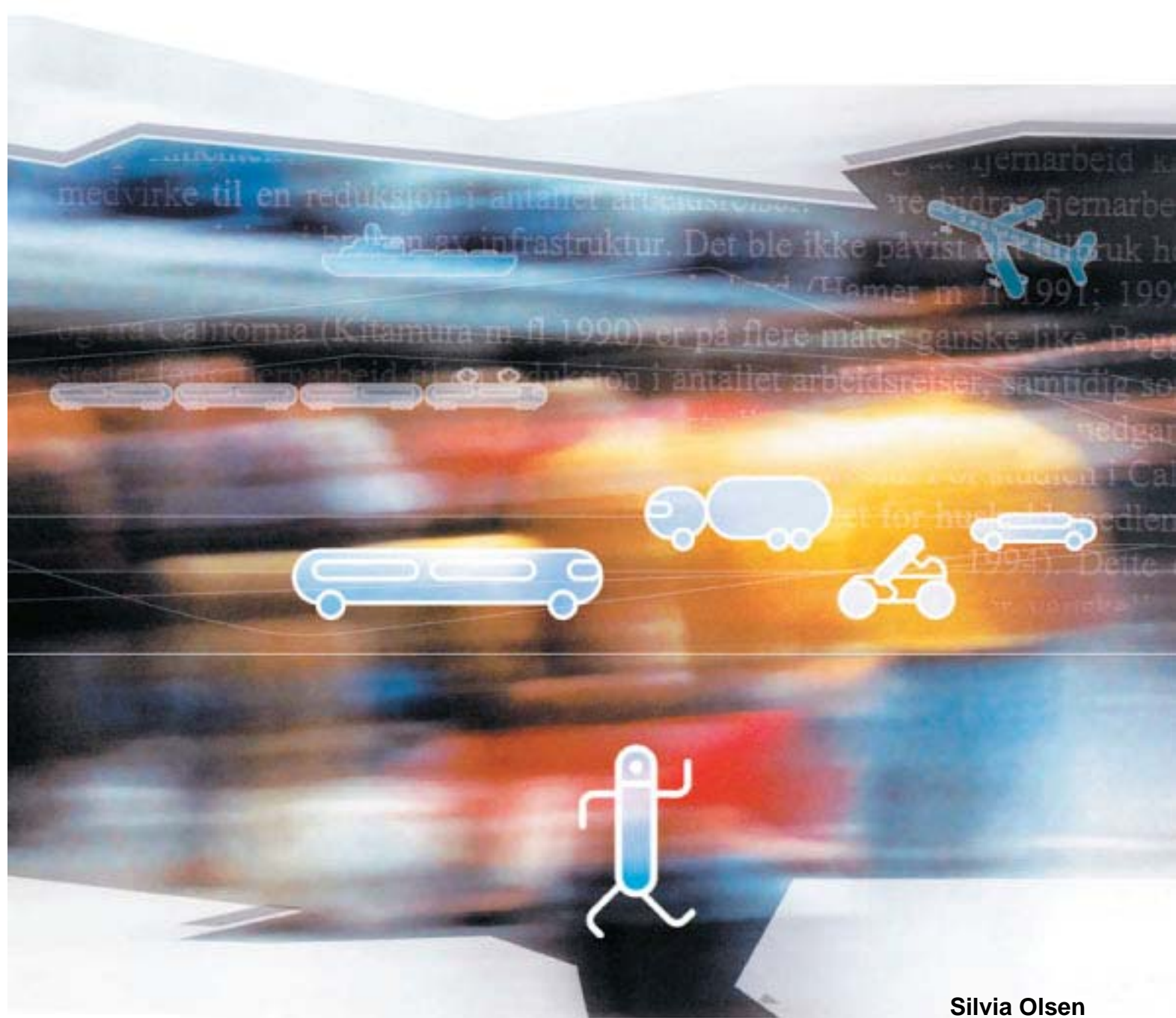


Organisering av trafikksikkerhetsarbeidet i Statens vegvesens fem regioner

Sammendragsrapport



Silvia Olsen
Inger-Anne Ravlum
TØI rapport 832/2006

Organisering av trafikksikkerhetsarbeidet i Statens vegvesens fem regioner

Sammendragsrapport

Silvia Olsen og Inger-Anne Ravlum

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

ISSN 0808-1190

ISBN 82-480-0632-8 Papirversjon

ISBN 82-480-0633-6 Elektronisk versjon

Oslo, april 2006

Tittel: Organisering av trafikksikkerhetsarbeidet i Statens vegvesens fem regioner. Sammendragsrapport.

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

TØI rapport 832/2006
Oslo, 2000-04
27 sider
ISBN 82-480-0632-8 Papirversjon
ISBN 82-480-0633-6 Elektronisk versjon
ISSN 0808-1190

Finansieringskilde:

Vegdirektoratet

Prosjekt: 2971 TS-region

Prosjektleder: Inger-Anne Ravlum

Kvalitetsansvarlig: Rune Elvik;
Marika Kolbenstvedt

Emneord:

Trafikksikkerhet; Regionale forskjeller; Organisering; Gjennomføring

Sammendrag:

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

Denne rapporten er en sammendragsrapport som baserer seg på TØI- rapport nr 831/2006.

Title: The Regional Organisation of Road Safety Work in Norway.
Summary report

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

TØI report 832/2006
Oslo: 2000-04
27 pages
ISBN 82-480-0632-8 Paper version
ISBN 82-480-0633-6 Electronic version
ISSN 0808-1190

Financed by:

The Directorate of Public Roads

Project: 2971 TS- region

Project manager: Inger-Anne Ravlum

Quality manager: Rune Elvik; Marika Kolbenstvedt

Key words:

Road traffic safety; Regional differences; Organisation.

Summary:

The Institute of Transport Economics has conducted a study of the organisation of road safety work at the regional offices of the Norwegian Public Road Administration. There are considerable differences in how the regional offices carry out their road safety work as well as in how they organise it. In some regions, road safety considerations appear to be strongly integrated in the entire approach and working methods of the organisation, while other regional offices apply a somewhat narrow definition of the road safety concept. The regional offices applying the broader definition also have better performance in road safety work. Formal organisational features do not seem to have any considerable effect on the road safety work carried out.

This report is a summary report based on TØI report 831/2006.

Language of report: Norwegian

*Rapporten kan bestilles fra:
Transportøkonomisk institutt, biblioteket,
Postboks 6110 Etterstad, 0602 Oslo
Telefon 22 57 38 00 - Telefax 22 57 02 90
Pris kr 200*

*The report can be ordered from:
Institute of Transport Economics, the library,
PO Box 6110 Etterstad, N-0602 Oslo, Norway
Telephone +47 22 57 38 00 Telefax +47 22 57 02 90
Price € 25*

Innhold

Sammendrag

Summary

1 Innledning	1
1.1 Hovedtrekk i den nye organisasjonen.....	2
1.2 Analyseramme.....	3
1.3 Metode og kildemateriale.....	4
2 Regionenes prioriteringer i trafikksikkerhetsarbeidet	6
2.1 Innledning.....	6
2.2 Omtale av trafikksikkerhet i handlingsprogrammene.....	7
2.3 Prioriteringer av trafikksikkerhet i handlingsprogrammene.....	7
2.4 Kompetanseheving og øvrige trafikksikkerhetstiltak.....	9
2.5 Oppsummering.....	10
3 Organisering av trafikksikkerhetsarbeidet	12
3.1 Innledning.....	12
3.2 Prinsipper for organisering av regionvegkontoret og tilhørende distrikt....	12
3.3 Formell organisering.....	13
3.4 Integring av trafikksikkerhetshensyn.....	20
4 Konklusjoner	23
4.1 En vekselvirkning mellom formell organisering og integrering av trafikksikkerhetshensyn?.....	24
5 Litteratur	26

Sammendrag:

Organisering av trafikksikkerhetsarbeidet i Statens vegvesens fem regioner - Sammendragsrapport

På oppdrag for Vegdirektoratet har Transportøkonomisk institutt gjennomført en studie av trafikksikkerhetsarbeidet i Statens vegvesens fem regioner (Se TØI-rapport 831/2006). Hovedproblemstillingen i dette evalueringsprosjektet var:

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

Denne rapporten er en sammendragsrapport som sammenfatter de viktigste funnene som ble gjort i TØI-rapport 831/2006. Vi henviser til hovedrapporten for et komplett kildemateriale og mer utfyllende beskrivelser.

Hovedkonklusjoner

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

Region midt ser ikke ut til å legge særlig til rette for verken samordning eller spesialisering.

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

Vekselvirkning mellom formell organisering og integrering

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

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

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

Summary:

The Regional Organisation of Road Safety Work in Norway - Summary report

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

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

This report is a summary report of the empirical material and findings in TØI-report 831/2006. In the main report, the organisation of road safety work in the regional offices is studied. The aims of the study are to:

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

Main conclusions

- There are considerable differences in how the regions perform in road traffic safety and what kinds of measures they prioritise. Three regions do not give sufficient priority of road safety measures to fulfil their assigned estimated reduction in the number of fatalities and serious injuries. One region prioritises road safety measures that give a greater estimated reduction in the number of fatalities and serious injuries than their

assigned share. Some regions achieve considerable traffic safety improvements by prioritising measures aimed at road users and vehicles as well as measures within the road and traffic system. Two regions seem to direct their efforts towards measures aimed at road users and vehicles in their traffic safety work, while a third region clearly places measures aimed at road users and vehicles low down in its priorities. One region places great emphasis on developing human resources on traffic safety.

