

Tittel:

Har faglig og politisk samarbeid betydning for fylkenes trafikksikkerhetsarbeid?

av

Christin Berg, seniorforsker
RF-Rogalandsforskning
Postboks 8046
4068 Stavanger
E-post: Christin.Berg@rf.no
Tlf. +47 51875042

Kjell Harald Olsen, Professor
samfunnsplanlegging
Universitetet i Stavanger
Postboks 8002
4068 Stavanger
E-post: Kjell.Olsen@uis.no
Tlf. +47 51831649

Har faglig og politisk samarbeid betydning for fylkenes trafikk-sikkerhetsarbeid?

Innledning

Etter Veitrafikkloven § 40a har fylkeskommunene i Norge et lovfestet ansvar for å rådgi og koordinere trafikk-sikkerhetsarbeidet innenfor fylkets grenser. Dette koordineringsansvaret er i noen fylker plassert i fylkestinget, mens det i andre fylker er delegert til det politiske underutvalget som håndterer fylkets samferdselssaker.

Det er flere forhold som kan virke inn på fylkets trafikk-sikkerhetsarbeid. I dette paperet har vi valgt å konsentrere oss om å undersøke om formell organisering har betydning for trafikk-sikkerhetsarbeidet i fylket. Hvordan er myndighet og ansvar for trafikk-sikkerhet delegert? Hvilke aktører deltar og hva bringer de inn i arbeidet? Har relasjonene aktørene imellom betydning? Dette er noen spørsmål som vi vil undersøke nærmere. Paperet bygger på en evalueringsstudie av betydningen organisering har for arbeidet med trafikk-sikkerhet i norske fylker og et utvalg kommuner (Berg og Olsen 2005). Evalueringen ble gjennomført i 2004 på oppdrag for Statens Vegvesen, Vegdirektoratet. Metodisk sett er evalueringen basert på både på kvalitative intervjuer i et utvalg fylker og kommuner, en bredere spørreskjemakartlegging og analyse av relevante planer og dokumenter.

Bakgrunn og problemstilling

Alle landets fylker har et administrativt organ for trafikk-sikkerhet, ofte kalt fylkets trafikk-sikkerhetsutvalg eller -råd. I mange fylker har dette organet delegert myndighet i en rekke saker. I flertallet av fylkene er dette organet politisk ledet. Det kan ha ulik benevnelse, men for framstillingens skyld velger vi å kalle disse organene ved den vanligste betegnelsen fylkets trafikk-sikkerhetsutvalg (FTU). Motsvarende velger vi å kalle trafikk-sikkerhetsorganet uten politisk ledelse for fylkets trafikk-sikkerhetsråd (FTR).

Det som gjør arbeidet med trafikk-sikkerhet litt spesielt er at fylkets administrasjon knyttet til samferdsel i stor grad foregår i Statens vegvesen. Statens vegvesen har også sekretariatsansvaret for fylkes trafikk-sikkerhetsarbeid. FTU/FTR består videre av en rekke fagaktører. Statens vegvesen, politiet og den landsomfattende organisasjonen Trygg Trafikk er representert i alle landets utvalg eller råd. I mange fylker deltar også administrative representanter fra fylkeskommunen (transport/skole), fylkesmannen (skole/helse), utrykningspolitiet.

Våre undersøkelser viser at i 2004 hadde 12 av 19 fylker et eget politisk ledet trafikk-sikkerhetsutvalg (FTU), mens de 7 resterende fylkene hadde et rådgivende konsultativt organ uten politisk ledelse (FTR). Flertallet av fylkene har med andre ord en direkte kopling

mellom fag og politikk gjennom FTU, mens noen fylker har valgt å skille fag og politikk ved organisatorisk å holde dette fra hverandre. Vi velger å ta utgangspunkt i denne forskjellen for å studere nærmere hvordan ulik kopling mellom fag og politikk påvirker fylkets trafikksikkerhetsarbeid. Det gjør det relevant å spørre: Er det slik at det bør være et skille mellom aktører som gir faglige innspill eller bidrar til å iverksette tiltak, og politiske aktører eller fora der beslutningene fattes? Eller er det snarere tjenelig med et samarbeid faglige og politiske aktører imellom?

