



Avdeling for økonomi og ledelse

Thomas Axelsen

## Masteroppgave

# Har forvaltningsreformen i 2010 oppnådd målsettingen om en mer effektiv forvaltning av vegsektoren?

Has the 2010 administrative reform led to a more efficient public road management?

Master i offentlig ledelse og styring (MPA 120 stp)

2017

Samtykker til utlån hos høgskolebiblioteket

JA  NEI

Samtykker til tilgjengeliggjøring i digitalt arkiv Brage

JA  NEI

---

## Innhold

<b>FORORD</b> .....	<b>5</b>
<b>NORSK SAMMENDRAG</b> .....	<b>6</b>
<b>ENGELSK SAMMENDRAG (ABSTRACT)</b> .....	<b>7</b>
<b>1. BAKGRUNN FOR MASTEROPPGAVEN</b> .....	<b>8</b>
<b>2. HYPOTESER OG FORSKNINGSSPØRSMÅL</b> .....	<b>12</b>
2.1 HYPOTESE 1 – «FORVALTINGSREFORMEN HAR FØRT TIL EN MER EFFEKTIV FORVALTNING».....	14
2.2 HYPOTESE 2 - «DET ER IKKE MULIG Å MÅLE EFFEKTER AV FORVALTNINGSREFORMEN».....	16
2.3 HYPOTESE 3 – «FORVALTINGSREFORMEN HAR FØRT TIL EN MINDRE EFFEKTIV FORVALTNING».	18
<b>3. TIDLIGERE FORSKNING PÅ FORVALTINGSREFORMEN 2010</b> .....	<b>23</b>
3.1 INTERNATIONAL RESEARCH INSTITUTE OF STAVANGER (IRIS) .....	23
3.2 INTERNE EVALUERINGER AV FORVALTNINGSREFORMEN I STATENS VEGVESEN .....	24
3.3 VESTFOLD KOMMUNEREVISJON – FORVALTINGSREVISJON AV “SAMS VEGADMINISTRASJON”	26
3.4 OPPSUMMERING AV TIDLIGERE FORSKNING PÅ FORVALTNINGSREFORMEN .....	26
<b>4. VIKTIGE BEGREP</b> .....	<b>28</b>
4.1 EFFEKTIVITET – DET SENTRALE BEGREPET I MASTEROPPGAVEN.....	28
4.1.1 Måleutfordringer – effektivitet .....	30
4.1.2 Hvorfor måler jeg ikke produktivitet .....	31
4.2 MÅLING AV «EFFEKTIVITET» I MASTEROPPGAVEN .....	32
4.3 SAMS VEGADMINISTRASJON .....	32
4.4 EFFEKTIVITET – DEFINISJON I OPPGAVEN .....	34
<b>5. METODE OG FORSKNINGSDESIGN</b> .....	<b>36</b>
5.1 KVALITATIV ELLER KVANTITATIV TILNÆRMING .....	36
5.2 VALIDITET OG RELIABILITET – SIKRING AV KVALITET I DATAGRUNNLAGET.....	39
5.2.1 Validitet.....	39

5.2.2	<i>Reliabilitet</i> .....	42
5.2.3	<i>Generalisering</i> .....	43
5.2.4	<i>Spørreskjema</i> .....	45
5.2.5	<i>Intervjuguide – kvalitativ undersøkelse</i> .....	46
<b>6.</b>	<b>DATAINNSAMLING</b> .....	<b>47</b>
6.1.1	<i>Datagrunnlaget for min oppgave</i> .....	49
6.2	FORSKNINGSDESIGN OG OPERASJONALISERING.....	50
6.2.1	<i>Avhengig variabel 1: Utvilking i byggherrekostnader - Statens vegvesen</i> .....	51
6.2.2	<i>Avhengig variabel 2: Utvilking i fylkeskommunenes egne kostnader til oppfølging av fylkesveger</i> .....	52
6.2.3	<i>Avhengig variabel 3: Utvilking i årsverk knyttet til byggeherreoppgaver innenfor drift- og vedlikehold i Statens vegvesen</i> .....	52
6.2.4	<i>Avhengig variabel 4: Utviklingen i fylkeskommunale årsverk knyttet til oppfølging av veger</i> 52	
4.3.5	<i>Avhengig variabel 5: Utviklingen i veglengder 2009 til 2015</i> .....	53
<b>7.</b>	<b>EMPIRI – HVA SIER MINE DATA?</b> .....	<b>54</b>
7.1	RESYME AV INTERVJU MED AVDELINGSDirektør I STATENS VEGVESEN, VEGAVDELING I X-FYLKESKOMMUNE .....	54
7.2	RESYME AV INTEVJU MED SAMFERDSELSSJEF I X-FYLKESKOMMUNE .....	58
7.3	RESYME AV INTERVJU MED AVDELINGSDirektør I STATENS VEGVESEN I Y-FYLKESKOMMUNE	61
7.4	RESYME AV INTERVJU MED SAMFERDSELSSJEF I Y-FYLKESKOMMUNE .....	65
7.5	RESYME AV INTERVJU MED AVDELINGSDirektør I STATENS VEGVESEN I Z-FYLKESKOMMUNE	67
7.6	RESYME AV INTERVJU MED SAMFERDSELSSJEF I Z-FYLKESKOMMUNE.....	70
7.7	OPPSUMMERING AV HOVEDFUNN I INTERVJUENE.....	73
7.7.1	<i>Situasjonen før reformen</i> .....	75
7.7.2	<i>Situasjonen etter innføring av reformen</i> .....	75

---

7.7.3	Oppsummering av effekter.....	76
7.8	UTVIKLING I BYGGHERREKOSTNADER - STATENS VEGVESEN .....	77
7.9	UTVIKLING I FYLKESKOMMUNENES EGNE KOSTNADER TIL OPPFØLGNING AV FYLKESVEGER	79
7.10	UTVIKLING I ÅRSVERK KNYTTET TIL BYGGEHREOPPGAVER INNENFOR DRIFT- OG VEDLIKEHOLD I STATENS VEGVESEN. ....	80
7.11	UTVIKLINGEN I FYLKESKOMMUNALE ÅRSVERK KNYTTET TIL OPPFØLGNING AV VEGER...	81
7.12	UTVIKLINGEN I VEGLENGDER 2009 TIL 2015. ....	82
<b>8.</b>	<b>ALYSER OG DRØFTINGER.....</b>	<b>84</b>
8.1	HYPOTESE 1 – «FORVALTNINGSREFORMEN HAR FØRT TIL EN MER EFFEKTIV FORVALTNING»	85
8.2	HYPOTESE 2 - «DET ER IKKE MULIG Å MÅLE EFFEKTER AV FORVALTNINGSREFORMEN».....	86
8.3	HYPOTESE 3 – «FORVALTNINGSREFORMEN HAR FØRT TIL EN MINDRE EFFEKTIV FORVALTNING».	88
<b>9.</b>	<b>KONKLUSJONER.....</b>	<b>91</b>
<b>10.</b>	<b>LITTERATURLISTE .....</b>	<b>93</b>
<b>11.</b>	<b>VEDLEGG .....</b>	<b>96</b>

---

## Forord

Denne masteroppgaven inngår i studiet Master i offentlig ledelse og styring (MPA - 120 stp.)

Jeg har i hele mitt yrkesaktive liv jobbet med økonomi- og virksomhetsstyring i offentlig sektor og har mange ganger undret meg over prioriteringer, ressursbruk og stadige reformer. Fra 2009 har jeg vært ansatt i Statens vegvesen, Region sør og har til daglig ansvar for økonomi- og virksomhetsstyring. En studie av forvaltningsreformen og vegområdet er derfor interessant både i student- og jobbsammenheng.

Bakgrunnen for oppgaven/tematikken er at jeg har undret meg over de mange reformene som har vært gjennomført i vegsektoren i Norge etter år 2000. Sist men ikke minst har jeg ikke funnet at det er andre som har studert «mitt» tema om «*en mer effektiv forvaltning*» i relasjon til «Forvaltningsreformen 2010». Det har gjort dette til en spennende oppgave.

Jeg har i min masteroppgave valgt problemstillingen

**«Har forvaltningsreformen 2010 ført til en mer effektiv offentlig forvaltning av vegområdet?»**

Innhold, vurderinger og konklusjoner står for egen regning. Jeg vil takke intervjuobjektene og bidragsyterne i de undersøkte fylkeskommunene og Statens vegvesen – ikke minst ved at de alle stilte opp med sine erfaringer.

En særlig stor takk rettes til min veileder førsteamanuensis Hans Christian Høyen for nyttige innspill, kommentarer og diskusjoner – særlig i innspurten da det periodevis røynt litt på.

## Norsk sammendrag

Denne oppgaven er en kvalitativ studie av administrative/økonomiske effekter av «Forvaltningsreformen 2010» innenfor vegområdet i Norge. Oppgaven tar for seg tre fylkeskommuner og tre vegavdelinger i Statens vegvesen, og hensikten er å forsøke å avdekke hvorvidt forvaltningsreformen 2010 har ført til en mer effektiv forvaltning av vegområdet.

Med utgangspunkt i yrkesvalg, interesse og relevant litteratur har jeg ønsket å se på ett av denne reformens mål om «en mer effektiv offentlig forvaltning». Jeg har opplevd dette som en god plattform for å undersøke det jeg opplever som et spennende område å studere.

Jeg mener masteroppgaven har undersøkt forhold som ikke tidligere er evaluert i vegsektoren, og at oppgaven bidrar til en bredere evaluering av forvaltningsreformen. Oppgavens teoretiske rammeverk har vært et viktig hjelpemiddel i arbeidet med analysen av datagrunnlaget. For å besvare problemstillingen har jeg benyttet kvalitativt dybdeintervju som datainnsamlingsform. I tillegg er mine respondenters utsagn og innspill avstemt mot utviklingen i «harde data» slik som endret ressursbruk, endringer i bemanning etc.

Jeg håper min bruk av teori og metodiske tilnærming har fått frem de forholdene som bidrar til å avdekke forventningene om reformens mål om en «mer effektiv forvaltning».

Datautvalget består av tre fylkeskommuner og tilhørende vegavdelinger i Statens vegvesen. Samlet er det seks respondenter, tre fra hver organisasjon. Respondentene har og har hatt en sentral rolle i samarbeidet mellom fylkeskommunen og Statens vegvesen, alle er ledere og ansvarlig for styringsdialogen mellom de to organisasjonene. Datagrunnlaget kunne med fordel vært større, og har gjort at jeg er forsiktig med å foreta en generalisering av mine funn til å gjelde alle fylkeskommunene/ hele Statens vegvesen.

Tolkninger og funn i oppgaven baserer seg derfor på et relativt begrenset datagrunnlag. Av hensyn til formelle krav knyttet til oppgavens omfang, begrenset tid og kapasitet har det ikke vært mulig for meg å foreta en mer omfattende datainnsamling. Funnene i min studie må derfor tolkes med varsomhet, likevel tror jeg oppgaven kan inngå i en bredere evaluering av de samlede forventningene i Forvaltningsreformen 2010, og de mål reformen hadde knyttet til vegsektoren.

---

## Engelsk sammendrag (abstract)

This assignment is a qualitative study of the administrative / economic impact of the "Administration Reform 2010" in the road area in Norway. The task involves three county municipalities and three road departments in the Norwegian Public Roads Administration, and the purpose is to try to find out whether the 2010 reform reform has led to more efficient road management.

Based on career choices, my interest and relevant literature, I have wanted to look at one of this reform's goal of "a more efficient public administration". I think this as a good platform to investigate what I experience as an exciting area to study.

I think the Master's thesis has examined issues that have not previously been evaluated in the road sector, and that the task contributes to a broader evaluation of the management reform. The theoretical framework of the assignment has been an important tool in the analysis of the data. To answer the problem, I have used qualitative depth interviews as data acquisition. In addition, my respondents' statements and inputs are tuned to the development of "hard data" such as changed resource usage, changes in crew etc.

I hope my use of theory and methodological approach has revealed the conditions that help reveal the expectations of the reform's goal of a "more efficient management".

The data committee consists of three county municipalities and associated road departments in the Norwegian Public Roads Administration. Overall, there are six respondents, three from each organization. Respondents have and have played a central role in the cooperation between the county municipality and the State Road Administration, all of which are leaders and responsible for the management dialogue between the two organizations. The data could have been greater and I have taken care of generalizing my findings to apply to all county municipalities / the entire Norwegian Public Roads Administration.

Interpretations and findings in the assignment are based on a relatively limited data. For The sake Of formal requirements related to the scope of the assignment, limited time and capacity, it has not been possible for me to undertake a more comprehensive data collection. My findings in must therefore be interpreted with caution, yet I believe that the task may be part of a broader evaluation of the overall expectations of the 2010 Government Reform and the goals the reform had attached to road management in Norway.

# 1. Bakgrunn for masteroppgaven

Gjennom masterstudiet ved Høgskolen i Innlandet har reformer, reformteori og ulike effekter vært sentrale tema. Masteroppgaven er skrevet innenfor tematikken *effekter ved organisering av offentlig sektor*.

Samferdsel generelt og veger spesielt er et sentralt politikkområde i Norge og sektoren disponerer store ressurser over offentlige budsjetter. Innenfor vegsektoren har det etter år 2000 skjedd en rekke reformer/reformlignende endringer. Reformene/endringene har påvirket flere forvaltningsnivå og dermed det offentlige tjenestetilbudet og utførelsen av tjenestetilbudet i hele landet. De fem reformene/reformlignende tiltakene er;

- **Utskillelse av Mesta AS fra Statens vegvesen i 2002**
  - Der Vegvesenets produksjonsavdeling ble skilt ut som eget aksjeselskap, Mesta AS (Samferdselsdepartementet, 2002)
- **Regionalisering av Statens vegvesen i 2003**
  - Etablering av 5 nye regioner i Statens vegvesen (Øst, Sør, Vest, Midt og Nord) med til sammen 30 distrikt.
- **Etablering av tre OPS prosjekter for bygging og drift av veg.**
  - «Ny ordning» innenfor bygging og drift av veg.  
(Samferdselsdepartementet, 2000) (Samferdselsdepartementet, 2001)  
(Samferdselsdepartementet, 2004)
- **Forvaltningsreformen i 2010** (Samferdselsdepartementet, 2006)
  - Reformen omfattet flere politikkområder og departementer. I denne masteroppgaven er det overføringen av ansvar/myndighet for 17.000 km «Øvrige riksveger» fra Statens vegvesen til fylkeskommunene som er det interessante.
- **Etableringen av Nye Veier AS i 2016** (Samferdselsdepartementet, 2014)
  - Selskapet skal gjennomføre planlegging, utbygging og drift av egne riksvegstreknings ved at en rekke prosjekter tas ut at Statens vegvesens portefølje og overføres Nye Veier AS.