- There are considerable differences with respect to how the regions have organised their road safety work. Two regions emphasise coordination between units at the regional office as well as in the interaction between the regional office and the districts. One region seems to assign higher priority to specialisation than to coordination between units. Yet another region appears to try to make organisational arrangements for coordination between units as well as for specialisation, but do not emerge as being either particularly specialised or strongly coordinated compared to the other regions. The fifth region does not seem to emphasise either strong specialisation or strong coordination between units.
- We have also found that there are differences with respect to how road safety considerations are integrated in the organisation. Three concepts are used analysing the integration of road safety considerations. *Virus* is used as a positive term, implying that traffic safety considerations are well integrated in the entire approach and working methods of the organisation. *Translation* refer to a situation where the region applies a somewhat narrow definition of the concept of road traffic safety. Road safety considerations are *decoupled* if the unit working with road safety is isolated from the work performed in other units of the organisation.
- The differences in formal organisational structure are not the main explanation of the regional differences in performance. However, the regions that have integrated road safety considerations in the entire organisation and apply a broad definition of road traffic safety work achieve high scores at the indicators of good traffic safety work applied in this study.

Method and data

Since the regional offices are different in how they have organised their road safety work as well as in how they perform road safety work, a traditional comparative analysis approach is not applicable in this study. We have however tried to compare regions that have a specific organisational trait in common, considering whether these regions also perform a similar road safety work. The analyses do not systematically control for other variables, such as personal characteristics of key actors in the regional road safety work or distinguishing marks of the region.

The data of the main report are documents and interviews. In total, 14 qualitative, semi-structured interviews have been carried out. In addition, a group meeting was held with the traffic safety coordinators from all five regions.

Road safety work dissimilarities

We compare the road safety work carried out by each regional office. Three indicators are studied:

1. How the regions refer to road safety. Each region is responsible for preparing a Regional Action Programme. The programmes are part of the National Transportation Plan process, aiming to considerably reduce the number of killed and seriously injured. We studied the Regional Action Programmes, analysing how the regions referred to traffic safety compared to other goals.
2. What kinds of road safety measures each region prioritises, and whether the regions succeed in fulfilling their assigned estimated reduction in the number of fatalities and serious injuries. In the process of preparing the Regional Action Programmes, each region was assigned a figure for the estimated reduction in fatalities and serious injuries from the NPRA. Each road safety measure carried out has a certain estimated reduction in the number of fatalities and serious injuries, adding up to the total estimated reduction in each region.
3. Road safety initiatives, such as human resource development, research and development (R&D) projects and campaign activities .

There are not considerable differences in how the regions refer to road safety in their Regional Action Programmes.

There are however substantial differences concerning how the regions actually prioritise road traffic safety, what measures they prioritise, and whether they succeed in fulfilling their assigned estimated reduction in the number of fatalities and serious injuries. There are also considerable differences concerning how the regions prioritise human resource development and R&D projects.

Regions with a low estimated reduction in fatalities and serious injuries

The *Northern Region* gains the lowest estimated reduction in fatalities and serious injuries of the five regions. The region does not achieve sufficient estimated traffic safety improvements through investments within the road and traffic system. The Northern Region does not seem to prioritise developing human resources on traffic safety either, but has developed a number of traffic safety campaigns and seem to prioritise traffic safety related R&D.

The *Central Region* gains the second lowest estimated reduction in fatalities and serious injuries. Like the Northern Region, The Central Region achieves low estimated traffic safety improvements through investments within the road and traffic system, and gains its greatest traffic safety improvements through measures aimed at road users and vehicles. The Central Region does not seem to prioritise developing human resources on traffic safety or traffic safety related R&D.

The *Western Region* is close up to the Central Region in having a poor gaining of estimated reduction in fatalities and serious injuries. This region gains its greatest estimated traffic safety improvements through smaller investments within the road

and traffic system. Like the Central Region, the Western Region does not seem to prioritise developing human resources on traffic safety or traffic safety related R&D.

Regions with a high estimated reduction in fatalities and serious injuries

The *Southern Region* assigns priority to road safety measures that gives the second greatest estimated reduction in the number of fatalities and serious injuries. The region gains its greatest estimated traffic safety improvements through investments within the road and traffic system, but does not gain sufficient traffic safety improvements through measures aimed at road users and vehicles. The Southern Region also places a particularly strong emphasis on traffic related human resource development.

The *Eastern Region* assigns priority to road safety measures that give the greatest estimated reduction in the number of fatalities and serious injuries, and is the only region prioritising measures that give a greater estimated reduction than their share. The region achieves considerable traffic safety improvements through measures aimed at road users and vehicles as well as measures within the road and traffic system. The Eastern Region also seems to prioritise traffic safety related R&D, but has not worked out traffic related human resource development initiatives.

Organisational dissimilarities

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

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

We found that there were considerable differences in how the regions had chosen to organise their road safety work.

The *Eastern Region* seemed to place great emphasis on specialisation, and did also place much of its traffic safety-related human competence in the districts.

The *Northern* and *Southern* Regions placed great emphasis on coordination between units at the regional office as well as in the interaction between the regional office and the districts.

The *Western* Region tried to combine a high degree of specialisation with a high degree of coordination.

The *Central* Region appeared to be neither highly specialised nor having a high degree of coordination between units.

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

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

Regions achieving high scores on the indicators of good traffic safety work applied in this study seemed to have chosen either strong specialisation (Eastern Region) or strong coordination between units (Southern Region). Combining these organisational traits did however appear to be somewhat difficult (Western Region).

However, we found that the Northern Region, despite its strong coordination between units, prioritised those road safety measures that gave the poorest estimated reduction in the number of fatalities and serious injuries. This region did not place a strong emphasis on Human Resource development either.

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

The organisational integration of road safety considerations

The integration of road safety considerations came in different shapes and forms in every region. One could not claim that road safety considerations were perfectly integrated, like a virus, in one region, and totally decoupled in another. The integration of road safety considerations does nonetheless seem to have a significant effect on the road safety work carried out.

The *Eastern* and *Southern Regions* have integrated road safety considerations in the entire organisation and apply a broad definition of road traffic safety work (*virus*). Both regions achieve high scores at the indicators of good traffic safety work applied in this study, although their organisational characteristics differ.

The *Northern Region* seems to have *translated* road safety considerations to primarily include measures aimed at road users and vehicles. The region does not prioritise investments within the road and traffic system in the traffic safety work carried out.

Traffic safety considerations appear, to some extent, to be *decoupled* in the *Central* and *Western Regions*. The tendency is strongest in the Central Region, and this region does also generally have weaker scores at the indicators of good traffic safety work applied in this study than the Western Region.

These findings suggest that translated or decoupled traffic safety considerations have a negative effect on how the regions perform in road traffic safety, regardless of the formal organisational structure in the region.

1 Innledning

På oppdrag for Vegdirektoratet har Transportøkonomisk institutt gjennomført en studie av trafikksikkerhetsarbeidet i Statens vegvesens fem regioner (Se TØI-rapport 831/2006). Hovedproblemstillingen i dette evalueringsprosjektet var:

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

Problemstillingen var brutt ned i tre underproblemstillinger:

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

Denne rapporten er en sammendragsrapport som sammenfatter de viktigste funnene som ble gjort i TØI-rapport 831/2006. Vi henviser til hovedrapporten for et komplett kildemateriale og mer utfyllende beskrivelser.

I resten av dette kapitlet vil vi gi en framstilling av de overordnede målsettingene for omorganiseringen av Statens vegvesen og av hovedtrekkene i den nye organisasjonen. Vi vil også gi en kort presentasjon av den teoretiske innfallsporten til analysen, hvilket kildegrunnlag rapporten baserer seg på og hvilken metode vi har valgt.

I neste kapittel gir vi en beskrivelse av likheter og ulikheter i prioriteringen av trafikksikkerhetsarbeidet i de fem regionene.

I kapittel 3 vil vi gi en mer detaljert framstilling av *organiseringen* av trafikksikkerhetsarbeidet i de fem regionene. Samtidig vil vi drøfte de organisatoriske forskjellene opp mot funnene vi gjorde i kapittel 3.

I kapittel 4 trekker vi noen konklusjoner ut fra de viktigste funnene i rapporten.

Det er ikke gitt at forskjeller i hvordan regionene arbeider med trafikksikkerhet skyldes organiseringen. Individuelle personlige kjennetegn, særegne historiske prosesser i enkelte regioner eller distrikter eller andre forhold som strengt tatt ikke har noe med den formelle organisasjonsutformingen å gjøre, kan spille en viktig rolle. Tilsvarende kan eventuelle likheter mellom regionene i hvordan de arbeider og hva de gjør skyldes ensartet ”arv” fra den gamle organisasjonen, og ikke nødvendigvis likhetstrekk i hvordan de nå har valgt å organisere arbeidet. Utfordringen er å skille mellom likheter og ulikheter som opptrer uavhengig av hvordan regionene har valgt å organisere arbeidet sitt og det som skyldes organiseringen.

1.1 Hovedtrekk i den nye organisasjonen

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

Regionvegkontoret har ansvar for overordnet styring og ledelse av regionen. Dette inkluderer ressursallokering, faglig styring og samordning av virksomheten samt strategisk planlegging. Distriktene er det utøvende leddet og har operativt ansvar for en stor del av etatens virksomhet. Vegdirektoratets hovedoppgave er overordnet styring og ledelse av etaten.

