



Transportøkonomisk institutt
Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning

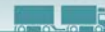
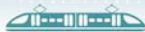


Systemer for trafiksikkerhetsstyring, sikkerhetskultur og tilretteleggingsatferd

Status for fire norske fylkeskommuner i 2023

Tor-Olav Nævestad, Vibeke Uhlving Milch, Jenny Blom,
Rune Elvik, Lars Even Egner, Markus Bugge,
Håkon Endresen Normann, Erland Skogli

2033/2024



Tittel:	Systemer for trafiksikkerhetsstyring, sikkerhetskultur og tilretteleggingsatferd – Status for fire norske fylkeskommuner i 2023
Tittel engelsk:	Systems for traffic safety management, safety culture and safety facilitation behaviour - Status for four Norwegian county municipalities in 2023
Forfatter:	Tor-Olav Nævestad, Vibeke Uhlving Milch, Jenny Blom, Rune Elvik, Lars Even Egner, Markus Bugge, Håkon Endresen Normann, Erland Skogli
Dato:	06.2024
TØI-rapport:	2033/2024
Antall sider:	49
ISSN elektronisk:	2535-5104
ISBN elektronisk:	978-82-480-2203-9
Oppdragsgivers p.nr.:	NFR 326992
Finansieringskilder:	Norges Forskningsråd
TØIs p.nr.:	6000 – FICA
Prosjektleder:	Tor-Olav Nævestad
Kvalitetsansvarlig:	Alena Høye
Fagfelt:	Sikkerhet og resiliens
Emneord:	Fylkeskommune, sikkerhetskultur, sikkerhetsstyringsystem, regionreform

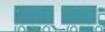
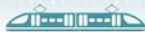
Kort sammendrag

Studien undersøker om fire fylkeskommuner har fått på plass levende systemer for trafiksikkerhetsstyring, tre år etter regionreformen og faktorer som påvirker dette, inkludert sikkerhetskultur. Vi undersøker også hva som påvirker tilretteleggingsatferd blant ansatte i fylkeskommunen som arbeider med trafiksikkerhet, dvs. hvordan de fokuserer på å legge premissene for trafiksikkerhet i eget fylke. Resultatene fra spørreundersøkelser og kvalitative intervjuer viser betydelig variasjon mht. om fylkeskommunene har fått på plass levende systemer for trafiksikkerhetsstyring. Det påvirkes særlig av sikkerhetskulturen i fylkeskommunene og i hvilken grad respondentene mener at omorganiseringen i forbindelse med regionreformen har krevd mye tid og energi. Respondentenes tilretteleggingsatferd påvirkes først og fremst av sikkerhetskulturen i deres egen organisasjon. Studien viser at sikkerhetskultur er grunnleggende i fylkeskommunens arbeid med trafiksikkerhet, og at sikkerhetskulturen varierer blant de studerte fylkeskommunene.

Summary

The study examines whether four county authorities have implemented living systems for traffic safety management, three years after the regional reform and factors influencing this, including safety culture. We also study factors influencing facilitation behavior among employees working with traffic safety in the county authority, i.e. how they focus on setting the premises for road safety in their county. The results show considerable variation with regard to whether the county authorities have implemented living systems for traffic safety management. This is particularly influenced by safety culture in the county authorities and the extent to which the respondents perceive that reorganization related to the regional reform has required a lot of time and energy. Respondents' facilitation behavior is primarily influenced by the safety culture in their own organisation. The study shows that safety culture is fundamental in the county authorities' work with traffic safety, and that the safety culture varies among the studied county authorities.

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.



Forord

Studien som er beskrevet i denne rapporten er en del av et forskningsprosjekt med tittelen «Facilitating innovation in county authorities' management of road safety» (FICA), finansiert av Norges forskningsråd. Prosjektets hovedmål er å legge til rette for læring og innovasjon, det vil si utvikling av nye ideer, praksiser, prosesser, prosedyrer etc., i og mellom fylkeskommunens trafikksikkerhetsarbeid etter regionreformen. Denne studien er gjennomført av Transportøkonomisk institutt (TØI), Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) og Menon. Øvrige samarbeidspartnere i prosjektet er fire norske fylkeskommuner.

Organisatorisk læring handler både om å opprettholde kunnskapen man har i organisasjonen og å utvikle ny kunnskap. Den foreliggende rapporten handler om det første aspektet ved læring, i hvilken grad fylkeskommunene har fått på plass levende systemer for trafikksikkerhetsstyring etter regionreformen. I en tidligere rapport fokuserer vi på det siste aspektet, dvs. nytenkning, innovasjon og læring i fylkeskommunenes trafikksikkerhetsarbeid etter regionreformen (Nævestad mfl. 2023). Studien bygger på spørreundersøkelser og intervjuer med personer i fire fylkeskommuner. Vi er svært takknemlige til alle som har svart på undersøkelsen, eller som har deltatt i intervjuene.

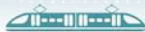
Forskningsleder Tor-Olav Nævestad er prosjektleder og har hatt hovedansvaret for å skrive rapporten. Han har gjennomført studien med hjelp fra medforfatterne. Forsker Alena Høye har vært ansvarlig for kvalitetssikringen av den endelige rapporten.

Oslo, juni 2024

Transportøkonomisk institutt

Bjørne Grimsrud
Administrerende direktør

Trine Dale
Avdelingsleder



Innhold

Sammendrag

Summary

1	Innledning.....	1
1.1	Bakgrunn	1
1.2	Reformer og endringer i fylkeskommunene	3
1.3	Fylkeskommunenes trafikksikkerhetsarbeid	3
1.4	Mål og hypoteser	5
2	Teoretisk tilnærming og tidligere forskning	6
2.1	Sikkerhetsstyringssystem	6
2.2	Faktorer som påvirker om sikkerhetsstyringssystemer er levende	6
2.3	Faktorer som påvirker tilretteleggingsatferd	8
3	Metode	9
3.1	Kvalitative intervjuer	9
3.2	Kvantitativ spørreundersøkelse	10
3.3	Metodologiske begrensninger	14
4	Resultater	16
4.1	Har fylkeskommunene fått på plass levende systemer	16
4.2	Faktorer som påvirker om systemene er levende	19
4.3	Faktorer som påvirker tilretteleggingsatferd	25
5	Diskusjon	27
5.1	Levende systemer for trafikksikkerhetsstyring	27
5.2	Faktorer som påvirker tilretteleggingsatferd	29
5.3	Praktiske implikasjoner: Hva kan vi lære av resultatene?	29
5.4	Spørsmål til fremtidig forskning	29
6	Konklusjon	32
	Referanser	33
	Vedlegg	35
Vedlegg 1.	Intervjuguide	35
Vedlegg 2.	Spørreundersøkelsen	38
Vedlegg 3.	Analyse av svarene fra fritekstspørsmålene	46

Systemer for trafiksikkerhetsstyring, sikkerhetskultur og tilretteleggingsatferd

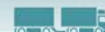
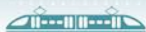
Status for fire norske fylkeskommuner i 2023 i 2023

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

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

Bakgrunn og mål

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



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

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

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

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

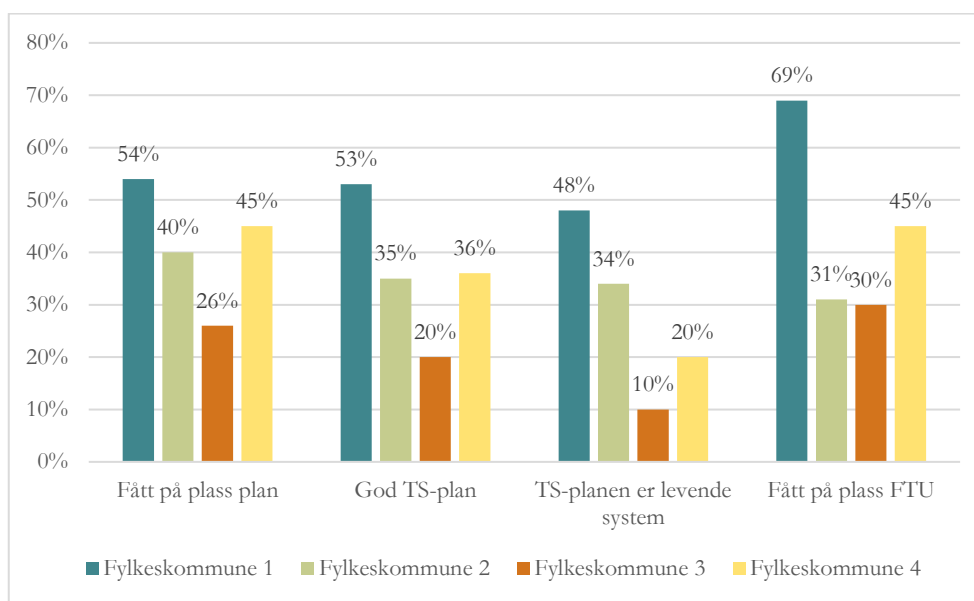
I en tidligere studie gjennomført i de fire fylkeskommunene, finner vi at de strukturelle endringene i forbindelse med regionreformen også har ført til innovasjoner og læring knyttet til trafikksikkerhet (Nævestad mfl. 2023). De kvalitative resultatene fra den studien viser særlig at informantene har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

Metoder

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

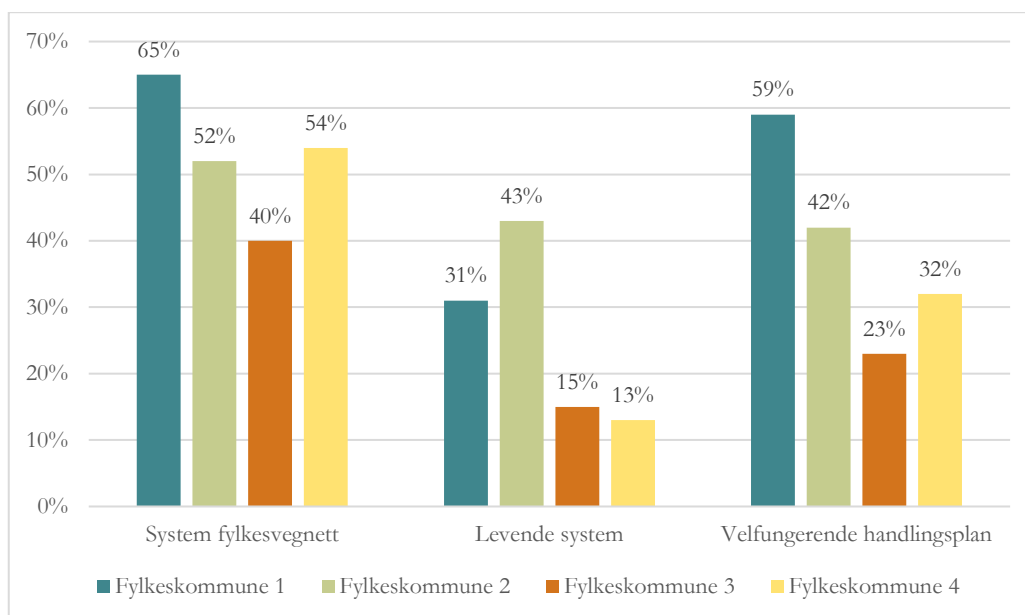
Det varierer om systemene for trafikksikkerhetsstyring er levende

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



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

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



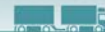
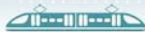
Figur S.2: Andelene som svarte enig og svært enig i de ulike fylkeskommunene på påstander om hvorvidt man har fått på plass et velfungerende system for å administrere fylkesvegnettet.

Sikkerhetskulturnivået varierer mellom fylkeskommuner

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

Mer krevende omorganisering i noen fylkeskommuner

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



Spørsmål til fremtidig forskning

Hva betyr de helhetlige endringene?

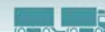
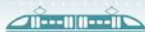
Det er relevant å spørre hva de helhetlige endringene som regionreformen innebærer, betyr for styringen av trafikksikkerhet i Norge. Med regionreformen og avviklingen av felles vegadmindstrasjon gikk man fra én stor aktør på trafikksikkerhetsfeltet i Norge (Statens vegvesen) til en stor og flere små.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

Hva betyr resultatene for trafikksikkerhet i fylkeskommunene?

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

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

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



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

Behov for samarbeid og kommunikasjon på tvers av fylkeskommuner

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

Systems for traffic safety management, safety culture and safety facilitation behaviour

Status for four Norwegian county municipalities in 2023

TØI Report 2033/2024 • Authors: Tor-Olav Nævestad, Vibeke Uhlving Milch, Jenny Blom, Rune Elvik, Lars Even Egner, Markus Bugge, Håkon Endresen Normann, Erland Skogli • Oslo 202 • 49 pages

Norway has the world's best road safety level and county authorities are fundamental in the Norwegian model for road safety management. However, the Norwegian county authorities' management of road safety has undergone major changes in the last two years. Through the Regional Reform in 2020, 13 counties were merged into six counties. The new county authorities had to establish new departments, systems, and routines. At the same time, the county authorities took over the administrative responsibility for all county roads from the Norwegian Public Roads Administration. Systems for traffic safety management are fundamental to traffic safety in both private and public enterprises. However, previous research shows that the quality of such systems varies considerably in different organizations, and that this has consequences for safety behavior and accident risk. The aims of the study are to: 1) Study whether four county authorities have implemented living systems for traffic safety management three years after the regional reform, which is a comprehensive structural reform (i.e., in 2023), 2) Study factors influencing this, including safety culture, and 3) Study facilitation behavior among county authority employees working with traffic safety and factors that affect this. Safety facilitating behaviour concerns how and to what extent they focus on setting the premises for road safety in their county. The study is based on qualitative interviews (N=42) and a survey (n=392). The results show considerable variation with regards to whether the county authorities have implemented living systems for safety management. This is influenced by the safety culture in the county councils and the extent to which the respondents perceive that the reorganization related to the regional reform has required a lot of time and energy. The respondents' safety facilitating behavior is primarily influenced by the safety culture in their own organization. The study shows that safety culture is fundamental in the county authorities' work with traffic safety, and that the safety culture varies in the studied county authorities.

1 Innledning

Denne studien undersøker om fire norske fylkeskommuner har fått på plass levende systemer for trafikksikkerhetsstyring tre år etter regionreformen, som er en omfattende strukturreform, faktorer som påvirker dette og faktorer som påvirker tilretteleggingsatferd blant fylkeskommunens ansatte. Studien undersøker særlig betydningen av sikkerhetskultur. Studien er basert på kvalitative intervjuer gjennomført i 2022 og en spørreundersøkelse gjennomført i perioden november 2023 til februar 2023, dvs. omtrent tre år etter at regionreformen trådte i kraft i januar 2020.

1.1 Bakgrunn

Nasjonale myndigheters trafikksikkerhetsarbeid er viktig for trafikksikkerhet. Det viser Norges posisjon som verdensledende på trafikksikkerhet (Elvik 2022). De siste årene har ingen andre land med en viss biltetthet og trafikkmengde hatt færre dødsfall per million innbyggere (ETSC 2018, WHO 2018). Tilsvarende viser man til myndighetenes systematiske trafikksikkerhetsarbeid for å forklare trafikksikkerhetsnivået i andre land med høyt trafikksikkerhetsnivå, for eksempel Sverige og Nederland (Belin et al 2012; Craens mfl. 2021; ITF-OECD 2022).

Internasjonale og norske studier viser også at det regionale styringsnivået er grunnleggende i trafikksikkerhetsarbeidet i land med et høyt trafikksikkerhetsnivå (Belin et al 2012; Krogstad 2020; Craens mfl. 2021; ITF-OECD 2022).

I Norge spiller fylkeskommunene en nøkkelrolle i trafikksikkerhetsarbeidet til myndighetene, fordi de er det organisatoriske mellomleddet mellom staten og kommunene (St.meld. 40. 2015-2016). Fylkeskommunen har i henhold til § 40a i Vegtrafikkloven ansvar for å anbefale og samordne trafikksikkerhetstiltak i fylket. Dette innebærer koordinering av kommunenes trafikksikkerhetstiltak og samarbeid med regionale aktører som Trygg Trafikk, politiet, og flere andre organisasjoner. Gjennom Nasjonal handlingsplan for trafikksikkerhet på veg har fylkeskommunene forpliktet seg til å følge opp felles nasjonale trafikksikkerhetstiltak sammen med flere andre aktører. Fylkeskommunene fungerer også som regionale planmyndigheter, skoleeiere, ansvarlige for kollektivtransport og folkehelse, og store arbeidsgivere med ansatte som kjører i arbeidet. Fylkeskommunen påvirker også trafikksikkerhet gjennom rollen som innkjøper av kollektivtransporttjenester (Nævestad mfl. 2022). Alle disse rollene gir mulighet for en helhetlig styring av trafikksikkerhet.

Fylkeskommunenes rolle i det norske trafikksikkerhetsarbeidet har gjennomgått store endringer de siste årene. Gjennom Regionreformen (Meld. St. 6 2018–2019), som trådte i kraft 01.01.2020 (planlagt ferdigstilt i 2024), ble antall fylker i Norge redusert fra 19 til 11. Dette innebar omorganisering og sammenslåingsprosesser av gamle strukturer, grupper og personer i 13 av de opprinnelige fylkeskommunene. Samtidig overtok fylkeskommunene det administrative ansvaret for alle fylkesvegene, det vil si om lag halvparten av det offentlige vegnettet i Norge, som tidligere hadde vært Statens vegvesens ansvar. Dette ansvaret inkluderer planlegging, bygging, forvaltning, drift og vedlikehold, samt trafikksikkerhetsarbeid. Dette ansvaret er viktig for trafikksikkerhet, fordi det i 43% av dødsulykkene i perioden 2017-2020 ble identifisert medvirkende ulykkesfaktorer knyttet til forhold ved vegen eller vegmiljøet (Hesjevoll mfl. 2022). I tillegg vet vi at fylkesvegnettet er den delen av vegnettet med høyest ulykkesrisiko, og at dette har et betydelig vedlikeholdsetterslep. Gjennomsnittlig risiko for å bli drept eller hardt skadd per kjøretøykilometer er nær 90 prosent høyere på fylkesvegnettet enn på riksvegnettet (Statens vegvesen 2022).

I januar 2020 sto dermed sju nye fylkeskommuner overfor en rekke utfordringer med å utvikle nye og sammenslåtte administrasjoner og med å utvikle nye systemer for å forvalte fylkesveger. Samtidig skulle fylkeskommunene opprettholde nøkkelfunksjonene sine på trafikksikkerhetsfeltet. Endringene innebar

nye sammensetninger av personer, organisasjoner, rutiner, osv. De nye fylkeskommunene skulle slå sammen med personer fra gamle fylkeskommuner, samtidig som fylkeskommunene tok inn mange personer som tidligere hadde jobbet med fylkesveger i Statens vegvesen. Dette er endringsprosesser som antakelig krever mye tid og energi.

I denne studien undersøker vi om fylkeskommunene har klart å få på plass levende systemer for trafikksikkerhetsstyring, tre år etter regionreformen, og faktorer som påvirker dette. Vi fokuserer på to nøkkelroller som fylkeskommunene har i trafikksikkerhetsarbeidet. Den første nøkkelrollen er fylkeskommunens ansvar for å anbefale og samordne trafikksikkerhetstiltak i fylket. Dette ansvaret følger av § 40a i Vegtrafikkloven. Hovedverktøyene i denne rollen er fylkets trafikksikkerhetsutvalg (FTU) og trafikksikkerhetsplaner. Den andre nøkkelrollen som fylkeskommunen påvirker trafikksikkerhet gjennom, er ansvaret for å planlegge, drifte og vedlikeholde fylkesvegnettet. To hovedverktøy i denne sammenhengen er kvalitetssystemer for å administrere fylkesvegnettet og handlingsplaner for tiltak på fylkesvegnettet.

Vi analyserer systemene som fylkeskommunene bruker for å forvalte disse nøkkelrollene som sikkerhetsstyringssystem, eller «safety management system» (SMS). Sikkerhetsstyringssystem består gjerne av formelle rutiner og tiltak som gjør organisasjonen i stand til å arbeide systematisk med sikkerhet gjennom kontinuerlig forbedring. Dette innebærer å etablere formelle sikkerhetspolicyer og mål, etablere viktige roller og ansvar, systematisk samle informasjon om hendelser og farer, utvikle mottiltak, overvåke effekten av disse, og justere tiltak om nødvendig (jf. Thomas 2012). Fylkeskommunenes planer for trafikksikkerhet og systemer for å administrere fylkesvegnettet kan defineres som sikkerhetsstyringssystem, fordi de handler om å arbeide systematisk med sikkerhet gjennom de nevnte prosessene for kontinuerlig forbedring (mål, risikoanalyse, tiltak, indikatorer, oppfølging), og fordi de definerer ansvar og roller i forhold til risikostyring.

