledernivå, skulle avdelingene være det laveste formelle organisasjonsnivået under regionvegsjefen. Arbeidet i Veg- og trafikkavdelingen skulle organiseres i team etter ulike arbeidsoppgaver. Grupper og team ser ut til å være samme type organisatoriske enhet, men regionene har altså satt ulike navn på enhetene.

I regionene som opererer med grupper eller team, er teamleder en slags først blant likemenn, uten personalansvar. Personalansvaret er lagt til avdelingsleder. Unntaket fra dette er *Vegtrafikksentralene* (VTS) som i alle regioner ble organisert som seksjoner i Veg- og trafikkavdelingen.

Blant annet på grunn av et stort kontrollspenn for Trafikksjefen, valgte Region øst i 2005 likevel å organisere alle enheter under avdelingsnivå som seksjoner og å legge personalansvaret dit. Av samme grunn har også Region nord diskutert seksjonering av Veg- og trafikkavdelingen. I denne regionen kom man imidlertid fram til at man heller ville beholde personalansvaret hos Trafikksjefen, fortsette med team og heller etablere en stab hos Trafikksjefen. Et av argumentene som ble framført i Region nord for en slik løsning, var at teamstrukturen legger mer til rette for individuelt ansvar og delegering enn seksjonsmodellen. Vi kommer tilbake til dette i avsnitt 4.3 der Region øst og nord gis en nærmere omtale.

Vi vil i fortsettelsen rette mest oppmerksomhet mot disse oppgavene²⁵ som Veg- og trafikkavdelingene har ansvar for:

- Byggherrefunksjonen innenfor eksisterende veg. Det vil i hovedsak si drift og vedlikehold.

²⁵ I tillegg har de tre regionene som har egne enheter for *ferje*, organisert dette i Veg- og trafikkavdelingen. Region sør har en egen bruenhet i denne avdelingen. Fire av regionene har også egne enheter for *geodata* i Veg- og trafikkavdelingen. Region øst har derimot plassert dette i Ressursavdelingen.

- Vegforvaltning. Det vil i hovedsak si fastsetting av fartsgrenser, skilting og merking og trafikkregulering.
- Trafikant. Det vil si føreropplæring, tilsyn med overholdelse av kjøre- og hviletider, bilbeltekontroller.
- Kjøretøy. Det vil si registrering og kontroll av kjøretøy i hall og på vegen (det gamle bilsakskyndige / biltilsynet).
- Øvrige trafikksikkerhetsoppgaver. Dette kan være overordnet strategi- eller policyarbeid, for eksempel utarbeidelse av strategiplaner med tiltak for å redusere antallet skadde og drepte, ansvar for ulike trafikksikkerhetskampanjer rettet mot publikum (skoleaksjoner, ”Slipp forbi” etc), ulykkesanalyser og trafikksikkerhetsinspeksjon.

Det er distriktene som har resultatansvaret for de fleste av disse oppgavene. For eksempel trafikant- og kjøretøyoppgavene utføres ved trafikkstasjonene i distriktene. Regionen skal ivareta myndighetsoppgaver, behandle klagesaker og være en fagstøtte for distriktene.

Alle regioner har etablert ulykkesanalysegrupper på regionalt nivå. I tillegg har flere av distriktene i alle regionene ulykkesgrupper eller beredskapsgrupper (se kapittel 2.3).

Plassering av hovedansvaret for trafikksikkerhet

Alle regionene har egne enheter med ansvaret for byggherreoppgavene innen eksisterende veg. Noen regioner kaller denne enheten team Byggherre, andre kaller det Veg og en region kaller det Veg/byggherre.

Organiseringen av de øvrige arbeidsoppgavene som er listet opp i punktlisten over, varierer mellom regionene. Dette gjelder ikke minst hvor de medarbeiderne som gjerne kalles ”trafikksikkerhetsfolk”, er plassert. Denne variasjonen kan henge sammen med en noe ulik definisjon og forståelse av hva trafikksikkerhetsarbeid egentlig er, slik vi har beskrevet det i kapittel 2.3.

Region nord har et team som kalles Trafikksikkerhet²⁶, i Region sør heter det Trafikksikkerhetsgruppa, mens i vest kalles det Trafikksikring. I alle disse regionene ivaretar trafikksikkerhetsteamet også oppgavene innen trafikant- og kjøretøy.

I Region nord besto trafikksikkerhetsteamet av åtte personer: To regionale trafikksikkerhetskoordinatorer, FTU- sekretær, to kjøretøytekniske koordinatorer og tre trafikkpedagoger. Trafikksikkerhetsteamet var altså hovedsakelig satt sammen av medarbeidere med kompetanse på trafikant- og kjøretøy. Også de to TS-koordinatorene har ulik fagbakgrunn. En av medarbeiderne i trafikksikkerhetsteamet er fysisk plassert i et distrikt.

²⁶ Nord har nylig skilt ut forvaltningsdelen fra dette teamet, det vil si de som skal ha ansvar for at regelhåndhevingen innen vegforvaltning blir lik i hele regionen. Dette kommer vi tilbake til i omtalen av Region nord i avsnitt 4.3.1. I og med at denne endringen nylig er gjennomført, velger vi i denne rapporten hovedsakelig å forholde oss til hvordan arbeidet var organisert fram til denne endringen.

I Region vest består Trafikksikkerhetsteamet av sju personer med fagbakgrunn fra både veg, trafikant og kjøretøy. Teamet er tillagt ansvaret for samordning av trafikksikkerhetsarbeidet i regionen. Vest skiller seg likevel ut fra nord ved at medarbeiderne i det regionale teamet er fysisk plassert i ulike distrikt: Leikanger, Bergen og Stavanger. Medarbeiderne er allikevel *formelt* ansatt på regionvegkontoret. Teamet møtes om lag en gang i måneden.

Også i Region sør er TS- gruppa tverrfaglig sammensatt og den består av sju personer. I likhet med i Region vest har flere av medarbeiderne (totalt fem av dem) kontorplass i ulike distrikter.

Tre regioner har altså valgt å organisere trafikksikkerhetsarbeidet i Veg- og trafikkavdelingen som eget bredt faglig sammensatt team som også omfatter trafikant- og kjøretøy. Region midt og øst har valgt å legge trafikksikkerhet til en enhet som også ivaretar vegforvaltning, og å legge trafikant og kjøretøy til et annet team eller seksjon. Den organisatoriske løsningen i Region midt og øst er ikke i tråd med Solvi- rapportens understrekning av at trafikksikkerhet bør samordnes med særlig trafikant og kjøretøy.

I øst har man heller ikke fulgt oppfordringen om at trafikksikkerhet skal synliggjøres som organisatorisk enhet.

I Region øst er det ingen seksjoner som bærer navnet trafikksikkerhet. Trafikksikkerhetsgruppa på tre medarbeidere er plassert i Vegseksjonen, de har bakgrunn fra veg og ivaretar samtidig oppgaver innen vegforvaltning. Ytterligere to medarbeidere er formelt plassert i TS- gruppa, men disse arbeider med å utvikle et landsdekkende system for ATK og har arbeidsplass på Lillestrøm. Dette er en nasjonal funksjon som er flyttet fra Vegdirektoratet til Region øst. Øst ser ut til å skille seg noe fra de øvrige regionene ved at trafikksikkerhetsgruppa i stor grad bestiller oppdrag innenfor trafikksikkerhet fra Ressursavdelingen. Ressursavdelingen har en egen trafikkseksjon med opp til 30 ansatte som hovedsakelig arbeider med trafikksikkerhetsrelaterte oppgaver. Det ser også ut til at trafikk-sikkerhetsgruppa i Region øst har en klar grensdragning i forhold til det trafikk-sikkerhetsarbeidet som foregår i Utbyggingsavdelingen. Trafikksikkerhetsgruppa i Region øst har dermed, sammenlignet med de øvrige regionene, et mer avgrenset ansvarsområde og klare grensdragninger både til Ressursavdelingen, til Utbyggingsavdelingen og til Trafikant- og kjøretøyseksjonen innen egen avdeling.

Temagrupper og spesialistgrupper

I regionene er det etablert ulike temagrupper eller spesialistgrupper, konsentrert rundt ett bestemt fagområde. Inndelingen av gruppene følger i stor grad de spesialiserte arbeidsområdene i Statens vegvesen eller er grupper etablert for særskilte prosjekter, for eksempel informasjonskampanjer. Gruppene skal bidra til faglig utvikling, oppdatering og erfaringsutveksling. I region nord, vest og sør skal gruppene også bidra til å binde regionens distrikter sammen, sikre en samordning mellom regionvegkontoret og distriktene og være premissleverandører for regionens trafikksikkerhetsarbeid.

I Region *nord* er det etablert *faglige nettverksgrupper* for mengdetrening²⁷, tiltak overfor aldersgruppa 65+, verkstedstilsyn, hallkontroll, utekontroll, kjøre- og

²⁷ Mengdetrening er tiltak for å øke privat øvelseskjøring før førerprøven.

hviletid, STRAKS- ulykkesregistret²⁸, skilting, sykkel og sykkelveger, kampanjen ”Bry dæ i trafikken”. De fleste gruppene består av medarbeidere fra hvert distrikt samt en representant fra regionvegkontoret. Nettverksgruppene skal samkjøre arbeidet i regionen og fremme lik forvaltningspraksis.

Region *midt* har valgt å videreføre faggrupper under Veg- og Trafikkavdelingens ansvarsområde som var etablert før omorganiseringen. Dette inkluderer blant annet grupper for skilting og sykkel. Det hevdes at gruppene ikke er særlig aktive. Det kan skyldes at regionen generelt er skeptisk til nettverk på tvers. I tillegg blir det vist til at store kulturforskjeller mellom distriktene gjør det vanskelig å drive slike nettverk.

I Region *vest* er det opprettet en rekke faglige arbeidsgrupper med relevans for trafikksikkerhetsarbeidet, blant annet arbeidsgruppe for trafikant og kjøretøy, for skilting og for oppmerking. Møtene blir holdt på rundgang i de ulike distriktene. Det distriktet som er vertskap har samtidig lederfunksjon. Arbeidsgruppa for trafikant og kjøretøy består av seksjonslederne fra trafikant og kjøretøy i distriktene samt trafikksikkerhetsteamet på regionnivå. Opprinnelig var denne gruppa to separate grupper, en for trafikant og en for kjøretøy, og medlemmene av gruppene var ikke nødvendigvis på ledernivå. Region vest har altså valgt både å slå sammen de to fagområdene til én gruppe og å la gruppa bestå av ansatte på ledernivå. Regionen vurderer også å etablere en egen gruppe for trafikksikkerhetsrevisjon²⁹ med TS-revisorer fra alle distriktene.

Region *sør* har etablert færre faglige arbeidsgrupper knyttet til trafikksikkerhet enn vest og nord. Innenfor byggherregruppa på Veg- og Trafikkavdelingen er det opprettet én faggruppe og to prosjektgrupper; faggruppe for koordinering av funksjonskontrakter, prosjekt asfalt og oppmerking samt prosjekt bruvedlikehold (Region sør 2005b:17). I tillegg er det opprettet et fagutvalg for trafikant og kjøretøy.

I Region *øst* er det etablert ulike spesialist- eller kontaktgrupper. Innenfor trafikant- og kjøretøy er det etablert seks ulike spesialistgrupper som hovedsakelig består av medarbeidere på trafikkstasjonene. Medarbeidere ved regionvegkontoret deltar i enkelte av disse gruppene. Hovedfunksjonen til gruppene er å bistå kolleger i vanskelige og spesielle saker. Så langt vi kan se, har disse gruppene mer fellestrekk med de gruppene som er etablert i Region midt enn med de gruppene som er etablert i de tre øvrige regionene. I tillegg benytter Region øst ulike ad hoc grupper som forbereder høringssaker, for eksempel utkast til håndbøker fra Vegdirektoratet.

Foreløpig oppsummering – Faglig spesialisering

I organiseringen av og oppgavefordelingen i første linje under regionvegsjefen – altså avdelingene på regionvegkontoret – er det klare fellestrekk mellom regio-

²⁸ Alle personskadeulykker som rapporteres til politiet blir registrert, stedfestet og lagt inn i Statens vegvesens ulykkesregister, STRAKS. Dette registeret er utgangspunkt for de analyser Statens vegvesen gjennomfører (Samferdselsdepartementet 2003).

²⁹ Trafikksikkerhetsinspeksjon innebærer at vegstrekninger med høyest ulykkestetthet skal undersøkes. Med bakgrunn i funnene som blir gjort i inspeksjonen skal vegstrekningen utbedres slik at ulykkestettheten reduseres. Se også kapittel 3.4.2.

nene. Organiseringen og arbeidsdelingen *innen* Veg- og trafikkavdelingene er imidlertid svært forskjellig fra region til region. De viktigste variasjonene er fremstilt i tabellen nedenfor:

Tabell 4.1: Oppsummering regionenes faglige spesialisering

	Trafikksikkerhetsteam, gruppe eller seksjoner				Spesialistgrupper	
	Benevning	Plassering av oppgaver	Fagbakgrunn	Fysisk plassering	Antall	Funksjon
Nord	Team	Felles T/K og TS	Veg, Pedagogisk Kjøretøyteknisk	7 på region-kontor, 1 i distrikt	Mange	Faglig utvikling, Samordning, Lik forvaltningspraksis
Midt	Team	T/K skilt fra TS	Veg	Alle på region-kontor	Noen, ikke særlig aktive	Faglig kontakt
Vest	Team	Felles T/K og TS	Veg, Pedagogisk Kjøretøyteknisk	Alle i distriktene	Mange	Faglig utvikling, Samordning, Lik forvaltningspraksis
Sør	Grupper	Felles T/K og TS	Veg, Pedagogisk Kjøretøyteknisk	2 på region-kontor, 5 i distrikt	Få	Faglig utvikling, Lik forvaltningspraksis
Øst	Seksjoner	T/K skilt fra TS	Veg	3 på region-kontor, 2 i distrikt	Mange	Faglig kontakt

TØI-rapport 831/2006

4.2.2 Samordning

De fleste regioner har valgt å utnevne en *trafikksikkerhetskoordinator* (TS-koordinator). I noen regioner har TS-koordinator et klart ansvar for å samordne trafikksikkerhetsarbeidet i regionen. I andre regioner ser det ut til at koordinatoren i første rekke innhenter og videreformidler trafikksikkerhetsrelatert informasjon. Fire regioner har etablert samarbeidsorganer som går under betegnelsene *nettverk* eller *forum* med relativt bred orientering i trafikksikkerhetsarbeidet og med overordnede eller policyorienterte oppgaver. I det følgende vil vi se på TS-koordinatorenes og TS-nettverkernes funksjon og hvilken rolle de har hatt i arbeidet med handlingsprogrammene.

Trafikksikkerhetskoordinatorer

Fire av regionene har oppnevnt TS-koordinator. Region *vest* har ikke formelt oppnevnt en TS-koordinator, men leder av TS-teamet ivaretar denne funksjonen. Vi har derfor valgt å betegne også denne funksjonen som TS-koordinator.

I henhold til bemanningsplanen i Region *øst* er TS-koordinatoren plassert i en stabsfunksjon under Trafikksjefen (Region *øst* 2005b: 9). I et eget notat fra Region *øst* om organiseringen av trafikksikkerhetsarbeidet heter det at TS-koordinatoren rapporterer direkte til Trafikksjefen (Region *øst* 2005c). I organisasjonskartet for Region *øst* er det imidlertid ikke tegnet inn en slik stabsfunksjon og i dybdeintervjuene i regionene var det heller ikke noen av intervjuobjektene som refererte til en slik stabsfunksjon. Det er derfor noe uklart hvordan dette er å forstå. Vi har tolket det slik at vedkommende arbeider i en seksjon og i ei gruppe innen denne seksjonen, men at han i sin *funksjon* som TS-koordinator rapporterer direkte til Trafikksjefen.

Med denne forståelsen av plasseringen av TS-koordinatoren i øst, er alle TS-koordinatorene plassert i den enheten som kalles trafikksikkerhetsteam eller gruppe. Det gjelder også i øst, selv om seksjonen ikke har trafikksikkerhet i navnet sitt. I region vest og midt hevdes det at det er noe uklart hva koordinatorrollen skal fylles med. I *vest* kan det komme av at TS-koordinatør ikke er formelt utnevnt. I *midt* arbeides det med stillingsinstruks for koordinatoren.

I *sør*, *vest* og *midt* er TS-koordinatorene også ledere av sitt team eller gruppe. I Region *øst* har ikke TS-koordinatoren seksjonslederansvar, men leder ei gruppe *under* seksjonsnivå. I Region *nord* er det oppnevnt *to* TS-koordinatører, som fram til nylig var plassert i trafikksikkerhetsteamet, men nå er plassert i en TS-stab for Trafikksjefen.

Overordnede forum eller nettverk

Alle regionene, med unntak av Region midt, har opprettet et overordnet trafikksikkerhetsforum eller -nettverk. I *nord* kalles dette TS-forum, i *vest* kalles det Nettverk nullvisjon, i *sør* Nullvisjonsforum og i *øst* Regionalt forum for trafikksikkerhet (RFTS).

I Region *nord* ledes TS-forum av den ene TS-koordinatoren, mens trafikksjefen er medlem³⁰. Forumet består ellers av de to TS-koordinatorene og FTU-sekretæren (alle tre er medarbeidere i trafikksikkerhetsstaben på regionvegkontoret) og av distriktenes TS-koordinatører. De fleste av distriktenes TS-koordinatører kommer fra trafikantsida, men noen kommer også fra vegsida. Dermed er både trafikant, kjøretøy og veg representert i TS-forum. Representanter for de faglige nettverksgruppene i regionen inviteres til møtene etter behov. Det samme gjelder fylkessekretæren til Trygg Trafikk. Forumet møtes fem til seks ganger i året, og er oppnevnt av regionvegsjefen. Forumet skal være et møtested for medarbeidere fra region- og distriktskontorene. Kampanjevirkosomhet har vært en viktig del av forumets arbeid. I tillegg skal forumet være et rådgivende organ for ledelsen i trafikksikkerhetsspørsmål (Region nord 2005c). Forumet skal bidra til erfaringsutveksling og gjensidig læring. En mer utfyllende omtale av TS-forum i Region nord følger i avsnitt 4.3.

Nettverk nullvisjon i Region *vest* er svært bredt sammensatt med representanter fra alle distriktene, flere av medarbeiderne fra Team TS samt fra Ressursavdelingen ved regionvegkontoret. Representantene som deltar fra distriktene har, formelt eller uformelt, ansvar for trafikksikkerhet i sitt distrikt. De til sammen 15 deltakerne har kompetanse på planlegging og styring, prosjektering og utbygging, drift og vedlikehold, trafikant og kjøretøy, trafikk og transport. Forumet har således samlet representanter fra alle de såkalte kjerneprosessene³¹ i Statens vegvesen. Nettverket skal være premissleverandør i regionens trafikksikkerhets-

³⁰ Tidligere satt ikke Trafikksjefen i TS-forum, men man kom fram til at forumet ville bli mer effektivt og mer rettet inn mot styringslinjen hvis Trafikksjefen deltok i arbeidet.

³¹ Kjerneprosessene for Statens vegvesen som offentlig myndighetsorgan er: å legge grunnlaget for sikre trafikanter, sikre kjøretøy samt sikre og samfunnstjenstlige veger. Som infrastrukturforvalter skal Statens vegvesen opprettholde vegnettets verdi og standard, styre trafikkutviklingen, utvikle riks- og fylkesvegnettet og ivareta eieroppgavene for grunneiendommene (Vegdirektoratet 2004b:8). Kjerneprosessene ble godkjent av vegdirektøren 2. juli 2004.

arbeid, men har ikke formelt en rådgivende funksjon overfor regionveg sjefen. Regionen har lagt vekt på at nettverket skal fungere som en sammenbinding mellom trafikant og kjøretøy på den ene siden og veg på den andre, og dermed moderere det de oppfatter som sentrale pålegg om å skille disse fagområdene. Nettverket ledes av lederen av Veg- og forvaltningsseksjonen i Bergen distrikt. Nettverket møtes tre til fire ganger i året, og Team TS har ansvaret for å skrive referat fra møtene.

Også i Region *sør* består Nullvisjonsforum av representanter fra regionvegkontoret og fra alle distriktene. Fra regionvegkontoret sitter det representanter fra Veg- og trafikkavdelingen og fra Strategistaben, men altså ikke, som i vest, fra Utbyggingsavdelingen. Nullvisjonsforum skal først og fremst ha en samordnende rolle mellom region og distriktene. I tillegg blir det lagt vekt på at forumet skal inspirere og motivere trafikksikkerhetsarbeidet i hele organisasjonen. I motsetning til i Region nord, hevdes det ikke at Nullvisjonsforum har en rådgivende rolle overfor regionledermøtet eller Trafikksjefen. Det blir derimot understreket at det er trafikksikkerhetsgruppa i Veg- og trafikkavdelingen som har en slik funksjon, mens Nullvisjonsforum er mer uformelt. På utbyggingsiden er det opprettet et byggherreforum.

Region *øst* ønsket opprinnelig ikke å etablere ulike nettverk, men har nå etablert et Regionalt forum for trafikksikkerhet som skal være et rådgivende organ for regionledelsen. Regionen legger vekt på at deltakerne i forumet skal komme fra ledernivå i organisasjonen. Trafikksjefen er leder av forumet. Ellers møter representanter fra Strategistaben, leder av Trafikkseksjonen i Ressursavdelingen og TS-koordinatoren, som er sekretær. Også fra distriktene møter medarbeidere på ledernivå og som har ansvar for trafikksikkerhetsarbeidet i distriktene.

I Region *midt* er det altså ikke etablert et forum eller overordnet nettverk for trafikksikkerhet, slik det er i de andre regionene. Regionen ser ut til å mene at slike forum kan forstyrre linjeorganisasjonen. Dette synspunktet har også øst delt, men denne regionen kom altså fram til at fordelene ved et regionalt trafikk-sikkerhetsforum likevel var større, og at man gjennom organisering og mandat kunne unngå at forumet forstyrret linjeorganisasjonen. Vi kommer nærmere tilbake til organiseringen i Region øst i avsnitt 4.3.2.

Arbeidsdeling og samordning i arbeidet med handlingsprogrammet

I det følgende vil vi se nærmere på i hvilken grad medarbeidere med trafikk-sikkerhetskompetanse ble involvert i arbeidet med handlingsprogrammet (se nærmere omtale av handlingsprogrammet i kapittel 3). Gjennomgangen baserer seg på trafikksikkerhetskoordinatorenes framstilling av hvordan arbeidet ble organisert. I alle regioner er det Strategistaben som har hovedansvaret for å arbeide fram handlingsprogrammet, men i en del regioner ble også trafikk-sikkerhetsmedarbeidere involvert i betydelig grad.

I Region *nord* ble det etablert en egen arbeidsgruppe for handlingsprogrammet. Regionens trafikksikkerhetskoordinatorer hadde hovedansvaret for trafikksikkerhetsdelen av handlingsprogrammet og for å lage forslag til prioriteringer innen trafikksikkerhetsområdet. Koordinatorene opplever at de absolutt ble involvert i arbeidet med handlingsprogrammet og i prioriteringene både innen investeringer og innen trafikktilsyn, drift og vedlikehold.

I Region *midt* ble det opprettet en gruppe med ledere av Strategistab, Utbyggingsavdelingen og Veg- og trafikkavdelingen, samt tre såkalte fylkeskontakter³². Denne gruppa skulle samordne den delen av handlingsprogrammet som omhandlet det fysiske trafikksikkerhetsarbeidet. Likevel var det Strategistaben som også gjorde dette arbeidet. De som arbeider med trafikksikkerhet i Veg- og trafikkavdelingen ser ikke ut til å ha vært særlig involvert i arbeidet med handlingsprogrammet. Mangel på ressurser i denne avdelingen blir framholdt som årsak. Region midt etablerte imidlertid *fylkesvise arbeidsgrupper* innen tema som er relevant for trafikksikkerhet, og disse gruppene later til å ha hatt betydelig innflytelse på arbeidet med handlingsprogrammet.

I Region *vest* ble det understreket at Strategistaben har hovedansvaret for arbeidet med handlingsprogrammet. Team TS tok allikevel initiativet til og fikk hovedansvaret for å utarbeide trafikksikkerhetsdelen i handlingsprogrammet. Også distriktene deltok i handlingsprogramarbeidet – både fra veg-, trafikant- og kjøretøysiden. Nullvisjonsnettverket ble brukt som en ”høringsinstans”, og personen som hadde hovedansvar for arbeidet med handlingsprogrammet deltok på et møte. Det ser allikevel ut til at involveringen av Nettverk nullvisjon i *praksis* ble noe begrenset, blant annet på grunn av knapp tid og ressurser.

I Region *sør* ble Trafikksikkerhetsgruppa sterkt involvert i arbeidet fra starten av. Det ble jobbet mye med trafikksikkerhet i handlingsprogrammet, og dette var også forventet i hele regionen. Medarbeidere i Trafikksikkerhetsgruppa hadde ansvaret for trafikksikkerhet både innen investeringsprogrammet og innen drift og vedlikehold. I regionen blir det gitt uttrykk for at trafikksikkerhet har fått en mer sentral plass i arbeidet med handlingsprogrammet nå enn tidligere.

I Region *øst* ble det, i likhet med i Region vest, understreket at det er Strategistaben som har hovedansvaret for arbeidet med handlingsprogrammet. Strategistaben utarbeidet forslag til handlingsprogram i samarbeid med distriktene, men trakk på trafikksikkerhetskompetanse i handlingsprogrammets omtale av dette området. Veg- og trafikkavdelingen var involvert i prioriteringene innen trafikktilsyn, drift og vedlikehold (post 23), men ikke innen investeringsprogrammet (post 30).

Foreløpig oppsummering – Samordning

Regionene har altså valgt ulike løsninger også når det gjelder etablering av samordnende funksjoner og -organer. Dette er oppsummert i tabell 4.2.

³² I region Midt er to av distriktene sammenfallende med fylkesgrensene (Nord- og Sør-Trøndelag), mens Møre og Romsdal er delt i to distrikt. Distriktsinndelingen er således ganske lik den gamle vegkontorinndelingen.

Tabell 4.2: Oppsummering regionenes samordningsfunksjoner.

	<u>TS-koordinator</u>		<u>Regionalt trafikksikkerhetsforum eller -nettverk</u>				<u>Handlings- program</u>
	<u>Klart definert funksjon/ plassering</u>	<u>Team- leder</u>	<u>Trafikk- sjefens rolle</u>	<u>Fag- sammen- setning</u>	<u>Distrikt- represen- tasjon</u>	<u>Rolle / oppgave</u>	<u>TS-miljøets involvering</u>
Nord	Ja	Ja, men to	Medlem	T/K + veg	TS- koordinat.	Råd- givende	Sterk
Midt	Nei, arbeider med stillings- instruks	Ja	-	-	-	-	Nei
Vest	Nei, ikke formelt	Ja	Ingen	Meget bredt	Ledernivå	Sam- ordning, ikke råd- givende	Noe begrenset
Sør	Ja	Ja	Ingen	T/K + veg	TS- medarb.	Motivere, ikke råd- givende	Sterk
Øst	Uklar	Nei	Leder	T/K + veg	Ledernivå	Råd- givende	Begrenset

TØI-rapport 831/2006

Nord og sør ser ut til å være de regionene hvor TS-koordinatorenes organisatoriske plassering og rolle er klart definert. I praksis er dette også tilfelle for vest, selv om koordinatoren ikke er formelt utpekt som det.

I de to regionene hvor Trafikksjefen enten er leder (øst) av eller medlem av trafikksikkerhetsforumet eller –nettverket (nord), har også forumet en rådgivende funksjon. Her er foraene forankret i linjeorganisasjonen og skal spille en aktiv policyrettet funksjon for regionen som helhet. I øst følger dette av at forumet er direkte knyttet opp mot den formelle styringslinjen i og med at distriktene er representert med ledere og at forumet ledes av Trafikksjefen.

I de to andre regionene blir det understreket at forumet først og fremst har en samordnende rolle mellom trafikksikkerhetsmiljøene i distriktene og ved regionkontoret (sør og vest). Sør ser også ut til å begrenset trafikksikkerhetsnettverkets samordnende rolle og å legge vekt på at dette skal ivaretas av trafikksikkerhetsgruppa på regionnivå.

I denne regionen har trafikksikkerhetsmiljøet på regionnivå også vært sterkt involvert i arbeidet med handlingsprogrammet. Det samme gjelder Region nord hvor også TS-koordinator og trafikksikkerhetsteamet har en klar funksjon.

Det kan ut fra dette se ut som at det særlig TS-teamet eller -gruppa sin rolle og posisjon i organisasjonen som klart henger sammen med i hvilken grad trafikksikkerhetsmiljøet trekkes aktivt med i arbeidet med handlingsprogrammet. I øst, som ser ut til å ha et meget sterkt regionalt forum for trafikksikkerhet, har likevel trafikksikkerhetsmiljøet hatt en begrenset involvering i arbeidet med handlingsprogrammet. I nord og sør er situasjonen en annen.

