

Erfaringskartlegging - organisering av transportinfrastruktur i Sverige, Finland og Danmark

Difi rapport 2014:5
ISSN 1890-6583

Forord

På oppdrag fra Samferdselsdepartementet har Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) fortatt en kartlegging av erfaringer med større reformer på transportinfrastrukturuområdet i Sverige, Finland og Danmark. Kartleggingen er en videreføring og oppdatering av et tilsvarende oppdrag i 2010-2011.

Vi vil takke representantene fra finske, svenske og danske myndigheter som tok imot oss og delte sine erfaringer med oss på svært kort varsel.

Kartleggingen er utført av Sidsel Søvik, Kristian Kjøllesdal og Oddbjørg Bakli. Vivi Lassen har bistått med kvalitetssikring.

Oslo 27. juni 2014



Ingelin Killengren
direktør

Innhold

Sammendrag	1
1 Innledning	3
1.1 Bakgrunn	3
1.2 Mandat.....	3
1.3 Metode.....	4
2 Difis kartlegging fra 2011- hovedfunn	5
2.1 Generelle utviklingstrekk	5
2.2 Strukturelle forskjeller og likheter	5
3 Forvaltningsapparatet i Sverige	8
3.1 Kort om dagens organisering	8
3.2 Erfaringer med gjennomførte reformer og omstillingsprosesser	11
3.2.1 Generelt	11
3.2.2 Etableringen av Transportstyrelsen	13
3.2.3 Etableringen av Trafikverket.....	14
3.3 Oppsummering av svenske erfaringer	15
4 Forvaltningsapparatet i Finland	17
4.1 Kort om dagens organisering	17
4.2 Erfaringer med gjennomførte reformer og omstillingsprosesser	19
4.2.1 Generelt	19
4.2.2 Trafikverket.....	21
4.2.3 Trafiksäkerhetsverket (Trafi)	22
4.3 Oppsummeringer av finske erfaringer.....	24
5 Forvaltningsapparatet i Danmark	25
5.1 Kort om dagens organisering	25
5.2 Erfaringer med gjennomførte reformer og omstillingsprosesser	27
5.2.1 Generelt	27
5.2.2 Trafikstyrelsen.....	28
5.3 Oppsummeringer av danske erfaringer	30
6 Drøfting og vurdering	31
7 Råd med på veien	38

Sammendrag

På oppdrag fra Samferdselsdepartementet (SD) har Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) foretatt en kartlegging og drøfting av svenske, finske og danske erfaringer med større transportinfrastrukturreform og -omstillinger. Erfaringskartleggingen er en oppdatering og videreføring av et tidligere oppdrag for SD (Difi, 2011:10).

Generelt

- Det har vært få endringer i overordnet organisering etter 2010
- Mindre endringer i rolle- og ansvarsdeling mellom departement forvalterorganisasjoner og myndigheter har vært gjennomført eller er på planstadiet
- Det har vært gjennomført en rekke interne omorganiseringer i de «nye» organisasjonene både på forvalter- og på myndighetssiden

Kartlegging av svenske erfaringer

- Reformen(e) har gitt økt politisk interesse for transportområdet
- Det er størst synergier i den langsiktige planleggingen så langt
- Lokaliseringsstruktur og kulturelle forskjeller reduserer uttaket av synergier
- Det er viktig med høy bevissthet om hvilke synergier som forventes og hvordan de skal tas ut
- Det er mindre jobb å styre seks enn 13 virksomheter, men hver styringsrelasjon er mer krevende
- God erfaring med bruk av styrer, men sammensetningen av dem krever aktivt arbeid
- Det er krevende å gjennomføre en så stor reform – det svenske Näringsdepartementet er omorganisert og bemanningen skal styrkes.
- Rolle- og arbeidsdelingen mellom Trafikverket og Transportstyrelsen er ennå ikke avklart fullt ut

Kartlegging av finske erfaringer

- Reformen har ført til mer helhetstenkning rundt transportsystemene og -løsningene
- Lik metodikk på tvers av transportformer har gitt synergier
- Transportilsyn har fått økt status nasjonalt sett
- Målene som var satt for reformen var for snevre
- Andre samfunns mål, bl.a. krav til lokalisering av arbeidsplasser, reduserer mulighetene for å ta ut og måle effektiviseringsgevinster
- Rolle- og ansvarsdeling må justeres underveis
- Det er utfordrende å implementere en så stor reform parallelt med ny strategi
- Det er like krevende for departementet å styre to store virksomheter som seks mindre
- Både Trafikverket og Trafi har hatt flere interne omorganiseringer, kan sies å ha hatt en skrittvis tilpasning.
- Trafi har løst overtallighetsproblematikk og lokaliseringskrav bedre enn Trafikverket?

Kartlegging av danske erfaringer

- Reformen har medført mer helhetstenkning...
- ...og en innsparing på anslagsvis 15 prosent pr. år (Trafikstyrelsen)
- Synergier er ofte avhengig av fysisk samlokalisering
- Synergier (av funksjoner) kan ikke ses uavhengig av transaksjonskostnader – gjenkjennelighet for den enkelte transportgren viktig
- Bygging av ny/endret kultur viktig, men det tar tid og krever kontinuerlig arbeid

Spesielle forhold å være oppmerksom på

- Organisatoriske reformer krever grundig forarbeid og tett oppfølging
- Departementet må ta høyde for at det kan bli aktuelt å foreta endringer i mål og/eller forutsetninger
- Sektormål må balanseres opp mot andre samfunnspolitiske mål
- Omstillinger på virksomhetsnivå bør få konsekvenser for overordnet departement
- Ikke sett i gang for mange og store reformer på en gang
- Vedtatte beslutninger bør gjennomføres raskt
- Husk at det tar tid før gevinster kan realiseres
-og at transaksjonskostnader nesten alltid undervurderes
- Det vil sannsynligvis være behov for en revidering av rolle- og ansvarsdeling – mellom departement og underliggende virksomheter og mellom de ulike underliggende virksomhetene – underveis
- I det videre arbeidet kan SD ha nytte av veiledere og annet materiale fra Difi

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Som ledd i oppfølgingen av regjeringens politikk for modernisering av transportsektoren, arbeider Samferdselsdepartementet (SD) blant annet med følgende prosjekter:

- opprettelse av et eget utbyggingsselskap for veg
- reform av jernbanesektoren
- nye finansieringsløsninger
- nytt opplegg for Nasjonal transportplan (NTP)

Innenfor både veg- og jernbanesektoren kan det bli iverksatt organisatoriske endringer og utskillelse av selskaper. Endringer innenfor sivil luftfart og kystsektoren skal også vurderes. For å kunne håndtere en ny organisering av transportsektoren på en god måte er det aktuelt å vurdere hvordan direktorats- og tilsynsfunksjonene bør organiseres.

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) utførte i 2010/2011 en kartlegging av forvaltningen og organiseringen av transportinfrastrukturen i Sverige, Finland og Danmark. Samferdselsdepartementet har bedt Difi om å foreta en oppdatering av kartleggingen og å sammenlikne og drøfte resultater og effekter av gjennomførte reformer og omstillingstiltak. Resultatet av arbeidet vil inngå som et underlagsmateriale for Samferdselsdepartementets arbeid med modernisering av transportsektoren.

1.2 Mandat

Samferdselsdepartementet har formulert følgende mandat for arbeidet:

På oppdrag fra Samferdselsdepartementet gjennomførte Difi i 2011 en kartlegging av forvaltningen og organiseringen av transportinfrastrukturen i Sverige, Finland og Danmark (se Difi-rapport 2011: 10). Med henvisning til regjeringens politikk for modernisering av transportsektoren, ønsker Samferdselsdepartementet at Difi skal:

- oppdatere kartleggingen av forvaltning og organisering fra 2011
- framskaffe informasjon om erfaringer som er gjort på grunnlag av de endringer som ble dokumentert i 2011
- sammenlikne og drøfte oppnådde resultater og effekter av de gjennomførte endringene
- drøfte og vurdere om det er spesielle forhold man bør være oppmerksom på ved endring av organisering av direktorats- og tilsynsfunksjoner på transportområdet i Norge.

Det kan også vurderes å gå noe bredere ut ved i tillegg å framskaffe informasjon som vist til ovenfor fra f.eks. Storbritannia og Nederland.

Avhengig av hvilke endringer som kan vise seg aktuelle når det gjelder direktorats- og tilsynsfunksjonene innen transportsektoren, kan det være aktuelt å be Difi om ytterligere bistand. Departementet ser gjerne at det skisseres hva Difi kan bidra med i den forbindelse.

1.3 Metode

Erfaringskartleggingen tar utgangspunkt i Difi-rapport 2011:10, og konsentrerer seg om erfaringer og eventuelle endringer fra 2010 og til i dag.

Arbeidet tar utgangspunkt i de samme definisjoner og avgrensninger som 2011-rapporten. Av dette følger blant annet at arbeidet er avgrenset til å omfatte den transportinfrastrukturen som staten har ansvar for, og som i Norge forvaltes av henholdsvis Statens vegvesen, Jernbaneverket, Kystverket og Avinor AS, Luftfartstilsynet og Statens jernbanetilsyn.

Oppdatering av informasjon om organisering, relevante endringer og erfaringer med gjennomførte reformer i hhv Danmark, Finland og Sverige, er basert på dokumentstudier og intervjuer. Beskrivelsene uttrykker Difis fortolkninger og inntrykk basert på intervjuene, lesing av dokumenter mv. De er ikke kvalitetssikret med virksomhetene og personene vi har snakket med.

Følgende intervjuer er gjennomført:

- Kommunikationsministeriet, Trafikverket og Trafiksäkerhetsverket i Finland
- Näringsdepartementets transportenhet og Trafikverket i Sverige¹
- Transportministeriet og Transportstyrelsen i Danmark.

¹ Det er i prosjektplanen lagt opp til intervjuer også i Transportstyrelsen, men det fikk vi ikke gjennomført.

2 Difis kartlegging fra 2011- hovedfunn

2.1 Generelle utviklingstrekk

Transportsektoren i Sverige, Finland og Danmark har på tilsvarende måte som i Norge vært gjenstand for store organisatoriske endringer i løpet av de siste 15-20 årene. Utviklingen har spesielt vært kjennetegnet ved økt vekt på å skille mellom statens ”sørge-for-ansvar” og rollen som tjenesteprodusent og tilsyn, utskilling av oppgaver fra forvaltningsorganer til statlig eide selskaper og en gradvis og økende konkurranseutsetting av oppgaver som tidligere ble utført i statlig regi. Statsforvaltningens rolle som bestiller er blitt mer utviklet og tydeligere.

Hvilke løsninger som er valgt og hvor omfattende organisatoriske endringer som er gjennomført i hvert land varierer. Finland har gått vesentlig lengre enn de andre landene som omfattes av kartleggingen i å konkurranseutsette oppgaver som tidligere var løst i statsforvaltningen, og i å utvikle statsforvaltningens rolle som bestiller av leveranser fra eksterne leverandører.

2.2 Strukturelle forskjeller og likheter

Omfanget og sammensetningen av den statlige transportinfrastrukturen varierer til dels mye fra land til land. Ansvar for forvaltningen av den statlige transportinfrastruktur er i tillegg fordelt på ulike måter og etter ulike prinsipper både mellom forvaltningsnivåer og virksomheter.

Kartleggingen viser at Norge har et relativt stort forvaltningsapparat, målt i antall ansatte, sammenliknet med de andre landene. Forskjellen er minst i forhold til Sverige. Både Norge og Sverige har en vesentlig større forvaltning målt i antall ansatte enn Finland og Danmark.

Både Sverige, Finland og Danmark har valgt å redusere antallet transportmyndigheter gjennom sammenslåing av tidligere separate myndigheter. Særlig Sverige og Finland har gått langt i å organisere store deler av infrastrukturforvaltningen i virksomheter med ansvar for flere transportområder. Organiseringen i Finland har mange likhetstrekk med organiseringen i Sverige. Finland har imidlertid gått vesentlig lengre enn Sverige med hensyn til å skille ut virksomheter fra staten.

Tabell 2.1, som er hentet fra Difi rapport 2011:10, inneholder en oversikt over statlige infrastrukturforvaltere og den samlet sysselsetting (ca. tall 2010) i disse, i hvert av landene.

Tabell 2.1 Forvaltere av statlig infrastruktur i Norge, Sverige, Finland og Danmark

Land	Forvaltere av transportinfrastruktur
Norge 6 forvaltere - 13960 ansatte	Statens vegvesen Jernbaneverket Avinor AS Kystdirektoratet Jernbanetilsynet Luftfartstilsynet
Sverige 5 forvaltere - 13200 ansatte	Trafikverket Luftfartsverket Sjøfartsverket Transportstyrelsen Swedavia AB
Finland 4 forvaltere – 4300 ansatte	Trafikverket Trafiksäkerhetsverket ELY-sentraler (9 regioner) Finavia abp
Danmark 6 forvaltere – 4400 ansatte	Vejdirektoratet Banedanmark Farvandsstyrelsen Kystdirektoratet Trafikstyrelsen Sund & Bælt Holding AS

Danmark skiller seg ikke bare fra Norge, men også fra Sverige og Finland, ved at forvaltning av eierskap, drift og utvikling av lufthavner ikke er et statlig ansvar, slik tilfelle er i de andre landene. En annen viktig forskjell er at store deler av forvaltningen av vegnettet i Danmark er overlatt til kommunene.