Regionene dekker tre til fem fylker, og hver region er delt inn i fire til sju distrikter, totalt 30. Ifølge Vegdirektørens rammer og prinsipper for organiseringen av Statens vegvesen (Statens vegvesen 2002b) skal det være en klar oppgavefordeling mellom region og distrikt og en klar vurdering av hvem som skal bygge opp kompetansen for å ivareta de ulike oppgavene. Samtidig skal myndighet eller arbeidsoppgaver delegeres fra Vegdirektoratet til regionene, og fra regionene til distriktene. Som hovedregel skal tilstrekkelig myndighet knyttet til en oppgave ligge på det nivået der oppgaven utføres. Medarbeidere skal gis tillit for å fatte nødvendige beslutninger til å utføre oppgavene sine på en effektiv måte (ibid side 5-6). I dette ligger det altså ikke bare delegering fra ett nivå i organisasjonen til et annet, men også delegering av myndighet og ansvar til de enkelte medarbeiderne. Organiseringen på alle nivå skal bygge på klare ansvarsforhold og mest mulig enkelhet i oppbyggingen (ibid. side 8). Det er et mål at den nye organisasjonen kun har ett ledernivå under avdelingslederne i Vegdirektoratet, i regionene og distriktene. Dette skal gi en flatere organisasjon, som igjen skal legge til rette for faglige spesialiststillinger og en faglig karriereveg i etaten.

Den sentrale styringslinjen i Statens vegvesen skal være vegdirektør–regionvegsjef- distriktssjef¹. Vegdirektoratet og regionvegkontorene skal være henholdsvis vegdirektørens og regionvegsjefens apparat for styring. Dette må forstås som en ytterligere understreking av den formelle styringslinja.

Oppsummert skal den nye organisasjonen legge til rette for:

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

¹ Distriktssjef ble opprinnelig benevnt som distriktsvegsjef. Dette er senere endret til distriktssjef.

1.2 Analyseramme

1.2.1 To perspektiv

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

Med dette utgangspunktet studerer vi de fem regionene på bakgrunn av to teoretiske perspektiver hentet fra organisasjonsteorien.

1.2.2 Formell organisering

Det blir benyttet et *strukturelt- instrumentelt* perspektiv for å kartlegge de formelle rammene for organisasjonen (Se Christensen og Læg Reid 2002, Egeberg 2003, Christensen m.fl. 2004).

Styringsdokumentene legger vekt på spesialisering på den ene siden og samordning og styring fra regionens side på den andre. Med bakgrunn i de retningslinjene som ble utarbeidet av Vegdirektoratet i forbindelse med omorganiseringen, antar vi derfor at både faglig spesialisering og samordning vil være positivt for trafikksikkerhetsarbeidet.

Vi vil først studere grad av *horisontal spesialisering*. Dette omfatter for det første regionenes vektlegging av *faglig spesialisering*, som det legges vekt på i Vegdirektoratets mål om faglig spesialisering. For det andre vil vi studere regionenes *samordning* av trafikksikkerhetsarbeidet på regionvegkontoret. Det heter i de ulike dokumentene som er lagt til grunn for organisasjonsutformingen at regionvegkontoret skal ha en samordnende rolle, ha overordnet ledelse og styring av budsjett og ressursallokering og ha ansvar for strategisk og overordnet planlegging i regionen. Vi studerer grad av horisontal samordning ved å se på etablering av tverrfaglige fora og faste samordningsrutiner, for eksempel i forbindelse med budsjettallokering og utarbeiding av handlingsprogrammene.

Videre studerer vi *vertikal spesialisering*, altså fordelingen av trafikksikkerhetskompetanse mellom region og distrikt og regionvegkontorets styring og samordning av de tilhørende distrikt. Vi vil studere grad av *vertikal samordning* (mellom region og distrikt) ved å se på etablering av fora sammensatt på tvers av regionvegkontor og distrikt og faste samordningsrutiner mellom region og distrikt for eksempel i forbindelse med budsjettallokering og utarbeiding av handlingsprogram. *Faglig spesialisering vertikalt* innebærer at trafikksikkerhetsrelatert spisskompetanse i betydelig grad er plassert hos medarbeidere ute i distriktene. En region som har faglig sterke distrikter og som i liten grad har spisskompetanse på trafikksikkerhet på regionvegkontoret er mer vertikalt spesialisert enn i en region hvor mye av trafikksikkerhetskompetansen er samlet på regionvegkontoret.

Vi antar også at det vil være vanskeligere for en region som vektlegger faglig spesialisering, å samtidig få til samordning. Horisontalt regner vi allikevel med at det er mulig for en region å få til *både* faglig spesialisering og sterk samordning. Vertikalt regner vi imidlertid at det ikke er mulig for regionene å både være organisatorisk spesialisert og organisatorisk samordnet. Det kan med andre ord ikke være slik at *både* regionvegkontoret og distriktene har størst ansvar for og kompetanse på trafikksikkerhet.

1.2.3 Integrasjon av trafikksikkerhetshensyn

I Styringsdokumentene blir det som nevnt lagt vekt på at trafikksikkerhet skal gjennomsyre all aktivitet i Statens vegvesen, samtidig som trafikksikkerhetsansvaret skal synliggjøres ved at en enhet blir tillagt dette hovedansvaret².

Vi benytter et *kulturelt- institusjonelt* perspektiv for å se nærmere på hvordan trafikksikkerhetshensyn er *integrert* hos medarbeiderne i regionen og benytter et begrepsapparat som betegner integreringen som *virus*, *oversettelse* eller *dekobling* (se Røvik 1992 og 1998).

Virus er en positiv term, og innebærer at trafikksikkerhetshensyn påvirker rutiner, prosedyrer og forståelser i alt arbeid som foregår i organisasjonen. Trafikksikkerhetshensyn kan også bli *oversatt*. Noen regioner kan ha tolket trafikksikkerhetshensyn på en snevrere måte enn det Vegdirektoratet har lagt opp til. Dette vil bidra til at trafikksikkerhetshensyn i begrenset omfang griper inn i andre rutiner i regionen. Når trafikksikkerhetshensyn er *dekoblet* vil regionen gi skinn av å ivareta trafikksikkerhetshensyn, men i virkeligheten fortsetter aktørene med "business as usual". Det kan etableres en enhet i organisasjonen som har som sitt spesifikke formål å ivareta trafikksikkerhetshensyn, men enheten blir holdt isolert fra virksomheten i resten av organisasjonen.

1.3 Metode og kildemateriale

Fordi de fem regionene er svært forskjellige både i hvordan de har organisert trafikksikkerhetsarbeidet (uavhengig variabel) og i hvordan de gjennomfører trafikksikkerhetsarbeidet sitt (avhengig variabel), har vi ikke hatt mulighet til å bruke tradisjonell komparativ metode³. Vi har likevel forsøkt å sammenlikne regioner som har felles organisatorisk kjennetegn og se om disse regionene samtidig gjennomfører et likt trafikksikkerhetsarbeid. Innenfor studiens rammer har vi ikke hatt mulighet til å systematisk kontrollere for andre variable, som personlige egenskaper ved nøkkelaktørene eller særskilte kjennetegn ved regionen.

² I vid forstand omfatter trafikksikkerhet alt arbeid som foregår i etaten. Samtidig blir trafikksikkerhet sett på som et eget arbeidsområde. Mens de øvrige oppgavene til Statens vegvesen gjerne blir referert til som "fag", blir ikke trafikksikkerhetsarbeidet omtalt på denne måten. Det blir allikevel vektlagt at trafikksikkerhetsmedarbeidere bør samarbeide med andre fagområder.

³ Om komparativ metode, se for eksempel Ragin (1987), Collier (1993), eller Tranøy (1993).

Sammendragsrapporten baserer seg på det empiriske materiale som er benyttet i hovedrapporten (Olsen og Ravlum 2006). Dette inkluderer dokumenter fra Vegdirektoratet, både utredninger som ble gjort i forkant av omorganiseringen og interne evalueringer av trafikksikkerhetsarbeidet. Regionene bidro også med en del skriftlig materiale, blant annet organisasjonsplan og årsplan. I tillegg ble det benyttet andre offentlige dokumenter, i første rekke stortingsmeldinger.

For det andre ble det avholdt et møte med trafikksikkerhetskoordinatorerne i alle fem regioner. Formålet med møtet var i første rekke å kvalitetssikre innhentede data. De fleste regioner hadde også utarbeidet et eget notat som ga en oversikt over de viktigste trekkene ved organisasjonen. For det tredje ble det gjennomført dybdeintervju med medarbeidere på ulike nivå i Region nord og øst, og det samme ble gjort i tre tilhørende distrikt i Region øst, og ett tilhørende distrikt i Region nord. Intervjuene ble gjennomført i en semi- strukturert form og det ble benyttet båndopptaker. Informantene godkjente de direkte eller indirekte sitatene som er gjengitt i rapporten. I denne sammendragsrapporten gjengis ikke de spesifikke resultatene fra de to regionene hvor vi gjennomførte dybdeintervjuene, men de funnene som gjelder alle fem regioner.

Omorganiseringen av Statens vegvesen ble foretatt relativt kort tid før evalueringen ble gjennomført, og det foreligger derfor få andre studier av den. I arbeidet med rapporten ble det bare gjennomført dybdeintervjuer i to regioner, og forfatterne måtte ellers basere seg på skriftlig materiale og samtale med én representant fra hver region. Kildematerialet er på denne måten begrenset.

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

2 Regionenes prioriteringer i trafikksikkerhetsarbeidet

2.1 Innledning

Det er innenfor dette prosjektets rammer ikke mulig å vurdere en regions trafikksikkerhetsarbeid etter hvilken effekt det har på for eksempel det faktiske antallet ulykker. Ulykkesbildet vil i stor grad være påvirket av andre forhold enn det vi studerer her. Statens vegvesen har imidlertid beregninger på hvilken *antatt* effekt ulike trafikksikkerhetstiltak har på for eksempel antallet drepte eller hardt skadde. Vi vil benytte oss av slike beregninger i vurderingen av regionenes trafikksikkerhetsarbeid.