Det er særlig «Forvaltningsreformen 2010» og de økonomiske effekter av denne jeg undres over – og som jeg har ønsket å studere nærmere. «Forvaltningsreformen 2010» ble



---

opprinnelig initiert av regjeringen Stoltenberg II, høsten 2006. Reformen tok utgangspunkt i «St.meld. nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*». Reformen hadde som utgangspunkt at det fortsatt skulle være tre direkte folkevalgte forvaltningsnivåer i Norge, men at det regionale nivået skulle fornyes og styrkes.

I stortingsmeldingen ble det foreslått nye oppgaver til et nytt folkevalgt regionalt nivå, men Stortinget fant ikke grunnlag for å foreslå endringer i fylkesinndelingen. Regionreformen, slik den opprinnelig ble foreslått, ble ikke gjennomført. Stortinget behandlet meldingen 10. mai 2007 og sluttet seg i all hovedsak til daværende regjeringens forslag om oppgaver som var ment å overføres til regionene, *i stedet ble overført til fylkeskommunene*, jf. [Innst. S. nr. 166 \(2006-2007\)](#).

Forvaltningsreformen ble gjennomført med virkning fra 1. januar 2010. I

Storingsproposisjonen fremkommer det at reformen skulle bidra til å realisere følgende mål (Kommunal og moderniseringsdepartementet, 2006-2007):

- «*Forsterket folkestyre og demokrati på lokalt og regionalt nivå gjennom desentralisering av makt og myndighet og klar ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene*».
- «*Verdiskaping og sysselsetting basert på lokale og regionale fortrinn og forutsetninger til beste for innbyggere og næringsliv, som sikrer det framtidige grunnlaget for velferden i samfunnet*».
- «*En mer samordnet og **effektiv offentlig forvaltning** ved at ulike sektorer ses i sammenheng innenfor den enkelte region*».
- «*Effektiv ivaretagelse av nasjonale mål som for eksempel likeverdige tjenestetilbud og rettsikkerhet for den enkelte*».

Reformen medførte at en rekke oppgaver og ansvar ble overført fra staten til fylkeskommunene. Noen oppgaver var nye for fylkeskommunene, mens det innenfor andre forvaltningsområder/sektorer så ble fylkeskommunens oppgaver utvidet. Oppgavene reformen omfattet var relatert til;

- Samferdsel,
- Regional planlegging,
- Næringsutvikling,
- Forskning og utvikling,

- Kultur, miljøvern, landbruk og marin sektor.

Forvaltningsreformen 2010 skulle være et svar på utfordringene som fylkeskommunene hadde knyttet til legitimitet, handlekraft og rollen som regional utviklingsaktør. Overførte oppgaver skulle i sum styrke fylkeskommunene som regionalpolitiske utviklingsaktører og være drivkraften i å utnytte lokale og regionale fortrinn.

Bakgrunnen for hvorfor jeg vil se nærmere på forvaltningsreformen 2010, ligger først og fremst i min bakgrunn og yrkesvalg. Jeg har «alltid» jobbet med økonomi, styring og ressursutnyttelse i offentlig sektor – og har et ønske om å undersøke om det er mulig å se økonomiske effekter av Forvaltningsreformen 2010. Min problemstillingen for masteroppgaven er;

**«Har forvaltningsreformen 2010 ført til en mer effektiv offentlig forvaltning av vegområdet»?**

Reformen ble gjennomført i 2010 – hvordan har det gått? Målet er å avdekke hvilke administrative/økonomiske konsekvenser overføringen av vegeierskapet fra staten til fylkeskommunene har medført. Jeg er interessert i og nysgjerrig på å se om det er mulig å finne ut hvilke effekter/virkninger reformen har medført når det gjelder målet om «*en mer effektiv offentlig forvaltning*».

Er det slik at «*en mer effektiv forvaltning*» i økonomisk sammenheng er et reelt mål? Eller er det «bare honnørord» uten innhold? Er det i det hele tatt mulig å undersøke økonomiske effekter av forvaltningsreformen? Problemstillingen er kompleks og måling av effekter er utfordrende - det er mange faktorer som *kan* påvirke resultatet.

Jeg ønsker også å koble min masteroppgave til viktigheten av god styring av og i offentlig sektor. I en rekke fag i masterstudiet har reformer og styringen av disse vært sentrale tema. I implementeringsfasen oppstår det en rekke utfordringer som er belyst i både instrumentell- og institusjonell teori. Man støter også på en rekke kulturelle utfordringer som ledelsen må håndtere. Reformen er vanskelig å styre – og styring er viktig.

Det er gjennomført mye forskning på offentlige reformer og det finnes mye teori knyttet til samme emne. Blant annet er studier av effekter en krevende øvelse. I *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (Christensen, Lægread, Roness, & Røvik, 2009) hevder man at det i studier

av reformers effekter ofte stilles overfor et evalueringsparadoks der «*Et hovedbilde er at effekter ofte blir forutsatt, forventet eller lovet, men de er sjelden godt dokumentert gjennom systematiske studier*» (Christensen, et al., 2009, s. 173). Man prioriterer ikke nok ressurser for å undersøke oppnådde effekter. Samtidig er det store utfordringer knyttet til slike evalueringer eller resultatmålinger – man må være oppmerksom på hvilke brukergrupper og resultatene måles for. I masteroppgaven har det vært naturlig å ta utgangspunkt i denne forskningen og teoriutvikling knyttet til instrumentell- og institusjonell teori, samt kritikken av disse.

Jeg mener det er naturlig at min studie begynner med utvikling av tre hypoteser for hva det er sannsynlig å finne i min studie av effekter i forvaltningsreformen 2010. Målet er ikke å foreta en tradisjonell positivistisk hypotesetesting. Hypotesene vil bli brukt som analytiske siktlinjer i den empiriske studien.

## 2. Hypoteser og forskningsspørsmål

Innenfor vegområdet mener jeg forvaltningsreformen 2010 kan sees som en endring av en formell organisasjon. Statens vegvesens ansvar for og oppgaver utført på det som tidligere het «øvrige riksveger», ble ved forvaltningsreformen 2010 overført til fylkeskommunene.

Mitt utgangspunkt for masteroppgaven er instrumentell og institusjonell organisasjonsteori og forskning knyttet til reformer av offentlige organisasjoner. Mitt utgangspunkt er «Organisasjonsteori for offentlig sektor» (Christensen, et al., 2009) der det skilles mellom reformer og endringer i organisasjoner.

*«Med reformer menes aktive og bevisste forsøk fra politiske og administrative aktører på å endre strukturelle eller kulturelle trekk ved organisasjoner, mens endringer er det som faktisk skjer med slike trekk.»* Christensen, et al. (2009, s. 149)

Endringer i organisasjoner kan skje «kontinuerlig» og behøver ikke komme som en konsekvens av en reform. En reform vil nødvendigvis heller ikke medføre til reell endring. Forvaltningsreformen 2010 medførte aktive og bevisste forsøk på å endre strukturelle trekk – ved at ansvaret for oppgavene ble overført fra staten til fylkeskommunene. I en teoretisk sammenheng, mener jeg Stortingets vedtak i sak *S. nr. 166 (2006-2007)* faktisk er å anse som en reform innenfor vegsektoren.

Forskerne March og Olsen (Christensen, et al., 2009, s. kappittel 8) hevder organisasjonsutforming **har** betydning. De har studert det som kalles «den indre logikk» - som er sammenhengen mellom «effekter, læring og implikasjoner». Der «læringscyklusen» er at effekter av offentlige tiltak etterfølges av læring og tilbakeføring og at det i denne læringen/tilbakeføringen oppstår implikasjoner (utfordringer) ved tiltakene. Implikasjonene/utfordringene gjør at man i varierende grad faktisk klarer å nyttiggjøre seg det man har lært.

I studier av organisasjonsatferd i offentlig sektor er det en klassisk retning, også kalt instrumentell tilnærming, som vektlegger at det **er en tett kobling** mellom fenomenene effekter, læring og implikasjoner. Der offentlige organisasjoner er «redskaper eller instrumenter» for å oppnå visse mål. Motsatsen er en institusjonell tilnærming der det er en mer løs kobling mellom effekter, læring og implikasjoner. Jeg har valgt å knytte disse to perspektivene til hypoteser eller det jeg velger å kalle **teoretiske siktelinjer**. Begrepet

teoretiske siktelinjer er hentet i arbeidene «Den daglige forvaltningspolitikken» (Høyer, 2005) og «Organisasjonsteori for offentlig sektor» (Christensen, et al., 2009, s. 173).

Mine teoretiske utledninger for hypotesene/teoretiske siktelinjene følger i kapittel 2.1. til 2.3.

For å utlede problemstilling og utvikle hypoteser har jeg tatt utgangspunkt i Hood, Hesse og Peters modell (2003) for ni ulike typer av effekter, slik dette er gjengitt i (Christensen, et al., 2009)

Sideeffekter	Effekt på hovedmålet		
	Positive	Ingen	Negative
Ingen	1 Forventet resultat	4 Ingen resultat	7 Negative resultater
Positive	2 Forventet resultat med bonus	5 Ingen forventede resultater, men bonus	8 Negative resultater med bonus
Negative	3 Forventet resultat med risiko	6 Ingen forventede resultater, og risiko	9 Negative resultater med risiko

Hentet i Christensen (2013) side 176.

Kilde: Hesse, Hood og Peters (2003)

Modell 1 tar for seg både hovedmål og sideeffekter og har ni ulike utfall.

Forvaltningsreformen 2010 hadde fire forskjellige hovedmål som er gjengitt på side 9.

Ettersom en masteravhandling tross alt er en begrenset akademisk studie, har jeg i samråd med veileder vurdert det som for omfattende å se på alle reformens fire mål.

Med utgangspunkt i modellen til Hesse, Hood og Peters har jeg valgt min problemstilling som **hovedmålet** «...en mer effektiv offentlig forvaltning av vegområdet» der jeg forsøker å avdekke hvilke økonomiske konsekvenser overføringen av vegeierskapet fra staten til fylkeskommunene har medført. Jeg har endt opp med å se på tre anonymiserte fylkeskommuner med tilsvarende avdelinger/region i Statens vegvesen.

Jeg har dermed definert de øvrige reformmålene som sideeffekter, og har valgt ikke å vurdere/evaluere «forsterket folkestyre og demokrati», «verdiskaping og sysselsetting» eller

«likeverdige tjenestetilbud og rettssikkerhet for den enkelte» i min masteroppgave. Hesse, Hood og Peters modell brukes dermed ikke fullt ut. Mer om dette i kapittel 2.1 til 2.3

Med utgangspunkt i min problemstilling, bruk at Hood, Hesse og Peters modell og tidligere evalueringer av forvaltningsreformen – har jeg formulert tre hypoteser eller det **jeg vil kalle teoretiske siktelinjer**, som jeg ønsker å undersøke. Hypotesene er underbygget og knyttet opp til de teorier som ligger til grunn for masteroppgaven, og som er gjengitt i kapitlene 2.1 til 2.3.

## 2.1 Hypotese 1 – «forvaltningsreformen har ført til en mer effektiv forvaltning»

Hypotese 1 tar utgangspunkt i «utfall 1» i Hood, Hesse og Peters modell – og en av effektene er at det forventes at reformen **vil gi en mer effektiv forvaltning** av vegområdet. En mer effektiv offentlig forvaltning er ett av forvaltningsreformens fire hovedmål.

Det er sentralt i instrumentell teori og tilnærming til offentlige reformer, at vedtatte reformer gir ønskede effekter. I instrumentell teori er det en underliggende forventning om at reformen gir en ønsket effekt. Teorien bygger også på at offentlige organisasjoner, slik som fylkeskommunene og Statens vegvesen, er «ulike redskaper eller instrumenter» og disse instrumentene (organisasjonene) er forventet å «handle formålsrasjonelt» for å løse viktige samfunnsoppgaver.

En endring i oppgaveorganisering vil med en instrumentell tilnærming forventes å gi en ønsket effekt. Et grunnleggende premiss for å sette opp hypotesen om at en reform vil ha ønskede effekter er at organisasjonen og organisasjonsmedlemmene er rasjonelle aktører som har klare mål og god oversikt over sammenhengen mellom mål og midler/tiltak. Både organisasjonen og dets medlemmer vurderer hvordan oppgaver skal utføres og løses – gitt overordnet myndighets forventinger om mål og rammer.

Resultatene oppnås gjennom valg og prioriteringer basert på tilgjengelige ressurser, ulike løsninger og risiko – og organisasjonen får «arbeidsro» så lenge de fastsatte målene nås (Christensen, et al., 2009).

Instrumentell teori gir også grunnlag til å forvente at organisasjonsstrukturen i offentlige organisasjoner påvirkes og er «*utformet på grunnlag av mål- middelvurderinger*» som

---

organisasjonen stilles overfor. Dette påvirker igjen organisasjonsmedlemmenes «*handlemåte ved utføring av oppgavene*». Instrumentell teori hevder at «*det formålsrasjonelle kan altså berøre både virkningene av organisasjonsstrukturen og prosessen som denne bestemmes og utformes gjennom*» (Christensen, et al., 2009, s. 33)

Ut ifra et instrumentelt perspektiv er de strukturelle trekkene ved reformarbeidet viktig. Medlemmers adferd og dermed organisasjonenes resultater kan påvirkes ved reformarbeidet. Det er forventet at endring i strukturer, prosesser eller personalmessige endringer – vil gi endrede (og helst forbedret) resultat. Ut ifra det instrumentelle perspektivet er det forventet at det i reformarbeidet er «*tett kobling mellom visjoner, målprogrammer, vedtak, organisasjonsutforming, iverksetting og effekter*» (Christensen, et al., 2009, s. 173). Det andre premisset er dermed at lederskapet har kontroll med beslutningsprosessen og gjennomføringen, slik at reformene blir vedtatt og gjennomført slik lederskapet ønsker. Jeg mener hypotesen om en «**mer effektiv forvaltning**» er utledet av instrumentell teori.

I teorien er det også helt sentralt at det gjøres *effektmålinger* for å se om tiltaket/reformen virker etter intensjonen, ikke minst for å peke på eventuelle svakheter som kan rettes på. Det er det masteroppgaven vil forsøke å måle.

Christensen (2009) hevder at det er to effektbegrep som er helt sentrale i det instrumentelle perspektivet, oppgaven tar utgangspunkt i *det smale effektbegrepet* (s.175) som er rettet mot intenderte eller ønskede effekter. Her er formåls- eller kostnadseffektivitet helt sentralt.

Formåls- eller nyttekostandseffektivitet er i norsk sammenheng nært knyttet til New Public Management, og kommer særlig til uttrykk gjennom innføring av mål- og resultatstyring i offentlig sektor. Praktisk talt uavhengig av hvilke politiske parti som har sittet i regjering i perioden etter 1980, så har mål- og resultatstyring vært sentralt i offentlig sektor. Selv om NPM har mistet noe av glansen som ledelsesprinsipp i offentlig sektor, benyttes ordene effektivitet og effektivisering fortsatt som viktige begrep i de fleste offentlige utredninger (Christensen, et al., 2009, s. 177).