Samordning gjennom sammenslåing av transportetater

Et særtrekk ved organiseringen i Norge er at alle de sentrale forvalterne av statlig infrastruktur er organisert etter sektor. Forskjellen er størst i forhold til Sverige og Finland. Både Sverige og Finland har slått sammen tidligere transportetater med ansvar for planlegging, drift og utbygging av transportinfrastruktur. Sverige, Finland og Danmark har dessuten gått lengre enn Norge når det gjelder å organisere tilsynsoppgaver i egne myndigheter, og/eller å samordne ulike tilsynsfunksjoner gjennom sammenslåing av tidligere sektortilsyn.

De sammenslåtte virksomhetene er ulike både med hensyn til ansvar og oppgaver. Virksomhetene størrelse, målt i antall ansatte, varierer også betydelig innenfor tilsynelatende like områder.

Ulik organisering av eierskap og drift av lufthavner

Ansvaret for forvaltningen av den statlige infrastruktur innen luftfartsektoren er i Norge, Sverige og Finland lagt til statlig eide selskaper. I Sverige har man dessuten valgt å videreføre noen oppgaver i Luftfartsverket. Mens de tidligere luftfartsmyndighetene i Finland og Norge ble lagt ned i forbindelse med oppsplitting og selskapsdanning, valgte Sverige en tredeling gjennom å opprettholde Luftfartsverket som myndighet for flytrafikktenester. Danmark

skiller seg fra de andre landene ved at staten kun har forvaltningsansvaret for én lufthavn. Forvaltningsansvaret er lagt til Transportstyrelsen.

Infrastrukturforvaltere vanligvis organisert innenfor staten

I alle de fire landene er forvaltningsoppgaver delegert fra overordnet departement til underliggende forvaltningsorganer eller selskaper. De fleste infrastrukturforvalterne er organisert som forvaltningsorganer, dvs. at de er del av staten som juridisk person. Et viktig unntak er selskapene på luftfartsområdet i Norge, Sverige og Finland. Selskapene, Avinor i Norge, Swedavia i Sverige, og Finavia i Finland, drives på forretningsmessig basis innenfor de rammene som er definert gjennom at de også er pålagt et nærmere definert samfunnsoppdrag.

3 Forvaltningsapparatet i Sverige

Måten transportsektoren er organisert på i Sverige ble vesentlig endret i årene 2009 og 2010. Følgende reformer og større organisatoriske endringer ble gjennomført i løpet av disse to årene:

- Etablering av selskapet Svevia AB. Selskapet ble etablert i forbindelse med utskilling av oppgaver som tidligere lå i egne resultatenheter i Vägverket (omdanning av Vägverket Produksjon).
- Etablering av Transportstyrelsen gjennom en sammenslåing av den tidligere Järnvägsstyrelsen, Luftfartstyrelsen, Sjöfartsinspektionen, Vägtrafikinspektionen og deler av Länsstyrelsen og Vägverket.
- Etablering av selskapet InfraNord AB. Selskapet ble etablert i forbindelse med utskilling av oppgaver som tidligere lå i Banverket (omdanning av Banverket Produksjon).
- Etablering av selskapet Swedavia AB. Selskapet ble etablert i forbindelse med utskilling av oppgaver som tidligere lå i Luftfartsverket.
- Etableringen av Trafikverket gjennom virksomhetsoverdragelse av oppgaver og ansatte fra det tidligere Banverket, Vägverket, deler av SIKa (Statens institut för kommunikationsanalys), Sjöfartsverket og Transportstyrelsen
- Etablering av Trafikanalys som en selvstendig myndighet med ansvar for å granske og analysere utviklingen innenfor transportområdet og å vurdere og å gi råd om transportpolitiske forslag og tiltak.

Et viktig mål med reformen var å legge til rette for mer helhetlig planlegging og styring av transportinfrastrukturen, men det var også et mål å legge til rette for en mer effektiv utnytting av ressurser.

3.1 Kort om dagens organisering

Det er fem sentrale forvaltere av transportinfrastruktur i Sverige. Disse er Trafikverket, Sjöfartsverket, Swedavia AB, Luftfartsverket og Transportstyrelsen.

Trafikverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket og Transportstyrelsen er organisert som myndighetsorganer, mens Swedavia er organisert som et aksjeselskap, heleid av staten. Tabell 3.1 gir en skjematisk oversikt over virksomhetenes hovedoppgaver, antall ansatte og departementstilknytning.

Tabell 3.1 Statlige forvaltere av transportinfrastruktur. Sverige

Virksomhet	Hovedoppgaver	Antall ansatte	Departementstilknytning
Transportstyrelsen	Regulering og tilsyn – veg, sjø, jernbane og fly, forvaltning av registre og innkreving av gebyrer og avgifter	1650	Näringsdepartementet
Trafikverket	Planlegging av transportsystemet for vegtrafikk, jernbanetrafikk, sjøfart og luftfart samt for bygging, drift og vedlikehold av statens veier og jernbaner	6500	Näringsdepartementet
Sjöfartsverket	Sikkerhet og fremkommelighet til sjøs samt bygging, drift og vedlikehold av sjøfartens infrastruktur.	1200	Näringsdepartementet
Luftfartsverket	Flytrafikk kontroll/flysikring	1250	Näringsdepartementet
Swedavia AB	Drift og forvaltning av eierskapet til statlige lufthavner	2400	Finansdepartementet

Syssetningen i Trafikverket og Sjöfartsverket var i 2013 på om lag samme nivå som i 2010, mens Luftfartsverket og Swedavia har hatt en viss nedgang i syssetning i samme periode. Transportstyrelsen har hatt en svak oppgang i antall syssette.

Transportstyrelsen

Etableringen av Transportstyrelsen innebærer at ansvaret for regulering av og tilsyn med jernbane-, veg-, sjø- og lufttransport er samlet i én myndighet. Sammenlåingen av de tidligere myndighetene var blant annet begrunnet med mål om bedre planlegging og samordning, bedre relasjoner til innbyggere og næringsliv, og en mer effektiv bruk av offentlige ressurser.

Transportstyrelsens virksomhet er spredt over store deler av landet, men det har over tid skjedd en viss nedlegging av små lokale enheter. De fleste av arbeidsplassene finnes i Norrköping, hvor også hovedkontoret ligger, i Borlänge og i Örebro. Transportstyrelsen har egne avdelinger for hhv. sjøfart og luftfart. Disse er lokalisert i Norrköping. Oppgaver på veg- og jernbaneområdet er organisert i en avdeling i Borlänge.

Opprettelsen av Transportstyrelsen har gitt færre ansatte og lavere budsjetter, sammenlignet med situasjonen før 2009. Finansieringen er todelt: oppgaver som dreier seg om tillatelser, tilsyn og registrering finansieres i hovedsak med avgifter/gebyrer, mens regelarbeid og stabsoppgaver finansieres gjennom utgiftsbevilgninger over statsbudsjettet. Transportstyrelsens netto budsjett

(fullfinansierte aktiviteter knyttet til tillatelser, registeroppgaver mv. inngår ikke) var på om lag SKR 3,2 mrd. i 2013.

Transportstyrelsen er organisert som et forvaltningsorgan med et styre på åtte personer.

Trafikverket

Gjennom etableringen av Trafikverket er den langsiktige planleggingen av transportsystemet for alle trafikkslag, og for bygging, drift og vedlikehold av statlige veger og jernbane i Sverige samlet i én virksomhet. Etableringen framstår, i likhet med etableringen av Transportstyrelsen, som et viktig grep for å sikre en mer helhetlig tilnærming, et tydeligere kundeperspektiv og en mer effektiv organisasjon.

Trafikverket er samtidig en infrastrukturmyndighet for veg og jernbane. Tanken var opprinnelig å inkludere også luftfart og sjøfart i denne delen, men reformen ble begrenset til å omhandle veg og jernbane. Én av grunnene til dette var at det var de to største områdene og at reformen ikke måtte bli så stor at den ble vanskelig håndterbar.

Trafikverket er organisert etter funksjonsprinsippet, dvs. ut fra hovedoppgaver og ikke transportgrener. Hovedkontoret ligger i Borlänge. De ca. 6500 ansatte er dels knyttet til hovedkontoret, dels til ett av Trafikverkets seks regionkontorer.

Trafikverket er i likhet med Transportstyrelsen, organisert som et forvaltningsorgan, med et styre på åtte personer. Finansieringen skjer gjennom årlige bevilgninger over statsbudsjettet og ved statlige lån. Jernbaneområdet finansieres i hovedsak ved tildelinger (anslag).

Om lag 10 pst. av Trafikverkets utgifter finansieres gjennom inntekter i form av gebyrer og avgifter. Trafikverket er en stor myndighet med investeringsoppgaver som tar mye ressurser. Trafikverkets budsjett var på drøyt SKR 53 mrd. i 2012.

Sjöfartsverket

Sjöfartsverket har sammen med Trafikverket ansvar for sjøfartsspørsmål. Mens Trafikverket har ansvar for den langsiktige planleggingen, også i saker som gjelder sjøfart, har Sjöfartsverket det operative ansvaret for tilgjengelighet, framkommelighet og sikkerhet til sjøs.

Sjöfartsverket er organisert som en forvaltningsbedrift (affärsverk) og har et styre på 12 personer. Virksomheten finansieres i hovedsak gjennom gebyrer og avgifter som betales av handelssjøfarten.

Sjöfartsverkets hovedkontor ligger i Norrköping. Antall ansatte er ca. 1200, hvorav ca. 320 på hovedkontoret.

Luftfartsverket

Luftfartsverkets har ansvar for flytrafikkjenester for sivil og militær luftfart og har virksomhet ved i alt 28 flyplasser og to kontrollstasjoner (ref. også pkt. 2.2 Strukturelle forskjeller og likheter). Hovedkontoret ligger i Norrkøping.

Luftfartsverket er organisert som en forvaltningsbedrift og har et styre på åtte personer. Virksomheten finansieres i hovedsak gjennom gebyrer og avgifter.

Swedavia AB

Swedavia AB ble etablert som et heleid statlig aksjeselskap i 2010 med oppdrag å eie, utvikle og drive det nasjonale basistilbudet av flyplasser i Sverige. Swedavia forvalter i dag 10 statlige lufthavner, mot 13 i 2010. Selskapet finansieres gjennom avgifter og kommersielle inntekter ved lufthavnene.

Trafikanalys

I tillegg kommer Trafikanalys som er en statlig forvaltningsmyndighet under Näringsdepartementet. Med utgangspunkt i de transportpolitiske målene, skal Trafikanalys evaluere og analysere og rapportere effekten av foreslåtte og gjennomførte tiltak i transportsektoren. Virksomheten har i tillegg ansvar for å samle inn, sammenstille og formidle statistikk om transport og å overvåke og følge den internasjonale utviklingen i transport.

Trafikkanalys har om lag 35 årsverk og tre avdelinger; Analyse og gjennomgang, Evaluering, situasjonsanalyse og statistikk og Virksomhetsstøtte (Operations Support).

3.2 Erfaringer med gjennomførte reformer og omstillingsprosesser

Teksten i det følgende er basert på materiale fra intervjuer med Näringsdepartementet og Trafikverket, i tillegg til studier av årsrapporter og annet skriftlig materiale. Vi har ikke snakket med representanter for Transportstyrelsen.

3.2.1 Generelt

Målene med omorganiseringen i noen grad nådd

Både Näringsdepartementet og Trafikverket understreker at selv om det fortsatt er rom for forbedringer, har omorganiseringen av Trafikverket bidratt til mer helhetlige og strategiske planer og vurderinger på transportområdet. Samarbeidet har blitt mer kraftfullt etter reformen. De bruker f.eks. mindre tid på sonderinger og forhandlinger mellom de ulike myndighetene.

På planleggingssiden har de ifølge Trafikverket realisert stordriftsfordeler. De har kommet lengst med vei og bane. Sjø og luft henger foreløpig litt etter.

Ifølge Trafikverket har de også i noen grad fått et tydeligere brukerperspektiv og en sterkere regional forvaltning, men også her har de fortsatt et stykke vei å gå.

En uventet positiv virkning av reformen er at politikerne har fått større interesse for transportområdet så vel som Trafikverket og Transportstyrelsen. Det har

imidlertid også vært noen politiske utfordringer, eksempelvis i forbindelse med innføring av avgiftsfinansiering på jernbaneanrådet.

Trafikverket opplever at reformen har gitt dem noe mer handlingsrom og fleksibilitet, det gjelder særlig drift og vedlikehold. Transportstyrelsen opplever tilsvarende på sikkerhets- og tilsynsområdet. Når tilsynsfunksjonene ikke lenger er gjemt unna i de ulike myndighetene, er de blitt sterkere og området fremstår med mer tyngde.

«Mindre jobb» å styre færre virksomheter, men hver styringsrelasjon mer krevende

Antall myndigheter på transportområdet er mer enn halvert som følge av de foretatte sammenslåingene. Inntrykket fra intervjuet i departementet var at det på én måte er «mindre jobb» å styre seks myndigheter enn mer enn dobbelt så mange. Samtidig har færre og større myndigheter bidratt til å skjerpe kravene til departementets styring. Etableringen av færre, men større og faglig sett tyngre virksomheter, bidrar bl.a. til større informasjonsskjevhet mellom ministeriet og de underliggende virksomhetene.