På grunnlag av Stortingets behandling av Nasjonal transportplan (Samferdselsdepartementet 2004) og retningslinjer fra Vegdirektoratet (Statens vegvesen 2004) lager hver region et handlingsprogram som inneholder de konkrete prioriteringene i fireårsperioden. I vurderingen av trafikksikkerhetsarbeidet i regionene studerer vi for det første regionenes *omtale av trafikksikkerhet i handlingsprogrammet*. Vi undersøker hvordan regionene prioriterer trafikksikkerhet framfor andre transportpolitiske mål i handlingsprogrammet, om programmene inneholder en analyse av ulykkesituasjonen og om dette og vurderinger av hvor effektive tiltakene er beregnet å være, har betydning for valg av virkemidler. I tillegg ser vi på om regionene i programperioden vil prioritere samarbeid med andre aktører i trafikksikkerhetsarbeidet.

For det andre ser vi på hvilke *beregnete resultater* regionene oppnår i trafikksikkerhetsarbeidet sitt og hvilke *budsjettmessige prioriteringer* de gjør. Vi har brukt enkelte resultatindikatorer som Statens vegvesen har etablert på trafikksikkerhetsområdet, for eksempel hvor stor reduksjon i antall hardt skadde og drepte man forventer at tiltakene gir. Vi har også sett på om regionene har prioritert særskilte trafikksikkerhetstiltak på riksvegnettet, ulykkesreducerende tiltak på ulykkesbelastet riksveg og i hvilken grad trafikksikkerhetstiltak er prioritert innen budsjettpostene for trafikktilsyn, drift og vedlikehold.

Endelig foretar vi en vurdering av om regionene *prioriterer andre tiltak som er relevante* for trafikksikkerhetsarbeidet: Vi ser på om regionene prioriterer kompetansebygging innen trafikksikkerhet, hvordan de har løst ulike utviklingsoppgaver de er blitt tildelt fra Vegdirektoratet, regionenes uttelling på midler til forskning og utvikling innen trafikksikkerhet og kampanjevirkosomhet⁴.

⁴ Kampanjer har vært et omdiskutert virkemiddel i trafikksikkerhetsarbeidet (Vaa et. al. 2004). Det ser ut til at kampanjer har størst effekt hvis de foregår i kombinasjon med kontroller (for eksempel bilbeltekontroller), retter seg mot en spesifisert målgruppe, og inkluderer personlig kommunikasjon (ibid.).

2.2 Omtale av trafikksikkerhet i handlingsprogrammene

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

- Vest, sør og øst sier at trafikksikkerhet skal ha høyeste prioritet. Vest fremfører i tillegg at dette vil måtte bety en nedprioritering av andre mål. Region Midt uttaler seg ikke om hvordan trafikksikkerhet prioriteres framfor andre transportpolitiske mål, mens Region nord eksplisitt sier infrastruktur som styrker grunnlaget for bosetting og næringsaktivitet har høyeste prioritet.
- De fleste regioner gjengir en *analyse av ulykkesituasjonen*. Region nord og øst bruker slike analyser for å begrunne sine prioriteringer innen trafikksikkerhet. Region nord sier de vil prioritere de tiltakene som er mest kostnadseffektive.

2.3 Prioriteringer av trafikksikkerhet i handlingsprogrammene

Målsettingen i NTP for 2006-2015 var at det skulle gjennomføres tiltak i perioden 2006-2009 som ga 180 færre drepte eller hardt skadde i 2010, sammenliknet med en situasjon uten nye tiltak⁵. På bakgrunn av antallet drepte eller hardt skadde i regionen i årene 1998-2003 ble det nasjonale måltallet fordelt på de enkelte regionene (Statens vegvesen 2005:2). Denne fordelingen skulle vise hvilket ambisjonsnivå Vegdirektoratet forventet at den enkelte region skulle legge til grunn i handlingsprogrammet. Videre ba direktoratet om dokumentasjon av reduksjonen i form av konkrete tiltak. Vegdirektoratet har påpekt at det sannsynligvis er enklere å oppnå reduksjon i antallet drepte og hardt skadde i tett befolkede regioner (øst og sør) enn i regioner med lavt konsentrert befolkning (nord, midt og vest) (Statens vegvesen 2005:3).

Vi sammenligner regionene etter hvor stor andel av det regionvise måltallet for reduksjon i antall drepte eller hardt skadde de oppnår. I tillegg ser vi på hvor stor trafikksikkerhetsgevinst man i følge direktoratets beregninger kan anta at regionene oppnår ved hjelp av de ulike tiltakene. Gjennomgangen bygger på tall fra Vegdirektoratet (Statens vegvesen 2005), og den enkelte regions handlingsprogram (Region nord 2005, Region midt 2005, Region vest 2005, Region sør 2005 og Region øst 2005).

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

⁵ I Statens vegvesens handlingsprogram for 2006-2009 er det prioritert tiltak som til sammen er beregnet å gi 162 færre drepte eller hardt skadde i 2010. Statens vegvesen har likevel valgt å holde fast på målet om 180 færre drepte eller hardt skadde, hvilket betyr at etaten må finne fram til nye og mer effektive tiltak enn det som er lagt til grunn i forslaget til handlingsprogram.

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

Prioritering mellom trafikksikkerhetstiltak

I arbeidet med handlingsprogrammet skal regionene prioritere ulike trafikksikkerhetstiltak. Vi har her sett på prioritering til trafikksikkerhetsrettede trafikant- og kjøretøytiltak og til investeringstiltak.

Trafikant- og kjøretøyrettede tiltak inkluderer bilbeltekontroller, kontroll av kjøre- og hviletidsbestemmelser og andre kontroller rettet mot fører og kjøretøy. Disse tiltakene blir finansiert over post 23; ”Trafikktilsyn, drift og vedlikehold”.

Investeringsstiltak er større utbedringer av det eksisterende vegnettet eller bygging av helt ny veg. Disse tiltakene finansieres over post 30; ”Riksveginvesteringer”, og deles opp i strekningsvise investeringer og mindre investeringstiltak på stamvegnettet eller på det øvrige riksvegnettet⁶.

- Region nord og midt henter sin største *trafikksikkerhetsgevinst* fra trafikant- og kjøretøyrettede tiltak. De øvrige regionene henter større gevinster gjennom investeringer på stamvegnettet eller det øvrige riksvegnettet.

Innenfor hver av postene 23 og 30 blir en andel av midlene øremerket til trafikksikkerhetstiltak. Andelen midler øremerket til trafikksikkerhetstiltak innenfor hver region kan tolkes som én, av mange indikatorer for vektleggingen av trafikksikkerhetshensyn i den enkelte region.

- Region sør er den regionen som setter av den største delen av *investeringsbudsjettet* til særskilte trafikksikkerhetstiltak⁷, tett fulgt av Region øst. De regionene som prioriterer trafikksikkerhet innen investeringsbudsjettet, oppnår altså høyest beregnet trafikksikkerhetseffekt av investeringstiltakene. Region nord er den regionen som setter av den

⁶ Riksvegene utgjør om lag 30 % av det offentlige vegnettet i Norge. Av dette er 30 % *stamveger*, som danner det overordnede vegnettet. Ansvaret for stamvegnettet er lagt til Vegvesenet sentralt. *Det øvrige riksvegnettet* tjener i stor grad regionale funksjoner. Statens vegvesens regioner utarbeider forslag til prioriteringer på det øvrige riksvegnettet, men eventuelle ønsker fra fylkeskommunene om andre prioriteringer skal tillegges avgjørende vekt dersom disse ikke er i konflikt med føringer fra Regjering eller Storting.

⁷ Særskilte trafikksikkerhetstiltak på investeringssiden er investeringstiltak på eksisterende vegnett der trafikksikkerhet er den dominerende virkningen.

laveste andelen av investeringsmidler til særskilte trafikksikkerhetstiltak – og de oppnår også den laveste beregnede effekten av slike tiltak.

- Region øst, midt og vest har satt av en stor andel av underpostene til *trafikanter og kjøretøy* til trafikksikkerhetsrettet virksomhet. Region nord og sør har satt av den minste andelen. Region nord har altså prioritert trafikksikkerhetstiltak lavt både innen investeringsbudsjettet og innen midlene som går til trafikanter- og kjøretøytiltak, mens øst har prioritert trafikksikkerhet høyt innen begge. Sør ser ut til å ha vridd trafikksikkerhetsinnsatsen sin fra trafikanter- og kjøretøyrettede tiltak og i retning av investeringstiltak.

Tiltak innen trafikanter og kjøretøy – trafikksikkerhetstilstanden

Vegdirektoratet har etablert en indikator som viser utviklingen i viktige tilstander som påvirkes av Statens vegvesens trafikanter- og kjøretøyrettede virksomhet, og som har betydning for trafikksikkerheten.

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

2.4 Kompetanseheving og øvrige trafikksikkerhetstiltak

Vi fant også betydelige forskjeller i hvordan regionene prioriterer kompetansebygging og hvilken uttelling de får på trafikksikkerhetsrelaterte forskningsmidler. I 2003 fikk regionene også ansvar for hver sin utviklingsoppgave innenfor trafikksikkerhet, som er blitt ivaretatt på til dels ulike måter.

- Region sør stiller i en helt egen klasse når det gjelder å legge stor vekt på kompetanseoppbygging innen trafikksikkerhet for alle medarbeiderne i

regionen. Region sør har også mange aktiviteter rettet mot eksterne aktører.

- Region nord og øst har fått flest midler til trafikksikkerhetsrettet forskning og utvikling. Region nord utmerker seg også ved å ha en meget høy aktivitet når det gjelder kampanjer rettet mot ulike trafikantgrupper.
- Region sørs ivaretagelse av den regionale utviklingsoppgaven har fått stor betydning for hele Statens vegvesen. I Region øst ser det ut til at utviklingsoppgaven har preget trafikksikkerhetsarbeidet i regionen. Også Region nord og vest ser ut til å ha hatt positive erfaringer med ivaretagelsen av den regionale utviklingsoppgaven, mens i Region midt ble oppgaven avsluttet før ferdigstilling.

2.5 Oppsummering

I tabell 2.1 har vi oppsummert noen av funnene.