Videre hevdes det også at kostnadseffektivitet av det offentlige tiltaket får hovedfokuset i et instrumentelt perspektiv. «*Man måler effekter på modellens egne premisser. Lever man opp til de intensjonene og ønskene som det var forutsatt at reformen skulle oppfylle?*» (Christensen, et al., 2009, s. 175).

Basert på denne hypotesen og teoriene bak er det en klar forventning om at de gjennomførte oppgaveendringer, overføring av makt, myndighet og budsjettansvar - vil medføre en mer effektiv forvaltning av vegområdet. Altså at den samlede ressursbruken til forvaltningen av veg vil bli redusert når ansvaret tillegges fylkeskommunene. En klar utfordring knyttet til å ta ut effekter, er blant annet knyttet til ulikhetene som ligger i institusjonenes kultur og normer og ledelsens evner og vilje til å gjennomføre reformen i tråd med intensjonene. Det siste handler kanskje mest om styrings- og ledelses utfordringer.

## 2.2 Hypotese 2 - «det er ikke mulig å måle effekter av forvaltningsreformen»

Hypotese 2 er utledet av utfall 4 i Hood, Hesse og Peters modell, slik den er gjengitt i kapittel 2, side 13. Hypotesen forventer ikke at forvaltningsreformen har ført til en mer eller mindre effektiv forvaltning av vegområdet. Hypotesen er nøytral med hensyn til effektivitetsgevinster og det ikke mulig å påvise positive eller negative effekter til knyttet til effektivitet i vegforvaltningen.

Man kan si at hypotesen er en kritikk av instrumentell teori, og særlig til evalueringer og effektmåling av reformer. Kritikere hevder at evalueringer og effektmålinger kan brukes som politisk ammunisjon i en maktkamp mellom ulike aktører. At informasjon er lite nøytral og er avhengig av de ulike oppfatninger som finnes av *hvilken* kunnskap som er viktig og pålitelig. (Christensen, et al., 2009, s. 174) hevder det avgjøres av hvilke interesser, verdier og tillitsforhold det er mellom partene.

En rekke studier av reformer har vist at ledelsen hverken har god klarhet i mål eller middelsammenhenger eller har makt og kontroll til å gjennomføre reformen fullt ut etter intensjonene. Disse problemene kan skyldes ulike interesser og kamp mellom ulike aktører og koalisjoner av aktører innenfor organisasjonsapparatet eller i omgivelsene. Alternativt kan problemene skyldes at det strider mot organisasjonens/omgivelsenes normer og verdier, historie og identitet. Dette kan for eksempel illustreres ved at Statens vegvesen gjennom mange år har bygget en kultur basert på høy faglig integritet, der trafikksikkerhet og høy



---

kvalitet<sup>1</sup> hevdes å være de viktigste målene. Fremfor det som hevdes å være fylkeskommunenes ønske om enklere løsninger, fleksibilitet og mer veg for pengene.

Hypotesen om «ingen målbare effekter» er i stor grad knyttet til institusjonalisme. Særlig NY-institusjonalismen legger vekt på at organisasjoner utvikler seg over tid, og til dels nesten «gror». Videre hevdes det at det er de uformelle sidene ved organisasjonen som er viktige, og at organisasjoner tilfredsstillende mange behov hos sine medlemmer – kort sagt, at organisasjoner er svært komplekse fenomener og derfor vanskelige å styre og lede på en målrettet måte. Denne teorien er utviklet både i USA og Europa og har et flerdisiplinært grunnlag. En sentral representant for teorien bak ny-institusjonalisme er den norske statsviteren Johan P. Olsen.

Ved å vurdere organisasjoner i et instrumentelt perspektiv, legges det vekt på de formelle strukturer og man forutsetter at organisasjonen og dens medlemmer handler formålsrasjonelt. I den instrumentelle organisasjonsteorien mener man at organisasjonene i større grad formes og utvikles av sine omgivelser og av de interne uformelle normer og verdier som man finner i organisasjonen. Dette beskrives godt av Jan Moren i hans doktoravhandling ved Karlstad Universitet om offentlige reformer:

*«Blikket flyttes vekk fra formelle strukturer og over på den atferd som faktisk utspiller seg hos individer og grupper i organisasjonen. De sentrale drivkrefter bak organisatorisk atferd er ikke å finne i formelle strukturer og målsettinger på toppen, men i den enkeltes deltagelse, mål og behov.» (Moren, 2011).*

Offentlige organisasjoner befinner seg i omgivelser som er sterkt preget av normer og regler for hvordan de skal være utformet og hvordan de bør fungere. Organisasjoner blir ofte utsatt for såkalte rasjonaliserte myter, dette er (ofte ikke dokumenterte) vitenskapelige argumentasjoner for hvordan man best oppnår bestemte organisatoriske mål. Disse målene kan for eksempel være knyttet til effektivitet og god styring. Denne tilnærmingen står i kontrast til den amerikanske organisasjonsteoretikeren Karl Weick, som mener at organisasjoner er løst koblet fra formelles strukturer og myter. Organisasjoner vil endre seg

---

<sup>1</sup> Statens vegvesen har utarbeidet en rekke normaler, håndbøker, veiledninger og prosedyrer for hvordan ulike tiltak skal løses og håndteres. Internt i vegvesenet sees håndbøkene på som klare anbefalinger for hvordan man skal lage/utforme/gjennomføre tiltak på veg og avvik fra disse «sitter langt inne».

etter krav fra omgivelsene, men bare i den formelle strukturen - for egentlig gjør organisasjonen det samme som før (Christensen, et al., 2009)

En sentral utfordring i masteroppgaven, som denne hypotesen og teoriene bak hevder, er at det er vanskelig å «bekrefte» eller «falsifisere» at forvaltningsreformen faktisk har en effektiviseringseffekt. I tillegg til at det er vedtatt og gjennomførte oppgaveendringer, overføring av makt, myndighet og budsjettansvar, er det så mange andre forhold som er med og påvirker ressursbruken. Dette kan være endringer i arbeidsprosesser, manglende kompetanse, generelle nedskjæringer eller nytt lovverk som gjør at effekter enten ikke er mulig å påvise eller kan isoleres til å med stor sannsynlig sies å være knyttet til forvaltningsreformen alene.

### 2.3 Hypotese 3 – «forvaltningsreformen har ført til en mindre effektiv forvaltning».

Tredje hypotese har en negativ forventning til effektene av reformen. Det forventes at reformen har ført til en mindre effektiv offentlig forvaltning av vegområdet. Hypotesen søker å avdekke at forvaltningsreformen faktisk ikke er «vellykket» i et effektivitets perspektiv – og at det forventes at dette kan dokumenteres ved at særlig de administrative kostnadene har økt.

Denne hypotesen er således en kritikk av både instrumentell og institusjonell teori. Det kan hevdes at reformen ikke virker. Det er *for mange* og også *andre faktorer* enn de forskeren mener har betydning som påvirker ressursbruk. Blant annet kan enkelteffekter være vanskelig å måle eller reformens gode intensjoner forvirrer. Det kan også skyldes at selve implementeringen ikke er vellykket eller at det ikke er tatt tilstrekkelige hensyn til organisasjonskulturer.

I implementeringsprosesser fokuserer man i liten grad på den institusjonaliserte organisasjonen. Johan P. Olsen har i samarbeid med Nils Brunsson sett på hvorfor det er så vanskelig å gjennomføre reformer. De fant at når en eksisterende organisasjon allerede har veletablerte rutiner, så blir det vanskelig å gjennomføre endringer. En forutsetning for å få gjennomslag for en reform, er at den inneholder en løsning på et problem i organisasjonen. «Reformer er lettere å initiere, enn å beslutte, og lettere å beslutte enn å gjennomføre» (Eriksson-Zetterquist, Kalling, Styhre, & Woll, 2012, s. 258).

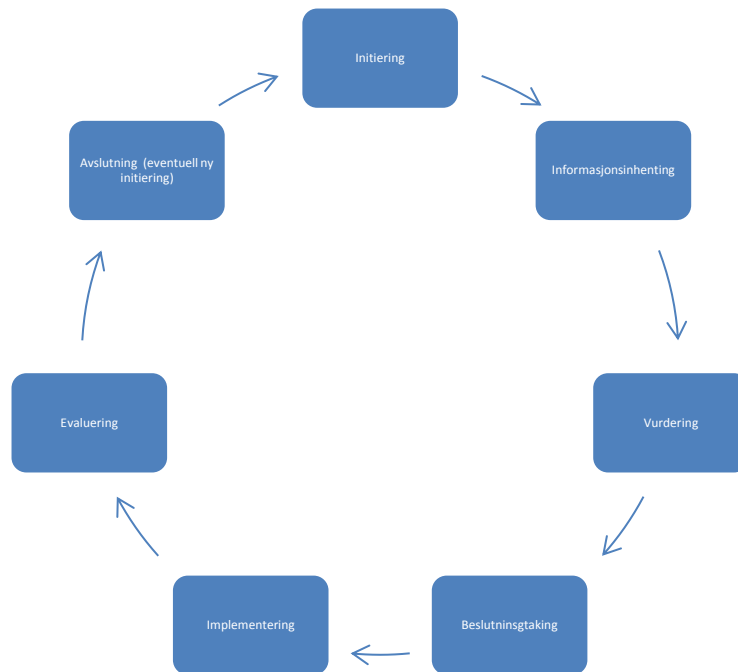
---

Organisasjonskulturen en finner i politisk-administrative kulturer kjennetegnes ved at man må balansere mellom:

- Lojalitet versus nøytralitet. Offentlig forvaltning skal være lojale overfor den til enhver tid sittende politiske ledelse, men samtidig være partipolitisk nøytral
- Lojalitet versus faglige normer. Forvaltningen skal være politisk lojal, men fatte avgjørelser på et solid faglig grunnlag.
- Profesjonelle verdier versus fakta premisser. Forvaltningen skal ha normativ verdimeslig forankring, men også fakta og kunnskap (Christensen, et al., 2009, s. 64)

Den danske professor Peter Dahler-Larsen har i boken «Den Rituelle Refleksjon» (1998) hevdet at evalueringer er innsamling av data om effekter. Videre at datainnsamlingen gjøres for ritualet skyld, og de innsamlede data i realiteten brukes i liten grad. Dahler-Larsen hevder at definisjonen av evaluering er *«at bruke systematisk vidensindsamling om offentlig politik med henblik på konkrete handlingssituationer. Evaluering handler både om, hvad der er sandt om bestemte gennemførte programmer, og hvad man politisk vil med disse programmer. Evaluering adskiller sig derved fra (andre) videnskabelige aktiviteter, som typisk har som ideal at beskæftige sig med kendsgerninger alene. Men i evaluering skal man valorisere (dvs. værdisætte) – det ligger i begrebet. At der kan være en spænding mellem sandheden og viljen, mellem viden og politik, forekommer enhver evaluator indlysende»*

(Kasa, 2014) har hevdet at politikk består av syv stadier, og at *implementeringsfasen*, altså hvordan offentlig politikk iverksettes og gjennomføres - sannsynligvis er den klart mest krevende fasen.



### **Modell 2: Politikens syv stadier. (Kasa, 2014)**

Det er ofte i implementeringsfasen de store diskusjoner, uenigheter og medieoppslag kommer. Særlig skjer det når effektene uteblir, eller reformen «går galt/ikke virker» eller resultatene får store «uante» konsekvenser for organisasjoner/avdelinger/seksjoner/fagmiljø eller enkeltmennesker.

I boken «*The Public Policy Process*» (Hill, 2013) er det særlig to implementeringsperspektiv som er sentrale. «*The top-down model for study of implementation*» og «*The bottom-up alternative*». Forvaltningsreformen 2010 har klare innslag av den klassiske «Top-down» implementeringen. Der regjeringen har fått Stortingets tilslutning til å starte en prosess der oppgaver, makt og myndighet overføres fra staten til fylkeskommunene, med de fire hovedmålene gjengitt innledningsvis i oppgaven.

Reformønsket kommer fra overordnet myndighet samtidig har reformen også klare forsøk på å få til engasjement «nedenfra og opp» der fylkeskommunene blant annet skal få større ansvar for regional utvikling og prioritering av vegområdet.

---

(Sabatier, 1986) hevder at «*bottom-up*» implementering passer på politikkområder som tradisjonelt sett ikke har vært sett på som veldig «viktige». Mindre «viktig» i denne reformen/masteroppgavens sammenheng, kan vurderes ut ifra hvor mange personer reformen «rammer» i det daglige. I hovedsak er det det formelle ansvaret for veger og oppgaver knyttet til disse, som flyttes fra Statens vegvesen til 19 fylkeskommuner. Oppgavene skal i all hovedsak fortsatt utføres av medarbeidere ansatt i Statens vegvesen – og hvem som formelt eier vegen er sannsynligvis ikke veldig viktig for den som til daglig bruker de ulike veiene.

I boken «*How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland, or Why It's Amazing that Federal Programs Work at All*» (Wildawsky, 1973) diskuteres blant annet hvorfor det ofte er meget begrensede virkninger av ellers gode intensjoner, vedtak og beslutninger. Pressman & Wildawsky hevdet at dårlige implementeringsprosesser, dårlig organisering og manglende samspill og engasjement - svært ofte er årsaken til manglende resultater. (Hjern & Porter, 1981) hevder at en av hovedårsakene til at offentlige vedtak ikke gjennomføres etter opprinnelige intensjoner, skyldes at beslutningen mangler organisatorisk forankring. Politiske initiativ som «kun kommer fra toppen» vil sannsynligvis ikke bli gjennomført etter intensjonen, fordi fagfolk/fagmiljøet/gjennomførende organisasjon ikke føler seg tatt med på råd og/eller er uenige i beslutningen.

Motkreftene er ofte store, også etter at beslutningen om endring er fattet. Det er særlig de institusjonelle og de konkrete praktisk instrumentelle konsekvensene av sammenslåingen som vil skape mye støy – og som kan hindre gode resultater. De indre motkreftene;

- slik som kulturelle oppfatninger og forskjeller i organisering og drift
- og de praktiske konsekvensene slik som fordeling av oppgaver, lederposisjoner og lokalisering, kan medføre store utfordringer i reformarbeidet/implementeringsfasen og gjøre det utfordrende å få til ønskede effekter.

Denne tredje hypotesen og teoriene bak forventer ikke at de gjennomførte oppgaveendringene som overføring av makt, myndighet og budsjettansvar - vil medføre en mer effektiv forvaltning av vegområdet – snarer tvert imot. Altså at den samlede ressursbruken til forvaltningen av veg **vil øke** når ansvaret tillegges fylkeskommunene. En klar utfordring knyttet til å ta ut effekter, er blant annet knyttet til ulikhetene som ligger i

institusjonenes kultur og normer og ledelsens evner og vilje til å gjennomføre reformen i tråd med intensjonene. Det siste handler kanskje mest om styrings- og ledelses utfordringer.