Denne problemstillingen går inn i en bredere diskusjon om plassering og delegering av myndighet og ansvar for ulike politikkområder i et demokrati, og videre politikernes og administrasjonens rolle. Offentlig styring og i vårt tilfelle arbeidet med å bedre sikkerheten i trafikken, dreier seg om å treffe beslutninger på vegne av det offentlige. Innenfor et demokratisk system er det sentralt å studere hvordan beslutningene tas (Olsen 1978). I boka ”Administrasjonens makt - om forholdet mellom politikk og administrasjon” drøfter Dag Ingvar Jacobsen nettopp denne interessante grensedragningen mellom politikk og administrasjon i lys av sentrale teoretiske bidrag og emiriske studier. Et slikt resonnement bygger på å skape et klart skille mellom ulike faser i beslutningsprosessene og kan blant annet føres tilbake til forarbeidene til den gjeldende kommuneloven (Jacobsen 2000). Dersom vi går tilbake og ser på Max Webers diskusjon av makt og byråkrati så legger han idealtypisk vekt på at det bør være et skille mellom politikk og byråkrati (Weber 1971). Denne grensedragningen står som et viktig fundament i en rekke teoretiske bidrag til å forstå demokratiske beslutningsprosesser og relasjonen mellom politikk og administrasjon (Jacobsen 1997 og 2000, Olsen 1997). Hvorvidt det er mulig å opprettholde et skille mellom politikk og administrasjon eller om og i hvilken grad administrasjonen faktisk driver politikk har vært mye diskutert (se. bla. Jacobsen 1997). Dette vil vi la ligge her. Det er imidlertid interessant å undersøke om det betyr noe at arbeidet drives av et politisk ledet utvalg i forhold til om arbeidet er delegert til administrasjonen og videre om dette påvirker forankringen av fylkets trafikksikkerhetsarbeid, engasjement, aktiviteter som drives osv. Vi ønsker med andre ord å studere *grensedragningen mellom administrasjon og politikk i fylkenes trafikksikkerhetsarbeid og om variasjoner i organisering påvirker dette arbeidet.*

I det følgende vil vi først presentere hvordan de tre casefylkene vi har undersøkt organiserer trafikksikkerhetsarbeidet, og diskuterer dette i lys av fylkes formelle styringsstruktur. Deretter ser vi nærmere på arbeidet i organet som tar seg av trafikksikkerhet i de tre fylkene og hvordan det fungerer. I diskusjonen vil vi legge spesielt vekt på hvilke administrative aktører som deltar og deres rolle, og om personlige egenskaper har betydning for arbeidet og hvordan politikerne deltar i arbeidet. Avslutningsvis diskuterer vi variasjonene vi finner i lys av fylkes valgte grensedragning mellom politikk og administrasjon.

Organisering av trafikksikkerhetsarbeidet i tre fylker

I forbindelse med omorganisering av fylkets styringsstruktur i 1995 valgte **Hordaland fylke** å legge ned fylkets trafikksikkerhetsutvalg (FTU) og i stedet opprette et administrativt

trafikksikkerhetsråd (FTR). I forbindelse med omorganisering ble det generelt sett lagt vekt på å skille fylkets politikk og administrasjon. I FTR deltar de samme aktørene som deltok som konsultative medlemmer i FTU. Ledelsen ble lagt til Statens vegvesen. Fylkets ansvar for trafikksikkerhet i henhold til Veitrafikklovens § 40 A er delegert til samferdselsutvalget¹. Fylkes trafikksikkerhetsråd ble opprettholdt som et rådgivende organ.

I henhold til Vegtrafikklovens § 40 A er ansvaret for trafikksikkerhetsarbeidet i **Vestfold** lagt til nærings, samferdsels-, og arealutvalget i fylket². Dette utvalget er også formelt FTU. Imidlertid har fylket et samarbeidsutvalg (FTUSU) underlagt fylkets samferdsels- og arealutvalg (fylkes trafikksikkerhetsutvalg) som består av 5 av hovedutvalgets og 7 konsultative fagpersoner. Det framheves at FTUSU fungerer i praksis som fylkets trafikksikkerhetsutvalg da det i realiteten er der beslutningene fattes. Med andre ord legger styringsstrukturen i Vestfold opp til en nær politisk deltakelse i det konkrete arbeidet på trafikksikkerhetsfeltet i form av at det eksisterer et eget forum der politikere og fagpersoner diskuterer, planlegger, beslutter og iverksetter fylkets trafikksikkerhetsarbeid.