I tre regioner (sør, vest, nord) synes det som de som er tillagt ansvar for trafikksikkerhet under Trafikksjefen har klare mandat til å samordne trafikksikkerhetsarbeidet i regionen, til å videreutvikle fagfeltet, ta initiativ overfor distriktene og være en tverrgående pådriver i organisasjonens trafikksikkerhetsarbeid. Likevel er

det felles for alle regionene at disse teamene eller gruppene at de relativt sjelden er i inngrep med Utbyggingsavdelingen.

Region midt og Region øst skiller seg fra de andre tre, men på noe ulike måter. I Region øst ser det ut til at samordning og policyutvikling hovedsakelig ligger hos Trafikksjefen selv og at han har opprettet et ledertungt sammensatt regionalt forum for trafikksikkerhet. I Region midt har man ikke etablert et forum for overordnet trafikksikkerhetsarbeid.

4.2.3 Har faglig spesialisering og samordning betydning for trafikksikkerhetsarbeidet?

Spørsmålet blir nå om vi kan finne en sammenheng mellom faglig spesialisering og samordning i de ulike regionene og gjennomføringen av trafikksikkerhetsarbeidet. Med andre ord: Påvirkes regionenes gjennomføring av trafikksikkerhetsarbeidet av hva slags horisontal organisering de har valgt? Hvis det er en slik sammenheng, vil regioner som har en relativt lik horisontal organisering også gjennomføre et relativt likt trafikksikkerhetsarbeid. Før vi svarer på dette, vil vi gi en kort regionvis sammenstilling av funnene i avsnittene 4.2.1 og 4.2.2

I Region nord var fagområdene veg, trafikant og kjøretøy inntil nylig samlet i ett TS-team, som hovedsakelig var sammensatt av personer med pedagogisk og kjøretøyteknisk kompetanse (se avsnitt 4.3.1). Nord har dessuten flere faglige nettverk, som skal bidra til faglig oppdatering og erfaringsutvekslinger. Det ser også ut til at det i relativt liten grad er etablert formelle eller uformelle organ for kontakt mellom Veg- og Trafikkavdelingen og trafikksikkerhetsrelatert virksomhet som foregår på andre avdelinger ved regionvegkontoret. Med hensyn til samordning har nord et TS-forum som først og fremst består av medarbeidere med kompetanse på trafikant- og kjøretøyvirksomhet, men også noen med kompetanse på veg. Sammenliknet med de andre regionene har dermed nord middels spesialisering og middels samordning.

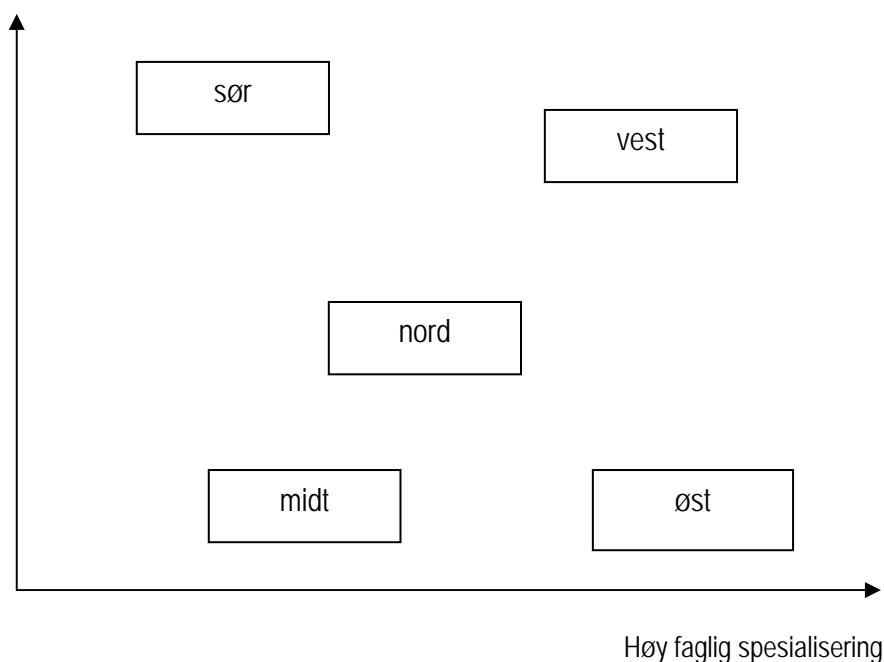
I Region midt er hovedansvaret for trafikksikkerhet plassert i teamet som har ansvar for vegforvaltning og medarbeidere i denne gruppa har hovedsakelig vegfaglig kompetanse. Trafikant og kjøretøy er plassert i et eget team. Midt ser ikke ut til å ha like mange faglige nettverk som Region nord, og de som er etablert har ikke stor aktivitet. Rollen til TS-koordinator i midt er uklart definert, og vi kjenner ikke til at det er etablert formelle eller uformelle organ for kontakt mellom Veg- og Trafikkavdelingen og trafikksikkerhetsrelatert virksomhet på andre avdelinger. I midt er det heller ikke etablert noe overordnet forum for trafikksikkerhet. Sammenliknet med de andre regionene har dermed Region midt middels spesialisering og lav samordning.

I Region vest er hovedansvaret for trafikksikkerhet samlet i én organisatorisk enhet (Trafikksikringsteamet) som er tverrfaglig sammensatt med medarbeiderne som har fagbakgrunn fra både veg, trafikant og kjøretøy. Vest har imidlertid en rekke faglige arbeidsgrupper som er relevante for trafikksikkerhetsarbeidet. Når det gjelder samordning har vest etablert *Nettverk nullvisjon*, som er sammensatt av medarbeidere med kompetanse på blant annet trafikant og kjøretøy, utbygging, drift og vedlikehold. Siden det deltar medarbeidere både fra Veg- og Trafikkavdelingen og fra Utbyggings- og Ressursavdelingen på regionvegkontoret, er

forumet samtidig et organ for kontakt og samordning mellom disse avdelingene. Vest later til å vektlegge at forumet skal være bredt sammensatt av medarbeidere fra ulike faggrupper, og har det bredest sammensatte nettverket av samtlige regioner. Sammenliknet med de andre regionene har dermed vest relativt høy spesialisering og høy samordning.

Region sør har på samme måte som Region vest samlet hovedansvaret for trafikksikkerhet i en organisatorisk enhet (TS-gruppe) som er bredt tverrfaglig sammensatt med både vegfaglig, kjøretøyteknisk og pedagogisk kompetanse. Så vidt vi har forstått, har ikke sør opprettet så mange faglige arbeidsgrupper knyttet til trafikksikkerhet. Det samordnende nettverket (Nullvisjonsforum) i regionen består av representanter med forskjellig trafikksikkerhetsrelevant kompetanse fra Veg- og Trafikkavdelingen samt Strategistaben. Siden det deltar medarbeidere både fra Veg- og Trafikkavdelingen og fra Ressursavdelingen på regionvegkontoret, blir forumet samtidig et organ for kontakt og samordning mellom disse to avdelingene. I Region sør deltar imidlertid ikke representanter fra Utbygging i forumet. Sammenliknet med de andre regionene har sør lav spesialisering og høy samordning.

Figur 4.1: Regionenes organisatoriske plassering. Faglig spesialisering og samordning.
Høy grad av horisontal samordning



TØI-rapport 831/2006

I Region øst er hovedansvaret for trafikksikkerhet lagt til ei TS-gruppe under enheten som har ansvar for vegforvaltning (vegseksjonen). Trafikant- og kjøretøyrettede oppgaver blir ivaretatt av en egen seksjon. De som utgjør TS-gruppen bestiller oppdrag fra Ressursavdelinga. I tillegg legger Region øst vekt på å dele inn organisasjonen etter budsjettansvar. Imidlertid har også øst valgt å opprette et Regionalt forum for trafikksikkerhet, som er sammensatt av folk med forskjellig trafikksikkerhetskompetanse fra Veg- og Trafikkavdelingen og fra distriktene. Øst ser også i stor grad ut til å vektlegge faglig spesialisering, både gjennom fag-

grupper og i arbeidet som foregår på trafikkstasjonene. Sammenliknet med de andre regionene har dermed Region øst høy spesialisering og lav samordning.

Region øst ser altså ut til å være den regionen som i størst grad er horisontalt spesialisert, og har både høy faglig spesialisering og relativt svak samordning. Sør ser derimot ut til å være den regionen som i minst grad er horisontalt spesialisert. Denne regionen ser i relativt liten grad ut til å vektlegge faglig spesialisering, samtidig som den legger stor vekt på samordning.

Ingen regioner ser ut til å plassere seg likt i forhold til både faglig spesialisering og samordning. Vi vil derfor først se på om det er samvarians mellom faglig spesialisering og gjennomføring av trafikksikkerhetsarbeidet. Her ser det ut til at sør og midt (lavt) samt øst og vest (høyt) plasserer seg likt. Deretter vil vi se om det er samvarians mellom samordning og gjennomføring av trafikksikkerhetsarbeidet. Her plasserer midt og øst (lavt) samt sør, vest og nord (høy) seg relativt likt.

Som vi så i kapittel 3 scoret *sør* høyt i forhold til de andre regionene på de fleste indikatorene vi valgte å sammenlikne trafikksikkerhetsarbeidet på, mens *midt* gjennomgående scoret lavt. Begge disse regionene ser ut til å ha lav faglig spesialisering, men altså stor ulikhet i utfall. For regionene som har høy faglig spesialisering er det heller ikke likhet i utfall. *Øst* scoret best av regionene på indikatorene i handlingsprogrammet og lavt på indikatorer som initiativ, kompetansebygging og tiltak mot eksterne aktører, mens *vest* scoret noe middels på begge disse gruppene av indikatorer. For regionenes score på indikatorene i handlingsprogrammet se avsnitt 3.4.4, for kompetansebygging og øvrige initiativ se avsnitt 3.5.6, i tillegg oppsummering i tabell 3.6.

I sine føringer legger Vegdirektoratet opp til at organiseringen skal tilrettelegge for faglig spesialisering (se kapittel 2). At betoning av faglig spesialisering ikke ser ut til å ha noen betydning for gjennomføringen av trafikksikkerhetsarbeidet, er derfor et interessant funn. En mulig forklaring på dette kan være at trafikksikkerhet kan defineres både som et overordnet hensyn eller mål, som et tverrgående tema innenfor Veg- og trafikkavdelingens ansvarsområder og som et spesifikt arbeidsområde (se avsnitt 2.3). Det ser også ut til at trafikksikkerhet ikke blir forstått som et eget "fag". Hvis det er slik at trafikksikkerhet er noe mer eller videre enn "fag" vil det kanskje også være slik at utbyttet av fagspesialisering blir begrenset.

Når det er svært liten samvariasjon mellom betoning av faglig spesialisering og gjennomføring av trafikksikkerhetsarbeidet, har vi ikke gått videre på å sammenlikne regionene som plasserer seg likt på spesialisering.

Vi vil nå se nærmere på om det er samvariasjon mellom regionenes vektlegging av samordning på regionnivå (horisontal samordning) og deres gjennomføring av trafikksikkerhetsarbeidet. Vi vil først se på Region sør, vest og nord, som alle legger vekt på samordning, deretter på Region midt og øst, som i mindre grad ser ut til å vektlegge samordning.

Sammenlikning av trafikksikkerhetsarbeidet i Region sør, vest og nord

Hvis vi ser på *regionenes omtale av trafikksikkerhet i handlingsprogrammene*, scoret sør og vest jevnt over høyt på de indikatorene vi hadde valgt å studere, men

framsto som noe uklare på problemanalyse og begrunnelse for tiltak. Nord prioriterte ikke trafikksikkerhet som overordnet mål, men benyttet tydelig problemanalyse som begrunnelse for tiltak. Med unntak av at nord eksplisitt prioriterer andre transportpolitiske mål enn trafikksikkerhet, later det alt i alt ikke til å være store forskjeller mellom regionene på disse punktene.

Gjennomgangen i kapittel 3 viste at sør utmerket seg positivt ved å legge stor vekt på *trafikksikkerhetsrelatert kompetansebygging* i regionen. Nord kan ikke vise til prosjekt tilsvarende Sørs utvikling av kurs i sikkerhetsstyring, og har ikke satt i verk mange egne tiltak for å styrke den trafikksikkerhetsrelaterte kompetansen. Nord ser derimot ut til å ha høyere uttelling enn sør på tiltak rettet mot eller i samarbeid med eksterne aktører, men som tidligere nevnt bør man være forsiktig med å sette likhetstegn mellom å gjennomføre mange kampanjer og å utføre et godt trafikksikkerhetsarbeid. Nord har fått mer midler enn de andre to regionene til trafikksikkerhetsrelatert FoU. Vest ser ut til å komme noe mer middels ut på kompetansebygging og kampanjevirkosomhet i forhold til de andre regionene, og ser ut til å ha lagt større vekt på kompetansebygging enn Region nord.

Når vi går nærmere inn på de enkelte *resultatindikatorene i handlingsprogrammet*, ser vi også betydelige forskjeller mellom spesielt nord og sør. Region nord har lagt opp til tiltak som gir en reduksjon i antallet drepte eller hardt skadde langt under det måltallet de skulle oppfylle. Region sør har lagt opp til tiltak som gir en reduksjon som er nesten like stor som det fordelingen ut fra antall drepte eller hardt skadde i 1998-2003 skulle tilsi. Dette er gjort på tross av at regionen har minst uttelling av samtlige regioner på trafikant- og kjøretøyrettede tiltak.

Videre er nord den regionen som har satt av minst andel av planrammen på post 30 (investeringer) til særskilte trafikksikkerhetstiltak, mens Region sør er den regionen som har satt av størst andel midler til dette. Heller ikke på de andre resultatindikatorene i handlingsprogrammet (se punkt 3.4.2 om planlagt ulykkesreducerende tiltak og punkt 3.4.3 om trafikksikkerhetstilstand for trafikant og kjøretøy) er likhetene mellom nord og sør spesielt store, selv om forskjellene ikke er like iøynefallende som de på punktene det er redegjort for ovenfor. Alt i alt ser det altså ut til at mens sør får den største uttellingen på investeringssiden i handlingsprogrammet, har nord høyest uttelling på trafikant- og kjøretøyrettede tiltak. Vest plasserer seg et sted mellom nord og sør. Regionen har i likhet med nord størst uttelling på trafikant- og kjøretøyrettede tiltak. Vest ligger et stykke fra å klare å oppnå den reduksjonen i antallet hardt drepte og skadde som fordelingen skulle tilsi, men er ikke så langt unna som nord. Dette indikerer at:

- 1) Det er *ikke* sammenfall mellom høy samordning og resultatindikatorene i handlingsprogrammet.
- 2) Det er også lite sammenfall mellom høy samordning og andre indikatorer, for eksempel kompetansebygging og uttelling på trafikksikkerhetsrelatert FoU.

Sammenlikning av trafikksikkerhetsarbeidet i Region øst og midt

Gjennomgangen i kapittel 3 viste at både midt og øst gjennomgående scoret lavt på kompetansebygging. Disse regionene har også i liten grad tatt egne initiativ på trafikksikkerhetsområdet. I forhold til ivaretagelse av de regionale utviklingsoppgavene ser det derimot ut til at prosjektet i øst har fungert bedre enn det i midt.

Hvis vi ser på omtalen av trafikksikkerhet i regionenes handlingsprogram, scoret Region øst jevnt over høyere enn midt.

En nærmere sammenlikning av de enkelte resultatindikatorerne avdekker imidlertid betydelige forskjeller mellom de to regionene. Når det gjelder reduksjon i antallet drepte og hardt skadde har Region midt lagt opp til tiltak som totalt gir en lavere reduksjon enn det måltallet skulle tilsi, mens øst har lagt opp til en større reduksjon enn det måltallet skulle tilsi. For øvrig ser vi at mens Region øst har lagt opp til å gjennomføre ulykkesreducerende tiltak på betydelig færre km ulykkesbelastet riksveg enn det registreringen av N-strekning skulle tilsi, later Region midt å planlegge tiltak også på strekninger som ikke er spesielt ulykkesbelastede. På andre indikatorer scorer regionene imidlertid relativt likt, blant annet trafikksikkerhetstilstand for trafikant og kjøretøy (punkt 3.4.3), og andel av samlet planramme på postene trafikant og kjøretøy som skal gå til trafikksikkerhetsrettede tiltak (punkt 3.4.2).

Konklusjon

Grovt oppsummert ser det altså ut til at regionene vi sammenlikner er forskjellige når vi studerer resultatindikatorerne i handlingsprogrammet. Det ser derfor ut til at vi må lete etter andre forklaringer på forskjellene i regionenes uttelling på disse indikatorerne enn grad av faglig spesialisering og samordning på regionnivå.

Det ser heller ikke ut til å være stor samvariasjon mellom horisontal samordning og score på indikatorer som intern kompetansebygging, uttelling på FoU-midler, tiltak mot ulike trafikantgrupper eller ivaretagelse av de regionale utviklingsoppgavene. Region sør ser ut til å satse betydelig mer på kompetansebygging enn alle de andre regionene. Nord, som også ser ut til å vektlegge samordning, kan ikke vise til tilsvarende initiativ. Det ser altså ikke ut til at organisasjonsform kan forklare at en region er bedre på kompetanse enn de andre. Det kan i stedet skyldes personlige egenskaper hos medarbeiderne i regionen eller andre variable som ligger utenfor vår analyse.

At betoning av horisontal samordning ikke ser ut til å være utslagsgivende for regionenes satsing på kompetansebygging og tiltak rettet mot eller i samarbeid med eksterne aktører, er et interessant funn. De fleste TS-koordinatorene ga på møtet 15. september uttrykk for at nettopp samordning mellom organisatoriske enheter bidro til å styrke trafikksikkerhetsarbeidet. Også erfaringer som er gjort i forskningen om HMS³³- ledelse tyder på at samordnende ledelse bidrar til at sikkerhet integreres i virksomhetens drift (Karlsen 2004:128). Denne tendensen vil vi nå se nærmere på i de to regionene hvor vi har gjennomført dybdeintervjuer; nord og øst.

4.3 Nærmere om horisontal organisering i nord og øst

I dette avsnittet vil vi se nærmere på den horisontale organiseringen i Region nord og Region øst. Dette inkluderer en nærmere gjennomgang av organiseringen av Veg- og Trafikkavdelingen og av regionenes lederfunksjoner på trafikksikkerhets-

³³ Helse, Miljø og Sikkerhet, som i økende grad oppfattes som en utfordring for virksomhetsledere (Karlsen 2004).

området (Trafikksjef og TS-koordinator). I tillegg vil vi gå nærmere inn på nettverkens beslutningskompetanse og i hvilken grad trafikksikkerhetsarbeidet i Veg- og trafikkavdelingen er samordnet med andre aktiviteter på regionvegkontoret.

4.3.1 Region nord

Det tidligere TS-teamet i Region nord ble nylig delt i en TS-stab og et forvaltningsteam. Teamet for *Veg- og trafikkforvaltning* vil bestå av trafikkpedagogene og to kjøretøytekniske saksbehandlere, samt en saksbehandler med særlig kompetanse på vegforvaltning. Dette teamet vil således få et operativt ansvar for en del trafikanter og kjøretøyrettede oppgaver. *TS-staben* vil bestå av fire personer; de to TS-koordinatorene, FTU-sekretær og en medarbeider som skal arbeide særlig med kampanjer. Etter opprettelsen av Veg- og trafikkforvaltningsteamet har Veg- og trafikkavdelingen nå seks team og en seksjon (Vegtrafikksentralen). Hvert team har en teamkoordinator som skal være et faglig bindeledd mellom teamet og avdelingsledelsen (Region nord 2005b).

Omorganiseringen i Region nord ble foretatt på bakgrunn av en intern vurdering av organiseringen av Veg- og trafikkavdelingen. Bakgrunnen var et ønske om å finne fram til arbeids- og samarbeidsformer og strukturer i avdelingen som kunne bidra til å redusere kontrollspennet til Trafikksjefen og skape større rom for å utøve ledelse (Region nord 2005b). I tillegg ønsket man å *rendyrke* funksjoner. Man antok samtidig at behovet for tverrfaglighet og læring i trafikksikkerhetsarbeidet i tilstrekkelig grad ble ivaretatt gjennom et TS-forum.

Blant medarbeiderne på regionvegkontoret lot det til å være enighet om at den viktigste motivasjonen for å etablere den nye enheten for *Veg- og trafikkforvaltning* var å styrke forvaltningskompetansen, ikke minst overfor distriktene. Flere av intervjuobjektene henviste til korrupsjonssakene i Region øst³⁴, og understreket viktigheten av at regionen måtte bli mer våken i forvaltningssaker. Det synes generelt å være enighet om at forvaltningsenheten i liten grad skal arbeide med policy- og strategispørsmål.

Når det gjaldt den gjenværende *TS-staben*, synes det å være noe større usikkerhet knyttet til hvilken funksjon denne skal ha. Noen trekker fram ansvar for analyse, policy, strategiarbeid og planlegging og mener at dette ville innebære et løft for medarbeiderne i enheten. En av informantene er usikker på hvilken rolle TS-enheten skal ha, men antar at det vil omfatte arbeid med årsplaner.

Det er altså noe forskjellige synspunkt i organisasjonen på hvordan funksjonsdelingen vil bli, i alle fall når det gjelder TS-stabens funksjon. Dette kan skyldes at omorganiseringen var helt fersk og ikke hadde fått tid til å "sette seg" i organisasjonen da vi gjennomførte intervjuene.

I den interne gjennomgangen av organiseringen av Veg- og trafikkavdelingen ble det også drøftet om man skulle foreta en mer omfattende seksjonering av avdelingen (Region nord 2005b). Særlig skal Trafikksjefen i ulike sammenhenger ha

³⁴ Høsten 2005 ble flere inspektører ved ulike Trafikkstasjoner i Statens vegvesen Region øst anmeldt for korrupsjon i forbindelse med registrering av importbiler. Senere ble det avdekket liknende saker i Region sør.

påpekt at den flate strukturen innebar betydelige utfordringer knyttet til en overflod av informasjon, samt en følelse av begrenset kontroll med avdelingens forbruk (ibid.:1).

Arbeidsgruppa kom fram til at teamorganisering først og fremst er aktuelt der teamets funksjon er klart definert og avgrenset, teamet er av begrenset størrelse og med medarbeiderne som er kompetente og har arbeidsoppgaver som fordrer selvledelse (ibid.:3). I tillegg ble koordinering og støtte til distriktene regnet som mer egnet for team-organisering enn mer operative funksjoner. Region nord benytter på denne måten eksplisitt et formålsprinsipp for sin teamorganisering.

Diskusjonen om seksjonering av Veg- og Trafikkavdelingen er nå avsluttet etter at man bestemte seg for å dele TS-teamet i to enheter og bygge ut en stab for Trafikksjefen. Ett av intervjuobjektene peker på at oppretting av en stab egentlig ikke er så dramatisk, siden regionen også tidligere har hatt medarbeidere som har definert seg selv som "frittgående høns". Disse har blant annet utarbeidet Trafikksjefens kontrakt med Regionvegsjefen og årsplaner på avdelingsnivå. Ivaretagelsen av disse funksjonene vil bli mer formalisert i den nye organiseringen.

På trafikksikkerhetsområdet har Region nord dermed beveget seg mot en organisering etter *linje- stab-prinsippet*³⁵, hvor operative aktiviteter organiseres i linjen, mens aktiviteter knyttet til rådgivning og støtte organiseres i stab. På den ene siden kan disse endringene ses på som en ytterligere spesialisering. Samtidig kan oppretting av en stab også føre til mer samordning innad i Veg- og trafikkavdelingen.

Ledelsesinvolvering

Som leder av Veg- og trafikkavdelingen har *Trafikksjefen* det overordnede ansvaret for trafikksikkerhetsarbeidet i avdelingen. Både Trafikksjefen selv og medarbeiderne på avdelingen framhever at Trafikksjefen i stor grad delegerer oppgaver og ansvar til teamene. Trafikksjefen mener man må tørre å delegere og stole på den informasjonen man får.

I Region nord finnes det to *TS-koordinatorer* på regionvegkontoret. I likhet med andre teamkoordinatorer i regionen, har TS-koordinatorene blant annet ansvar for arbeidsorganisering, for å kartlegge behov for kompetanseutvikling i teamet, samt å identifisere områder for kvalitetssikring (Region nord 2005b). Regionens to TS-koordinatorer skal dessuten jobbe tett sammen med TS-koordinatorene i distriktene. Regionvegkontoret har ikke fått tilbakemeldinger på at to TS-koordinatorer har vært noen kilde til uklarhet, verken for distriktene eller andre aktører. De som har behov for å kjenne til fordelingen av arbeidsoppgaver mellom de to koordinatorene gjør det, hevdes det.

Flere informanter understreker at koordinatorene ikke skal arbeide atskilt fra resten av organisasjonen. En vesentlig del av arbeidet består av å gjøre analyser og formidle faglig støtte. En av informantene mener at koordinatoren har betydelig autoritet i organisasjonen i kraft av sin faglige bakgrunn. En annen informant sier imidlertid at selv om de regionale TS-koordinatorene samordner en del av det som angår trafikksikkerhet, er det ikke mulig for regionvegkontoret å koordinere alt på dette området. Denne informanten ser ut til å mene at TS-

³⁵ Jamfør Scott (1981:38).

koordinatorene hovedsakelig arbeider med konkrete faglige spørsmål, for eksempel ATK. I forhold til hva som foregår bredt i distriktene, opplever ikke denne informanten at de regionale koordinatorene har noen samordnende rolle.

Det later til at rollen som TS-koordinator i stor grad blir formet etter faglige og personlige egenskaper hos enkeltpersonene som fyller funksjonene. Ett av intervjuobjektene sier at regionen vil forsøke å endre noe på at rollen er så personlig betinget. Andre framhever derimot det å ha stor frihet i organisasjonen til å forme egne roller som noe positivt og at dette gir stort faglig ansvar for alle. Disse mener det er positivt at enhetene i avdelingen kan formes etter hvordan personer jobber sammen.

Rollene som TS- koordinatorene i Region nord synes altså å være godt synlige. Det var imidlertid delte meninger om i hvilken grad TS-koordinatorene faktisk koordinerer, eller om de i første rekke arbeider med konkrete faglige oppgaver. I hvilken grad TS-koordinatoren tar et samordnende ansvar, vil avhenge av personen som fyller funksjonen.

Vektlegging av samordning og fagspesialisering

Fra gjennomgangen tidligere i dette kapitlet så det ut til at Region nord har valgt en kombinasjon av samordning på tvers og linjeorganisasjon. Flere av intervjuobjektene understreker da også at både linje og nettverk spiller en rolle. Linja bestemmer mens nettverket er av mer faglig karakter og skal samordne og sikre at det som gjøres blir gjort likt og i henhold til prioriteringer. Nettverkene benyttes altså som en tilrettelegger for at linja fungerer. Samtidig understreker ett av intervjuobjektene at man ikke kan etablere nettverk som gjør at distriktssjefene eller andre medarbeidere oppfatter det slik at trafikksikkerhetsarbeidet ikke er regionvegsjefens ansvar. Det framgår også av organisasjons- og bemanningsplanene for Region nord at ledernes hovedfokus skal være strategisk ledelse og utvikling, mens det faglige ansvaret i størst mulig grad skal delegeres til den enkelte medarbeider (Region nord 2005b).

Veg- og Trafikkavdelingens samordning med andre avdelinger på regionvegkontoret

Flere medarbeidere understreket at selv om hovedansvaret for trafikksikkerhet organisatorisk er plassert i Veg- og trafikkavdelingen, er ikke det et uttrykk for at det bare er her ansvaret for trafikksikkerhet ligger. I Region nord ser det allikevel ut til at det generelt er lite spisskompetanse på trafikksikkerhet i de andre avdelingene. Ett av intervjuobjektene mener at det hadde vært en fordel for trafikksikkerhetsarbeidet hvis regionen hadde fått plassert mer trafikksikkerhetskompetanse i *Ressursavdelingen*.

Strategistaben har ansvar for handlingsprogrammet og et visst koordineringsansvar. Arbeid med handlingsprogrammet er forankret i en *Styringsgruppe*, som består av leder for Strategistab, Trafikksjefen, Utbyggingssjefen og Regionvegsjefen.

Det later til å være forskjellige oppfatninger av hvordan samarbeidet mellom Veg- og trafikkavdelingen, Ressursavdelingen og Strategistaben fungerer. En informant mener at samordningen er for dårlig og framhever at bortsett fra regionledermøtet eksisterer det ikke formelle samarbeidslinjer som bidrar til samordning. Denne informanten mener at det heller ikke uformelt er lagt grunnlag for et samarbeid

mellom enhetene. Informanten understreker imidlertid at dette gjelder generelt mellom avdelingene og Strategistaben, og ikke spesielt i trafikksikkerhetsarbeidet. En annen informant mener at samspillet på tvers av enhetene fungerer greit, selv om regionen like gjerne henter kompetanse fra distriktene som fra Ressurs.