### 3. Tidligere forskning på forvaltningsreformen 2010

I masteravhandlingen ønsker jeg å avdekke hvilke økonomiske konsekvenser forvaltningsreformen har medført og sammenligne dette med reformens mål om «*en mer effektiv offentlig forvaltning*». Etter det jeg har funnet ut, er «mitt tema» ikke evaluert eller forsket på tidligere. Det i seg selv mener jeg gjør dette til en interessant utfordring.

Jeg har imidlertid funnet tre tidligere publikasjoner/rapporter jeg mener knytter seg opp til evaluering av forvaltningsreformen 2010 og vegområdet spesielt.

#### 3.1 International Research Institute of Stavanger (IRIS)

Evalueringen «*Forvaltningsreforma og fylkesvegansvaret: Maktfordeling, styringsdialog og samhandling*» konkluderer med følgende;

- «**Har makt og myndighet på samferdslefeltet reelt sett blitt overført til fylkeskommunane?** Ja, dette vil vi svare bekreftande på. *Det er ei produktiv maktfordeling der fylkeskommunen har makt gjennom økonomiske ressursar, formell myndighet og tilgang til administrative ressursar og fylkesvegkontora oppnår makt gjennom fagleg kompetanse og sektoransvar.*»
- «**Korleis har den administrative samhandlinga mellom fylkesvegkontora og fylkeskommunen utvikla seg?** *Samhandlinga har utvikla seg både mot hierarki og likeverd. Dei regulære møta er prega av hierarki med rapportering og kontroll, medan samhandlinga om planar, prosjekt og enkeltsaker er dialog- og løysingsorienterte og prega av likeverd.*»
- «**Har auka samhandling mellom regionvegkontora og fylkeskommunen ført til betre kontraktstrategi og lågare samla kostnader?** *Det er førebels lite samhandling i fylka om kontraktstrategi.*»

(Leknes & Gjerstad, 2013, s. oppsummering og sammendrag).

Leknes og Gjerstad har i sin rapport konkludert med at «*Forvaltningsreforma er gjennomført i tråd med intensjonane*», men at det «*...framleis er delt makt mellom fylkeskommunen og Statens vegvesen*» blant annet ved at «*Fylkeskommunane og fylkesvegkontora er avhengige*

*av kvarandre for å kunne utøve makt. At den reelle makta over fylkesvegnettet er delt mellom fylkeskommunane og fylkesvegkontora er i mange høve produktiv. Den bidrar til meir diskusjon om kva som er dei beste løysningane og til at forholdet mellom fylkeskommunen og fylkesvegkontora vert meir likeverdig enn om all makta hadde vore hos ein av etatane».*

IRIS rapporten tar slik jeg vurderer det, for seg andre deler av forvaltningsreformen innenfor vegsektoren, men ikke reformens tredje mål om en «mer effektiv forvaltning».

## 3.2 Interne evalueringer av forvaltningsreformen i Statens vegvesen

Det er internt i Statens vegvesen også foretatt en intern evaluering av forvaltningsreformen 2010. Denne konkluderer med at;

*«Evalueringens overordnede hovedkonklusjon er at Statens vegvesen har fått en organisasjon som er i god stand til å møte fremtidens utfordringer. Etaten har klart å omstille seg til endrede politiske rammebetingelser som følge av forvaltningsreformen, samtidig som oppdragsmengden innenfor vegsektoren har økt betydelig. Dette viser at etaten er en endringsdyktig organisasjon, noe som i seg selv har vært med på å styrke hovedkonklusjonen om at etaten er godt rustet i forhold til fremtidige utfordringer. Selv om hovedkonklusjonen langt på veg tegner et positivt bilde av Statens vegvesens håndtering av forvaltningsreformen, så eksisterer det også utfordringer som må håndteres hvis etaten i fremtiden fortsatt skal bli oppfattet som en god tjenesteleverandør som løser oppgaver på en kvalitetsmessig god måte med effektiv bruk av menneskelige og økonomiske ressurser».*

(Vegdirektoratet, 2011)

Rapporten fra Vegdirektoratet tar i tillegg for seg tre områder som bør være av særlig interesse for fylkeskommunene, fra sammendraget hitsettes;

- Når det gjelder **byggherreområdet** så peker rapporten på at det i utgangspunktet er gjort grep som vil kunne bidra til at Statens vegvesen blir oppfattet som en enhetlig og forutsigbar byggherre. Imidlertid er det varierende i hvilken grad man har klart å realisere potensialet. I rapporten rettes det særlig fokus mot at veg- og transportavdelingene i regionene synes å ha en for utydelig utformet og praktisert rolle innenfor byggherreområdet.



- 
- Når det gjelder **styring og strategi** så trekkes det fram at de grepene som ble gjort i forbindelse med SVV2010 har bidratt til at styringen oppleves som tydeligere og ryddigere i etaten totalt. Imidlertid pekes det også på en rekke utfordringer, blant annet fylkesavdelingenes tette kontakt med fylkeskommunene som utfordrer det regionale fokuset på styring og kontroll. Rapporten peker også på utfordringer knyttet til rapportering og et komplekst styringssystem med mange indikatorer som kan gjøre det vanskelig å prioritere. Overordnet og strategisk planlegging trekkes også frem som et område hvor etaten har utfordringer knyttet til blant annet oppgave- og ansvarsfordeling.
  - Når det gjelder **sams vegadministrasjon** så konkluderer rapporten med at opprettelsen av fylkesavdelinger har bidratt til å realisere målsettingen med forvaltningsreformen, dvs forsterket folkestyre og demokrati på lokalt og regionalt nivå. Samtidig peker rapporten på at nærheten til de fylkespolitiske prosessene gir særskilte utfordringer i forhold til samhandling. Rapporten fremhever i denne sammenheng at kontakten med fylkeskommunene oppleves som god, men at den er krevende og utfordrer vår organisasjon på flere områder.

### 3.3 Vestfold kommunerevisjon – forvaltningsrevisjon av “Sams vegadministrasjon”

Vestfold kommunerevisjon har i gjennomført forvaltningsrevisjonen «SAMS (felles) vegadministrasjon men henblikk på myndighet, ansvar og roller mellom fylkeskommunen og staten» (Vestfold kommunerevisjon, 2012). Revisjonen har hatt som mål å undersøke;

- *hvorvidt inngåtte avtaler mellom fylkeskommunen og Statens vegvesen har et hensiktsmessig grunnlag for styring, rapportering og oppfølging*
- *om styring, rapportering og oppfølging gjennomføres på en tilfredsstillende måte*
- *om intensjonene i veglovens §19 ivaretas.*

Kort oppsummert er konklusjonene fra Vestfold kommunerevisjon at de inngåtte avtaler har enkelte mangler og forbedringsområder ved at «styringsdialogen mellom VFK og SVRS bør utformes slik at enklere kan identifisere, vurdere, håndtere og følge opp risikoområder slik at risikoen er innenfor et akseptabelt nivå.» Det styres etter årlige leveranseavtaler og rapporteres på avvik, og i for stor grad kun økonomiske størrelser, dialogen er i for stor grad uformell og «gjør det vanskelig for andre enn de involverte å se hva slags oppfølging som er gjort». Rapportering til bevilgende nivå (fylkestinget) er på et grovt nivå og «forskjellig regnskapsregime gjør at det ikke samsvar mellom tertialrapporteringen fra SVRS og regnskapslistene som mottas fra SVRS». (Vestfold kommunerevisjon, 2012, s. hentet fra sammendraget)

### 3.4 Oppsummering av tidligere forskning på forvaltningsreformen

Jeg mener de omtalte tre rapportene er interessante for mitt arbeid med masteroppgaven. Dels underbygger de at det faktisk har vært en endring av ansvar og myndighet fra staten til fylkene. Dette skjer ved at fylkeskommunen ved politiske vedtak prioriterer og styrer aktiviteten i årlige budsjettvedtak. Altså styrket lokaldemokrati (delmål 1 i reformen).

Rapportene peker på at endringene har medført at flere av reformens mål er «oppfylt». Men spørsmålet om «*En mer samordnet og effektiv offentlig forvaltning ...*» er ikke undersøkt. Jeg mener det er en spennende oppgave og vil undersøke hvorvidt reformen faktisk har medført en «*mer effektiv offentlig forvaltning*» av vegområdet.

I masteravhandlingens kapittel 8 Analyse mener jeg det er naturlig å ta med flere av de funn som ovenfor nevnte rapporter omtaler.

## 4. Viktige begrep

### 4.1 Effektivitet – det sentrale begrepet i masteroppgaven.

I praksis er det vanskelig å finne gode og eksakte mål på effektivitet i offentlig virksomhet. «Økonomistyring i det offentlige» (Busch, Johnsen, & Vanebo, 2009) viser til at det er vanlig å se på effektivitet fra ulike vinklinger:

**Kostnadseffektivitet** som oppnås når et produkt av gitt kvalitet framstilles til lavest mulig total kostnad. Dette kalles for kostandsminimering, og representerer målet om at vi ikke sløser.

**Resultateffektivitet** innebærer at man velger de virkemidlene der en oppnår det spesifiserte målet til lavest mulig kostnad.

**Produktmaksimering** er målet om å få mest mulig ut av midlene som er stilt til rådighet.

**Nytte-/kostnadseffektivitet** for optimal dimensjonering av offentlig ressursinnsats. Det innebærer at nytten av én kroners økt innsats på ett politikkområde, ikke skal være større enn nytten av én kroners økt innsats på et annet område. Nyttens vil i denne sammenhengen være subjektiv og avhengig av beslutningstakers preferanser.

Det er stor politisk enighet om at det er knapphet på offentlige ressurser og skal man oppnå størst mulig velferd for landets innbyggere, må man «gjøre ting riktig og samtidig gjøre de riktige tingene» (Busch, et al., 2009). I rapporten «Resultatstyring i offentlig forvaltning» (Østre, 2007) hevdes det at velferdseffekt vil avhenge av subjektive oppfatninger om hva som er et gode og vil også påvirkes av hvilke forventninger man i utgangspunktet har.

Uansett om man benytter begrepene effektivitet eller velferdseffektivitet er det store utfordringer knyttet til hvordan resultat eller velferdseffekt skal måles (Busch, et al., 2009) og (Christensen, et al., 2009).

I stortingsmeldingen som ligger til grunn for reformen, finnes det en rekke eksempler på bruk av begrepet effektivitet. Det er særlig kapittel 2 om mål for reformen som er interessant i «min» sammenheng. Fra stortingsmeldingen hitsettes noen sitat jeg mener er sentrale for min oppgave;

---

«Staten har et overordnet ansvar for at **samfunnets ressurser blir brukt mest mulig effektiv og rasjonell måte**. Dette omfatter et ansvar for samordning og avveining mellom ulike politikkområder og sektorer på en måte som totalt sett fremmer helhetlige og **effektive løsninger**» (Kommunal og moderniseringsdepartementet, 2006-2007)

Begrepet effektivitet går igjen i mange sammenhenger i stortingsmelding nr. 12 (2006-2007). Her er noen eksempler;

- ✓ «...(offentlige) oppgaver som av hensyn til stordriftsfordeler løses mest **effektivt** med et større befolkningsgrunnlag enn de fleste kommuner (side 15)
- ✓ «.....dialogbasert samhandling vil gi merverdi i form av bedre utnyttelse av lokale og regionale utviklingsmuligheter og mer **effektiv utnyttelse** av de ressurser kommunesektoren har til rådighet» (side 17)
- ✓ Det lokale selvstyret grunnis vanligvis med utgangspunkt i de tre verdiene frihet, deltakelse og **effektivitet** (side 18)
- ✓ «.....ligger det derfor en **effektiviseringsgevinst** i å desentralisere ansvar og oppgaver» (side 18)
- ✓ «For å oppnå **høy effektivitet** er det viktig at lovgivningen som fastlegger oppgaver og myndighet for kommuner og fylkeskommuner.....» (side 18)
- ✓ «.....samordning og avveining mellom ulike politikkområder og sektorer på en måte som totalt sett fremmer helhetlige og **effektive løsninger**.» (side 19)
- ✓ «Oppgaver bør legges på lavest mulige **effektive nivå**.» (side 20)

I tillegg fremkommer det i kommunelovens §1. Lovens formål, at effektiv forvaltning er helt sentralt:

«Formålet med denne lov er å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og **effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser** innenfor rammen av det nasjonale fellesskap og med sikte på en bærekraftig utvikling.» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 1992)

Bruken av begrepet «effektivitet» går igjen i en rekke sammenhenger i stortingsmeldingen, og er helt i tråd med hovedmålsettingen for offentlig forvaltning i et demokrati – «*ivareta befolkningens kollektive interesser og målene knyttet til velferd, sosial likhet, rettferdighet*».

Slik jeg ser det, er en av utfordringene i denne reformen – at begrepet «effektiv» er brukt i generelle termer. Jeg mener det mangler en tydelig definisjon på hva som menes, og hvordan man eventuelt skal måle effektivitetsforbedringer. Min tilnærming er gjengitt i kapittel 4.3

#### **4.1.1 Måleutfordringer – effektivitet**

Gitt definisjonen av effektivitet er det en stor utfordring å verdsette verdien av offentlig velferdsproduksjon. En teoretisk tilnærming er ifølge den tyske sosialøkonomen Hermann Heinrich Gossen at det er effektivitet i offentlig virksomhet dersom det er lik nytte på «alle» anvendelsesområder av siste krone brukt. Måling av det er selvfølgelig «umulig i sin ytterste forstand». Det er særlig tre utfordringer knyttet til måle og kvantifisering den samlede nytteverdien;

- de aller fleste offentlige tjenester omsettes ikke i et marked og tjenestemottaker betaler ikke for mottatt tjeneste
- det er umulig å vite hvordan den enkelte mottaker av en offentlig tjeneste faktisk verdsetter den tjenesten som er mottatt
- effekten av tjenesten kommer heller ikke samfunnet til gode før om x-år (f.eks barns leseferdighet og utdanning) og skal vare i y-år (en ny veg)

For å bidra til å «redusere» disse måleutfordringene brukes ofte «samfunnsøkonomiske analyser». Analysene har sitt utspring i Utredningsinstruksen (Kommunal og moderniseringsdepartementet, 2004) og Rundskriv R-109/14 (Finansdepartementet, 2014)

Direktoratet for økonomistyring har laget en «Veileder i samfunnsøkonomiske analyser» ((DFØ), 2016). I forordet til veilederen heter det at hensikten med modellene er å søke å bidra «*til at politikere og andre beslutningstakere får solide, gjennomsiktede og sammenlignbare beslutningsgrunnlag når de skal vurdere ulike tiltak*». I veilederen (s.13) slås det også fast at det er andre gode grunner til å gjøre samfunnsøkonomisk analyser, i denne sammenheng nevnes kort;

- 
- mest mulig velferd,
  - effektiv ressursbruk,
  - gevinstrealisering og
  - mulighet for resultatmåling.