Som i Vestfold har også politikerne i **Nord-Trøndelag** en nær kopling til fylkets trafikksikkerhetsarbeid. Fylket har hatt et eget politisk ledet FTU i en årrekke og valgte å beholde dette også etter fylket endret styringsstruktur og innførte parlamentarisme som styringsform etter valget i 2003. Fylkesrådet er i tillegg til å være fylkets viktigste utøvende organ, leder for fylkets administrasjon. Koplingen politikk og administrasjon blir derfor annerledes enn i andre fylker uten parlamentarisme. Blant fylkestingets medlemmer velges det medlemmer til tre komiteer hvorav trafikksikkerhet er lagt til komité for samferdsel, næring og miljø. Som nevnt er fylkets trafikksikkerhetsutvalg et av få utvalg som er opprettholdt etter omorganiseringen. Beslutningene i utvalget tas formelt sett av politikere, mens rådgivende representanter gir faglige innspill og råd. Under FTU er det dessuten opprettet tre administrative arbeidsgrupper (opplæring/informasjon, kontroll/overvåking og fysiske tiltak på vei) der også andre aktører enn de konsultative medlemmene i FTU involveres i arbeidet.

Presentasjonen av casefylkene våre viser at det både er likheter og forskjeller fylkene imellom i hvordan de velger å organisere fylkets trafikksikkerhetsarbeid innefor forskjellige politiske og administrative styringsstrukturer. I det følgende vil vi se nærmere på oppgavefordeling, samarbeid og hvordan arbeidet i fylkenes trafikksikkerhetsutvalg/-råd fungerer.

¹ Framt til 2003 var trafikksikkerhetsarbeidet lagt til komité for miljø og samferdsel. Med den siste endringen av fylkets styringsstruktur i 2003 valgte fylket å gjenninnføre politiske utvalg.

² Organiseringen trafikksikkerhetsarbeidet i Vestfold fylke var på undersøkelsestispunktet under forandring. Fylket har innledet et forsøk med utstragt politisk og administrativt samarbeid med fylkene Buskerud og Telemark. Av praktiske grunner har vi i studien valgt å forholde organiseringen på det tidspunktet vi foretok datainnsamlingen. Formelt er imidlertid ansvaret koordineringen av trafikksikkerhetsarbeidet i forsøksperioden delegert til Regionrådet BTV (Buskerud, Telemark og Vestfold)

Arbeidet i fylkes trafiksikkerhetsutvalg/-råd

Vegtrafikklovens § 40 A sier at fylkene har et ansvar for å "samordne og tilrå" i alle trafiksikkerhetstiltak innenfor fylkenes grenser. Dette krever godt samarbeid på flere plan. Det handler på den ene siden om godt samarbeid internt i trafiksikkerhetsutvalgene/-rådene på tvers av roller og fagfelt slik at forumet kan bidra til å utvikle gode planer og iverksette dem på en god måte. På den andre siden handler det om samarbeid utad, med andre aktører og organer. Samarbeidet med ansvarlige for trafiksikkerhetsarbeidet i kommunene i fylket er viktig, det samme gjelder andre partnere som planer og tiltak krever samarbeid med. Dette kan være barnehager, skoler, lokalt næringsliv osv.

Vår studie av fylkes trafiksikkerhetsarbeid viser at det gjennomgående er et godt samarbeid mellom aktørene som deltar i de respektive fylkenes trafiksikkerhetsutvalg/-råd (Berg og Olsen 2005). Flertallet av fylkene svarer i skjemakartleggingen at arbeidet fungerer svært godt eller nokså godt. Til tross for at samarbeidet generelt sett fungerer godt viser dybdestudien at det kan oppstå uoverensstemmelser og konflikter som gjør det vanskelig å samarbeide. Det kan dreie seg om ulikt syn på hva som bør vektlegges i trafiksikkerhetsarbeidet. Dette kan gjelde ulike syn på hvilke eller hvordan saker, aksjoner ol. faglig sett bør vektlegges.