Tabell 2.1: Oppsummerende vurdering av regionenes trafikksikkerhetsarbeid. Regionenes relative plassering i forhold til hverandre.

	Region nord	Region midt	Region vest	Region sør	Region øst
Prioriterer TS over andre mål	Nei	Nei	Ja	Ja	Ja
Benytter ulykkesanalyse	Ja	Nei	Nei	Nei	Ja
Oppnår mål for reduksjon i drepte eller hardt skadde	Langt under	Godt under	Noe under	Ja, nesten	Godt over
Tiltak som gir den største reduksjonen i antall drepte eller hardt skadde	Trafikant- og kjøretøy	Trafikant- og kjøretøy	Mindre investering på øvrig riksvegnett	Investering på stamvegnettet	Mindre investering på øvrig riksvegnett
Andel av investeringsramma avsatt til TS-tiltak	Lavest	Medium	Medium	Høyest	Høy
Midler til trafikant og kjøretøy avsatt til TS-tiltak	Lav	Høy	Høy	Lavest	Høy
Indikator for trafikksikkerhetstilstanden på trafikant og kjøretøy i 2010*	Stor	Stor	Størst	Minst	Medium
Vekt på kompetansebygging	Lite	Lite	Noe	Meget stor	Nei

Kilde: TØI-rapport 831/2006

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

Framstillingen av resultatene er en forenkling og gir ikke rom for vurderinger av hvilke faktorer som ligger bak de ulike utslagene. Det ser likevel ut til at Region nord og Region øst plasserer seg på hver sin ytterkant. Region nord oppnår de dårligste resultatene og setter av den minste andelen midler til

trafikksikkerhetstiltak på så å si alle de måtene vi har målt det på her. For Region øst er det omvendt. Det ser ut til at Region øst gjennomgående oppnår gode resultater og prioriterer trafikksikkerhetstiltak høyt i handlingsprogrammet.

Region sør ser ut til å bevisst ha vridd innsatsen i retning av å satse på trafikksikkerhet innen investeringsrammen (post 30) og ikke innen post 23 (trafikanter og kjøretøy). Region sør forklarer den lavere satsingen innen post 23 med kravet til nedbemanning. Region øst, som også har store nedbemanningskrav, har ikke valgt denne løsningen og er faktisk den regionen som innen post 23 prioriterer trafikksikkerhet høyest av alle regioner. Vi har ikke hatt anledning til å vurdere om Region sør kunne ha valgt en annen løsning på bemanningskravet enn det de har gjort, eller om Region øst har valgt å allokere mer midler til trafikanter og kjøretøyrettede trafikksikkerhetstiltak enn det bemanningskravet gir realistisk rom for.

Sør utmerker seg helt spesielt ved å legge stor vekt på kompetanseoppbygging innen trafikksikkerhet for alle medarbeiderne i regionen. Region øst har ikke gjennomført noen slike tiltak utover eventuelle møter i de ulike faggruppene som arbeider med trafikksikkerhetsrelaterte oppgaver.

Region nord og øst er de regionene som har fått flest midler til trafikksikkerhetsrettet forskning og utvikling. Region nord utmerker seg også ved å ha en meget høy aktivitet når det gjelder kampanjer rettet mot ulike trafikantergrupper.

3 Organisering av trafikksikkerhetsarbeidet

3.1 Innledning

Vi vil i det følgende gjøre rede for hvordan de fem regionene har valgt å organisere sitt trafikksikkerhetsarbeid og undersøke om forskjeller i regionenes organisering kan sies å forklare de forskjellene vi fant i regionenes gjennomføring av trafikksikkerhetsarbeidet i forrige kapittel.

Vi begynner med å gjengi de prinsippene Vegdirektoratet skisserte for omorganiseringen, deretter vil vi se nærmere på hvordan de enkelte regionene har valgt å løse dette i praksis. Vi vil også undersøke om henholdsvis horisontal og vertikal organisering kan sies å ha *betydning* for regionenes gjennomføring av trafikksikkerhetsarbeidet. Dette blir gjort ved å studere om regioner som ser ut til å ha valgt en lik horisontal og vertikal organisering også kan sies å utføre et relativt likt trafikksikkerhetsarbeid. Etter gjennomgangen av regionenes formelle organisering studerer vi hvordan trafikksikkerhetshensyn er blitt *integrert* hos øvrige medarbeidere i regionen.

Gjennomgangen viser at det er store forskjeller i hvordan regionene har organisert trafikksikkerhetsarbeidet sitt. Region nord og sør legger stor vekt på samordning både på regionvegkontoret og mellom regionvegkontoret og distriktene. Region øst ser ut til å legge mer vekt på spesialisering enn på samordning. Region vest ser ut til å ønske å legge til rette for både samordning og spesialisering, uten at organisasjonen framstår som verken særskilt spesialisert eller samordnet, sammenlignet med de andre regionene. Region midt ser ikke ut til å legge særlig til rette for verken samordning eller spesialisering.

Det er ingen klare sammenhenger mellom hvordan regionene har valgt å organisere trafikksikkerhetsarbeidet sitt og hva de faktisk får til av beregnede sikkerhetseffekter. Derimot ser det ut til at de regionene som har maktet å integrere sikkerhetstenkingen i hele organisasjonen, også klarer å oppnå de største sikkerhetsgevinstene, selv om de har valgt ulike måter å organisere trafikksikkerhetsarbeidet sitt på.

3.2 Prinsipper for organisering av regionvegkontoret og tilhørende distrikt

I tråd med Vegdirektørens rammer og prinsipper for organiseringen av Statens vegvesen (Statens vegvesen 2002b) er avdelingsinndelingen overveiende lik i alle fem regioner. Under avdelingsnivå er det imidlertid store forskjeller regionene imellom, både når det gjelder arbeids- og ansvarsdeling og når det gjelder samordning mellom ulike enheter.

Regionvegkontorene er delt inn i fire avdelinger og en stab:

Veg- og trafikkavdelingen har ansvaret for drift og vedlikehold av eksisterende veg og for trafikant- og kjøretøyrettede tiltak (bl.a. førerkort, kontroll av kjøre- og hviletidsbestemmelser og kontroll av kjøretøy). Det er denne avdelingen som har det overordnede ansvaret for trafikksikkerhet.

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

Administrasjonsavdelingen har ansvaret for administrative fellesfunksjoner i regionen.

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

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

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

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

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

3.3 Formell organisering

Som nevnt i kapittel 0 vil vi se på regionenes arbeids- og ansvarsdeling *horisontalt* (på regionvegkontoret), og vertikalt (mellom region og distrikt).

3.3.1 Horisontal organisering

Vi studerer regionenes grad av *spesialisering* ved å undersøke hvordan den enheten som har hovedansvaret for trafikksikkerhet på Veg- og trafikkavdelingen er sammensatt, og hvorvidt den ivaretar oppgaver både innenfor trafikant- og kjøretøyområdet og veg, eller om disse fagområdene er delt. Videre ser vi på hvilke spesialistgrupper regionene har etablert, og hva som er disse gruppenes funksjon. Vi studerer regionenes grad av *samordning* ved å se på hvorvidt

regionene har utnevnt en trafikksikkerhetskoordinator (TS- koordinator) med en klart definert funksjon og plassering i organisasjonen. Videre ser vi på hvorvidt regionene har etablert et trafikksikkerhetsforum eller -nettverk, som har en tydelig rådgivende eller motiverende funksjon i trafikksikkerhetsarbeidet. Endelig vurderer vi i hvilken grad trafikksikkerhetsmiljøet var involvert i regionens arbeid med handlingsprogrammet.

Det er betydelige forskjeller i hvorvidt regionene legger vekt på faglig spesialisering gjennom å dele opp arbeidsområder i ulike spesialiserte fagenheter og ulike faggrupper. Videre legger organiseringen i regionene i ulik grad til rette for samordning.

Tabellen nedenfor viser de viktigste variasjonene mellom de fem regionene:

	Region nord	Region midt	Region vest	Region sør	Region øst
Faglig spesialisering					
Trafikksikkerhetsteam, gruppe eller seksjoner					
Benevnning	Team	Team	Team	Grupper	Seksjoner
Plassering av oppgaver	Felles T/K og TS	T/K skilt fra TS	Felles T/K og TS	Felles T/K og TS	T/K skilt fra TS
Fagbakgrunn	Veg, Pedagogisk Kjøretøyteknisk	Veg	Veg, Pedagogisk Kjøretøyteknisk	Veg, Pedagogisk Kjøretøyteknisk	Veg
Fysisk plassering	7 på regionkontor, 1 i distrikt	Alle på regionkontor	Alle i distriktene	2 på regionkontor, 5 i distrikt	3 på regionkontor, 2 i distrikt
Spesialistgrupper					
Antall	Mange	Noen, ikke særlig aktive	Mange	Få	Mange
Funksjon	Faglig utvikling, Samordning Lik forvaltningspraksis	Faglig kontakt	Faglig utvikling, Samordning Lik forvaltningspraksis	Faglig utvikling, Lik forvaltningspraksis	Faglig kontakt
Samordning					
TS- koordinator					
Klart definert funksjon/ plassering	Ja	Nei	Nei, ikke formelt	Ja	Uklar
Teamleder	Ja, men to	Ja	Ja	Ja	Nei
Regionalt trafikksikkerhetsforum eller -nettverk					
Trafikksjefens rolle	Medlem	-	Ingen	Ingen	Leder
Fagsammensetning	T/K (+ veg)	-	Meget bredt	T/K + veg	T/K + veg
Distrikt-representasjon	TS-koordinat.	-	Ledernivå	TS-medarb	Ledernivå
Rolle / oppgave	Rådgivende	-	Samordning, ikke rådgivende	Motivere, ikke rådgivende. Samordning	Rådgivende
Handlingsprogram, involvering av TS- miljø	Sterk	Nei	Noe begrenset	Sterk	Begrenset