#### 4.1.2 Hvorfor måler jeg ikke produktivitet

I «Økonomistyring i det offentlige» (Busch, et al., 2009) er produktivitet definert som forholdet mellom produksjonsmengde og den ressursinnsats man trenger for å produsere denne gitte mengde tjeneste:

$$\text{Produktivitet} = \text{Produksjonsmengde} / \text{Ressursinnsats (målt i verdi eller mengde)}$$

Ressursinnsats ofte er knyttet til kroner, slik at  $\text{Produktivitet} = \text{Produktmengde} / \text{Totalkostnad}$

I rapporten «Resultatstyring i offentlig forvaltning» (Østre, 2007) hevdes det at best produktivitet oppnås når varen/tjenesten produseres med minst mulig ressursinnsats. Videre poengteres at det er enkelt å måle en produksjonsmengde når det er snakk om *varer*. Måling av produktivitet knyttet til tjenesteproduksjon er vanskeligere. Østre hevder årsaken til det skyldes at produktivetsmålinger bør ses i sammenheng med måling av kvalitet. Hensikten er at det ikke blir overdrevet fokus på produktivitet på bekostning av kvaliteten på produsert tjeneste.

I forvaltningsreformen er begrepet produktivitet er ikke nevnt i sammenheng om mål for reformen. Jeg vurderer også at produktivetsbegrepet slik Østre har definert det, ligger svært nær tilnærmingen til hvordan jeg vil forsøke å måle effektivitet i denne masteroppgaven (tilnærmingen kommer i kapittel 4.3). Jeg finner det derfor ***ikke hensiktsmessig å forsøke å måle en produktivetsutvikling i relasjon til forvaltningsreformen.***

## 4.2 Måling av «effektivitet» i masteroppgaven

Forvaltningsreformen medførte en konkret *endring* av oppgavefordeling mellom stat og fylkeskommunene. Hovedgrepet i forvaltningsreformen innenfor vegsektoren var overføring av vegeierskapet for 17.000 km veg fra staten til fylkeskommunene. Utførelsen av «Vegeierskapet» skulle i all hovedsak fortsatt utføres av Statens vegvesen gjennom SAMS-vegadministrasjon. Jeg mener derfor at det er utviklingen i SAMS-vegadministrasjon og utviklingen i administrasjonskostnader i samferdselssektoren hos fylkeskommunene som kan si noe om forvaltningen er blitt mer effektiv.

## 4.3 SAMS vegadministrasjon

Staten har ansvar for å stille med SAMS (felles) vegadministrasjon på regionalt nivå for riks- og fylkesveg, dette følger av Samferdselsdepartementets instruks for Statens vegvesen av 15.03.2011.

SAMS vegadministrasjon innebærer at staten og fylkeskommunene gjør bruk av samme vegadministrasjon på regionalt nivå til å utføre oppgaver på henholdsvis riks- og fylkesveg. I dette ligger at Statens vegvesen stiller sin regionale administrasjon, systemer og verktøy med mer til disposisjon for å kunne følge opp oppgaver etter vegloven for fylkeskommunene på fylkesveg.

Regionvegkontoret under ledelse av regionvegsjefen, er SAMS vegadministrasjon i den enkelte region.

I fylkesvegsaker hører regionvegsjefen forvaltningsmessig under fylkesrådmannen i den enkelte fylkeskommune. I riksvegsaker og andre statlige oppgaver hører regionvegsjefen forvaltningsmessig under Vegdirektoratet. Dette fremkommer i veglovens § 10.

Fylkeskommunen er vegmyndighet for fylkesveg, jf vegloven § 9, og er ansvarlig for fylkesvegene. Det betyr blant annet at fylkestinget vedtar langtidsplaner, handlingsprogrammer, budsjetter, de vedlikeholder, forvalter og bygger nye fylkesveger – og følger opp ressursbruk og fører regnskap for fylkesvegene i sin fylkeskommune.



På et overordnet nivå er hovedregelen at SAMS vegadministrasjon utføres av Statens vegvesen. Det betyr at Regionvegsjefen er underlagt fylkeskommunene i fylkesvegsaker. Videre at Regionvegsjefen bidrar med beslutningsunderlag til alt av fylkeskommunens arbeid med fylkesveger og er ansvarlig for at de tiltak fylkeskommunen beslutter blir gjennomført i tråd med vedtakene som er fattet. Figuren under illustrerer dette på et overordnet nivå.

Prosess		Hovedregel sams/ikke-sams
Styring og ledelsesprosesser	Styring og ledelse	Sams
	Beredskap og krisehåndtering	Sams
Kjerneprosesser	Trafikant	Ikke sams
	Kjøretøy	Ikke sams
	Veg: Utrede	Sams
	Veg: Planlegge (fom. KVVU)	Sams
	Veg: Bygge	Sams
	Veg: Forvalte	Sams
	Veg: Drifte	Sams
	Veg: Vedlikeholde	Sams
	Utvikle regelverk	Ikke sams
	Skaffe beslutningsunderlag for overordnet myndighet	Sams
Utøve sektoransvar	Ikke sams	
Støtteprosesser	Støtte*	Sams

\* Støtte som inngår i timepris og føres mot fylke vil være sams, men betales av vegeier.

### Modell 3: SAMS-vegadministrasjon

(Statens vegvesen, 2017)

Vegloven fastholder at Statens vegvesen skal stille sin administrasjon til fylkeskommunenes rådighet. Alle kostnader til SAMS skal i utgangspunktet dekkes over Statens vegvesens budsjetter. SAMS vegadministrasjon skiller mellom oppgaver knyttet til drift/vedlikehold og investeringer. Skillen er gjort med bakgrunn i hvilket forvaltningsnivå/enhet som skal finansiere oppgavene.

- Alle byggherreutgifter (administrative utgifter) knyttet til *drift- og vedlikehold på fylkesveg* dekkes over Statens vegvesens budsjetter, kun løpende entrepriser skal fylkeskommunene selv dekke.
- Alle utgifter (også byggherre/administrative utgifter) som «tilhører» et *byggeprosjekt* på fylkeskommunal veg, skal dekkes av den enkelte fylkeskommune etter medgått tid.

Denne ordningen kan sies å være utledet av New Public Management tankegang/tilnærming – der hver enkelt resultatenheter (forvaltningsnivå) faktureres/belastes for sine direkte kostnader samt en andel av felleskostnader. Det skal være «mulig» å sammenligne forskjellige enheter opp mot hverandre og budsjetter/regnskap og produserte mengder, skal kunne brukes til å «fastslå» hva enheten «koster å drive». Kritikere vil hevde at det lages administrative rutiner som sannsynligvis fordyrer og kompliserer offentlig forvaltning, uten at produsert tjeneste nødvendigvis blir bedre.

## 4.4 Effektivitet – definisjon i oppgaven

Utfordringen ved en studie av effektivitetseffekter av en forvaltningsreform er å operasjonalisere målene som angis i de offentlige dokumentene. Det vises til teorifundamentet gjengitt i kapittel 2, der det er redegjort for ulike teoretiske tilnærminger og oppgavens teoretiske siktelinjer.

Slik jeg ser det, er en av utfordringene i denne reformen – at begrepet «effektiv» er brukt i generelle termer/vendinger. Jeg mener det mangler en definisjon på hva som menes, og hvordan man eventuelt skal måle effektivitetsforbedringer.

I min oppgave mener jeg begrepet effektivitet i det offentlige må *relateres til forholdet mellom de oppnådde effektene av tiltakene og kroner eller volum av innsatsfaktorene*. Det handler om i hvilken grad man har oppnådd målene og at dette står i forhold til ressursene som er brukt. Jeg bruker med andre ord Østre (2007) sin definisjon av effektivitetsbegrepet:

$$\text{Effektivitet} = \text{Resultat/Ressursinnsats}$$

Resultatet må sees i forhold til fastsatte mål. For å få en tilnærming til hva en egentlig ønsker å vite om (offentlig tjenesteproduksjon), mener jeg begrepet omdannes til:

$$\text{Velferdseffektivitet} = \text{Velferdseffekt/Ressursmengde}$$

*Velferdseffekt* i er kostnader og/eller årsverk forbundet med «produksjon» av SAMS-vegadministrasjon. Dette er definert som byggherretjenester i Statens vegvesen og administrative kostnader i fylkeskommunene.

Hovedgrepet i Forvaltningsreformen innenfor vegsektoren var overføring av vegeierskapet for 17.000 km veg fra staten til fylkeskommunene. I Region sør ble om lag 3170 km veg

---

overført fra staten til de fem fylkeskommunene. Utførelsen av «Vegeierskapet» skulle i all hovedsak fortsatt utføres av Statens vegvesen gjennom SAMS-vegadministrasjon.

*Ressursmengden* blir dermed summen av produktmengden (km veg) som driftes/forvaltes gjennom vegeierskapet.

Jeg mener det er mulig å måle *velferdseffektivitet* ved å se på sammenhengen mellom utviklingen i velferdseffekt og utviklingen i ressursmengde. «Min» definisjonen av effektivitet ligger i spennet *kostnadseffektivitet* og *resultateffektivitet*. Jeg vil hevde at dette til en viss grad også «dekker» begrepet produktivitet, slik dette er vist i kapittel 4.1.2.

## 5. Metode og forskningsdesign

### 5.1 Kvalitativ eller kvantitativ tilnærming

Det er i samfunnsvitenskapen vanlig å skille mellom to hovedformer for metodisk fremstilling *kvantitativ* eller *kvalitativ* metode. Holme og Krohn Solvang (Holme & Krohn Solvang, 1989) mener grunnlaget for valg av metode henger sammen med hvilken form dataene har, og skriver «*Grovt og enkelt kan en si at den grunnleggende forskjellen kommer til uttrykk i at en innenfor **kvantitativ** metode omformer data til tall og mengdestørrelser. Ut fra det gjennomfører en så statistiske analyser. Innenfor **kvalitativ** metoder er det forskerens forståelse og tolkning av informasjonen som står i forgrunnen for eksempel tolkningen av meningsrammer, motiver, sosiale prosesser eller sammenhenger. Alt dette har den fellesnevneren at det ikke kan eller bør tallfestes*»

De to hovedformene for metodisk tilnærming er altså avhengig av hvilken form dataene har – myk eller harddata. De grunnleggende forskjellene kommer til uttrykk ved at man i kvantitativ metode omformer alle data til tall og mengdestørrelser, og så gjennomfører statistiske analyser. Mens man i kvalitative metoder har fokus på forskerens forståelse eller tolkning av den informasjon man innhenter.

Kvantitative metoder er formaliserte og strukturerte og metoden definerer hvilke forhold forskeren har spesiell interesse for, og svarmulighetene er oftest definert på forhånd. Dette gjøres for å kunne gjøre sammenligninger og prøve ut om svarene man kommer frem til gjelder for de organisasjoner man ønsker å si noe om. Forskeren har en stor grad av kontroll på metoden.

Ved bruk av kvalitative metoder er det liten grad av formalisering – metoden har til hensikt å fremme forståelse for det problemområdet man ønsker å se på. Tilnærmingen er fleksibel i opplegg og kan skape nære forhold til datakilden (intervjuobjektene), dette gir i tillegg gode muligheter for relevante og pålitelige tolkninger. Kvantitative data vil derimot være mer presise, samtidig som relevansen kan være mindre. Det kan være fare for overtolkning av av innsamlede data.

Kvantitative metoder handler om egenskapenes mengde, utbredelse og samvariasjon (korrelasjon). Variablene vi undersøker vil kunne tallfestes og analyseres ved enkle økonomiske/nøkkeltalls analyser.

Modellen under viser ulikhetene ved kvantitative og kvalitative metoder

	Kvalitativ tilnærming	Kvantitativ tilnærming
Type data	Kvalitative data, tekstutsnitt som belyser teoretiske variabler	Kvantitative data, teoretiske variabler gjøres om slik at de kan måles med tall
Fleksibilitet	Stor	Forholdsvis liten
Dataanalyse	Fortolkning Under datainnsamling	Opptelling Etter datainnsamling
Nytte ut over den konkrete undersøkelsen	Overførbarhet	Statistisk generalisering

Modell 4: Ulikheter ved kvalitativ og kvantitativ metoder, (Jens P. Madsbu, 2015)

Med utgangspunkt i oppgavens problemstilling – mener jeg spørsmålet blir hvilke(n) samfunnsvitenskapelig akseptert tilnæringsmåte(r) som egner seg for å finne svar på de spørsmål eller hypoteser som jeg ønsker å undersøke?

Min undersøkelse er planlagt gjennomført ved en kombinasjon av begge metodene, der jeg bruker tilgjengelige regnskapsdata og ulike systemer for timeføring/HR system. Her hentes ut og analyseres utviklingen av ressursbruk (kostnader/årsverk) innenfor utvalgte områder knyttet til veg i henholdsvis fylkeskommune og Statens vegvesen. Jeg foretar en spørreundersøkelse til landets fylkeskommunale regnskapssjefer og i tillegg brukes kvalitativ metode ved å foreta intervjuer av 4-6 ulike respondenters oppfatninger av reformen og så analysere svarene. Begge metoder er valgt fordi disse utfyller hverandre og bidrar til et bredere analysesett (mer informasjon/data) enn kun en av metodene alene. De kvantitative undersøkelsene av regnskapsdata og utviklingen i antall årsverk er i tillegg tenkt brukt i intervjuene for å bidra til respondentens refleksjoner i intervjuene.

Jeg tror altså at problemstillingen best belyses ved å bruke begge tilnærminger;

- Kvantitative metoder er brukt i forbindelse med analyse av ressursbruk. Der ressursbruken settes sammen i tidsrekke for å se på utviklingen.
- Kvalitativ metode i intervju med respondentene som representerer fylkeskommuner og Statens vegvesen. Der metoden bygger på Herbert Blumers premisser om at mennesket er et meningssøkende vesen og handler i forhold til egne meninger, forståelse og sosiale relasjoner til ting og mennesker og handler om hvordan vi skal samle inn data på dette området og hvordan vi skal tolke det (Jens Petter Madsbu, 2011).