Før vi går videre, la oss først bemerke at undersøkelsene våre tyder på at det i overraskende stor grad er tverrpolitisk enighet om innholdet i fylkets trafiksikkerhetsarbeid. Dette betyr imidlertid ikke at fylkene ikke tar klare standpunkt i trafiksikkerhetsarbeidet. Dette blir tydelig dersom en sammenligner ulike fylkers vektlegging i trafiksikkerhetsarbeidet. Alle fylkene innehar elementer av opplæring og holdningsskapende aktiviteter, overvåking og kontroll tiltak, og konkrete fysiske tiltak i trafikksystemet, men miksen mellom tiltakene varierer en del. Noen fylker legger stor vekt på undervisning, andre fylker legger større vekt på kontroll og overvåking, mens andre igjen legger hovedvekten på fysiske tiltak. Det varierer også hvor stor vekt fylkene legger på arbeidet mot fylkets kommuner.

Snarere enn partipolitikk kan ulikt syn og eventuelle konflikter føres tilbake til rollene de ulike aktørene har i utvalget. Som nevnt er det bred representasjon av fagpersoner i FTU/FTR. Både faglige etater og organisasjoner som jobber spesielt med transport og sikkerhet deltar i arbeidet ved siden av etater og organisasjoner som jobber med felt relevant for arbeidet med trafiksikkerhet slik som helse og utdanning. Sammensetningen i utvalgene/rådene kan studeres ut fra det perspektivet at ulike aktører deltar for å fremme og sikre at egen etat eller organisasjon sitt syn blir ivaretatt i fylkets trafiksikkerhetsarbeid. Det kan også studeres ut fra det at ulike syn vinkler saken på ulike måter slik at en får veid argumenter opp mot hverandre og kommer fram til et omforent syn på hvordan fylkets trafiksikkerhetsarbeid bør utformes og videre konkretisering gjennom tiltak. Disse perspektivene trenger ikke å være motstridene, men det er i dette spenningsfeltet vi gjennom intervjuer med deltakere i FTU/FTR i de tre fylkene finner eksempler på kimer til uoverensstemmelser og/eller konflikter som kan karakteriseres som å gjelde mer enn en faglig debatt eller diskusjon.

I Vestfold har en valgt å fokusere eksplisitt på ”styrking av samarbeidsforholdene mellom alle aktørene i trafikksikkerhetsarbeidet” i trafikksikkerhetsplanen (Vestfold fylkeskommune...) Fokuset på samarbeidsforholdene i fylkes trafikksikkerhetsarbeid har sin bakgrunn i at en tidligere har opplevd problemer i samarbeidet aktørene imellom. Dette gjaldt både samarbeid internt i utvalget og mot eksterne aktører. Problemene ble oppfattet som såpass alvorlig at det i planperioden 1998 til 2001 ble formulert som et hovedmål at ”ved utgangen av 2001 skal alle de viktigste aktørene i trafikksikkerhetsarbeidet oppfatte samarbeidsforholdene som gode.” (Roaldsø og Brandstad 2001). Med bakgrunn i undersøkelsen av samarbeidsforholdene og evaluering av trafikksikkerhetsutvalgets organisering og funksjon (Roaldsø og Brandstad 2001), samt våre intervjuer tolker vi det slik at en viktig grunn for de interne ”gnisningene” handlet om at Statens vegvesen med 3 representanter, pluss sekretæren som sitter i samme bygg, ble for dominerende som aktør i utvalget. Andre av de konsultative medlemmene opplevde det tidvis som vanskelig å få gjennomslag for sitt syn. Evalueringen resulterte i følg hovedmål for perioden:

FTU skal videreutvikle og stryke samarbeidsforholdene mellom alle aktørene i trafikksikkerhetsarbeidet i Vestfold og bidra til utvikling og kompetansebygging i nettverk (Vestfold fylkeskommune 2002:4).

For å nå dette målet legges det vekt på at en gjennom samordning og tilrettelegging avdekker hovedsamarbeidspartnerne forventninger til fylkestrafikksikkerhetsutvalg og evaluerer dagens møtefora og møtestruktur. Videre legges det vekt på rådgivning og å initiere og evaluere felles aktiviteter på fylkesnivå, og i samråd med øvrige aktører komme fram til ett hovedsatsingsområde for perioden, samt å gjennomføre fylkesvise, regionale og lokale trafikksikkerhetskonferanser. Det blir presisert at noe av bakgrunnen for et så sterkt fokus på samarbeidsforholdene er at rollen utvalget har er nettopp å *samordne og tilrå* trafikksikkerhetstiltak. FTU har ingen instruksjonsmyndighet, og er dermed avhengig av at aktørene selv ser seg tjent med at arbeidet blir samordnet. Det understrekes i planen at ved hjelp av en slik satsing vil en lettere nå det viktigste målet som er reduksjon i antall ulykker.