Sikkerhetsstyringssystem referer til de formelle aspektene ved sikkerhet i organisasjoner, formelle prosedyrer, rutiner osv. som er skrevet ned («hvordan man sier at ting skal gjøres»). De uformelle aspektene ved sikkerhetsstyring refererer generelt til sikkerhetskultur («hvordan ting faktisk gjøres»), som kan defineres som felles og sikkerhetsrelevante tenkemåter eller handlinger som (gjen)skapes gjennom felles forhandling mellom mennesker (Nævestad 2010a). Det er generelt et mål at sikkerhetsstyringssystemer skal oppleves som relevante og fungere som levende systemer, som brukes aktivt av de ansatte i det daglige (Antonsen 2009; Størkersen mfl. 2020; Bye og Aalberg 2020). Det å ha et gap mellom det som står i formelle systembeskrivelser og hva som gjøres i virkeligheten er gjerne forbundet med negative sikkerhetsutfall; det viser en rekke granskninger av alvorlige organisasjonsulykker (Antonsen 2009; Nævestad 2010a).

Det finnes imidlertid flere eksempler i sikkerhetsforskningen på organisasjoner som juridisk sett er forpliktet til å implementere sikkerhetsstyringssystem, og som har slike systemer, uten at de oppleves som levende og relevante av de ansatte som skal bruke dem (Antonsen 2009; Størkersen mfl. 2020; Bye og Aalberg 2020). Det er flere faktorer som påvirker kvaliteten på implementeringen av sikkerhetsstyringssystem, blant annet sikkerhetskultur og omorganiseringer (Amtrak 2015; Zuschlag mfl. 2016; Nævestad mfl. 2018). Gitt omfanget av omorganiseringene i fylkeskommunene i forbindelse med regionreformen, kan vi altså ikke ta det for gitt at fylkeskommunene har klart å etablere levende systemer for trafikksikkerhetsstyring tre år etter regionreformen. Samtidig har vi sett over at kvaliteten på disse systemene har betydning for trafikksikkerhet, både i forhold til å anbefale og samordne trafikksikkerhetstiltak i fylket og å administrere fylkesveg.

Tidligere studier av sikkerhetsstyringssystemer, sikkerhetskultur og sikkerhetsatferd fokuserer på sikkerhetsatferd med direkte implikasjoner for sikkerhet, for eksempel bilkjøring (Davey et al. 2005; Wills 2006; Zuschlag mfl. 2016; Naveh & Katz-Navon 2015; Nævestad 2019). Disse studiene finner sammenhenger mellom sikkerhetsstyringssystemer, sikkerhetskultur og sikkerhetsatferd. Den foreliggende studien fokuserer imidlertid ikke på sikkerhetsatferd som er direkte relatert til risiko for ulykker i trafikken. Fokus er på ansatte i fylkeskommunen som arbeider med å legge premisene for trafikksikkerhet (forebygging og fylkesveg) for dem som bruker vegene. Dette er en type

sikkerhetsatferd som i liten grad er studert tidligere. Vi kaller det tilretteleggingsatferd, som handler å ha et bevisst forhold til hvordan man legger premissene for trafikksikkerhet i fylkeskommunen, gjennom forebyggingstiltak, arbeid med trafikksikkerhetsplaner, planlegging av og utforming av fysiske tiltak på vegnettet osv. Tilretteleggingsatferd handler også om å aktivt utfordre kolleger på hvordan de legger premissene for trafikksikkerhet. Begrepet tilretteleggingsatferd er basert på Nævestad (2010b), som studerer hvordan personer som jobber i landorganisasjonene til oljeplattformer legger premissene for sikkerhet for dem som jobber på plattformene. Nævestad (2010b) fant en sammenheng mellom sikkerhetskultur og tilretteleggingsatferd. Tilretteleggingsatferd er en type sikkerhetsatferd som påvirker sikkerhet indirekte, gjennom at man legger premissene for andres sikkerhetsatferd.

1.2 Reformen og endringer i fylkeskommunene

De studerte fylkeskommunene har gjennomgått betydelige endringer på grunn av Regionreformen og avviklingen av felles vegadministrasjon (jf. tabell 1.1). De tre viktigste endringene er knyttet til:

- (1) Sammenslåing av 13 fylkeskommuner som eksisterte fram til januar 2020 til seks nye
- (2) Nye oppgaver og opprettelse av nye enheter som administrerer fylkesveg internt i fylkeskommunene.
- (3) Oppsplitting av to av fylkeskommunene, som ble vedtatt i første halvdel av 2022 og gjennomført 1. januar 2024. Dette var kun planlagt og ikke gjennomført da studien ble utført i 2023.

Det første er en strukturreform, og det andre punktet handler om nye oppgaver for fylkeskommunen. Det andre punktet innebærer i stor grad sammenslåing med tidligere fylkesvise avdelinger og personer som har arbeidet med administrering av fylkesveg i Statens vegvesen. Fram til 2020 administrerte Statens vegvesen fylkesvegene for fylkeskommunene gjennom felles («sams») vegadministrasjon. Gjennom Regionreformen (Stortingsmelding 6 (2018–2019)) ble felles vegadministrasjon opphevet, og fylkeskommunene overtok selv det faglige ansvaret for fylkesvegnettet.

Det kan også nevnes at fylkeskommunene har hatt sammenslåinger av kommuner internt i fylkene og at Regionreformen og omorganiseringene av fylkeskommunene skjedde samtidig som politidistriktene i Norge ble omorganisert. I tillegg ble Statens vegvesen omorganisert som en følge av Regionreformen. Dette kan tenkes å komplisere samarbeidet og kommunikasjonen innenfor trafikksikkerhetsfeltet, noe som resultatene bekrefter (se kapittel 4 Resultater).

Tabell 1.1: Oppsummering av tre hovedendringer i de fire studerte fylkeskommunene.

	Slått sammen av tidligere fylker?	Har overtatt ansvar for å administrere fylkesveg og har inkorporert tidligere ansatte fra Statens vegvesen?	Status 2023: planlagt oppsplitting?
Fylkeskommune 1	Ja	Ja, tatt inn fra de tidligere fylkesavdelingene	Nei
Fylkeskommune 2	Ja	Ja, tatt inn fra de tidligere fylkesavdelingene	Ja: 01.01.2024
Fylkeskommune 3	Ja	Ja, tatt inn fra de tidligere fylkesavdelingene	Ja: 01.01.2024
Fylkeskommune 4	Nei	Ja, tatt inn fra de tidligere fylkesavdelingene	Nei

1.3 Fylkeskommunenes trafikksikkerhetsarbeid

I dette avsnittet gir vi bakgrunn for å forstå sikkerhetsstyringssystemer i fylkeskommunenes trafikksikkerhetsarbeid gjennom å beskrive de to nøkkelrollene som fylkeskommunene har i trafikksikkerhetsarbeidet.

Den **første nøkkelrollen** i fylkeskommunenes trafikksikkerhetsarbeid er fylkeskommunens ansvar for å anbefale og samordne trafikksikkerhetstiltak i fylket. Dette ansvaret følger av § 40a i Vegtrafikkloven. Fylkeskommunen har en viktig påvirkning på trafikksikkerhet, fordi de er mellomledet mellom staten og kommunene i trafikksikkerhetsarbeidet. Fylkeskommunene bruker i hovedsak fylkets trafikksikker-

hetsutvalg (FTU) og fylkets trafiksikkerhetsplaner (FTP) i sitt arbeid med å anbefale og samordne trafiksikkerhetstiltak i fylket, i tillegg til andre verktøy for samarbeid og organisering.

FTU møtes gjerne en håndfull ganger i året (feks: 4-6 ganger). Det består av fylkespolitikere og konsultative medlemmer uten stemmerett. Sistnevnte utgjøres av representanter for fylkeskommunen som arbeider med trafiksikkerhet, representanter for politiet, Trygg Trafikk og andre interesseorganisasjoner. FTU-ene har betydelig innvirkning på trafiksikkerhet i fylkene, ettersom de kan tildele økonomiske midler, for eksempel til kommuner og andre som søker om støtte til å gjennomføre trafiksikkerhetstiltak. FTU'ene er viktige i utøvelsen av fylkeskommunenes regionale sektoransvar for trafiksikkerhet. Det regionale sektoransvaret innebærer at fylkeskommunen har mye kontakt med personer som jobber med trafiksikkerhet i kommunene i fylket, for å veilede, koordinere, samordne og dele ut ressurser til trafiksikkerhetstiltak. Sektoransvaret innebærer også at fylkeskommunen koordinerer samarbeidet med andre trafiksikkerhetsaktører i fylket, f.eks. Politiet, Trygg trafikk, Norges Motorcykelunion og Norges Lastebileier-Forbund. I tillegg koordinerer fylkeskommunene trafiksikkerhetsarbeidet med Statens vegvesen og andre fylkeskommuner. Gjennom Nasjonal handlingsplan for trafiksikkerhet¹, har fylkeskommunene forpliktet seg til å følge opp felles nasjonale trafiksikkerhetstiltak, sammen med flere andre aktører på nasjonalt og regionalt nivå.

Trafiksikkerhetsplaner er et hovedverktøy for trafiksikkerhetsarbeidet i fylket etter § 40a i Vegtrafikkloven, i tillegg til FTU. Planene er også sentrale i fylkeskommunenes samarbeid med Statens vegvesen og andre nøkkelaktører i den norske samarbeidsmodellen for trafiksikkerhet, for å implementere tiltak i de nasjonale handlingsplanene for trafiksikkerhet.

Fylkeskommunen påvirker trafiksikkerhet på en rekke måter. I tillegg til det nye ansvaret med å eie og administrere fylkesvegnettet, er de regionale planmyndigheter, skoleeiere, ansvarlige for kollektivtransport og folkehelse, og store arbeidsgivere med ansatte som kjører i arbeidet. Dette er ansvarsområder og funksjoner som dekkes av fylkeskommunens helhetlige ansvar for å anbefale og samordne trafiksikkerhetstiltak i fylket, og som gjerne beskrives og videreutvikles i trafiksikkerhetsplaner. En av begrunnelsene for å gi fylkeskommunen ansvar for fylkesvegnettet var å styrke fylkeskommunenes helhetlige ansvar for trafiksikkerhet.

Den **andre nøkkelrollen** hvor fylkeskommunen påvirker trafiksikkerhet er gjennom sitt ansvar for å planlegge, drifte og vedlikeholde fylkesvegnettet. Dette ansvaret fikk fylkeskommunene gjennom Regionreformen i 2020. Et hovedverktøy i denne sammenhengen er kvalitetssystemer for å administrere fylkesvegnettet. De ansatte i Statens vegvesen, som forvaltet fylkesvegnettet, hadde før regionreformen et kvalitetssystem som var felles over hele landet. Kvalitetssystemet bestod av håndbøkene, vegnormalene, reglene og ressursene som fylkeskommunens ansatte brukte for å utvikle, drifte og vedlikeholde fylkesvegnettet. Arbeidet med fylkesvegnettet var standardisert gjennom en rekke føringer i håndbøker og vegnormaler, som setter en rekke konkrete krav til utforming. Et annet hovedverktøy i arbeidet med å planlegge, drifte og vedlikeholde fylkesvegnettet, er handlingsplaner for tiltak på fylkesvegnettet. Dette er et prioriteringsdokument for fylkeskommunes oppgaver innen fylkesvegområdet, som gir en oversikt over aktiviteten de kommende årene og prioriterte investeringsprosjekter. Slike handlingsplaner fokuserer også på trafiksikkerhet på fylkesvegene. Handlingsplaner og kvalitetssystemet kan også inneholde informasjon om, og analyser av, ulykker, ulykkespunkter og identifisering av relevante vegtiltak på gitte strekninger (for eksempel: utbedringer av kurver, sideterrang og vegoppmerking).

¹ Nasjonal tiltaksplan for trafiksikkerhet på veg er en fireårig plan for trafiksikkerhetsarbeidet i Norge. <https://www.regjeringen.no/contentassets/c91632e1e2a84454b72072c5d51bf517/nasjonal-tiltaksplan-for-ts-pa-vei-2022-2025-endelig.pdf>

1.4 Mål og hypoteser

Målene med studien er å:

- 1) Undersøke om fire fylkeskommuner har fått på plass levende systemer for trafikksikkerhetsstyring tre år etter regionreformen
- 2) Undersøke faktorer som påvirker om fylkeskommunene har fått på plass levende systemer for trafikksikkerhetsstyring, inkludert sikkerhetskultur
- 3) Undersøke tilretteleggingsatferden i ulike grupper og hva som påvirker den, inkludert sikkerhetskultur.

Vi har tre hypoteser basert på tidligere forskning (jf. Kapittel 2):

- 1) Det er en positiv sammenheng mellom sikkerhetskultur og levende systemer for trafikksikkerhetsstyring (*Hypotese 1*).
- 2) Det er en negativ sammenheng mellom omorganiseringsprosesser som oppfattes som krevende og levende systemer for trafikksikkerhetsstyring (*Hypotese 2*).
- 3) Det er en positiv sammenheng mellom sikkerhetskultur og tilretteleggingsatferd (*Hypotese 3*).

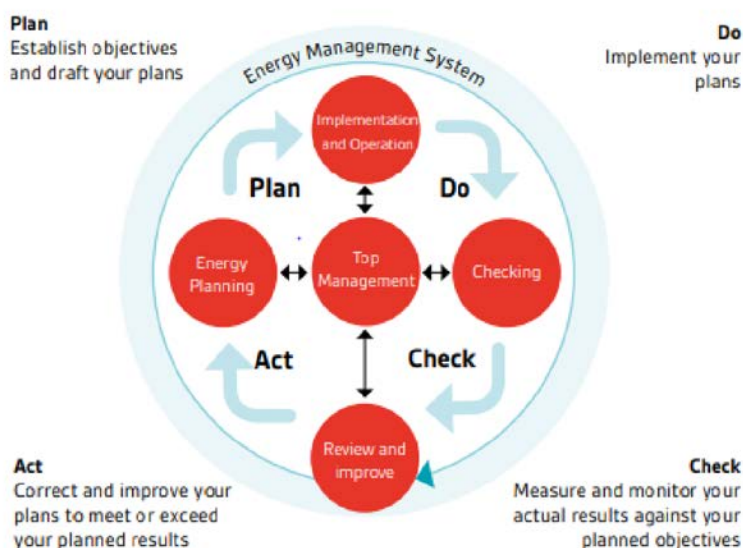
Vi har undersøkt disse hypotesene i fire fylkeskommuner av ulik størrelse og med ulike grader av reformer.

2 Teoretisk tilnærming og tidligere forskning

2.1 Sikkerhetsstyringssystem

Sikkerhetsstyringssystemer defineres på en rekke ulike måter i forskningslitteraturen. Et sikkerhetsstyringssystem består gjerne av formelle rutiner og tiltak som gjør organisasjonen i stand til å arbeide systematisk med sikkerhet gjennom kontinuerlig forbedring, som innebærer kartlegging og analyse av risiko og tiltak mot risiko. Prinsippene i sikkerhetsstyringssystem er gjerne i tråd med en kontinuerlig forbedringstilnærming og- prosess. På engelsk beskrives dette ofte som «Plan, Do, Check, Adjust». De fire elementene i prosessen for kontinuerlig forbedring er:

- Planlegg: Definere policy, implementeringsplan og nødvendige ressurser; identifisere kriterier og indikatorer for sikkerhetsnivå
- Utfør: Gjennomføre implementeringsplanen for å nå mål
- Kontroller: Før-etter analyser; gå gjennom indikatorer
- Korrigjer: Justere tiltak om nødvendig for å nå målene.



Figur 2.1: Plan-do-check-act, prosessen for kontinuerlig forbedring i ISO:50001. Kilde: ISO:5001 Implementation. (BSI 2020).

Andre nøkkelementer i et sikkerhetsstyringssystem er sikkerhetspolicy, rollebeskrivelser, ansvar, rapporteringssystemer, risikovurderinger, sikkerhetstrening, sikkerhetsprosedyrer og indikatorer for overvåking av sikkerhetsnivå (Thomas, 2012).

2.2 Faktorer som påvirker om sikkerhetsstyringssystemer er levende

2.2.1 Sikkerhetskultur

Vi definerer sikkerhetskultur som felles og sikkerhetsrelevante måter å tenke eller handle på som (gjen)skapes gjennom forhandlinger mellom mennesker i sosiale sammenhenger (Nævestad 2010a). Sikkerhetskultur studeres kvalitativt ved at man undersøker hvordan sikkerhetskultur representerer

felles referanserammer som ligger til grunn for tolkninger av handlinger («hvilke handlinger kan være farlige på min arbeidsplass»), farer («hvilke farer er viktigst her») og vår egen identitet («hva gir status på arbeidsplassen»), og som motiverer og legitimerer atferd som påvirker sikkerheten (Antonsen, 2009; Nævestad, 2010a). Sikkerhetskultur måles kvantitativt, ved hjelp av spørreskjema om sikkerhetsklima. Vi kan betrakte sikkerhetsklima som øyeblikksfotografier av, eller manifestasjoner av sikkerhetskultur (Flin, Mearns, O'Connor & Bryden, 2000). Sikkerhetsklimaundersøkelser benytter tematiske spørsmål omkring personers evaluering av ulike aspekter som man antar er relevante for sikkerheten. Det viktigste temaet i slike undersøkelser er ledelsens fokus på sikkerhet (Flin et al., 2000).

Det er en sterk sammenheng mellom det å ha levende sikkerhetsstyringssystemer og god sikkerhetskultur (Nævestad og Størkersen 2018). I tråd med dette, finner flere studier fra ulike transportsektorer sammenhenger mellom implementering av sikkerhetsstyringssystem, eller elementer fra sikkerhetsstyringssystemer, og positiv sikkerhetskultur i luftfart (Hudson, 2003; Patankar, 2019), i jernbanesektoren (Zuschlag et al., 2016), i maritim sektor (Lappalainen et al., 2012) og i vegsektoren (Naveh og Katz Navon 2015).

Sammenhengen mellom sikkerhetsstyringssystem og sikkerhetskultur kan forklares med ulike mekanismer. Den første mekanismen antar at kultur kommer før system. Dette betyr at vellykket implementering av sikkerhetsstyringssystemer gjerne krever at man har positiv sikkerhetskultur (Nævestad mfl. 2020). Tidligere forskning finner at ledelsesengasjement for sikkerhet er den mest grunnleggende forutsetningen for at sikkerhetsintervensjoner skal lykkes. Denne faktoren er fremhevet i flere intervensjonsstudier (f.eks. Lappalainen 2012; Zuschlag mfl. 2016; Edkins 1998). Ledelsesfokus på sikkerhet er det viktigste elementet i god sikkerhetskultur (Flin et al 2000). God implementering av sikkerhetsstyringssystemer og sikkerhetsintervensjoner er også avhengig av et sterkt fokus på sikkerhet blant de ansatte (jf. Zuschlag mfl., 2016, Newnam & Oxley 2016). Dette er også et nøkkelaspekt ved sikkerhetskultur. I tillegg er vellykket implementering av et sikkerhetsstyringssystem avhengig av et visst organisatorisk modenhetsnivå. Vellykket implementering av sikkerhetsstyringssystem innebærer utstrakt grad av selvregulering, dvs. systematisk kartlegging av feil og mangler i egen organisasjon og systematisk arbeid for å forbedre situasjonen. Dette krever en moden sikkerhetskultur, hvor ansatte tør å rapportere feil og mangler videre i organisasjonen, med høy grad av åpenhet og ærlighet og fravær av straff for at ansatte påpeker svakheter.

Den andre mekanismen som kan forklare sammenhengen mellom system og kultur, forutsetter at system kommer før kultur. Dette betyr at man antar at utviklingen av formelle prosedyrer («hvordan ting skal gjøres»), vil påvirke uformell praksis («hvordan ting faktisk gjøres») (Nævestad mfl. 2019). Dette er bakgrunnen for at en rekke sektorer har juridiske krav til at organisasjoner skal implementere sikkerhetsstyringssystemer for å skape god sikkerhetskultur, for eksempel i luftfart (IATA 2021), i jernbanesektoren (ERA 2021) og i sjøfart (IMO2021).

2.2.2 Organisatorisk støy, stress og krevende endringer

Noen studier rapporterer om negative virkninger knyttet til omorganiseringer og endringer, f.eks. det å erstatte ledere som var viktige i gjennomføringen av intervensjonene midt under intervensjonene (Zuschlag mfl. 2016; Amtrak 2015). Sikkerhetsstyringssystemer som er dårlig integrert med andre tiltak i organisasjonen, som preges av uklare roller og uklar implementeringsprosess har mindre sjanse for å lykkes (Amtrak 2015). Forholdet mellom ledere og ansatte er også viktig. Mistillit mellom ledere og ansatte kan føre til at sikkerhetskulturintervensjoner får mindre effekt, eller at systemer i mindre grad er levende (Amtrak 2015; Zuschlag mfl. 2016).

Dersom ledere og ansatte opplever et sterkt arbeidspress, kan de ha lite tid til å jobbe med sikkerhetsstyringssystemer, og det kan påvirke kvaliteten på prosessen (Størkersen mfl. 2020; Bye og Aalberg 2020). Arbeidsmengde og stress kan også være relatert til krevende omorganiseringprosesser.