Mitt forskningstema er ikke det som omtales som et «inomvetenskapelig» forskningsområde;

- Det er tidligere forsket på økonomiske effekter av reformer.
- Problemstillingen ligger nærmere det en kan kalle et «samfunnsproblem» der jeg velger å bruke allerede utviklet teori og bygge på tidligere forskningsarbeid. (Esaïasson, Gilliam, Oscarsson, & Wängnerud, 2012)

Vitenskapelige observasjoner skal være intersubjektivt tilgjengelige, det vil si at andre i prinsippet kan foreta tilsvarende observasjoner og utføre de samme eksperimentene (Gilje & Grimen, 2013). Det er derfor viktig å utarbeide et detaljert forskningsdesign før man setter i gang. I utgangspunktet mener jeg det er tre forskjellige forskningsdesign som kan vurderes brukt i denne oppgaven:

- **Et eksplorerende design** - brukes som regel når problemstillingen er uklar eller veldig grov, m.a.o. i tilfeller hvor man ikke kan stille opp klare hypoteser.
- **Hypotetisk deduktiv metode** - brukes når problemstillingen er klart definert og man ønsker å gi svar på spørsmål som hva, hvilke, hvordan, hvem og hvorfor. Hensikten er å få frem en kvantifisert beskrivelse av et fenomen.
- **Kausalt design** - når det skal avdekkes et årsaks - virkningsforhold. Her isoleres virkningen og ulike mulige årsaker undersøkes. (estudie.no, 2017)

Hvilke design som er korrekt å benytte vil avhenge av problemets karakter og forskningsprosjektets formål. Jeg mener oppgavens hoved design er kausalt, der jeg forsøker å finne årsaks og virkningsforhold og en logisk generalisering. I tillegg bruker jeg også deskriptivmetode der ulike elementer viser utviklingen i en faktor. Viktig er det å merke seg at oppgaven ikke foretar en hypotesetesting etter den grunnleggende hypotetisk-

---

deduktive metode. Mine hypoteser er utarbeidet som analytiske siktelinjer, der jeg forsøker å etablere en klar problemstilling og ønsker å belyse konkrete kvantifiserbare resultater.

## 5.2 Validitet og reliabilitet – sikring av kvalitet i datagrunnlaget

### 5.2.1 Validitet

Validitet eller det mer «folkelige» uttrykket/ordet gyldighet, er særs viktig i vitenskapelige arbeider. Det må avklares i hvilken grad forskeren, ut fra resultatene av et forsøk eller en studie, kan trekke gyldige slutninger om det man har satt seg som formål å undersøke. Kan resultatene fra undersøkelsen generaliseres til å gjelde hele utvalgsrammen, dersom man for eksempel «kun» har undersøkt et fåtall case – og populasjonen for øvrig både er stor eller lite ensartet.

Begrepet validitet er i boken «Metodpraktikan» (Esaiasson, et al., 2012) definert som:

- a) Overensstemmelse mellom teoretiske definisjoner og operasjonelle indikatorer
- b) Fravær av systematiske feil
- c) At vi måler det vi faktisk sier at vi skal måle

Med andre ord er det mange områder som kan påvirke hvorvidt forskningen er korrekt og troverdig. Det som er utfordrende er å gjøre om teorien, slik at den kan testes ved hjelp av operasjonelle verdier. Dess bedre man er til å definere de teoretiske begrepene, dess bedre vil de valgte operasjonelle indikatorene fungere i en undersøkelse og hindre tvetydighet i resultatene (Esaiasson, et al., 2012)

I min masteroppgave kan utvalgsrammen sies å være alle fylkeskommuner og alle avdelinger i Statens vegvesen, som er involvert i planlegging/bygging/forvaltning/vedlikehold av fylkesveger. Det er en klar validitetsutfordring og kun velge et fåtall fylkeskommuner som case for i neste omgang foreta generaliseringer som er basert på et fåtall intervjuer.

Validiteten vil øke ved å bruke flere fylkeskommuner og vegavdelinger i Statens vegvesen.

I min oppgave ligger det en utfordring i å definere «en mer effektiv offentlig forvaltning» i relasjon til forvaltningsreformen 2010.

Hva ligger i begrepet «effektiv» når dette benyttes innen offentlig forvaltning?

«Metodpraktiken» redegjør for at samfunnsforskning ofte preget av høyt abstraktsjonsnivå og gjør at det er vanskelig å finne gode operasjonelle indikatorer. (Esaiasson, et al., 2012)

Forskerens kunnskap og tilknytning til Statens vegvesen og til intervjuobjektene er en klar utfordring i dette arbeidet. Jeg er kollega med halvparten av intervjuobjektene og har i en rekke sammenhenger møtt fylkeskommunenes samferdselssjefer i ulike jobbsammenhenger. I slike sammenhenger er ofte samarbeid, leveranser, ressursbruk og utfordringer knyttet til samarbeidet mellom fylkeskommunene og vegvesenet diskuteres. Min og respondentenes holdning/forhold/samarbeid/erfaringer til hverandre kan føre til validitetsutfordringer. Man kan tenke at gode eller mindre gode relasjoner påvirker både valget av respondenter og svarene respondentene gir.

Det er også validitetsutfordringer knyttet til intervjuene. Samtlige intervjuobjekt kan ha forutinntatte holdninger til reformen, SAMS-vegadministrasjon og effekter. Informantenes forutforståelse vil sannsynligvis henge sammen med deres egne erfaringer av samarbeidet etter 2010. Videre kan den enkeltes holdning til reformen i 2010 ha betydning for hvordan man vil svare på de ulike forholdene jeg som forsker ønsker å intervju dem om. Man kan lett tenke seg at hvor man jobber vil ha betydning for holdningen til reformen og til hvordan man vil svare ut spørsmål om effekter, sannsynligvis vil lojalitet til eget fag og egen organisasjon ha betydning. Fylkeskommunens medarbeidere vil kunne tenkes å være positive til både reform og effekter, fordi fylkeskommunen og respondenten har fått tillagt nye oppgaver og større ansvar. Respondentene ansatt i fylkeskommune vil kunne forventes å «forsvare» funn som indikerer økt ressursbruk i egen organisasjon. Nye oppgaver, større ansvar og kraftig økning i årlige budsjetter vil nødvendigvis medføre noe økning i administrasjon. Det ligger i byråkratiets logikk – vi må følge opp og ha kontroll.

Motsatt er det grunn til å forvente at vegvesenets medarbeidere er mere negative til reformen – fordi formelt ansvar, oppgaver og myndighet er tatt bort. Det vil ikke være overraskende om organisasjonstilhørighet vil ha betydning for hvilke svar som vil kunne fremkomme i intervjuene. Jeg mener man kan forvente at respondentene ansatt i vegvesenet vil legge mer vekt på de forholdene ved reformen som ikke har ført til mer effektivitet enn de tingene som eventuelt har ført til større effektivitet.



---

Jeg har vurdert at intervjuer av administrativ ledelse vil gi et godt bilde av hvordan sentrale medarbeidere oppfatter før- og nåsituasjonen. Videre at metoden intervju med få spørsmål/tema vil gi respondentene mulighet til fritt å fortelle «sin historie» og at det vil gi god innsikt i hvordan respondentene oppfatter forvalningsreformen og dens effekter på vegområdet. Intervjuutfordringene er tatt opp med respondentene i forkant av intervjuene, jeg har gitt en kort skriftlig redegjørelse for hvorfor jeg vil intervju og hva jeg vil intervju om. I begynnelsen av intervjuene er det i tillegg til innledende «small talk» også informert om hva og hvordan intervjuene/samtalen er tenkt gjennomført og om hensikten med det arbeidet jeg ønsket å gjennomføre.

Forskerens og respondentenes tolkninger er sannsynligvis en hovedutfordring til resultatene generelt. Hvordan en kan spore intervjuobjektene på «riktig vei» når det gjelder begreper og forståelse av effektivitet m.v. Videre er det også mulig at respondentene etterrasjonaliserer sine/organisasjonens beslutninger/handlinger. Man bruker ellers fornuftige eller akseptable forklaringer for hvorfor man for eksempel har økt bemanningen innenfor administrasjonen av vegområdet. Forklaringer slik som at «Vi bevilger nå så mye til vegområdet, at vi må vite at midlene disponeres på en så fornuftig måte som mulig», eller «i vegvesenet har vi måttet øke de administrative ressursene fordi fylkeskommunen krever mer rapportering enn det vi er vant med» - kan være eksempler på at organisasjonene egentlig ikke stoler på hverandre, men det kan en jo ikke si.

Enkelte av fylkeskommunene har også uttalt at forvaltingsreformen 2010 skal medføre at vi blir en bedre vegeier enn det staten har vært. Utsagn og målsettinger som denne, legger listen for fylkeskommunes ambisjonsnivå på vegområdet. Det kan også være grunn til å anta at dette har påvirket hvordan sentrale medarbeidere i fylkeskommunen vil svare i forbindelse med intervjuet. På samme måte vil sentrale medarbeidere i Statens vegvesen kunne forvente å ha en tilnærming til at denne reformen «kan vi klare oss uten», «det er vi som kan veg». Dette er kilder til systematiske feil og kan gjøre resultatene «ubrukelige».

## 5.2.2 Reliabilitet

Med reliabilitet menes at hvis forskeren gjentar undersøkelsen, vil man da få det samme resultatet. Ved bruk av kvalitative metoder på et begrenset antall respondenter, vil det være svært vanskelig å gjennomføre en ny analysen uten å gjennomføre en ny runde med intervjuer.

Helheten i analysen oppnås best ved at den som skal analysere er den (de) samme som har foretatt intervjuene. En analyse kun bygget på skrevne notater fra intervjuet gir ikke et fullgodt resultat. Vanlige feilkilder som kan svekke reliabiliteten til oppgaven er at intervjuerne tolker svar forskjellig, presisjonsnivået til spørsmålene i surveyet og tastefeil i behandling av dataene. Målet med oppgaven er å undersøke hvordan fylkeskommuner og Statens vegvesen opplever «*målsettingen om en mer effektiv forvaltning av vegsektoren*». Det er en stor utfordring å finne et «godt nok/stort nok» utvalg til å kunne enten bekrefte eller avvise hypotesene og forskningsspørsmålene.

Det er i tillegg grunn til å være oppmerksom på eventuell instrumentvariasjon. Dersom respondentene (for eksempel i et intervju) ikke måles/vurderes på samme måte fordi intervjueren/forskeren ikke har samme «stil» i de forskjellige intervjuene - kan det føre til at det gis et galt bilde av den virkelige situasjonen. I tillegg kan frafall blant de potensielle respondentene også være et problem, dersom de som faller fra/ikke vil delta har systematiske forskjeller i forhold til de som deltar. Et lite utvalg kan gjøre dette til en betydelig utfordring.

Det er problemstillingen eller hypotesen som er avgjørende for hva slags type data som skal samles inn. De sentrale utfordringene i denne sammenhengen dreier seg om prosedyrer og rutiner for å samle inn data, samt rutiner og prosedyrer for hvordan vi skal behandle disse dataene etter at de er samlet inn, dvs. hvordan vi skal analysere dem. (Jens Petter Madsbu, 2011)

Når det gjelder begrepet reliabilitetsproblemer så er dette knyttet til utfordringer til å trekke ut korrekte kvantifiserbare data. Dataene må i størst mulig grad være sikret mot feil både ved innsamling og ved bearbeiding (Esaiasson, et al., 2012)

Jeg har gjennomført innsamling av en stor mengde kvantifiserbare data i denne masteravhandling. Datagrunnlaget består av regnskapmateriale både fra fylkeskommunene og SVV fra KOSTRA-databasen (Kommunal og regionaldepartementet, 2010-2015). Både

---

endringer i rapportering til KOSTRA i perioden og ulike prinsipper for fordeling av kostnader i fylkene kan være kilde til både systematiske og tilfeldige feil.

Det er er brukt mye tid på analysene av ressursbruk internt i Statens vegvesen. Min arbeidsgiver har samtykket til at jeg kan hente ut og analysere regnskaps- og timeføningsdata for perioden 2009 til 2015. En stor fordel i dette arbeidet er egen kjennskap til og kunnskap om selve regnskapsføringen og retningslinjer og bruk av Statens vegvesens timeføring (MinTid). Jeg har korrigert for endringer i regnskapsføring og timeføring i perioden, slik at data skal være sammenlignbare. Datauttrekk over så mange år er likevel en åpenbar feilkilde – som kan gi skjevheter i tolkningen og analysene. Vedlegg 1 inneholder beskrivelsen for hvordan datauttrekket er foretatt. En nøyaktig beskrivelse av hvordan data er hentet ut, vil etter min oppfatning styrke oppgaven mht reliabilitet – det er enkelt for andre på et senere tidspunkt å kunne foreta tilsvarende forskning, og eventuelt avdekke hvorvidt det er foretatt systematiske feil i datauttrekket.

Bruken av kvalitative metoder gjør det svært vanskelig å oppnå eksakt samme resultater – uten å foreta en ny runde med intervjuer. Reliabilitet er også her en utfordring. «Vil man ved å gjenta undersøkelsen, oppnå de samme resultatene?» Man må foreta en ny runde intervjuer - og helheten i analysen oppnås sannsynligvis best ved at den som skal analysere dataene er den (de) samme som gjennomfører intervjuene. Likevel vil en ikke kunne unngå vanlige feilkilder som kan svekke reliabiliteten, slik som for eksempel uklart presisjonsnivå i spørsmålsstillingen eller feiltolkninger av svar. Stilles spørsmål og ledes intervjuet/samtalen inn på de samme temaer/områder på samme måte som sist? Hvordan er forskerens inngripen og kommentarer undervegs i samtalen?

### **5.2.3 Generalisering**

I forskningssammenheng er bruken av intervjuer omdiskutert med hensyn til hvorvidt funnene som fremkommer er generaliserbare. Jeg foretar kun seks intervjuer, i tre fylkeskommuner og tre i Statens vegvesen tilhørende vegavdelinger. Det gjør dermed spørsmålet hvorvidt mine resultater kan generaliseres høyst relevant. Først og fremst fordi det er få respondenter og kun 3 av 19 fylkeskommuner inngår i studien.

Kvale (Busch, et al.) hevder at bruk av intervju i studier og funnene som fremkommer, kan

generaliseres dersom funnene som fremkommer ansees som «rimelige og pålitelige». Videre hevder Kvale at det også er viktig for generaliseringen at resultatene kan overføres til andre respondenter og om resultatene er av lokal interesse. Vel så interessant er spørsmålet om hvorfor en eventuelt skulle generalisere resultatene fra denne undersøkelsen til å gjelde flere/alle landets fylkeskommuner. I (Kvale & Brinkmann, 2009) stilles det også spørsmål ved om hvorfor man skal generalisere kunnskap som fremkommer i samfunnsvitenskapelig forskning. Det å alltid ha krav om at samfunnsvitenskapelig forskning skal produsere kunnskap som kan generaliseres, vil kunne medføre antakelser om at vitenskapelig kunnskap må være universell og gyldig til alle steder og på alle tidspunkt, for alle mennesker og til evig tid (Kvale & Brinkmann, 2009).