TS-forum

TS-forumet i Region nord ble opprettet i januar 2003 og skulle være et møtested for erfaringsutveksling og læring for medarbeidere fra region- og distriktskontorene. I tillegg skulle forumet være et rådgivende organ for ledelsen i trafikksikkerhetsspørsmål (Region nord 2005c). Enkelte hadde også en forventning om at forumet skulle være et instrument i den mer langsiktige trafikksikkerhetsatsingen i Region nord.

Sommeren 2005 ble TS-forumet evaluert (Region nord 2005c). Evalueringen viste at hovedtyngden av saker som ble drøftet i forumet knyttet seg til kampanjearbeid, i tillegg til formidling av informasjon om trafikksikkerhetstiltak i ulike enheter, avdelinger og distrikter. TS-forumets strategiske funksjon skal ha kommet i bakgrunnen, til fordel for enkeltsaker. Evalueringen avdekket at ledelsesrepresentantene var mer kritiske til forumets arbeidsform enn det medlemmene selv var, selv om begge parter så behovet for et slikt forum. Særlig ga ledelsesrepresentantene uttrykk for at forumet i for liten grad oppfylte sitt strategiske mandat og at forholdet mellom Veg- og Trafikkavdelingen og TS-forumet kunne framstå som uklart i det strategiske trafikksikkerhetsarbeidet (ibid.).

Som følge av denne evalueringen ble forumets mandat endret. Det ble lagt vekt på at forumet skulle støtte og dyktiggjøre distriktenes TS-koordinatorene i deres arbeid, og at forumet skulle ha en tydelig rolle i det strategiske trafikksikkerhetsarbeidet. Deltakelsen i forumet ble begrenset til å omfatte de som har et særlig ansvar for å være pådriver for og forvalte helhetstenkingen i trafikksikkerhetsarbeidet. Dette omfatter TS-koordinatorene i regionen og i distriktene. I tillegg skal Trafikksjefen delta på møtene. Byggherresiden skal ikke lenger være fast representert, men skal i likhet med andre fagområder inviteres etter behov. En del av koordinatorene tok til orde for å sette forumet sammen slik at hele bredden av vegvesenets virksomhet ble representert, men det ble argumentert med at dette ville gjøre forumet for stort og for tungdrevet.

Dybdeintervjuene ble gjennomført relativt kort tid etter endringen i forumets mandat og sammensetning. Etter hva vi har forstått, hadde forumet hatt to møter etter omleggingen.

Det synes å være enighet blant informantene om at forumet ikke har noen *formell beslutningskompetanse*, men skal være et rådgivende organ for Regionvegsjefen. Trafikksjefen kan fatte beslutninger der og da eller ta saker som diskuteres i forumet videre inn i regionens ledermøte. Selv om forumet i seg selv ikke kan ta beslutninger, har det på denne måten fått beslutningsmyndighet gjennom Trafikksjefen. På denne måten kan man også unngå at en del diskusjoner unødvendig løftes opp i regionledelsen. Informantene syntes generelt å være positivt innstilt til denne ordningen.

Det er større forskjeller i oppfatningene om forumets *reelle gjennomslagskraft*. De fleste informantene mener at saker fra TS-forum kommer opp for regionens ledermøte relativt ofte, noe som indikerer en viss påvirkingskraft. Ett intervjuobjekt

oppfatter ikke TS-forum som sentralt for beslutningsstrukturen. Denne informanten mener at forumet arbeider med "sine ting", og at det ikke diskuteres saker som er viktige for det langsiktige trafikksikkerhetsarbeidet, for eksempel trafikksikkerhetsaspektene ved funksjonskontrakter eller arealplaner.

Andre informanter peker på at forumet ved tidligere anledninger har handlet som om de følte seg bemyndiget til å drive trafikksikkerhetsarbeidet i regionen, blant annet i ressursdisponeringen i distriktene. Dette ble etter hvert oppattet som problematisk, spesielt av lederne i distriktene. En informant ønsker imidlertid å nyansere dette bildet, og sier at dette i stor grad dreide seg om misforståelser som oppsto når TS-koordinatorene kom tilbake til sine distrikt etter møter i forumet. Klargjøringen av forumets rolle og mandat har derfor i stor grad dreid seg om hvilken rolle TS-koordinatorene i distriktene skal ha, og hvilken rolle forumet skal ha overfor distriktene.

Flere intervjuobjekter beskriver forumet som en "menighet" der deltakerne stort sett er enige seg imellom, men isolert fra resten av organisasjonen. En av deltakerne i forumet sier at de blir sett på som en slags menighet fordi resten av organisasjonen oppfatter trafikksikkerhet som noe bare TS-koordinatorene gjør. En annen informant framhever at TS-forum *ikke* skal være noen menighet, men bryne meninger mot hverandre og jobbe aktivt ut mot resten av organisasjonen.

Forumets *funksjon* inkluderer erfaringsutvekslinger, og utvikling av ideer i trafikksikkerhetsarbeidet. Forumet har også fokusert på såkalte tiltakspakker. De fleste informantene synes generelt å være positivt innstilt til denne funksjonen. En informant mener imidlertid at dette medførte at forumet framsto som en diskusjonsklubb, og ikke ble den støtten det burde være for distriktene i deres arbeid. De fleste informantene mener at TS-forumet i stor grad beskjeftiger seg med operative oppgaver og kampanjearbeid på trafikantsiden. Fokuset på kampanjevirkosomhet har etter manges syn gått på bekostning av en bredere tilnærming til trafikksikkerhetsarbeidet.

Et for snevert fokus på kampanjevirkosomhet på trafikant- og kjøretøyområdet har vært et ankepunkt mot forumets virkosomhet også fra ledelsens side. Ledelsen ønsker i stedet et bredere orientert forum. Flere av forumets deltakere gir også uttrykk for at de hadde ønsket både en bredere faglig sammensetning av forumet, og en bredere fokus i virkosomheten.

Deltakerne i forumet har først og fremst bakgrunn fra trafikantsiden, og det preger også sakene forumet tar opp. Ett av intervjuobjektene opplever at de ikke har noen deltakere i forumet med veg som spesialområde, mens andre peker på at noen TS-koordinatorer fra distriktene kommer fra vegsiden og at veg derfor er representert i forumet. Uansett opplever flere av intervjuobjektene at skillet mellom fagområdene veg, trafikant og kjøretøy er en utfordring for trafikksikkerhetsarbeidet, og at de sliter med å få trafikksikkerhet "under huden" på vegsiden. En informant mener imidlertid at en slik framstilling er synsing, siden flere av intervjuobjektene i liten grad er inne i vegmiljøet og har innblikk i det som skjer der.

Forumet har ikke innflytelse på prioriteringer av utbyggingssaker og fysiske tiltak. I de tilfellene forumet har kommet med innspill til prioriteringer på sekkeposttiltak og mindre utbygginger, har de opplevd at disse prioriteringene i liten grad ble tatt hensyn til i distriktene. En av deltakerne i forumet sier i den forbindelse at:

”Vi har følt det sånn at det er distriktene som uansett styrer og bestemmer her, uansett hvilke innspill vi kommer med på det området. Det har vel og bidratt til at det ikke har vært så høyt fokus på det egentlig i TS-forumet. Det har sammenheng med hva du gir og hva du får igjen.”

Informanten tilføyer at forumet med dette har mistet en dimensjon i trafikksikkerhetsarbeidet.

Det later altså til at både deltakerne i forumet, regionledelsen og distriktsledelsen er enige om at forumet bør ivareta helheten i trafikksikkerhetsarbeidet. De er i mindre grad er enige om *hvordan* denne helheten best kan ivaretas. Deltakerne i forumet opplever at forumets sammensetning og ansvarsområde gjør det vanskelig å lykkes med denne målsettingen. Nå understreker imidlertid flere av intervjuobjektene at den nylige endringen av sammensetningen og mandatet vil fungere bedre.

Andre nettverk og forum

Byggherreforum arbeider med funksjonskontraktene og skal også ivareta trafikksikkerhetshensyn innen drift av vegnettet. Trafikksjefen deltar i Byggherreforum. Flere av informantene sier at de ikke har kjennskap til hva som foregår i Byggherreforum eller om trafikksikkerhetssaker er oppe i Byggherreforum.

De faglige nettverkene skal samkjøre arbeid, sikre lik forvaltningspraksis og bidra til faglig oppdatering og erfaringsutveksling (Region nord 2005d). Nettverkene ledes vanligvis av en person på regionvegkontoret, og begge de to TS-koordinatorene på regionvegkontoret har ansvar for flere slike nettverk.

Nettverkernes møtevirksomhet og funksjon varierer noe. Nettverkene sørger for at medlemmene får vite om medarbeidere i andre distrikt som arbeider med det samme og sikre at vedtak og informasjon spres til alle. Medarbeidere i distriktene kan ta kontakt med leder for nettverket for å få avklart saker og be om faglige råd. Noen nettverk fungerer mer som en e-postadresse, mens andre gir faglig påfyll. En del av temaene fra de faglige nettverkene blir tatt opp i TS-forum. De faglige nettverkene arbeider ikke med policyutvikling.

En av informantene opplever at nettverkene møtes for sjelden, at det er for lite ”trøkk” i dem og at de bør utvikles bedre. En annen informant sier at nettverkene i liten grad samordner den virksomheten som foregår på trafikkstasjonene, og nevner at mange av medarbeiderne på trafikkstasjonene ikke engang hadde hørt om en kampanje som ”Bry dæ i trafikken”. Generelt oppleves imidlertid de faglige nettverkernes samordnende funksjon som positiv blant intervjuobjektene.

Involvering av trafikksikkerhetsmedarbeidere i arbeidet med handlingsprogrammet

I arbeidet med handlingsprogrammet ble det etablert ei prosjektgruppe med medarbeidere fra Strategistaben, Utbyggingsavdelingen og Veg- og trafikkavdelingen. Den ene av regionens to TS-koordinatorene fikk ansvar for å ivareta trafikksikkerhetsdelen i handlingsprogrammet. TS-koordinatoren som hadde ansvaret for dette, opplevde at han hadde påvirkningsmuligheter både på drift og vedlikeholds- (post 23) og på utbyggingssiden (post 30). Hans medvirkningen i arbeidet med handlingsprogrammet var imidlertid en konsekvens av hans faglige kvalifikasjoner, og av funksjonen som TS-koordinator.

TS-forum ser ikke ut til å ha spilt noen stor rolle i arbeidet med handlingsprogrammet. En informant sier at handlingsprogrammet var oppe i TS-forumet "til orientering". En annen sier at involveringen av TS-forum begrenset seg til at de fikk presentert hvor langt regionen var kommet i arbeidet. Denne informanten sier at regionen rett og slett ikke fikk til å involvere TS-forumet mer i dette arbeidet, selv om de ønsket det. Han forteller at prosjektlederen for handlingsprogrammet var med på et møte i TS-forum, la fram intensjonen bak arbeidet og prøvde å dra i gang en idédugnad. Det fungerte ikke så godt og det ble ikke til noe mer. En tredje informant forteller at TS-forumet riktignok var med på å utarbeide lister over trafikksikkerhetstiltak i regionen, men da det kom til å velge ut tiltakene, var det en knallhard prioritering, og til syvende og sist var det regionledermøtet og regionveg sjefen som bestemte. En fjerde opplevde derimot at regionledermøtet lyttet til det TS-forumet hadde å si om handlingsprogrammet, og at ledermøtet gikk inn for mange av de sakene TS-forumet foreslo.

4.3.2 Region øst

Region øst later i større grad enn andre regioner til å ha delt oppgavene innen trafikksikkerhetsarbeidet mellom Veg- og trafikkavdelingen og Ressursavdelingen. Medarbeiderne i trafikksikkerhetsgruppa på Veg- og trafikkavdelingen har vegfaglig kompetanse, og bestiller oppdrag fra Trafikkseksjonen på Ressursavdelingen. I Ressursavdelingen finnes det i første rekke spesialistkompetanse, blant annet på ATK og fartsgrenser.

Ifølge organisasjonsplanen omfatter Veg- og trafikkavdelingens trafikksikkerhetsansvar planlegging, budsjett, koordinering, iverksettelse og utøvelse av valgte strategier innenfor områdene drift og vedlikehold samt trafikant og kjøretøy (Region øst 2005b). Trafikksikkerhetsgruppa på Veg- og trafikkavdelingen har et spesielt ansvar for trafikksikkerhetsarbeidet i regionen. I tillegg finnes det en egen trafikant- og kjøretøyenhet i Veg- og Trafikkavdelingen.

De vi snakket med hadde et relativt likt syn på hva de konkrete faglige oppgavene til Trafikksikkerhetsgruppa på Veg- og trafikkavdelingen er. Når det gjelder TS-gruppas initierende og samordnende rolle i trafikksikkerhetsarbeidet, er det imidlertid større forskjeller i oppfatningene. Disse forskjellene synes å henge sammen med intervjuobjektene organisatoriske plassering.

Lederne på regionvegkontoret vektlegger at Veg- og trafikkavdelingen skal tenke strategisk og ha et ansvar for hvilke virkemidler de totalt skal bruke i regionen i trafikksikkerhetsarbeidet. Koordinerings- og strategiansvaret omfatter i første rekke utarbeidelse av regionale planer og kampanjevirkosomhet. I tillegg har Trafikksikkerhetsgruppa ansvar for å rapportere til Vegdirektoratet i trafikk-sikkerhetssaker.

Medarbeiderne i Veg- og Trafikkavdelingen trekker i større grad enn lederne fram faglig arbeid som skilting, fartsgrenser eller beredskap, som sentrale oppgaver for Trafikksikkerhetsgruppa. Også innhenting av data og rapportering blir trukket fram. Policy- og koordineringsansvar blir også nevnt, men det synes ikke som vektleggingen av disse oppgavene er like stor som det lederne på regionnivå har lagt til grunn.

Intervjuobjektene fra *distriktene* oppfatter TS-enheten på Veg- og trafikkavdelingen først og fremst som et administrativt organ som arbeider med saksbehandling, datainnhenting og videreformidling til Vegdirektoratet. Det later til at flere av disse intervjuobjektene kunne ønsket seg at regionvegkontoret tok på seg et mer koordinerende og samordnende ansvar. Ett av intervjuobjektene gir uttrykk for å oppleve et vakuum når det gjelder policy- og strategiutvikling fra regionvegkontorets side. Flere av disse intervjuobjektene gir også uttrykk for at de savner en motor i trafikksikkerhetsarbeidet og at de opplever at dette er en funksjon som i dagens organisasjon naturlig burde ligge hos Veg- og Trafikkavdelingen.

Mens lederne på regionnivå oppfatter policy og strategi som helt sentrale oppgaver for TS-enheten, oppfatter altså medarbeiderne på regionvegkontoret, og i enda større grad medarbeidere på distriktsnivå, at denne enheten i hovedsak utfører faglige arbeidsoppgaver, rapportering og informasjonsformidling. Distriktene oppfatter altså ikke at TS-enheten på Veg- og trafikkavdelingen ivaretar alle oppgaver som er beskrevet i bemanningsplanen.

Veg- og trafikkavdelingen er delt inn i tre seksjoner, og personalansvaret er lagt til seksjonene. De tre seksjonslederne rapporterer til Trafikksjefen. Seksjoneringen skjedde i forbindelse med regionens bemanningsplan for 2005. Tidligere fantes det ei gruppe som het Trafikant, kjøretøy og trafikksikkerhet, hvor det blant andre arbeidet to vegingeniører med ansvar for TS på veg. Disse to personene ble flyttet over til Vegseksjonen, samtidig som det ble opprettet en ren Trafikant- og kjøretøyseksjon. Region øst ser altså ut til å ha beveget seg mot mer spesialisering etter *avdelingsprinsippet*³⁶.

En viktig årsak til omorganiseringen var et stort personalansvar for Trafikksjefen. Totalt er det 57 årsverk knyttet til Veg- og Trafikkavdelingen (Region øst 2005b:9). I tillegg blir ønsket om en mer "ryddig" organisasjon, samt en rendyrking av funksjoner trukket fram av medarbeiderne på avdelingen. Andre trekker fram at Veg- og Trafikkavdelingen har et stort fagspenn, og holder på med nesten alt Vegvesenet gjør, bortsett fra nybygging.

Intervjuobjektene later generelt til å være positivt innstilt til seksjoneringen. En informant fra regionvegkontoret sier at regionen har fått flere positive tilbakemeldinger fra distriktene på at regionen nå klarer å betjene dem bedre. En annen informant fremhever behovet for å ha styringslinjer, og at det er positivt at noen fagpersoner har mulighet til å jobbe spesielt med visse saksområder. Dette argumentet blir fulgt opp av en tredje informant, som mener at rendyrkingen er en fordel for trafikksikkerhetsarbeidet, og at fagområdene veg, trafikant og kjøretøy er såpass forskjellige at det er vanskelig å få til et fruktbart samarbeid uansett. Representantene vi intervjuet fra distriktene omtalte i mindre grad seksjoneringen på regionvegkontoret, men syntes generelt ikke å ha noen motforestillinger mot den.

³⁶ Jfr. Scott (1981:38).

Ledelsesinvolvering

Som redegjort for i kapittel 2.2.1 går styringslinja direkte fra regionvegsjef til distriktssjef, noe som betyr at *Trafikksjefen* formelt sett ikke kan instruere distriktene. Flere informanter framhever det å følge styringslinja som et viktig prinsipp. I *praksis* ser det imidlertid ut til at det er en felles forståelse i øst for at Trafikksjefen kan gi instruksjoner til distriktene på vegne av regionvegsjefen.

I Veg- og Trafikkavdelingen er det etablert en *ledergruppe*, hvor Trafikksjefen, de tre seksjonslederne og TS-koordinator deltar (Region øst 2005c). En forteller at ledergruppa blant annet legger strategier for avdelingens involvering i trafikksikkerhetsarbeidet. Dette inkluderer å lage regionale planer samt kampanjevirk-somhet.

Flere av intervjuobjektene opplever at det er Trafikksjefen som har den viktigste koordinerende funksjonen i trafikksikkerhetsarbeidet. Dette blir enten begrunnet ved Trafikksjefens lederfunksjon, eller med at Trafikksjefen er leder for det regionale forum for trafikksikkerhet.

I henhold til organisasjonsplanen har *TS-koordinator*, under ledelse av Trafikk-sjefen, ansvar for å initiere og samordne trafikksikkerhetsarbeidet både innad i avdelingen og i regionen samlet (Region øst 2005:10). TS-koordinatoren skal på denne måten spille en viktig rolle i styringen av dette området (*ibid.*). Funksjonen som TS-koordinator ble opprettet i mars 2005. Personen som fungerer som TS-koordinator er i tillegg beredskapsleder og har en sekretærfunksjon både i det regionale forum for trafikksikkerhet og i ledergruppa på avdelingsnivå.

Flere informanter i Region øst understreker at TS-koordinator er en funksjon, ikke en stilling. I Region øst ligger det flere styringsfunksjoner til rollen som TS-koordinator, blant annet oppfølging av tiltak og oppfølging på budsjettområdet.

Intervjuene etterlot et inntrykk av at rollen som TS-koordinator er uklart definert, og i liten grad forstått i organisasjonen. Dette gjelder først og fremst i distriktene, men heller ikke personer på *regionvegkontoret* opplever at dette er noen klart definert rolle. En person betrakter koordinatoren som en "hjelpende hånd" for Trafikksjefen, og mener at det må være opp til Trafikksjefen i hvilken grad han vil delegere deler av sitt koordineringsansvar til en medarbeider. En annen etterlyser en avklaring på hva TS-koordinatoren konkret skal gjøre i forhold til trafikant- og kjøretøyseksjonen, og ikke minst i forhold til Strategistaben, Utbyggingsavdelingen og distriktene.

Intervjuobjektene fra *distriktene* var i svært liten grad kjent med den regionale TS-koordinatorens funksjon. Flere kjente ikke til at det i det hele tatt var noen regional TS-koordinator. De påpekte at dette ikke var noe regionvegkontoret hadde opplyst om, og fant heller ikke at koordinatoren hadde en framtredd rolle i forhold til distriktene. En av informantene mener at koordinatrollen er rent administrativ og i første rekke dreier seg om å samle inn og spre informasjon. Denne medarbeideren sier videre at Veg- og Trafikkavdelingen har mange arbeidsoppgaver og liten bemanning, og siden koordinatoren i tillegg har andre ansvarsområder, blir det i liten grad rom for at han kan drive med policy- eller strategiutvikling. En annen informant oppfatter det slik at den person som fungerer som TS-koordinator først og fremst behandler tall som blir rapportert inn fra distriktene.

Mens flere opplever det slik at Trafikksjefen har tatt et stort ansvar for trafikksikkerhet, later altså funksjonen som TS-koordinator i liten grad til å fungere slik det ble skissert i bemanningsplanen. Både internt i regionen og i enda større grad ute i distriktene blir rollen oppfattet som uklar. TS-koordinator er imidlertid en relativt ny funksjon, som muligens ikke har funnet sin form ennå.

Vektlegging av faglig spesialisering og samordning

De fleste intervjuobjektene er enige om at Region øst vektlegger betydningen av en klar linjeorganisasjon. De fleste legger i dette at det skal være helt klart hvor styringslinjene går i organisasjonen. Dette innebærer samtidig at regionen er noe tilbakeholden med å etablere nettverk på tvers. Alle nettverk skal dessuten være godkjent av regionens ledermøte. En av informantene framhever at en klar linjeorganisasjon viser til distriktenes totalansvar og en forventning om at distriktsjefene tar ansvar. En annen mener at vektleggingen av en klar linjeorganisasjon kan bety at øst er mer faglig spesialisert enn de andre regionene. En av informantene med lederfunksjon framhever i større grad enn de andre informantene betydningen av samordnende nettverk på tvers.

Veg- og Trafikkavdelingens samordning med andre avdelinger på regionvegkontoret

Trafikkseksjonen på Ressursavdelingen gjør arbeid på bestilling fra distrikt eller region. Ansvarsområdene omfatter STRAKS-ulykkesregisteret, TS-inspeksjon, ATK og trafikktegninger (Region øst 2005b:16). Trafikkseksjonen har altså først og fremst trafikksikkerhetsfaglig kompetanse på veg, ikke innenfor trafikant og kjøretøy. Ordningen med å kjøpe tjenester fra Ressursavdelingen skal være uttrykk for et ønske fra regionens side om å rendyrke utfører- og bestillerrollen.

Trafikkseksjonen på Ressursavdelingen har først og fremst operativ kompetanse. Seksjonen arbeider ikke med policy eller å sette trafikksikkerhet på dagsorden. Flere informanter mener at tanken opprinnelig var at spisskompetanse på trafikksikkerhet skulle ligge i trafikkseksjonen på Ressursavdelingen, og at Ressurs således skulle fungere som en spydspiss i regionen. En informant opplever at selv om medarbeiderne i Trafikkseksjonen er gode på det de driver med, er ikke kompetansen så omfattende at den kan kalles spisskompetanse innenfor trafikksikkerhet. Det skal også ha vært diskusjon i regionen om hvorvidt spesialistkompetansen hovedsakelig bør ligge i regionen eller i distriktene. Blant annet blir det nevnt at for store distrikt, med mange folk, kan det føles unødvendig å gå til Ressursavdelingen på regionvegkontoret.

Skillet mellom utfører- og bestillerrolle finner vi også igjen i *Utbyggingsavdelingen*. Utbyggingsavdelingen på regionvegkontoret har ansvaret for post 30 fram til kommunedelplan. Dette inkluderer både store prosjekt og distriktenes prosjekt. Utbyggingsavdelingen har imidlertid ikke *direkte* ansvar for alle store prosjekt, de er satt bort til *Prosjekt Øst*. Prosjekt Øst er plassert rett under regionvegsjefen. Enheten får bestilling fra regionen når et prosjekt er bestemt og de inngår kontrakt for hvert prosjekt.

Selv om det er noe delte meninger om hvor viktig trafikksikkerhetskompetansen på Ressursavdelingen er, bidrar dagens ordning til utstrakt kontakt mellom Veg- og trafikkavdelingen og Trafikkseksjonen på Ressursavdelingen i trafikksikkerhetsarbeidet. Noen medarbeidere gir uttrykk for at de ansatte i Trafikkseksjonen

på Ressursavdelingen like godt kunne vært organisatorisk plassert sammen med Vegseksjonen på Veg- og Trafikkavdelingen.

Regionalt forum for Trafikksikkerhet

Opprinnelig var det ei arbeidsgruppe som arbeidet med trafikksikkerhet i handlingsprogrammet som foreslo at det skulle opprettes et regionalt forum for trafikksikkerhet. Forumet ble så opprettet etter at Veg- og trafikkavdelingen tok dette opp med ledelsen. Arbeidsgruppa foreslo at utvalget skulle bestå av lederne med samordningsansvar i distriktene og lederen for Veg- og trafikkstaben³⁷ (Region øst 2004:59) og ha ansvar for samarbeid, nettverksbygging og erfaringsutveksling på trafikksikkerhetsområdet i regionen. En informant fortalte at ledelsen i begynnelsen hadde vært veldig klare på at man ikke ønsket nettverk i regionen, og at nettverk ble sett på som en uting³⁸.

Også i Region øst syntes det å være en relativt lik oppfatning blant informantene om at forumet ikke har noen *formell beslutningskompetanse*, men skal være et rådgivende organ for Trafikksjefen.

Det er delte meninger om forumets *reelle gjennomslagskraft*. Noen av informantene framhever at siden forumet består av Trafikksjefen og deltakere fra distriktene på ledernivå, er sjansene store for at det man kommer fram til i forumet også blir gjennomført i regionen. Forumet har dermed innflytelse og gjennomslagskraft. Andre opplever derimot at forumet fungerer utelukkende som en diskusjonsklubb, og at saker fra forumet i liten grad kommer opp for regionens ledermøte. Ett av intervjuobjektene mener at hvis sakene i større grad hadde kommet opp for regionens ledermøte, ville dette gitt forumets medlemmer mer autoritet og lagt bedre til rette for gjennomføring av eventuell ny policy eller nye tiltak.

Flere av intervjuobjektene legger vekt på betydningen av å komme sammen og drøfte forskjellige tema innenfor trafikksikkerhetsområdet som en viktig *funksjon* for forumet. Ett av intervjuobjektene framhever også at forumet er et nyttig for å få utnyttet den beste trafikksikkerhetskompetansen i distriktene. Andre mener derimot at slik forumet fungerer i dag, blir det ”verken fugl eller fisk”. Noen deltakere er der for å lære, mens andre er der for å utføre et trafikksikkerhetsarbeid. Videre gir en informant uttrykk for at forumet i større grad burde konsentrere seg om policy- og strategispørsmål. Han uttrykker dette slik:

” (...) det kunne ha fungert enda bedre hvis regionen var mer bevisst på hvordan de vil bruke det. Det blir litt haltende. (...) I større grad burde man diskutere strategier, og så burde man diskutere hvordan man kunne få en mer enhetlig styring av organisasjonen på trafikksikkerhetsområdet. Og hvordan man i større grad kunne utnytte ressursene på tvers, spille på de sterke distriktene.”

Flere informanter finner således at forumet kunne ha vært viktigere for beslutningstaking og initiativ. Ikke alle informanter mener at forumet er den viktigste arenaen for tverrfaglig samarbeid, noen trekker fram TS-inspeksjon eller lokale

³⁷ Veg- og trafikkavdelingen het Veg- og trafikkstaben da gruppa utarbeidet sin rapport.

³⁸ Dette skal ha bakgrunn i at i gammel organisasjon hadde slike fora kostet mye i forhold til hva man fikk ut av det.

fora som vel så viktig. Informantene er allikevel generelt positive til ideen om forumet som et samordnende nettverk på tvers i trafikksikkerhetsarbeidet, og flere understreker at forumet fremdeles er en relativt ny ordning, i en ny organisasjon.

Andre nettverk og forum

I tillegg til det regionale TS-forum finnes det en rekke kontaktgrupper og spesialistgrupper i Region øst. Dette er fora innenfor ulike fagområder og er godkjent av regionens ledermøte. *Kontaktgrupper* består av kontaktpersoner i distriktene og i Veg- og trafikkavdelingen som møtes etter behov (Region øst 2005d). Dette kan for eksempel være grupper som arbeider med skilting eller fartsgrenser. På trafikan- og kjøretøyområdet er det etablert seks *spesialistgrupper* innen forskjellige fagområder (ibid.). Spesialistgruppene består av medarbeidere fra trafikkstasjonene som skal bistå kollegaer i regionen i vanskelige og spesielle saker.