2.2.3 Tilpasning av systemer, kompetanse og modenhet

En faktor som kan påvirke om systemer er levende, er om systemene er dårlig tilpasset. Det kan gjelde i forhold til organisasjonene de er implementert i, eller at systemene er dårlig tilpasset til arbeidet de ansatte skal gjøre (Størkersen mfl. 2020; Bye og Aalberg 2020). En annen faktor som kan påvirke negativt, kan være det at personalet ikke har kompetanse til å bruke systemene, at organisasjonene har et for lavt organisatorisk modenhetsnivå, at størrrelse og ressurser er for knappe til å bruke systemene osv. (Nævestad og Størkersen 2018; Størkersen mfl. 2020; Bye og Aalberg 2020).

2.3 Faktorer som påvirker tilretteleggingsatferd

Tidligere studier av sikkerhetsstyringssystemer, sikkerhetskultur og sikkerhetsatferd fokuserer på sikkerhetsatferd med direkte implikasjoner for sikkerhet, for eksempel bilkjøring. Disse studiene finner sammenhenger mellom sikkerhetsstyringssystemer, sikkerhetskultur og sikkerhetsatferd. Det gjelder både tversnittstudier og intervensjonsstudier. Tverrsnittstudier av profesjonelle sjåførere finner sammenhenger mellom sjåførenes sikkerhetsatferd i trafikken og organisatorisk sikkerhetskultur (Davey et al 2005; Wills 2006; Nævestad 2019). Intervensjonsstudier fra en rekke ulike sektorer finner også at tiltak for å forbedre sikkerhetskultur fører til forbedringer i sikkerhetsatferd (og senere reduksjoner i ulykker og sikkerhetshendelser), for eksempel i jernbanesektoren (Zuschlag mfl. 2016) og i busstransport (Naveh & Katz-Navon 2015). Studien til Zuschlag mfl. (2016) fra jernbanesektoren finner at forbedring i sikkerhetskultur fører til 80% reduksjon i risikoatferd og 81% reduksjon i ulykker. Studien har både før og etter målinger og test- og kontrollgruppe. De nevnte studiene finner også at en rekke demografiske variabler påvirker sikkerhetsatferd, for eksempel alder, kjønn, erfaring og nasjonalitet (Zuschlag mfl. 2016; Naveh & Katz-Navon 2015; Nævestad et al 2019).

Denne studien fokuserer imidlertid ikke på risikoatferd som er direkte relatert til risiko for ulykker i trafikken (i «den skarpe enden»). Fokus er på ansatte i fylkeskommunen som arbeider med å legge premissene for trafikksikkerhet (forebygging og fylkesveg) for dem som bruker vegene. Dette er en type sikkerhetsatferd (i «den butte enden») som i liten grad er studert tidligere. Vi kaller det tilretteleggingsatferd, som handler om å indirekte bidra til trafikksikkerhet, gjennom å ha et bevisst forhold til hvordan man legger premissene for trafikksikkerhet i fylkeskommunen, gjennom forebyggingstiltak, arbeid med trafikksikkerhetsplaner, planlegging av og utforming av fysiske tiltak på vegnettet osv. Tilretteleggingsatferd handler også om å aktivt utfordre kolleger på hvordan de legger premissene for trafikksikkerhet. Begrepet tilretteleggingsatferd er basert på Nævestad (2010b), som studerer hvordan personer som jobber i landorganisasjonene til oljeplattformer, legger premissene for sikkerhet for dem som jobber på plattformene. Denne studien fant at en sikkerhetskulturkampanje førte til forbedret sikkerhetskultur og økt bevissthet rundt hvordan de ansatte i landorganisasjonen satte premissene for sikkerheten til dem som jobbet på plattformen, gjennom sine prioriteringer. Dette førte til følgende nye typer tilretteleggingsatferd: at man stilte spørsmål ved om kolleger i tilstrekkelig grad hadde tatt hensyn til hvordan de legger premissene for sikkerhet på plattformen gjennom sine beslutninger og økt fokus på hvordan man selv legger premissene for sikkerhet (Nævestad 2010b). Det er dette vi kaller tilretteleggingsatferd. Det finnes få andre studier av dette.

3 Metode

3.1 Kvalitative intervjuer

3.1.1 Sammensetning av utvalg og rekruttering

Vi har utført semi-strukturerte intervjuer med til sammen 42 nøkkelpersoner i de fire fylkeskommunene, hvorav 10 fra Fylkeskommune 1, 13 fra Fylkeskommune 2, ni fra Fylkeskommune 3 og 10 fra Fylkeskommune 4. De fire fylkeskommunene ble valgt ut til å delta i studien, fordi de er ulike: de har ulike grader av reformer og er av ulik størrelse. Samtlige intervjuer ble gjennomført digitalt via Microsoft Teams i perioden mars til oktober 2022. Intervjuene varte mellom 40 minutter og 1,5 time. Det ble gjort videoopptak av samtlige intervjuer. Intervjuerne tok notater fra hvert intervju og noen av intervjuene ble transkribert i sin helhet. I tråd med normal forskningsetisk praksis, er studien meldt inn til NSD (Norsk senter for forskningsdata, nå SIKT). Informert samtykke ble innhentet i hvert intervju.

Vi har benyttet en såkalt strategisk utvelgelsesmetode, noe som innebærer at informantene er valgt ut på bakgrunn av ulike kriterier med relevans for studiens problemstillinger. Vi har lagt vekt på å sette sammen et utvalg som representerer forskjellige roller i trafikksikkerhetsarbeidet i de fire fylkeskommunene. Det har vært et mål å sette sammen et utvalg med både personer som tidligere arbeidet i Statens vegvesen, og andre ansatte i fylkeskommunene. Samtidig ønsket vi å inkludere nøkkelpersoner som arbeider konkret med trafikksikkerhet, og ansatte som arbeider innenfor områder hvor trafikksikkerhet er en mer indirekte del av arbeidet. Kriteriene ble formidlet til kontaktpersoner i de fire fylkeskommunene. Kontaktpersonene ga oss dernest kontaktinformasjonen til relevante personer, som ble kontaktet via e-post, med forespørsel om å delta i intervju.

Omtrent halvparten av informantene var ansatt i fylkeskommunene før regionreformen, og den andre halvparten består av personer som tidligere arbeidet i Statens vegvesen, og som ble med over til fylkeskommunene. Alle informantene jobber innenfor følgende områder:

- Trafikksikkerhet
- FTU (fylkets trafikksikkerhetsutvalg)
- Stab
- Drift og vedlikehold
- Plan og forvaltning
- Kollektiv og mobilitet
- Vegutbygging
- Folkehelse og skole
- Strategi og utvikling.

Samtlige informanter arbeider innenfor administrasjon. Vi har ikke intervjuet folkevalgte politikere.

3.1.2 Temaer i intervjuguiden

Vi utarbeidet en intervjuguide med overordnede temaer og spørsmål (jf. Vedlegg 1). Guiden inneholder spørsmål om informantenes arbeidssituasjon før og nå, endringer som følge av Regionreformen og utviklingen av felles vegadministrasjon med henblikk på organisering. Vi spurte om informantene mente at de hadde klart å opprettholde grunnleggende funksjoner etter omorganiseringene. Intervjuguiden inneholder også spørsmål om nye samarbeidsformer, arbeidsmetoder, verktøy, perspektiver osv. Videre inneholdt guiden spørsmål om status for kvalitetssystem, sammenslåings- og eventuell reverseringsprosess. Nøkkelpersoner med særskilt ansvar innenfor trafikksikkerhetsområdet fikk også spørsmål knyttet til FTU før og etter regionreformen, og spørsmål knyttet til trafikksikkerhetsplan/plan for samferdsel.

3.1.3 Analyse

Vi har gjennomført tematiske analyser av intervjuene. En tematisk analyse er en systematisk metode for å identifisere hovedtemaer i tekstmateriale (Braun & Clarke, 2006). Dette handler om å identifisere temaer som går igjen i informantenes beskrivelser av bestemte emner.

I første trinn av prosessen ble intervjuene lest nøye flere ganger, og deretter kodet. Kodene ble så systematisert og ordnet i grove kategorier. I det neste trinnet ble kategoriene gjennomgått. I denne delen av prosessen vurderte vi kategoriene opp mot hverandre og mot materialet, og nødvendige justeringer ble gjort. Noen kategorier beskrev samme overordnede begrep og ble slått sammen, og andre utmerket seg som underkategorier under et mer generelt tema. Resultatet er overordnede beskrivelser som omhandler de mest fremtredende tendensene (likheter og forskjeller) i intervjudataene, relatert til hvert av delmålene. Kodene og analysene er gjennomført av tre personer som har diskutert analysene. Alle informantene har fått vår fremstilling av intervjuresultatene til gjennomlesning og kvalitetssikring. Analysene ble også diskutert med og kvalitetssikret av våre kontaktpersoner i hver fylkeskommune.

3.2 Kvantitativ spørreundersøkelse

3.2.1 Rekruttering og gjennomføring

Vi har rekruttert 392 respondenter fra de fire fylkeskommunene. Spørreundersøkelsen ble sendt ut i perioden november 2022 til februar 2023, til alle som jobbet i fylkeskommunenes avdelinger for samferdsel eller mobilitet. Respondentene ble rekruttert gjennom kontaktpersonene våre i hver fylkeskommune, ved at disse tok kontakt med ledere for alle avdelingene innen samferdsel eller mobilitet. Lederne for disse avdelingene fikk informasjonstekst og lenke til spørreundersøkelse som de delte med sine ansatte per e-post. Det ble også understreket at dataene ble behandlet av forskerne fra Transportøkonomisk institutt og at resultatene er konfidensielle. For å få høy svarprosent, opplyste vi at respondentene kunne oppgi kontaktinformasjon til oss dersom de ville være med i trekningen av et gavekort på 5000 kroner.

3.2.2 Kjennetegn ved respondentene

Tabell 3.1 viser aldersfordelingene blant respondentene i den kvantitative spørreundersøkelsen i de ulike fylkeskommunene, og andel kvinner blant respondentene i hver fylkeskommune. Forskjellene mellom respondentene når det gjelder alder og kjønn er ikke statistisk signifikante.

Tabell 3.1: Aldersfordelinger og andel kvinner blant respondentene i de ulike fylkeskommunene.

	Antall	< 26 år	26-35 år	36-45 år	46-55 år	56+ år	Total	Andel kvinner
Fylkeskommune 1	102	1%	12%	23%	39%	26%	100%	29%
Fylkeskommune 2	131	2%	17%	25%	24%	33%	100%	38%
Fylkeskommune 3	109	1%	15%	25%	36%	24%	100%	44%
Fylkeskommune 4	50	0%	28%	14%	36%	22%	100%	46%
Total	392	1%	16%	23%	33%	27%	100%	39%

Tabell 3.2 viser på hvilket nivå i fylkeskommunen respondentene fra hver fylkeskommune jobber på. Særlig Fylkeskommune 4 utmerker seg med et relativt lavt antall medarbeidere blant sine respondenter (58%). I de andre fylkeskommunene er andelene medarbeidere mellom 77% og 88%. Forskjellene er statistisk signifikante på 1% nivå ($p=0,003$).

Tabell 3.2: Oversikt over respondentenes stillingsnivå i hver fylkeskommune. Prosentvis fordeling

	Antall	Leder for avdeling, tjeneste eller enhet	Mellomleder i avdeling, tjeneste eller enhet	Annen leder	Medarbeider	Total
Fylkeskommune 1	102	5%	9%	10%	77%	100%
Fylkeskommune 2	131	3%	3%	6%	88%	100%
Fylkeskommune 3	109	1%	11%	7%	81%	100%
Fylkeskommune 4	50	6%	16%	20%	58%	100%
Total	392	3%	8%	9%	79%	100%

Tabell 3.3 viser hvilket år respondentene i hver fylkeskommune ble ansatt. Omtrent to tredjedeler av respondentene ble ansatt i 2020. Unntaket er i Fylkeskommune 4, hvor over en tredjedel av respondentene ble ansatt i 2022.

Tabell 3.3: Oversikt over hvilket år respondentene i hver fylkeskommune ble ansatt. Prosentvis fordeling.

	Antall	I 2022	I 2021	I 2020	I 2019-2015	Før 2015
Fylkeskommune 1	102	9%	5%	64%	7%	16%
Fylkeskommune 2	131	8%	10%	66%	6%	10%
Fylkeskommune 3	109	9%	7%	67%	6%	10%
Fylkeskommune 4	50	36%	2%	58%	2%	2%
Total	392	12%	7%	65%	6%	11%

Omtrent 60% av respondentene som ble ansatt i 2020, kom fra Statens vegvesen før de ble ansatt i de studerte fylkeskommunene i 2020.

Tabell 3.4 viser hvor respondentene arbeidet før 2020. Omtrent 60% av respondentene som ble ansatt i 2020, kom fra Statens vegvesen før de ble ansatt i de studerte fylkeskommunene i 2020.

Tabell 3.4: Oversikt over hvor respondentene arbeidet før 2020.

	Antall	Statens vegvesen	Sammenslått fylkeskommune	Annet
Fylkeskommune 1	102	69%	11%	21%
Fylkeskommune 2	131	67%	6%	27%
Fylkeskommune 3	109	58%	12%	30%
Fylkeskommune 4	50	50%	2%	48%
Total	392	63%	8%	29%

Spørreundersøkelsen ble sendt til alle som jobber i de ulike fylkeskommunenes avdelinger for samferdsel eller mobilitet. Disse avdelingene er i sin tur delt inn i ulike underavdelinger. Vi har standardisert disse på tvers av fylkeskommunene i tabell 3.5. I alt 54% av respondentene oppga at jobber innenfor drift og vedlikehold av fylkesveg eller utbygging av veg. Den tredje største kategorien er plan, forvaltning og myndighet. Disse fordelingene er i tråd med det vi så i Tabell 3.4, om at over 60% av respondentene kommer fra Statens vegvesen.

Tabell 3.5: Oversikt over respondentenes arbeidsområder.

	Antall	Drift og vedlikehold	Utbygging	Plan, forvaltning og myndighet	Kollektiv og mobilitet	Strategi og utvikling	Annet/diverse
Fylkeskommune 1	102	24%	26%	21%	12%	12%	7%
Fylkeskommune 2	131	34%	21%	23%	14%	8%	1%
Fylkeskommune 3	109	28%	29%	12%	15%	16%	0%
Fylkeskommune 4	50	28%	24%	42%	0%	6%	0%
Alle		29%	25%	22%	12%	11%	2%
Antall	392	113	97	85	46	43	8

3.2.3 Temaer i spørreundersøkelsen

Temaene i spørreundersøkelsen er basert på resultatene fra de kvalitative intervjuene og tidligere forskning (Spørreskjemaet foreligger i Vedlegg 2).

Bakgrunnsspørsmål. Vi spurte om kjønn, alder, arbeidsområde, ledelsesnivå, når respondentene ble ansatt i fylkeskommunen (før eller etter 2020), hvor de jobbet før 2020 (fylkeskommunen, Statens vegvesen eller annen organisasjon).

Spørsmål om opprettholdelse av nøkkelfunksjoner. Spørsmålene ble innledet med: «Vi spør om dere har fått på plass nye systemer og ordninger etter Regionreformen og avviklingen av sams vegadministrasjon». Svaralternativene varierte fra 1 (helt uenig) til 5 (helt enig). Vi hadde også svaralternativ 6 (vet ikke).

Fire av spørsmålene handlet om trafiksikkerhetsplan og FTU:

- Min fylkeskommune har fått på plass en velfungerende plan for transport/mobilitet,
- Planen inkluderer en god plan for trafiksikkerhet, trekk ved ulykker, relevante tiltak osv.
- Planen for trafiksikkerhet er et levende system, som brukes ofte
- Min fylkeskommune har fått på plass et velfungerende utvalg for trafiksikkerhet (FTU)

Vi lagde en sumscoreindeks basert på de tre påstandene hvor de første fem svaralternativene inngår i beregningen (Cronbach's Alpha: .669).

Tre spørsmål handlet om systemer for drift og vedlikehold av fylkesvegnettet og handlingsplaner for tiltak på fylkesvegnettet:

- Min fylkeskommune har fått på plass gode systemer og rutiner for drift og vedlikehold av fylkesvegnettet
- Kvalitetssystemet for fylkesveg er et levende system, som brukes ofte
- Min fylkeskommune har fått på plass en velfungerende handlingsplan for trafiksikkerhetstiltak på fylkesvegnettet.

Vi lagde en sumscoreindeks basert på de tre påstandene hvor de første fem svaralternativene inngår i beregningen (Cronbach's Alpha: .725).

Sikkerhetskultur. Innledningen var: «Følgende spørsmål handler om fokus på trafiksikkerhet på din arbeidsplass»: Spørsmålene er dels basert på spørsmål i GAIN-indeksen for sikkerhetskultur (GAIN 2001) og ble stilt i form av følgende påstander:

- Fylkeskommunens øverste administrative ledelse betrakter trafiksikkerhet som svært viktig
- Fylkeskommunens øverste politiske ledelse betrakter trafiksikkerhet som svært viktig
- Min nærmeste leder betrakter trafiksikkerhet som svært viktig
- Mine nærmeste kolleger betrakter trafiksikkerhet som svært viktig

- På min arbeidsplass diskuterer vi ofte trafikksikkerhetskonsekvensene av de beslutningene vi tar
- Blant mine kolleger har vi sterkt fokus på hvordan vårt arbeid påvirker trafikksikkerheten i fylket
- Alle mine kolleger har nok av muligheter til å komme med forslag til hvordan vi kan bidra til økt trafikksikkerhet.

Svaralternativene var tall fra 1 (svært uenig) til 5 (svært enig). Vi laget en sumscoreindeks basert på de syv påstandene (Cronbach's Alpha: .853).

Spørsmål om omorganisering. Innledningen var: «Nå spør vi om forhold som kan ha påvirket arbeidet i din fylkeskommune fra og med 01.01.2020:» (Svaralternativ: 1 «svært uenig» til 5 «svært enig» og 6 «vet ikke»). Spørsmålene er stilt i form av påstander som er utviklet på bakgrunn av de kvalitative intervjuene vi har gjennomført (jf. Avsnitt 3.2):

- Omorganiseringene har krevd mye tid, energi og ressurser i min fylkeskommune
- Det var lenge usikkerhet knyttet til hvordan min organisasjon skulle se ut
- Omorganiseringene har tatt fokus bort fra våre nøkkeloppgaver knyttet til trafikksikkerhet (f.eks. FTU, TS-planer, adm. av fylkesveg).

Svaralternativene var tall fra 1 (svært uenig) til 5 (svært enig). Vi laget en sumscoreindeks basert på de tre påstandene (Cronbach's Alpha: .669).

Ressurser i trafikksikkerhetsarbeidet. Disse er også basert på de kvalitative intervjuene:

- Vi har utilstrekkelige økonomiske ressurser til å gjøre arbeidsoppgavene knyttet til trafikksikkerhet
- Vi har utilstrekkelige faglige ressurser, hjelpemidler og verktøy til å gjøre arbeidsoppgavene knyttet til trafikksikkerhet.

Vi laget en sumscoreindeks basert på de to påstandene (Cronbach's Alpha: .602).

Spørsmål om tilretteleggingsatferd. Innledningen var: «Følgende spørsmål handler om hvordan du tenker om sikkerhet i ditt arbeid» (Svaralternativ: 1 «svært uenig» til 5 «svært enig»):

- Jeg tenker veldig ofte på hvordan mine beslutninger kan ha konsekvenser for trafikksikkerheten i mitt fylke
- Jeg stiller ofte spørsmål til kolleger, for å sjekke om de har vurdert hvordan beslutninger påvirker trafikksikkerheten

Spørsmålene er basert på Nævestad (2010b) sin studie av sikkerhetskultur og tilretteleggingsatferd blant personer som setter premissene for andres sikkerhet. Vi laget en sumscoreindeks basert på de to påstandene (Cronbach's Alpha: .769).

3.2.4 Analyser

Vi har gjennomført tre regresjonsanalyser med resultatene fra spørreundersøkelsen. I de to første har vi undersøkt hvilke forhold som forklarer variasjon i respondentenes scorer på indeksene for opprettholdelse av nøkkelfunksjoner ift. å anbefale og samordne trafikksikkerhetstiltak og kvalitetssystem for fylkesveg. I den tredje har vi undersøkt hva som forklarer variasjon indeksen for respondentenes tilretteleggingsatferd. Vi har brukt lineær regresjon, siden de avhengige variablene er kontinuerlige. Regresjonsanalysene viser effekter av de uavhengige variablene som vi inkluderer, kontrollert for de andre variablene i analysen. Vi kan ikke si noe om årsaksforhold i disse analysene, og noen av sammenhengene vi ser kan skyldes såkalte «ikke-målte» tredjevariabler.

3.2.5 Analyse av fritekstspørsmål

Spørreundersøkelsen inneholder fire spørsmål hvor respondentene gis anledning til å utdype sine svar og synspunkter med egne ord. En tematisk analyse ble gjennomført på svar fra de åpne fritekstspør-

målene i undersøkelsen. Svarene ble gjennomlest og gjennomgående temaer ble notert. Etter gjennomlesning ble temaer gruppert i overordnede tematiske felter og oppsummeringer skrevet. Hvert spørsmål ble behandlet som en individuell analyse, men temaene var i betydelig grad overlappende.