Kilde: TØI-rapport 831/2006

- I Region *nord* var fagområdene veg, trafikant og kjøretøy i Veg- og Trafikkavdelingen inntil nylig samlet i ett TS-team, som hovedsakelig var sammensatt av personer med pedagogisk og kjøretøyteknisk kompetanse. Nord har dessuten flere faglige nettverk, som skal bidra til faglig oppdatering og erfaringsutvekslinger. Det ser imidlertid ut til at det i relativt liten grad er etablert formelle eller uformelle organ for kontakt mellom Veg- og trafikkavdelingen og trafikksikkerhetsrelatert virksomhet

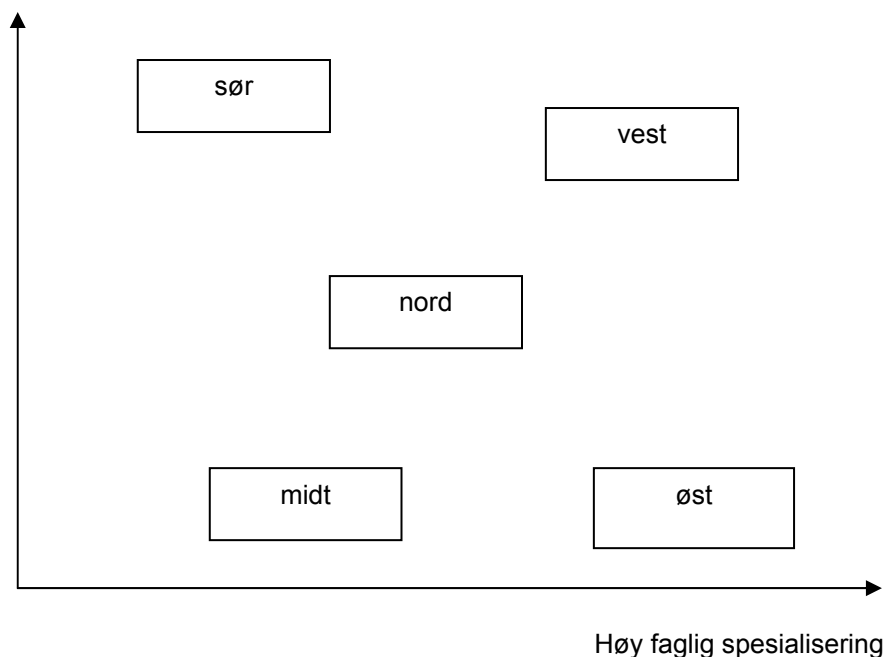
som foregår på andre avdelinger ved regionvegkontoret. Med hensyn til samordning har nord et TS-forum som først og fremst består av medarbeidere med kompetanse på trafikant- og kjøretøyvirksomhet, men også noen med kompetanse på veg. Sammenliknet med de andre regionene har dermed nord *middels spesialisering og middels samordning*.

- I Region *midt* er hovedansvaret for trafikksikkerhet plassert i teamet som har ansvar for vegforvaltning, og medarbeidere i denne gruppa har hovedsakelig vegfaglig kompetanse. Trafikant og kjøretøy er plassert i et eget team. Midt ser ikke ut til å ha like mange faglige nettverk som Region nord, og de som er etablert, har ikke stor aktivitet. Rollen til TS-koordinator i midt er uklart definert, men det arbeides med en stillingsinstruks. Vi kjenner ikke til at det er etablert formelle eller uformelle organ for kontakt mellom Veg- og trafikkavdelingen og trafikksikkerhetsrelatert virksomhet på andre avdelinger. I midt er det heller ikke etablert noe overordnet forum for trafikksikkerhet. Sammenliknet med de andre regionene har dermed Region midt *middels spesialisering og lav samordning*.
- I Region *vest* er hovedansvaret for trafikksikkerhet samlet i én organisatorisk enhet (Trafikksikringsteamet) som er tverrfaglig sammensatt med medarbeiderne som har fagbakgrunn fra både veg, trafikant og kjøretøy. Vest har imidlertid en rekke faglige arbeidsgrupper som er relevante for trafikksikkerhetsarbeidet. Når det gjelder samordning har vest etablert *Nettverk nullvisjon*, som er sammensatt av medarbeidere med kompetanse på blant annet trafikant og kjøretøy, utbygging, drift og vedlikehold. Siden det deltar medarbeidere både fra Veg- og Trafikkavdelingen og fra Utbyggings- og Ressursavdelingen på regionvegkontoret, er forumet samtidig et organ for kontakt og samordning mellom disse avdelingene. Vest later til å vektlegge at forumet skal være bredt sammensatt av medarbeidere fra ulike faggrupper, og har det bredest sammensatte nettverket av samtlige regioner. Sammenliknet med de andre regionene har legger dermed Region vest vekt på både *høy spesialisering og høy samordning*.
- Region *sør* har på samme måte som Region vest samlet hovedansvaret for trafikksikkerhet i en organisatorisk enhet (TS-gruppe) som er bredt tverrfaglig sammensatt, med både vegfaglig, kjøretøyteknisk og pedagogisk kompetanse. Så vidt vi har forstått, har ikke sør opprettet så mange faglige arbeidsgrupper knyttet til trafikksikkerhet. Det samordnende nettverket (Nullvisjonsforum) i regionen består av representanter med forskjellig trafikksikkerhetsrelevant kompetanse fra Veg- og trafikkavdelingen samt Strategistaben. Siden det deltar medarbeidere både fra Veg- og trafikkavdelingen og fra Ressursavdelingen på regionvegkontoret, blir forumet samtidig et organ for kontakt og samordning mellom disse to avdelingene, selv om TS-gruppen er det viktigste samordnende organet i Region sør. I Region sør deltar imidlertid ikke representanter fra Utbyggingsavdelingen i forumet. Sammenliknet med de andre regionene har sør *lav spesialisering og høy samordning*.

- I Region øst er hovedansvaret for trafikksikkerhet lagt til en TS-gruppe under enheten som har ansvar for vegforvaltning (vegseksjonen). Trafikant- og kjøretøyrettede oppgaver blir ivaretatt av en egen seksjon. De som utgjør TS- gruppen bestiller oppdrag fra Ressursavdelingen. I tillegg legger Region øst vekt på å dele inn organisasjonen etter budsjettansvar. Også Region øst har opprettet et Regionalt forum for trafikksikkerhet, som er sammensatt av folk med forskjellig trafikksikkerhetskompetanse fra Veg- og trafikkavdelingen. Det regionale forumet for trafikksikkerhet er imidlertid først og fremst rådgivende overfor trafikksjefen og i liten grad har en samordnende funksjon. I tillegg deltok trafikksikkerhetsmedarbeidere i liten grad i arbeidet med handlingsprogrammet. Øst ser også i stor grad ut til å vektlegge faglig spesialisering, både gjennom faggrupper og ved å etablere trafikkstasjoner som enten ivaretar kjøretøy- eller trafikantrettede oppgaver. Vi finner det derfor riktig å si at sammenliknet med de andre regionene har Region øst *høy spesialisering og lav samordning*.

Grafen nedenfor illustrerer disse sammenhengene:

Høy grad av horisontal samordning



Kilde: TØI- Rapport 831/2006

Region øst er altså den regionen som i størst grad har lagt vekt på faglig spesialisering. Region sør ser ut til å legge stor vekt på samordning av aktivitetene som foregår på regionvegkontoret. Også Region nord ser ut til å tilrettelegge for en slik samordning, selv om trafikksikkerhetsmedarbeidere i mindre grad enn i sør ser ut til å ha kontakt med eller innflytelse på utbyggingsmiljøet på regionvegkontoret. Region vest ser ut til å legge vekt på *både* faglig spesialisering og å tilrettelegge for samordning av aktivitetene på regionvegkontoret. Region midt ser ikke ut til å ha lagt stor vekt verken på faglig spesialisering eller på å tilrettelegge for samordning.

3.3.2 Vertikal organisering

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

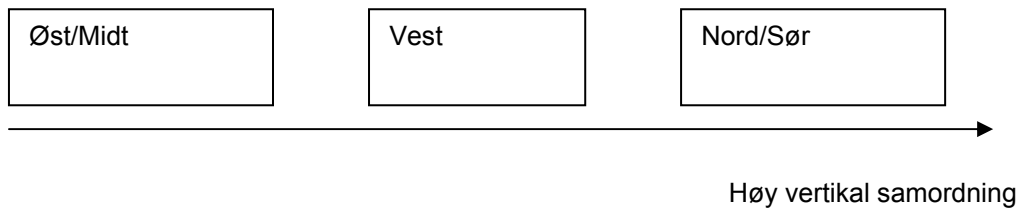
Det er betydelige forskjeller også i hvordan regionene har organisert seg i forhold til distriktene. To regioner ser ut til å benytte TS-forum og TS-koordinatorene også til å gi regionvegkontoret innflytelse over arbeidet i distriktene og til å lette regionenes *samordning* av distriktene (vertikal samordning). I to regioner er mye av trafikksikkerhetskompetansen plassert ute i distriktene. I en region kan dette forklares med at store distrikt har mulighet til å spesialisere seg innenfor ulike fagområder. I en region er en rekke av medarbeiderne ved regionvegkontoret fysisk plassert ute i distriktene.

De viktigste variasjonene mellom regionene er:

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

Som nevnt i kapittel 1.2 regner vi ikke med at en region både kan være organisatorisk spesialisert og organisatorisk samordnet. Det vil derfor være slik at regionvegkontoret enten *har* delegert mye ansvar og kunnskap på trafikksikkerhet, eller *ikke* har gjort det.