Det har gått en tid siden gjeldende plan ble vedtatt. I intervjuene peker flere informanter på at satsingen på samarbeid virkelig har gitt gode resultater. I dag er samarbeidsutvalget et godt samkjørt utvalg og hvor medlemmene nettopp fremhever det gode samarbeidsklimaet i utvalget. To uttalelser kan illustrere dette:

Det var helt nye politikere i begynnelsen av forrige periode. Dette med samarbeid som tema startet opp da. Etter dette har det bare blitt bedre og bedre fra år til år. I dag kan jeg ikke peke på noe som helst som er negativt i så måte.

Jeg mener å huske at fra det øyeblikk man begynte å fokusere på samarbeid, da fikk man en ny giv i utvalget. Før det sa man at dette utvalget fungerer ikke godt nok. Nå møtes vi ikke bare i forbindelse med møtene i utvalget. Vi har mange andre arenaer og. For eksempel kontaktutvalget for politiet hvor stort sett de samme konsultative medlemmene møter fire ganger i året. Det gjelder Trygg Trafikk, UP, Statens vegvesen og Politiet.

Dersom vi vender blikket til et av de andre fylkene, **Nord-Trøndelag**, framhever mange informanter godt samarbeid over mange år som grunnlag for at utvalget har oppnådd en så sterk legitimitet og myndighet i fylket. Det framstår som prestisjefullt å delta i fylkes trafikksikkerhetsutvalg både fra politisk og administrativt hold. Når vi spør om hva som skal til for at det skal bli et godt samarbeid i et slikt utvalg, trekker flere fram at organiseringen er viktig, men også som en informant sier, er det viktig at ”lederne av de største etatene legger vekt på det, og det tror æ at ledelsen både i Statens vegvesen, Politiet og andre gjør.”

Samtidig hevdes det at utvalget er svært personavhengig i den forstand at de som jobber sammen kan trekke i lag. Intervjuene tyder på at det i FTU er framtrede forskjeller mellom ulike aktører i synet på hva som bør vektlegges i trafikksikkerhetsarbeidet. Dette fører til at noen representanter jobber bedre sammen enn andre. Her kan det ligge kimer til konflikt. Innad i utvalget kan det se ut som det blant annet går et skille mellom den faglige vektlegging av opplæring og holdningsskapende aktiviteter i forhold til fysiske tiltak. Samtidig kan det være ulikt syn på typer av tiltak som bør iverksettes. Fra faglig administrativt hold er det med andre ord ulike syn på hva som bør vektlegges i dette politikkområdet. Rollefordelingen mellom politikere og fagpersonene i FTU framstår som viktig i denne diskusjonen. Mye tyder på at et aktivt politisk lederskap i utvalget har hatt stor betydning for håndteringen av aktuelle problemstillinger og bidratt til at en har fått samlet fokuset om felles politiske mål i trafikksikkerhetsarbeidet og en faglig koordinering og arbeidsfordeling i iverksettingen av disse målene.

Hordaland har som nevnt et rent administrativt trafikksikkerhetsråd. Også her tyder undersøkelsene våre på at det er tilfeller der det kan være vanskelig å samarbeidet innad i rådet. Dette har sin rot i flere forhold. Flere peker på at det internt i ulike etater har blitt ”tøffere” og at det derfor stilles økede krav til å synliggjøre eget arbeid. En informant viser til at Statens vegvesen som følge av nullvisjonen og den omfattende omorganiseringen Statens vegvesen som etat, har utvidet trafikksikkerhetsarbeidet til å omfatte hele spekteret av aktiviteter, fra fysisk planlegging til holdningsskapende aktiviteter. En dreining av innsats på ”nye” områder kan føre til andre aktører som tradisjonelt har hatt dette som ”sitt område” opplever en konkurranse.