- Her kan du beskrive de viktigste endringene i din arbeidssituasjon etter januar 2020 med egne ord, hvis du ønsker:
- Vi vil nå stille spørsmål om nye endringer etter 01.01.2020 i din fylkeskommune. Svar i forhold til hvordan det var i fylkeskommune tidligere eller Svv, dersom du jobbet der. [...]
- Her kan du beskrive de viktigste endringene med egne ord, hvis du ønsker:
- Her kan du med egne ord beskrive forhold som har påvirket arbeidet med omorganiseringene 01.01.2020, hvis du ønsker:

Vi gjengir noen av resultatene fra fritekstsvarene i kapittel 4.2. For å tydeliggjøre konteksten som disse svarene kommer fra, har vi lagt hele analysen av fritekstsvarene i Vedlegg 3. Disse resultatene gir en god forståelse for respondentens situasjon i 2023, med deres egne ord.

3.3 Metodologiske begrensninger

Forskjeller mellom utvalgene fra hver fylkeskommune. Utvalgene fra hver fylkeskommune er ikke identiske. Størrelsene på utvalgene varierer betydelig, fra 50 respondenter i Fylkeskommune 4 til 131 i Fylkeskommune 2. Dette kan i stor grad relateres til fylkenes (og administrasjonenes) størrelse. Utvalget i Fylkeskommune 4 er litt ulikt de tre andre utvalgene på flere måter: Det er flere ledere i Fylkeskommune 4, det er flere nyansatte respondenter i Fylkeskommune 4 og færre som kommer fra Statens vegvesen i Fylkeskommune 4. Vi kontrollerer for disse forholdene i de multivariate analysene. Forskjellene kan likevel ha innvirkning på forskjellene vi ser for Fylkeskommune 4 i de bivariate analysene, fordi disse ikke kontrollerer for faktorer som varierer mellom fylkeskommunenes utvalg (for eksempel: andel ledere i utvalgene, andel nyansatte). Det må imidlertid nevnes at flere spørsmål har filter som innebærer at de kun besvares av personer som kommer fra Statens vegvesen eller jobbet i Fylkeskommunen før 2020. Slik kontrollerer vi også for eventuelle skjevheter mellom utvalgene fra hver fylkeskommune.

Vi har ikke med alle fylkeskommunene i Norge. I denne studien ser vi kun på fire fylkeskommuner og vi vet ikke hvor representative de er for alle norske fylkeskommunene. Det kan imidlertid nevnes at de fire fylkeskommunene er ulike. Vi har for eksempel en stor fylkeskommune, en fylkeskommune som ikke er sammenslått med noen annen fylkeskommune i 2020, og to fylkeskommuner som skal oppløses igjen. Videre representerer de ulike fylkeskommunene ulike regioner av landet, fra nord, sør, øst og vest. Man må likevel sammenlikne resultatene med flere fylkeskommuner for å få et fullgodt bilde av situasjonen i Norge.

Vi kan ikke ta for gitt at alle respondentene jobber direkte og indirekte med trafikksikkerhet, og dette kan påvirke hvor mye kunnskap de har om alle spørsmålene om trafikksikkerhet. Det er betydelige andeler som har svart «vet ikke/ikke relevant» på spørsmålene om hvorvidt sikkerhetsstyringssystemene er levende (31%), fordi mange respondenter ikke har kjennskap til dette. Vi har tatt ut disse respondentene fra analysene av andelene som viser hvor mange som er enige i at systemene er levende og i de multivariate analysene av faktorer som påvirker dette. Resultatet er at antallet som disse analysene inkluderer, kan bli relativt små, siden de bare inneholder dem som ikke har svart «vet ikke» på noen av spørsmålene som indeksen involverer.

Utvalgene inkluderer mange som kommer fra Statens vegvesen. Av alle som deltok i denne studien, kommer rundt 60% fra Statens vegvesen, og de fleste av disse ble ansatt i fylkeskommunen i 2020. I alt ble 65% ansatt i 2020, mens 17% ble ansatt før det. Det tyder på at deltakerne muligens er noe skjevfordelt, men det trenger ikke nødvendigvis å være slik. Antallet som jobber med å anbefale og samordne trafikksikkerhetstiltak i fylkeskommunen, er ikke veldig stort sammenliknet med antallet som jobber

med fylkesveg og som kommer fra Statens vegvesen. Basert på informasjon fra noen av kontaktpersonene våre i fylkeskommunene, burde andelen tidligere ansatte fra Statens vegvesen vært enda større i spørreundersøkelsen, fordi antall ansatte som jobber med fylkesveg (og som kommer fra Statens vegvesen) er flere ganger så høy som antall ansatte som jobber med å anbefale og samordne trafikksikkerhetstiltak (for eksempel 200 mot 15 ansatte). Noen av respondentene oppfattet spørsmålene primært som rettet mot personer som tidligere jobbet i Statens vegvesen, på grunn av fokuset på trafikksikkerhet. Informantene i intervjuene som kom fra Statens vegvesen, fortalte om en sterk sikkerhetskultur og sterkt fokus på trafikksikkerhet i Statens vegvesen, mens man i Fylkeskommunen fokuserer bredere på mobilitet. Dette er i tråd med antakelsen om at den studien primært er rettet mot personer som tidligere jobbet i Statens vegvesen. På den annen side, er det også viktig å diskutere hva det betyr å jobbe med trafikksikkerhet. Mange av fylkeskommunens ansatte jobber med ting som har indirekte påvirkning på trafikksikkerhet (kjøp av kollektivtransport, folkehelse, reguleringsplaner osv.), og det er også viktig å inkludere disse i undersøkelsen.

4 Resultater

4.1 Har fylkeskommunene fått på plass levende systemer

I dette avsnittet fokuserer vi på det første målet med studien, som er å undersøke om fylkeskommunene har klart å få på plass levende systemer for trafikksikkerhetsstyring etter regionreformen. Vi ser først på systemer for å anbefale og samordne og deretter på systemer for å administrere fylkesvegnettet. Vi kommenterer resultater fra både den kvalitative og den kvantitative undersøkelsen i samme avsnitt.

4.1.1 Anbefale og samordne trafikksikkerhetstiltak

Kvalitative intervjuer. Resultatene fra de kvalitative intervjuene viser at fylkeskommune 1, 3 og 4 relativt raskt laget nye FTU'er etter regionreformen. Fylkeskommune 2 hadde opprinnelig planer om en annen type organisering av trafikksikkerhetsutvalget, men gikk over til FTU, som ble etablert høsten 2021.

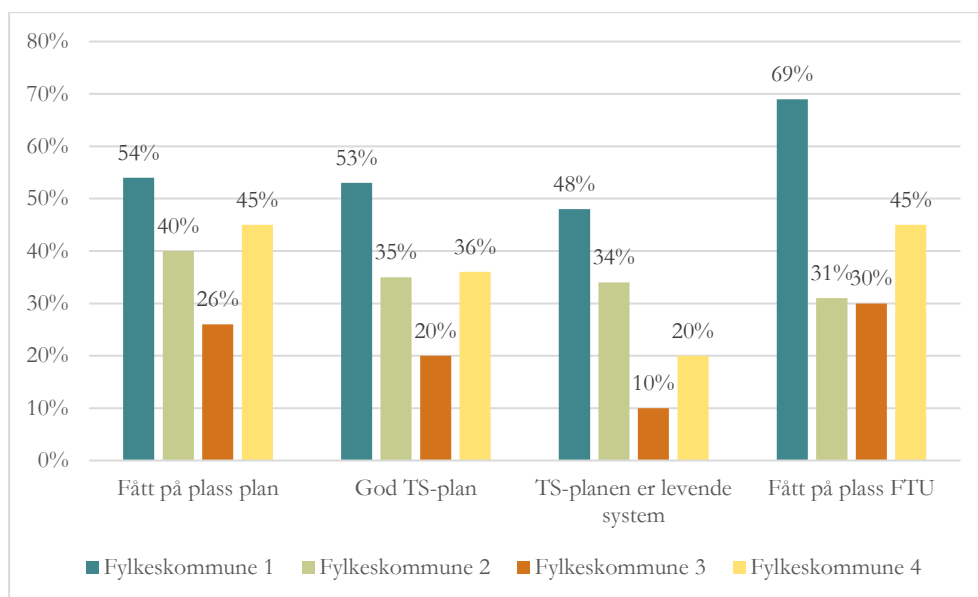
Intervjuene viser videre at alle fylkeskommunene har planer for trafikksikkerhet. Planene skiller seg imidlertid fra tidligere planer i fylkeskommunene, fordi det ikke er egne trafikksikkerhetsplaner slik som det var før, men mer generelle planer for samferdsel og mobilitet. I disse planene inngår trafikksikkerhet som ett av flere aspekter ved mobilitet. Det tok omtrent ett til halvannet år (fra 2020) å opprette slike planer. Fylkeskommunene har også handlingsplaner for trafikksikkerhet (for eksempel for fireårsperioder) med fokusområder og årsplaner med tiltak og budsjett.

Resultatene fra de kvalitative intervjuene viser at arbeidet med samordning av trafikksikkerhet har blitt noe forsinket på grunn av omorganiseringene. FTU'ene i de tidligere fylkeskommunene måtte erstattes av nye FTU'er. Det samme gjelder trafikksikkerhetsplanene. I tillegg manglet fylkeskommunene tilgang til data over dødsulykker i en periode på halvannet år. Vi kan derfor anta at fylkeskommunene har hatt ett eller halvannet år uten FTU-møter og planarbeid i forbindelse med omorganiseringene. Sånn sett kan vi si at omorganiseringene har «forstyrret» stabiliteten i nøkkelfunksjonene.

Spørreundersøkelse. Spørreundersøkelsen inneholder fire påstander om levende systemer knyttet til det å anbefale og samordne trafikksikkerhetstiltak:

- 1) Min fylkeskommune har fått på plass en velfungerende plan for transport/mobilitet
- 2) Planen inkluderer en god plan for trafikksikkerhet, trekk ved ulykker, relevante tiltak osv.
- 3) Planen for trafikksikkerhet er et levende system, som brukes ofte
- 4) Min fylkeskommune har fått på plass et velfungerende utvalg for trafikksikkerhet (FTU).

Svaralternativene varierte mellom svært uenig (1) til svært enig (5). Det var også et svaralternativ for vet ikke (6). Disse spørsmålene har i utgangspunktet gått til alle respondentene. Figur 4.1 viser andelene som svarte enig og svært enig i de ulike fylkeskommunene. Andelene enige er prosentuert basert på respondentene som har valgt svaralternativene 1-5 (dvs. uten dem som har svart vet ikke/ikke relevant). Andelene som svarte «enig» i figuren inkluderer dermed bare respondenter som har oppfattet spørsmålene som relevant og som hadde en mening om dem. På denne måten får vi også kontrollert for eventuelle skjevheter i utvalgene, dvs. at det kan være større andeler respondenter som på grunn av sin stilling eller arbeidsoppgaver svarer «vet ikke».



Figur 4.1: Andelene som svarte «Enig» eller «Svært enig» i de ulike fylkeskommunene på påstander om det å anbefale og samordne trafikksikkerhetstiltak etter regionreformen og avviklingen av felles vegadministrasjon. Prosentueringene er basert på respondentene som har valgt svaralternativene 1-5 (dvs. uten dem som har svart «vet ikke/ikke relevant»).

Vi ser betydelige forskjeller mellom de ulike fylkeskommunene på spørsmålene. Fylkeskommune 1 har gjennomgående en høyere andel enige på spørsmålene, mens Fylkeskommune 3 har lavest andel enige. Fylkeskommune 1 har i flere tilfeller dobbelt så stor andel enige som fylkeskommune 3. Disse resultatene tyder på at Fylkeskommune 1 sine systemer for å anbefale og samordne trafikksikkerhetstiltak oppfattes som mer levende enn de andre fylkeskommunene sine, særlig Fylkeskommune 3.² Vi fjernet det sjette svaralternativet og laget en sumscoreindeks basert på de tre første påstandene (min: 3 poeng, maks: 15 poeng).

Tabell 4.1: Fylkeskommunene sine scorer på indeksen for levende trafikksikkerhetsplaner.

Fylkeskommune	N	Gjennomsnitt	Standardavvik
Fylkeskommune 1	60	10,7	2,0
Fylkeskommune 2	81	9,8	2,2
Fylkeskommune 3	58	8,7	2,0
Fylkeskommune 4	36	9,5	2,4
Total	235	9,7	2,2

Tabell 4.1 viser at Fylkeskommune 1 scorer høyest, mens Fylkeskommune 3 scorer lavest. Forskjellene er statistisk signifikante på 1%-nivå.

4.1.2 Administrere fylkesvegnettet

Kvalitative intervjuer. Da de kom til fylkeskommunene fra Statens vegvesen, brakte personene som jobber med fylkesveg med seg rutine fra håndbøkene og veilederne som de hadde i Statens vegvesen. Informantene fortalte om stor grad av stabilitet når det gjelder administrering av fylkesveg: her er det

² Forskjellene mellom fylkeskommunene på den første påstanden er kun statistisk signifikant på 10%-nivå ($p=,094$), mens forskjellene mellom fylkeskommunene på påstand 2 og 3 er statistisk signifikant på 5%-nivå ($p=,043$). Forskjellene mellom fylkeskommunene på påstand 4 er statistisk signifikant på 1%-nivå ($p=<,001$).

stort sett de samme personene som gjør det samme arbeidet med de samme reglene. Den største endringen er at disse personene har endret arbeidsgiver fra Statens vegvesen til fylkeskommunene.³

Personene som jobber med fylkesveg i fylkeskommunene, svarte litt ulikt da vi spurte om de hadde fått på plass nye kvalitetssystemer for drift og vedlikehold på veg i fylkeskommunene. Noen svarte at dette systemet var på plass, andre svarte at det snart var ferdig. Det ble også nevnt at systemet var noe man ikke hadde prioritert å ferdigstille på grunn av vedtak om oppsplitting. Vi spurte også i hvilken grad slike formelle systemer ble brukt i det daglige, og informantene svarte generelt at kvalitetssystemet ikke ble brukt direkte. Dette ble imidlertid ikke oppfattet som noe problem. Hovedbegrunnelsen for dette er at personellet som skulle brukt dette systemet, allerede bruker nøkkelementene i de samme systemene som de brukte i Statens vegvesen, dvs. håndbøkene og retningslinjene som styrer arbeidet deres. Disse reglene og retningslinjene er gitt fra Statens vegvesen og er stort sett de samme i fylkeskommunene som i Statens vegvesen. Flere ga imidlertid uttrykk for at de ønsket å tilpasse retningslinjene bedre til vegene i egen fylkeskommune. Selv om ikke alle hadde fått på plass nye kvalitetssystemer da vi intervjuet dem, hadde de fortsatt nøkkelementene i kvalitetssystemet fra Statens vegvesen på plass. Fylkeskommunene hadde også egne handlingsplaner for fylkesveg, som bl.a. inkluderer trafiksikkerhetstiltak. Dette er tidsdefinerte planer, som gjerne går over tre til fire år, som beskriver den nåværende situasjonen, definerer utfordringer og satsingsområder i tråd med en kontinuerlig forbedringstilnærming.

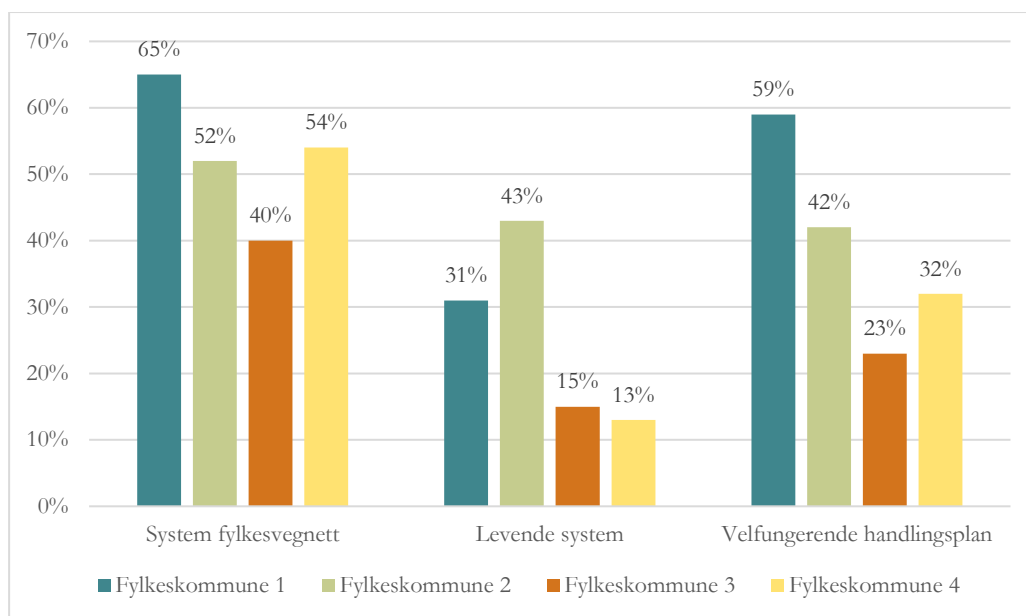
Vi fikk også eksempler på nye metoder i trafiksikkerhetsarbeidet i intervjuene. I Fylkeskommunene 1 hadde en av de ansatte utvikle en modell for å analysere forskjellige utforkjøringsrisikofaktorer i kurver i tiden han arbeidet i Statens vegvesen (dvs. før januar 2020). Denne modellen tok han med seg og videreutviklet på ulike måter da han gikk over til fylkeskommunen. I tillegg tok han den i bruk i fylkeskommunens trafiksikkerhetsarbeid. Modellen ser på hva de forskjellige utforkjøringsrisikofaktorene, og kombinasjoner av dem, har å si for risikoen for utforkjøring i de forskjellige type kurvene som finnes. I forbindelse med studien ble det også laget lister hvor kurvene rangeres ut fra utforkjøringsrisiko. Kurvene ble koblet opp mot VegID, slik at man kunne sette inn stedsspesifikke tiltak mot kurvene med høy utforkjøringsrisiko (se: Nævestad mfl. 2023).

Spørreundersøkelse. Spørreundersøkelsen inneholder tre påstander om levende system og rutiner for å administrere fylkesvegnettet:

- 1) Min fylkeskommune har fått på plass gode systemer og rutiner for drift og vedlikehold av fylkesvegnettet
- 2) Kvalitetssystemet for fylkesveg er et levende system, som brukes ofte
- 3) Min fylkeskommune har fått på plass en velfungerende handlingsplan for trafiksikkerhetstiltak på fylkesvegnettet

Svaralternativene varierte mellom svært uenig (1) til svært enig (5). Det var også et svaralternativ for vet ikke (6). Figur 4.2 viser andelene som svarte enig og svært enig i de ulike fylkeskommunene. Også når det gjelder levende systemer og rutiner for å administrere fylkesvegnettet er det betydelige forskjeller mellom de ulike fylkeskommunene på de ulike påstandene. Dette indikerer betydelige forskjeller på status for systemer og rutiner for drift og vedlikehold av fylkesvegnettet og for handlingsplaner for trafiksikkerhetstiltak på fylkesvegnettet.

³ Flere av dem som kom fra Statens vegvesen nevnte at fylkeskommunen er «tynt bemannet» og at man har færre å lene seg på og diskutere med og at de savnet kollegaer å sparre med. Flere av informantene la vekt på at man i Statens vegvesen hadde hatt personer med spesialistkompetanse på temmelig spesifikke områder. Statens vegvesen kunne som en sentral kunnskapsleverandør ha slik spesialistkompetanse for å bistå personellet sitt i alle de fem tidligere regionene. Fylkeskommunene på den annen side, er for små til at man kan ansatte personer med slik spesifikk kompetanse, ble det sagt. Det ble også nevnt at bemanningen i fylkeskommunene knyttet til oppgavene er lavere enn den var i Statens vegvesen.



Figur 4.2: Andelen som svarte enig og svært enig i de ulike fylkeskommunene på påstander om hvorvidt man har fått på plass et velfungerende system for å administrere fylkesvegnettet. Prosentueringene er basert på respondentene som har valgt svaralternativene 1-5 (dvs. uten dem som har svart «vet ikke/ikke relevant»).

Vi fjernet det sjette svaralternativet og laget en sumscoreindeks basert på de tre første påstandene. Resultatene er vist i Tabell 4.2. Fylkeskommune 1 og 2 scorer høyest, mens Fylkeskommune 3 scorer lavest. Forskjellene er statistisk signifikante på 1%-nivå.

Tabell 4.2: Fylkeskommunene sine scorer på indeksen for levende systemer for administrering av fylkesvegnettet.