Transportstyrelsen så vel som Trafikverket har styrer. Styrene er ansvarlige for at virksomhetene drives effektivt og med god intern styring og kontroll. Departementet har faste møter med hvert av styrene tre ganger i året der også ministeren og statssekretæren deltar. Det skrives kun referat fra ett av møtene. To ganger i året er det møte mellom departementet og alle styrelsene.

Erfaringen med bruk av styrer for myndigheter er god, men det krever at man jobber aktivt med sammensetningen. Det er nødvendig at både departementet og ministeren/regjeringen forholder seg både til administrerende direktør (generaldirektør) og styret. Styret må involveres slik at de tar ansvar. Et styre har bedre forutsetninger enn departementet til å følge med på hva som skjer i myndighetene.

Viktig å planlegge og å tenke gjennom alle sider ved en reform

Reformen har vært stor og krevende. Regeringskansliet har omorganisert seg for å speile organiseringen på sektoren. To tidligere enheter i Näringsdepartementet (Trafikverket og Infrastrukturenheten) ble i 2010 slått sammen til Transportnheten. Transportnheten er igjen delt inn i tre grupper; Infrastruktur og finansiering, Marknad og regelverk, og Styring och uppföljning. Näringsdepartementet er for øvrig i ferd med å øke antall ansatte på transportområdet – fra 40 opp til 50 ansatte – for å bedre styringen.

Det er viktig å tenke nøye gjennom hva virksomhetslogikken for eventuelle nye virksomheter skal være. Departementet må være bevisst på hvordan og på hvilke områder synergier forventes å oppstå, og hvordan de skal tas ut. Inntrykket er at virksomhetslogikken er bedre definert for Trafikverket enn for Transportstyrelsen.

Ifølge de svenske informantene er det også viktig at all oppmerksomhet ikke rettes mot markedsutviklingen, konkurranseforhold og det private næringsliv. Det må ligge en plan til grunn for hvordan statens område og ansvar skal og bør

fungere. Hva er det som «er igjen» og hvordan skal denne organisasjonen drive sin virksomhet?

Eksempelvis er en erfaring ved selskapsdannelsen av Swedavia at prosessen i hovedsak tok for seg det nye selskapet og det markedsmessige, mens det var lite oppmerksomhet rundt hva staten skulle sitte igjen med i Luftfartsverket. Hvilken rolle skulle det nye Luftfartsverket ha, og hvordan skulle det finansieres og organiseres? Dette er spørsmål som ennå ikke er avklart. Tilsvarende har oppsplittingen av Banverket ført til at InfraNord (produserende virksomhet på jernbane) har stor del av markedet, nær monopol i visse deler av landet. Det kan være at selskapet heller burde vært delt i to, for å sikre større innslag av konkurranse.

Statskontoret skal evaluere Trafikverket og Transportstyrelsen i 2014

Da den nye regjeringen tiltrådte i 2006 hadde den en generell plan om å redusere antallet myndigheter, også innenfor transportområdet. Reformene var basert på et mer helhetlig blick på transportområdet (tranfikslagsövergipande blick), hvor det var transport fremfor transportgren som var i fokus. Reformene var også forutsatt å gi betydelige effektiviseringsgevinster.

Statskontoret har som et løpende oppdrag å følge effektiviseringsarbeidet i Trafikverket. I en rapport fra mars 2013 konkluderer de med at regjeringens styring av Trafikverkets effektiviseringsarbeid og den økonomiske oppfølgingen har vært utilstrekkelig. Statskontorets vurderinger er senere fulgt opp gjennom et politisk vedtak om en betydelig styrking av Näringsdepartementets enhet for myndighetsstyring.

Den svenske regjeringen har i tillegg (mai 2014) gitt Statskontoret i oppdrag å evaluere Trafikverkets og Transportstyrelsens virksomhet og resultat. Oppdraget omfatter blant annet en kartlegging og analyse av om endringene til en i hovedsak sektorovergripende myndighetsstruktur har skapt de synergieffekter og andre fordeler som var forutsatt, og om forandringene har medført andre ikke forutsatte effekter. En første delrapport skal foreligge innen utgangen av 2014 og oppdraget skal avsluttes i juni 2015.

Formålet med evalueringen er ikke å gjøre store strukturelle endringer, men å finne ut hva som fungerer godt og hva som fungerer mindre godt, med siktemål å bedre myndighetenes forutsetninger for å møte de utfordringene de står overfor.

3.2.2 Etableringen av Transportstyrelsen

Rolle- og ansvarsdelingen mellom Trafikverket og Transportstyrelsen utfordrende

En målsetting for reformen var at tilsynsvirksomheten (inspektionsvirksomheten) skulle være mer uavhengig av øvrig virksomhet i myndighetene på transportområdet. Samtidig fører Transportstyrelsen tilsyn med blant annet Trafikverket og Luftfartsverket, begge statlige myndigheter.

Der tilsyn er skilt ut fra de «gamle» forvaltningsvirksomhetene fører ofte tidligere kolleger tilsyn med tidligere kollegaer. Det oppleves som en styringsmessig utfordring.

Utfordringene knyttet til rollefordelingen mellom Trafikverket og Transportstyrelsen forsterkes av at reformen ikke har endret på den fysiske lokaliseringen og at det fortsatt er nære relasjoner mellom tilsyn og tilsynsobjekt.

Lokaliseringsstruktur reduserer uttak av synergier

Bl.a. pga. forskjeller i reguleringen på de ulike områdene og manglende samlokalisering har det vært vanskelig å hente ut synergier gjennom bedre samordning av Transportstyrelsens ulike oppgaver og aktiviteter.

Ved opprettelsen overtok Transportstyrelsen 15 kontorer fra de gamle virksomhetene. Denne lokaliseringsstrukturen, kombinert med inndelingen etter de gamle transportgrenene, har gjort at de gamle kulturene lever videre og vanskeliggjør etableringen av en ny Transportstyrelsen-kultur. Spredt lokalisering har også gjort det vanskelig å ta ut synergiene av å samle flere transportgrener i samme etat, da ekspertene arbeider på ulike steder i landet.

Reformen har medført en mer logisk avgiftsstruktur på tilsyn

Videre er finansieringen endret. Noen av myndighetene var helt og holdent avgiftsfinansierte, mens andre ikke hadde noen avgiftsinntekter. Det nåværende systemet er mer logisk og ryddig; regelverk er for eksempel ikke avgiftsfinansiert, mens tilsynsvirksomhet er avgiftsfinansiert.

Det er blitt et effektiviseringspress på de områdene der det var nytt med avgiftsfinansiering på tilsynene, i hovedsak jernbane- og vegområdene (sjø- og luftfart var allerede avgiftsfinansierte). Erfaringen er at oppmerksomhet rundt kostnader ved å drive tilsyn fungerer som initiativ til effektivisering.

3.2.3 Etableringen av Trafikverket

Størst synergier i den langsiktige planleggingen

Det er særlig i den langsiktige planleggingen at synergiene finnes, ved å se alle transportgrenene i sammenheng.

Et eksempel på synergi er, ifølge Näringsdepartementet, at opprettelsen av Trafikverket har ført til at planlegging og utbygging av henholdsvis jernbane- og veginfrastruktur samordnes på et lavere forvaltningsnivå enn tidligere. En av effektene av etableringen av Trafikverket er, etter departementets vurdering, at sammenslåingen har bidratt til et løft for bandedelen av virksomheten. Dette forklares ved Trafikverkets samlede ansvar for å se utfordringene knyttet til utviklingen av infrastruktur innenfor veg og jernbane i sammenheng og for gjøre de nødvendige avveininger og prioriteringer mellom aktuelle satsinger og utbyggingsprosjekter.

Trafikverkets vurderinger har vært at jernbaneområdet har stått overfor større infrastrukturutfordringer enn vegområdet. Ifølge departementet må dette ses i sammenheng med opprettelsen av Banverket i 1998. Banverket gikk fra å være en avdeling til å bli en egen myndighet da Statens Järnvegar ble selskapsdannet.

Det kan være grunn til å stille spørsmål ved om Banverket, kompetansemessig og på andre måter, var tilstrekkelig forberedt på en slik overgang. I motsetning til Vegverket, som hadde mange ansatte med erfaring fra departementet, var størstedelen av de ansatte i Banverket fagekspert.

Trafikverket beholder eventuelle effektiviseringsgevinster

Det har ikke vært noen særlig nedbemanning i Trafikverket. Virksomheten har fått beholde effektiviseringspotensialet selv i virksomhetene. Eventuelle innsparinger knyttet til administrasjon, økonomi og lignende funksjoner, skal brukes på å bygge mer vei og jernbane.

Det er uklart hvor store effektiviseringsgevinster reformen har medført. Statskontoret har hatt i oppdrag å følge Trafikverkets effektiviseringsarbeid. Ifølge deres vurdering har det ikke vært så stort kostnadstrykk i Trafikverket. Siden kostnadstrykk og effektivisering henger nært sammen, stiller Statskontoret spørsmål ved om gevinstene har vært særlig store, ref. tidligere omtale.²

Trafikverket på sin side peker på at den raske gjennomføringen av reformen gjorde at det ikke ble gjennomført noen nedskjæringer i forbindelse med etableringen. De har derfor etablert et større effektiviseringsprogram for perioden 2012-2014 med mål om å øke både den interne og den eksterne produktiviteten.

Målet for den interne effektiviseringen er på SKR to-tre mrd. pr. år innen 2014. Ifølge Trafikverket er dette målet innen rekkevidde. I 2013 oppnådde de en intern effektiviseringsgevinst på SKR 2,35 mrd. Siden effekten av alle tiltakene ennå ikke er fullt ut realisert, regner de med å få til ytterligere innsparinger i 2014.

Målet for den eksterne produktivetsgevinsten er å frigjøre minst SKR tre mrd. pr. år gjennom økt produktivitet og innovasjon i anleggsbransjen. På slutten av 2013 hadde de ifølge Trafikverket oppnådd en produktivetsgevinst på SKR 2,1 mrd. Utsikten til å nå også dette målet innen 2014 vurderes derfor som god.

Større forskjeller mellom funksjoner enn mellom transportgrener i Trafikverket

Trafikverket er en mer blandet virksomhet enn Transportstyrelsen. De opplever at de kulturelle forskjellene mellom de ulike oppgavene/funksjonene er større enn mellom transportslagene. Dette gjenspeiles også i organiseringen av Trafikverket som har fem virksomhetsområder; Samhåll, Trafikledning, Underhåll, Investering og Stora Projekt.

3.3 Oppsummering av svenske erfaringer

- Reformen har ført til mer helhetlig planlegging og utvikling

² Statskontoret 2013:5: *Trafikverkets tertialrapporter. Den ekonomiska rapporteringen och det inre effektiviserings-arbetet*

- Positiv effekt at politikere har fått større interesse for transportområdet og i større grad ser behovet for drift og vedlikehold
- Det er krevende å gjennomføre en så stor reform, også for overordnet departement, bl.a. i form av mer krevende styringsrelasjoner
- Ved utskilling av virksomhet er det viktig å tenke gjennom oppgaver og organisering av det som «blir igjen»
- God kommunikasjon er viktig for hvordan det går senere
- Det er viktig å være klar over at omorganiseringer ikke nødvendigvis løser alle problemer

4 Forvaltningsapparatet i Finland

Den seneste reformen av transportområdet i Finland ble gjennomført i 2010, og omfatter i hovedsak:

- Etablering av Trafikverket gjennom en sammenslåing av den tidligere Banförvaltningscentralen, de deler av Sjöfartsverket som ikke ble overført til Trafiksäkerhetsverket eller til produksjonsselskapet Meritaito, og Vägförvaltningen foruten vegdistriktene og visse funksjoner som ble overført Trafiksäkerhetsverket.
- Etableringen av Trafiksäkerhetsverket (Trafi) gjennom sammenslåing av Fordonsförvaltningscentralen, Luftfartsförvaltningen, Sjöfartsverkets sjøsikkerhetsfunksjon og Järnvägsverket.
- Utskillingen av Meritaito. Selskapet ble etablert ved uskilling fra Sjöfartsverkets produksjonsvirksomhet, og er tilknyttet Kommunikationsministeriet.
- Etableringen av Närings-, trafik- och miljöcentralerna (ELY-sentralene). ELY-sentralene viderefører oppgaver fra de tidligere arbeids- og næringsssentralene, de regionale miljøsentralene, miljøkonsesjonsverkene, vegdistriktene og arbeiderverndistriktbyråene. ELY-sentralene hører under Arbets- och Näringsministeriet, men styres også av andre departementer innenfor hvis ansvarsområder sentralene har oppgaver.

Målene for den finske reformen var knyttet til mer helhetlig transportsystem, mer kundefokus og effektivisering.

4.1 Kort om dagens organisering

De sentrale forvaltere av transportinfrastruktur i Finland er Trafikverket, Trafiksäkerhetsverket, ELY-sentralene og Finavia Abp.