Et annet forhold er etatenes synlighet i medier. Flere informanter fremhever f.eks Trygg Trafikk som spesielt flink til å være synlig, men at de ”glemmer” å nevne at også andre etater står bak nå medier lager oppslag om diverse aksjoner. Til dels gjelder denne kritikken også andre aktører. Vårt inntrykk at dette kan vekke en ”irritasjon” blant de øvrige samarbeidsparter. Liknende synspunkter gjør seg også gjeldene i de to andre fylkene. I følge flere informanter er dette interne forhold som rådet må rydde opp i.

Gjennom studien av trafikksikkerhetsarbeidet i Hordaland får vi inntrykket av medlemmene i rådet savner den tiden det var organisert som et eget utvalg med politisk deltakelse. Intervjuene kan tyde på at rådet oppfatter deres posisjon som begrenset sammenlignet med

tidligere både politisk og økonomisk. Rådet har ikke lenger noen ledende rolle verken i fylkeskommunens trafikksikkerhetsarbeid eller mot de respektive etatene som arbeider med trafikksikkerhet. Følgende uttalelse kan illustrere dette:

... når fylkeskommunen i 1995 besluttet å legge ned FTU og opprette FTR, da trakk vegsjefen seg ut. Midlene til aksjon skoleveg og andre midler forsvant fra FTR's sakskart. Etter dette gikk det gjerne bare skriv til fylkeskommunen som ikke en gang ble behandlet i FTR, og ofte gjorde fylkeskommunens politiske organ helt andre innstillinger enn de som ble foreslått av oss. Vi mistet også kontakten med politikerne og de fikk ikke lengre den faglige innsikten som de gjorde før og som skapte både glød og entusiasme.

Flere av informantene framhever også at en i dagens råd er enig om at det bør opprettes et eget utvalg for trafikksikkerhet med politisk valgt ledelse, men som en informant sier:

... i politikken er det et flertall mot, og det er så knapt som mulig. Det er nok politisk enighet om at trafikksikkerhet skal ha høy prioritet, men samtidig er det jo stadig nedskjæringer i fylkeskommunen.

Mye tyder på at trafikksikkerhetsarbeidet med dagens organisering har mistet den nødvendige politiske forankringen og innflytelse i politikken. Flere av informantene hevder dessuten at etter omorganiseringen har rådet mistet mye av den "topptunge" forankring i de ulike etatene. Selv om flere av medlemmene både fra Statens vegvesen, fylkeskommunen, Trygg Trafikk og politiet er meget engasjert i trafikksikkerhet, så evner ikke rådet å fungere som et koordinerende organ for fylkets trafikksikkerhetsarbeid, noe følgende synspunkter kan gi en illustrasjon på:

Tidligere var arbeidet med trafikksikkerhetsplanen og tilhørende handlingsprogram et dugnadsarbeid og et viktig dokument. Lederen for FTR la dette fram i fylkestinget og presenterte dette som FTU's dokument og planer. Det som skjer nå er at handlingsplanen blir en oversikt over ulike tiltak som er besluttet i de ulike etatene og ikke et resultat av det som skjer i utvalget.

Når det gjelder FTR generelt føler jeg at det er lite trøkk og markering. Trafikksikkerhet blir integrert i den enkelte virksomhet og i de planer og tiltak som den enkelte etat naturlig har ansvaret for. FTR's rolle er mer å bevilge penger til ulike prosjekt og så blir det opp til den enkelte etat å følge opp dette. Jeg føler at FTR er lite synlig totalt sett i trafikksikkerhetsarbeidet.

Her tror jeg at de enkelte FTR-medlemmene har større lojalitet mot egen organisasjon enn mot FTR.

Vektleggingen i arbeidet med trafikksikkerhet er med andre ord endret betraktelig etter at fylkeskommunen endret organisering og valgte å gjøre om fylkets trafikksikkerhetsutvalg til et administrativt råd. Slik vi tolker informantene savnes politisk gehør for rådene de gir. I motsetning til tidligere skjer de store beslutningene knyttet til trafikksikkerhet i andre fora. Det er nærliggende å trekke en slutning om at dette også bidrar til eventuelle samarbeidsproblemer innad i rådet. Med andre ord tolker vi det slik at de viktigste forskjellene mellom det tidligere utvalget i Hordaland (FTU) og dagens råd (FTR) går på endringen i samarbeidet med fylkets politikere, endringer i samarbeidet mellom de rådgivende representantene og endringer i enkeltpersoners roller og posisjoner.