Fylkeskommune	Gjennomsnitt	N	Standardavvik
Fylkeskommune 1	10,2	68	2,1
Fylkeskommune 2	10,0	90	2,0
Fylkeskommune 3	8,4	61	2,6
Fylkeskommune 4	9,0	38	2,4
Total	9,5	257	2,4

4.2 Faktorer som påvirker om systemene er levende

Dette avsnittet fokuserer på det andre målet med studien, som er å undersøke faktorer som påvirker om fylkeskommunene har fått på plass levende systemer for trafikksikkerhetsstyring. Vi svarer først på bakgrunn av resultatene fra intervjuene og respondentenes svar på fritekstsvaret i spørreundersøkelsen og spørreundersøkelsen. I tillegg gjengir vi noen bivarierte resultater fra spørreundersøkelsen. Endelig svarer vi på det andre målet med studien, basert på resultater fra multivariate regresjonsanalyser av dataene fra spørreundersøkelsen. Vi minner om at de fulle resultatene av analysene av fritekstsvarene gjengis i Vedlegg 3.

4.2.1 Sikkerhetskultur

I dette avsnittet fokuserer vi på sikkerhetskulturen til personene som forvalter de to nøkkelfunksjonene i fylkeskommunens arbeid med trafikksikkerhet: a) de som jobber med å anbefale og samordne trafikksikkerhetstiltak og b) de som jobber med å administrere fylkesveg. Den sistnevnte gruppen består først

og fremst av personer som kom fra Statens vegvesen til fylkeskommunen som en følge av regionreformen og avviklingen av felles vegadministrasjon.

De kvalitative intervjuene viser at det er viktige forskjeller mellom sikkerhetskulturen i Statens vegvesen, som de fleste av respondentene kommer fra, og sikkerhetskulturen i fylkeskommunen. Den første og viktigste forskjellen er at Statens vegvesen hadde et tydelig og overordnet fokus på trafikkisikkerhet som sin viktigste prioritet. I fylkeskommunen er det annerledes; her er det ikke gitt at trafikkisikkerhet alltid er viktigst. Her konkurrerer trafikkisikkerhet med andre hensyn, for eksempel mobilitet, eiendomsutvikling, økonomi og miljø. Dette var også et gjennomgående tema blant respondentene som svarte på fritekstspørsmål til spørreundersøkelsen, for eksempel:

«Statens vegvesen har kun fokus på Samferdsel. Nå er vi en liten del av en fylkeskommune med flere andre store oppgaver som skole, tannhelse og strategisk arbeid innen næring, kultur, planlegging og samferdsel mm.»

I Statens vegvesen var det en sterk sikkerhetskultur med Nullvisjonen som ledestjerne og håndbøker og vegnormaler for utforming av veg og infrastruktur som mer eller mindre ufravelige regler. I fylkeskommunene er trafikkisikkerhet et av flere viktige hensyn. Dette ble også fremhevet i respondentene sine fritekstsvaer i spørreundersøkelsen. En typisk kommentar der var:

«Da vi jobbet i Statens vegvesen var Trafikkisikkerhet den viktigste delen uansett hvilke arbeidsoppgaver en var satt til å løse - dette er det langt igjen for å oppnå i min fylkeskommune - vi kom fra en Trafikkisikkerhetsaktør til å gå over til en aktør som skal løse mange samfunnsoppgaver både når det gjelder helse/opplæring/kultur og alt annet som en fylkeskommune jobber med.»

Konsekvensene av dette er at personer som jobber med trafikkisikkerhet i fylkeskommunen må jobbe mer med «innsalg» av trafikkisikkerhet innad i egen organisasjon og mot politikere enn det de som kommer fra Statens vegvesen måtte gjøre på sin tidligere arbeidsplass.

Sikkerhetskultur handler også om lederes fokus på trafikkisikkerhet og prioritering av trafikkisikkerhet i fylkeskommunen. Dette var også et tema i respondentens svar på fritekstspørsmålene.

«Føler at den øverste ledelsen er opptatt av trafikkisikkerhet, helt til det kommer til økonomifag budsjett. Da blir ikke dette så viktig lengre...»

Respondentene var generelt enige om at det har vært en omveltning fra å gå fra en organisasjon som har trafikkisikkerhet som «ryggmargsrefleks» i alle ledd, til der samferdselsbehov må veies opp mot andre behov og ledelsen ikke nødvendigvis setter det øverst. Klimahensyn og økonomiske begrensninger er nevnt som spesifikke konfliktområder. En respondent påpekte at dette fører til uoverensstemmelser og at høyere hånd ikke vet hva venstre hånd gjør. Det ble påpekt at utstrakt bruk av hjemmekontor gjør at kommunikasjon mellom etatene blir enda vanskeligere. I forhold til ledere uttrykte flere at det er vanskelig at ledere ikke forstår hvordan eller hva samferdsel trenger i sitt arbeid.

En annen viktig forskjell mellom fylkeskommunen og Statens vegvesen som viste seg i intervjuene, er at førstnevnte har et mer direkte forhold til politikerne. Forholdet til politikerne i fylkeskommunen og i kommunen var en stor overgang for personene som kom fra Statens vegvesen til fylkeskommunen. Det som særlig ble nevnt var at man i flere sammenhenger må selge inn trafikkisikkerhet overfor politikere og argumentere for at det er viktigere enn andre ting. Det ble også nevnt av dem som kommer fra Statens vegvesen, at de kan bli kontaktet av fylkespolitikere og kommunepolitikere som kommer med innspill og ønsker. Disse kan også stille spørsmål ved kompetansen til tidligere ansatte fra Statens vegvesen, eller ikke ha den samme respekten for deres faglige grunnlag for avgjørelser som de selv har, og som de tok for gitt i Statens vegvesen. Dette ble nevnt som en stor overgang. Noen av intervjupersonene refererte med glimt i øyet til dette styringssystemet (håndbøkene, vegnormalene osv.) som «Bibelen», dvs. ufravelige regler som skal ivareta trafikkisikkerhet. Politikerne eller andre interessenter hadde ikke nødvendigvis den samme respekten for denne «Bibelen», eller den samme respektene for

kompetansen til dem som jobber med trafikksikkerhet på fylkesveg. Disse personene sa imidlertid at de jobber med å informere politikere og andre om betydningene av håndbøkene og egen trafikksikkerhetskompetanse. Håndbøkene beskriver krav til utforming, som er basert på forskning om hvordan ulik utforming påvirker risikoen for ulykker.

Dette leder oss til den tredje forskjellen mellom fylkeskommunen og Statens vegvesen som viste seg i intervjuene. Den er relatert til kilden for sikkerhetskulturen. Kilden til sikkerhetskulturen hos de i fylkeskommunen som kommer fra Statens vegvesen er den sterke sikkerhetskulturen i Statens vegvesen, som er basert på Nullvisjonen og håndbøkene. Denne sikkerhetskulturen er systembasert, verdibasert og forskningsbasert og del av et system som har skapt verdens beste trafikksikkerhet. Fylkeskommunene har de samme kildene til sikkerhetskultur, men som nevnt, konkurrerer trafikksikkerhet med flere hensyn i fylkeskommunene på en annen måte enn i Statens vegvesen før regionreformen. Sikkerhetskulturen til dem som jobbet i fylkeskommunen før 2020 er derfor litt mer pragmatisk og argumenterende, dvs. at de er klar over at trafikksikkerhet er et av flere hensyn

Disse kulturforskjellene gjør at de som anbefaler og samordner trafikksikkerhetstiltak og de som administrerer fylkesveg, har opplevd regionreformen og de organisatoriske endringene på ulike måter. For dem som kom fra Statens vegvesen, var overgangen til det å komme til en organisasjon hvor trafikksikkerhet ikke var den enerådende verdien relativt stor. De som hadde jobbet i fylkeskommunen før 2020, var allerede innforstått med dette.

De ulike sikkerhetskulturene i de to gruppene gir også utslag i ulike måter å tenke og handle på. De som jobber med å anbefale og samordne, var mye mer orientert mot innsalg til politikere og presentasjon av saker for å få gehør for sine synspunkter (og evt. vinne over andre hensyn). Dette er en tenke- og handlemåte som de som jobber med fylkesveg har måttet lære seg etter regionreformen. Fra Statens vegvesen har de vært vant til at håndbøker og vegnormaler er «Bibelen», som respekteres så mye at den ikke trenger innsalg.

Basert på svarene fra den kvantitative spørreundersøkelsen viser tabell 4.3 de fire fylkeskommunenes scorer på indeksen for trafikksikkerhetskultur, og scorer blant ansatte som før 2020 jobbet i Statens vegvesen eller tidligere fylkeskommune.

Tabell 4.3: Fylkeskommunene sine scorer på indeksen for trafikksikkerhetskultur (min: 7, maks: 35 poeng).

Fylkeskommune	Gjennomsnitt	N	Standardavvik
Fylkeskommune 1	30,1	102	4,5
Fylkeskommune 2	30,0	131	4,2
Fylkeskommune 3	27,2	109	4,9
Fylkeskommune 4	29,9	50	5,8
Tidligere Statens vegvesen	29,5	246	4,6
Tidligere fylkeskommune	26,8	33	3,9
Total	29,3	392	4,8

Når vi sammenlikner fylkeskommunene, ser vi at Fylkeskommune 1 scorer høyest, mens Fylkeskommune 3 scorer lavest. Forskjellene er statistisk signifikante på 1%-nivå. Vi ser også signifikante forskjeller ($p < 0.01$) mellom ansatte som kommer fra Statens vegvesen og tidligere fylkeskommuner. Forskjellene er i begge tilfeller på omtrent tre poeng mellom høyeste og laveste score på indeksen. Den høyere scoren for personer som tidligere jobbet i Statens vegvesen er i tråd med de kvalitative resultatene over, som indikerer et entydig fokus på trafikksikkerhet i Statens vegvesen, basert på Nullvisjon og håndbøker. Vi ser imidlertid også like store forskjeller på sikkerhetskulturscorene mellom fylkeskommunene. Det tyder på at faktorer på fylkeskommunenivå også er viktige, for eksempel øverste ledelses fokus på trafikksikkerhet. Dette er et viktig element i indeksen for sikkerhetskultur (to av syv spørsmål).

4.2.2 De organisatoriske endringene har krevd mye tid og energi

Intervjuene viser at informantene i de sammenslåtte fylkeskommunene mente at sammenslåingsprosessen har krevd mye tid og energi. De la vekt på at fylkeskommunene og miljøene som ble slått sammen, hadde ulike rutiner, systemer, kulturer, organisasjonsstrukturer, samt ulike samarbeidsformer med eksterne og kommunene. Alt dette måtte kombineres når man skulle lage nye organisasjoner, og man måtte bestemme seg for hva man skulle gå videre med. Det krevde mye energi og tid å lage nye felles organisasjonsstrukturer og rutiner, som ivaretok alle behov så godt som mulig. Mange opplevde at organisasjonen først var «satt» etter omtrent halvannet år og at man først da var i en posisjon hvor det var mulig å konsentrere seg om arbeidsoppgavene. I Fylkeskommune 2 ble for eksempel tre fylkeskommuner slått sammen, i tillegg til tre avdelinger fra Statens vegvesen. En av informantene i Fylkeskommune 2 nevnte at det i realiteten var seks ulike kulturer som ble sammenslått, fordi de tidligere regionskontorene i Statens vegvesen som ble tilført fylkeskommunen også representerte ulike systemer og kulturer.

Basert på dataene fra spørreundersøkelsen, laget vi en indeks som måler hvorvidt omorganiseringene etter regionreformen har krevd mye tid, ressurser og energi, som består av tre påstander. Høy score på indeksen (min.: 3 poeng, maks.: 15 poeng) betyr at respondentene mener at de organisatoriske endringene har krevd mye tid og energi. Fylkeskommune 3 scorer høyest (score 12,5 poeng), etterfulgt av Fylkeskommune 2 (12,1 poeng), Fylkeskommune 1 (11,4 poeng) og Fylkeskommune 4 (10,8 poeng). Forskjellene er signifikante på 1% nivå ($p < 0.001$).

En annen viktig faktor er vedtak om oppsplitting av fylkeskommuner. De som tidligere jobbet i Statens vegvesen ga i intervjuene uttrykk for at de er trette av en omstilling som har pågått over mange år. Først var de i to år før Regionreformen (2018-2020) forberedt på å bytte arbeidsplass. Så fikk de to år i fylkeskommunen (2020-2022) mens man jobbet med å få en ny organisasjon på plass, så ble det to nye år i fylkeskommunen (2022-2024) mens de ventet på oppløsning og ny fylkeskommune som de skulle jobbe i. Det siste gjaldt de som var i en fylkeskommune som skulle oppløses. Reverseringene som ble vedtatt i Fylkeskommune 2 og 3 ga redusert arbeidsglede. Reverseringene gjorde at det ble to nye år med omstillingsprosesser, som tok fokus vekk fra arbeidsoppgavene. De fleste informantene var negative til reverseringen. Det handler både om at fagmiljøene, som i utgangspunktet er små, vil bli enda mindre. Det var særlig innenfor drift og vedlikehold man så for seg at de største konsekvensene vil være. Også blant ansatte som ikke kom fra Statens vegvesen var det frykt for at fagmiljøene ville bli mindre, og at man vil miste gode fagmiljø som kom på plass etter sammenslåingen og Regionreformen. Vi hadde spørsmål om dette i spørreundersøkelsen, og 48% i Fylkeskommune 2 og 66% i Fylkeskommune 3 var enige i påstanden: «Oppsplitting av min fylkeskommune har lagt en demper på klimaet for å diskutere og innføre nye løsninger.»

Dette var også et gjennomgangstema blant respondentene som svarte på fritekstspørsmålene i spørreundersøkelsen. En av dem kommenterte at:

«Mye tid og ressurser har gått med til sammenslåing av [min fylkeskommune] og mye tid og ressurser har gått med til oppløsning av [min fylkeskommune].»

Det ble nevnt at oppsplittingen gjør ting vanskelig, lager dårlig stemning og usikkerhet blant de ansatte, og er svært ressurskrevende. Det var en viss enighet om at det å gjennomføre flere store omorganiseringer på relativt kort tid er dårlig bruk av ressurser. Samtidig er det verdt å nevne at noen av respondentene påpekte at de nå arbeider med et for stort geografisk område. Oppsplitting av fylkeskommunene vil på en måte løse dette, men samtidig vil det splitte fagmiljøene ytterligere.

4.2.3 COVID-19 og hjemmekontor

COVID-19-pandemien ble nevnt av mange av informantene i de kvalitative intervjuene som en sentral barriere i prosessen med å etablere og samordne de nye fylkeskommuneorganisasjonene. Det at man satt på hjemmekontor og ikke kunne møtes fysisk ble nevnt som en stor utfordring i prosessene med å

få på plass nye organisasjoner og med å skape gode relasjoner og samhandling mellom nye kolleger. Vi hadde spørsmål om dette i spørreundersøkelsen, og 71% i Fylkeskommune 1, 73% i Fylkeskommune 2, 84% i Fylkeskommune 3 og 54% i Fylkeskommune 4 var enige i påstanden: «COVID-19 pandemien gjorde det utfordrende for oss å etablere en ny organisasjon». Forskjellene mellom fylkeskommunene er statistisk signifikante ($p < 0.01$).

Dette med Covid-19, hjemmekontor og dårligere sosiale rammer ble også nevnt av respondentene i fritekstsvarene:

«Det er utfordrende å ha ansatte på to steder da vi ikke får daglig kontakt. Mye hjemmekontor gir også redusert kontakt»

Flere respondenter nevnte temaer som omhandler dårligere rammer for sosialisering på arbeidsplassen. Dette inkluderer mer hjemmekontor, dårligere kontorplasser, mer digital og mindre fysisk kontakt, og koronaviruset sin effekt på det sosiale og kjentskap. Dette må sees i sammenheng med forrige punkt angående et svekket fagmiljø. Å miste den fysiske tilknytningen til gamle kolleger, samtidig som de fysiske rammene for å skape et nytt, gjerne mer generalisert fagmiljø rundt mobilitetsarbeidet er svekket, ble sett på som uheldig. Dette kan tyde på at det gamle spissfaglige fagmiljøet i ikke like stor grad blir erstattet av et nytt mer tverrfaglig fagmiljø.

4.2.4 Ressurser: Økonomisk og faglig.

Et viktig tema som kom fram i intervjuene, var at fylkeskommunene også overtok et betydelig vedlikeholdsetterslep på fylkesvegnettet da de overtok fylkesvegansvaret. Det ble nevnt at det ikke er rom i budsjettet til å gjøre nødvendige utbedringer, og at det også dukker opp plutselige behov for utbedring. Det ble nevnt at dette kan gå ut over bygging av skoleveg og gangveg og andre samferdselsplaner.

Det ble også nevnt i intervjuene at det er mindre fagmiljøer og tynnere bemanning blant dem som jobber med drift og administrering av fylkesveg og at man har mistet flere støttefunksjoner som man hadde i Statens vegvesen. Dette var også et gjennomgangstema blant respondentene som svarte på fritekstspørsmålene i spørreundersøkelsen. En av dem kommenterte at:

«Fagmiljøet mitt har blitt mye mindre. Før regionreformen var vi tre med samme jobb, pluss tre med liknende jobb. Nå er jeg alene i jobben, bortsett fra en med liknende jobb. Etter 01.01.24 blir jeg heilt alene i jobben min.»

Et av temaene som gikk igjen mest i respondentenes svar på fritekstspørsmålene, er variasjoner over at fagmiljøet har blitt svekket. Primært gjelder dette å ha mistet kontakten med andre som før arbeidet med samme område, eller ved siden av fagpersoner med kunnskap om fagfelt personen kunne trengt å rådføre seg med til visse oppgaver. I flere svar ble det gitt det inntrykk av at respondenten er den eneste som nå arbeider med det spesifikke faget på sin arbeidsplass, og en del respondenter sa at dette kan nå «knappt kalles et fagmiljø». Det ble påpekt at man har et mindre faglig støtteverk på og lene seg på, og man må ta beslutninger alene.

Det er ikke bare rådføring med kolleger som inngår i det «svekkede fagmiljøet», men også manglende fysiske ressurser. Noen av respondentene nevnte at de ikke lenger har tilgang på fagprogramvare, og å måtte «kjempe» for å få tilgang på programmene de hadde tilgang til i Statens vegvesen. En respondent nevnte også å ikke lenger ha tilgang på laboratoriekapasiteter, som hjalp med rask saksbehandling. Samtidig er det verdt å nevne at flere av respondentene skrev at de nå har fått mye bedre innsikt i «hele» prosessen. Der de før kun forholdt seg til det trafikkfaglige, forholder de seg til mange flere aspekter rundt samferdsel.

Blant de som arbeidet i fylkeskommuner som skulle splittes i 2024 var det en oppfatning om at fagmiljøet kommer til å bli ytterligere svekket ved oppsplitting.

«To omorganiseringsprosesser i løpet av 4 år der begge ender med at vi går fra medium store fagmiljøer til mindre og mindre fagmiljøer er selvsagt ikke positivt for noe som helst»

Vi hadde som nevnt i avsnitt 3.1.2 to påstander om faglige og økonomiske ressurser i spørreundersøkelsen, som vi laget en indeks av. Forskjellene mellom fylkeskommunene var ikke statistisk signifikante på denne indeksen.

Arbeidet med kontinuerlig forbedring i trafikksikkerhetsplanene ble også hemmet av at fylkeskommunene ikke fikk tilgang til data om dødsulykker i trafikken i egen fylkeskommune fra og med 01.01.2020 og i ca. halvannet år etter det. Dette skyldes antakelig en tolkning av GDPR-reglene i Statens vegvesen.

4.2.5 Multivariate analyser

Faktorer som påvirker indeks for levende trafikksikkerhetsplaner: I tabell 4.4 gjennomfører vi multivariate regresjonsanalyser av svarene i den kvantitative spørreundersøkelsen, hvor vi undersøker hvilke variabler som påvirker scorer på indeksen for levende trafikksikkerhetsplaner. I disse analysene kontrollerer vi for en rekke bakgrunnsvariabler.

Tabell 4.4: Lineær regresjon. Avhengig variabel: Indeks for levende trafikksikkerhetsplaner. Standardiserte beta koeffisienter.

Variabel	Mod. 1	Mod. 2	Mod. 3	Mod. 4	Mod.5	Mod. 6	Mod. 7
Kjønn (Mann= 1, kvinne=2)	-.009	-.007	-.001	-.017	.016	-.027	-.007
Alder (46-55 år= 2, øvrig=1)		.053	.044	.047	.007	.024	.001
Posisjon (Medarbeider= 1, Leder=2)			.050	.036	.030	.050	.018
Arbeidssted før 2020 (FK=1, Svv =2)				-.103	-.103	-.154**	-.125*
Fylkeskommune (FK1=2, Øvrige=1)					.328***	.240***	.218***
Sikkerhetskultur						.416***	.375***
Indeks tid/ress. omorg.							-.203***
Justert R2	-.007	-.011	-.015	-.012	.090	.252	.284

* p < 0,1 ** p < 0,05 *** p < 0,01

Analysene viser at indeksen for sikkerhetskultur bidrar signifikant og positivt, kontrollert for de andre variablene i modellen. Dette betyr at jo høyere score på indeksen for sikkerhetskultur i egen organisasjon, jo mer levende anser respondentene trafikksikkerhetsplanene for å være.