Figuren nedenfor illustrerer regionenes vertikale organisering:



Kilde: TØI- rapport 832/2006

Sør og nord ser altså ut til å være vertikalt samordnet (regionvegkontoret samordner distriktene), mens øst, vest og midt ser ut til å være mer vertikalt spesialisert (distriktene har større grad av selvstendighet).

3.3.3 Har horisontal og vertikal spesialisering betydning for trafikksikkerhetsarbeidet?

Det er i begrenset grad samvariasjon mellom organisatoriske kjennetegn og gjennomføring av trafikksikkerhetsarbeidet. For eksempel så det ikke ut til at regioner som har lagt relativt stor vekt på samordning mellom region og distrikt (Region nord og sør) samtidig gjennomførte et relativt likt trafikksikkerhetsarbeid. Disse to regionene er svært forskjellige hvis vi studerer resultatindikatorerne i handlingsprogrammet (se tabell 2.1). Det ser derfor ut til at vi må lete etter andre forklaringer på forskjellene i regionenes uttelling på disse indikatorene enn grad av faglig spesialisering og samordning. Det ser heller ikke ut til å være stor samvariasjon mellom samordning og score på indikatorer som kompetansebygging og øvrige tiltak. Region sør ser ut til å satse betydelig mer på kompetansebygging enn alle de andre regionene. Nord, som også ser ut til å vektlegge samordning, kan ikke vise til tilsvarende initiativ. Det ser allikevel ut til at et høyt aktivitetsnivå overfor det eksterne miljøet opptrer sammen med en vektlegging av samordning mellom region og distrikt.

De to regionene som ser ut til å gjennomføre det beste trafikksikkerhetsarbeidet (Region sør og øst) har begge organisatoriske kjennetegn som vi i utgangspunktet har antatt ville være positive for trafikksikkerhetsarbeidet. Region sør ser ut til å være den regionen som legger størst vekt på å samordne trafikksikkerhetsarbeidet både på regionvegkontoret og i de tilhørende distrikt. Sør er samtidig den regionen som satser mest på kompetansebygging og har god uttelling på de fleste indikatorene i handlingsprogrammet. Det ser altså ut til at sør henter positive gevinster av sin vektlegging av samordning. Region øst er den regionen som legger størst vekt på faglig spesialisering og legger liten vekt på samordning både på regionvegkontoret og mellom region og distrikt. Region øst har samtidig best uttelling på indikatorene i handlingsprogrammet. Det ser altså ut til at Øst henter ut positive gevinster av sin faglige spesialisering.

Den regionen (vest) som har ambisjoner om å få til *både* faglig spesialisering og samordning, ser ut til å lykkes "halvvegs" med dette. Dette indikerer, som vi har antatt, at det er vanskelig å få til både sterk faglig spesialisering og sterk

samordning. Region vest scorer middels i forhold til de andre regionene på de indikatorene vi studerte for gjennomføringen av trafikksikkerhetsarbeidet.

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

Region nord scorer lavt på en rekke av indikatorene i handlingsprogrammet og ser heller ikke ut til å satse på trafikksikkerhetsrelatert kompetansebygging. Nord har imidlertid en rekke organisatoriske kjennetegn som vi i utgangspunktet regnet med skulle være positive for trafikksikkerhetsarbeidet, blant annet har regionen opprettet et TS-forum med mandat å samordne trafikksikkerhetsarbeidet. Regionen har også TS-koordinatorer med ansvar for å samordne arbeidet som foregår i regionen og som deltar aktivt i arbeidet med handlingsprogrammet.

Det ser altså ut til at grad av samordning og spesialisering har begrenset betydning for regionenes gjennomføring av trafikksikkerhetsarbeidet. Med dette utgangspunktet vil vi se nærmere på om integrering av trafikksikkerhetshensyn hos medarbeiderne i regionen kan forklare mer av hvorfor regionene gjennomfører det trafikksikkerhetsarbeidet de gjør.

3.4 Integrering av trafikksikkerhetshensyn

Vi har tolket integrering av trafikksikkerhetshensyn til i hvilken grad de medarbeiderne som er tillagt et særskilt trafikksikkerhetsansvar har kontakt med og innflytelse over øvrige aktiviteter i regionen.

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

Selv om det ser ut til at de medarbeiderne som er definert som trafikksikkerhetsmedarbeidere ikke har mye kontakt med medarbeidere som utfører mer faglig rettet virksomhet, kan det allikevel være en sterk trafikksikkerhetsmentalitet hos de andre medarbeiderne i regionen.

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

Hvis regionen har *oversatt* trafikksikkerhetshensyn, forventer vi noe mer kontakt mellom de med trafikksikkerhetsansvar og andre enheter enn om trafikksikker-

hetsmedarbeiderne er dekoplet. Regionen vil imidlertid ha tolket trafikksikkerhet snevrere – eller annerledes – enn hva det ble lagt opp til fra Vegdirektoratets side.

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

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

- I Region sør og øst ser det ut til at trafikksikkerhetshensyn i betydelig grad var integrert i organisasjonen som *virus*. I region øst er dette tilfelle til tross for at trafikksikkerhetsmedarbeidere på regionvegkontoret i liten grad ser ut til å fungere som pådrivere overfor annen virksomhet på regionvegkontoret eller de tilhørende distrikt. Disse to regionene er samtidig de som prioriterte tiltak med den største beregnede reduksjonen i antallet drepte og hardt skadde i forhold til måltallet.
- I Region nord ser det ut til at trafikksikkerhet til en viss grad er *oversatt* til i stor grad å begrense seg til trafikant- og kjøretøyrettede tiltak – og særlig til kampanjevirkosomhet. I handlingsprogrammet henter nord ut den største beregnede trafikksikkerhetsgevinsten på denne typen tiltak, og lite på andre typer tiltak, spesielt investeringer. Dette tyder på at hvordan trafikksikkerhet blir tolket og forstått i organisasjonen har betydning for det trafikksikkerhetsarbeidet som gjennomføres.
- Region midt og vest har trekk av *dekopling*. I Region vest taler den brede sammensetningen av Nettverk nullvisjon mot en slik konklusjon. Regionvegkontoret er imidlertid ikke representert på ledernivå i nettverket, og dette kan bidra til å underbygge en mulig tendens til dekopling. Region midt og vest har prioritert tiltak som gir en lavere beregnet reduksjon i antallet drepte eller hardt skadde i forhold til måltallet enn hva sør og øst har. Det peker seg imidlertid ikke ut noen klar tendens i hvilken type trafikksikkerhetstiltak som blir prioritert høyt eller lavt, slik som i nord. Vi ser allikevel at Region midt både har sterkere trekk av dekopling enn Region vest, og generelt scorer lavere på indikatorene enn Region vest. Dette tyder på at jo sterkere dekoplingen er, jo mer negative konsekvenser får dette for trafikksikkerhetsarbeidet.

Alt i alt ser det ut til at integrering av trafikksikkerhetshensyn har stor betydning for trafikksikkerhetsarbeidet. De to regionene som scorer best på trafikksikkerhetsindikatorene har begge dette kjennetegnet, selv om de har valgt hver sine organisatoriske løsninger.

Den regionen som ser ut til å ha oversatt trafikksikkerhetsarbeid til å omfatte en mer begrenset del av vegvesenets arbeidsområde enn det Vegdirektoratet legger til grunn, scorer gjennomgående lavere enn de andre regionene, til tross for at regionen har visse organisatoriske fellestrekk med en av de regionene som scorer

høyt. Det ser også ut til at dekopling har en negativ virkning på trafikksikkerhetsarbeidet, og at denne tendensen blir tydeligere jo sterkere dekoplingen er.

4 Konklusjoner

De rammer og prinsipper som ble gitt fra Vegdirektoratet i forbindelse med omorganiseringen ga regionene relativt stor frihet til å organisere trafikksikkerhetsarbeidet under avdelingsnivå. Dette har resultert i fem forskjellige organisatoriske løsninger i de fem regionene, noe som samtidig betyr at prinsippene fra Vegdirektoratet i varierende grad har preget de organisatoriske valgene som er truffet i den enkelte region. Spesielt ser det ut til at regionene har truffet forskjellige valg med hensyn til:

- Flatere organisasjon
- Faglige spesialiststillinger
- Klar oppgavefordeling
- Formell styringslinje

Region øst og midt vektlegger betydningen av klar oppgavefordeling og formell styringslinje. Øst har i tillegg i betydelig grad satset på faglige spesialiststillinger. Øst har opprettet et TS-nettverk og vektlegger samtidig at dette skal være godkjent av ledelsen og ikke forstyrre linjeorganisasjonen. Bortsett fra at øst ved seksjonering av Veg- og trafikkavdelingen har fjernet seg noe fra prinsippet om en flat organisasjon, ser det altså ut til at Region øst har valgt en organisasjonsform som er relativt tett opp til det Vegdirektoratet la opp til. Midt ser på sin side ut til i større grad enn øst å ha opprettholdt en flat organisasjon.

Dette er altså regioner som i stor grad ser ut til å være tro mot de prinsippene som ble satt opp av Vegdirektoratet. Samtidig har vi sett at begge disse to regionene scorer lavt på noen av indikatorene Vegdirektoratet selv har vært med på å plukke ut for hva et godt trafikksikkerhetsarbeid er; nemlig kompetansebygging og tiltak mot det eksterne miljø. Det kan altså se ut til at *Vegdirektoratet selv skisserte en organisasjonsmodell som i liten grad legger til rette for regionale initiativ*, samtidig som direktoratet ser ut til å verdsette slike initiativ når de først kommer. Det er likevel igjen grunn til å understreke at Region øst jevnt over har meget god uttelling på flere av resultatindikatorene, ikke minst på måltallet for reduksjon i antall drepte eller hardt skadde.