Har grensedragningen mellom politikk og administrasjon betydning for fylkets trafikksikkerhetsarbeid?

Undersøkelsen av trafikksikkerhetsarbeidet i fylkene Hordaland, Nord-Trøndelag og Vestfold viser at det er nyanser i måten fylkene håndterer koordineringsansvaret fylkene har i tråd med Veitrafikklovens § 40 A. Vi har i denne sammenheng primært valgt å diskutere organiseringen og om den har betydning for fylkets trafikksikkerhetsarbeid. Både i Vestfold og Nord-Trøndelag må FTU kunne beskrives å være sterkt, med bred innflytelse både mot politiske beslutninger og faglige fora. I Vestfold er det en tett kopling mellom det politiske hovedutvalget som har ansvar for samferdsel og FTUSU som i praksis fungerer som FTU. Videre framstår arbeidet som godt koordinert på tvers av fag og politikk. Det at FTU skal fungere godt er dessuten et viktig satsningsområde i trafikksikkerhetsarbeidet.

FTU Nord-Trøndelag er i motsetning til FTU i Vestfold en del av en politisk administrasjon som følge av at fylket har en parlamentarisk styringsstruktur. Trafikksikkerhet er definert som et satsningsområde i fylkesrådets politiske samarbeidsplattform (Nord-Trøndelag fylke 2003). Det er dessuten en nær kopling mellom fylkesråd for samferdsel og fylkets trafikksikkerhetsutvalg. Fylkesråden var leder for FTU i den forutgående valgperioden. Politikerne i utvalget har med andre ord bred politisk støtte i fylkespolitikken. Dette bidrar også til å styrke deres posisjon i FTU og til å ta styring i fylkets trafikksikkerhetspolitikk. Vi ser med andre ord at to ulike overordnede politiske modeller bidrar til lignende resultater; et bredt fokus og bred legitimitet i fylkets trafikksikkerhetsarbeid.

I den tredje modellen som vi har diskutert, representert ved Hordaland, er det et tydelig skille mellom et saksforberedende og iverksettende trafikksikkerhetsråd uten politisk deltakelse, og samferdselsutvalget som foretar de politiske vedtakene. Sammenlignet med de to andre fylkene har FTR i Hordaland mindre innflytelse på fylkets trafikksikkerhetspolitikk. I Weberiansk forstand kan en beskrive organiseringen i Hordaland som ryddig. Det er et tydelig skille mellom politikk og administrasjon. Trafikksikkerhet inngår som et av flere felt som håndteres av Samferdselsutvalget. FTR forbereder saker som veies opp mot andre saker i samferdselsutvalget før beslutningen trekkes. Formelt sett er dette også tilfellet i Vestfold og Nord-Trøndelag. Men her utviser politikerne for det første sterkt engasjement ved at de prioriterer politisk deltakelse i FTU. Dette virker trolig inn på beslutningene. For det andre bidrar deltakelse til bred kunnskap blant politikere om aktuelle saker. I mange tilfeller kan beslutningene i stor grad være fattet før saken fremmes som politisk sak i det politiske utvalget. For Hordalands vedkommende har nedleggelsen av FTU slik vi tolker det bidratt til et mindre politisk fokus på trafikksikkerhet og derigjennom svekket fylkeskommunens rolle som koordinerende og rådgivende instans i fylkets trafikksikkerhetsarbeid. I Hordaland har det på flere tidspunkt vært fremmet som sak å bedre utvalgets politiske innflytelse, blant annet vet å gjeninnføre politisk representasjon i samferdselsutvalget.

Arbeidet både i Nord-Trøndelag og Vestfold blir framhevet av informantene våre på mange måter som eksemplarisk og velfungerende, både blant deltakere i og utenfor utvalget. FTU i Nord-Trøndelag og i praksis FTUSU i Vestfold har en tydelig posisjon. Utvalget blir framhevet som viktig både blant samarbeidende instanser og politikere. Administrative ledere og sentrale politikere prioriterer også å delta aktivt i arbeidet. I begge utvalgene vises det til at det har vært konflikter i samarbeidet. Dette har en imidlertid prioritert å ta tak i på en konstruktiv måte. Her har politikere vært aktive gjennom å "fronte" samarbeidet i FTU som en viktig sak. Sammenlignet med arbeidet slik det framstår i Hordaland ser det med andre ord ut til at en sterk politisk forankring bidrar til å gi arbeidet politisk prioritet og legitimitet som instans for å tilrå og samordne tiltak på feltet på tross av at det konkrete arbeidet i stor grad skjer i regi av Statens vegvesen, Politiet og Trygg Trafikk.