Tabell 4.1 Statlige forvaltere av transportinfrastruktur i Finland

Virksomhet	Hovedoppgaver	Antall ansatte	Styrende departement
Trafikverket	<i>Planlegging og utvikling av transportsystemet og for bygging, drift og vedlikehold av infrastruktur på områdene veg, jernbane og sjø</i>	650	<i>Kommunikasjonsministeriet</i>
Finavia abp	<i>Forvalter og driver 25 lufthavner og flytrafikkontroll</i>	2800	<i>Kommunikasjonsministeriet</i>
ELY-sentraler	<i>Forvaltning – veg</i>	600	<i>Arbets- och Näringsministeriet</i>
Trafiksäkerhetsverket	<i>Regulering og tilsyn på områdene veg, jernbane, sjø og luft</i>	526	<i>Kommunikasjonsministeriet</i>

Sysselsettingen på vegområdet i ELY-sentralene og i Trafiksikkerhetsverket var i 2013 på om lag samme nivå som i 2010, mens antallet ansatte i Trafikverket og Finavia har hatt en viss oppgang i samme periode.

Av endringer siden 2010 kan nevnes at Trafikverket og Trafiksikkerhetsverket har hatt flere interne omorganiseringer og i hovedsak gått over til en funksjonsinndelt organisering, og at det nylig har vært en førerkortreform etter hvilken Trafiksikkerhetsverket har overtatt dette ansvaret. Enkelte operasjonelle oppgaver er blitt overført fra Trafikverket til Trafiksikkerhetsverket. Det har ikke vært andre store organisatoriske omstillinger etter 2010.

I det følgende er gitt en kort oppsummering av viktige trekk ved organiseringen og finansieringen av de enkelte virksomhetene. Vi viser samtidig til Difi-rapport 2011:10 hvor det er gitt en fylldigere redegjørelse.

Trafikverket

Trafikverket er et forvaltningsorgan tilknyttet Kommunikationsministeriet og hadde ved opprettelsen drøyt 700 ansatte. Hovedkontoret ligger i Helsingfors, men det har også kontorer i blant annet Rovaniemi, Villemannstrand, Tampere, Turku, Vaasa, Oulo og Ylivieska.

Trafikverkets virksomhet finansieres årlig over statsbudsjettet. Riksdagen vedtar finansieringen av nye prosjekter, mens Trafikverket er friere til å disponere midlene som går til vedlikehold. Det samlede budsjett er omtrent 1,8 mrd. euro, av hvilket det meste går til kjøp av tjenester i markedet. Fordelingen er som følger:

- 1 020 millioner euro går til ivaretagelse av infrastruktur for basistransport
- 610 millioner euro går til utvikling
- 81 millioner euro går til sjøfart
- 100 millioner euro går til innkjøp og utvikling av kollektivtransport samt skjærgårdstrafikk
- Ca. 87 millioner euro går til administrasjon

Finavia

Finavia er et statlig selskap som forvalter og driver 25 flyplasser og har ansvaret for flytrafikk-tjenesten. Selskapet har 2 800 ansatte, finansieres av sine brukere og beslutter selv om sin virksomhet, økonomi og investeringer. Omsetningen var i 2013 på omtrent 352 millioner euro.

ELY-sentraler

ELY-sentralene er forvaltningsorganer under Arbets- og Näringsministeriet, og styres for øvrig av Miljöministeriet, Kommunikationsministeriet, Trafikverket, Jord- og skogbruksministeriet, Landsbygdverket, Livsmedelssikkerhetsverket, Undervisningsministeriet og Inrikesministeriet.

Ni av 15 sentraler har oppgaver knyttet til vegområdet, på hvilket område om lag 600 av 4 300 ansatte i ELY-sentralene arbeider.

Trafiksäkerhetsverket (Trafi)

Trafi er et forvaltningsorgan under Kommunikationsministeriet. Hovedkontoret ligger i Helsingfors, men det har også kontorer i blant annet Rovaniemi, Villemannstrand. Trafi er nettofinansiert og har i hovedsak inntekter fra avgifter, mens deler av virksomheten finansieres over statsbudsjettet. Budsjettet for 2013 var 136 millioner euro.

4.2 Erfaringer med gjennomførte reformer og omstillingsprosesser

Teksten i det følgende er basert på materiale fra intervjuer i det finske Kommunikationsministeriet, Trafikverket og Trafiksäkerhetsverket (Trafi). Rambølls evaluering av Trafikverket, som de har gjort på oppdrag fra Kommunikationsministeriet, har også vært en viktig informasjonskilde.

4.2.1 Generelt

Målene som ble satt for reformen «traff» ikke helt

Reformen på transportområdet ble bestemt av at det i den nye regjeringens program var en plan for å slå sammen infrastrukturen på transportområdet – helhetlig transportsystem, kundefokus og mer verdi for mindre penger.³ Kommunikationsministeriet hadde i praksis 9-10 måneder på å utforme og drive en reform i tråd med regjeringens ønsker. Arbeidet med reformen ble derfor hektisk. I etterkant er erfaringen at målene som ble satt for reformen ikke er det som departementet synes er viktig i etterkant.

Kommunikasjonsministeriet ser seg selv som en fasilitator for å realisere gevinster også utover selve transportforvaltningen. Reguleringen og lovgivningen på området skal legge til rette for og muliggjøre næringsutvikling basert på transport- og IKT-infrastruktur. Med et slikt utgangspunkt ser departementet at de store gevinstene kommer fra områder som de ikke engang hadde tenkt på da reformen ble utarbeidet. Gevinstene, slik de ser det, er i hovedsak knyttet til nærings- og forretningsutvikling i det private som følge av blant annet bedre datatilfang.

Andre ikke-sektorielle mål reduserer mulighetene til å ta ut og måle effektiviseringspotensialer

Det er en erfaring at desentrale kontorer/enheter gjør det vanskeligere å telle euro og å identifisere hvorvidt gevinstene og innsparingene faktisk ble realisert. Andre mål enn effektivisering (for eksempel distriktpolitiske mål) reduserer muligheten til å ta ut og å måle effektiviseringspotensialet. Dette gjelder både Trafikverket og Trafi.

Rolle- og ansvarsdeling må justeres underveis

Et forhold som Kommunikationsministeriet ikke avklarte helt før reformen ble iverksatt var ansvars- og rollefordelingen. Departementet har ansvaret for policy, strategi, budsjett og lovgivning. Trafikverket har ansvaret for transportsystemet, infrastruktur og de mer operative oppgavene. Trafi er

³ Noe arbeid på å utrede reform på området var riktignok gjort tidligere (rundt 2005), men så på andre reformer enn det som ble gjennomført og det var således lite å hente fra dette arbeidet.

regulator og lager forskrifter og hjelper departementet med lovgivningen. De siste regulative oppgavene flyttes nå fra Trafikverket til Trafi. Det har vært utfordrende for alle å finne og forstå sine roller, foruten på ledelsesnivå. Ansatte i Trafi ble satt til å føre tilsyn med tidligere kolleger som nå var i Trafikverket.

I tillegg til at Trafikverket og Trafi hadde nye organisasjoner som de arbeidet med å innarbeide, og samarbeide seg i mellom, prøvde departementet å komme med nye ideer om hvordan de skulle jobbe sammen med hensyn til den nye transportpolicyen (tenkning i retning av «transport-as-a-service»). Dette kan ha blitt utfordrende for alle tre parter, med veldig mye omstilling på kort tid.

Det har også vært noe friksjon mellom Trafikverket og Trafi, bl.a. knyttet til at Trafi ønsker å legge EU-reguleringer for jernbane til grunn for også andre transportformer, herunder sikkerhetskrav, godkjenningsordninger med videre på operatørnivå. Friksjonen kan dels forklares med noe uklar ansvarsfordeling der Trafi ønsker å regulere Trafikverket strengere enn hva kravene fra EU er, dels med faglig uenighet.

Det er ingen planer for ytterligere reformer som berører Trafikverket. Både Trafikverket selv og andre aktører stiller imidlertid spørsmål om selskapsorganisering – som Finavia. Dette ville gi større frihet hva gjelder å prioritere mellom de ulike transportformene. Slik det er i dag ligger det fortsatt til politisk hold å bestemme investeringer i ny infrastruktur, mens Trafikverket står friere til å prioritere når det gjelder vedlikehold.

Departementets styring

Det er ikke nødvendigvis lettere for departementet å styre to store virksomheter som befinner seg midt i en omstillingsfase, enn det var å styre seks mindre virksomheter. Transportenheten sysselsetter drøyt 90 av 170 i Kommunikationsministeriet.

Transportenheten i Kommunikationsministeriet styrer Trafikverket og Trafi, og setter seg ned med ledelsen av disse en gang i måneden. To-tre ganger i året møter departementet både Trafikverket og Trafi, for et par dagers møte. Det oppleves som nyttig å ha jevnlig møter, men det er ikke sikkert at møtene har funnet sin form og at de brukes på riktig måte. (Stikkord her er detaljstyring og interesse for nye (investerings)prosjekter fremfor vedlikehold.)

Utfordringer framover

Lufttrafikk er ikke med i Trafikverket. Dette kan ses som en svakhet i det at man da ikke får tatt sammenhengen mellom luft og jernbane, for eksempel.

Ifølge flere av de vi snakket med fungerer heller ikke ELY-sentralene optimalt. Trafikverket har penger til å finansiere veier, men ELY-sentralene har ikke nok folk (lønnes fra Arbets- og næringsministeriet). Trafikverket ønsker derfor å få tilbake veidelen fra ELY-sentralene.

4.2.2 Trafikverket

Etableringen av Trafikverket er ikke «a reform without changes» ifølge Rambølls evaluering

På oppdrag fra Kommunikationsministeriet evaluerte Rambøll Trafikverket i 2013. Evalueringen omhandler primært oppnådde samfunnseffekter, ikke selve omstillingsprosessen.

Ifølge evalueringen har omorganiseringen lagt til rette for en mer helhetlig utvikling av den finske transportsektoren. Den har gitt et bedre rammeverk for koordinering og samordning av funksjoner på tvers av de ulike transportgrenene, noe som gir et betydelig synergipotensiale. Så langt er effektene på nasjonalt nivå størst. Effekten på regionalt nivå (ELY-sentralene) er fortsatt usikker. Kontinuerlige interne omstillingsprosesser reduserer også uttaket av synergier på «ekspertnivå».

Reformen har ifølge evalueringen medført effektivitetsforbedringer og mer fornøyde brukere. I noen grad har reformen også medført bedre ivaretagelse av transportsikkerhet og miljøhensyn. Trafikverket bør imidlertid rette mer oppmerksomhet mot sluttbrukere og bl.a. involvere dem mer med når sentrale beslutninger skal fattes. Evalueringen peker i tillegg på at risikostyringen knyttet til økonomi og IKT ikke har vært god nok.

Ifølge Rambøll bør et viktig utviklingsområde i tiden framover være å klargjøre rolle- og ansvarsdelingen mellom departementet og Trafikverket.

Departementet er i stort fornøyd med evalueringen, De opplever imidlertid at det er metodisk vanskelig å sammenligne med situasjonen før 2010, da denne situasjonen var «langt baki hodene på folk», og Trafikverket har gått gjennom tre interne omorganiseringer i løpet av perioden.

Videre mener de at evalueringen ikke gir et fullt ut dekkende bilde ettersom den tok utgangspunkt i målene som ble satt for reformen – helhetlig transportsystem, kundefokus, og mer verdi for mindre penger. Departementet mener imidlertid at de har fått mer ut av reformen enn forventet, blant annet ved en mer moderne transporttenkning, som følge av at man i transportsektoren nå har en «felles» kunde. Loven er endret – før var hovedoppgaven å ta vare på infrastrukturen, mens det i den nye loven er presisert et ansvar for hele transportsystemet, og at dette skal være effektivt.

Reformen har ført til mer helhetstenkning rundt transportsystemene

Trafikverket er mer fornøyd med reformen enn de hadde ventet. Den har tillatt mer helhetstenkning rundt transportsystemene, i stedet for at hver organisasjon skulle ta vare på infrastrukturen for «sin» transportmetode. Det har måttet innta et kundeferspektiv, noe som har ført til at hele tenkemåten i organisasjonen har måttet endres. De gjør nå brukerundersøkelser og har jevnlig kontakt med viktige brukere på ulike måter.

Mer helhetstenkning har også lettet departementets arbeid, i at de slipper å sammenstille og veie informasjonen de får fra flere ulike virksomheter, da dette gjøres i Trafikverket.

Omstillingsprosess med mange interne omorganiseringer

Det var opp til Trafikverket selv å bestemme sin interne organisering ved opprettelsen. Trafikverket slo seg sammen, men hadde den første tiden – i likhet med Trafi – fortsatt «parallele organisasjoner» innad. Ifølge Trafikverket ble de administrative funksjonene samlet i samme enhet ved opprettelsen. De har hatt tre interne omorganiseringer siden 2010. Trafikverket har nå en organisering som gjenspeiler de nye oppgavene.

I motsetning til Trafi valgte Trafikverket også å la økonomistyringen i stor grad følge den tidligere organiseringen, i stedet for å samle budsjettet og se på sin virksomhet som en helhet. Det var opp til virksomhetens selv å organisere økonomistyringen. I ettertid ser departementet imidlertid at dette var et område de burde ha styrt noe sterkere.

Fire veisentraler og tre sjøsentraler inngår fortsatt i nåværende Trafikverket. Trafikverket ønsker egentlig å kjøpe disse tjenestene i markedet, slik de gjør på jernbanesiden, men det foreligger ingen planer om å endre dette.