Fylkeskommune 1 bidrar også signifikant og positivt. Det betyr at respondentene fra denne fylkeskommunen i større grad anser trafikksikkerhetsplanen for å være levende, kontrollert for de andre variablene i tabellen. Vi ser at bidraget til Fylkeskommune 1 blir litt mindre når vi tar inn sikkerhetskultur i Modell 6. Dette tyder på at sikkerhetskultur gir noe av forklaringen på det at Fylkeskommune 1 har høyest score på indeksen for levende trafikksikkerhetsplaner, men ikke all forklaringen.

Endelig ser vi at indeksen som måler hvorvidt omorganiseringene etter regionreformen har krevd mye tid, ressurser og energi bidrar signifikant og negativt. Det betyr at respondenter som mener at regionreformen har krevd mye tid, ressurser og energi, i mindre grad er enige i at trafikksikkerhetsplanen er levende.

Den justerte R²-verdien i Modell 7 er .284, noe som tyder på at de inkluderte variablene forklarer omtrent 28% av variasjonen i den avhengige variabelen.

Faktorer som påvirker hvorvidt systemer for administrering av fylkesveg er levende: I tabell 4.5 undersøker vi hvilke faktorer som forklarer variasjon i indeksen for levende systemer for administrering av fylkesveg.

Tabell 4.5: Lineær regresjon. Avhengig variabel: Indeks for levende systemer for administrering av fylkesveg. Standardiserte beta koeffisienter.

Variabel	Mod. 1	Mod. 2	Mod. 3	Mod. 4	Mod.5	Mod. 6	Mod. 7
Kjønn (Mann= 1, Kvinne=2)	.006	.015	.017	.002	.024	-.022	.006
Alder (over 56 år =2, Øvrig=1)		.073	.067	.058	.089	.075	.065
Posisjon (Medarbeider=1, Leder=2)			.052	.035	.016	.010	-.050
Arbeidssted før 2020 (FK =1, Svv =2).				-.068	-.068	-.122	-.080
Fylkeskommune (Øvrige= 1, FK1=2)					.242***	.155**	.108
Sikkerhetskultur						.406***	.345***
Indeks tid/ress. omorg.							-.346***
Justert R2	-.006	-.007	-.011	-.013	.040	.193	.298

* p < 0,1 ** p < 0,05 *** p < 0,01

Indeksen som måler hvorvidt omorganiseringene etter regionreformen har krevd mye tid, ressurser og energi, bidrar signifikant og negativt. Respondenter som mener at regionreformen har krevd mye tid, ressurser og energi i lavere grad er i lavere grad enige i at systemene for å administrere fylkesveg er levende. Disse respondentene er særlig i Fylkeskommune 3.

Indeksen for sikkerhetskultur bidrar signifikant og positivt. Dette betyr at jo høyere score på indeksten for sikkerhetskultur i egen organisasjon, jo mer levende anser respondentene systemene for administrering av fylkesveg for å være.

Fylkeskommune 1 bidrar også signifikant og positivt i Modell 5-6. Det betyr at respondentene fra denne fylkeskommunen i større grad anser systemene for å administrere fylkesveg for å være levende, kontrollert for de andre variablene i tabellen. Vi ser at bidraget til Fylkeskommune 1 blir litt mindre når vi tar inn sikkerhetskultur i Modell 6, og forsvinner når vi tar inn indeksten som måler tid og ressurser brukt på omorganisering. Dette tyder på at disse variablene gir det meste av forklaringen på det at Fylkeskommune 1 har høyest score på indeksten for levende systemer for å administrere fylkesvegnettet, dvs. høy sikkerhetskultur og mindre krevende omorganiseringsprosesser. Den justerte R2 verdien i Modell 7 er .298, som tyder på at de inkluderte variablene forklarer omtrent 30% av variasjonen i den avhengige variabelen.

4.3 Faktorer som påvirker tilretteleggingsatferd

Dette avsnittet fokuserer på det tredje målet med studien, som er å undersøke tilretteleggingsatferden i ulike grupper og hva som påvirker det, inkludert sikkerhetskultur. De ulike sikkerhetskulturene i de to gruppene ga, som nevnt i kapittel 4.3, utslag i ulike måter å tenke og handle på.

Spørreundersøkelsen inkluderer to påstander som måler tilretteleggingsatferd:

- Jeg tenker veldig ofte på hvordan mine beslutninger kan ha konsekvenser for trafikksikkerheten i mitt fylke
- Jeg stiller ofte spørsmål til kolleger, for å sjekke om de har vurdert hvordan beslutninger påvirker trafikksikkerheten.

Svaralternativene går fra svært uenig (1 poeng) til svært enig (5 poeng). Vi har laget en sumscoreindeks for sikkerhetstatferd (min.: 2, maks.: 10) (Cronbach's Alpha: .769).

Tabell 4.6 viser de fire fylkeskommunenes scorer på indeksten for tilretteleggingsatferd, og scorer blant ansatte som før 2020 jobbet i Statens vegvesen eller tidligere fylkeskommune.

Tabell 4.6: Fylkeskommunene sine scorer på indeksen for tilretteleggingsatferd (min: 2, maks: 10 poeng).

Fylkeskommune	N	Gjennomsnitt	Standardavvik
Fylkeskommune 1	102	7,3	1,7
Fylkeskommune 2	131	7,2	1,6
Fylkeskommune 3	109	6,8	1,5
Fylkeskommune 4	50	7,4	1,4
Tidligere Statens vegvesen	246	7,3	1,6
Tidligere fylkeskommune	33	6,2	1,5
Total	392	7,1	1,6

Når vi sammenlikner fylkeskommunene, ser vi små forskjeller, men Fylkeskommune 3 scorer lavest. Forskjellene er statistisk signifikante på 10% nivå. Vi ser signifikante forskjeller mellom ansatte som kommer fra Statens vegvesen og tidligere fylkeskommune ($p < 0.01$). Den høyere scoren for personer som tidligere jobbet i Statens vegvesen er i tråd med forskjellene vi så for sikkerhetskultur. Vi ser altså systematiske forskjeller og en sammenheng mellom sikkerhetskultur og tilretteleggingsatferd i de to gruppene.

I tabell 4.7 undersøker vi hvilke faktorer som forklarer variasjon i respondentenes tilretteleggingsatferd i spørreundersøkelsen.

Tabell 4.7: Lineær regresjon. Avhengig variabel: Indeks for tilretteleggingsatferd. Standardiserte beta koeffisienter.

Variabel	Mod. 1	Mod. 2	Mod. 3	Mod. 4	Mod. 5	Mod. 6	Mod. 7
Kjønn (Mann= 1, kvinne=2)	-.023	-.024	-.028	-.016	-.007	-.008	-.049
Alder (Øvrig=1, 46-55 år =2)		.089	.095	.092	.072	.066	.099
Posisjon (Medarbeider= 1, Leder=2)			-.035	-.013	-.017	-.022	-.003
Arbeidssted før 2020 (FK =1, Svv =2)				.115	.112	.127	.006
Fylkeskommune (Øvrig= 1, FK1=2)					.217**	.176*	.139*
Indeks TS-plan kombinert						.129	-.136
Sikkerhetskultur							.548***
Justert R2	-.007	-.007	-.013	-.008	.032	.040	.259

* $p < 0,1$ ** $p < 0,05$ *** $p < 0,01$

Indeksen for sikkerhetskultur bidrar signifikant og positivt. Resultatene betyr at jo høyere score på indeksen for sikkerhetskultur i egen organisasjon, jo høyere score på indeksen for tilretteleggingsatferd.

Vi ser også at Fylkeskommune 1 bidrar signifikant og positivt i Modell 5-7, men kun på 10%-nivå i Modell 6 og 7. Det betyr at sammenhengen mellom positiv tilretteleggingsatferd og Fylkeskommune 1 i Modell 5, i stor grad skyldes at Fylkeskommune 1 har en positiv sikkerhetskultur.

Det er interessant å se at indeksen for trafikksikkerhetsplaner, som inkluderer både spørsmålene som måler om systemer for å anbefale og samordne og for å administrere fylkesvegnettet, ikke bidrar signifikant. Dette indikerer at sikkerhetskultur er en viktigere påvirkende faktor av tilretteleggingsatferd enn sikkerhetssystemer.

Den justerte R2 verdien i Modell 7 er .259, som tyder på at de inkluderte variablene forklarer omtrent 26% av variasjonen i den avhengige variabelen.

5 Diskusjon

5.1 Levende systemer for trafikksikkerhetsstyring

5.1.1 Betydningen av sikkerhetskultur

Det første målet med studien var å undersøke om fylkeskommunene har klart å få på plass levende systemer for trafikksikkerhetsstyring etter regionreformen. Alle de studerte fylkeskommunene har stort sett fått på plass systemer for trafikksikkerhetsstyring, men vi spør i tillegg om de er levende. Resultatene fra spørreundersøkelsen tyder på at rundt halvparten av respondentene i Fylkeskommune 1 har svart at fylkeskommunen har fått på plass levende trafikksikkerhetsplaner, mens rundt 10% har svart det samme i Fylkeskommune 3. Vi ser tilsvarende variasjon mellom andel enige på spørsmålet om levende systemer for å administrere fylkesvegnettet, mellom 43% (Fylkeskommune 2) og 13% (Fylkeskommune 4). Det å ha levende sikkerhetsstyringssystemer som oppfattes som relevante av de ansatte som bruker dem, er viktig for sikkerheten i organisasjoner, og det er gjerne tett knyttet til det å ha en god sikkerhetskultur (Antonsen 2009; Nævestad 2010a). Tidligere forskning viser også at det å arbeide systematisk i med kontinuerlig forbedring av trafikksikkerhetsarbeidet hos offentlige myndigheter, er forbundet med positive trafikksikkerhetsutfall (få dødsulykker) på nasjonalt nivå (Elvik mfl. 2023). Det er derfor viktig å undersøke hva som påvirker om systemene er levende.

Det andre målet med studien var derfor å undersøke hvilke faktorer som påvirker hvorvidt fylkeskommunene har klart å få på plass levende systemer for trafikksikkerhetsstyring etter regionreformen. Vi hadde to hypoteser om to slike faktorer, basert på tidligere forskning. Den første hypotesen var at det er en positiv sammenheng mellom sikkerhetskultur og levende systemer for trafikksikkerhetsstyring (*Hypotese 1*). Bakgrunnen for denne hypotesen er at det er en sterk sammenheng mellom det å ha levende sikkerhetsstyringssystemer og god sikkerhetskultur (Nævestad og Størkersen 2018). Dette viser studier fra en rekke ulike sektorer: luftfart (Hudson, 2003; Patankar, 2019), jernbane (Zuschlag et al., 2016), sjøfart (Lappalainen et al., 2012) og veg (Naveh og Katz Navon, 2015). Resultatene våre støtter Hypotese 1. Sikkerhetskultur var den viktigste variabelen i begge de multivariate analysene, av hva som påvirker levende trafikksikkerhetsplaner og levende systemer for å administrere fylkesveg.

Det er imidlertid vanskelig å si hva som kommer først av sikkerhetskultur og sikkerhetssystem. Sammenhengen mellom sikkerhetsstyringssystem og sikkerhetskultur kan for det første forklares med at «kultur kommer før system». Dette betyr at vellykket implementering av sikkerhetsstyringssystemer krever at man har positiv sikkerhetskultur (Nævestad mfl. 2020). Tidligere forskning finner at ledere og ansattes engasjement for sikkerhet er den mest grunnleggende forutsetningen for at sikkerhetsintervensjoner skal lykkes (Lappalainen 2012; Zuschlag mfl. 2016; Edkins 1998; Newnam & Oxley 2016). Ledelsesfokus på sikkerhet er det viktigste elementet i god sikkerhetskultur (Flin et al 2000). Det er nettopp dette vi måler i vår indeks for sikkerhetskultur. De kvalitative dataene våre viser betydningen av denne mekanismen. Personene som kom fra Statens vegvesen til fylkeskommunen, hadde en sterk sikkerhetskultur i Statens vegvesen før de kom til fylkeskommunen, knyttet til Nullvisjonen og et sterkt ledelsesfokus på sikkerhetskultur. De ga også uttrykk for at de hadde levende kvalitetssystemer i Statens vegvesen, som de tok med seg til fylkeskommunen. Vi har sett at det var en overgang for personene fra Statens vegvesen å komme til fylkeskommunen, fordi de opplevde at Nullvisjonen konkurrerte med andre hensyn, og at de i større grad måtte argumentere for betydningen av trafikksikkerhet, for eksempel i møte med politikere. Personene som jobber med å anbefale og samordne trafikksikkerhetstiltak i fylkeskommunen, hadde også et sterkt fokus på trafikksikkerhet før regionreformen, som ser ut til å ha lagt grunnlaget for etableringen av nye levende systemer. Vellykket implementering av sikkerhetsstyringssystem er avhengig av et visst organisatorisk modenhetsnivå, som sikkerhetskulturen gir (Nævestad og Phillips 2022).

Det er imidlertid også viktig at det er forskjeller mellom fylkeskommunene, mht. etableringen av levende systemer. Det må forklares med faktorer som er unike for fylkeskommunene, for eksempel ulike sikkerhetskulturer i ulike geografiske områder, med ulikt fokus på trafikkisikkerhet blant fylkeskommunenes øverste ledelse og blant ansatte. De kvantitative dataene viser signifikant forskjellige sikkerhetskulturer.

Den andre mekanismen som kan forklare sammenhengen mellom system og kultur, forutsetter at «system kommer før kultur». Dette betyr at man antar at utviklingen av formelle prosedyrer («hvordan ting skal gjøres»), vil påvirke uformell praksis («hvordan ting faktisk gjøres») (Nævestad mfl. 2019). Dette er, som nevnt, bakgrunnen for at en rekke sektorer har juridiske krav til at organisasjoner skal implementere sikkerhetsstyringssystemer for å skape god sikkerhetskultur, for eksempel i luftfart (IATA 2021), i jernbanesektoren (ERA 2021) og i sjøfart (IMO2021). Vi kan heller ikke utelukke denne mekanismen, i alle fall ikke når vi tar et langtidsperspektiv. Informantene fra Statens vegvesen indikerte at håndbøkene og retningslinjene fra Statens vegvesen er en viktig kilde til deres sikkerhetskultur, sammen med de overordnede verdiene i Nullvisjonen. Sånn sett kan det også argumenteres for at sikkerhetskulturene som vi kartlegger, også springer ut av tidligere systemer, i tillegg til ledere og ansattes engasjement osv.

5.1.2 Betydningen av krevende omorganisering

Vår andre hypotese om faktorer som påvirker hvorvidt fylkeskommunene har klart å få på plass levende systemer for trafikkisikkerhetsstyring etter regionreformen var at det er en negativ sammenheng mellom krevende omorganiseringer og levende systemer for trafikkisikkerhetsstyring (*Hypotese 2*). Både de kvalitative og de kvantitative dataene støtter Hypotese 2. De kvalitative resultatene tyder på at de organisatoriske endringene har krevd mye tid og energi, og mange opplevde at organisasjonen først var «satt» etter omtrent halvannet år. De kvalitative dataene viser at disse forholdene er ekstra krevende i Fylkeskommune 2 og 3, fordi det var vedtatt at disse to skulle oppsplittes igjen da vi gjennomførte intervjuene, noe som innebærer ytterligere organisatoriske endringer. Bakgrunnen for Hypotese 2 var at tidligere studier rapporterer om negative virkninger knyttet til omorganiseringer og endringer som gjennomføres før, under eller etter sikkerhetsintervensjoner eller tiltak for sikkerhetskultur (Zuschlag mfl. 2016; Amtrak 2015). Uklare roller i organisasjonen og uklar implementeringsprosess er forbundet med negative resultater (Amtrak 2015). Det samme er mistillit mellom ledere og ansatte (Amtrak 2015; Zuschlag mfl. 2016). Det er altså ikke nødvendigvis omorganiseringen i seg selv som er utfordringen, men kvaliteten på den, for eksempel uklarhet, mistillit osv. I tråd med dette, ser vi at Fylkeskommune 1, selv om den har gjennomgått omorganisering, i mindre grad har negative resultater (Fylkeskommune 1 har lavere score på indeksen som måler dette).

Selv om de kvantitative analysene indikerer at krevende omorganisering kan bidra til at systemer i mindre grad er levende, viser disse analysene at det er forskjell mellom fylkeskommunene. I de multivariate analysene hadde vi en indeks basert på tre spørsmål, som måler om omorganiseringene har krevd mye tid, energi og ressurser, usikkerhet knyttet til hvordan organisasjonen skulle se ut og om omorganiseringene har tatt fokus bort fra nøkkeloppgaver knyttet til trafikkisikkerhet. Denne indeksen bidro signifikant og negativt til om sikkerhetsstyringssystemene er levende. Resultatene viser at de organisatoriske endringene har krevd mye tid, energi og ressurser og at dette har påvirkning på trafikkisikkerhetsarbeidet, men i ulik grad i de ulike fylkeskommunene.

For å oppsummere diskusjonen av hva som påvirker om sikkerhetsstyringssystemer er levende i fylkeskommunene, varierer scorene for dette signifikant mellom fylkeskommunene. Våre resultater tyder på at det skyldes ulike sikkerhetskulturer og ulike grader av krevende omorganiseringer i fylkeskommunene.

5.2 Faktorer som påvirker tilretteleggingsatferd

Det tredje målet med studien var å undersøke faktorer som påvirker tilretteleggingsatferd. Vi studerer tilretteleggingsatferden til fylkeskommunalt ansatte som setter premissene for trafikksikkerhet i fylkeskommunen, målt som det å tenke veldig ofte på hvordan egne beslutninger kan ha konsekvenser for trafikksikkerheten i eget fylke og ofte stille spørsmål til kolleger, for å sjekke om de har vurdert hvordan beslutninger påvirker trafikksikkerheten. Den tredje hypotesen vår var at det er en positiv sammenheng mellom sikkerhetskultur og tilretteleggingsatferd (Hypotese 3). Våre resultater støtter denne hypotesen. Indeksen for sikkerhetskultur var den viktigste variabelen i analysene av hva som påvirker tilretteleggingsatferd. Dette er i tråd med tidligere forskning. Tidligere studier av sikkerhetsstyringssystemer, sikkerhetskultur og sikkerhetsatferd fokuserer imidlertid primært på sikkerhetsatferd med direkte implikasjoner for sikkerhet (i «den skarpe enden»), for eksempel bilkjøring (Davey et al 2005; Wills 2006; Zuschlag mfl. 2016; Naveh & Katz-Navon 2015; Nævestad 2019). Fokus i denne studien er tilretteleggingsatferd, som handler om å indirekte bidra til trafikksikkerhet (i «den butte enden»), gjennom å ha et bevisst forhold til hvordan man legger premissene for trafikksikkerhet i fylkeskommunen, gjennom forebyggingstiltak, arbeid med trafikksikkerhetsplaner, planlegging av og utforming av fysiske tiltak på vegnettet osv. Tilretteleggingsatferd handler også om å aktivt utfordre kolleger på hvordan de legger premissene for trafikksikkerhet. Begrepet tilretteleggingsatferd er basert på Nævestad (2010b), og i tråd med studien til Nævestad (2010b) finner vi en sammenheng mellom sikkerhetskultur og tilretteleggingsatferd.

5.3 Praktiske implikasjoner: Hva kan vi lære av resultatene?

Vi har undersøkt om fire fylkeskommuner har levende systemer for trafikksikkerhetsstyring tre år etter en omfattende reform. Vi finner store forskjeller mellom fylkeskommunene når det kommer til om sikkerhetsstyringssystemene er levende, og respondentenes opplevelser av hvor mye ressurser, energi og tid de organisatoriske endringene har tatt, er en svært viktig variabel. To av fylkeskommunene har også møtt på ekstra utfordringer, fordi de skal oppløses i forbindelse med reversering av regionreformen. Resultatene viser altså at fylkeskommunene har håndtert de organisatoriske endringene på ulike måter og at de har ulike erfaringer. Det ser ut til at «for omfattende» endringer reduserer sjansen for at sikkerhetsstyringssystemer oppfattes som levende, mens god sikkerhetskultur øker sjansen. Dersom en god sikkerhetskultur er på plass, kan det kanskje redusere negative konsekvenser av omfattende omorganiseringer. Vår studie viser at sikkerhetskulturen varierer mellom fylkeskommunene, og at dette har stor betydning for om sikkerhetsstyringssystemer oppfattes som levende. Under diskuterer vi potensielle konsekvenser for trafikksikkerhet.

5.4 Spørsmål til fremtidig forskning

5.4.1 Hva betyr de helhetlige endringene?

Det er relevant å spørre hva de helhetlige endringene som regionreformen innebærer, betyr for styringen av trafikksikkerhet i Norge. Med regionreformen og avviklingen av felles vegadministrasjon gikk man fra én stor aktør på trafikksikkerhetsfeltet i Norge (Statens vegvesen) til en stor og flere små. Antall ansatte i Statens vegvesen ble nesten halvert samtidig som fylkeskommunene overtok ansvaret for fylkesvegene. Disse endringene endret det institusjonelle landskapet for styring av trafikksikkerhet i Norge på en måte som øker behovet for koordinering og samordning. Det er viktig å studere hva disse endringene betyr i framtiden. Vi har sett at det varierer hvor levende fylkeskommunenes systemer for trafikksikkerhetsstyring er, og fremtidig forskning bør ideelt sett fokusere på alle fylkeskommunene og ev. foreslå tiltak. Det bør være et spesielt fokus på fylkeskommunene som ble oppsplittet 1. januar 2024.