Region sør og vest ser derimot ut til å ha satt i verk tiltak som skal dempe effektene av en klar rolleinndeling og vektlegging av styringslinje som blir skissert av Vegdirektoratet. Region vest oppfatter det som et sentralt pålegg å skille fagområdene veg, trafikant og kjøretøy. Oppretting av Nettverk Nullvisjon skulle derfor fungere som en sammenbinding mellom fagområdene. Sør legger også stor vekt på, og ser ut til å lykkes med, å gi forumet en samordnende funksjon.

Region sør og Region vest har noe forskjellige score på kompetansebygging og øvrige indikatorer. Sør scorer høyt på indikatorer som kompetanseheving, ivaretagelse av regionale utviklingsoppgaver og FoU. Vest ser ut til å komme noe mer

middels ut på disse indikatorene, men scorer allikevel bedre på disse punktene enn regioner som har holdt seg til en klarere linjeorganisasjon. Det ser altså ut til at *regioner som har gått noe bort fra Vegdirektoratets føringer om klar rolle-inndeling og linjeorganisasjon i større grad evner å generere egne initiativ på trafikksikkerhetsområdet.*

Det ser også ut til at øst og midt har det til felles at personer med trafikksikkerhetskompetanse på Veg- og trafikkavdelingen i liten grad ser ut til å samordne arbeidet som foregår ellers i organisasjonen. Regionene har imidlertid ulik uttelling på de indikatorene vi valgte å studere i handlingsprogrammet.

Region øst scorer bra på indikatorene i handlingsprogrammet, selv om trafikksikkerhetsmedarbeidere i begrenset grad koordinerer aktivitetene. En forklaring kan være at medarbeiderne i øst uansett har en sterk orientering mot og prioritering av trafikksikkerhetshensyn. Dette kan bidra til at koordinatrollen ikke blir så viktig.

Mye tyder på trafikksikkerhetshensyn i mindre grad er integrert hos de øvrige medarbeiderne i midt enn det som er tilfelle i øst. Det kan være grunn til å anta at en sterkere koordinatorkompetanse antakelig kunne bidra til å styrke hensynet til trafikksikkerhet i Region midt. I forhold til organisasjonsmodellen som er skissert av Vegdirektoratet, ser det derfor ut til at *sterk betoning av linjeorganisasjon og lite samordning på tvers bare fungerer når trafikksikkerhetshensyn er godt integrert blant alle medarbeidere i organisasjonen.* Det kan tenkes at betoning av at ”alt vi gjør er trafikksikkerhet” blant etatens medarbeidere ble overvurdert fra Vegdirektoratets side da organisasjonsplanen ble utarbeidet.

I Vegdirektørens rammer og prinsipper heter det videre at *distriktene* skal få delegert myndighet slik at nødvendige beslutninger kan fattes på lavest mulig nivå. Samtidig er styringslinja innrettet slik at avdelingene på regionvegkontoret i prinsippet ikke kan instruere distriktene. Alt i alt tyder dette på at Vegdirektoratet la opp til at distriktene skulle ha betydelig selvstendighet, og ikke detaljstyres av regionvegkontoret. Region øst ser i det vesentligste ut til å ha fulgt prinsippet om at distriktene skal ha en relativt selvstendig stilling. Samtidig avdekket dybdeintervjuene i regionen en bekymring for hvordan dette fungerer for de små distriktene, med få ansatte og dermed begrenset kompetanse. Flere etterlyste mer initiativ og samordning fra regionens side – og ikke bare overfor de små distriktene. *Dette kan tyde på at stor selvstendighet og lite samordning i trafikksikkerhetsarbeidet er problematisk når distriktene er små, men at også ”sterke” distrikt kan ha klare fordeler av mer samordnet ledelse av trafikksikkerhetsarbeidet i regionen.*

4.1 En vekselvirkning mellom formell organisering og integrering av trafikksikkerhetshensyn?

Sammenlikningen av regionenes gjennomføring og organisering av trafikksikkerhetsarbeidet indikerer at det kan være en *vekselvirkning* mellom formell organisering og integrering av trafikksikkerhetshensyn:

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

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

5 Litteratur

- Christensen, Tom og Per Læg Reid (2002): *Reformer og Lederskap. Omstilling i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom, Per Læg Reid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik (2004): *Organisasjonsteori for offentlig sektor. Instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Collier, David (1993): "The Comparative Method", s. 105- 109 i Finifter, A.W. (red.): *Political Science; The State of the Discipline II*, American Political Science Association 1993.
- Egeberg, Morten (2003): "How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective" s. 116- 127 i Peters, B. Guy og Jon Pierre (red.) (2003): *Handbook of Public Administration*. London: SAGE Publications.
- Karlsen, Jan Erik (2004): *Ledelse av Helse, Miljø og Sikkerhet*. 2. utgave. Oslo: Fagbokforlaget.
- Olsen, Silvia og Inger-Anne Ravlum (2006): *Organisering av trafikksikkerhetsarbeidet i Statens vegvesens fem regioner*. TØI- rapport 831/2006. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Ragin, Charles C. (1987): *The Comparative Method*. Berkley, California: University of California Press.
- Region midt (2005): *Handlingsprogram 2006-2015*. Statens vegvesen Region midt. Høringsutkast 1. februar 2005.
- Region nord (2005): *Nasjonal transportplan 2006-2015. Forslag til Handlingsprogram 2006-2015. Region nord*. Februar 2005. Finnmark.
- Region sør: (2005): *NTP 2006-2015. Forslag til Handlingsprogram*. Statens vegvesen Region sør. Februar 2005.
- Region vest (2005): *Nasjonal Transportplan, Handlingsprogrammet 2006-2015*. Region vest- fellesdel. 31. Januar 2005.
- Region øst (2005): *Statens vegvesens handlingsprogram 2006-2019 og Planleggingsprogram 2010-2015*. Region øst, Akershus og Oslo. 1. februar 2005.
- Røvik, Kjell Arne (1992): "Institusjonaliserte standarder og multistandardorganisasjoner" *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* vol. 8, nr. 4 s. 261-284
- Røvik, Kjell Arne (1998): *Moderne organisasjoner – trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget
- Samferdselsdepartementet (2004): *Nasjonal transportplan 2006-2015* St. meld. nr. 24 (2003-2004)

- Statens vegvesen (2002a): *Statens vegvesen - en etterspurt etat? En utredning av felles prinsipper for organisering av regionene, regionadministrasjoner, distriktsadministrasjoner og filialer*. Oslo: Vegdirektoratet
- Statens vegvesen (2002b): *Vegdirektørens rammer og prinsipper for organisering av Statens vegvesen*. Oslo: Vegdirektoratet
- Statens vegvesen (2004): *Statens vegvesens handlingsprogram 2006-2009 og planleggingsprogram 2010-2015. Foreløpige retningslinjer fra Vegdirektoratet*. Oslo: Vegdirektoratet
- Statens vegvesen (2005): *Handlingsprogram 2006-2009- Oppsummering av trafikksikkerhetsatsingen*. Notat fra Statens vegvesen, 17. mars 2005.
- Tranøy, Bent Sofus (1993): "Komparativ metode mellom idiografiske og nomotetiske idealer", i *Sosiologi i dag*, Novus nr. 23 1993:17-40.
- Vaa, Truls, Terje Assum, Pål Ulleberg og Knut Veisten (2004): *Effekter av informasjonskampanjer på atferd og trafikkulykker – forutsetninger, evaluering og kostnadseffektivitet*. TØI- rapport 727. Oslo: Transportøkonomisk institutt.

Sist utgitte TØI publikasjoner under program: Planlegging og beslutningsprosesser

Organisering av trafikksikkerhetsarbeidet i Statens vegvesens fem regioner	831/2006
Oppgavefordeling i samferdselssektoren	804/2005
Behandling av personopplysninger i norske virksomheter. En spørreundersøkelse om personvern og personopplysningsloven	800/2005
Setter vår lit til Storebror ... og alle småbrødre med?	789/2005
Styring, delegering og innflytelse? Om Stortingets behandling av Nasjonal transportplan 2006 - 2015	783/2005
Evaluering av Sida-støtten til Global Road Safety Partnership - Sluttrapport	724/2004
Evaluering av NDFs transportprosjekter og engasjement i transportsektoren	723/2004
Makt, beslutning og integritet. IKT og personvern i transport.	703/2004
Bærekraftige arealbruks- og transportstrategier? Erfaringer fra Freiburg, Groningen, Lund, Bergen og Jæren.	689/2003
Mobility Management. En effektiv strategi for å begrense bilbruken i byer?	669/2003
Styring og samordning i den reformerte staten	667/2003
Oslopakke 2 - en helhetlig pakke eller en pakke i helheten? En case studie av prosessen bak Oslopakke 2	664/2003
Bedrifters tiltak for å begrense bilbruk og transportomfang	639/2003
Review of the Tanzania Road Sector Programme TAN 045 - Final Report	571/2002
Medvirkning og innflytelse? Samferdselsetatenes handlingsprogram 2002-2011	562/2002

Transportøkonomisk institutt

Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning

- utfører forskning til nytte for samfunn og næringsliv
- har rundt 70 forskere med høy, flerfaglig samferdselskompetanse
- samarbeider med en rekke samfunnsinstitusjoner, forsknings- og undervisningssteder i Norge og i utlandet
- gjennomfører forsknings- og utredningsoppdrag av høy kvalitet innen områder som trafiksikkerhet, kollektivtransport, miljø, reisevaner, reiseliv, planlegging, beslutningsprosesser, transportøkonomi og næringslivets transporter
- driver aktiv forskningsformidling gjennom TØI-rapporter, internett, tidsskriftet Samferdsel og andre nasjonale og internasjonale tidsskrifter

Transportøkonomisk institutt

Stiftelsen Norsk senter
for samferdselsforskning
P.b. 6110 Etterstad
0602 Oslo

Telefon 22 57 38 00

www.toi.no