Trafikverkets leder ga ved opprettelsen løfte om at ingen skulle sies opp som følge av sammenslåingen til Trafikverket. Dette er et forhold som kan ha gjort det vanskeligere for Trafikverket å få den rette kompetansen, og å rekruttere ansatte til de desentrale kontorene der de behøver flere ansatte.

Trafikverket ser det som et viktig suksesskriterium på personalsiden, at man blander folkene som kommer fra de ulike transportmetodene, i den nye organisasjonen. Dette er de fornøyde med i dag, men det har samtidig blitt vanskeliggjort av lokaliseringsstrukturen der de ulike transportmetodene er lokalisert på ulike steder. Bl.a. som en konsekvens av dette har Trafikverket måttet få utsettelse fra 2015 til 2017 til å nå målene om nedskjæringer i antall ansatte og å øke rekrutteringen til desentrale kontorer som Villemannstrand.

4.2.3 Trafiksäkerhetsverket (Trafi)

Skrittvis tilpasning av intern organisering også i Trafi

Trafi har endret organiseringen tre ganger. Først hadde hver transportmetode sin egen divisjon i Trafi (bare jernbane og vei som var organisert sammen), mens både registrene og de administrative funksjonene ble samlet. Den andre interne omorganiseringen samlet sjøfart, vei og jernbane, mens luftfart fortsatt sto for seg selv. Den tredje, og nåværende organiseringen er funksjonsinndelt, foruten en egen «regulatory body» på jernbaneområdet, som følge av EU-krav.

I prinsippet er nå vei-, jernbane-, fly- og sjøfartsadministrasjonen integrerte deler av Trafi. Leder av enhetene i divisjonene har ansvar for alle fire transportmetodene. Men på ekspertnivået under, har man spisskompetanse på hver enkelt transportmetode. For å få dette til å fungere har Trafi erfart at sterk/tydelig ledelse er viktig, og at man ikke kan lede på bakgrunn av (fag)ekspertise.

Trafi er funksjonsorganisert, men fortsatt spesialisert på lavere nivåer

Selv om Trafi er funksjonsinndelt, mener de ikke å «skjule» de ulike transportgrenene. For eksempel skjer det internasjonale samarbeidet med

utgangspunkt i den enkelte transportgren. Den funksjonsinndelte organiseringen hjelper imidlertid Trafi å forstå beste-praksis, samt å lære av og trekke synergier ut fra, de ulike transportgrenene. For eksempel har sammenslåingen gitt Trafi bedre kompetanse på å drive store IT-systemer, noe som har kommet hele virksomheten til gode.

I tillegg til den funksjonsinndelte organiseringen har Trafi én «director» for hver av de fire transportmetodene. Disse fungerer som et slags kontaktpunkt for forhold som har med de ulike transportmetodene å gjøre. Eksempelvis var det nylig en fallskjermulykke i Finland, og det var da director for lufttransport som uttalte seg på vegne av Trafi i media. Denne ordningen virker derfor som en slags organisering på siden av linjen.

Kommunikasjonsministeriet har ikke gjennomført evaluering av Trafi, men planlegger en evaluering lignende den av Trafikverket, i løpet av 2015. Departementet har imidlertid evaluert kundetilfredshetsundersøkelser av Trafi, så vel som for Trafikverket.

Overtallige fikk hjelp til alternativ aktivitet

Ved opprettelsen hadde Trafi om lag 200 «overtallige». I motsetning til Trafikverket lovet ikke Trafi at alle i de sammenslåtte virksomhetene skulle få beholde jobben, men de lovet at de skulle gjøre alt de kunne for å finne arbeid til alle. Trafi etablerte derfor insentiver for å sørge for at de overtallige fant annet å gjøre (sluttpakke, betale lønnsutgifter i en viss periode i en annen jobb, betale for studier og lignende). Dette har Trafi hatt suksess med. De opplever rekrutteringen som fleksibel, og at de er mindre avhengige av enkeltpersoner i Trafi, sammenlignet med i de tidligere organisasjonene. Etter reformen har Trafi rekruttert inn relativt mange. I dag har vel 30% av de ansatte i Trafi ikke bakgrunn fra noen av de sammenslåtte organisasjonene.

Organisering tilpasset tilgjengelig kompetanse i ulike regioner

Trafi har i likhet med Trafikverket regionale kontorer. For å ha riktig kompetanse på de ulike regionale kontorene var bruken av sluttpakker og insentiver således viktig.

Trafi har forsøkt å samle hele funksjoner i de ulike kontorene. Eksempelvis er hele kjøretøysavgiftsfunksjonen (vehicle taxation) lagt til Rovaniemi. Trafi har forsøkt å legge funksjoner til de regionale kontorene som passer med kompetansen som er tilgjengelig i de ulike byene, flere av hvilke er universitetsbyer. De har også tenkt på hvilke funksjoner som behøver utstrakt møtevirksomhet i ulike internasjonale fora, for eksempel EU, og i hovedsak i lagt disse sentrale strøk, med tanke på effektive kommunikasjonsmuligheter.

Synergier gjennom å bruke samme metodikk på tvers av transportgrener

For å ta ut synergiene mellom de ulike transportmetodene ønsker Trafi å ha samme metodikk for tilsyn på de ulike transportmetodene. Dette ville gjort arbeidet lettere for Trafi. Her er det imidlertid uklareheter i forholdet mellom Kommunikasjonsministeriet og Trafikverket. For eksempel gjennomfører Trafikverket prosjekter uten tilsyn og uten lisensiering. Trafikverket kan ikke overvåke seg selv, og departementet har ikke kompetanse til å gjøre det.

Departementet setter målene, og driver ikke tilsyn i tradisjonell forstand. Den internasjonale reguleringen for eksempel på jernbane, sier at det må være et tilsyn på området, derav er det en «regulatory body» for jernbane i Trafi. Trafi ønsker å organisere noe lignende også på andre områder, men her har det oppstått uklarhet om roller.

Ut fra denne problematikken hadde det ifølge Trafi vært enklere dersom Trafikverket ville vært organisert som et selskap, i likhet med Finavia. Det foreligger imidlertid ikke noen planer for dette på det nåværende tidspunkt.

4.3 Oppsummeringer av finske erfaringer

- Reformen har gjort det lettere å se helheten i transportområdet, og lettere å nå målene for hele sektoren.
- Den finske innflytelsen internasjonalt har styrket seg, med «mektigere» organisasjoner som ser helheten i systemet.
- Tilsynet har fått hevet status i den nasjonale rammen, fra å være små deler av flere ulike virksomheter, til å bli én stor virksomhet.
- En viktig suksessfaktor var å gjøre relokiseringsprosessen tidlig, og se på funksjonene som skal ligge de ulike stedene utfra den kompetansen som er tilgjengelig i den respektive regionen.

5 Forvaltningsapparatet i Danmark

Danmark gjennomførte en stor kommunereform i 2007. Reformen medførte markante endringer i organisatorisk struktur og oppgavefordeling i dansk offentlig sektor. Vegfinansiering og vegforvaltning ble også berørt, bl.a. fikk kommuner og regioner flere oppgaver. Følgende reformer og større organisatoriske endringer ble gjennomført i 2010:

- Trafikstyrelsen for jernbane og ferjer og Færdelsstyrelsen ble slått sammen til nye Trafikstyrelsen.
- For å samle myndighets- og sikkerhetsoppgaver innen vegtransport, jernbane og luftfart ble også Statens Luftfartsvæsen innlemmet i Trafikstyrelsen fra november samme år.

5.1 Kort om dagens organisering

Det har ikke skjedd vesentlige organisatoriske endringer i dansk trafikkinfrastruktur siden Difis kartlegging av 2010. I dag er det fem seks virksomheter som forvalter den danske transportinfrastrukturen, jf. tabell 6.1. Transportministeriet har ansvaret for de tre mest sentrale styrelsene; Trafikstyrelsen, BaneDanmark og Vejdirektoratet.

Kystdirektoratet ble overført til Miljøministeriet fra februar 2014. Farvandsvæsenet ble lagt ned i 2011. Med unntak av sikkerhets- og tilsynsoppgaver knyttet til havner, som ble lagt til Trafikstyrelsen, ble fleste oppgavene overført til Søfartstyrelsen under Erhvervs- og vækstministeriet, De øvrige virksomhetene er underlagt Transportministeriet. Alle er ordinære forvaltningsorganer unntatt Sund og Bælt Holding AS som er et statlig aksjeselskap.

Tabell 6.1 Statlige forvaltere av transportinfrastruktur i Danmark

Virksomhet	Hovedoppgaver	Antall ansatte	Styrende departement
<i>Vejdirektoratet</i>	<i>Planlegging, forvaltning og utvikling av statsvegnett</i>	870	<i>Transportministeriet</i>
<i>Banedanmark</i>	<i>Planlegging, forvaltning og produksjon</i>	2280	<i>Transportministeriet</i>
<i>Kystdirektoratet</i>	<i>Myndighetsutøvelse og andre forvaltningsoppgaver farleder</i>	90	<i>Miljøministeriet</i>
<i>Søfartstyrelsen</i>	<i>Oppgaver tilknyttet dansk sjøfart og sjøfartens rammevilkår</i>	**)	<i>Erhvervs- og vækstministeriet</i>
<i>Sund og Bælt Holding AS</i>	<i>Bygg og drift/forreorganisasjon</i>	200	<i>Transportministeriet</i>
<i>Trafikstyrelsen</i>	<i>Regulering og tilsyn – veg, jernbane og fly</i>	350	<i>Transportministeriet</i>

*) Tall fra 2012-2014

**) Ikke tall for hvor mange som arbeider med oppgavene som er overtatt fra Farvandsvæsenet

Transportministeriet har fortsatt ansvaret for de tre sentrale transportstyrelsene Vejdirektoratet, Banedanmark og Trafikstyrelsen. Virksomhetene styres av de

årlige bevilgningene (Finansloven) og resultatkontraktene. Det er vanlig å inngå treårskontrakter, men Transportministeriet understreker at disse ikke er bindende. Danmark lager noen strategiske analyser om (sannsynlige) utviklingsbaner på transportområdet, men lager ikke noen nasjonal transportplan å la Sverige og Norge.

Sammen med Dansk Folkeparti og Enhedslisten har den danske regjeringen nylig inngått en avtale om et togfond, finansiert av øremerkede skatteinntekter fra petroleumsvirksomheten i Nordsjøen. Togfondet skal brukes til et historisk løft av dansk jernbane og er på DKR 28,5 milliarder kroner. Vel halvparten av midlene skal gå til realisering av *Timemodellen*⁴ og om lag en tredjedel til elektrifisering av jernbanenettet. Det er besluttet at Vejdirektoratet skal gjennomføre to av prosjektene som skal finansieres av togfondet.

Vejdirektoratet

Vejdirektoratet har ansvaret for planlegging, prosjektering, anlegg samt drift, vedlikehold og utbygging av statsveinettet. Veitilsynet inngår som en del av Vejdirektoratet. Vejdirektoratet er et forvaltningsorgan med om lag 870 ansatte under Transportministeriet, og finansieres over statsbudsjettet (*Finansloven*). Vejdirektoratets samlede budsjett var på om lag DKR 5,8 mrd. i 2013.

Banedanmark

Banedanmarks hovedoppgaver er å planlegge, utvikle, drive og vedlikeholde statens jernbanenett. Banedanmark er et forvaltningsorgan med 2280 ansatte under Trafikministeriet som i hovedsak finansieres over statsbudsjettet (*Finansloven*). Banedanmarks samlede utgiftsramme (netto) var på om lag DKR 5,7 i 2013.

Trafikstyrelsen

Trafikstyrelsen har ansvar og oppgaver på tvers av transportformene vei, bane, luftfart, fom. februar 2014 også havner, og har vekt på regulering og tilsyn, herunder velfungerende markeder, trafikksikkerhet, sammenhengende transport og grønn transport.

Trafikstyrelsen er et forvaltningsorgan under Transportministeriet med om lag 350 ansatte, 13 prosent færre enn i 2010. Anslagsvis 300 av 350 ansatte jobber med tilsyn (ca. 85 pst.), resten med regulering. Vel 70 prosent av Trafikstyrelsens virksomhet finansieres gjennom gebyrer og andre inntekter. Resten finansieres over statsbudsjettet (*Finansloven*). Styrelsens samlede budsjett for 2014 er på knapt DKR 400 mill.

Finansieringen av tilsyn med bane ble lagt om fra bevilgningsfinansiering til avgiftsfinansiering medio 2012. Trafikstyrelsen foretok også noen endringer i avgifts- og gebyrstrukturen på luftfartsområdet medio 2013, men endringene har ikke medført økt brukerbetaling – tvert imot er den samlede

⁴ Timemodellen er en visjon for det fremtidige danske jernbanenettet. Modellen medfører at reisetiden mellom Danmarks største byer reduseres til en time, i første omgang København-Odense, Odense-Aarhus og Aarhus-Aalborg. Senere planlegges modellen utvidet til andre større danske byer som Esbjerg, Herning og Sønderborg (Kilde: Wikipedia)

brukerbetalingen fra tilsyn med sivil luftfart redusert med om lag 20 prosent etter at Statens Luftfartsvæsen ble innlemmet i Trafikstyrelsen i 2010.