5.4.2 Betydningen av å legge premissene for trafikk sikkerhet

Den foreliggende studien er unik, fordi den ikke fokuserer på risikoatferd som kan relateres direkte til økt risiko for ulykker i trafikken, men på ansatte som legger premissene for trafikk sikkerhet for dem som bruker vegene. Tilretteleggingsatferd er en type sikkerhetsatferd som med noen unntak (Nævestad 2010b) stort sett ikke er studert tidligere. Denne typen sikkerhetsatferd «i den butte enden» er imidlertid viktig for trafikk sikkerheten. Tidligere forskning viser at planmessig og systematisk trafikk sikkerhetsarbeid av den typen som vi analyserer i denne studien, er viktig for trafikk sikkerhet. Elvik mfl. (2023) studerer arbeid med trafikk sikkerhetsplaner over 20 år på nasjonalt nivå og finner en sammenheng mellom dette arbeidet og nedgang i drepte og hardt skadde i trafikken. I de fylkeskommunale trafikk sikkerhetsplanene arbeides det også systematisk for å redusere risikoen til definerte risikogrupper. Et viktig arbeid er å prioritere gruppene og tiltakene med størst effekt i en virkelighet med begrensede ressurser. Den nye metoden for å identifisere risikokurver som ble implementert i Fylkeskommune 1, er et eksempel på et meget relevant tiltak for å prioritere tiltak. Fylkeskommune 1 har brukt denne metoden for å identifisere risikokurver i fylket og sette inn relevante tiltak mot utforkjøringsulykker. Utforkjøringsulykker utgjør 39% av trafikkulykkene i fylket. Trafikk sikkerhetseffektene av tiltak i kurver analyseres f.eks. i Elvik og Høye (2021). I denne studien har vi sett på tilretteleggingsatferd hos personer som jobber med trafikk sikkerhet i fylkeskommunen. Vi trenger mer forskning på tilretteleggingsatferd i andre kontekster og sammenhengen mellom sikkerhetsstyringssystemer, sikkerhetskultur, tilretteleggingsatferd og konsekvenser for trafikk sikkerhet (for eksempel ulykkesrisiko i geografiske områder, blant bestemte målgrupper osv.) Det finnes få eller ingen studier av dette temaet blant personer som jobber med trafikk sikkerhet i den butte enden. Særlig sammenhengen mellom tilretteleggingsatferd og sikkerhetsutfall (ulykker) er viktig.

5.4.3 Hva betyr resultatene for trafikk sikkerhet i fylkeskommunene?

Resultatene viser betydelig variasjon mht. om fylkeskommunene har fått på plass levende systemer for trafikk sikkerhetsstyring tre år etter regionreformen. Det påvirkes av sikkerhetskultur i fylkeskommunene og i hvilken grad deltakerne i våre studier mener at omorganiseringen i forbindelse med regionreformen har krevd mye tid og energi. Vi så betydelige variasjoner i sikkerhetskultur i fylkeskommunene. Det å ha levende sikkerhetsstyringssystemer som oppfattes som relevante av de ansatte som bruker dem, er viktig for sikkerheten i organisasjoner, og det er gjerne tett knyttet til det å ha en god sikkerhetskultur (Antonsen 2009; Nævestad 2010a). Tidligere forskning viser også at det å arbeide systematisk med kontinuerlig forbedring av trafikk sikkerhetsarbeidet hos offentlige myndigheter, er forbundet med positive trafikk sikkerhetsutfall (nedgang i dødsulykker) på nasjonalt nivå (Elvik mfl. 2023). På bakgrunn av denne tidligere forskningen, kan vi anta at det å ha god sikkerhetskultur og sikkerhetssystemer som oppfattes som levende er forbundet med gode trafikk sikkerhetsresultater på fylkeskommunalt nivå. Da skulle vi anta at fylkeskommunene med best sikkerhetskultur og de mest levende sikkerhetssystemene har lavest ulykkesrisiko. Vi har imidlertid ikke undersøkt sammenhengen mellom levende systemer, sikkerhetskultur og sikkerhetsutfall (for eksempel ulykkesrisiko) i denne studien. Det er et viktig spørsmål for fremtidig forskning. Fremtidig forskning kan også vurdere hvorvidt fylkeskommunene som har opplevd de mest krevende omorganiseringsprosessene, og som av den grunn har hatt større utfordringer med å opprettholde nøkkelfunksjonene i trafikk sikkerhetsarbeidet, har opplevd tilbakeslag i trafikk sikkerhetsnivået.

Et viktig spørsmål i denne sammenhengen er hvor viktig det nasjonale nivået er sammenliknet med det fylkeskommunale nivået i trafikk sikkerhetsarbeidet. Dette handler om hvor mye av fylkeskommunenes trafikk sikkerhetsarbeid som er gitt gjennom nasjonale føringer (for eksempel gjennom nasjonal tiltaksplan), og frihetsgradene til fylkeskommunene i trafikk sikkerhetsarbeidet. Informantene mente at endringene vi har studert ikke har store konsekvenser for trafikk sikkerhet på kort sikt, fordi de nasjonale rammene (håndbøker, vegnormaler osv.) legger klare føringer for trafikk sikkerhetsarbeidet. De mente imidlertid at endringene kan få konsekvenser på lang sikt, blant annet gjennom potensielt ulike praksiser

i fylkeskommuner, og svekking av enkelte spesialiserte fagmiljøer. Modellen for å identifisere risikokurver som ble implementert i Fylkeskommune 1, illustrerer hva fylkeskommunene kan oppnå innenfor sine rammer. Dette tiltaket har etter alt å dømme positive konsekvenser for trafikksikkerhet, og det ble implementert i én fylkeskommune.

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

5.4.4 Behov for samarbeid og kommunikasjon på tvers av fylkeskommuner

Vår studie viser betydelige forskjeller mht. hvordan fylkeskommunene har håndtert reformene som vi studerer, og i hvilken grad de har klart å opprettholde nøkkelfunksjoner i trafikksikkerhetsarbeidet. Studien viser også forskjeller mht. nye løsninger som fylkeskommunene har utviklet (jf. Nævestad mfl. 2023). Modellen for å identifisere risikokurver som ble implementert i Fylkeskommune 1 er et godt eksempel på en slik innovativ løsning, som bør spres til andre fylkeskommuner. Disse eksemplene viser at fylkeskommunene med fordel kan lære av hverandres erfaringer i trafikksikkerhetsarbeidet. De institusjonelle endringene som regionreformen og avviklingen av felles vegadministrasjon har involvert har ført til et økt behov for samarbeid og kommunikasjon på tvers av fylkeskommuner. Dette kan være en måte å lære av andres gode eksempler på (for eksempel modellen for risikokurver), dele viktig informasjon, diskutere mulige løsninger på felles utfordringer, tolkninger av nasjonalt regelverk, dele negative erfaringer osv. Fremtidig forskning bør undersøke ulike effektive løsninger for samarbeid og kommunikasjon på tvers av fylkeskommuner.

6 Konklusjon

Resultatene viser betydelig variasjon mht. om fylkeskommunene har fått på plass levende systemer for trafikksikkerhetsstyring tre år etter regionreformen. Det påvirkes av sikkerhetskultur i fylkeskommunene og i hvilken grad deltakerne i våre studier mener at omorganiseringen i forbindelse med regionreformen har krevd mye tid og energi. Tilretteleggingsatferden til deltakerne i vår studie påvirkes først og fremst av sikkerhetskulturen i deres egen organisasjon. Studien viser at sikkerhetskultur er grunnleggende i fylkeskommunens arbeid med trafikksikkerhet, og at sikkerhetskulturen varierer i de studerte fylkeskommunene. Vi har også sett at de ansatte som kom fra Statens vegvesen kom fra en organisasjon med en sterk sikkerhetskultur, basert på Nullvisjonen, og at det var en overgang for dem at andre hensyn en trafikksikkerhet også ble prioritert høyt i fylkeskommunene.

Referanser

- Amtrak (2015). Safety and security: opportunities exist to improve the Safe-2-Safer program, (Audit Report OIG-A-2015-007, February 19, 2015).
- Antonsen, S. (2009). The relationship between culture and safety on offshore supply vessels. *Safety Science*, 47, pp. 1118-1128.
- Belland, K.M. C. Olsen, R. Lary (2010) Carrier air wing mishap reduction using a Human Factors Classification System and risk management *Aviation, Space and Environmental Medicine*, 2010 (81) (2010), pp. 1028-1032
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101.
- Brinkmann, S., & Kvale, S. (2015). *Interviews: Learning the craft of qualitative research interviewing* (Vol. 3). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Bye, R.J. Asbjørn Lein Aalberg, (2020) Why do they violate the procedures? – An exploratory study within the maritime transportation industry, *Safety Science*, Volume 123,
- Davey, J.; Freeman, J.; Wishart, D. A study predicting crashes among a sample of fleet drivers. In *Proceedings of the Road Safety Research, Policing and Education Conference*, Gold Coast, Australia, 25–27 October 2006
- Edkins, G.D. (1998) The INDICATE safety program: Evaluation of a method to proactively improve airline safety performance, *Safety Science*, 30 (3) (1998), pp. 275-295
- European Rail Agency (ERA) (2020) https://www.era.europa.eu/activities/safety-management-system_en
- Flin, R., K. Mearns, P.O'Connor & R. Bryden (2000): "Measuring safety climate: identifying the common features", *Safety Science*, Vol.34, 177-192
- Gregersen, N.P., Brehmer, B., Mor'en, B., (1996). Road safety improvement in large companies. An experimental comparison of different measures. *Accid. Anal. Prev.* 28 (3), 297–306.
- Hale, A.(2000): "Editorial: Culture's Confusions", *Safety Science*, vol. 34, 1-14
- Hudson, P. (2003). Applying the lessons of high risk industries to health care. *Quality and Safety in Health Care* 12, i7–i12.IMO
- INSAG (1991): *Safety Culture*, International Safety Advisory Group, Safety series. 75- INSAG- 4, Vienna: IAEA
- ICAO (2021) Annex 19, Safety Management
https://www.skybrary.aero/index.php/ICAO_Annex_19,_Safety_Management
- International Maritime Organisation (2015). Fishing vessel Safety
<http://www.imo.org/en/OurWork/Safety/Regulations/FishingVessels/Pages/Default.aspx>
- Kongsvik, T. & Gjøvsund, G. (2016). HSE culture in the petroleum industry: Lost in translation?. *Safety Science*, 81, pp.81-89
- Lappalainen, F. J., Kuronen, J. & Tapaninen, U. (2014). Evaluation of the ISM Code in the Finnish shipping companies. *Journal of Maritime Research*, 9(1), pp. 23-32.
- Naveh, E. & Katz-Navon, T. (2015). A Longitudinal Study of an Intervention to Improve Road Safety Climate: Climate as an Organizational Boundary Spanner. *Journal of Applied Psychology*, 100(1), pp. 216-226.

- Newnam, S. J. Oxley (2016) A program in safety management for the occupational driver: Conceptual development and implementation case study, *Safety Science*, 84 (2016), pp. 238-244
- Nævestad, T.-O., & V. Milch (2021) Trafikkikker kommune som tiltak for å utvikle kommunal trafikkikkerhetskultur, TØI-rapport, 1853/2021, Oslo: TØI
- Nævestad, T.-O., I. S. Hesjevoll, R. Elvik (2021) How can regulatory authorities improve safety in organizations by influencing safety culture? A conceptual model of the relationships and a discussion of implications, *Accident Analysis & Prevention*, Volume 159
- Nævestad, T.-O., Elvik, R., Milch, V., Karlsen, K., Phillips, R.O. (2020). Trafikkikkerhet i busstransport: En analyse av kravene som Ruter stiller til bussoperatørene i kontrakter, TØI rapport 1787/2020, Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Nævestad, T.-O, R. Phillips, I. Storesund Hesjevoll (2018), How can we improve safety culture in transport organizations? A review of interventions, effects and influencing factors in *Transportation Research Part F: Psychology and Behaviour*. Volume 54, P. 28–46
- Nævestad, T.-O., K.V. Størkersen & R.O. Phillips (2018) Procedure Negligence in Coastal Cargo: What Can Be Done to Reduce the Gap between Formal and Informal Aspects of Safety?, *Safety* 2018, 4(3), 34
- Nævestad, T.-O. R. O. Phillips & B. Elvebakk (2015), "Traffic accidents triggered by drivers at work - a survey and analysis of contributing factors", *Transportation Research Part F: Psychology and Behaviour*, Vol 34. Pp. 94-107
- Nævestad, T.-O. (2010a). Cultures, crises and campaigns: Examining the role of safety culture in the management of hazards in a high-risk industry. Ph.D. dissertation, Centre for Technology, Innovation and Culture, Faculty of Social Sciences, University of Oslo.
- Tor-Olav Nævestad (2010b) Evaluating a safety culture campaign: Some lessons from a Norwegian case, *Safety Science*, Volume 48, Issue 5, Pages 651-659,
- Patankar (2019) Chapter 13 - Maintenance Resource Management for Technical Operations, in Kanki B.G. J. Anca and T.R. Chidester et al (eds.) *Crew Resource Management* (3.Ed), Pages 357-405
- Reason, J. (1997). *Managing the Risk of Organisational Accidents*, Aldershot: Ashgate.
- Thomas, M.J.W., (2012). A systematic review of the effectiveness of safety management systems. No. AR-2011-148. Australian Transport Safety Bureau.
- WHO (2022) <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/road-traffic-injuries>
- Wills, A.R.; Biggs, H.C.; Watson, B. Analysis of a safety climate measure for occupational vehicle drivers and implications for safer workplaces. *Aust. J. Rehabil. Counsel.* 2005, 11, 8–2
- Zuschlag, M., Ranney, J. & Coplen, M. (2016). Evaluation of a safety culture intervention for Union Pacific show improved safety and safety culture. *Safety Science*, 83, pp. 59-73.

Vedlegg

Vedlegg 1. Intervjuguide

1) Om deg selv og din jobb nå og før

- Hva jobber du med?
- Hva heter avdelingen din og hvordan er den organisert?
- Hvor jobbet du før? Og hva jobbet du med der?
- Når begynte du i ny jobb?

2) Arbeidsmetoder

- Har måten du/dere jobber på blitt endret?
- Hvordan, hvorfor?
- Hva kan være konsekvensene av det for trafikksikkerhet?

3) Organisering

- Er organiseringen av det du jobber med annerledes på din nye arbeidsplass?
- Hvordan, hvorfor?
- Hva kan være konsekvensene av det for trafikksikkerhet?
- Hvem samarbeider du med i internt fylkeskommunen?
- Har det skjedd noen endringer her i forhold til før regionreformen?

TAPT/VUNNET: Gitt endringene mht. arbeidsmetoder, organisering og internt samarbeid: hvordan vil du oppsummere hva som er tapt og vunnet ifb. Regionreformen?

4) Nye perspektiver, prinsipper/tenkemåter osv.

- Er perspektivene på trafikksikkerhet, og hvordan man tenker om TS-arbeidet annerledes på din nye arbeidsplass?
- Hvordan, hvorfor?
- Hva kan være konsekvensene av det for trafikksikkerhet?

5) Regionreform og omorganisering

- Kan du beskrive hvordan din fylkeskommune ble påvirket av Regionreformen?
 - Er dere slått sammen?
 - Hvordan har denne prosessen vært?

-Hva er status nå?

-Hvordan har personalsammensetningen blitt påvirket? (har dere fått nye folk fra SvV?, har dere slått sammen ulike kulturer og systemer osv?)

6) Samarbeid med eksterne

Hvem samarbeider dere med i trafikksikkerhetsarbeidet?

-Statens vegvesen

-Politi

-Trygg Trafikk

-Andre fylkeskommuner

Hvordan fungerer dette samarbeidet?

1Hva er det dere samarbeider om?

Har det blitt endringer i dette etter Regionreformen?

7) Samarbeid med kommunene

Hva samarbeider dere med kommunene om?

Hvordan gjør dere det?

Har dette blitt endringer i hva dere samarbeider om og hvordan etter regionreformen?

TAPT/VUNNET: Gitt endringene mht. samarbeid eksternt og med kommunene: hvordan vil du oppsummere hva som er tapt og vunnet ifb. Regionreformen?

8) Kvalitetssystem for administrering av fylkesveger

Har dere fått på plass kvalitetssystem for administrering av fylkesveger?

Fortell om arbeidet med det. (kan vi få informasjon tilsendt?)

Hva inneholder det?

Hvordan brukes dette i det daglige og hvem bruker det?

9) Reversering?

-Hva skjer nå? Og hvordan opplever du det?

-Hvordan snakker dere om dette på din arbeidsplass?

-Tror du at dette får konsekvenser for trafikksikkerhet?

-Vet du/dere hva som skjer med din arbeidsplass i fremtiden?

10) Fylkets trafikksikkerhetsutvalg (FTU)

Har dere FTU eller et lignende organ?

- Hvem er med?
- Hvor ofte møtes dere?
- Hva slags midler har dere?
- Hvordan jobber dere og hva vedtar dere?

11) Trafikksikkerhetsplaner, transportplan, samferdselsplaner

Har dere laget en trafikksikkerhetsplan for fylkeskommunen?

Fortell om arbeidet med den? (send den til oss)

Hva inneholder den? (Oversikt over ulykker, årsaker, risikogrupper, tiltak, KPI'er for TS, oppfølging av tiltak, muligheter for justering av tiltak undervegs osv.)

Hvordan brukes trafikksikkerhetsplanen i det daglige og hvem bruker den?

Fokuserer TS-planen på fylkeskommunens ulike roller knyttet til fylkeskommunens rolle som transportkjøper, skoleeier, vegeier, arbeidsgiver, folkehelseaktør, planmyndighet osv.?

12) TS-konsekvenser

Tror du at Regionreformen har noen konsekvenser for trafikksikkerheten i Norge? (hvordan)

13) Til slutt:

-Er det noe du vil legge til, eller kommentere nå til slutt?