(Stake, 2005) og (Gjerde, Salvesen, & Kristiansen) hevder at dersom man som forsker er interessert i generalisering, er det viktigere og spørre om kunnskapen som fremkommer i intervjuene kan overføres til andre relevante situasjoner – enn om intervjuresultatene kan generaliseres universelt. Stake viser også til at det er særlig er tre generaliseringsformer som er aktuelle ved bruk av kvalitativ metode. Jeg mener følgende tre er sentrale i min studie av forvaltningsreformen 2010;

*Naturalistisk generalisering*, som er basert på personlige erfaringer. Den hviler på kunnskapen om intervjuobjektene har, hvordan han/hun mener ting er/henger sammen, forventninger som vedkommende måtte ha. Det personlige er viktigere enn det formelle. Målsettingen ved å bruke intervju var å «få tak i» den enkeltes fortelling om hvordan han/hun oppfatter en reform som har hatt stor innvirkning/betydning for eget yrke. Altså det den enkelte respondent uttrykker med egne ord. En kan si at kunnskapen/oppfatningene går fra å være stilltiende kunnskap til å bli eksplisitt og konkret.

*Statistisk generalisering*, som er den formelle og eksplisitte generaliseringen. Statistisk generalisering er basert på at intervjuer med representative intervjupersoner, tilfeldig valgt fra en populasjon. Det hadde vært teoretisk mulig med en statistisk generalisering i min masteroppgave, selv om populasjonen er liten. Innledningsvis i masteroppgave arbeidet ble det raskt konkludert med at utvelgelse av fylker og respondenter måtte gjøres basert på fylkeskommunenes vilje til å delta og tilgangen på annen pålitelig data (basert på svar fra fylkeskommunene). Det var rett og slett mange fylkeskommuner som ikke ville eller kunne svare på de innledende spørsmålene som ble stilt til regnskapssjefene.

---

*Analytisk generalisering*, innebærer en vurdert eller forklart vurdering av i hvilken grad mine funn kan brukes som retning for å si noe om status/effekter i de øvrige fylkene som også har fått disse oppgavene. Her vil generaliseringens gyldighet avhenge av om det er stor grad av felles trekk i utvikling/effekter i de tre undersøkte casene. Analysen som skal gjennomføres vil forhåpentligvis vise likheter og forskjeller i de tre fylkeskommunene. Hvorvidt det er mulig å generalisere vil avhenge av i hvilken grad om utviklingen og effektene som sammenlignes er relevante – her er jeg avhengig av å kunne trekke ut en mest mulig innholdsrik og utfyllende beskrivelse av intervjuobjektene beskrivelse.

Flere av funnene i min oppgave mener jeg peker i retning av at analytisk referanse er mulig å bruke, selv om en skal være meget forsiktig med absolutte påstander og konklusjoner. Etter å ha gjennomført seks intervjuer, og i tillegg kjenner både organisasjonene og en rekke av medarbeiderne som arbeider i både fylkeskommuner og Statens vegvesen, mener jeg det som er fremkommet i intervjuene gir et rimelig godt bilde av situasjonen. Det er selvsagt et stor utfordring at jeg som også er ansatt i Statens vegvesen kan være farget av oppfatningen om at fylkeskommunene ikke har «god nok kompetanse» eller «styrer for mye» - altså at også forskeren er preget av naturalistisk generalisering.

#### **5.2.4 Spørreskjema**

Forut for de kvalitative intervjuene har jeg utarbeidet et spørreskjema til regnskapssjefene i alle landets fylkeskommuner, se vedlegg 2. Disse er sendt ut per epost. Spørreskjemaet er et standardisert skjema med konkrete spørsmål som jeg ønsker svar på. Bakgrunnen for standardiseringen er at jeg ønsker mer dyptgående data og bakgrunnsinformasjon om den enkelte fylkeskommunes ressursbruk. Dette er data som ikke kan innhentes ved bruk av tilgjengelige offentlige statistikker, slik som KOSTRA. Spørreskjemaet inneholder i tillegg muligheter for respondentene til å komme med tilleggsinformasjon i form av kommentarer til tallene. Det er laget en veiledning/spesifikasjon på hva det enkelte spørsmål inneholder.

### **5.2.5 Intervjuguide – kvalitativ undersøkelse**

I kvalitative intervjuer er det ikke vanlig å bruke standardiserte spørreskjemaer. Den viktigste årsaken er at forskeren ikke skal styre prosessen i for stor/sterk grad. Viktigst er det å få frem den intervjuedes mening, holdning og synspunkt. For å holde intervjuet på sporet er det imidlertid vanlig å utarbeide en enkel intervjuguide. Momentene i intervjuguiden antas å ha betydning for området som skal undersøkes. Intervjuguiden kan fravikes, for eksempel ved at respondenten har andre momenter de vil snakke om enn det som intervjuguiden inneholder. Dersom det skjer må disse momentene tas med i videre analyse. Min intervjuguide som ble brukt i de seks intervjuene er vedlegg 4.

---

## 6. Datainnsamling

Jeg har vurdert hvorvidt masteroppgaven skal omfatte alt fra 2 til 19 fylkeskommuner og inntil 20 vegavdelinger i Statens vegvesens fem regioner. I tillegg til et overgripende Vegdirektorat.

Kvalitative intervjuer kan vanskelig gjennomføres med 2-3 sentrale beslutningstakere/respondenter i alle fylkeskommuner og motsvarende respondenter i Statens vegvesen. Dersom jeg eventuelt skal gå så bredt ut er spørreskjema mest praktisk/hensiktsmessig datainnsamlingsmetode. Det vil igjen kunne medføre at viktig informasjon ikke kommer frem i undersøkelsen. Dels fordi «forskeren» løper risikoen for ikke å «se hele bildet». Jeg vil heller ikke oppdage/registrere respondentenes reaksjoner på spørsmålene. I tillegg er det store utfordringer knyttet til hva/hvordan spørsmålsutforming er gjennomført. Eventuell tilleggsinformasjon respondentene ville kunne tenkes å gi utover de konkrete spørsmål som stilles vil ikke være mulig. Det er også utfordringer knyttet til deltakelse og respondentenes «ærlighet» i svarene.

Alternativet er å undersøke færre fylkeskommuner og færre enheter i Statens vegvesen gjennom kvalitative intervjuer. Det vil i gi mulighet til å gå mer i dybden, men samtidig gjøre generalisering vanskeligere – ved at jeg dermed ikke har undersøkt eller sett på alle fylkeskommuner og vegavdelinger.

Man kan i tillegg tenke seg at økonomi/ressursbruk må/bør sammenstilles og sammenlignes for en periode fra 2009 til og med 2015. Hensikten med det ville være å vise ressursbruk før reformen trådet i kraft, og hvordan utviklingen har vært i årene reformen «har virket». På samme måte vil det her være viktig å bestemme seg for hvilket utvalg av fylkeskommuner/Statens vegvesens avdelinger en skal se på (alle, noen eller to).

Operasjonaliseringen av ulike tallstørrelser vil være «enklere». Utplukk fra de ulike regnskapene kan gjøres likt for flere år, med færre fylkes blir det enklere å sjekke/kontrollere at regnskapet er ført på «lik» måte for de forskjellige fylkeskommuner (hhv KOSTRA kontoplan). Færre fylkeskommuner gjør det enklere også i forhold til å se på færre regioner eller vegavdelinger i Statens vegvesen. Selv om det er lik kontoplan i Statens vegvesen

uansett region, er det likevel store muligheter for at regionene har løst oppgaver og organisert budsjetter/regnskaper på forskjellige måter.

Videre har jeg vurdert om masteroppgaven skal omfatte alle oppgaver knyttet til planlegging, bygging, drift og vedlikehold av riks- og fylkesveger i alle fylkeskommuner. Eller kun se på drift/vedlikehold i to fylkeskommuner.

Utfordringene her er også sammensatte. Det er for eksempel forskjell på alt i fra planlegging og bygging av ny veg. Det er regionale forskjeller med hensyn til klima og miljø i forhold til driftsutfordringer. Planlegging og bygging av veg i tettbygde strøk/byområder er mer komplisert og kostnadskrevenne enn planlegging og bygging av veg i jomfruelig terreng «på landet». Det er naturligvis store forskjeller i kostnader mellom en to felts veg og en fire felts veg med midtdeler. Kostnadsbildet og ressursbruk er forskjellige, «ingen» byggeprosjekt er like uansett om det er to prosjekter som sammenlignes med hverandre og om de ligger begge i Finnmark eller i Agder. Det er også stor forskjell på drift/vedlikehold på lavtrafikkerte veger i Hedmark til høytrafikkerte veger i det sentrale østlandsområdet. Eller om det er vestlandsveger med mye tunneler, bruer og andre tekniske installasjoner i forhold til lange og lite trafikkerte strekninger i for eksempel Nordland.

I mange tilfeller vil det å sammenligne virksomhetens egne innsatsfaktorer med egne resultater over tid gi den beste indikasjonen om man oppnår mer og bedre tjenester for en gitt ressursinnsats enn tidligere – operasjonalisering og sammenligning av ellers likere enheter.

Hvor bredt jeg velger å gå ut med hensyn til både antall fylker og avdelinger i Statens vegvesen og hvilke «vegområder eller vegoppgaver» jeg har valgt å se på – har hatt stor betydning for valg av metode og hvordan empiriske data er samlet inn. Jeg mener vurderingene her har vært grundige og det er brukt mye tid på dette arbeidet. I avsnitt 4.4 følger mitt forskningsdesign og operasjonaliseringen av denne.



---

### 6.1.1 Datagrunnlaget for min oppgave

Datagrunnlaget for denne oppgaven er samlet ved;

- Gjennomgang og analyse av KOSTRA-data for samferdsel i fylkeskommuner,
- Spørreundersøkelse om ressursbruk i fylkeskommunene, vedlegg 2
- Bruk av regnskapsdata fra Statens vegvesen, vedlegg 1
- Innhenting av detaljert ressursbruk, fordelt på medarbeideres timer og arbeidsprosesser i Statens vegvesen. Excel regneark, basert på vedlegg 1
- Intervjuer av samferdselssjefer i tre fylkeskommuner og tre avdelingsdirektører for vegavdelingene i Statens vegvesen, i de vegavdelingene som leverer tjenester til de tre undersøkte fylkeskommunene. Vedlegg 4, samt transkribering av intervjuene.

Største utfordringer i forbindelse med datainnhenting har vært at KOSTRA-tall ikke har vært gode nok. KOSTRA funksjonene som gjelder veg- og samferdsel dekker ikke den type opplysninger jeg trenger som grunnlag i min masteroppgave.

Til tross for oppfølgende forespørsler, har jeg kun fått fem svar på mine forespørsler til fylkeskommunenes regnskapssjefer. Tanken bak det utsendte spørreskjemaet var at regnskapssjefene ville og kunne besvare mine spørsmål om en ytterligere detaljering av regnskapsdata for fylkesveger. Dette er detaljer som ikke fremkommer i KOSTRA-rapporteringen.

Jeg ble «tvunget» til å velge fylkeskommuner basert på tilgangen til øvrige regnskaps- og tjenestedata. Forespørselen gikk til 3 av fylkeskommunene v/samferdselssjefene. Alle tre fylkene forholder seg til SAMS-vegadministrasjon i Statens vegvesen, Region sør. Region sør består for øvrig av i alt fem fylkeskommuner. Samtlige av de aktuelle intervjuobjektene, var uten unntak, svært villige til å stille opp til intervju. Intervjuenes lengde varierte fra 45 til 75 minutter.

#### Kort beskrivelse/orientering om intervjuobjektene;

I tre fylkeskommuner er det intervjuet samferdselssjefer. To av tre har vært i samme stilling både før og etter forvaltningsreformen 2010. Samtlige er sentrale medarbeidere og har god

kjennskap til avtaler mellom-, samarbeidet med-, og oppgavene som Statens vegvesen utfører for fylkeskommunen.

I Statens vegvesen er det intervjuet tre avdelingsdirektører, der en av tre har vært i samme stilling siden før forvaltningsreformen, de to øvrige har hatt sentrale lederstillinger også før forvaltningsreformen i 2010. De er representere alle Statens vegvesen i de tre fylkeskommunene der samferdselssjefene er intervjuet.

Samtlige intervjuer er tatt opp, lagret digitalt og transkribert. Det er laget korte resymeer av de seks intervjuene, disse er gjengitt i kapittel 7.1 til 7.6.

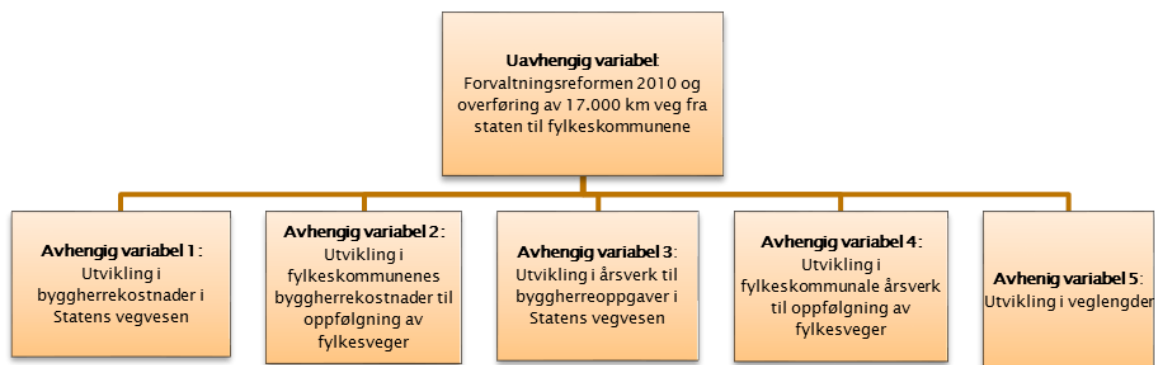
## 6.2 Forskningsdesign og operasjonalisering

Hvordan undersøke problemstillingen «**Har forvaltningsreformen 2010 ført til en mer effektiv offentlig forvaltning av vegområdet**»? Oppgavens uavhengige variabel er «Forvaltningsreformen 2010 og overføring av ca 17.000 km riksveger til fylkeskommunene». Av kapasitetshensyn kom jeg fort frem til at det er for mye arbeid og en for stor oppgave for en person å se på alle landets fylkeskommuner med tilhørende vegavdelinger i Statens vegvesen – jeg måtte redusere antallet.

Innledningsvis i analysearbeidet ble det fort klart at tilgjengelige KOSTRA tall var for grovmaskede. Regnskaps- og produksjonsdata for samferdsel i fylkeskommunene viser ikke en god og detaljert nok måte de ulike innsatsfaktorene som inngår i «produksjonen» av drift- og vedlikehold på fylkesveger.

Spørreundersøkelsen som ble laget til fylkeskommunenes regnskapssjefer ble utarbeidet for å få et bedre tallgrunnlag for analyse. Ved mottak av spørreskjemaer viste det seg at tre fylkeskommuner skilte seg ut med hensyn til besvarelse og utdyping av allerede tilgjengelige KOSTRA-tall for samferdsel. Det var av avgjørende betydning for det videre arbeidet – og jeg har endt med å se på disse tre fylkeskommunene, kalt x, y og z - med tilsvarende enheter/vegavdelinger i Statens vegvesen. De tre fylkeskommunene er alle beliggende i Region sør – som i tillegg er en fordel og en utfordring for meg som forsker. Jeg er til daglig ansatt i Statens vegvesen, Region sør. Mer om fordelene og utfordringene er det henvist til i kap. 4.2 om validitet og reliabilitet.