5.2 Erfaringer med gjennomførte reformer og omstillingsprosesser

5.2.1 Generelt

Transportministeriet har ansvaret for tre sentrale styrelser på trafikkinfrastrukturuområdet

Ifølge Transportministeriet er det lettere å trekke paralleller og formulere strategier når styrelsene matcher hverandre mer i størrelse. Ministeriet har tro på at det er synergier mellom de tre. Hvorfor er f.eks. prosjektering og bygging av bane dyrere enn vei? I forbindelse med den store satsningen på bane skal Vejdirektoratet ha ansvaret for to baneprosjekter.

Ministeriet er relativt mye i dialog med underliggende styrelser. Det er etablert flere månedlige møteplasser, bl.a. har departementsledelsen månedlige møter med direktørene for de tre underliggende virksomhetene (konsernmodell). Møtene har en faglig del hvor strategier, politisk situasjon mv. diskuteres, og en «tilsynsdel» hvor økonomiske nøkkeltall o.l. tas opp. I tillegg har departementet månedlige møter med hver av de tre virksomhetene, typisk med økonomidirektør e.l., og det gjennomføres også ulike typer faglige møter.

Ministeriet styrer ulikt på ulike områder, og sier selv at styringen på saksbehandler-/enhetsnivå nok kan bli svært spesialisert. Men den relativt tette oppfølgingen skjer også for å hindre at Riksrevisjonen finner noe som kan gi grunnlag for mistillit mot ministeren. Transportministeriet bruker derfor relativt mye tid og ressurser på å føre «tilsyn», dvs. følge opp og kontrollere underliggende styrelser/virksomheter. De bruker også mye tid på å følge opp Riksrevisjonens forvaltningsrevisjoner.

Sett fra Transportministeriets ståsted er det relativt uproblematisk at én av de underliggende virksomhetene har en tilsynsrolle og tilsynsoppgaver overfor de to andre. I prinsippet har jo også ministeriet en tilsynsrolle over sine underliggende virksomheter. Og dersom det skulle oppstå vanskelige situasjoner, mener de at de lar seg løse.

Ingen planer om større endringer mht. organisering av transportinfrastrukturen

Danske myndigheter synes i hovedsak fornøyd med dagens organisering på infrastrukturuområdet. Både Vejdirektoratet og BaneDanmark er organisert som ordinære forvaltningsorganer. Ifølge Transportministeriet er det ikke noe ønske blant politikerne om å organisere og drive infrastrukturen som selskap. Ministeriet har heller ingen konkrete planer om å slå disse sammen. De ønsker imidlertid å legge til rette for et tettere samarbeid og håper å få til en fysisk samlokalisering av de tre styrelsene innen fire-fem år.

På spørsmål om en utskilling av deler av BaneDanmark (produksjonsvirksomheten?) har vært diskutert – eventuelt utskilling av hele BaneDanmark – svarer Transportministeriet at det neppe er aktuelt, bl.a. fordi

alle de tilsatte er «tjenestemenn» og det ville bli svært kostbart å endre på dette. Produksjonsdelen er p.t. organisert som en egen resultatenhet.

Størstedelene av midlene til transportinfrastruktur bevilges over statsbudsjettet (Finansloven) av Folketinget. OPS har vært diskutert noe på veiområdet – og også prøvd ut. Danske myndigheter har imidlertid liten tro på at dette vil gi kostnadsbesparelser.

5.2.2 Trafikstyrelsen

Reformen har medført mer helhetstenkning

Hovedbegrunnelsen for å slå sammen vei og bane var faglig, men det var også et mål å få til effektivisering. Innlemmingen av luft var en politisk beslutning og *ikke* trinn to i en helhetlig plan. I ettertid ser imidlertid Trafikministeriet at etableringen av Trafikstyrelsen har ført med seg noen positive effekter som de kanskje ikke forutså da beslutningen om å slå sammen Trafikstyrelsen, Færdselsstyrelsen og Statens Luftfartsvæsen i 2010. Tilsyn med veginfrastrukturen ligger i Vejdirektoratet. Trafikstyrelsen gir uttrykk for at de gjerne skulle hatt denne sammen med tilsynet for den øvrige transportinfrastrukturen.

Ifølge Transportstyrelsen har fusjonen medført mye læring på tvers, primært innenfor tenkning omkring regulering og tilsyn. Helhetstenkningen har faktisk blitt større enn det de forestilte seg på forhånd. Det har medført høyere servicekvalitet og mer fokus på brukere, inklusive bedre kvalitet på Transportstyrelsens tjenester, økt profesjonalitet på tilsynssiden, kortere saksbehandlingstider mv. Inntrykket er også at helhetstenkning og læring på tvers har vært særlig nyttig for luftfartsdelen av virksomheten.

Ministeriet ser at Trafikstyrelsen er blitt mer profesjonell, og at bransjer og andre brukere er mer fornøyde med tjenestene som ytes. Den viktigste effekten av fusjonen er likevel mer helhetlig tenkning og implementering, f.eks. i forbindelse med nytt EU-regelverk. Trafikstyrelsen er i tillegg blitt enklere å styre. Ministeriet styrer på et mer overordnet nivå.

Ifølge Trafikministeriet har fysisk samlokalisering vært viktig for å hente ut synergier av fusjonen. Ministeriet har ikke planer om mer samlokalisering på regionalt/lokalt nivå.

Innsparing etter fusjonen på om lag 15 prosent

Alt annet likt har Trafikstyrelsen spart inn anslagsvis 15 prosent etter fusjonen i 2010. Reformen har medført innsparinger på anslagsvis DKR 30 mill/år. Om lag ti prosent ble spart inn i forbindelse med omstillingen, de resterende fem gradvis over tid. Bevilgningen har falt med mer enn 15 prosent, men inntekter fra avgifter/gebyrer har økt. Innsparinger har særlig kommet på det administrative området. I tillegg har den medført innsparinger for bransjer og brukere.

Omstillingen skjedde fra en dag til neste – denne typen omorganiseringer skjer gjerne i forbindelse med regjeringsskifter. Trafikstyrelsen måtte si opp en del ansatte i forbindelse med omstillingen. Ifølge Trafikstyrelsen er det viktig å

gjøre denne typen grep så snart som mulig, og «ta alt» med en gang. En trinnvis nedbemanningsprosess er ikke lurt. Med en gjennomsnittlig turnover på om lag ti prosent har Trafikstyrelsen hatt mulighet til ytterligere tilpasninger gjennom naturlig avgang.

Transportsektorer danner hovedbasen for Trafikstyrelsens organisering

Trafikstyrelsen har vurdert funksjonsinndeling på tvers av transportformer, men har konkludert med at transaksjonskostnader knyttet til en slik omorganisering ville være større enn potensielle gevinster. De ulike transportformene og bransjene/brukerne som de ulike transportformene forholder seg til er svært forskjellige. Ifølge danske myndigheter ville en funksjonsmodell med lik behandling av de ulike transportartene derfor være vanskelig. På jernbaneanrådet er det noen få, store, profesjonelle virksomheter. På luftfartsområdet er det også noen store profesjonelle aktører, men her er det i tillegg mange svært små og mangeartede aktører (flyskoler, enkeltpersoner mv.) som må behandles på en helt annen måte. Bransjene og brukere er ifølge Trafikstyrelsen opptatt av å kunne «kjenne seg igjen» i organisasjonsstrukturen.

Ifølge Trafikstyrelsen har også andre lands negative erfaringer med en funksjonsinndelt organisering bidratt til at de ikke ønsker en slik modell.

Internt i ministeriet er det ikke gjort noen endringer, og både Trafikstyrelsen og ministeriet selv sier at dette i noen tilfeller medfører unødig detaljstyring. Styringen kan også bli litt uryddig fordi den ikke alltid er like godt koordinert. Ministeriet har utpekt et koordinerende kontor, men usikker på hvor godt det fungerer i praksis.

Trafikstyrelsen har erfaringsgrupper på tvers av oppgaveområdene som har ført til noenlunde ensartet regulering

Trafikstyrelsen understreker samtidig at det helt klart er synergier og metodiske fellestrekk mellom de ulike transportformene, men disse er ikke store nok til å forsvare en funksjonsorganisering.

For å ivareta denne typen hensyn har Trafikverket etablert erfaringsgrupper - «erfa-grupper» – som møtes tre-fem ganger i året for å diskutere felles problemstillinger. Erfa-gruppene startet som fusjonsprosjekter og har et formalisert arbeidsprogram. Dette ville ifølge Transportstyrelsen ikke vært mulig å få til dersom de ulike transportformene ikke var organisert innenfor en og samme organisasjon. Erfa-gruppene har også vært opptatt av at regelverket skal være forståelig, bl.a. gjennom å hensynta ulike typer brukere (store vs. små virksomheter mv.)

Transportstyrelsen gir uttrykk for at erfa-gruppene har hatt påvisbare effekter. De har bl.a. bidratt til en noenlunde ensartet regulering av de ulike transportformene, og har bl.a. hatt et særlig fokus på forholdet mellom EU regelverk og danske særregler. Det er mindre forskjeller mellom reguleringen av de ulike sektorene nå enn tidligere.

I arbeidet med å bygge en felles kultur har Trafikstyrelsen særlig satset på det ledelsesmessige – fordi det er viktig å sette retning. De har i tillegg laget noen

tverrgående prosjekter og prøver også å blande grupper, belønne sosiale initiativ mv. Fra en forsiktig start blir det nå mer og mer utskifting av medarbeidere på tvers, primært generalister, jurister og analytikere – og toppledere.

Erfaringsoverføring mellom regulering og tilsyn viktig

Trafikstyrelsen ønsker ikke å skille for skarpt mellom regulering og tilsyn. De mener det er viktig å ha en mekanisme som gir regulator tilgang på informasjon om hvordan reguleringen virker i praksis. De understreker imidlertid at det ikke behøver å være de samme menneskene som jobber med henholdsvis regulering og tilsyn, men at det er viktig med et tett samspill. Samtidig peker de på at det er langt enklere å håndtere eventuelle habilitetsutfordringer knyttet til at én og samme virksomhet har ansvaret både for regulering og for tilsyn når oppgaveområdene og virksomheten er av et visst omfang.

5.3 Oppsummeringer av danske erfaringer

- Etableringen av Trafikstyrelsen har medført mer helhetstenkning og en budsjettmessig innsparing på 10-15 prosent
- Reformen og fusjoner må skje på en måte som tjener sentrale brukergrupper – gjenkjennelighet er viktig
- Forventede synergier av reformer må veies opp mot transaksjonskostnader
- Synergier (av fusjoner) er ofte avhengig av fysisk samlokalisering
- Det er vanligvis bedre å gjennomføre nødvendige innsparingstiltak med en gang
- Det er viktig å være bevisst på at kulturendringer tar tid – og at det krever kontinuerlig arbeid for å få til endringer

6 Drøfting og vurdering

Drøftingen og vurderingene i dette kapittelet bygger i hovedsak på innspill og inntrykk fra intervjuer med representanter for departementer og virksomheter i Sverige, Finland og Danmark, samt årsrapporter og annen dokumentasjon som vi har fått tilgang til.

Færre og felles myndigheter gir bedre grunnlag for samordning og prioritering på tvers av sektorer og transportgrener

Hovedinntrykket er at sammenslåingen av tidligere myndigheter har bidratt til bedre samordning og prosesser i forbindelse med avveininger og prioriteringer mellom ulike hensyn og satsningsområder, jf. bl.a. Rambølls evaluering av finske Trafikverket.

Større virksomheter blir som regel mer robuste og fleksible. Representanter for myndighetene både i Finland og i Danmark mener reformene på tilsyns-/sikkerhetssiden har ført til økt kvalitet og økt brukertilfredshet. Dette skyldes bl.a. bedre erfaringsoverføring mellom de ulike transportgrenene, større og bredere kompetansemiljøer og muligheter for mer profesjonell styring og ledelse.

Sverige, Finland og Danmark har alle samlet store deler av sikkerhets- og tilsynsapparatet i én større sikkerhets- og tilsynsvirksomhet. Finland og Sverige har også etablert store eier- og driftsorganisasjoner for vei og bane, Trafikverket i Finland omfatter også sjø. I Sverige ligger ansvaret for langtidspanarbeidet i Trafikverket mens Sjøfartsverket har det operative ansvaret.

De tre landene har imidlertid valgt ulike organisasjonsløsninger. På sikkerhets- og tilsynsområdet har Finland (Trafi) og Sverige (Trafiksäkerhetsverket) en funksjonsinndeling (med noe spesialisering på lavere nivåene). Danmark har en ren sektorinndeling av sin tilsyns- og sikkerhetsorganisasjon (Trafikstyrelsen). Det er uansett verdt å merke seg at alle landene har en «sjef», en talsperson, for hver transportgren som kan fronte den enkelte transportgren utad.

På forvaltningssiden har Finland samlet det meste i Trafikverket som er funksjonsinndelt. Sverige har valgt å organisere den samlede planleggingen i (svenske) Trafikverket – sammen med forvaltning av veg og jernbane – mens Danmark i hovedsak har separate organisasjoner for planlegging og forvaltning av veg, jernbane, sjø og luft.

Reformene i Sverige, Finland og Danmark kan på mange måter sies å være en opprydding og rendyrking av roller. Ulik organisering indikerer at det ikke er én organisasjonsmodell som peker seg ut. Organisering må ses i sammenheng med en rekke andre forhold – særlig andre virkemidler, men også tradisjoner og kulturelle forhold.