Vedlegg 2. Spørreundersøkelsen

Kjønn	Kjønn	
Mann		<input type="radio"/> 1
Kvinne		<input type="radio"/> 2

Alder	Aldersgruppe	
< 26		<input type="radio"/> 1
26-35		<input type="radio"/> 2
36-45		<input type="radio"/> 3
46-55		<input type="radio"/> 4
56+		<input type="radio"/> 5

Avdeling	Hva beskriver best ditt arbeidsområde i fylkeskommunen?	
♦ range:*		
Stab		<input type="radio"/> 1
Prosjektstyring		<input type="radio"/> 2
Utbygging		<input type="radio"/> 3
Drift		<input type="radio"/> 4
Plan og prosjektering		<input type="radio"/> 5
Eiendom		<input type="radio"/> 6
Digitalisering		<input type="radio"/> 7
Kollektiv		<input type="radio"/> 8
Forvaltning og myndighet (herunder trafikksikkerhet)		<input type="radio"/> 9
Strategi og utvikling		<input type="radio"/> 10
Annet spesifiser:		Open

niva	På hvilket nivå i fylkeskommunen jobber du?
♦ range:*	
Leder for avdeling, tjeneste eller enhet	<input type="radio"/> 1
Mellomleder i avdeling, tjeneste eller enhet	<input type="radio"/> 2
Annen leder	<input type="radio"/> 3
Medarbeider	<input type="radio"/> 4

Lenge	Når ble du ansatt i din fylkeskommune?
♦ range:*	
Jeg ble ansatt i 2022	<input type="radio"/> 1
Jeg ble ansatt i 2021	<input type="radio"/> 2
Jeg ble ansatt i 2020	<input type="radio"/> 3
Jeg ble ansatt i 2019-2015	<input type="radio"/> 4
Jeg ble ansatt før 2015	<input type="radio"/> 5

jobbet_for_2020	Hvor jobbet du før 2020?
♦ range:*	
Jeg jobbet i Statens vegvesen	<input type="radio"/> 1
Jeg jobbet i en fylkeskommune som ble sammenslått til den jeg jobber i nå	<input type="radio"/> 2
Jeg jobbet i en annen organisasjon enn de nevnte	<input type="radio"/> 3

spesifiser_organisasjon	Vennligst spesifiser organisasjon:
♦ filter:\jobbet_for_2020.a=3	
Open	

Omorganiserings indeks	Vi vil vite i hvilken grad du har opplevd endringer i din arbeidssituasjon etter 1. januar 2020:						
♦ filter:\jobbet_for_2020.a=1;2							
	Svært uenig	Uenig	Verken enig eller uenig	Enig	Svært enig	Ikke relevant/ vet ikke	
	1	2	3	4	5	6	
Jeg har fått ny arbeidsgiver	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	1
Jeg har fått nytt arbeidssted	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	2
Jeg har fått nye arbeidsoppgaver	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	3
Jeg har fått nye nære kolleger	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	4
Jeg har fått nye ledere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	5
Jeg har fått nye retningslinjer for arbeidet mitt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	6
Jeg har fått nye arbeidsmetoder	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	7
Jeg jobber stort sett på samme måte som jeg gjorde før Regionreformen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	8

Omorganisering_ fritekst	Her kan du beskrive de viktigste endringene i din arbeidssituasjon etter januar 2020 med egne ord, hvis du ønsker:
Open	

timestamp_1	Time stamp
♦ range:*	
♦ affila:sys_date c Dato	<input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> 1
♦ affila:sys_timenowf c Klokkeslett	<input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> 2

Innovasjonsklima_fritekst	Her kan du kommentere hvordan dere tester og diskuterer nye ting på din arbeidsplass, hvis du ønsker:
Open	

timestamp_3	Time stamp
♦ range:*	
♦ afilla:sys_date c Dato	<input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> 1
♦ afilla:sys_timenowf c Klokkeslett	<input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> 2

Opprettholde_funksjoner	Vi spør om dere har fått på plass nye systemer og ordninger etter Regionreformen og avviklingen av sams vegadministrasjon (fokus fylkesveg):						
	Svært uenig	Uenig	Verken enig eller uenig	Enig	Svært enig	Vet ikke/ikke relevant	
	1	2	3	4	5	6	
Min fylkeskommune har fått på plass gode systemer og rutiner for drift og vedlikehold av fylkesvegnettet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	1
Kvalitetssystemet for fylkesveg er et levende system, som brukes ofte	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	2
Min fylkeskommune har fått på plass en velfungerende handlingsplan for trafikksikkerhetstiltak på fylkesvegnettet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	3

Opprettholde_funksjoner_annet	Vi spør om dere har fått på plass nye systemer og ordninger etter Regionreformen og avviklingen av sams vegadministrasjon (fokus: plan og FTU):						
	Svært uenig	Uenig	Verken enig eller uenig	Enig	Svært enig	Vet ikke/ikke relevant	
	1	2	3	4	5	6	
Min fylkeskommune har fått på plass en velfungerende plan for transport/mobilitet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	1
Planen inkluderer en god plan for trafiksikkerhet, trekk ved ulykker, relevante tiltak osv.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	2
Planen for trafiksikkerhet er et levende system, som brukes ofte	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	3
Min fylkeskommune har fått på plass et velfungerende utvalg for trafiksikkerhet (FTU)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	4

Tid_energi	Følgende spørsmål angår dine erfaringer med omorganisering og endringer etter Regionreformen og/eller avviklingen av sams:						
	Svært uenig	Uenig	Verken enig eller uenig	Enig	Svært enig	Vet ikke/ikke relevant	
	1	2	3	4	5	6	
Omorganiseringene har krevd mye tid, energi og ressurser i min fylkeskommune	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	1
Det var lenge usikkerhet knyttet til hvordan min organisasjon skulle se ut	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	2
Omorganiseringene har tatt fokus bort fra våre nøkkeloppgaver knyttet til trafiksikkerhet (f.eks. FTU, TS-planer, adm. av fylkesveg)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	3

Sikkerhetskultur	Følgende spørsmål handler om fokus på trafikksikkerhet på din arbeidsplass:					
	Svært uenig	Uenig	Verken enig eller uenig	Enig	Svært enig	
	1	2	3	4	5	
Fylkeskommunens øverste administrative ledelse betrakter trafikksikkerhet som svært viktig	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	1
Fylkeskommunens øverste politiske ledelse betrakter trafikksikkerhet som svært viktig	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	2
Min nærmeste leder betrakter trafikksikkerhet som svært viktig	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	3
Mine nærmeste kolleger betrakter trafikksikkerhet som svært viktig	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	4
På min arbeidsplass diskuterer vi ofte trafikksikkerhetskonsekvensene av de beslutningene vi tar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	5
Blant mine kolleger har vi sterkt fokus på hvordan vårt arbeid påvirker trafikksikkerheten i fylket	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	6
Alle mine kolleger har nok av muligheter til å komme med forslag til hvordan vi kan bidra til økt trafikksikkerhet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	7
Fylkeskommunen utvikler målrettede trafikksikkerhetstiltak basert på risikogrupper og årsaker	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	8

timestamp_5	Time stamp
♦ range:*	
♦ afilla:sys_date c Dato	<input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> 1
♦ afilla:sys_timenowf c Klokkeslett	<input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> 2

Sikkerhetsatferd _premiss	Følgende spørsmål handler om hvordan du tenker om sikkerhet i ditt arbeid:					
	Svært uenig	Uenig	Verken enig eller uenig	Enig	Svært enig	
	1	2	3	4	5	
Jeg tenker veldig ofte på hvordan mine beslutninger kan ha konsekvenser for trafikksikkerheten i mitt fylke	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	1
Jeg stiller ofte spørsmål til kolleger, for å sjekke om de har vurdert hvordan beslutninger påvirker trafikksikkerheten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	2

Hemmer_fremmer	Nå spør vi om forhold som kan ha påvirket arbeidet i din fylkeskommune fra og med 01.01.2020:					
	Svært uenig	Uenig	Verken enig eller uenig	Enig	Svært enig	
	1	2	3	4	5	
COVID-19 pandemien gjorde det utfordrende for oss å etablere en ny organisasjon	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	1
Oppsplitting av min fylkeskommune har lagt en demper på klimaet for å diskutere og innføre nye løsninger	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	2
Vi har utilstrekkelige økonomiske ressurser til å gjøre arbeidsoppgavene knyttet til trafikksikkerhet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	3
Vi har utilstrekkelige faglige ressurser, hjelpemidler og verktøy til å gjøre arbeidsoppgavene knyttet til trafikksikkerhet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	4

Hemme_fremme_fritekst	Her kan du med egne ord beskrive forhold som har påvirket arbeidet med omorganiseringene 01.01.2020, hvis du ønsker:
	Open

trekning_gavekort	Skriv navn og telefonnummer inn i fritekstfeltet, dersom du vil være med i trekningen av gavekort på 5000 kroner på Elkjøp.
	Open

kommentar	Har du kommentarer til undersøkelsen, kan du skrive dem her:
Open	

timestamp_2	Time stamp slutt										
♦ range: *											
♦ afilla:sys_date c Dato	<table border="1" style="display: inline-table;"><tr><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td></tr></table> 1										
♦ afilla:sys_timenowf c Klokkeslett	<table border="1" style="display: inline-table;"><tr><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td></tr></table> 2										

Information
♦ exit: yes ♦ redirect: https://www.toi.no/?lang=no_NO ♦ status: COMPLETE Tusen takk for at du tok deg tid til å svare på undersøkelsen!

Vedlegg 3. Analyse av svarene fra fritekstspørsmålene

Spørreundersøkelsen inneholder fire spørsmål hvor respondentene gis anledning til å utdype sine svar og synspunkter med egne ord. En tematisk analyse ble gjennomført på svar fra de åpne fritekstspørsmålene i undersøkelsen. Hvert spørsmål ble behandlet som en individuell analyse, men temaene er i betydelig grad overlappende, og de omhandler i stor grad forhold som kan kaste lys på i hvilken grad systemene for styring av trafikksikkerhet er levende. Vi gjengir spørsmålene og analysene av respondentenes svar.

1 Resultater fra fritekstsvarene

1.1 Endret arbeidssituasjon

Her kan du beskrive de viktigste endringene i din arbeidssituasjon etter januar 2020 med egne ord, hvis du ønsker:

Deltakerne ble spurt om de viktigste endringene i deres arbeidssituasjon etter januar 2020. Hele 214 personer ga svarte på dette spørsmålet. Tematisk analyse av svarene viste at det er fire forskjellige hovedtemaer som går igjen i svarene. Disse er: svekket trafikkfaglig fagmiljø, dårligere rammer for sosialisering, bevegelse fra ekstern til intern del av prosessen, og å gå fra en mindre spesialisert til en større generalisert bedrift.

1.1.1 Svekket trafikkfaglig fagmiljø

«Fagmiljøet mitt har blitt mye mindre. Før regionreformen var vi tre med samme jobb, pluss tre med liknende jobb. Nå er jeg alene i jobben, bortsett fra en med liknende jobb. Etter 01.01.24 blir jeg heilt alene i jobben min.»

Et av temaene som gikk igjen mest i svarene på spørsmålet over, er variasjoner over at fagmiljøet har blitt svekket. Primært gjelder dette å ha mistet kontakten med andre som før arbeidet med samme område, eller ved siden av fagpersoner med kunnskap om fagfelt personen kunne trengt å rådføre seg med til visse oppgaver. I flere svar ble det gitt det inntrykk av at respondenten er den eneste som nå arbeider med det spesifikke faget på sin arbeidsplass, og en del respondenter sa at dette kan nå «knapt kalles et fagmiljø». Det ble påpekt at man har et mindre faglig støtteverk på og lene seg på, og man må ta beslutninger alene.

Det er ikke bare rådføring med kolleger som inngår i det «svakkede fagmiljøet», men også manglende fysiske ressurser. Noen av respondentene nevnte at de ikke lenger har tilgang på fagprogramvare, og å måtte «kjempe» for å få tilgang på programmene de hadde tilgang til i Statens vegvesen. En respondent nevnte også å ikke lenger ha tilgang på laboratoriekapasiteter, som hjalp med rask saksbehandling. Samtidig er det verdt å nevne at flere av respondentene skrev at de nå har fått mye bedre innsikt i «hele» prosessen. Der de før kun forholdt seg til det trafikkfaglige, forholder de seg til mange flere aspekter rundt samferdsel. Dette punktet blir nærmere diskutert under.

1.1.2 Dårligere sosiale rammer

«Det er utfordrende å ha ansatte på to steder da vi ikke får daglig kontakt. Mye hjemmekontor gir også redusert kontakt»

Flere respondenter nevnte temaer som omhandler dårligere rammer for sosialisering på arbeidsplassen. Dette inkluderer mer hjemmekontor, dårligere kontorplasser, mer digital og mindre fysisk kontakt, og koronaviruset sin effekt på det sosiale og kjentskap. Dette må sees i sammenheng med forrige punkt angående et svekket fagmiljø. Å miste den fysiske tilknytningen til gamle kolleger, samtidig som de fysiske rammene for å skape et nytt, gjerne mer generalisert fagmiljø rundt mobilitetsarbeidet er svekket, ble sett på som uheldig. Dette kan tyde på at det gamle spissfaglige fagmiljøet i ikke like stor grad blir erstattet av et nytt mer tverrfaglig fagmiljø.

1.1.3 Fra en mindre, spesialisert til en større, generell organisasjon

«Statens vegvesen har kun fokus på Samferdsel. Nå er vi en liten del av en fylkeskommune med flere andre store oppgaver som skole, tannhelse og strategisk arbeid innen næring, kultur, planlegging og samferdsel mm.»

Flere av respondentene nevnte temaer relatert til at arbeidssituasjonen har forandret seg fra en mindre spesialisert organisasjon til en større generell organisasjon. Her ble det nevnt at man arbeider med et mye større geografisk område, det er mer byråkrati, noe uklare arbeidsoppgaver, kamp om fellesressurser, bedre samarbeid med andre samferdselsinstanser, og mer frihet i arbeidet.

Skiltmyndighet ble flere ganger nevnt som et negativt eksempel. Flere respondenter uttrykte misnøye med at man må sende anmodning om skiltvedtak til Statens vegvesen, som oppfattes som et unødvendig byråkratisk steg. En respondent tolket dette som mistillit mot sine tidligere medarbeidere, og skrev at dette gjør at fylkeskommunene har mindre myndighet på sine veier enn kommunen har på sine.

Til slutt må det nevnes at det var noe uenighet blant respondentene angående endringer i arbeidssituasjonen. Flere av respondentene sa at det har vært lite eller ingen endringer. Dette gjelder spesielt arbeidsoppgaver, der flere skriver at de har samme oppgaver som før.

1.1.4 Fra ekstern til intern

«Byttet side av bordet»

Flere av respondentene skrev om temaer som omhandler at man har gått fra å være en ekstern part som gir innspill til prosessen, til å være en del av prosessen man før ga innspill til. Her teller utspill om at man er nærmere politisk styring/ politikerstyrt, har 'skiftet side av bordet', samt at ledelsen og organisasjonen ikke lenger er styrt av samferdsel, fordi dette ikke lenger er det viktigste i organisasjonen.

Nærheten til politisk nivå ble trukket frem som både positivt og negativt. På den ene siden, ble det nevnt at man sitter mye nærmere beslutningsnivået, og dermed har mer innflytelse, men samtidig ble det nevnt at «følelser og velgerstemmer» kan overstyre det faglige. Andre forhold enn samferdsel påvirker avgjørelsene, nevnte noen. Som en respondent uttrykte det «Fylkeskommunen er politisk styrt, det var vi ikke i Statens vegvesen.» Det kan virke som at som en intern del av prosessen er man mer eksponert for de avveieringer som blir gjort, som alltid ble gjort, men at man i Statens vegvesen ikke ble eksponert for disse på samme måten som i fylkeskommunen. Dette trekkes frem som både negativt og positivt. Selv om det kan virke frustrerende å forholde seg til helheten i politiske avgjørelser, virket det også som en del av respondentene setter pris på å få se det større bildet.

1.2 Endringer i fylkeskommunen

Vi vil nå stille spørsmål om nye endringer etter 01.01.2020 i din fylkeskommune. Svar i forhold til hvordan det var i fylkeskommune tidligere eller Statens vegvesen, dersom du jobbet der. [...] Her kan du beskrive de viktigste endringene med egne ord, hvis du ønsker:

Det andre spørsmålet med åpne tekstsvaret etter spørsmål om endringer i fylkeskommunen respondenten nå jobber i. Vi ser en nedgang i antall svar til spørsmålet, der 62 personer valgte å skrive inn noe i feltet. Tematisk analyse viser at to temaer gikk igjen i flere av svarene. Disse er desentralisering av trafikksikkerhetsarbeidet, og nedrangering av betydningen av trafikksikkerhet.

1.2.1 Desentralisering av trafikksikkerhetsarbeidet

«Trafikksikkerhetsarbeidet har blant annet blitt delt på ulike seksjoner, strategisk og operativt. Strategisk nivå mangler en del kunnskap om trafikksikkerhet. Vi prøver å ivareta trafikksikkerhet i våre uttalelser til ulike arealplaner men disse planen behandles i et annet utvalg enn samferdsel [...]»

Desentralisering av trafikksikkerhetsarbeidet kan sees på, og rapporteres om, fra to sider; større nærhet og ansvarspulverisering. Begge kan sies å være forskjellige effekter av samme fenomen: Trafikksikkerhetskompetansen er fordelt utover i organisasjonen. Angående større nærhet, rapporteres det om at det er enklere å få tak i trafikksikkerhetsfolk. Trafikksikkerhetsfeltet har kommet mye nærmere aktørene og det som skjer ute på vegene, er enklere å tilpasse til lokale forhold, og har generelt sett tettere dialog og med samarbeid med andre etater. Samtidig virker det som at, fordi trafikksikkerhetsarbeidet skjer mye nærmere andre aktører, så er det ikke lenger klarhet hvem som har det overordnede ansvaret for trafikksikkerhet. Det ble nevnt at dette kan føre til ansvarsfraskrivelse, og noen er usikre på hvor det jobbes med trafikksikkerhet i fylkeskommunen. Noen respondenter meldte at dette fører til ansvarspulverisering.

1.2.2 Opplevd nedrangering av trafikksikkerhet

«Da vi jobbet i Statens vegvesen var Trafikksikkerhet den viktigste delen uansett hvilke arbeidsoppgaver en var satt til å løse - dette er det langt igjen for å oppnå i min fylkeskommune - vi kom fra en Trafikksikkerhetsaktør til å gå over til en aktør som skal løse mange samfunnsoppgaver både når det gjelder helse/opplæring/kultur og alt annet som en fylkeskommune jobber med.»

I likhet med det første spørsmålet, svarte flere av respondentene at trafikksikkerhet ikke lenger er i fokus, slik det var på deres forrige arbeidsplass. Respondenter skrev at det ikke lenger er fokus eller interesse for på trafikksikkerhet hos ledelsen i organisasjonen, og det virker som det i mindre grad er noen som tar samfunnsansvar for dette. Samtidig var det hos flere av respondentene en forståelse for at dette er en naturlig konsekvens av å gå fra en organisasjon som fokuserte på trafikksikkerhet til en organisasjon med et mye større ansvarsområde.

1.3 Forhold som påvirker omorganiseringene

Det siste fritekstspørsmålet i undersøkelsen spør etter forhold som har påvirket omorganiseringene respondenten har gjennomgått. 31 personer skrev noe i dette åpne tekstfeltet. «Her kan du med egne ord beskrive forhold som har påvirket arbeidet med omorganiseringene 01.01.2020, hvis du ønsker:»

Tematisk analyse av spørsmålet viser at noen at noen temaer fra øvrige spørsmål går igjen, men det er også noen nye aspekter som kommer opp. Oppsplitting av fylkeskommunen, motstridende interesser i organisasjon og ledelse, og redusert fagmiljø kommer opp som temaer.

1.3.1 Oppsplitting av fylkeskommunen

«Mye tid og ressurser har gått med til sammenslåing av [min fylkeskommune] og mye tid og ressurser har gått med til oppløsning av [min fylkeskommune].»

Flere av svarene på spørsmålet omhandler den kommende oppsplittingen av fylkeskommunen personen jobber i. Dette punkter gjelder naturligvis kun for respondenter som arbeider i fylkeskommuner som skal splittes. Det ble nevnt at oppsplittingen gjør ting vanskelig, lager dårlig stemning og usikkerhet blant de ansatte, og er og blir svært ressurskrevende. Det var en viss enighet om at det å gjennomføre flere store omorganiseringer på relativt kort tid er dårlig bruk av ressurser.

Samtidig er det verdt å nevne at noen av respondentene påpekte at de nå arbeider med et for stort geografisk område. Oppsplitting av fylkeskommunene vil på en måte løse dette, men samtidig vil det splitte fagmiljøene ytterligere.

1.3.2 Motstridende interesser i organisasjon og ledelse

«Føler at den øverste ledelsen er opptatt av trafikkisikkerhet, helt til det kommer til økonomifag budsjett. Da blir ikke dette så viktig lengre...»

Respondentene var generelt enige om at det har vært en omveltning fra å gå fra en organisasjon som har trafikkisikkerhet som «ryggmargsrefleks» i alle ledd, til der samferdselsbehov må veies opp mot andre behov og ledelsen ikke nødvendigvis setter det øverst. Klimahensyn og økonomiske begrensninger er nevnt som spesifikke konfliktområder. En respondent påpekte at dette fører til uoverensstemmelser og at høyere hånd ikke vet hva venstre hånd gjør. Det ble påpekt at utstrakt bruk av hjemmekontor gjør at kommunikasjon mellom etatene blir enda vanskeligere. I forhold til ledere uttrykte flere at det er vanskelig at ledere ikke forstår hvordan eller hva samferdsel trenger i sitt arbeid. Dette kan sees i sammenheng med tidligere bemerkninger rundt tap av fagprogrammer.

1.3.3 Svekket fagmiljø

«To omorganiseringsprosesser i løpet av 4 år der begge ender med at vi går fra medium store fagmiljøer til mindre og mindre fagmiljøer er selvsagt ikke positivt for noe som helst»

Til slutt er svekket fagmiljø gikk igjen hos flest respondenter. Manglede tilgang på spesialistkompetanse, færre å diskutere med, og for få ressurser ble dratt frem som konkrete eksempler. Blant de som arbeider i fylkeskommuner som skulle splittes i 2024 var det en oppfatning om at fagmiljøet kommer til å bli ytterligere svekket ved oppsplitting.

TØI er et anvendt forskningsinstitutt som mottar basisbevilgning fra Norges forskningsråd og gjennomfører forsknings- og utredningsoppdrag for næringsliv og offentlige etater. TØI ble opprettet i 1964 og er organisert som uavhengig stiftelse.

TØI utvikler og formidler kunnskap om samferdsel med vitenskapelig kvalitet og praktisk anvendelse. Instituttet har et tverrfaglig miljø med rundt 90 høyt spesialiserte forskere.

Instituttet driver forskningsformidling gjennom TØI-rapporter, artikler i vitenskapelige tidsskrifter, bøker, seminarer, samt innlegg og intervjuer i media. TØI-rapportene er gratis tilgjengelige på instituttets hjemmeside www.toi.no.

TØI dekker alle transportmidler og temaområder innen samferdsel, inkludert trafiksikkerhet, kollektivtransport, klima og miljø, reiseliv, reisevaner og reiseetterspørsel, arealplanlegging, ITS, offentlige beslutningsprosesser, næringslivets transportbehov og generell transportøkonomi. Instituttet deltar aktivt i internasjonalt forskningssamarbeid, med særlig vekt på EUs rammeprogrammer.

Transportøkonomisk institutt krever opphavsrett til egne arbeider og legger vekt på å opptre uavhengig av oppdragsgiverne i alle faglige analyser og vurderinger.

Postadresse:

Transportøkonomisk institutt
Postboks 8600 Majorstua
0349 Oslo
Norge

Kontoradresse:

Forskningsparken
Gautstadalléen 21

E-post: toi@toi.no

Hjemmeside: www.toi.no