Ett av intervjuobjektene vektlegger at betydningen av faggruppetilhørighet står sterkt i Region øst, og at dette kommer til uttrykk blant annet gjennom nettverkene. Et annet intervjuobjekt mener at selv om det finnes slike faggrupper i øst, blir ikke disse brukt så bevisst som de kunne ha vært.

Et generelt inntrykk fra dybdeintervjuene er at disse faggruppene ikke er sentrale i trafikksikkerhetsarbeidet i Region øst. De er heller ikke nevnt i regionens presentasjon av organiseringen av trafikksikkerhetsarbeidet (Region øst 2005c).

I Region øst later det til at mye ansvar blir overlatt til enkeltpersoner- og funksjoner, særlig på trafikan- og kjøretøyområdet. I sin omtale av spesialiseringen av trafikkstasjonene i Region øst, og handteringen av forvaltningssaker, sier ett av intervjuobjektene:

”Det er ganske mange vanskelige saker, og man ønsker jo en lik behandling av saker. Derfor har man gått så langt som å si at det er visse personer på visse stasjoner som har ansvar for å gjøre de og de oppgavene. Det er et omfattende og komplisert regelverk, og man får en del saker hvor folk henvender seg til forskjellige trafikkstasjoner og får forskjellige svar.”

Gjennom dybdeintervjuene har vi således fått inntrykk av at selv om Region øst har flere nettverk og fora, er det begrenset hvor viktige disse er i regionens trafikksikkerhetsarbeid. Meningene rundt betydningen av nettverkene varierer imidlertid noe, og noen informanter mener altså at disse nettverkene er et uttrykk for en sterk faggruppetilhørighet i Region øst.

I tillegg mente noen av intervjuobjektene fra distriktene at gruppene som ble satt sammen i forbindelse med TS-inspeksjon hadde blitt et møtested for tverrfaglig trafikksikkerhetskompetanse, som var vel så viktig som andre fora i regionen.

Involvering av trafikksikkerhetsmedarbeidere i arbeidet med handlingsprogrammet

I arbeidet med handlingsprogrammet i Region øst ble det nedsatt ei arbeidsgruppe for trafikksikkerhet som utarbeidet et strategidokument for regionen (Region øst 2004). Gruppen besto av totalt seks personer, tre fra regionvegkontoret og tre fra

distriktene³⁹. Det ser ut til å være forskjellige oppfatninger blant informantene om TS-forum var involvert i arbeidet med handlingsprogrammet eller ikke.

En informant mener at TS-forumet så langt som det var praktisk mulig ble trukket inn i mer overordnede policyvurderinger. Han mener dette var en viktig funksjon for forumet, og at TS-forum i praksis bestemte ressursallokeringen. En annen medarbeider opplever at utvelgelsen av prosjekter og budsjettmessig prioriteringer først og fremst foregikk i samarbeid mellom distriktene og Strategistabens NTP-koordinatorer.

Det kan altså se ut til at TS-forum var involvert i arbeidet med handlingsprogrammet på et mer overordnet policy- eller strateginivå, mens Strategistaben og distriktene overtok da det kom til prioriteringer i budsjettet og utvelgelse av prosjekt.

4.3.3 Sammenlikning av horisontal organisering i nord og øst, og gjennomføring av trafikksikkerhetsarbeidet

Faglig spesialisering og samordning

Tidligere i kapitlet konkluderte vi med at de to regionene er forskjellige med hensyn på faglig spesialisering: I Region nord har TS-enheten kompetanse hovedsakelig på trafikant og kjøretøy, i øst på veg. Region nord har felles TS- og trafikant- og kjøretøyenhet, øst har skilt trafikant- og kjøretøy fra trafikksikkerhetsenheten. TS-enheten på regionvegkontoret i Nord har mange medarbeider⁴⁰, øst har få. Begge regioner har mange spesialistgrupper, men de har ulike funksjoner. I begge regioner skal gruppene fremme faglig utvikling, men i nord skal de også legge til rette for samordning og lik forvaltningspraksis.

Når de gjelder samordningsfunksjoner konkluderte vi med at de to regionene har noen fellestrekk og noen ulikheter: Begge regioner har TS-koordinator, men i øst er den organisatoriske plasseringen av denne funksjonen noe uklar. I nord leder TS-koordinator sitt team, i øst er TS-koordinator leder for ei gruppe *under* seksjonsnivå. Forum for trafikksikkerhet i de to regionene har noen flere fellestrekk. Begge fora skal være rådgivende og begge har både veg og trafikant og kjøretøy representert i foraene. Trafikksjefen sitter i forumet i begge regionene, i nord som medlem, i øst som leder. Øst sitt regionale trafikksikkerhetsforum er mer ledertungt også fordi distriktene er representert på ledernivå – i nord med distriktenes TS-koordinatorer. I Region nord så det ut til at trafikksikkerhetsmiljøet samlet sett hadde mer innflytelse på handlingsprogrammet enn tilfellet var i Region øst.

Dybdeintervjuene i de to regionene har vist:

- Forskjellen mellom de to rollene som TS-koordinator er enda mer forskjellig enn det man kan lese ut av organisasjonskart og bemanningsplan. I Region øst er det svært mange som ikke en gang vet at det finnes en slik funksjon. I Region nord er TS-koordinatorer meget godt kjent i hele organisasjonen.

³⁹ Gruppa besto av Bjørn Kåre Steinseth, Jon Kvisberg, Erik Thomassen, Rolf Mellum, Ole Jørgen Lind og Kjell Seim.

⁴⁰ Dette er før enheten ble delt opp i en TS-stab og en enhet for vegforvaltning.

- I nord oppfatter medarbeiderne at Trafikksjefen har delegert oppgaver og ansvar til TS-staben og TS-koordinatorene, mens dette ikke er tilfelle i øst. Et i utgangspunktet relativt likt organisatorisk trekk (har TS-koordinator) betyr altså ulike ting i de to regionene. *Teori* om horisontal spesialisering peker på at utstrakt horisontal spesialisering skyver koordineringsoppgavene oppover i organisasjonen (se kapittel 1.2.1). Det ser altså ut til at dette kjennetegner organiseringen i Region øst. Nord har altså i større grad maktet å følge opp intensjonen om delegering og plassering av ansvar nedover i organisasjonen som Vegdirektoratets føringer for omorganiseringen la opp til.
- I øst framstår organiseringen av trafikksikkerhet på regionnivå som lite tverrfaglig og trafikksikkerhetsgruppa har ikke samordningsoppgaver. Dette inntrykket er forsterket, blant annet ved at gruppa i første rekke har operative oppgaver og i liten grad engasjerer seg i utvikling av policy, samtidig som det meste av trafikksikkerhetskompetansen på regionnivå er i Ressursavdelinga.
- I Region nord framsto trafikksikkerhetsenheten på regionvegkontoret som mer tverrfaglig og med ansvar for samordning og faglig utvikling. Dybdeintervjuene har avdekket at dette først og fremst er tilfelle innen trafikant og kjøretøy – særlig når det gjelder ulike kampanjer. Om man legger en bred trafikksikkerhetsdefinisjon til grunn, framstår også nord som mindre samordnet enn førsteinntrykket tilsa, men likevel mer enn øst.
- Selv om det regionale forumet for trafikksikkerhet er mer ledertungt i øst enn i nord, ser det ikke ut til at dette har særlig innvirkning på hvordan forumet fungerer. I både nord og øst fungerer forumet i mindre grad som premissleverandør og rådgiver i trafikksikkerhetsspørsmål for ledelsen enn det intensjonen har vært. I nord har forumet fram til nå arbeidet mest med ulike kampanjer, og i øst ser det ikke ut til at sakene som har vært drøftet i forumet så langt har hatt noen stor innvirkning på det strategiske arbeidet som foregår i regionen. For begge regionene kan dette skyldes at det nåværende mandatet er av ganske ny dato.
- Trafikksikkerhetsmiljøets innvirkning på handlingsprogrammet ser ut til å være mindre forskjellig enn det vi først hadde inntrykk av. I nord der innflytelsen ble betegnet som sterk, viser det seg at det først og fremst skyldes personlige egenskaper hos den som er TS-koordinator og at han er blitt trukket med på grunn av egen faglig tyngde og ikke først og fremst ut fra sin rolle som TS-koordinator. I begge regioner har TS-forum spilt en mindre avgjørende rolle i arbeidet med handlingsprogrammet enn det vi først gikk ut fra, og i begge regioner er innflytelsen over investeringsbudsjettet heller marginal.

Etter dybdeintervjuene framstår Region øst som enda mindre samordnet og som at de legger mer vekt på faglig spesialisering enn det vi tolket organisasjonskart og bemanningsplan til. Når det gjelder trafikant og kjøretøy og en mer snever betydning av trafikksikkerhet framstår Region nord fremdeles som mer samordnet og mindre fagspesialisert enn Region øst. Men om man tolker trafikksikkerhet noe bredere, framstår også nord som mindre samordnet enn vi først antok.

Regionenes gjennomføring av trafikksikkerhetsarbeidet

Region nord skiller seg fra de andre regionene ved å være den eneste som eksplisitt prioriterer et annet transportpolitisk mål enn trafikksikkerhet. Ut over dette var det ikke store forskjeller i hvordan disse to regionene omtalte trafikksikkerhet på i handlingsprogrammet sitt. Heller ikke på det vi tidligere har kalt kompetanseheving, og øvrige trafikksikkerhetstiltak, samt planlagt bedring av trafikksikkerhetstilstanden innen trafikant og kjøretøy, er det ikke store forskjeller mellom disse to regionene. Nord utpeker seg imidlertid som den regionen som har absolutt mest aktivitet rettet mot eksterne aktører og da særlig ulike kampanjer.

Når det gjelder de faktiske prioriteringene i planperioden og antatt måloppnåelse ser det imidlertid ut til at nord og øst er diametrale motsetninger (se kapittel 3). Region øst er den eneste av regionene som gjennomfører tiltak som antas å gi en større reduksjon i antallet drepte og hardt skadde enn det regionale målet tilsa. Nord er den regionen som oppnår lavest reduksjon i forhold til måltallet. Nord oppnår den største reduksjonen i antallet drepte eller hardt skadde gjennom trafikant- og kjøretøytiltak, øst gjennom mindre investeringstiltak på det øvrige riksvegnettet. Region nord er den regionen som avsetter den minste andelen av planrammen til trafikksikkerhetstiltak innen både trafikant og kjøretøy og den innen investeringsrammen. Øst har den høyeste andelen av alle regioner til trafikksikkerhetstiltak innen trafikant og kjøretøy og nest høyest av alle innen investeringsbudsjettet.

Kan så forskjeller eller likheter i organiseringen forklare forskjeller eller likheter i måten disse to regionene utfører trafikksikkerhetsarbeidet sitt på?

I tråd med kapittel 2.4 kan man argumentere for at spesialisering vil gi et faglig godt trafikksikkerhetsarbeid – men da innen de fagområdene som eksplisitt legges inn i et (snevert) trafikksikkerhetsbegrep. For å oppnå et bredt trafikksikkerhetsarbeid i hele organisasjonen, må det samordning til. Sammenligningen mellom nord og øst gir ikke støtte til en slik antakelse. Øst som framstår som den minst samordnete, har absolutt best resultater på trafikksikkerhetsarbeidet i vid forstand. Nord derimot utmerker seg kun ved et aktivt kampanjearbeid. På de fleste andre øvrige resultatindikatorer har nord til dels svært dårlige resultater.

Da vi sammenlignet alle fem regioner, kom vi fram til at grad av spesialisering *ikke* kan forklare ulikheter i hvordan regionene scorer på de ulike resultatindikatorer: En eventuell sammenheng mellom spesialisering og gode resultater i trafikksikkerhetsarbeidet eksisterer ikke for de andre regionene. Det tilsier at vi må lete etter andre forklaringer enn spesialisering også for Region øst.

De to regionene som har mest aktivitet overfor eksterne aktører – nord og sør – er begge regioner som karakteriseres med samordning på regionnivået. Det kan derfor være at denne arbeidsformen legger mer til rette for denne typen initiativ enn en organisasjon som legger sterk vekt på spesialisering og linjeorganisasjon.

4.4 Vertikal organisering i fem regioner

Distriktene er vegvesenets utøvende nivå, mens regionen har et overordnet ansvar for policyutvikling, samordning og styring. Det er *formelt* ingen forskjell på antall autoritetsnivåer i de ulike regionene. Her vil vi se på om det er forskjeller i *dybden* på spesialiseringen, altså i hvilken grad regionene har *delegert* faglig

ansvar til distriktene, slik at de har betydelig faglig og budsjettmessig frihet, eller om det er slik at regionen i stor grad ser ut til å *styre og samordne* aktivitetene som foregår i distriktene. Vi vil derfor se nærmere på hvordan de ulike regionene er organisert på distriktsnivå og vi skal kort skissere hvilken rolle regionen har overfor distriktene innen trafikksikkerhetsarbeidet.

4.4.1 Forholdet mellom region og distrikt

Organisering av distriktene

Regionene består av mellom fire og syv distrikter. Noen distrikter er sammenfallende med de tidligere fylkesvegkontorene⁴¹. Det er store forskjeller mellom distriktene i geografisk utbredelse og trafikkgrunnlag. Region øst rommer både det største (Stor-Oslo) og det minste distriktet (Glåmdal). I befolkningstall er Stor-Oslo *distrikt* større enn de øvrige *regionene*. Regionene har også delt inn seksjonene ulikt og har også til dels gitt seksjoner som er tillagt de samme arbeidsoppgavene, forskjellige navn. I tillegg kan det variere innen én region hvordan distriktene er organisert.

I Region *nord* er fem av regionens seks distrikt organisert på samme måte, med en plan- og byggherreseksjon og en seksjon for trafikk og vegforvaltning. Det sjettede distriktet (Midtre Hålogaland) er inndelt i 3 seksjoner: Plan- og forvaltning, trafikanter og kjøretøy samt byggherre. Alle distriktene i nord har utnevnt en TS-koordinator. Det varierer mellom distriktene om TS-koordinatoren er plassert i Plan- og byggherreseksjonen eller i Trafikk og vegforvaltning. En av koordinatorene er plassert i stabsfunksjon rett under distriktssjefen og deltar i distriktets ledermøter. I hvert distrikt er det etablert ulykkesgrupper, men bare to av dem har døgnerberedskap.

Også i Region *midt* er alle de fire distriktene organisert på samme måte, med en seksjon for trafikksikkerhet og vegforvaltning, en seksjon for trafikanter og kjøretøy og en seksjon for byggherre. Det betyr at distriktene er organisatorisk oppdelt på samme måte som regionvegkontoret. I noen distrikt er det utnevnt en ”TS-kontakt”, altså noe tilsvarende en TS-koordinator. Dette er opp til det enkelte distrikt. I hvert distrikt er det opprettet beredskapsgrupper, og representanter fra distriktene sitter i den regionale ulykkesanalysegruppa.

Region *vest* er delt inn i seks distrikt. De fire minste distriktene er delt inn i to seksjoner; en for trafikanter/kjøretøy og en for veg/byggherre. I de to største distriktene er denne todelingen igjen delt i to: En seksjon for trafikanter, en for kjøretøy, en for byggherre og en for plan/forvaltning. Delingen mellom trafikksikring på den ene siden og vegsaker på den andre som vi finner på regionvegkontoret, gjenfinnes altså på distriktsnivå. Distriktene har ikke oppnevnt egne TS-koordinatører, men en medarbeider i hvert distrikt har en tilsvarende funksjon. Hvert distrikt har etablert en ulykkesgruppe.

Region *sør* består av sju distrikter. I hvert av distriktene er det en byggherreseksjon og en seksjon for plan og forvaltning. Fem distrikt har en felles seksjon

⁴¹ Dette gjelder Vestfold og Agder-fylkene i Region sør, Nord- og Sør-Trøndelag i Region midt og Østfold i Region øst.

for trafikant og kjøretøy, mens to distrikt har en seksjon for trafikant og en seksjon for kjøretøy. Det er en TS-koordinator i hvert distrikt. Denne var tidligere plassert innen Trafikant og kjøretøy, men er nå flyttet til Plan og forvaltning. Begrunnelsen skal være at trafikksikkerhetshensyn uansett blir ivaretatt innen trafikant og kjøretøy, mens det er mer behov for å sette fokus på trafikksikkerhetsarbeidet innen plan og forvaltning. Hvert distrikt har også egne nullvisjonsgrupper, som er slått sammen med ulykkesgruppene. Disse gruppene ledes av distriktenes TS-koordinatører og er representert i regionens nullvisjonsforum. I tillegg har distriktene beredskapsgrupper som rykker ut etter henstilling fra politiet.

Region østs sju distrikter er ulikt organisert. De minste distriktene er delt inn i en seksjon for veg og en seksjon for trafikant og kjøretøy. Andre har delt seksjonene i én for plan og utbygging og én for vegforvaltning. Noen har også delt trafikant og kjøretøy i to seksjoner. Stor-Oslo distrikt, som det absolutt største i hele landet, har delt inn seksjonene i utbygging, plan, drift, trafikk, trafikant samt kjøretøy. I tillegg ivaretar Stor-Oslos tre trafikkstasjoner *enten* trafikantoppgaver *eller* kjøretøyoppgaver.

I tråd med Vegdirektørens ”Rammer og prinsipper...” er altså alle distriktene organisert etter hovedskillet mellom forvaltning av veg- og trafikksystemet, trafikant og kjøretøyoppgaver og trafikksikkerhet på den ene siden og utbygging av veg- og trafikksystemet på den andre. Innen dette hovedskillet ser det ut til at det er størrelsen på distriktene som bestemmer oppdelingen. De fleste deler seg i en vegseksjon og en trafikant og kjøretøyseksjon, mens de største også deler mellom trafikant og kjøretøy. Dermed vil de mest befolkningstette områdene få et klarere organisatorisk skille mellom de ulike trafikksikkerhetsoppgavene enn de andre distriktene.

Regionens rolle og forholdet til distriktene

Generelt gjelder det for alle regioner at styringslinjen går fra regionvegsjef og til distriktssjef. Distriktene er tillagt det operative ansvaret og har budsjett- og resultatansvar for sine ansvarsområder. Avdelingene og teamene eller seksjonene på regionvegkontoret inngår ikke i styringslinjen, men er å betrakte som regionvegsjefens apparat. I organisasjonsoppbyggingen har dermed distriktene en selvstendig stilling og inngår ikke i et hierarki under regionvegkontoret som sådan. Likevel er regionvegsjefen tillagt ansvar for hele regionen. Vedkommende har et overordnet ansvar for ressursdisponeringen, for policyutvikling og for de resultatene regionen som helhet oppnår i forhold til målstyringssystemet i Statens vegvesen. Dette minner noe om en konsernmodell, der konsernsjefen er ansvarlig for konsernets samlede resultater, men der de enkelte bedriftene som utgjør konsernet, har eget resultatansvar og stor frihet til å organisere og lede egen virksomhet. Som i konserner, vil det være en vurderingssak hvor sterk styringen fra regionnivået skal være, hvor stor frihet man skal gi distriktene og hvor stor variasjon mellom distrikter man skal godta. Det vil derfor kunne variere hvor langt ”ned” i organisasjonen regionvegsjefen i realiteten vil styre og hvor klar og førende regionens overordnede policy skal være i forhold til distriktenes egne ønsker og prioriteringer. Det kan også variere hvor aktivt regionvegsjefen ønsker å benytte sitt ”apparat”, det vil si avdelingene og teamene på regionvegkontoret, i denne styringen, hvilket mandat dette apparatet har og hvor aktiv en styringsrolle regionvegkontoret inntar i forhold til distriktene.

Regionvegsjefen skal i den nye organisasjonen ha den samme rollen som de tidligere fylkesvegsjefene, mens distriktene i realiteten har mange av de samme operative oppgavene som fylkesvegkontorene. Når også enkelte distrikter er sammenfallende med de tidligere fylkesvegkontorene, vil regionene sett fra deres side, kunne betraktes som et ekstra organisasjonsledd. Under slike forhold kan det være vanskelig å finne sin nye rolle – både for regionvegkontoret og for distriktet.

I Region *nord* gis det uttrykk for at regionens trafikksikkerhetsstab klart har en koordinerende rolle i trafikksikkerhetsarbeidet i regionen og dermed overfor distriktene. Trafikksikkerhetskoordinatorerne opplever at de har et ansvar for å være pådriver og policyutvikler innen trafikksikkerhetsarbeidet i regionen, selv om de ikke har noen formell beslutningsmyndighet ”i linja”.

TS-forum er også gitt et mandat som klart indikerer at forumet skal drive med overordnet policyutvikling og være en støtte og rådgiver for regionledelsen i trafikksikkerhetsarbeidet. Regionen legger også vekt på at det skal være lik forvaltningspraksis mellom distriktene, for eksempel i trafikant- og kjøretøysaker. Trafikksikkerhetsteamet⁴², TS-forum og de ulike faglige nettverksgruppene spiller her en sentral rolle. Det ser dermed ut til at team Trafikksikkerhet, team vegforvaltning, TS-koordinatorerne og TS-forum har en funksjon både i forhold til regionledelsen og overfor distriktene. Det blir også gitt uttrykk for at utnevning av TS-koordinatorer i alle distriktene har bidratt til å tydeliggjøre ansvar for og satsingen på trafikksikkerhet i hele regionen, selv om enkelte TS-koordinatorer kan føle seg noe alene i eget distrikt. Disse organisatoriske kjennetegnene peker i retning av at regionvegkontoret har en samordnende og utviklende rolle i trafikksikkerhetsarbeidet.

I Region *midt* er det ikke etablert noe forum for overordnet trafikksikkerhetsarbeid som består av representanter fra både regionvegkontoret og distriktene. Heller ikke TS-koordinatoren ser ut til å ha noen definert rolle i samhandlingen med distriktene. Disse momentene kan bidra til at regionvegkontoret får mindre mulighet til å fungere som en pådriver overfor distriktene i trafikksikkerhetsarbeidet.

Samtidig er det blitt framført argumenter i retning av at det er store kulturforskjeller mellom distriktene i Region midt og at det er vanskelig å føre disse sammen i en ny felles regional tenkning og organisering. To av regionens fire distrikter er sammenfallende med de tidligere fylkesvegkontorene, noe som kan ha bidratt til å befeste slike forskjeller. I sum tyder de organisatoriske kjennetegnene på at regionvegkontoret i Region midt ikke helt har funnet sin rolle som overordnet og samordnende nivå i trafikksikkerhetsarbeidet og at distriktsnivået står relativt sterkt. Vi vil understreke at vi ikke har studert Region midt nærmere, og at vi derfor ikke har inngående kjennskap til hvordan organisasjonen fungerer ”under” organisasjonskart og formell ansvarsdeling.

I Region *vest* har flere av medarbeiderne i team Trafikksikring fysisk arbeidsplass ute i ulike distrikt. Teamleder og TS-koordinator er fysisk plassert i Bergen. Når disse medarbeiderne i det daglige omgås distriktsmedarbeidere, kan man anta at

⁴² Trafikksikkerhetsteamet er etter den første datainnsamlingen vi foretok, delt slik at en egen enhet, plassert i stab hos Trafikksjefen, skal arbeide særskilt med forvaltningssaker. Dette kommer vi tilbake til i den særskilte omtalen av Region nord og Øst.

dette bidrar til å styrke trafikksikkerhetskompetansen ute i distriktene. Samtidig kan forskjellig fysisk plassering til bidra til at medarbeiderne fra regionvegkontoret ikke i like stor grad får møteplasser for å drøfte trafikksikkerhetsarbeidet. Selv om kommunikasjon er fullt mulig gjennom telefon og e- post, fører ikke medarbeiderne spontane samtaler ”på gangen”.

Regionens involvering av distriktene ser i betydelig grad ut til å foregå gjennom tverrfaglige fora. Team trafikksikring er sammensatt av medarbeidere fra region og distrikt, skal samordne trafikksikkerhetsarbeidet i regionen og blir også i noen grad trukket inn i arbeidet med regionens handlingsprogram. At Team trafikksikring ledes av en medarbeider i Bergen distrikt kan være en indikasjon på at en betydelig del av trafikksikkerhetskompetansen i Region vest finnes ute i distriktene. Relativt høye ambisjoner om tverrfaglig samarbeid og samordning av trafikksikkerhetsarbeidet i hele regionen, kombinert med en svært spredt plassering av medarbeiderne på regionnivå, kan være noe av bakgrunnen for at Region vest har en lang rekke arbeidsgrupper og nettverk som går på kryss og tvers av den formelle organisasjonen. Disse gruppene er satt sammen av trafikksikkerhetsmedarbeidere under ledernivå, og sammensetningen kan bidra til å gjøre det vanskelig gruppene å fungere som en direkte premissleverandør inn til den formelle styringslinjen⁴³. Utvikling av en felles overordnet trafikksikkerhetspolicy på regionnivå kan være utfordrende under slike forhold. Spredt plassering av trafikksikkerhetskompetanse og involvering av distriktene gjennom nettverk som i begrenset grad er premissleverandører inn til den formelle styringslinjen, er således organisatoriske kjennetegn som peker i retning av at distriktene i Region vest i betydelig grad er delegert et trafikksikkerhetsansvar i Region vest.

I Region sør skal Trafikksikkerhetsgruppa (tilsvarende team) samordne trafikksikkerhetsarbeidet i regionen. I Region sør er fem av de sju medarbeiderne i Trafikksikkerhetsgruppa fysisk plassert i et distrikt, selv om de er ansatt ved regionvegkontoret. For å understreke trafikksikkerhetsarbeidets tverrgående funksjon har Region sør, i motsetning til de fleste andre regionene, valgt å plassere distriktenes TS-koordinatorer i Plan og forvaltning. Likevel opplever distriktenes trafikksikkerhetsmedarbeidere at det er vanskelig å få til et samordnet trafikksikkerhetsarbeid. Også i denne regionen blir det framholdt at det kan være et spenningsforhold mellom det som oppfattes som trafikksikkerhetsarbeid på den ene siden og ”veg-fag” på den andre. Det blir også gitt uttrykk for en viss uklarhet i forholdet mellom ”fag” og myndighetsfunksjoner i trafikksikkerhetsarbeidet.

Som i Region vest, legger Region sør vekt på samordnende nettverk på tvers av den formelle organisasjonsinndelingen. Nettverkene skal fremme samordning, helhet og integrering av trafikksikkerhet i hele organisasjonen. Det overordnede Nullvisjonsforum, med representanter fra både region og distrikt, skal samordne arbeidet mellom distriktene og mellom region og distrikt. Det ser ut til at forumet i sør opplever at de har et ansvar for å være pådriver for at dette området blir godt ivarettatt i hele organisasjonen. Som i andre regioner, har ikke nettverkene formell beslutningskompetanse. Det blir likevel gitt uttrykk for at nettverkene har stor innflytelse på trafikksikkerhetsarbeidet. Disse organisatoriske kjennetegnene

⁴³ Se også avsnitt 4.3.1 for en beskrivelse av hvordan trafikksikkerhetsmedarbeidere i Region nord blir betegnet som en ”menighet”.

peker således i retning av at regionvegkontoret har etablert seg som en viktig premissleverandør i trafikksikkerhetsarbeidet også i forholdet til distriktene.

Region øst ser ut til å ha gitt *distriktene* et større ansvar for utviklingen av trafikksikkerhetspolicy, mens de av regionens medarbeidere som arbeider med trafikksikkerhet i større grad har rene saksbehandlingsoppgaver. Det synes også som Region øst i større grad enn for de andre regionene ønsker å strømlinjeforme organisasjonsinndelingen klart etter *budsjettansvar*.

Som i de andre regionene består regionalt forum for trafikksikkerhet i Region øst av representanter fra regionen og distriktene. I øst er det lagt stor vekt på at forumet skal bestå av medarbeidere på ledernivå og det ledes av Trafikksjefen. Slik blir Regionalt forum for trafikksikkerhet en direkte premissleverandør inn til den formelle styringslinjen og vil ha mulighet til å være det koordinerende og samordnende leddet i det overordnede trafikksikkerhetsarbeidet i regionen. Denne samordningsformen, sammen med klart budsjettansvar, klare styringslinjer og skille mellom myndighet og operativt arbeid, synes å ytterligere understreke distriktenes relativt selvstendige stilling i Region øst og regionvegkontoret som regionvegsejens apparat (Se Statens vegvesen 2002:8).

4.4.2 Har regionenes vertikale organisering betydning for trafikksikkerhetsarbeidet?

Vertikal spesialisering handler om grad av delegering av faglig myndighet mellom ulike organisasjonsnivå. Jo flere samordnende ordninger som finnes mellom ulike nivå i organisasjonen, jo mindre vertikalt spesialisert er organisasjonen, se kapittel 1.2.1.