Både internasjonalt og i Norge er behovet for helhetlig styring og prioritering, og mer og bedre samordning innenfor offentlig forvaltning, vektlagt langt sterkere i dag enn for 10-15 år siden. En viktig årsak til dette er økte krav til kompetanse og spesialisering sannsynligvis trekker i retning av fragmentering og siloorganisering, noe som gjerne resulterer i uoversiktlige og komplekse

beslutningsstrukturer. En annen årsak er sannsynligvis at ny teknologi – i hvert fall i utgangspunktet – åpner for informasjonsutveksling og transperans i mye større grad. Det, i kombinasjon med mer krevende brukergrupper, bidrar til økt press for bedre samordnede og mer kostnadseffektive tjenester og prosesser.

Bedre samordning har vært og er et viktig tema også for Difi; i forbindelse med IKT/digitalisering/organisasjonsutvikling, i forbindelse med offentlige anskaffelser og i forbindelse med horisontal og vertikal samordning av forvaltningsoppgaver på tvers av formelle strukturer. Opp gjennom årene har Difi (tidligere Statskonsult) derfor utredet en rekke problemstillinger som i større eller mindre grad kan karakteriseres som samordningsutfordringer.⁵

Transport blir mer synlig i den «store» prioriteringsdiskusjonen

Gjennomgående peker myndighetene i alle de tre landene på at færre og felles myndigheter åpner for mer helhetlig ledelse og styring, både på politisk og på administrativt nivå. Selv om de tre landene har valgt forskjellige løsninger, er alle tydelige på at de har fått bedre muligheter for strategisk ledelse på tvers.

Større enheter resulterer som regel i mer overordnet styring (men ikke alltid). Avveininger og prioriteringer, som tidligere ble løftet opp i departementet/regjeringen, avklares og besluttes i større grad på virksomhetsnivå. Dette kan frigjøre tid og ressurser i departement og regjering til mer strategiske avveininger og prioriteringer.

Store statlige virksomheter/etater med høy og spesialisert kompetanse representerer imidlertid også styringsmessige utfordringer. Færre underliggende virksomheter kan medføre mer konsentrasjon av kompetanse og kunnskap på virksomhetsnivå. Det kan være utfordrende for relativt små «generalistdepartementer». Kontrollspennet blir større, og det kan bli mer krevende å følge opp satsninger og prioriteringer. I Finland peker både departement og underliggende virksomheter på at departementet er relativt lite og at det er begrenset hva de har kapasitet til å prioritere. I Sverige er de nå i ferd med å ansette flere medarbeidere i Näringsdepartementet.

Det kan være krevende for underliggende virksomhet å få løftet fram og fremmet viktige saker og problemstillinger. Erfaringsmessig er bl.a. både politikere og publikum mest opptatt av investeringer. Det kan derfor være vanskelig å få gjennomslag for oppgaver og problemstillinger knyttet til drift og vedlikehold. I kartleggingen gis det imidlertid uttrykk for at større og mer samlede virksomheter har bidratt til en bedre synliggjøring av behov for drift og vedlikehold. Større tverrsektorielle enheter har også bidratt til å «løfte» infrastrukturområder og -oppgaver som er blitt hengende etter, eksempelvis innenfor jernbane og når det gjelder prioritering av drifts- og vedlikeholdsoppgaver.

⁵ Ref. bl.a.:

Rapport 2011:11 Hva skjer i departementene. [Om utfordringer og utviklingsbehov \(PDF\)](#)
Rapport 2010:18 Saman om felles mål? Erfaringar med organisering, styring og finansiering av tverrgående oppgåver (PDF)
Notat 2003:07 Sentral samordning (PDF)
Rapport 1999:12 På kryss og tvers (PDF)

Samling på tvers av transportgrenene gjør det enklere å sette sammen og formidle et helhetlig bilde av status quo på transportinfrastrukturområdet. Politikere både i parlamentet og i regjeringen samt embetsverket i departementet får et bedre beslutningsgrunnlag – og transportsektorene blir mer synlig og får større innflytelse. Både svenske og danske myndigheter tror eksempelvis den økte satsningen på jernbane den siste tiden delvis kan forklares med økt synlighet både i politiske miljøer og i opinionen.

Resultater og effekter samsvarer ikke alltid med mål for reformer

Effektivitet og behov for innsparinger har, sammen med faglige behov, ofte vært utløsende for reformene i de andre nordiske landene. Inntrykket fra datainnsamlingen er at effektivitetsmålene er blitt mindre viktige over tid, alternativt at andre, enda viktigere mål har kommet til. Det er imidlertid litt uklart om eventuell nedtoning av effektivitetsmål skyldes at disse følges opp i den løpende økonomirapporteringen, eller om de er tonet ned til fordel for andre hensyn.

På spørsmål om ikke-planlagte positive effekter trekkes særlig effekter knyttet til mer helhetsperspektiv fram. Informantene fra Finland og Danmark trekker også fram bedre tjenestekvalitet som følge av mer og bedre erfaringsoverføring på tvers av sektorer, synergier mv. Som et resultat av dette har også brukertilfredsstillelsen økt. Dette skyldes bl.a. bedre – og likere - regulering og tjenester på tvers av transportgrenene. Det skyldes også kvalitetsøkning som følge av økt tilpasning til ulike brukergrupper og bedre informasjon til publikum, mer synlighet, økt profesjonalitet mv. Størrelse gir også økte muligheter til å bruke ressurser på utviklingsarbeid. Mer effektive tilsynsorganer har også medført lavere avgifter på noen områder (Danmark).

Utsiktede negative effekter er bl.a. knyttet til store transaksjonskostnader. I Finland viser de bl.a. til at kostnadene knyttet til lokaliseringskrav har blitt høyere enn forventet. I Sverige har omstillingene tatt lengre tid og vært mer krevende enn forutsatt. Bl.a. vises det til at reguleringen er forskjellig fra område til område og at dette har gjort det vanskeligere å ta ut gevinster. I Danmark er de eksplisitte på at de ikke ønsker en funksjonsorganisering av Trafikstyrelsen fordi transaksjonskostnadene antas å være større enn gevinstene.

For å kunne ta ut effektiviseringsgevinster er det også behov for å se reorganisering i sammenheng med bruk av andre virkemidler. Det gjelder ikke minst mht. regulering, ref. svenske utfordringer knyttet til ulik regulering av henholdsvis vei og bane. I Sverige viser de bl.a. til Finland der det finske Kommunikationsministeriet har prioritert – og prioriterer - å skrive om og revidere gamle lovtekster slik at de ikke skal hindre endringer i organisering og strategiske prioriteringer.

Kartleggingen viser i tillegg at det er viktig med et realistisk bilde av effektiviseringspotensialene mht. synergier, innsparingsmuligheter mv. i forkant. Svenske erfaringer tyder også på at det kan være lurt å tenke store reformer i flere trinn. I ettertid stiller for eksempel det finske

Kommunikasjonsministeriet spørsmål om det var lurt å implementere den nye transportpolicyen samtidig med en så stor organisatorisk og strukturell reform.

Transaksjonskostnadene blir ofte større enn antatt – og høyere, jo lengre tid omstillingsperioden varer. Difi (tidligere Statskonsult) har bistått overordnet departement med å utrede og systematisere erfaringer med omstillinger i statlige virksomheter ved flere anledninger.⁶

I en kartlegging av kostnads- og gevinstelementer ved omstillinger i staten fra 2007 pekes det bl.a. på at oppmerksomheten i plan- og utredningsfaser ofte er fokusert på potensialet for effektivisering gjennom utgiftsreduksjoner og mer effektive styringssystemer. Tilsvarende utredes interne og eksterne effekter som normalt ikke gir utslag i virksomhetenes utgiftsrammer i for liten grad. Det er også gitt ut to veiledere om utskilling av statlig virksomhet som gir utdypende beskrivelser av og eksempler på hvilke kostnads- og gevinstelementer det kan være aktuelt å vurdere for å få et mer realistisk bilde av transaksjonskostnadene.

Difi har også nylig kartlagt og vurdert erfaringer med fire fornyings- og effektiviseringsprosesser i offentlig sektor, med særlig vekt på medvirkning fra brukere og ansatte.⁷ Kartleggingen resulterte i følgende forutsetninger som bør være til stede:

- Grundige analyser – særlig av ulike utgifts- og kostnadsdrivende forhold – bør gjennomføres i forkant
- Klare mål og tydelige avklarte roller mellom politisk og administrativt nivå
- God ledelse
- IKT må ses som verktøy for organisasjonsutvikling og fornyelse
- Brukere og ansatte må involveres i prosessen

Rolle- og ansvarsdeling mellom departement, eier-/driftsansvarlig og myndighetsorgan er utfordrende

Selv om de nordiske landene ikke har valgt like løsninger, har deling og utskilling av virksomhet vært en gjennomgående trend både i de nordiske landene og i andre land. De senere reformene kan ikke ses uavhengig av tidligere separering av oppgaver/funksjoner, herunder utskilling av henholdsvis produktjonsvirksomhet og tilsyn fra de «gamle» etatene.

Reformene i våre naboland omfattet også utskilling og selskapsorganisering av noen oppgaver, primært produktjons- og driftsoppgaver. I Sverige ble Vägverket Produktion (nå Svevia AB), Banverket Produktion (nå InfraNord AB) og Swedawia AB skilt ut. I Finland ble Sjöfartsverkets produktjonsvirksomhet skilt ut (Meritaito). Vårt inntrykk er at dette hadde gått relativt smertefritt selv om det kan være utfordrende å få markedene til å fungere tilfredsstillende, jf. svenske erfaringer med BaneNord. En årsak til at

⁶ [Rapport 2007:6 Kostnads- og gevinstelementer ved omstillinger i staten \(PDF\)](#)
[Omstilling av statlige virksomheter - Veileder i beregninger av samfunnsøkonomiske gevinster og kostnader](#)
[Fra stat til marked. Veileder om utskilling av virksomhet fra staten](#)

⁷ [Difi-rapport 2014:1 Involvering av brukere og ansatte i endringsprosesser \(PDF\)](#)

det tilsynelatende går ganske bra kan være at flere av disse enhetene, bl.a. Vägverket Produktion og Banverket Produktion, hadde vært egne resultatenheter i mange år før utskillingen. Utskillingen blir kanskje sett mer er en formalisering av praksis enn en stor endring.

Uansett vil imidlertid alltid utskilling av deler av en virksomhet medføre behov – ikke bare for en gjennomtenkning av rolle-, ansvars- og oppgavedeling på det aktuelle arbeidsområdet – men også på et strategisk nivå. Hvordan påvirker utskillingen markedet? Hva skal være igjen? Og hvordan bør de gjenværende oppgavene organiseres og styres?

Erfaringsmessig er det ikke mulig å fullt ut løse problemstillinger knyttet til vanskelige grensesnitt/«gråsoneproblematikk» gjennom omorganiseringer og reformer – og det er som regel flere måter å møte denne typen utfordringer på. Det viktigste synes å være at valg av organisasjonsmodell og oppgaveutførelse inngir tillit til at habilitet, likebehandlingshensyn, transparens mv. ivaretas på en god måte og med høy faglig integritet.

Det er likevel noen områder hvor separat organisering synes viktigere enn andre, bl.a. organiseringen av tilsyn. Spørsmålet blir jo også hva som legges i «felles ledelse». Alle landene vi har sett på har tilsyn og tilsynsobjekt organisert innenfor samme departementsområde. Det *kan* være mer problematisk i Norge, Danmark og Finland, der statsråden har instruksjonsmyndighet over egen forvaltning, enn i Sverige, der statsråden formelt sett er avskåret fra en slik instruksjonsadgang. Inntrykket er imidlertid at det ikke er tydelige skiller mellom Sverige og de andre landene på dette området.

Det kan være vanskelig å sette opp en klar og tydelig rolle- og ansvarsdeling mellom departement, myndighetsorgan og enhet med ansvar for bygging/drift/vedlikehold av transportinfrastruktur. Under planleggingen er det ikke mulig fullt ut å se hvilke utfordringer som kan oppstå.

Noe av uklarheten er knyttet til at regulerings- og tilsynsmyndighet også utøver myndighet overfor eier-/bestillerenheten(e). Dette er ikke alltid like greit – bl.a. fordi bestillerenheten også er en myndighet med ansvar for sikkerhet mv. Både Finland og Sverige kjenner på en spenning her. Spenningen kommer mindre fram i Danmark. Det kan muligens ha med den danske konsernmodellen å gjøre. Den medfører bl.a. at toppledelsen og direktørene for de tre store transportstyrelsene i Danmark (Trafikstyrelsen, BaneDanmark og Vejdirektoratet) har felles månedlige møter.

Både svenske og finske myndigheter sier at det kan være behov for å justere rolle- og ansvarsdelingen noe over tid. Aktuelle spørsmål å drøfte/avklare i tilknytning til en slik prosess bør bl.a. være:

- Hvilket handlingsrom skal den enkelte myndighet ha?
- Hvilke styringsbehov har overordnet departement?
- Eventuell bruk av styrer (Sverige)?

Inntrykket er at de landene vi har sett på ikke synes det er problematisk å organisere regulering og tilsyn i den samme virksomheten. Tvert imot ses det

som en fordel at regulatørene har tilgang til hvordan reguleringen fungerer via tilsynsvirksomheten. Det understrekes imidlertid at det er viktig med en viss størrelse på virksomhetene for å sikre at det ikke er de samme personene som først regulerer og deretter fører tilsyn med egen regulering.