En sammenligning av de tre casefylkene tyder med andre ord på at politikernes rolle i arbeidet blir viktig som forklaring på hvorfor det er store forskjeller både i fokus og bevilgninger til trafikksikkerhetsarbeidet i de tre casefylkene. Det blir interessant å se resultater av at en i Hordaland sommeren 2004 ble enig om at samferdselsutvalget og FTR skal avsette tid til sammøter to ganger i året, og at FTR skal være representert når samferdselsutvalget legger fram saker om trafikksikkerhet.

Diskusjonen viser at den politiske forankringen av fylkets trafikksikkerhetsarbeid er viktig. Det ser ut til at jo sterkere koplingen og samarbeidet er mellom fagorganet som koordinerer trafikksikkerhetsarbeidet og politikere, jo større gjennomslag og legitimitet får trafikksikkerhetsfeltet i fylkespolitikken. I tillegg tyder våre funn på at den politiske deltakelsen også er viktig for legitimiteten og arbeidet i fylkets trafikksikkerhetsutvalg. Skjemaundersøkelsen viser dessuten at desto flere og "tyngre" politikere som sitter i utvalget og desto større interesse de viser for trafikksikkerhet, desto større innpass får trafikksikkerhet i fylkespolitikken. Som vist har dette arbeidet bred legitimitet og fokus både i Nord-Trøndelag og Vestfold hvor toneangivende politikere i fylkestinget sitter i FTU. Det motsatte er tilfelle i Hordaland hvor koplingen til politikere i fylkestinget er svak.

Et annet aspekt som også gjør studie av fylkestrafikksikkerhetsarbeidet interessant i lys av politisk og administrativ organisering er at det i stor grad er politikere som representerer fylkeskommunen, mens saksforberedelser og iverksetting i stor grad er avhengig av og utføres av andre enn fylkeskommunens administrasjon. Fylkesadministrasjonen har med andre ord generelt sett en begrenset rolle i arbeidet. Dette fordi brorparten av det konkrete planarbeidet på området er lagt til Statens vegvesen. Dette kan være sentralt for å forstå hvorfor vi finner såvidt store forskjeller mellom arbeidet i fylkes trafikksikkerhetsutvalg og -råd. I praksis har de administrative rådene svært få koplingspunkter mot det politiske beslutningsnivået. I de politisk ledede trafikksikkerhetsutvalgene er det derimot direkte koplinger mellom fagekspertise og politikere ved siden av den formelle saksgangen. Studien vår kan tyde på at denne koplingen er nettopp er viktig for at fylket skal kunne være det koordinerende leddet i fylkes trafikksikkerhetsarbeid.

Litteratur

- Berg, Christin og Kjell Harald Olsen. *Hva betyr organisering for trafikksikkerhetsarbeidet i fylker og kommuner*. RF-Rapport 2005/025
- Jacobsen, Dag Ingvar. *Administrasjonens makt – om forholdet mellom politikk og administrasjon*. Fagbokforlaget, Bergen 1997
- Jacobsen, Dag Ingvar (2000). "Forholdet mellom politikk og administrasjon på lokalt nivå – ulike bilder av situasjonen" i Johnsen, Loe og Vaboe (red.) *Styring og medvirkning i lokalforvaltningen*" Capellen akademiske forlag, Oslo 2000.
- Olsen, Johan P. *Folkestyre, byråkrati og korporativisme. Skisse av et organisasjonsteoretisk perspektiv* Universitetsforlaget, Bergen 1978.
- Roaldsø og Brandstad (2001): Evaluering av Fylkestrafikksikkerhetsutvalget i Vestfolds samordnings- og tilråingsfunksjon. Høgskolen i Vestfold. Rapport avdeling SA 2001:2.
- Weber, Max. *Makt og byråkrati*. Gyldendal, 1971
- Trafikksikkerhetsplaner og handlingsprogram for fylker i studien.