Gjennomgangen foran viste at:

- Region nord later til å ha et sterkt regionnivå, og regionvegkontoret spiller en samordnende og utviklende rolle i trafikksikkerhetsarbeidet. Samordning av distriktene foregår både gjennom linja og gjennom TS-forum.
- I Region midt kan det se ut til at regionnivået ikke helt har funnet sin form, noe som bidrar til at regionen i liten grad samordner distriktene eller utvikler en felles policy som binder regionen og de ulike distriktene sammen.
- I Region vest kan det se ut til at distriktene har vel så mye trafikksikkerhetskompetanse som regionvegkontoret har. Regionens involvering av distriktene foregår i stor grad gjennom tverrfaglige fora som ikke fungerer som en direkte premissleverandør inn til linjeorganisasjonen.
- I Region sør later regionnivået til å være en viktig premissleverandør i TS-arbeidet, og at regionen aktivt bruker Nullvisjonsforum i dette. Forumet opplever at de har en viktig rolle i å være en pådriver i trafikksikkerhetsarbeidet.
- I Region øst ser det ut til at kombinasjonen av klare skiller mellom myndighet og operativt arbeid samt budsjettansvar har bidratt til at distriktene har fått en relativt selvstendig stilling og at regionnivået i liten grad er drivende i utviklingen av trafikksikkerhetsarbeidet.

Sør og nord ser altså ut til å være vertikalt samordnet (regionvegkontoret samordner distriktene), mens øst, vest og midt ser ut til å være mer vertikalt spesialisert (distriktene har større grad av selvstendighet). Hvis vi sammenlikner dette med hvordan regionene hadde organisert seg *horisontalt* (se avsnitt 4.2), ser vi at de regionene som hadde *lite* samordning horisontalt (lite faglig samordning på regionvegkontoret) samtidig er vertikalt spesialisert (øst og midt). To av de regionene som legger vekt på samordning horisontalt er samtidig vertikalt samordnet (nord og sør). Figur 4.2 illustrerer dette.

Figur 4.2: Grav av vertikal og horisontal samordning⁴⁴. Ulike regioner.

	Lite samordning horisontalt	Samordning horisontalt
Lite samordning vertikalt	midt øst	(vest)
Samordning vertikalt		sør (nord)

TØI-rapport 831/2006

Organiseringen av trafikksikkerhetsarbeidet i vest tyder på at distriktene har en relativt sterk posisjon. Vi har tolket det slik at regionvegkontoret dermed har en mindre styrende og samordnende rolle overfor distriktene. Vi har ikke hatt anledning til å studere Region vest i detalj. En slik studie *kunne* selvsagt ha avdekket at regionen til tross for slike organisatoriske kjennetegn likevel er samordnet mellom region og distrikt. Med den plasseringen av trafikksikkerhetsmedarbeidere som Region vest har, vil en nærliggende tolkning da være at samordningen og påvirkningen skjer fra distriktsnivå til region og ikke omvendt slik vi her har definert vertikal samordning. Vi har derfor valgt å plassere Region vest som lite samordning vertikalt. Region vest ser imidlertid ut til å ha høy grad av faglig (horisontal) samordning.

For de øvrige regionene er det sammenfall mellom horisontal og vertikal samordning. Særlig Region sør har mye samordning både på regionvegkontoret og mellom region og distrikt. Midt og øst har lite samordning langs begge dimensjonene. I kapittel 4.2.3 konkluderte vi med at regioner som er relativt like på faglig samordning på regionnivå, er forskjellige når vi studerer resultatindikatorene i handlingsprogrammet. Det så heller ikke ut til å være samvariasjon mellom samordning og score på indikatorer som trafikksikkerhetsrelatert kompetansebygging og uttelling på FoU-midler. Det så derfor ut til at vi må lete etter andre forklaringer på forskjellene i regionenes uttelling på disse indikatorene enn grad av faglig spesialisering og samordning på regionnivå.

I og med at regionene ser ut til å plasseres seg likt på samordning mellom region og distrikt (vertikalt) og på faglig samordning (horisontalt), kan vi altså konkludere på samme måte også når det gjelder den vertikale spesialiseringen og samordningen.

⁴⁴ Samordning innebærer at den trafikksikkerhetsrelaterte virksomheten til organisatoriske enheter på samme (horisontalt) eller ulike (vertikalt) nivå i stor grad blir styrt av trafikksikkerhetsmedarbeidere på regionvegkontoret og/eller gjennom ulike TS- fora.

Et høyt aktivitetsnivå overfor eksterne aktører ser ut til å opptre sammen med samordning mellom region og distrikt. Når det gjelder score på ulike måleparametere i handlingsprogrammet, for eksempel reduksjon i antall drepte og hardt skadde, ser det ikke ut til å være noen sammenheng med regionens vekt på samordning mellom region og distrikt. Den eneste indikatoren som nord og sør (som begge har høy vertikal samordning) scorer relativt likt på, er andelen av midler til trafikant og kjøretøy som er avsatt til trafikksikkerhetstiltak. Av framstillinga i kapittel 3.4.2 vet vi at Region sør begrunner denne lave andelen med nedbemanningskrav. En slik begrunnelse har ikke Region nord.

4.5 Nærmere om vertikal organisering i nord og øst

4.5.1 Forholdet til Vegdirektoratet

I tillegg til de organisatoriske kjennetegnene vi har trukket fram for alle fem regioner vil vi her også komme nærmere inn på forholdet til Vegdirektoratet. Vi vil derfor først komme med noen generelle betraktninger om forholdet mellom direktoratet, region og distrikt, før vi går nærmere inn på den vertikale organiseringen i henholdsvis nord og øst.

Regionenes forhold til Vegdirektoratet ble drøftet på møtet med regionenes TS-koordinatorer 15. september 2005. TS-koordinatorene mente at kontaktmønsteret mellom Vegdirektoratet og henholdsvis region og distrikt på trafikksikkerhets-spørsmål, samt hvilke fagmiljø og fagpersoner i Vegdirektoratet som regionene og distriktene konsulterer formelt og uformelt i trafikksikkerhetsarbeidet, var viktige momenter. For det første kan forholdet mellom regioner og distrikter på den ene siden, og Vegdirektoratet på den andre, ha innvirkning på hvordan regionene oppfatter sin rolle i forhold til distriktene. For det andre trakk TS-koordinatorene fram at distriktenes organisering er mer sammenfallende med oppgavefordelingen i Vegdirektoratet enn i regionene.

Organiseringen av Vegdirektoratet og regionenes rutiner for kontakt

Vegdirektoratet er delt i fire avdelinger: Utbygging, Veg- og trafikk, Teknologi samt Administrasjon (se organisasjonskart i figur 2.2, kapittel 2.2.2). Veg- og trafikkavdelingen har ansvar for trafikksikkerhetsarbeid og alle oppgaver relatert til trafikant og kjøretøy. Veg- og trafikkavdelingen er delt inn i 6 seksjoner: Stab, Veg- og ferjeforvaltning, Kjøretøy, Trafikant, System og Trafikksikkerhet. I Vegdirektoratet er dermed både Trafikksikkerhet, Vegforvaltning, Trafikant og Kjøretøy skilt, en løsning som ikke er valgt i noen av regionene. I likhet med regionenes organisering skal alle enheter i etaten ivareta hensynet til sikkerhet innenfor sitt felt, slik at trafikksikkerhet blir integrert i alt arbeid direktoratet utfører.

TS-koordinatorene synes stort sett det er klart hvem i Vegdirektoratet som har beslutningskompetanse, og de føler at regionen får avklart saker med direktoratet på en grei måte⁴⁵. Mesteparten av koordinatorenes kontakt er med ledelsen i Trafikkavdelingen. Sakene varierer fra praktiske, oppklarende spørsmål til Straks-

⁴⁵ Dette avsnittet baserer seg på skriftlige svar fra TS-koordinatorene på møtet i VD 15. september 2005.

ulykkesregisteret og ATK. I noen regioner tar også de andre medlemmene i trafikksikkerhetsteamene/seksjonene kontakt med Vegdirektoratet, mens i andre regioner er det hovedsakelig lederne, i tillegg til TS-koordinator, som tar kontakt. To regioner mener de hovedsakelig har kontakt av formell art med Vegdirektoratet mens tre regioner mener at kontakten hovedsakelig er av uformell art.

Forholdet mellom Vegdirektoratet, regionene og distriktene

Fagenhetene er mer oppdelt i Vegdirektoratet enn i regionene. På møtet 15. september ble det hevdet at splittingen av fagområder i Vegdirektoratet virker negativt inn på den faglige kontakten mellom Vegdirektoratet og regionen, og at dette kan hemme trafikksikkerhetsarbeidet. Det vist til eksempler på sprik i de faglige vurderingene mellom blant annet Utbyggingsavdelingen og trafikksikkerhetsseksjonen.

Manglende samordning fra Vegdirektoratets side i utøvelsen av trafikksikkerhetsarbeidet blir også trukket fram som et problem. Det blir hevdet at de beste fagfolkene i Statens vegvesen er spredd utover landet, og dette gjør samordning vanskeligere. Det hevdes også at det er mindre kontakt mellom de ulike regionene nå enn det var før omorganiseringen. Manglende samordning skyver problemer som i utgangspunktet burde vært løst i Vegdirektoratet, over på regionene.

Distriktene har i større grad enn regionene splittet opp veg, trafikant og kjøretøy, og har således en organisasjonsløsning som er mer lik Vegdirektoratet enn hva regionene har. I tillegg hevdes det at både Vegdirektoratet og distriktene er mer fagorienterte enn regionene, som har en mer samordnende rolle. Dermed framstår distriktene mer lik Vegdirektoratet enn regionene. Likheten mellom Vegdirektoratet og distriktene skal i følge enkelte ha ført til at en del kontakt foregår utenom linjeorganisasjonen, direkte mellom Vegdirektoratet og distrikt. Dette skal ha medvirket til at regionene får en noe uklar posisjon, siden både de og Vegdirektoratet skal virke samordnende, mens distriktene har et operativt ansvar.

I tillegg blir det påpekt at det etter omorganiseringen skulle etableres faglige kontaktpersoner på regionalt nivå, og at kompetanse skulle føres ut fra direktoratet. Det blir imidlertid stilt spørsmål ved om dette har skjedd i tilstrekkelig grad.

4.5.2 Vertikal organisering i Region nord

Distriktene i Region nord

De seks distriktene i Region nord er overveiende likt organisert, med en plan- og byggherreseksjon samt en seksjon for trafikk- og vegforvaltning. Den eneste forskjellen i organiseringen av distriktene i Region nord er, så vidt vi har forstått det, at i Midtre Hålogaland er distriktets TS-koordinator plassert i en stabsfunksjon, mens i de andre distriktene er koordinatoren plassert under seksjon for Trafikk- og vegforvaltning.

I dybdeintervjuene gir informantene generelt uttrykk for at det ikke er store problemer forbundet med organiseringen av distriktene. En informant uttalte at det ikke er organisering som har betydning for jobben som skal bli gjort i distriktet. I

små distrikt vil folk uansett snakke sammen. Denne personen opplever også at alle i distriktet er opptatt av trafikksikkerhet, uansett hvilket fagområde de jobbet med.

Distriktene som er opprettet i regionen i 2003 følger ikke fylkesgrensene, og det ser ut til at region nord har lagt vekt på å bryte ned gamle grenser. En informant framhever at dette bidrar til at de får bukt med en del av de gamle kulturforskjellene. Han mener det er en stor fordel med en ledergruppe hvor ingen distriktssjefer er låst fast i den gamle geografien eller arver fastlåste roller. En annen informant sier det er høyt under taket i ledergruppa i distriktet han arbeider i og at det ikke foregår noen maktkamp.

Organisering av Trafikkstasjonene

Trafikkstasjonene i Region nord har integrert trafikant og kjøretøy. Stasjonene drives uten formell felles overordnet ledelse plassert på stasjonene, men det er utnevnt to fagkoordinatorer på hver stasjon. Begrunnelsen er målsettingen om en flat struktur, og at det ikke skal være et fjerde ledelsesnivå. Generelt synes intervjuobjektene at ordningen fungerer bra. En informant framhever også at det virker som de ansatte har ”blomstret opp” under det økte ansvaret.

Plassering av trafikksikkerhetskompetanse

Mange av informantene mener at en stor del av trafikksikkerhetskompetansen i nord er plassert på regionvegkontoret. En informant sier at medarbeiderne på regionvegkontoret på mange måter har en bredere kompetanse enn det distriktene har. En annen informant sier at siden kompetansen tidligere var samlet på tre fylker, mens den nå er delt mellom ett regionvegkontor og seks distrikt, blir det ikke like stor kompetanse i alle distrikt. Derfor kan det, etter hans mening, være behov for å høyne den generelle trafikksikkerhetskompetansen i Region nord. Også en tredje informant viser til at små distrikter ikke kan ha komplett kompetanse og at regionen og de ulike distriktene må hjelpe hverandre. Siden distriktene også ser dette selv, blir det i liten grad noen kompetansestrid mellom region og distrikt, hevdes han. Endelig mener en fjerde informant at selv om spisskompetansen er på regionvegkontoret, er kompetansen hos medarbeiderne ute i distriktene jevnt over god, selv om medarbeidere i distriktene har mer ”allroundkompetanse” sammenliknet med spesialistkompetansen til medarbeiderne på regionvegkontoret.

Regionvegkontoret arbeider først og fremst overordnet analyse, statistikk og ulykkesgransking. I tillegg har regionvegkontoret spisskompetanse på holdnings- og skapende arbeid og god evne til å foreslå nye tiltak, hevdes det. Distriktene har en del operativ trafikksikkerhetskompetanse, først og fremst innen fagområdene trafikant og kjøretøy på trafikkstasjonene. Ett av intervjuobjektene fra Salten distrikt framhever også at dette distriktet hadde arvet mange medarbeidere fra Nordland vegkontor. Andre distrikt har i større grad måttet bygge opp ny kompetanse.

TS-koordinator i distriktet

I Region nord er det utnevnt en TS-koordinator i hvert distrikt. Distriktskoordinatoren skal samordne og være en pådriver i trafikksikkerhetsarbeidet i sitt distrikt. I tillegg skal han ivareta noen enkeltoppgaver, blant annet arrangere trafikksikkerhetsmesser.

TS-koordinatorene har ytret et sterkt ønske om at alle TS-koordinatorene bør plasseres i en stabsfunksjon hos distriktssjefen, som i Midtre Hålogaland. TS-koordinatorene mener at en slik plassering ville synliggjøre trafikksikkerhetsarbeidet i hele organisasjonen, uten at linjeansvaret blir satt ut av funksjon. Ett av intervjuobjektene hevder at når TS-koordinatorene er plassert i Trafikant og kjøretøysseksjonen, som hovedsakelig arbeider mot trafikkstasjonene, har man samtidig avgrenset trafikksikkerhet til som noe som foregår der. Hvis man derimot hadde lagt TS-koordinatoren i en stabsfunksjon, ville han hatt et bein i begge leire.

En annen informant påpeker at TS-koordinatorene i distriktene i liten grad har kontakt mot utbyggingssiden. I et par distrikt er det imidlertid mer samarbeid, blant annet i Midtre Hålogaland. I Alta distrikt deltar TS-koordinatoren i et felles lederforum som møtes 4-6 ganger per år. Det gir koordinatoren større mulighet til å komme med innspill i vegsaker. Endelig mener en tredje informant at hvis TS-koordinatoren hadde vært plassert i en stabsfunksjon, ville dette forebygget at TS-koordinatorene blir sett på som medlemmer av en slags menighet, og trafikksikkerhetshensyn ville i større grad ha dryppet ned i hele organisasjonen.

Fra *ledelsens* side har man imidlertid konkludert med at distriktssjefene selv skal bestemme hvordan dette skal organiseres. Regionvegsjefen har lagt vekt på at koordinatoren uansett skal jobbe på tvers av seksjonsinndelingen. En informant uttaler at det som egentlig er problemet, er måten man jobber sammen på, ikke hvilken boks man er plassert i. Det viktigste er derfor at TS-koordinatorene får autoritet internt. Sammen med distriktsledelsen skal koordinatoren være "limet" i organisasjonen. En annen av lederne vi intervjuet er også enig i at det ikke er organisatorisk plassering som har betydning for jobben. Han sier at ledermøtet i distriktet gjerne tar for seg økonomirapportering og prosjektgjennomgang og at det ville vært sløsing med tid hvis TS-koordinatoren skulle sitte og høre på dette. Informanten sier videre at TS-koordinatoren ikke ville uttalt seg med mer pondus i distriktet hvis han fikk stabsfunksjon, for alle i organisasjonen vet hva koordinatoren står for og hva hans rolle er.

Til tross for uenigheten om den organisatoriske plasseringen av TS-koordinatoren, synes det å være enighet om at distriktenes TS-koordinatorene har en relativt sterk posisjon, og at distriktssjefene lytter til de rådene som kommer derfra.

Forholdet mellom region og distrikt

En informant påpeker at et sterkt regionnivå er en naturlig konsekvens av at distriktene i nord er små. En annen informant mener likevel at distriktene står ganske fritt når det gjelder valg av arbeidsmåter, metoder og vektlegging i trafikksikkerhetsarbeidet og at regionen først og fremst styrer distriktene når det gjelder ressursbruken.

To informanter mener at nord har *både* et sterkt region- og distriktsnivå. Disse framhever at nord har et bra samspill mellom region og distrikt og at det er etablert en felles forståelse for de ulike rollene. Distriktene fronter utad, mens regionen fungerer som en støtte. Spesielt på investeringsiden opplever den ene informanten at distriktene er sterke.

De informantene som mener at regionnivået i nord er sterkt, oppfatter ikke dette som noe negativt. To informanter mener at det er aksept i organisasjonen for at regionnivået er sterkt involvert i mye av det som skjer i distriktene. Styringen fra

regionens side bidrar til å gjøre distriktene dyktigere og mer selvgående, hevder den ene. Den andre understreker at det ikke er slik at regionen skal overkjøre distriktene, men at distriktene skal være bevisst på hvilke roller de har.

Prioriteringer innenfor trafikant og kjøretøy foregår først og fremst i *regionledermøtet*, ikke i *TS-forum* eller i distriktene. Prioriteringen av tiltak foregår gjerne ved at distriktene utarbeider sin ”ønskeliste”, deretter kommer TS-forumet med sitt syn, før ledelsen foretar de endelige prioriteringene, hevdes det.

TS-forum sitt fokus på operative oppgaver og kampanjevirkosomhet kan ha bidratt til at forumet i begrenset grad involverer distriktene i mer strategisk trafikksikkerhetsarbeid. Et intervjuobjekt uttrykker dette slik:

”TS-forum prøver å koordinere oss litt, få oss til å gå litt i takt på litt større ting, og så har de noen større fokusområder. Men det galt å si at TS-forum er paraplyen over alt, og at det de ikke er opptatt av ikke er verdt å tenke på innen trafikksikkerhet. Det blir helt feil.”

En annen informant mener allikevel at til tross for forumets kampanjefokus, foregår det meste av involveringen av distriktene i trafikksikkerhetsarbeidet likevel gjennom TS-forum.

Involvering av distriktene i arbeidet med handlingsprogrammet

Distriktene ble involvert i arbeidet med handlingsprogrammet gjennom regionledermøtet og noe gjennom TS-forum. I tillegg ble det satt ned arbeidsgrupper på ulike temaområder med representanter fra region og distrikt. Arbeidsgruppene utarbeidet dokumenter til ledermøtet som til slutt fattet den endelige beslutningen om hvordan satsingen skulle være i handlingsprogrammet.

Det er i hovedsak regionkontoret som utarbeider handlingsprogrammet. En informant mener at intensjonen var å få til en demokratisk og inkluderende prosess, men at han ikke ser noe poeng i at distriktene blir involvert enda mer. En annen informant erkjenner at fagfolk som driver med operativ virksomhet ute i distriktene kan føle at de ikke er blitt tilstrekkelig involvert. Det er en utfordring å klare å involvere distriktene nok, hevder denne informanten. Denne informanten mener allikevel at prioriteringene har blitt godt forankret hos distriktssjefene. Endelig sier en tredje at selv om dette er en toveisprosess, føler nok mange distrikter at mye ble låst på grunn av bindinger i kontrakter, faste kostnader og sentrale føringer.

Region nord og Vegdirektoratet

Ingen av dem vi snakket med i Region nord opplever Vegdirektoratets organisering som problematisk. Regionen tar kontakten med Vegdirektoratet først og fremst for å få for avklaringer på ulike fagspørsmål. En informant mener det er en klar fordel å være kjent i Vegdirektoratet, ha personlige kontakter og vite hvor man skal ta henvende seg. En annen sier at han har inntrykk av at Vegdirektoratet har en mer anonym rolle nå, sammenliknet med i gammel organisasjon.

Flere informanter mener at Region nord har tradisjon for å være selvstyrt. Regionen er ikke ”de første som springer til Vegdirektoratet”. Medarbeiderne i Region nord tar hovedsakelig kontakt med Vegdirektoratet for konkrete avklaringer innenfor spesifikke fagområder. Generelt er det ikke mye kontakt mellom regionen og direktoratet. Intervjuobjektene lot ikke til å oppfatte dette som problematisk.

Intervjuene etterlot også inntrykk av at det er lite direkte kontakt mellom distriktene og Vegdirektoratet. Den kontakten som foregår later til å være relatert til spesielle faglige spørsmål, eller hastesaker. I tillegg deltar en del medarbeidere i distriktene i prosjektgrupper i regi av Vegdirektoratet. Verken region eller distriktene oppfatter denne kontakten som noe problem. En medarbeider på regionvegkontoret sier at i spesielle faglige spørsmål er det greit at medarbeidere i distriktene tar direkte kontakt med Vegdirektoratet, men han har understreket at den personen på regionvegkontoret som er koordinator på området samtidig skal informeres. Dette fungerer bra, mener han.

4.5.3 Vertikal organisering i Region øst

Distriktene i Region øst

Distriktene i Region øst er svært forskjellige organisert. Intervjuobjektene gir stort sett uttrykk for at de finner disse forskjellene naturlige, både fordi det er så store forskjeller i størrelse på distriktene, og fordi de står overfor ulike problemstillinger. Som ett av intervjuobjektene sier, er det ingen andre regioner som har så store ulikheter internt som øst, og hvis man skulle hatt en mer lik organisering, måtte man også hatt mer like distrikt. Det ideelle hadde likevel vært om distriktene kunne vært organisert likt, mener en annen.

En informant ser både positive og negative sider ved at distriktene er forskjellige. På den ene siden bidrar ulikheten til at noen distrikt krever mer oppfølging enn andre og at ikke alle kan styres likt fra regionens side. Samtidig kan det være en fordel at distrikt kan utvikle spisskompetanse og hjelpe små distrikt. Dette gjelder kanskje spesielt trafikkstasjonene. Hvis alle stasjonene hadde hatt jevn størrelse ville det vært mindre rom for å utvikle spesialister.

En annen informant mener at de store forskjellene bidrar til en skjevhet i trafikksikkerhetsarbeidet. Han mener trafikksikkerhet blir tatt alvorlig og satset på i de store distriktene. I de små distriktene blir nok også trafikksikkerhet tatt på alvor, men spesialistkompetansen mangler, hevder han. Resultatet blir at disse distriktene blir veldig sårbare, med innslag av ”innavl”, og ”verdensmestertenking”. I tillegg hevder han at siden det er for lite kontakt på tvers, får medarbeiderne i disse distriktene ingen andre å måle seg mot. Også en tredje framhever at de små distriktene mangler spesialistkompetanse.

Organisering av distriktene i forhold til gammel organisasjon

I Region øst er noen av de tidligere fylkesvegkontorene blitt splittet opp i flere distrikt (Oppland, Hedmark og deler av Akershus), ett distrikt er identisk med det tidligere fylkesvegkontoret (Østfold), og ett distrikt er enda større enn det gamle fylkesvegkontoret (Stor-Oslo omfatter deler av tidligere Akershus) (Region øst 2005b).

Ett av intervjuobjektene framhever at utgangspunktet for distriktsinndelingen var å etablere naturlige enheter, med regionale sentra innenfor hvert distrikt og med et høvelig antall kommuner. En annen informant sier at i det som er blitt Stor-Oslo, var det behov for samordning over kommunegrensene, noe som hadde vært et savn i gammel organisasjon. Å slå sammen hele Akershus og Oslo til ett distrikt, ville gitt et for stort distrikt. Derfor valgte man å skille ut Romerike. Denne informanten mener dette er en rar løsning, siden Nordre Romerike er landlig mens i sør

er det by. Man fant ikke noen god måte å dele Østfold på, mens man kunne dele Oppland og Hedmark. En informant mener at Østfold som gikk direkte fra å være vegkontor til å bli distrikt, har hatt problemer med at rollene, men ikke grensene, ble forandret over natten. Distriktet skal derfor til en viss grad ha fortsatt i sine gamle rutiner.

Noen hevder at distriktsinndelingen bidro til et noe konfliktfylt forhold mellom distrikt og region i begynnelsen, men at dette har bedret seg etter hvert som det er blitt større klarhet i rollene. En informant uttaler at det nok er flere som føler at de har mistet makt, sammenliknet med det de hadde i den gamle organisasjonen.

Organisering av Trafikkstasjonene

Region øst har også en svært forskjelligartet organisering av trafikkstasjonene. I Stor-Oslo og Romerike er veg, trafikant og kjøretøy delt på ulike stasjoner. Østerdalen har en trafikkstasjon som har integrert både veg, trafikant og kjøretøy.

I planen for ny trafikkstasjonsstruktur⁴⁶ ble det lagt til grunn et prinsipp om at veg, trafikant og kjøretøy kunne deles der det var hensiktsmessig. Det later til at regionvegledelsen så mulighet for spesialisering på store stasjoner. På små stasjoner er det derimot ikke mulig å spesialisere i like stor grad. En informant mener at effektivisering var en viktig beveggrunn for spesialisering, men at det er vanskelig, for ikke å si umulig, å dokumentere effektiviseringsgevinster. Han sier også at tiltaket ikke ble møtt med noen stor entusiasme, og at de som identifiserer seg som trafikksikkerhetsfolk, hadde større faglig bredde da de jobbet på begge områder.

Plassering av trafikksikkerhetskompetanse

Mange av informantene hevder at mye av trafikksikkerhetskompetansen i Region øst finnes ute i distriktene. Flere av intervjuobjektene vektla imidlertid at dette først og fremst er spesialistkompetanse hos medarbeidere i de store distriktene. Ett av intervjuobjektene mener at regionvegkontoret er avhengig av å bruke den beste kompetansen i distriktene. En annen informant mener imidlertid at spesialkompetansen som sitter rundt i distriktene kunne vært bedre utnyttet og etterlyste samtidig mer ressurser på regionvegkontoret.

Noen hevder at de små distriktene har liten trafikksikkerhetskompetanse. Dette gjør at disse distriktene må arbeide mer tverrfaglig, samtidig som de blir avhengige av enkeltpersoner. De små distriktene må derfor bruke spesialkompetanse på Ressursavdelingen, og det var også hensikten med omorganiseringen. Ressursavdelingen kunne imidlertid blitt sterkere hvis de største distriktene hadde avgitt mer av spesialistkompetansen sin til dem, hevder enkelte.

Noen av intervjuobjektene fra regionvegkontoret mente imidlertid at trafikksikkerhetskompetanse finnes både i Veg- og trafikkavdelingen, i Ressurs og i flere distrikter. Kompetansen på Veg- og trafikkavdelingen gjelder i første rekke ressursfordeling, strategi og policyutvikling. En trekker spesielt fram Ressursavdelingens kompetanse.

⁴⁶ Som et ledd i effektiviseringen av Vegvesenet ble det i arbeidet med Handlingsprogrammet for 2006- 2009 fremsatt krav om at regionvegkontorene skulle effektivisere tjenestetilbud og tjenestestruktur innenfor områdene trafikant og kjøretøy (Statens vegvesen 2004:11). Regionene skulle selv komme med forslag om ny trafikkstasjonsstruktur.

TS-koordinator i distriktene

Noen distrikt har utnevnt TS-koordinator mens andre ikke har gjort det. I alle fall i Gudbrandsdal og Østfold distrikt er det en medarbeider som har funksjon som TS-koordinator. I Stor-Oslo skal en seksjonsleder ha trafikksikkerhetsansvar på tvers.

Ett av intervjuobjektene mener at regionvegkontoret i 2003 stilte krav om at hvert distrikt skulle ha en TS-koordinator. To intervjuobjekter fra regionvegkontoret mener derimot at regionvegkontoret ikke har stilt noe slikt krav. Regionvegkontoret har heller ikke kommet med retningslinjer for hva en slik funksjon skal innebære. En av disse informantene har ikke tro på at TS-koordinatoren kan fungere som noen slags ”vaktbikkje” for trafikksikkerhet i distriktet, for ”trafikksikkerhet bør ikke bli begrenset til å være én organisasjonsenhets ansvar”.