Mål om spredt lokalisering av arbeidsplasser kommer lett i konflikt med sektorpolitiske mål

Alle landene er opptatt av lokalisering. Inntrykket fra intervjuene er at lokalisering og fysisk plassering vurderes som vel så viktig som organisatoriske prinsipper. Danske myndigheter er opptatt av å legge til rette for samarbeid og erfaringsoverføring gjennom fysisk samlokalisering. Finnene og svenskene var ikke så opptatt av den siden av saken, men ser utfordringer i forbindelse med krav til fysisk lokalisering ut fra andre sektors mål og hensyn.

Inntrykket både fra Finland og Sverige er at mål knyttet til organisasjonsstruktur og lokalisering av arbeidsplasser kan være ressurskrevende – og i verste fall undergrave de sektorinterne målene med reformen. I Finland ble både Trafikverket og Trafi pålagt å sørge for et visst antall ansatte i for eksempel Rovaniemi og Villemannstrand. Svenskene opplever at opprettholdelse av den opprinnelige arbeidsplass-strukturen hemmer uttak av synergier. Det skyldes bl.a. at det er utfordrende å bygge en felles kultur på tvers av tidligere separate transportgrener som fortsatt er fysisk atskilt.

I 2011-12 kartla og vurderte Difi lokalisering av statlige arbeidsplasser på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet.⁸ Ett av målene i dette oppdraget var å kartlegge statlige virksomheters erfaringer med spredt/delt lokalisering, noe som resulterte i en liste over forhold som Difi mener bør vurderes og hensyntas i forbindelse med lokalisering av statlig virksomhet/arbeidsplasser:

- Størrelsen på enheten
- Størrelsen på lokaliseringsstedet
- God transportinfrastruktur og raske/rimelige reiseruter
- Gode, relevante utdanningsinstitusjoner i nærheten
- God fjernledelse
- God håndtering av kulturforskjeller
- Gode digitale verktøy for sakshåndtering, samhandling og kommunikasjon

Omstillingsprosesser krevende både for departementer og for nye og gamle virksomheter

Omstillingsprosesser er krevende. For ansvarlig departement medfører dette merarbeid i forbindelse reformer. Det medfører også høyere risiko for dårligere tjenester og mangelfull oppgaveutførelse, både i gjennomføringsfasen og en periode i etterkant, til organisering og rolle- og ansvarsdeling har satt seg. Det gjør det nødvendig med økt oppmerksomhet og tettere oppfølging enn det departementet ellers kanskje ville hatt. Både Finland og Danmark hadde månedlige møter på ledelsesnivå med sine underliggende virksomheter. Sverige

⁸ [Difi-rapport 2012:6 Lokalisering av statlige arbeidsplasser - en kartlegging \(PDF\)](#)

er i en litt annen posisjon, både fordi de har en annen konstitusjonell modell og fordi de virksomhetene deres har styrer, men også her gjennomføres månedlige møter på «tjenestemannsnivå».

Når det gjelder de omdannede virksomhetene er inntrykket at det tar tid både å tilpasse seg ny rolle og nye oppgaver. I Finland hadde de to sammenslåtte virksomhetene Trafikverket og Trafi (Trafiksäkerhetsverket) hatt tre-fire organisasjonskart siden etableringen i 2009-2010. For dem har den interne organiseringen vært en skrittvis prosess som også må ses i sammenheng med endringer i oppgavestruktur og kompetansestruktur.

Både Trafi (Finland) og Trafikstyrelsen (Danmark) understreker at nødvendige, beslutninger bør gjennomføres raskt og ryddig. I Finland vises det bl.a. til beslutningen om å flytte arbeidsplasser ut av Helsinki. Trafi besluttet med en gang at alle som ikke ville flytte, måtte finne noe annet å gjøre. Selv om dette ble en kostbar beslutning, gjorde den at virksomheten kunne konsentrere seg om å gå videre og tilsette lokale medarbeidere på det nye stedet. Den andre virksomheten, Trafikverket, lovet tidlig at ingen skulle sies opp, og strever fortsatt med å oppfylle kravet om utflytting. I Danmark medførte fusjonen et krav om innsparing særlig innenfor administrative funksjoner. Trafikstyrelsen valgte også å gjennomføre de mest upopulære grepene – som oppsigelse av medarbeidere – så raskt som mulig.

7 Råd med på veien

I dette kapittelet følger en utdyping av og noen råd knyttet til spesielle forhold det kan være lurt å ha særlig oppmerksomhet på i forbindelse med større omstillinger.

Organisatoriske reformer krever grundig forarbeid og tett oppfølging

Grundige samfunnsøkonomiske analyser er et viktig virkemiddel for å sikre et så godt beslutningsgrunnlag som mulig forut for vedtak om reformer eller større organisatoriske endringer i forvaltningen. Det følger av Utredningsinstruksen at det alltid skal gjennomføres slike analyser forut for politiske vedtak om store organisatoriske endringer. Tett oppfølging og evaluering etter at reformen er gjennomført er i tillegg viktig. Det er derfor nødvendig at det settes av tilstrekkelig med ressurser, ikke bare i utrednings- og planleggingsfasen, men også i fasen etter at et eventuelt vedtak er fattet og reformevetdta om endringer er effektivert.

Evalueringer vil kunne bidra med viktig dokumentasjon av resultater og effekter, og vil samtidig danne grunnlag for mulige korrigerende tiltak for å sikre god måloppnåelse. Ansvaret for eventuelle korrigerende tiltak vil dels påhvile departementet, dels ledelsen i de aktuelle virksomhetene som har vært gjenstand for omstilling. Arbeidet krever oppmerksomhet og ressurser.

Departementet må ta høyde for at det kan bli aktuelt å foreta endringer i mål og/eller forutsetninger

Det varierer både om og i hvilken form det formuleres tydelige mål for denne typen reformer og omstillinger. For reformene i de andre nordiske landene har ofte de mest konkrete målene vært knyttet til effektivisering. Den eneste evalueringen som er ferdigstilt er evalueringen av det finske Trafikverket. Ifølge oppdragsgiver – det finske Kommunikationsministeriet – ble det i den forbindelse en utfordring at målene som ble satt i forbindelse med etableringen ikke var dekkende for de målene departementet er opptatt av i dag. Dette er ikke en enestående erfaring. Mål og innhold i slike omstillinger endres over tid – fordi sentrale forutsetninger som er lagt til grunn endres, fordi rammebetingelsene endres, fordi utilsiktede positive eller negative forhold gjør det nødvendig å revidere både mål og målstruktur mv.

Sektormål må balanseres opp mot andre samfunnspolitiske mål

Erfaringskartleggingen indikerer at det er viktig å vurdere sektormål opp mot andre samfunnspolitiske mål, særlig mål knyttet til spredt bosetting og distriktsutvikling. Svenske myndigheter peker bl.a. på at distriktspolitiske mål har gjort det vanskelig å hente ut synergier, etablere en tydelig rolle- og ansvarsdeling og bygge felles kultur. Erfaringsmessig er effektiviseringsgevinster vanskeligere å påvise, jo snevrere rammebetingelser som fastsettes. I forbindelse med reformer og omorganiseringer er det derfor viktig å drøfte om det er konflikterende mål, eventuelt også forsøke å anslå hvordan dette vil kunne påvirke sektorens måloppnåelse.

Omstillinger på virksomhetsnivå bør også få konsekvenser for overordnet departement

Alle erfaringer tyder på at reformer og større omstillinger er krevende også for ansvarlig departement. Overordnet departement bør planlegge godt og tilføre tilstrekkelig ressurser og kompetanse, legge til rette for nødvendige organisatoriske tiltak samt sørge for aktiv og god ledelse.

Det er også viktig å se reformer og omstillinger i sammenheng med annen virkemiddelbruk, inklusive regelverk, teknologi mv. Omstillinger som har «floppet» fordi regelverket står i veien for viktige grep eller fordi systemløsningene verken var planlagt eller på plass, er ikke enestående.

Ikke sett i gang for mange og store reformer på én gang

Erfaringsmessig er det lurt ikke å ha for mange reformer og større omlegginger på gang parallelt. Dette sier svenskene, som samtidig har gjennomført reformer både på regulerings-/tilsynssiden og på eier-/bestillersiden. Dette sier også finnene som parallelt med fusjonering av eksisterende virksomheter har innført ny strategi. Her kan en også vise til norske erfaringer fra andre sektorer, jf. NAV-reformen, innføringen av et nytt styringsledd i politiet parallelt med gjennomføringen av politireformen m.fl.

Vedtatte beslutninger bør gjennomføres raskt

Både finner og dansker tilrår å gjennomføre vedtatte beslutninger raskt. Utsettelse av særlig upopulære beslutninger er uheldig både for de delene av opprinnelige organisasjoner som rammes og de delene som skal være med på «det nye». Dette er også i tråd med diskusjonen som har kommet etter at 22. juli-kommisjonens rapport og dens kritikk av gjennomføringsevnen i forvaltningen. I diskusjonen har det bl.a. vært hevdet at det i for stor grad åpnes for omkamper om kontroversielle beslutninger, og at utsettelse og trenering i enkelte tilfeller mer er regelen enn unntaket.

Husk at det tar tid før gevinster kan realiseres ...

Selv om fysiske og praktiske forutsetninger for endringene kommer raskt på plass, tar det lengre tid å få på plass endringer i rutiner, arbeidsprosesser og systemløsninger – det som kanskje best karakteriseres som organisasjonskultur. Som regel må en ny organisasjonskultur være på plass og praktiske forhold fungere før gevinstene av en større reform eller omstilling kan hentes ut. Planene for en reform bør også omfatte evaluering i flere former og faser dersom dette er hensiktsmessig. Underveisevaluering for å justere kursen, prosessevaluering for å kunne overføre kunnskap til andre reformprosesser, effektevaluering noen år etter at reformen er gjennomført og effekter og gevinster kan påregnes mv.

... og at transaksjonskostnader nesten alltid undervurderes

Transaksjonskostnader er en vanskelig størrelse å beregne i forkant av en større reform. Det skyldes selvsagt at det alltid vil være usikkerhet knyttet til kostnadsestimater og til når kostnadene vil påløpe. I Sverige viser de til at de ikke i tilstrekkelig grad har fått etablert en felles organisasjonskultur på tvers av ulike fysisk struktur og transportgrener. Det bidrar til dårligere og mindre effektive tjenester – og redusert måloppnåelse. I Danmark viser de til at de ikke

ønsker å organisere Trafikstyrelsen ut fra funksjoner – fordi de tror transaksjonskostnadene vil være høyere enn gevinstene.

Det vil sannsynligvis være behov for revidering av rolle- og ansvarsdeling – mellom departement og underliggende virksomheter og mellom de ulike underliggende virksomheter – underveis

Erfaringskartleggingen viser også at det i praksis er umulig å forutse og ta høyde for alle tilsiktede og utilsiktede effekter av en større reform eller omstilling. Det gjør bl.a. at rolle- og ansvarsdelingen ikke kan hugges i stein en gang for alle. Det beste vil være å se den som en prosess som – om enn ikke løpende – bør drøftes og eventuelt endres relativt ofte i den første tiden

Nyttige veiledere og annet materiale fra Difi

Difi og SSØ ga i 2008 ut en veileder i beregning av samfunnsøkonomiske gevinster og kostnader ved omstillinger i staten, ref. kapittel 6. Blant de temaene som omfattes, er utarbeidelse av gevinstplaner, gevinstrealisering og evaluering. Veilederen er ment som et praktisk hjelpemiddel for ansatte i statlige virksomheter som er involvert i arbeidet med å utrede, planlegge og gjennomføre større organisatoriske omstillinger i staten, og vil kunne være til nytte i det pågående arbeid med reformer i samferdselssektoren. Det samme gjelder de andre dokumentene vi viser til under kapittel 6.

Referanseark for Difi

Tittel på rapport:	Erfaringskartlegging – organisering av transportinfrastruktur i Sverige, Finland
DIFIs rapportnummer:	2014:5
Forfatter(e):	Sidsel Søvik, Kristian Kjøllesdal og Oddbjørg Bakli
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	
Prosjektnummer:	14/00290
Prosjektnavn:	Transportreformen - Modernisering av transportsektoren
Prosjektleder:	Sidsel Søvik tom. april 2014 Oddbjørg Bakli fom. mai 2014
Prosjektansvarlig avdeling:	LEO
Oppdragsgiver(e):	Samferdselsdepartementet
Resymé/omtale:	<p>Organisatoriske reformer krever grundig forarbeid og tett oppfølging og det kan være nødvendig å endre mål og/eller forutsetninger underveis i omstillingsprosessen. Sektormål må balanseres opp mot andre samfunnspolitiske mål, og det er viktig å ikke sette i gang for mange og store reformer samtidig. Vedtatte beslutninger bør gjennomføres raskt. Det tar tid før gevinster kan realiseres og transaksjonskostnader undervurderes nesten alltid. Omstillinger på virksomhetsnivå bør få konsekvenser for organiseringen også i overordnet departement.</p>
Emneord:	Transportinfrastruktur, organisatorisk reform, Sverige, Danmark, Finland
Totalt antall sider til trykking:	44
Dato for utgivelse:	Juni 2014
Utgiver:	DIFI Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no