Ingen av representantene fra regionvegkontoret synes å oppfatte det som noe stort problem at distriktskontorene har valgt å løse dette forskjellig. En hevder at dette har sammenheng med at mange distriktssjefer selv har en bakgrunn innenfor trafikksikkerhet, og derfor vil forsøke å gjøre store deler av dette selv. Så lenge distriktssjefen selv tar et trafikksikkerhetsansvar, er ikke koordinatorfunksjonen så viktig. Regionvegsjefen har også gitt uttrykk for at dette er distriktssjefen sitt ansvar, og har ikke planer om å pålegge dem å opprette en TS-koordinatorfunksjon. Distriktssjefene må selv få bestemme hvordan de vil bruke organisasjonen.

Forholdet mellom region og distrikt

På grunnlag av sammenlikningen av organiseringen i alle fem regioner hadde vi forventning at distriktene i Region øst hadde stor selvstendighet og innflytelse.

Flere av informantene mener at det er feil å si at distriktene er sterke, hvis det samtidig indikerer at regionen er svak. En medarbeider på regionvegkontoret uttaler at distriktssjefene nok heller vil mene at det generelt er for mye regional styring. En annen framhever at regionnivået er sterkt på ressursfordeling, strategi og policyutvikling, mens det finnes en del medarbeidere ute i distriktene som har vært med lenge, som kjenner systemene, og derfor har stor innflytelse.

Andre mener imidlertid at distriktene er sterke. En av disse sier at selv om distriktene har mistet noe myndighet gjennom omorganiseringen, er trafikksikkerhet er et område hvor distriktene fortsatt skal få være sterke. En annen mener at det først og fremst er de store distriktene som er sterke, siden de har mye kompetanse både generelt og på trafikksikkerhet. Denne informanten mener at mye ansvar og myndighet er lagt til distriktene. En tredje opplever at regionen ligger lavt i terrenget, og at avdelingene bør komme mer på banen. Han synes allikevel ikke at distriktene er sterkere enn de bør være og at Region øst har en hensiktsmessig arbeidsdeling. Problemet ligger i at regionen ikke bringer saker opp på regionledernivå.

Generelt fikk vi inntrykk av at uavhengig av om intervjuobjektene var enige i at Region øst har sterke distrikter eller ikke, var de overveiende positive til arbeidsdelingen mellom region og distrikt.

Linjeorganisasjon blir tillagt betydelig vekt når regionvegkontoret involverer distriktene. Regionvegsjefen legger vekt på distriktenes og distriktssjefens totalansvar. Det *regionale TS-forumet* blir i liten grad trukket fram av som et virke-

middel i samhandlingen mellom regionen og distriktene. En informant mener likevel at TS-forum kan bidra til at regionen får utnyttet den beste kompetansen i distriktene. Han får støtte fra en annen informant, som imidlertid mener at dette skjer i svært begrenset grad.

Involvering av distriktene i arbeidet med handlingsprogrammet

De fleste informantene i Region øst mener at *distriktene* gjør hovedtyngden av arbeidet med handlingsprogrammet, særlig på investeringssiden (post 30). I følge disse personene arbeider Strategistaben med mer overordnede spørsmål, mens det er distriktene som arbeider fram forslagene til de konkrete prioriteringene. Distriktenes forslag blir i liten grad endret av regionvegkontoret. Handlingsprogrammet blir dermed i stor grad en sammenstilling av distriktenes innspill. Samtidig må distriktene forholde seg til sentrale rammer og sentrale retningslinjer og tolke disse best mulig. Andre framhever at fordelingen på post 23, som omfatter trafikant og kjøretøy, i større grad er en regional prosess.

Ett av intervjuobjektene som er enig i at Veg- og trafikkavdelingen ved regionvegkontoret stort sett følger opp distriktenes forslag til ressursbruk og budsjettmessige prioriteringer i handlingsprogrammet, viser til at forslaget til handlingsprogram går fram og tilbake mellom region og distrikt. Dermed har regionen likevel stor betydning for distriktenes handlingsrom.

Region øst og Vegdirektoratet

Enkelte TS-koordinatorer fra andre regioner har påpekt⁴⁷ at distriktene og Vegdirektoratet ser ut til å være organisert mer likt enn regionnivået. Det skal i følge disse bidra til at Vegdirektoratet og distriktene har flere felles kontaktoverflater og at begge blir mer "operative" enn regionene. I Region øst er flere av dem vi snakket med kritiske til en slik framstilling. En av disse opplever heller ikke at Vegdirektoratet og distriktene er mer fagorienterte enn regionvegkontoret.

Mye av kontakten mellom regionvegkontoret og Vegdirektoratet betegnes som uformell. I følge en medarbeider har personlige relasjoner vel så stor betydning som formell organisering. Også en annen sier at han vet godt hvem han skal henvende seg til i Vegdirektoratet i trafikksikkerhetssaker. Ulik organisering ser ikke ut å ha betydning for kontakten mellom Region øst og Vegdirektoratet eller for trafikksikkerhetsarbeidet i regionen.

En informant trekker fram at det kan være dårlig kommunikasjon mellom de ulike seksjonene i Vegdirektoratet og at dette bidrar til treghet i systemet. Denne erfaringen dreide seg ikke spesielt om trafikksikkerhetsspørsmål. Vi har derfor ikke gått nærmere inn på dette.

Direkte kontakt mellom distriktene i øst og Vegdirektoratet

I Region øst er det ulike oppfatninger av hvorvidt det faktisk er direkte kontakt mellom distriktene og Vegdirektoratet og ulike syn på om en slik kontakt i tilfelle er problematisk. Mens flere ansatte på regionvegkontoret både opplever at det er mye direkte kontakt mellom distriktene og Vegdirektoratet og at dette er problematisk, er det delte meninger på distriktsnivå om det faktisk er slik kontakt eller ikke. Distriktene opplever ikke en eventuell slik kontakt som problematisk.

⁴⁷ Møte med TS-koordinatorer 15. september 2005.

Flere fra *regionvegkontoret* sier at selv om det heter seg at Vegdirektoratet ”ikke kjenner distriktene og vice versa”, er det ikke slik i praksis. Sett fra regionens side tar distriktene direkte kontakt med Vegdirektoratet i konkrete faglige spørsmål og personlig kjennskap spiller en stor rolle. Regionen opplever at Vegdirektoratet på sin side ut tar direkte kontakt med enkeltpersoner når de skal sette sammen såkalte spesialistgrupper eller nettverk med personer de vet kan fagområdene. Det er ikke alltid Vegdirektoratet informerer ledelsen om hvilken person de henter til slike oppgaver før avtale er inngått.

En forklarer denne kontakten med at gammel organisasjonskultur er vond å vende. Vedkommende får støtte fra en annen i at det antakelig er mer kontakt mellom distriktene og Vegdirektoratet i Region øst på grunn av den geografiske nærheten regionen har til Vegdirektoratet, og at dette særlig gjelder Stor-Oslo. En annen mener at direkte kontakt mellom distrikt og direktorat er mer utbredt for distrikt som er sammenfallende med tidligere fylkesvegkontor.

Flere på regionvegkontoret oppfatter den direkte kontakten mellom direktorat og distrikt som et problem. Regionvegkontoret skal gjentatte ganger ha tatt dette opp både med distriktene og med Vegdirektoratet.

I *distriktene* er det derimot delte meninger om hvorvidt det faktisk er direkte kontakt mellom distriktet og Vegdirektoratet. To medarbeidere i to ulike distrikt mener det nesten ikke er noe direkte kontakt mellom distriktet og Vegdirektoratet. Unntaket er at Vegdirektoratet kan ta opp konkrete faglige spørsmål eller at distriktet ber om konkrete faglige råd innen et smalt fagområde. Distriktene ser ikke denne typen kontakt som problematisk. En tredje, som også arbeider i et distrikt, har heller ikke oppfattet det slik at regionvegkontoret mener en slik kontakt er noe problem. Han ser på den direkte faglige kontakten mellom distriktene og Vegdirektoratet i konkrete faglige spørsmål som ganske naturlig, og mener det vil være meningsløst å gå via regionvegkontoret i faglige spørsmål man vet at man ikke vil få svar på der.

Til tross for at regionvegkontoret har tatt opp med distriktene at kontakten til Vegdirektoratet skal gå gjennom regionen, ser det altså ut til at region og distrikt har noe ulik oppfatning av hva som er ”upassende” kontakt. Det kan også være at regionen tror det er mer kontakt enn det som faktisk foregår, og at regionens oppfatning heller baserer seg på en ”organisatorisk myte” som stammer fra den gamle organisasjonsmodellen.

4.5.4 Sammenlikning av vertikal organisering i nord og øst, og gjennomføring av trafikksikkerhetsarbeidet

En nærmere gjennomgang av forholdet til distriktene i nord og øst styrket oppfatningen av at nord i større grad enn øst er *vertikalt samordnet*. I nord er det slik at i tillegg til at regionen ser ut til å spille en betydelig rolle i å samordne og utvikle policy, later det også til at mye av spisskompetansen på trafikksikkerhet er plassert på regionvegkontoret. Det ser også ut til å være relativt likeartede oppfatninger av og aksept for dette i organisasjonen. I øst har derimot de store distriktene betydelig kompetanse selv, og Veg- og trafikavdelingen ser ut til å mangle kapasitet til å drive særlig samordnende virksomhet mot distriktene.

I Region øst oppfattes det som problematisk at noen av distriktene i regionen er små og har begrenset trafikksikkerhetskompetanse. Dette ser ikke ut til å bli oppfattet som bekymringsfullt i nord. Når regionnivået er en sentral premissleverandør i trafikksikkerhetsarbeidet er det også mindre behov for at distriktene er selv-drevne på dette området. Det kan altså se ut til at organisasjonsmodellen som er valgt i øst er best tilpasset de store distriktene.

Forholdet til Vegdirektoratet er med på å forsterke inntrykket av regionvegkontoret i nord som en sterk og selvstendig aktør, mens øst i større grad oppfatter at det foregår en del direkte kontakt mellom direktoratet og distriktene. Dette kan imidlertid også ha sammenheng med at øst ser ut til å være mer opptatt av at kontakt ikke skal skje utenfor linja.

Bedre innsikt i nord og øst sin vertikale organisering har bekreftet det vi tidligere beskrev da alle fem regioner ble studert, og bidrar dermed ikke med ny forklaringskraft til regionenes uttelling på de indikatorene vi valgte for å sammenlikne regionenes trafikksikkerhetsarbeidet.

4.6 Organisering og inkorporering av trafikksikkerhets-hensyn

Gjennomgangen ovenfor har altså vist at forskjeller i det trafikksikkerhetsarbeidet regionene gjør i begrenset grad henger sammen med forskjeller i hvordan de har organisert arbeidet. Det ser altså ut til at det strukturelt- instrumentelle perspektivet har begrenset forklaringskraft i denne studien. Det er imidlertid bare fem enheter (fem regioner) som inngår i denne studien. Disse fem enhetene er svært forskjellige både i hvordan de har organisert trafikksikkerhetsarbeidet (uavhengig variabel) og i hvordan de gjennomfører trafikksikkerhetsarbeidet (avhengig variabel). Dette innebærer at vi har hatt begrenset mulighet til å holde organisatoriske variable utenfor analysen (definere disse som en konstant). Vi har derfor ikke hatt mulighet til å gjennomføre en tradisjonell komparativ studie ved å anvende forskjells- eller likhetsmetoden (se kapittel 1.2.3). Innenfor denne studiens rammer har vi heller ikke hatt mulighet til å kontrollere for andre variable, som personlige egenskaper eller særskilte kjennetegn ved regionen. Slike variable kan også være viktige forklaringsfaktorer for det trafikksikkerhetsarbeidet som gjennomføres i regionene.

Det ser allikevel ut til at de regionene som gjennomfører et godt trafikksikkerhetsarbeid samtidig har en del av de organisatoriske kjennetegnene vi antok ville være positive for trafikksikkerhetsarbeidet.

Region sør ser ut til å være den regionen som legger størst vekt på *samordning* av trafikksikkerhetsarbeidet både på regionvegkontoret og i de tilhørende distrikt. Sør var samtidig den regionen som hadde høyest uttelling på de såkalte ”øvrige indikatorer⁴⁸” for trafikksikkerhetsarbeid og høyest uttelling på investeringssiden i handlingsprogrammet. Den regionen som vektlegger *begge* typer samordning ser

⁴⁸ Dette er vektlegging av kompetanseutvikling, regionale utviklingsoppgaver, trafikksikkerhetsrettet FoU og andre trafikksikkerhetstiltak (hovedsakelig kampanjer og kontakt med øvrige aktører). Av disse tiltakene legger vi mest vekt på kompetanseutvikling og trafikksikkerhetsrettet FoU i sammenligningen mellom regionene (se kapittel 3.5)

altså ut til å få bedre resultater gjennom tiltak som inngår i den ”brede” definisjonen av trafikksikkerhetsarbeid (se kapittel 2.3) enn andre regioner.

Videre så vi at *Region øst* legger betydelig vekt på *faglig spesialisering* og på å ha trafikksikkerhetskompetanse plassert ute i distriktene og på Ressursavdelingen. Denne regionen var samtidig den eneste som oppnådde en høyere reduksjon i antallet drepte og hardt skadde enn det Vegdirektoratets regionale fordeling av det nasjonale måltallet skulle tilsi. Dette kan tyde på at Øst henter ut positive gevinster av sin faglige spesialisering. Samtidig etterlyser trafikksikkerhetsmedarbeidere i distriktene en noe mer aktiv samordnende rolle fra regionvegkontoret. Det kan tyde på at det være ytterligere gevinster å hente ut av mer samordning, innenfor den spesialiserte modellen som *Region øst* har valgt.

Region vest ser ut til å forsøke å få til *både* samordning og faglig spesialisering. Som nevnt i kapittel 1.2.1 er det mer krevende for en region som vektlegger spesialisering å samtidig få til høy grad av samordning. Det kan tenkes at den ambisiøse målsettingen i *Region vest* fører til at regionen får til begge deler litt ”halvvegs”. Hvis så er tilfelle, kan dette samtidig forklare at regionen på mange av indikatorene plasserer seg ”i midten” når vi sammenligner regionene.

Region nord scorer jevnt over lavere enn de øvrige regionene på alle de indikatorene vi har valgt å sammenligne regionene etter. Den regionen som på de fleste indikatorene ligner mest på nord, er *Region midt* (se tabell 3.7 i kapittel 3). Disse to regionene har imidlertid *forskjellige* organisatoriske kjennetegn.

Region midt ser ut til å vektlegge både faglig spesialisering og samordning i begrenset grad. Regionen har riktignok valgt å skille trafikant og kjøretøy fra trafikksikkerhet og vegforvaltning, men det ser ikke ut til at dette organisatoriske uttrykket for faglig spesialisering blir fulgt opp av en sterk faggruppetenking. *Region midt* legger også liten vekt på kompetansebygging. I tillegg ligger regionen godt under måltallet for reduksjon i antall drepte eller hardt skadde. *Midt* ser imidlertid ut til å prioritere trafikksikkerhet innen budsjetttramma for trafikant og kjøretøy, men scorer heller lavt de øvrige indikatorene vi har sammenlignet regionene etter. Den regionen som *verken* vektlegger samordning eller faglig spesialisering får altså dårligere resultater enn de regionene som enten satser på det ene eller det andre eller legger vekt på både spesialisering og samordning.

Region nord har opprettet et trafikksikkerhetsforum og har to TS- koordinatorene som ser ut til å ha betydelig innflytelse i organisasjonen og på arbeidet med handlingsprogrammet. Dette ser allikevel ikke ut til å ha noen stor effekt på de indikatorene vi har valgt å vurdere trafikksikkerhetsarbeidet etter. Nord er den regionen som har det største avviket mellom beregnet antall drepte eller hardt skadde og Vegdirektoratets fordeling av det nasjonale måltallet (44 prosents avvik). Nord er også den eneste regionen som i handlingsprogrammet eksplisitt sier at de prioriterer et annet transportpolitisk mål enn trafikksikkerhet. *Region nord* har gjennomført en rekke kampanjer rettet mot eller i samarbeid med eksterne aktører. Som nevnt i kapittel 2.3 er det imidlertid usikkert hvilken effekt slike tiltak har, og man kan derfor ikke sette likhetstegn mellom mange kampanjer og et godt trafikksikkerhetsarbeid. Nord har altså en rekke organisatoriske kjennetegn vi i utgangspunktet antok ville være positive, men scorer allikevel ikke særlig høyt på sentrale indikatorer for et godt trafikksikkerhetsarbeid. Vi må altså lete etter andre

forklaringsfaktorer på hvorfor Region nord har lav uttelling på en rekke av de indikatorene vi studerte.

4.6.1 Det kulturelt- institusjonelle perspektiv: Integrering av trafikksikkerhetshensyn

Vi vil nå se på om måten trafikksikkerhetshensyn er *integrert* på i de ulike regionene kan forklare mer av hvorfor regionene gjennomfører det trafikksikkerhetsarbeidet de gjør. Vi vil forsøke å klassifisere regionene etter hvorvidt de har integrert trafikksikkerhetshensyn som henholdsvis *dekopling*, *oversettelse* eller *virus* (se kapittel 1.2.2). Deretter vil vi vurdere hvordan integreringen av trafikksikkerhetshensyn kan påvirke trafikksikkerhetsarbeidet i regionen.

Integrering av trafikksikkerhetshensyn handler om organisasjonskultur. I studiet av alle fem regioner har vi ikke kunnet gå dypt ned i det. I sammenlikningen av alle fem regioner har vi derfor tolket integrering av trafikksikkerhetshensyn *til hvilken grad de medarbeiderne som er tillagt et særskilt trafikksikkerhetsansvar har kontakt med og innflytelse over øvrige aktiviteter i regionen.*

Selv om det ser ut til at de medarbeiderne som er definert som trafikksikkerhetsmedarbeidere ikke har mye kontakt med medarbeidere som utfører mer faglig rettet virksomhet, kan det allikevel være en sterk trafikksikkerhetsmentalitet hos de andre medarbeiderne i regionen. Dette får vi mulighet til å studere nærmere for nord og øst i neste avsnitt.

Hvis en region har *dekoplet* trafikksikkerhetshensyn er det naturlig å forvente at TS-koordinator og andre medarbeidere med trafikksikkerhetskompetanse i liten grad har kontakt med resten av organisasjonen. Videre vil TS-forumet ha liten påvirknings- og gjennomslagskraft. Selv om regionen har synliggjort at den ivaretar trafikksikkerhetshensyn gjennom å etablere en egen TS-enhet, vil denne enheten ha lite innvirkning på det som ellers foregår i regionen.

Hvis regionen har *oversatt* trafikksikkerhetshensyn, forventer vi noe mer kontakt mellom de med trafikksikkerhetsansvar og andre enheter enn om trafikksikkerhetsmedarbeiderne er dekoplet. Regionen vil imidlertid ha tolket trafikksikkerhet snevrere – eller annerledes – enn hva det ble lagt opp til fra Vegdirektoratets side.

Hvis trafikksikkerhet har spredd seg i hele organisasjonen som *virus*, vil hele organisasjonen søke å ivareta trafikksikkerhetshensyn mer uavhengig av de som har et definert ansvar for trafikksikkerhet. Likevel forventer vi at trafikksikkerhetsmedarbeiderne vil ha stor påvirkning i hele organisasjonen.

I Region *nord* skal den nye plasseringen av TS-koordinatorene i stab bidra til økt kontakt mellom koordinatorene og de andre enhetene i avdelingen. Den ene TS-koordinatoren deltok også i stor grad i arbeidet med handlingsprogrammet. TS-forum er sammensatt av medarbeidere som hovedsakelig har kompetanse på trafikant- og kjøretøyrettet virksomhet, selv om en av distriktenes representanter i forumet har bakgrunn fra veg. Forumet har imidlertid i stor grad arbeidet med kampanjevirkosomhet på trafikant- og kjøretøysiden. Det kan ha gått på bekostning av en bredere rådgivende, samordnende og policy-rettet funksjon, slik også deres egen evaluering konkluderte med (se omtale av TS-forum i avsnitt 4.3.1).

På *regionvegkontoret* i nord ser det altså ut til at trafikksikkerhetshensyn til en viss grad er blitt *oversatt* til først og fremst å dreie seg om kampanjearbeid på trafikant- og kjøretøyområdet. Ute i *distriktene* er vektleggingen av trafikksikkerhetshensyn blitt synliggjort gjennom oppnevning av TS-koordinatorer. Det gis likevel uttrykk for at koordinatorene til en viss grad er *dekoplet* fra resten av distriktets virksomhet⁴⁹.

At nord har oversatt trafikksikkerhet til å være noe som foregår på trafikant- og kjøretøyområdet kommer også til uttrykk i det trafikksikkerhetsarbeidet regionen gjennomfører. I handlingsprogrammet henter nord ut den største sikkerhetsgevinsten ved hjelp av trafikant- og kjøretøytiltak, og nesten ingenting gjennom investeringstiltak. Selv om regionen har et stort investeringsprosjekt som bidrar til en økning i det beregnede antallet drepte eller hardt skadde, kan ikke dette forklare at regionen nesten ikke henter ut noen trafikksikkerhetsgevinst på mindre investeringstiltak på stamvegnettet eller det øvrige riksvegnettet. Eksempelvis henter Region vest, som også har et langstrakt og lite trafikkert vegnett, ut sin største trafikksikkerhetsgevinst på mindre investeringstiltak på det øvrige riksvegnettet.

I Region *midt* er TS-koordinatoren plassert i teamet trafikksikkerhet og vegforvaltning, mens ansvaret for trafikant og kjøretøy er lagt til et eget team. Det kan se ut til at den organisatoriske delingen av vegforvaltning og trafikksikkerhet på den ene siden, og trafikant og kjøretøy på den andre, bidrar til at det blir mindre kontakt og samordning mellom disse fagområdene. Vi har heller ikke fått inntrykk av at TS-koordinatoren i særlig grad har kontakt med andre enheter i regionen, for eksempel Utbygging eller Strategi. Det samme gjelder overfor distriktene. Koordinatoren og andre trafikksikkerhetsmedarbeidere deltok også i svært begrenset grad i arbeidet med handlingsprogrammet. I Region midt er det heller ikke etablert noe overordnet regionalt forum for trafikksikkerhet som kan bidra til kontakt på tvers. På *regionvegkontoret* i midt kan det altså se ut til at de som arbeider med trafikksikkerhet i teamet for trafikksikkerhet og vegforvaltning er *dekoplet* fra store deler av regionvegkontorets virksomhet. Vi kjenner likevel regionvegkontoret i Region midt for dårlig til å kunne uttale oss med sikkerhet om dette. Region midt ligger godt under måltallet for reduksjon i antallet drepte og hardt skadde, de legger ikke vekt på kompetansebygging og de formulerer seg også noe uklart i handlingsprogrammet om hvordan de vil prioritere trafikk-sikkerhetstiltak. Heller ikke på noen av de øvrige indikatorene kommer midt særskilt godt ut. Det som ser ut som en dekopling faller altså sammen med en heller *uklar* prioritering av trafikksikkerhetsarbeidet. Dette skiller midt fra nord, som ser ut til å ha oversatt trafikksikkerhetsarbeidet og ha satset svært mye på ett område.

I Region *vest* har både "TS-koordinator" og en del av de andre medarbeiderne på team Trafikksikring arbeidsplassen sin på distriktskontorer. Det later imidlertid ikke til at dette blir oppfattet som problematisk. Man kan også tenke seg at medarbeidere som er ansatt på regionvegkontoret, men har arbeidsplassen sin i distrik-

⁴⁹ Det bør legges til at Region nord er oppmerksom på dette, og gjentatte ganger har hatt TS-koordinatorers organisatoriske plassering i distriktene oppe til vurdering og diskusjon.

tene, får mer oversikt over det daglige trafikksikkerhetsarbeidet i distriktene. Det ser også ut til at personen som fungerer som TS-koordinator har relativt stor innflytelse. "TS-koordinatoren" deltar i Nettverk nullvisjon, som er bredt faglig sammensatt og skal fungere som et samordnende ledd mellom fagområdene veg, trafikant og kjøretøy. Nettverket består av medarbeidere under de øverste lederfunksjonene. Man kan i utgangspunktet tenke seg at dette bidrar til å svekke forumets gjennomslagskraft overfor linjeledelsen. Etter hva vi har forstått har Region vest forsøkt å involvere nettverket også i regionens strategiske planlegging, men man har i liten grad lyktes med dette i arbeidet med handlingsprogrammet.

På *regionvegkontoret* i vest kan altså trafikksikkerhetshensyn ha visse trekk av *dekopling*. Den brede sammensetningen av Nettverk nullvisjon taler likevel mot en slik konklusjon. Regionvegkontoret er imidlertid ikke representert på ledernivå i nettverket. Dette kan bidra til å underbygge en mulig tendens til dekopling. Det samme gjelder for *distriktene*, hvor det er personen med trafikksikkerhetsansvar, men ikke med det øverste lederansvaret, som deltar i Nettverk nullvisjon. Også for vest må vi understreke at vi ikke kjenner regionen godt nok til å uttale oss med sikkerhet om dette. Region vest scorer "midt på treet" på de fleste indikatorene for trafikksikkerhetsarbeid som vi har sammenliknet regionene etter.

I Region sør ser det ut til at TS-koordinatoren har mandat til å samordne trafikksikkerhetsarbeidet i hele regionen og å videreutvikle fagfeltet. Koordinatoren deltok også svært aktivt i arbeidet med handlingsprogrammet. Nullvisjonsforum blir ledet av TS-koordinator, er bredt faglig sammensatt og skal samordne trafikksikkerhetsarbeidet mellom distriktene og mellom region og distrikt. Forumet har også et ansvar for å være en pådriver og for at trafikksikkerhetsområdet blir godt ivarettatt i hele organisasjonen. Selv om nettverket ikke har formell beslutningskompetanse, blir det likevel gitt uttrykk for at nullvisjonsforum har stor innflytelse på trafikksikkerhetsarbeidet. For å understreke trafikksikkerhetsarbeidets tverrgående funksjon har Region sør valgt å utnevne en TS-koordinator i hvert distrikt, plassert i seksjon for Plan og forvaltning. I likhet med i Region nord later det imidlertid til at distriktenes TS-koordinatorer opplever at det kan være vanskelig å få til et samordnet trafikksikkerhetsarbeid i sine distrikt.

På *regionvegkontoret* i sør ser det således ut til trafikksikkerhetshensyn er godt inkorporert i hele organisasjonen (*virus*). Dette kommer blant annet til uttrykk gjennom den innflytelsen Nullvisjonsforum har i organisasjonen. Selv om ledelsen ikke deltar i forumet, ser det i Region sør ut til at forumet har betydelig innflytelse og gjennomslagskraft. Sør har synliggjort trafikksikkerhetshensyn i *distriktene* ved å utnevne en TS-koordinator i hvert distrikt, men det ser ut til at koordinatorene i noe større grad opplever problemer med å samordne trafikksikkerhetsarbeidet (*dekopling*) i sine respektive distrikt. At trafikksikkerhetshensyn generelt ser ut til å være godt integrert i organisasjonen i Region sør kan være en forklaring på at denne regionen, med unntak for trafikant- og kjøretøytiltak, scorer høyt på indikatorene for trafikksikkerhetsarbeid som vi har benyttet i vår gjennomgang.

I Region øst er TS-koordinator leder for TS-gruppa på Veg- og trafikkavdelingen. Arbeidsoppgavene til TS-koordinatoren later imidlertid til å omfatte vel så mye saksbehandling som samordning med de andre enhetene i organisasjonen. Denne

medarbeideren har dessuten også andre oppgaver, blant annet fungerer han som beredskapsleder. Det later til at det er Trafikksjefen selv som har en viktig koordinerende rolle i regionen, særlig i regionvegkontorets kontakt med distriktene. I arbeidet med handlingsprogrammet deltok TS-gruppas medarbeidere i prioriteringen på post 23, men ikke på post 30. Regionalt forum for Trafikksikkerhet skal være et rådgivende organ for regionledelsen, og blir ledet av Trafikksjefen. De som møter fra distriktene er også på ledernivå. På bakgrunn av forumets sammensetning er det grunn til å anta at forumet kan bli en viktig premissleverandør inn til den formelle styringslinjen. Samtidig ser det ut til at trafikksikkerhetshensyn blir tatt på alvor og satset på i distriktene.

Man kan altså si at på regionvegkontoret i øst har *TS-enheten* elementer av *dekopling*. TS-koordinator og TS-gruppa, som kan betraktes som en synliggjøring av trafikksikkerhetshensynet i regionen, ser i hovedsak ut til å beskjeftige seg med formell saksbehandling. Samtidig ser det imidlertid ut til at Trafikksjefen har definert trafikksikkerhet som et viktig personlig ansvar, noe som blant annet kommer til uttrykk gjennom at han leder det regionale TS-forumet. Det ser altså ut til at det eksisterer en "trafikksikkerhetsvirus" i Region øst som bidrar til at trafikksikkerhetshensyn blir godt ivaretatt til tross for at TS-enheten er dekoplet.

Hvis så er tilfelle, kan dette forklare at distriktene vektlegger trafikksikkerhetshensyn, selv om regionvegkontoret av blir oppfattet som tilbakeholdne i styring og utvikling av trafikksikkerhetstenkingen i regionen. Regionen scorer høyt på nesten alle indikatorene for trafikksikkerhetsarbeidet som vi har sammenlignet regionene etter. Denne regionene klarer også – som den eneste – å mer enn oppfylle sin andel av beregnet reduksjon i antall drepte eller hardt skadde. Regionen er også blant dem som setter av den største andelen av budsjettet til trafikksikkerhetstiltak. Dette gjelder både innen investeringsramma og ramma for trafikant og kjøretøy. Den eneste indikatoren øst kommer dårlig ut på, er kompetanseoppbygging innen trafikksikkerhet.

Som gjennomgangen har vist, har integreringen av trafikksikkerhetshensyn tatt ulike former innenfor hver enkelt region. Man kan ikke si at i en region er trafikksikkerhetshensyn fullstendig integrert som virus, mens i en annen region er det fullstendig dekoplet. Samtidig peker det seg ut noen interessante tendenser:

- I de regionene hvor trafikksikkerhetshensyn i betydelig grad ser ut til å være integrert i organisasjonen som virus (Region sør og øst), blir det samtidig gjennomført et godt trafikksikkerhetsarbeid. Det kan imidlertid tenkes at Region øst kunne ha oppnådd enda mer på de såkalte øvrige indikatorer, spesielt med tanke på kompetansebygging, hvis trafikksikkerhetsmedarbeidere på regionvegkontoret i større grad hadde fungert som en pådriver i trafikksikkerhetsarbeidet.
- I regionen hvor trafikksikkerhet ser ut til å være oversatt til å omfatte kampanjevirkosomhet (Region nord) scorer regionen lavt på så å si alle andre typer tiltak, spesielt når det gjelder å sette av økonomiske midler til trafikksikkerhet. Dette tyder på at måten trafikksikkerhet blir tolket og forstått i organisasjonen har betydning for det trafikksikkerhetsarbeidet som gjennomføres.
- I de regionene hvor det er trekk av dekopling (Region midt og dels i vest) peker det seg ikke ut noen klar tendens i hvilken type trafikksikkerhetstiltak som blir prioritert høyt eller lavt. Men med et par unntak, scorer begge disse

regionene lavere på de indikatorene vi har sammenlignet enn de regionene hvor trafikksikkerhet ser ut til å være godt integrert. Samtidig ser vi at Region midt har sterkere trekk av dekopling enn Region vest, og samtidig scorer gjennomgående lavere på indikatorene enn Region vest. Dette kan tyde på at jo sterkere dekoplingen er, jo mer negative konsekvenser får dette for trafikksikkerhetsarbeidet.

Alt i alt ser det altså ut til at det kulturelt- institusjonelle perspektivet kan ha stor forklaringskraft. Vi ser at mens det strukturelt- instrumentelle perspektiv (formell organisering) i liten grad kunne forklare forskjeller i score på de indikatorene vi hadde valgt å studere, gir det kulturelt- institusjonelle perspektiv oss en bedre innsikt. Vi vil nå benytte denne innsikten for å studere integrering av trafikksikkerhetshensyn i Region nord og øst nærmere.

4.6.2 Nærmere om integrering av trafikksikkerhetshensyn i Region nord og øst

Integrering av trafikksikkerhetshensyn vil for det første omfatte *i hvilken grad de medarbeiderne som er tillagt et særskilt trafikksikkerhetsansvar har kontakt med og innflytelse over øvrige aktiviteter i regionen*. Gjennom dybdeintervjuene i nord og øst får vi også anledning til å vurdere inkorporering etter hvordan *andre medarbeidere i regionen vurderer ivaretaking av trafikksikkerhetshensynene*.

I dybdeintervjuene i Region nord spurte vi om årsakene til at de oppnår en så liten reduksjon i antall drepte eller hardt skadde og til at investeringssiden gir så lav uttelling. Flere av intervjuobjektene viste til Lofast-prosjektet (se blant annet kap 3.4.5). En hevdet imidlertid at vegsiden i regionen tradisjonelt ikke har vært like opptatt av etiketten trafikksikkerhet som trafikant- og kjøretøysiden, og at de heller konsentrerer seg mer om å ”få jobben gjort”. Han mente videre at ved budsjettoverskridelser er det ofte trafikksikkerhetstiltak som blir tatt bort. En annen hevdet at siden det er store prosjekt på investeringssiden, blir det lite igjen til trafikksikkerhet. En tredje informant gir imidlertid uttrykk for at en slik holdning hos vegsiden (Utbyggingsavdelingen) var mer framtredd tidligere og at trafikksikkerhetshensynet nå var i ferd med å tvinge seg fram også der.

Flere legger vekt på at regionens geografiske særtrekk har innvirkning på trafikksikkerhetsarbeidet på investeringssiden. Siden ulykkene på vegnettet er spredt og det er få ulykkespunkter, erkjenner regionen at de ikke kan ”bygge seg ut av” ulykkene, hevder en informant. En annen sier at spredte og tilfeldige ulykkespunkter har bidratt til utradisjonell tenking og økt fokus på kampanjerettet virksomhet.

Dybdeintervjuene forsterket således inntrykket av at Region nord har oversatt trafikksikkerhetshensyn til å være trafikant- og kjøretøyrettede tiltak, med hovedvekt på ulike kampanjer. Samtidig kan det tenkes at når fokus blir rettet mot kampanjer, blir det også redusert fokus på trafikksikkerhet på investeringssiden. Det ser ut til å være en generell oppfatning at utbyggingstiltak ikke har så stor betydning for trafikksikkerhetsarbeidet i denne regionen. Dybdeintervjuene gir inntrykk av at trafikksikkerhet i liten grad er ”under huden” på utbyggingssiden. Mer kontakt mellom ”trafikksikkerhetsmedarbeidere” og utbyggingssiden kunne kanskje ha bidratt til å endre dette. Gjennom nettverk og forum på trafikant- og

kjøretøyområdet har regionen klart å etablere et fagmiljø for trafikksikkerhet som også omfatter medarbeidere i distriktene. Denne arbeidsformen bør kunne være overførbart også mellom trafikant og kjøretøy på den ene siden og utbyggingsmiljøet på den andre.

I Region øst kan det derimot virke som at trafikksikkerhet i større grad er ”under huden” på medarbeidere både i region og i distrikt. En informant sier nettopp at han oppfatter at trafikksikkerhet er integrert i Region øst.

Flere av informantene vektlegger at distriktssjefene selv gjerne tar et betydelig trafikksikkerhetsansvar. Informantene fra distriktene mener at regionvegkontoret i større grad burde være en drivkraft i trafikksikkerhetsarbeidet, men understreker samtidig at trafikksikkerhet *blir* tatt på alvor i deres distrikt. I alle fall de store distriktene tar egne initiativ i trafikksikkerhetsarbeidet, hevder de. To distrikt har opprettet egne TS-forum. På Romerike består det av politiet, Trygg Trafikk samt seksjonslederne på Trafikant, Kjøretøy og Plan- og utbyggingsseksjonen. I den søndre del av regionen (Østfold, Oslo og Akershus) er det opprettet et felles forum mellom vegetaten og politiet, der politimestrene, UP-sjefen, distriktsjefene og regionens trafikksjef møtes to ganger i året.

I øst ser det ut til at medarbeiderne vektlegger trafikksikkerhetshensyn uavhengig av organisatorisk plassering. En informant sier at på regionvegkontoret prøver Utbyggingsavdelingen og Veg- og trafikkavdelingen å utnytte hverandres kompetanse. Utbyggingsavdelingen har også ansvar for å innføre et system for at trafikk-sikkerhet skal ivaretas i planleggingsfasen, herunder trafikksikkerhetsrevisjon av vegplaner. Utbyggingsavdelingen deltar allikevel ikke i det regionale forum for trafikksikkerhet.

I enda større grad enn vi antok etter gjennomgangen av alle fem regioner, styrker dybdeintervjuene i nord og øst antakelsen om at nord har *oversatt* trafikksikkerhetshensyn til å være en sak for Veg- og trafikkavdelingen. Også for Region øst har antakelsene blitt styrket. Selv om trafikksikkerhetsmedarbeiderne på Veg- og trafikkavdelingen er dekoplet fra store deler av det arbeidet som foregår ellers i regionen, er trafikksikkerhetshensyn godt inkorporert i arbeidet i andre enheter (*virus*). Hvis dette er tilfellet, er kanskje heller ikke koordinatorrollen så viktig som den ellers ville vært. En informant i øst gir uttrykk for dette ved å si at koordinatorer kan være bra og viktig på nye områder, men en eller annen gang må organisasjonen ta opp i seg ”nye” ting, og trafikksikkerhet er ikke noen ny ting.

5 Konklusjoner

5.1 Innledning

Formålet med denne rapporten har vært å undersøke:

- 1) Hvilke likheter og ulikheter er det mellom regionene i hvordan de *arbeider* med trafikksikkerhet?
- 2) Hvilke likheter og ulikheter er det mellom regionene i hvordan de har *organisert* trafikksikkerhetsarbeidet sitt?
- 3) Om eventuelle forskjeller i hvordan regionene arbeider med trafikksikkerhet kan forklares med ulike organisatoriske løsninger.

Vi har avdekket store forskjeller i hvordan regionene arbeider med trafikksikkerhet og i hvilke tiltak de prioriterer i trafikksikkerhetsarbeidet (jf kapittel 3). Det er også store forskjeller regionene i mellom i måten de har organisert trafikksikkerhetsarbeidet sitt (jf kapittel 4).

Vi har vurdert om forskjeller i trafikksikkerhetsarbeidet kan spores tilbake til hvordan regionene har organisert seg (jf avsnittene 4.2.3 og 4.4.2) eller til hvordan de har integrert trafikksikkerhetshensyn i organisasjonen (jf avsnittene 4.6.1 og 4.6.2). I det følgende vil vi sammenfatte og trekke noen konklusjoner fra disse funnene.

5.2 Forskjeller i regionenes trafikksikkerhetsarbeid

Vi har vurdert regionenes trafikksikkerhetsarbeid etter:

1. Hvordan regionene *omtaler trafikksikkerhet* i sine handlingsprogram.
2. Hvordan regionene faktisk *prioriterer* trafikksikkerhet i handlingsprogrammet og *hvilke tiltak* de benytter for å oppnå trafikksikkerhetsgevinster.
3. Hvordan regionene prioriterer og gjennomfører en del av det *øvrige trafikksikkerhetsarbeidet*.

Omtale av trafikksikkerhet i handlingsprogrammet

Det er ikke store forskjeller i hvordan trafikksikkerhet blir omtalt i handlingsprogrammet. Det er likevel noen nyanser i hvordan regionene hevder de vil prioritere trafikksikkerhet i forhold til andre transportpolitiske mål og i hva de legger vekt på ved utvelgelse av trafikksikkerhetstiltak:

- Vest, sør og øst sier at trafikksikkerhet skal ha høyeste prioritet. Vest fremfører i tillegg at dette vil måtte bety en nedprioritering av andre mål. Region Midt uttaler seg ikke om hvordan trafikksikkerhet prioriteres framfor andre

transportpolitiske mål, mens Region nord eksplisitt sier infrastruktur som styrker grunnlaget for bosetting og næringsaktivitet har høyeste prioritet.

- De fleste regioner gjengir en *analyse av ulykkessituasjonen*. Region nord og øst bruker slike analyser for å begrunne sine prioriteringer innen trafikksikkerhet. Region nord sier de vil prioritere de tiltakene som er mest kostnadseffektive.

Prioritering av trafikksikkerhetstiltak – ulike indikatorer

Vi har sammenlignet regionene etter hvor stor andel av det regionvise måltallet for reduksjon i antall drepte eller hardt skadde de oppnår gjennom prioriteringer av trafikksikkerhetstiltak. I tillegg har vi sett på hvor stor trafikksikkerhetsgevinst man i følge direktoratets beregninger kan anta at regionene oppnår ved hjelp av de ulike tiltakene.

Det er store forskjeller i hvor stor andel av måltallet for reduksjon i antall drepte eller hardt skadde regionene oppnår og i hvilke tiltak de benytter for å oppnå trafikksikkerhetsgevinster:

Reduksjon i antall drepte eller hardt skadde

- Som eneste region har Region øst lagt opp til tiltak som gir en større beregnet *reduksjon i antallet drepte eller hardt skadde* enn det Vegdirektoratets regionale fordeling av det nasjonale måltallet tilsier. Sør ligger tett opp til måltallet.
- Region nord legger opp til tiltak som gir den laveste reduksjonen i forhold til måltallet (avvik på 44 prosent). Også Region midt legger opp til tiltak som gir en lavere reduksjon enn deres andel tilsier (avvik på 20 prosent). Dermed er det de to regionene som ikke eksplisitt sier de prioriterer trafikksikkerhet i handlingsprogrammet, som også oppnår den laveste reduksjonen i antall drepte eller hardt skadde i forhold til det regionale måltallet. Vest har planlagt tiltak som gir en reduksjon i antall drepte eller hardt skadde som ligger 14 prosent under det regionale måltallet.

Prioritering mellom trafikksikkerhetstiltak

- Region nord og midt henter sin største *trafikksikkerhetsgevinst* fra tiltak innen trafikant og kjøretøy. De øvrige regionene henter større gevinster gjennom investeringer på stamvegnettet eller det øvrige riksvegnettet.
- Region sør er den regionen som setter av den største delen av *investeringsbudsjettet* til særskilte trafikksikkerhetstiltak, tett fulgt av Region øst. De regionene som prioriterer trafikksikkerhet innen investeringsbudsjettet, oppnår altså også mest trafikksikkerhetseffekt av investeringstiltakene. Region nord er den regionen som setter av den laveste andelen av investeringsmidler til trafikksikkerhetstiltak – og de oppnår også den laveste effekten av slike tiltak.
- Region øst, midt og vest har satt av en stor andel av underpostene til *trafikant og kjøretøy* til trafikksikkerhetsrettet virksomhet. Region nord og sør har satt av den minste andelen. Region nord har altså prioritert trafikksikkerhetstiltak lavt både innen investeringsbudsjettet og innen midlene som går til trafikant- og kjøretøytiltak, mens øst har prioritert trafikksikkerhet høyt innen begge.

Sør ser ut til å ha vridd trafikksikkerhetsinnsatsen sin fra trafikant og kjøretøytiltak og i retning av investeringstiltak.

Tiltak innen trafikant og kjøretøy - trafikksikkerhetstilstanden

- Alle regionene planlegger å gjennomføre tiltak som skal gi en bedring i *trafikksikkerhetstilstanden* for trafikant og kjøretøy i 2010 sammenlignet med det som var situasjonen i forrige planperiode. Region nord planlegger tiltak som antas å gi den største forbedringen, mens Region sør legger opp til den laveste forbedringen. For Region sør er det dermed sammenfall mellom prioritering av midler til trafikksikkerhet innen trafikant og kjøretøy, antatt reduksjon i antallet drepte eller hardt skadde som følge av slike tiltak og antatt trafikksikkerhetstilstand i 2010.
- Region vest har ved inngangen til planperioden den beste trafikksikkerhetstilstanden innen trafikant og kjøretøy av alle regionene, og planlegger også tiltak i planperioden som gjør at de også i 2010 vil ha en antatt tilstand som ligger godt over snittet for regionene.
- Region nord setter av den laveste andelen av planrammen for trafikant og kjøretøy til trafikksikkerhetstiltak, men oppnår sin største sikkerhetsgevinst nettopp av slike tiltak. Regionen oppnår også den beste forbedringen i trafikksikkerhetstilstanden for trafikant og kjøretøy av alle regionene. Forklaringen på dette må være at Region nord har planlagt å gjennomføre de trafikant- og kjøretøytiltakene som er absolutt mest kostnadseffektive. Dette sammenfaller i tilfelle med deres formuleringer i handlingsprogrammet om å velge kostnadseffektive tiltak.

Øvrig trafikksikkerhetsarbeid

- Region sør stiller i en helt egen klasse når det gjelder å legge stor vekt på kompetanseoppbygging innen trafikksikkerhet for alle medarbeiderne i regionen. Region sør har også mange aktiviteter rettet mot eksterne aktører.
- Region nord og øst har fått flest midler til trafikksikkerhetsrettet forskning og utvikling. Region nord utmerker seg også ved å ha en meget høy aktivitet når det gjelder kampanjer rettet mot ulike trafikantgrupper.
- Region sørs ivaretagelse av den regionale utviklingsoppgaven har fått stor betydning for hele Statens vegvesen. I Region øst ser det ut til at utviklingsoppgaven har preget trafikksikkerhetsarbeidet i regionen. Også Region nord og vest ser ut til å ha hatt positive erfaringer med ivaretagelsen av den regionale utviklingsoppgaven, mens i Region midt ble oppgaven avsluttet før ferdigstillelse.

5.3 Forskjeller i regionenes organisering av trafikksikkerhetsarbeidet

Under avdelingsnivå er det store forskjeller i hvordan regionene har organisert trafikksikkerhetsarbeidet sitt. Kapittel 4 beskriver disse forskjellene.

I tillegg har vi studert om regionene i måten de har organisert seg legger vekt på faglig spesialisering eller samordning på regionnivået og hvorvidt de legger vekt på samordning mellom regionnivå og distriktene, eller om forholdet mellom

nivåene er preget av spesialisering. Også på dette punktet er det til dels store forskjeller mellom regionene:

Spesialisering og samordning på regionvegkontoret

- Region midt og øst har valgt å legge trafikant og kjøretøy til en enhet atskilt fra den som er tillagt hovedansvaret for trafikksikkerhetsarbeidet. Disse regionene er i den forstand mer *faglig spesialisert* enn de andre regionene. Region øst har i tillegg opprettet en rekke faggrupper og framstår derfor som den *mest spesialiserte* regionen.
- Region øst og midt legger samtidig mindre vekt på samordning på regionnivå enn de øvrige regionene. Øst og midt sine TS-koordinatorer ser mindre grad ut til å koordinere trafikksikkerhetsarbeidet, enten fordi arbeidsoppgavene i første rekke omfatter informasjonsinnhenting- og formidling (øst), eller fordi oppgavene til TS-koordinator er uklart definert (midt). I Region midt er det heller ikke opprettet et forum for trafikksikkerhet. Region midt framstår derfor som den regionen som legger *minst vekt på samordning*.
- Region sør og vest har lagt stor vekt på *samordning mellom ulike faggrupper, enheter og avdelinger*. Disse regionene har opprettet bredt sammensatte trafikksikkerhetsfora. Begge har TS-koordinator, eller en person som fungerer som TS-koordinator, med et betydelig ansvar for å samordne trafikksikkerhetsarbeidet på regionvegkontoret. Region vest har opprettet flest spesialist- eller faggrupper, og er legger dermed vekt på *både samordning og faglig spesialisering*.
- Også Region nord har et TS-forum og TS-koordinatorer med betydelig innflytelse, men det ser ut til at både TS-forum og TS-koordinatorene i begrenset grad har kontakt med eller innflytelse overfor utbyggingsmiljøet på regionvegkontoret.

Spesialisering eller samordning i forholdet mellom region og distrikt

- Region vest har plassert mye av trafikksikkerhetskompetansen sin i *distriktene*. For Region øst gjelder dette de store distriktene. I denne forstand framstår disse to regionene som de *mest spesialiserte*. I Region vest består Nettverk nullvisjon av medarbeidere under ledernivå. Dette kan bidra til at forumet har begrenset gjennomslag overfor linjeorganisasjonen og mindre samordnende rolle overfor distriktene og til å forsterke inntrykket av region vest som en region preget av spesialisering i forholdet mellom region og distrikt.
- Region nord og Region sør legger vekt på å *styre og samordne de tilhørende distrikt*. Trafikksikkerhetsforaene har betydelig påvirkning på det arbeidet som foregår i distriktene og TS-koordinatorene har en samordnende rolle også overfor distriktene. Region nord har små distrikt og god spisskompetanse innen trafikksikkerhet på *regionvegkontoret*. TS-enheten i Region sør har stor gjennomslagskraft også overfor distriktene.

5.4 Kan organisering forklare forskjeller i trafikksikkerhetsarbeidet?

Det var liten samvariasjon mellom ett bestemt organisatorisk kjennetegn og gjennomføring av trafikksikkerhetsarbeidet (se kapittel 4.2.3 og 4.4.2).

- Region øst og vest legger stor vekt på faglig spesialisering, men kan ikke sies å gjennomføre et likt trafikksikkerhetsarbeid. En mulig forklaring på dette kan være at trafikksikkerhet ikke blir forstått som et eget ”fag”. Hvis det er slik at trafikksikkerhet er noe mer eller videre enn ”fag”, er det mulig at utbyttet av fagspesialisering blir begrenset.
- Det er heller ikke noen klar samvariasjon mellom de andre organisatoriske kjennetegnene vi studerte (horisontal og vertikal samordning samt plassering av trafikksikkerhetskompetanse) og gjennomføring av trafikksikkerhetsarbeidet.
- Et høyt aktivitetsnivå overfor eksterne aktører i form av kampanjevirkosomhet ser imidlertid ut til å opptre sammen med samordning mellom region og distrikt.

De to regionene som ser ut til å gjennomføre det beste trafikksikkerhetsarbeidet (Region sør og øst), har begge organisatoriske kjennetegn som vi i utgangspunktet antok ville være positive for trafikksikkerhetsarbeidet (se kapittel 4.6):

- Region sør legger størst vekt på å samordne det trafikksikkerhetsarbeidet som foregår både på regionvegkontoret og i de tilhørende distrikt. Sør er samtidig den regionen som har høyest beregnet uttelling på de såkalte ”øvrige indikatorer” for trafikksikkerhetsarbeid som vi studerte. Den regionen som vektlegger *begge* typer samordning, ser altså ut til å få bedre resultater gjennom tiltak som inngår i den ”brede” definisjonen av trafikksikkerhetsarbeid (se kapittel 2.3) enn andre regioner.
- Region øst legger størst vekt på faglig spesialisering. Øst hadde samtidig best beregnet uttelling på indikatorene i handlingsprogrammet. Det ser altså ut til at Øst henter ut positive gevinster av sin faglige spesialisering.
- Region vest har ambisjoner om å få til *både* faglig spesialisering og samordning, og kan se ut til å lykkes ”halvveis” med dette. Dette indikerer, som vi tidligere antok, at det er vanskelig å få til både sterk faglig spesialisering og sterk samordning. Dette kan også ha medvirket til at Region vest scorer noe middels i forhold til de andre regionene på de indikatorene vi studerte for gjennomføringen av trafikksikkerhetsarbeidet.
- Region midt ser i begrenset grad ut til å vektlegge faglig spesialisering så vel som samordning. Region midt ligger samtidig godt under måltallet for reduksjon i antall drepte eller hardt skadde, og regionen legger liten vekt på kompetansebygging. Den regionen som *verken* vektlegger samordning eller faglig spesialisering får altså dårligere resultater enn de regionene som enten satser på det ene eller det andre eller legger vekt på både spesialisering og samordning.
- Region nord den regionen som har lavest beregnet reduksjon i antall drepte eller hardt skadde i forhold til måltallet, og regionen satser heller ikke særlig på kompetansebygging. Nord har en rekke organisatoriske kjennetegn som vi

i utgangspunktet regnet med skulle være positive for trafikksikkerhetsarbeidet, blant annet har regionen opprettet et TS-forum med mandat for å samordne trafikksikkerhetsarbeidet. De organisatoriske kjennetegn vi har sett på kan dermed *ikke* forklare hvorfor Region nord scorer lavt på en rekke av indikatorene i handlingsprogrammet og heller ikke ser ut til å satse på trafikksikkerhetsrelatert kompetansebygging.

5.5 Integrering av trafikksikkerhetshensyn

Det ser ut til at måten trafikksikkerhetshensyn er integrert på hos medarbeiderne i regionen har betydning for trafikksikkerhetsarbeidet. Hvordan trafikksikkerhet er integrert hos medarbeidere i regionen behøver imidlertid ikke henge sammen med hvordan regionen er organisert. Vi viser til avsnitt 4.6.1 og 4.6.2 for en nærmere gjennomgang.

- ❑ I Region øst og sør er trafikksikkerhetshensyn i større grad enn i de andre regionene integrert hos *alle* medarbeidere i regionen. Disse regionene har samtidig høyest beregnet uttelling på indikatorene i handlingsprogrammet.
- ❑ Region nord ser ut til å ha oversatt trafikksikkerhetshensyn til i første rekke å omfatte tiltak på trafikant- og kjøretøyområdet – og da særlig kampanjerettet virksomhet. Denne regionen har bedre beregnet trafikksikkerhetsgevinst på trafikant- og kjøretøytiltak og henter svært liten gevinst ut av ulike investeringstiltak. Det kan se ut til at investeringstiltak er definert ut av det som oppfattes som det mest sentrale trafikksikkerhetsrettede arbeidet.
- ❑ Region midt og vest har visse trekk av dekopling. Disse regionene scorer generelt lavere på indikatorene vi studerte enn de regionene som ser ut til å ha trafikksikkerhet godt integrert i hele organisasjonen. Den regionen som har det sterkeste trekket av dekopling (midt), scorer generelt lavere enn vest.

Det ser ut til at integrering av trafikksikkerhetshensyn hos alle medarbeidere er viktig uansett om medarbeiderne på Veg- og trafikkavdelingen har mye kontakt med andre organisasjonsheter (sør) eller ikke (øst). Det kan imidlertid tenkes at *hvis* regionen sliter med å integrere hensynet til trafikksikkerhet hos medarbeiderne, kan en trafikksikkerhetskoordinator med stor kontaktflate mot enhetene i regionen eller et trafikksikkerhetsfora med en bred kontaktflate, virke positivt inn. Dette ser det ut til at man har lyktes med i sør. I nord er det etablert et solid trafikksikkerhetsmiljø på trafikant- og kjøretøysiden som inkluderer medarbeidere både i region og distrikt. Utfordringen i nord vil dermed bli å få til et samarbeid også mot utbyggingssiden.

Videre ser det ut til at hvordan trafikksikkerhet blir tolket og forstått i regionen har betydning for det trafikksikkerhetsarbeidet som gjennomføres. Det ser ut til at dekopling har negative virkninger for trafikksikkerhetsarbeidet, og at denne tendensen blir sterkere jo tydeligere dekoplingen er.

Vi har ikke hatt anledning til å studere nærmere *hvorfor* trafikksikkerhetshensyn ser ut til å være godt integrert blant alle medarbeidere i Region øst, til tross for at det ikke ser ut til at trafikksikkerhetsmedarbeidere på regionvegkontoret har mye kontakt med andre enheter. Dette kan skyldes en arv fra gammel organisasjon eller ildsjeler blant medarbeiderne. Det kan også skyldes at Region øst har flest

ulykker, og at dette bidrar til at medarbeiderne får et annet og nærere forhold til trafikksikkerhetsarbeid enn medarbeidere i andre regioner.

Særskilte kjennetegn ved trafikkmønsteret i Region nord; et langstrakt vegnett og spredt ulykkesmønster, ser ut til å ha betydning for regionens kampanjefokus i trafikksikkerhetsarbeidet. Videre kan det se ut til at dette trekket ved regionen har påvirket vektleggingen av trafikksikkerhetstiltak på investeringsiden negativt.

5.6 Vekselvirkning mellom formell organisering og integrering?

Ut fra gjennomgangen ovenfor antar vi at det kan være en vekselvirkning mellom formell organisering og integrering av trafikksikkerhetshensyn:

- I de regionene hvor trafikksikkerhetshensyn har satt seg i hele organisasjonen (som et virus), har grad av samordning og spesialisering mindre betydning for trafikksikkerhetsarbeidet. De ulike medarbeiderne vil likevel ivareta trafikksikkerhetshensyn innenfor sine arbeidsområder.
- Aktive trafikksikkerhetskoordinatorer og et sterkt trafikksikkerhetsforum samt vektlegging av kompetansebygging kan gi grobunn for integrering av trafikksikkerhetshensyn og dermed for et bredt trafikksikkerhetsarbeid.
- Hvis trafikksikkerhet blir oversatt til å dreie seg om snevre deler av vegvesenets ansvarsområde (eks til kampanjearbeid eller kun det som angår trafikant- og kjøretøyområdet), vil en aktiv samordning i regionen ha mindre betydning for trafikksikkerhetsarbeidet totalt sett.

Region sør legger større vekt på samordning og kompetansebygging enn Region øst. Region øst legger større vekt på spesialisering og scorer bedre på flere av trafikksikkerhetsindikatorne enn Region sør. Likevel etterlyser medarbeidere i Region øst en mer aktiv pådriverrolle fra regionvegkontorets side. Det kan tenkes at Region øst kan oppnå enda bedre resultater om den legger mer vekt på samordning og kompetansebygging. Det nye mandatet til TS-forum i Region øst kan tyde på at regionen framover vil legge mer vekt på samordning. Samtidig kan det tenkes at økt vektlegging av faglig spesialisering kan gi positive virkninger for trafikksikkerhetsarbeidet i Region sør.

5.7 Hvor egnet er organisasjonsmodellen Vegdirektoratet skisserte?

Vegdirektørens ”Rammer og prinsipper for organisering av Statens vegvesen” (Statens vegvesen 2002a) ga regionene relativt stor frihet til å organisere trafikksikkerhetsarbeidet under avdelingsnivå. Dette har resultert i fem forskjellige organisatoriske løsninger i de fem regionene. Betydelige regionale forskjeller, ulik begrepsbruk og en til dels uoversiktlig organisasjon kan være problematisk i forhold til generelle forvaltningsprinsipper om politisk styrbarhet, likebehandling og brukerorientering (se Statens vegvesen 2002b:4).

Prinsippene Vegdirektoratet la til grunn for omorganiseringen (se kapittel 2) synes altså i varierende grad å prege de organisatoriske valgene den enkelte region

treffer. Spesielt ser det ut til at regionene har truffet forskjellige valg med hensyn til

- flatere organisasjon
- faglige spesialiststillinger
- klar oppgavefordeling
- formell styringslinje

Region øst og midt vektlegger betydningen av klar oppgavefordeling og formell styringslinje. Øst har i tillegg i betydelig grad satset på faglige spesialiststillinger. Øst har opprettet et TS-nettverk og vektlegger samtidig at dette skal være godkjent av ledelsen og ikke forstyrre linjeorganisasjonen. Bortsett fra at øst ved seksjonering av Veg- og trafikkavdelingen, har fjernet seg noe fra prinsippet om en flat organisasjon, ser det altså ut til at øst har valgt en organisasjonsform som er relativt tett opp til det Vegdirektoratet la opp til. Midt ser på sin side ut til å i større grad enn øst ha opprettholdt en flat organisasjon.

Region øst har jevnt over meget god uttelling på flere av resultatindikatorerne, ikke minst på måltallet for reduksjon i antall drepte eller hardt skadde. Både Region øst og midt ser dessuten ut til å være tro mot de prinsippene som ble satt opp av Vegdirektoratet. Allikevel har vi sett at begge disse to regionene scorer lavt på noen av indikatorerne Vegdirektoratet selv har vært med på å plukke ut for hva et godt trafikksikkerhetsarbeid er; nemlig kompetansebygging og tiltak mot eksterne aktører. Det kan altså se ut til at *Vegdirektoratet selv skisserte en organisasjonsmodell som i liten grad legger til rette for regionale initiativ*, samtidig som direktoratet ser ut til å verdsette slike initiativ når de først kommer.

Region sør og vest ser derimot ut til å ha satt i verk tiltak som skal dempe effektene av en klar rolleinndeling og vektlegging av styringslinje som blir skissert av Vegdirektoratet. Region vest oppfatter det som et sentralt pålegg å skille fagområdene veg, trafikant og kjøretøy. Oppretting av Nettverk Nullvisjon skulle derfor fungere som en sammenbinding mellom fagområdene. Sør legger også stor vekt på, og ser ut til å lykkes med, å gi forumet en samordnende funksjon.

Nedtoningen av linjeorganisasjon har gitt seg noe forskjellige utslag i Region sør og Region vest. Sør scorer høyt på indikatorer som kompetanseheving, ivaretagelse av regionale utviklingsoppgaver og FoU. Vest ser ut til å komme noe mer middels ut på disse indikatorerne, men scorer allikevel bedre på disse punktene enn regioner som har holdt seg til en klarere linjeorganisasjon. Det ser altså ut til at *regioner som har gått noe bort fra Vegdirektoratets føringer om klar rolleinndeling og linjeorganisasjon i større grad evner å generere egne initiativ på trafikksikkerhetsområdet*.

Det ser også ut til at øst og midt har det til felles at personer med trafikksikkerhetskompetanse på Veg- og trafikkavdelingen i liten grad ser ut til å samordne arbeidet som foregår ellers i organisasjonen. Regionene har imidlertid ulik uttelling på de indikatorerne vi valgte å studere i handlingsprogrammet.

Region øst scorer bra på indikatorerne i handlingsprogrammet, selv om trafikksikkerhetsmedarbeidere i begrenset grad koordinerer aktivitetene. En forklaring kan være at medarbeiderne i øst uansett har en sterk orientering mot og prioritering av trafikksikkerhetskensyn. Dette kan bidra til at koordinatorrollen ikke blir så viktig.

Mye tyder på trafikksikkerhetshensyn i mindre grad er integrert hos de øvrige medarbeiderne i midt enn det som er tilfelle i øst. Det kan være grunn til å anta at en sterkere koordinatorkfunksjon antakelig kunne bidra til å styrke hensynet til trafikksikkerhet i Region midt. I forhold til organisasjonsmodellen som er skissert av Vegdirektoratet, ser det derfor ut til at *sterk betoning av linjeorganisasjon og lite samordning på tvers bare fungerer når trafikksikkerhetshensyn er godt integrert blant alle medarbeidere i organisasjonen*. Det kan tenkes at betoning av at "alt vi gjør er trafikksikkerhet" blant etatens medarbeidere ble overvurdert fra Vegdirektoratets side da organisasjonsplanen ble utarbeidet.

I Vegdirektørens rammer og prinsipper heter det videre at *distriktene* skal få delegert myndighet slik at nødvendige beslutninger kan fattes på lavest mulig nivå. Samtidig er styringslinja innrettet slik at avdelingene på regionvegkontoret i prinsippet ikke kan instruere distriktene. Alt i alt tyder dette på at Vegdirektoratet la opp til at distriktene skulle ha betydelig selvstendighet, og ikke detaljstyres av regionvegkontoret. Region øst ser i det vesentligste ut til å ha fulgt prinsippet om at distriktene skal ha en relativt selvstendig stilling. Samtidig avdekket dybdeintervjuene i regionen en bekymring for hvordan dette fungerer for de små distriktene, med få ansatte og dermed begrenset kompetanse. Flere etterlyste mer initiativ og samordning fra regionens side – og ikke bare overfor de små distriktene. *Dette kan tyde på at stor selvstendighet og lite samordning i trafikksikkerhetsarbeidet er problematisk når distriktene er små, men at også "sterke" distrikt kan ha klare fordeler av mer samordnet ledelse av trafikksikkerhetsarbeidet i regionen.*

6 Litteratur

- Andersen, Ib (red.) (1990): *Valg af organisations-sociologiske metoder – et kombinasjonsperspektiv*, København: Blueprint.
- Brunsson, Nils og Johan P. Olsen (1990): *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons.
- Christensen, Tom og Per Læg Reid (2002): *Reformer og Lederskap. Omstilling i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom, Per Læg Reid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik (2004): *Organisasjonsteori for offentlig sektor. Instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Collier, David (1993): "The Comparative Method", s. 105- 109 i Finifter, A.W. (red.): *Political Science; The State of the Discipline II*, American Political Science Association 1993.
- DiMaggio, APP. og W.W. Powell (1991): "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", s. 63-82 i Powell, W.W. og P. J. DiMaggio (red.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago/London: The University of Chicago Press
- Egeberg, Morten: (1984): *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Tano
- Egeberg, Morten (2003): "How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective" s. 116- 127 i Peters, B. Guy og Jon Pierre (red.) (2003): *Handbook of Public Administration*. London: SAGE Publications.
- Elvik, Rune (2005a): *Tiltak for å halvere antall drepte eller hardt skadde i vegtrafikken innen 2020*. TØI Arbeidsdokument SM/1698/2005
- Elvik, Rune (2005b): *Evalueringskriterier for regionale trafiksikkerhetsprogrammer*. Upublisert notat, TØI
- Karlsen, Jan Erik (2004): *Ledelse av Helse, Miljø og Sikkerhet*. 2. utgave. Oslo: Fagbokforlaget.
- Kjeldstadli, Knut (1988) "Nytten av å sammenligne". *Tidsskrift for samfunnsforskning*, årg. 29, s. 435-448.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2001): *Kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling*. St.meld. nr. 31 (2000-2001)
- March, J. G. og J. P. Olsen (1989): *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics* New York: Free Press.
- OECD (1997): *Road Safety Principles and Models. Executive Summary and Policy Conclusions*

- Ragin, Charles C. (1987): *The Comparative Method*. Berkley, California: University of California Press.
- Region midt (2005): *Handlingsprogram 2006-2015*. Statens vegvesen Region midt. Høringsutkast 1. februar 2005.
- Region nord (2005a): *Nasjonal transportplan 2006-2015. Forslag til Handlingsprogram 2006-2015. Region nord*. Februar 2005. Finnmark.
- Region nord (2005b): *Intern organisering av veg- og trafikkavdelinga- Oppsummering og forslag*. Notat til ledergruppa i Region nord.
- Region nord (2005c): *Evaluering av ts-forum*. Notat til ledergruppa i Region nord.
- Region nord (2005d): *Organisering av ts-arbeidet i Region nord* Upublisert notat til TØI fra Region nord.
- Region sør: (2005a): *NTP 2006-2015. Forslag til Handlingsprogram*. Statens vegvesen Region sør. Februar 2005.
- Region sør (2005b): *Årsplan 2005*. Veg- og trafikkavdelingen.
- Region vest (2005): *Nasjonal Transportplan, Handlingsprogrammet 2006-2015*. Region vest- fellesdel. 31. Januar 2005.
- Region øst (2004): *NTP- Region øst Arbeidsgruppe Trafiksikkerhet*. Strategidokument til Handlingsprogrammet
- Region øst (2005a): *Statens vegvesens handlingsprogram 2006-2019 og Planleggingsprogram 2010-2015*. Region øst, Akershus og Oslo. 1. februar 2005.
- Region øst (2005b): *Organisasjons- og bemanningsplan 01.01.2006 for Region øst* Region øst, 01.01.2005
- Region øst (2005c): *Organisering av TS- arbeidet* Upublisert notat fra Region øst til TØI.
- Røvik, Kjell Arne (1992): "Institusjonaliserte standarder og multistandardorganisasjoner" *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* vol. 8, nr. 4 s. 261-284
- Røvik, Kjell Arne (1998): *Moderne organisasjoner – trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget
- Samferdselsdepartementet (2000a): *Nasjonal transportplan 2002-2011*. St. meld nr. 46 (1999-2000)
- Samferdselsdepartementet (2000b): *For budsjetterminen 2001*. St.prp.nr. 1 (2000-2001)
- Samferdselsdepartementet (2001): *For budsjetterminen 2002* St.prp.nr.1 (2001-2002)
- Samferdselsdepartementet (2003): *Utvidelse av Havarikommisjonen til også å omfatte vegsektoren*. Rapport fra Arbeidsgruppe til Samferdselsdepartementet, april 2003.
- Samferdselsdepartementet (2004): *Nasjonal transportplan 2006-2015* St. meld. nr. 24 (2003-2004)

- Scott, Richard W. (1987): *Organizations. Rational, Natural and open Systems*. London: Prentice- Hall
- Statens Vegvesen (2002a): *Statens vegvesen - en etterspurt etat? En utredning av felles prinsipper for organisering av regionene, regionadministrasjoner, distriktsadministrasjoner og filialer*. Oslo: Vegdirektoratet
- Statens Vegvesen (2002b): *Vegdirektørens rammer og prinsipper for organisering av Statens Vegvesen*. Oslo: Vegdirektoratet
- Statens Vegvesen (2004a): *Statens vegvesens handlingsprogram 2006-2009 og planleggingsprogram 2010-2015. Foreløpige retningslinjer fra Vegdirektoratet*. Oslo: Vegdirektoratet
- Statens vegvesen (2004b): *Effektivisering av kompetanse og kompetanseutvikling. Delrapport 4. Sluttrapport inkludert ledermøte på Teknologis konklusjoner*. Intern rapport nr. 2363
- Statens vegvesen (2005): *Handlingsprogram 2006-2009- Oppsummering av trafikksikkerhetssatsingen*. Notat fra Statens vegvesen, 17. mars 2005.
- Tranøy, Bent Sofus (1993): "Komparativ metode mellom idiografiske og nomotetiske idealer", i *Sosiologi i dag*, Novus nr. 23 1993:17-40.
- Vegdirektoratet, Politidirektoratet og Trygg Trafikk (2002): *Nasjonal handlingsplan for trafikksikkerhet på veg 2002-2011*. På oppdrag fra Samferdselsdepartementet. Oslo: Allkopi.
- Vaa, Truls, Terje Assum, Pål Ulleberg og Knut Veisten (2004): *Effekter av informasjonskampanjer på atferd og trafikkulykker – forutsetninger, evaluering og kostnadseffektivitet*. TØI- rapport 727. Oslo: Transportøkonomisk institutt.

Vedlegg

Appendiks 1

Oversikt over deltakere på møtet i Vegdirektoratet 15. september 2005

Trond Harborg - Veg- og trafikkavd og ts-koordinator Region nord

Erik Jølsgard - avtroppende ts-koordinator i Region midt

Ole Jørgen Lind - Veg- og trafikkavd og ts-koordinator Region øst

Kjell Hisdal - Veg- og trafikkavd og ts-koordinator Region vest

Torstein Nilsen - Veg- og trafikkavd og ts-koordinator Region sør

Appendiks 2

Skriftlige spørsmål til møtet i Vegdirektoratet 15. september

Organisering og trafikksikkerhetsarbeid i regionene

Vi ber deg bruke en halv times tid til å svare skriftlig på disse spørsmålene. Hvis du reagerer på noen av spørsmålene og mener at de burde vært stilt annerledes, kan du også begrunne hvorfor og gi de opplysningene du mener er mer relevante. Du må gjerne svare i stikkordsform.

Vi ønsker din umiddelbare reaksjon på disse spørsmålene. I plenumsdiskusjonen etterpå er det fullt mulig å komme med utfyllende kommentarer og også å bryne dine oppfatninger mot andres.

Med disse spørsmålene ønsker vi å danne oss et bilde av hvordan organisasjonen fungerer og av trafikksikkerhetsarbeidet i regionene. Du kommer til å få se hvordan vi bruker de opplysningene du har gitt, og du får anledning til å rette og kommentere det vi til slutt skriver i en rapport.

Forholdet til Vegdirektoratet

1. Hvilke enheter og personer i Vegdirektoratet har du mest kontakt med i TS-saker?
2. Hvis du ser tilbake på det nærmeste halve året, i hvilken type saker tok du kontakt med Vegdirektoratet eller ble du kontaktet av Vegdirektoratet? (Hvis dette vil bli en lang opplisting av saker, er det tilstrekkelig at du gir eksempler på de vanligste sakstypene.)
3. Vil du si at *din* kontakt med personer og enheter i Vegdirektoratet hovedsakelig er av formell art (formell saksbehandling i linje eller på vegne av overordnet) eller har du mer eller mindre løpende kontakt på uformell basis?
4. Er det andre personer enn deg som hovedsakelig har formell kontakt med Vegdirektoratet, og hvem er det i så fall?
5. Vil du si at det er klart hvem i Vegdirektoratet som har beslutningskompetanse på de sakene dere tar opp med VD?
6. Får regionen din avklart saker med Vegdirektoratet på en grei måte når dere tar kontakt?
7. Er det noe konkret du vil trekke fram som fungerer spesielt bra eller spesielt dårlig i forholdet mellom regionen og Vegdirektoratet? (Dette kan være konkrete saksområder det er lett/vanskelig å håndtere, det kan være trekk ved organisasjonen som gjør det lett/vint/tungvint å arbeide med TS, det kan være

forhold knyttet til styringssystemet eller andre forhold ved organisasjonen eller saksområdene som påvirker regionens arbeid med TS.)

8. I og med at de ulike regionene har organisert trafikksikkerhetsarbeidet sitt forskjellig, kan det være at Vegdirektoratets måte å arbeide på er bedre tilpasset en type regional organisering enn en annen. Hva mener du når det gjelder din egen region?

Organisering av TS-arbeidet i regionene

1. Opplever du at din rolle som TS-koordinator er klart definert i den regionale organisasjonen? (Med dette mener vi at arbeidsoppgavene og ansvaret ditt er rimelig klart både for deg og for de andre i regionen og distriktene.)
2. Mener du at rollen som TS-koordinator burde vært annerledes (ha andre arbeidsoppgaver, mer eller mindre ansvar, mer eller mindre beslutningsmyndighet, annen plassering i organisasjonen etc)?
3. Regionene har organisert TS-arbeidet forskjellig. I det store og hele – hvordan synes du løsningen i din region fungerer? Vi er mest interessert i de tankene du allerede har gjort deg om dette og du velger selv hva du vil legge vekt på. (Det kan for eksempel være på den ene siden om organisasjonen framstår som uklar eller på den andre siden legger til rette for en fleksibel arbeidsform, at den på den ene siden ikke ansvarliggjør personer og posisjoner i TS-arbeidet eller at den på den andre siden bidrar til at et større miljø i regionen blir engasjert i TS-arbeidet.) Du må gjerne sammenligne med hvordan dette var før omorganiseringen hvis det er relevant.
4. Generelt vektlegger Vegvesenet betydningen av *klar* ansvarsfordeling og *enkelthet* i den organisatoriske oppbygningen. TS skal derimot være en gjennomgående funksjon i alle enhetene. Hvordan opplever du at dette fungerer?
5. Opplever du at de enhetene som har hovedansvaret for TS- arbeidet i regionen har tilstrekkelig ressurser til å ivareta oppgavene? Har dette eventuelt endret seg siden omorganiseringen?

Formelle og uformelle grupper og nettverk, for eksempel nullvisjonsforum

1. Har dere etablert ulike nettverk for TS- arbeidet i regionen? Hvilke er dette og hvem deltar i dem? (Sjekk om vår framstilling av organisasjonen er riktig – og gi eventuelle utfyllende merknader til denne.)
2. Hvilke oppgaver er disse nettverkene eller gruppene tillagt / hva var hensikten med å opprette dem?
3. Opplever du at de fungerer etter hensikten? Hvis ikke, kan du si hvilke intensjoner som ikke er oppfylt?
4. Har nettverkene noen form for beslutningskompetanse, og i så fall, hva slags?

5. Vil du si at disse nettverkene er viktige for TS- arbeidet, og i tilfelle hvorfor/hvorfor ikke?
6. Hva kunne gjøres for at nettverkene eller andre typer grupper på TS- feltet kan fungere bedre, slik du ser det?

Satsing, nyskaping og kompetanseheving

1. Alt i alt, vil du si at din region prioriterer TS-arbeidet høyt? Har dette endret seg etter omorganiseringen?
2. Med din kjennskap til de andre regionene, vil du si at en (eller flere) utmerker seg med å prioritere TS høyt? Hvilke(n)?
3. Alt i alt, vil du si at regionen din legger til rette for nytenking, nye måter å arbeide på eller å organisere TS-arbeidet? Vil du si at dette har endret seg etter omorganiseringen?
4. Med din kjennskap til de andre regionene, vil du si at en (eller flere) utmerker seg med å nytenking, nye måter å arbeide på eller å organisere TS-arbeidet? Hvilke(n)?
5. Vil du si at din region satser på kompetanseutvikling på TS (kurs el l)?
6. Med din kjennskap til de andre regionene, vil du si at en (eller flere) utmerker seg med å satse på kompetanseutvikling innen TS? Hvilke(n)?

Appendiks 3

Oversikt over intervjuobjekter i Region nord og øst

Region nord

Trond Larsen, medarbeider på Veg- og Trafikkavdelingen. Intervjuet i Bodø 21. november 2005.

Thorbjørn Naimak, regionvegsjef. Intervjuet i Bodø 21. november 2005.

Tore Lysberg, Trafikksjef. Intervjuet i Bodø 21. november 2005.

Kjell Skjerve, distriktssjef Salten distrikt. Intervjuet i Bodø 21. november 2005.

Randulf Kristiansen, TS- koordinator Region nord. Intervjuet i Bodø 22. november 2005.

Trond Harborg, TS- koordinator Region nord. Intervjuet i Bodø 22. november 2005.

Rune Amundsen, TS- koordinator Salten Distrikt. Intervjuet i Bodø 22. november 2005.

Region øst

Kjell Seim, distriktssjef Gudbrandsdal distrikt. Intervjuet på Lillehammer, 16. november 2005.

Ole Jørgen Lind, Trafikksikkerhetskoordinator. Intervjuet på Lillehammer, 16. november 2005.

Tore Wiste Sveen, medarbeider på Veg- og Trafikkavdelingen. Intervjuet på Lillehammer, 16. november 2005.

Sidsel Sandelien, Regionvegsjef. Intervjuet i Vegdirektoratet, 18. november 2005.

Bjørn Kåre Steinseth, Leder for Plan- og utbyggingsseksjon Romerike distrikt. Intervjuet på Romerike distriktskontor, Lillestrøm, 17. november 2005.

Bjørn Tore Skoglund, Trafikksjef. Intervjuet på Lillehammer 25. november 2005

Erik Thomassen, permisjon fra seksjonslederjobb (Stor-Oslo distrikt). Intervjuet i Vegdirektoratet 23. november 2005.

Appendiks 4

Tabell brukt som intervjuguide i Region nord

Strukturelle valg	Alternativ 1	Region nord	Alternativ 2
<u>Generell ansvarsfordeling</u>	Klart definerte roller i organisasjonen. Vektlegging av linjeorganisasjon, med lederansvar på de ulike nivåene.	Nettverk	Nettverksorganisering. Samordning foregår gjennom uformelle faglige nettverk på tvers.
<u>Plassering av personalansvar</u>	Avdelinger, med underliggende seksjoner. Seksjonen har personalansvar.	Seksjoner og team	Avdelinger, med underliggende team. Personalansvar ligger hos avdelingsleder.
<u>Nettverkens beslutningskompetanse</u>	Liten gjennomslagskraft. Nettverkene fungerer som uforpliktende forum for meningsutveksling. Ledere deltar i begrenset grad.	Spisset, med tanke på styrking, den senere tid.	Stor gjennomslagskraft. Beslutninger som fattes i nettverkene vil med stor sannsynlighet bli iverksatt. Aktiv deltakelse fra lederne.
<u>TS- koordinator i regionen</u>	Utnevnt TS- koordinator, som har en klart definert rolle i organisasjonen	Ja, to stykker	Formelt ingen TS-koordinator, eller rollen som TS- koordinator framstår som uklar.
<u>Faglig orientering</u>	Spesialisering innenfor de ulike fagområdene.	Tverrfaglighet	Tverrfaglighet, samarbeid mellom de ulike fagområdene.
<u>Organisering av fagområdene veg, trafikant og kjøretøy</u>	Fagområdene er lagt til forskjellige organisatoriske enheter.	Felles	Fagområdene er samlet i en organisatorisk enhet.
<u>Involvering av distriktene</u>	Styringslinje. Formell kontakt.	Overveiende gjennom nettverk	Involvering gjennom deltakelse i nettverk. Mye uformell kontakt.
<u>Forholdet til distriktene</u>	Sterk regionledelse, som fatter de overordnede beslutningene.	Sterk region	Gjennom sitt utføreransvar har distriktskontorene betydelig påvirkningskraft.
<u>Organisering av de tilhørende distriktene</u>	Alle distrikt er likt organisert. Organiseringen av distriktene gjenspeiler regionvegkontorets organisasjon.	Ubetydelige forskjeller i organiseringen av distriktene.	Distriktene er ulikt organisert. Forskjeller fra regionvegkontorenes organisasjon.
<u>TS- koordinator i distriktene</u>	Utnevnt TS- koordinator i organisasjonen	Ja, vanligvis under seksjon for Veg- og trafikkforvaltning	Ikke utnevnt TS-koordinator i distriktene.
<u>Plassering av TS-kompetanse/medarbeidere</u>	Samlet på regionvegkontoret	På regionvegkontoret.	Hovedsakelig samlet på distriktskontoret.

TØI-rapport 831/2006

Appendiks 5

Tabell brukt som intervjuguide i Region øst

Strukturelle valg	Alternativ 1	Region øst	Alternativ 2
<u>Generell ansvarsfordeling</u>	Klart definerte roller i organisasjonen. Vektlegging av linjeorganisasjon, med lederansvar på de ulike nivåene.	Klar rolleinnndeling	Nettverksorganisering. Samordning foregår gjennom uformelle faglige nettverk på tvers.
<u>Plassering av personalansvar</u>	Avdelinger, med underliggende seksjoner. Seksjonen har personalansvar.	Seksjoner	Avdelinger, med underliggende team. Personalansvar ligger hos avdelingsleder.
<u>Nettverkernes beslutningskompetanse</u>	Liten gjennomslagskraft. Nettverkene fungerer som uforpliktende forum for meningsutveksling. Ledere deltar i begrenset grad.	Begrenset. Seksjonering av tidligere nettverk.	Stor gjennomslagskraft. Beslutninger som fattes i nettverkene vil med stor sannsynlighet bli iverksatt. Aktiv deltakelse fra lederne.
<u>TS- koordinator i regionen</u>	Utnevnt TS- koordinator, som har en klart definert rolle i organisasjonen	Ja	Formelt ingen TS-koordinator, eller rollen som TS- koordinator framstår som uklar.
<u>Faglig orientering</u>	Spesialisering innenfor de ulike fagområdene.	Spesialisering	Tverrfaglighet, samarbeid mellom de ulike fagområdene.
<u>Organisering av fagområdene veg, trafikant og kjøretøy</u>	Fagområdene er lagt til forskjellige organisatoriske enheter.	Skilt	Fagområdene er samlet i en organisatorisk enhet.
<u>Involvering av distriktene</u>	Styringslinje. Formell kontakt.	Gjennom linjeorganisasjon.	Involvering gjennom deltakelse i nettverk. Mye uformell kontakt.
<u>Forholdet til distriktene</u>	Sterk regionledelse, som fatter de overordnede beslutningene.	Sterke distrikt	Gjennom sitt utføreransvar har distriktskontorene betydelig påvirkningskraft.
<u>Organisering av de tilhørende distriktene</u>	Alle distrikt er likt organisert. Organiseringen av distriktene gjenspeiler regionvegkontorets organisasjon.	Forskjellig organisering av de største og de minste distriktene.	Distriktene er ulikt organisert. Forskjeller fra regionvegkontorenes organisasjon.
<u>TS- koordinator i distriktene</u>	Utnevnt TS- koordinator i organisasjonen	Nei.	Ikke utnevnt TS-koordinator i distriktene.
<u>Plassering av TS-kompetanse/medarbeidere</u>	Samlet på regionvegkontoret	Delt mellom region og distrikt.	Hovedsakelig samlet på distriktskontoret.

TØI-rapport 831/2006

**Sist utgitte TØI publikasjoner under program:
Planlegging og beslutningsprosesser**

Oppgavefordeling i samferdselssektoren	804/2005
Behandling av personopplysninger i norske virksomheter. En spørreundersøkelse om personvern og personopplysningsloven	800/2005
Setter vår lit til Storebror ... og alle småbrødre med?	789/2005
Styring, delegering og innflytelse? Om Stortingets behandling av Nasjonal transportplan 2006 - 2015	783/2005
Evalueringsrapport av Sida-støtten til Global Road Safety Partnership - Sluttrapport	724/2004
Evalueringsrapport av NDFs transportprosjekter og engasjement i transportsektoren	723/2004
Makt, beslutning og integritet. IKT og personvern i transport.	703/2004
Bærekraftige arealbruks- og transportstrategier? Erfaringer fra Freiburg, Groningen, Lund, Bergen og Jæren.	689/2003
Mobility Management. En effektiv strategi for å begrense bilbruken i byer?	669/2003
Styring og samordning i den reformerte staten	667/2003
Oslopakke 2 - en helhetlig pakke eller en pakke i helheten? En case studie av prosessen bak Oslo pakke 2	664/2003
Bedrifters tiltak for å begrense bilbruk og transportomfang	639/2003
Parkeringspolitikk og bærekraftig byutvikling	615/2002
Review of the Tanzania Road Sector Programme TAN 045 - Final Report	571/2002
Medvirkning og innflytelse? Samferdselsetatenes handlingsprogram 2002-2011	562/2002

Transportøkonomisk institutt

Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning

- utfører forskning til nytte for samfunn og næringsliv
- har rundt 70 forskere med høy, flerfaglig samferdselskompetanse
- samarbeider med en rekke samfunnsinstitusjoner, forsknings- og undervisningssteder i Norge og i utlandet
- gjennomfører forsknings- og utredningsoppdrag av høy kvalitet innen områder som trafiksikkerhet, kollektivtransport, miljø, reisevaner, reiseliv, planlegging, beslutningsprosesser, transportøkonomi og næringslivets transporter
- driver aktiv forskningsformidling gjennom TØI-rapporter, internett, tidsskriftet Samferdsel og andre nasjonale og internasjonale tidsskrifter

Transportøkonomisk institutt

Stiftelsen Norsk senter
for samferdselsforskning
P.b. 6110 Etterstad
0602 Oslo

Telefon 22 57 38 00

www.toi.no