Under følger modellen/illustrasjonen av de fem uavhengige variablene jeg mener påvirkes av den avhengige variabelen «Forvaltningsreformen 2010».



#### *Modell 5: Forskningsdesign og operasjonalisering*

Hovedutfordringen i denne studien er å operasjonalisere målene som angis i de offentlige dokumentene. Jeg forsøker å gjøre dette med utgangspunkt;

- i definisjonene i kapittel 4,
- med målepunkter for de avhengige variablene fra 2009 til 2015, samt ved
- respondentenes meninger og oppfatninger av reformen.

Teoretisk sett skal det være mulig å måle eller se utviklingen av de fem valgte avhengige variablene. Under følger en kort redegjørelse av hvorfor jeg mener disse fem avhengige variablene er aktuelle forklaringer for å undersøke hvorvidt forvaltningsreformen har ført til en mer effektiv offentlig forvaltning av vegområdet.

### **6.2.1 Avhengig variabel 1: Utvikling i byggherrekostnader - Statens vegvesen**

Utviklingen i byggherrekostnader innenfor drift- og vedlikehold i Statens vegvesen, Region sør viser kostnader til samme SAMS-vegadministrasjon. Byggherrekostnader defineres som alle Statens vegvesens utgifter knyttet til drift- og vedlikehold (post 23) som er ført på bevilgningskoder 0211-0299 (**eksklusiv** Trafikant og kjøretøyoppgaver, utviklingsoppgaver

og sektoransvarsoppgaver, entrepriser og øvrige utgifter som er brukt direkte på veg). Fullstendig oversikt over hvordan jeg er kommet frem til uttrekk av data og resultatene av disse fremkommer i «Vedlegg 1 – Uttrekk av data 2009, 2011 og 2015 Statens vegvesens regnskap». Regnskapstallene er korrigert for KPI og vises i faste 2015-kroner.

### **6.2.2 Avhengig variabel 2: Utvilking i fylkeskommunenes egne kostnader til oppfølging av fylkesveger**

Utviklingen i fylkeskommunenes egne kostnader til oppfølging av fylkesveger. I disse kostnadene inngår drift av fylkeskommunenes samferdselsavdeling, økte kostnader knyttet til merarbeid innenfor økonomi/regnskapsavdelinger eventuelt andre fylkeskommunale avdelinger som har fått oppgaver knyttet til vegeierskapet etter reformen. Man kan si at dette er kostnader som ikke er «påført» fylkeskommunene av Statens vegvesen. Informasjonen er innhentet ved spørreundersøkelse til fylkeskommunene v/regnskapssjef. Vedlegg 2 viser hvordan disse resultatene er fremskaffet. Fylkeskommunale kostnader er definert slik de er vist i vedlegg 2.

### **6.2.3 Avhengig variabel 3: Utvilking i årsverk knyttet til byggeherreoppgaver innenfor drift- og vedlikehold i Statens vegvesen.**

Utviklingen i årsverk knyttet til byggeherreoppgaver innenfor drift- og vedlikehold i Statens vegvesen, Region sør. Fullstendig oversikt over hvordan grunnlaget fremkommer er vist i «Vedlegg 1 – Uttrekk av data 2009-2015 Statens vegvesens regnskap».

### **6.2.4 Avhengig variabel 4: Utviklingen i fylkeskommunale årsverk knyttet til oppfølging av veger**

Utviklingen i fylkeskommunale årsverk knyttet til oppfølging av veger, slik disse er besvart i spørreundersøkelsen som er gjennomført med regnskapssjefene i fylkeskommunene, vedlegg 2.

---

#### **4.3.5 Avhengig variabel 5: Utviklingen i veglengder 2009 til 2015.**

Utviklingen i veglengder 2009 til 2015 er hentet ut fra Statens vegvesens vegdatabank. Kun utviklingen i fylkesveger vises i km.

Fra og med 2010 overtok fylkene ansvaret for om lag 17 000 kilometer øvrig riksvei, som et ledd i forvaltningsreformen. I Region sør «skiftet» om lag 3.170 km veg eier, ved at den respektive fylkeskommune fikk fullt ansvar for bygging, drift og vedlikehold av det som fra 2010 heter fylkesveger.

De uavhengige variablene som omhandler utgifter/kostnader er prisjustert iht konsumprisindeksen slik den er presentert av Statistisksentralbyrå, se vedlegg 5. Årsverk i Statens vegvesen er fastsatt til 1.650 timer pr år, som er det timeantallet Statens vegvesen beregner inngår i et årsverk, dette er vist i vedlegg 1, side vi.

Årsverk i fylkeskommunene er funnet i samarbeid med den enkelte fylkeskommune, se vedlegg 2.

## 7. Empiri – hva sier mine data?

Samtlige intervju er transkribert, og jeg har valgt å lage resymeer av de seks intervjuene. Resymeet er bygget opp rundt de tre hovedtemaene fra intervjuguiden, der intervjuobjektene forteller om hvordan de oppfatter forvaltningen av vegområdet *før* og *etter* forvaltningsreformen 2010. Den siste delen er knyttet opp til hva den intervjuede oppfatter å være *hovedeffektene* av forvaltningsreformen. I den grad jeg har funnet at utsagn fra intervjuet bør tas med for å vise funn, er disse tatt med og markert i kursiv.

### 7.1 Resyme av intervju med avdelingsdirektør i Statens vegvesen, vegavdeling i x-fylkeskommune

Intervjuobjektet er en sentral fagperson og har vært ansatt og leder i Statens vegvesen i mange år. Nært samarbeid med fylkeskommunen både før, men særlig etter reformen.

#### Før reformen

Respondenten oppfatter ikke at reformen isolert sett er noe nytt, utover at fylkeskommunene har fått flere veier den er ansvarlig for. Statens vegvesen har alltid prioritert drift og nødvendig vedlikehold i denne fylkeskommunen. Det var riktignok lite midler totalt sett og fylkeskommunene hadde stort sett lavtrafikkerte veier, men *«Vi har alltid håndtert fylkesvegene for fylkeskommunen gjennom SAMS-vegadministrasjon»*.

Avdelingsdirektøren mener det *«ikke var noen forskjell»* mellom hvordan Svv prioriterte mellom stat/fylkesveger med hensyn til drift- og vedlikehold. *«Det ble på en måte prioritert på akkurat som man prioriterte riksvegene. Altså man så på for eksempel dette med dekkelegging og tiltak for det, så vurderte man det ut i fra de målingene, samme målinger som vi nå bruker på hele vegnettet, dette med jevnhet og spordannelser. Man vurderte alle veiene egentlig, for så vidt uavhengig av trafikkmengde. Det var selvsagt forskjell på størrelsen penger stilt til rådighet»*.

Det var et veldig enkel tildelings- og rapporteringsregime før 2010, med et fåtall personer involvert administrativt. *«Vi fikk en pott til drift og vedlikehold av fylkeskommunen – både til investering og til drift/vedlikehold. Så det var jo veldig avskilt, det var to fullstendig ulike regnskaper men regnskapene ble ført etter vegvesenets kontantprinsipp.»*

---

Det var liten politisk interesse for fylkesveger og administrativt lite involvering og engasjement (fra fylket) knyttet til prioriteringer og rapportering. «Det ble gjort veldig enkelt fordi... Jeg husker en gang vi var på fylkeshuset hos fylkesordføreren og diskuterte «hva skal vi gjøre nå» og så ble det nesten avtalt med kun fire mann til stede – hvordan vi skal håndtere fylkesvegene. Veldig enkelt, ingen avtaler... men samtidig et regnskap som selvfølgelig ble levert til fylkeskommunen».

I Statens vegvesen var det «ingen forskjell» mellom hvordan man prioriterte midler til drift- og vedlikehold, uansett om det var statlige- eller fylkeskommunale veger. Hovedforskjellen var at det nesten ikke var midler til de fylkeskommunale vegene. Det som ble prioritert på fylkesveger var nødvendig dekkelegging og reparere akutte skader. Vegvesenet brukte objektive kriterier ved prioritering og hadde fagkompetansen som stod for vurderingene og utredningene. Innenfor investeringsområdet var det lite midler og kun «brannslukkingstiltak» og fremkommelighetsutfordringer ble prioritert.

Forskjellen i regnskapsprinsipper mellom stat og fylke var et ikke tema før 2010. «...om fylkeskommunen hadde det anordningsprinsippet eller ikke – det var ikke vi kjent med...» Vi møtte anordningsprinsippet først etter 2010. Det (**vi hadde**) var et helt kurant system og vi hørte veldig sjeldent noen spørsmål tilbake på hvordan pengene var brukt, vi rapporterte jo selvfølgelig. Vi lagde jo en årsrapport og forklarte hvordan vi hadde brukt pengene...så var det greit».

Avdelingsdirektørens oppsummering tyder på at fylkeskommunen var fornøyd, «Vi hørte jo aldri annet enn at de var fornøyd med den jobben vi gjorde. Vi forvaltet fylkesvegene akkurat som vi forvaltet riksvegene». «Og hvis det hadde vært et ønske om å forvalte pengene på en annen måte - så er jeg sikker på at vi hadde kunnet ordne det.»

### Etter reformen

Vegvesenet i denne fylkeskommunen var bekymret for hvordan man skulle forholde seg til to administrasjoner i mye sterkere grad enn tidligere. «Det vi var bekymra for det var jo dette her med hvordan vi skulle få to administrasjoner tett på - som vi måtte forholde oss til. Ikke nødvendigvis fordi vi fryktet det, men det ville jo automatisk bli en sterkere enhet på fylkeskommunen som vi skulle forholde oss til hele tiden.» Fylkeskommunen ville (i begynnelsen) ikke bygge opp parallelle organisasjoner. «Jo til å begynne med var de veldig tydelig på at de skulle være slanke, de skulle ikke bygge opp parallelle organisasjoner. Det

*vil jeg nok si ikke helt har gått i den retningen...det har blitt parallelle organisasjoner...».* De siste årene har fylkeskommunen bygd ut en mye sterkere administrativ enhet knyttet til veg- og samferdsel. Det er tydelig at fylkeskommunen bygger seg opp og vil ha mer innflytelse. Det er flere personer involvert i vegsaker og fylket er mer en regional utviklingsaktør enn tidligere. Fylkeskommunen er mer aktive. Overfor primærkommunene vises det med egne avtaler mellom fylkeskommunen og kommunene, som bidrar til mer forpliktende samarbeid og regional utvikling. *«I fylkeskommunen skriver de også avtaler mellom fylkeskommunen og kommunene, som på en måte skal bidra til å bli noe mer forpliktende samarbeid og hensikten med det er vel å markere seg som en regional utviklingsaktør».*

Respondenten mener det er betydelig mer rapportering og betydelig flere involvert både i Statens vegvesen og i fylkeskommunen. Det er møter flere ganger i måneden og mer skriftlig rapportering, med betydelig mer fokus på økonomi. *«Ja, det blir jo dobbelt opp. Det er ikke tvil om det. Vi har jo da et møte hver 14.dag med fylkeskommunen. Der sitter vi jo mange da...».* Hvor mange som direkte styrer eller er med (fra Fk) inn i det som kalles areal og transport er jeg neimen ikke helt sikker på, men jeg ville tippe på at det i hvert fall er en ca ti stykker som er involvert i vei da.»

Fylkeskommunen tenker annerledes enn vegvesenet i forhold til økonomi og styring. Det er annerledes regnskapsføring og fylket avslutter regnskapet for investeringer hvert år. *«Altså det er særlig dette med økonomi de er særlig på, der sitter det jo folk fra økonomisida i fylkeskommunen og har sine bestemte oppfatninger av hvordan rapporteringa skal foregå.»*

Vegvesenet må be om midler hvert år for de prosjekter som går over flere år, dette er nytt. *«Fylkeskommunen har en helt annen måte å tenke på, hvert årsskifte så avslutter de – og så må vi melde fra om vi trenger mer penger eller ikke. Vi har jo alltid tenkt sånn at vi har en bevilgning til prosjektet – så løper jo bevilgningen til vi er ferdig og klippa snora og sluttoppgjøret er i havn.»*

Fylket har også en annen definisjon av prosjektkostnader enn vegvesenet. I FK er prosjektkostnaden *«alle kostnader fra tidlig planlegging til snorklipping, slik er det ikke i staten».* Fylkeskommunen vil jo at alt i fra dag en **«tidlig planlegging»** til og med hele planleggingsprosessen og alt til og med snorklippinga – det er prosjektkostnaden. Og det



---

*betyr at vi må budsjettere på en noe annen måte. Det blir mere komplisert og som skaper en del mere arbeid, fordi du greier ikke å detaljere og være så presis da».*

Det er nå utfordringer knyttet til forskjell i regnskapsprinsipper og merverdiavgiftsregler – sånn var det ikke før.

Saksforberedelse til politiske utvalg er annerledes nå enn før, da vegvesenet skrev og la frem saker til politisk behandling. Nå fremmes saker til fylkesrådmannen, han forbereder og fremmer sakene til politisk behandling.

Respondenten mener fylkeskommunen har tillit til arbeidet som utføres og at «*de lytter til oss, tar med oss, det er ikke noe stort problem – men vi merker det at de er mer og mer på»* Det er mer som skal dokumenteres og fylkeskommunen skal bestemme mer «*om hva og hvor – dette er nye prioriteringsdiskusjoner»*. Respondenten mener fylkeskommunen er fornøyd med den jobben vegvesenet gjør på fylkesveg i dette fylket.

### Effekter av reformen

Avdelingsdirektøren er klar på at reformen etter hans vurdering ikke har bidratt til en mer effektiv offentlig forvaltning av vegområdet. «*Ja, hva skal jeg si...altså hvis man hadde tenkt at vi fikk akkurat de samme pengene – så vil jeg vel si at effekten er jo svært negativ da, for vi har jo fått enda en veieier som har meninger og har sine prioriteringer. Noe av hensikten med hele forvaltningsreformen var jo også å gi mere makt til fylkespolitikere. Men hvis man snakker om å ha et effektivt...en effektiv vegadministrasjon så er jo dette her et langt steg tilbake.»*

Hovedårsakene er at det er flere ledd som skal høres, flere prosesser skal gjennomføres og mange mennesker involveres i en rekke møter med for og etterarbeid. «*Vi har jo så mange løsninger nå, vi har riksveger, vi har OPS som du nevnte, vi har fylkeskommunen som en stor veieier, også får vi nye veier på det hele – pluss da kommunene som har sine veier. Så du kan jo lure på hvor mange mennesker trenger vi til å forvalte vegene i Norge.»*

Fylkeskommunen er blitt en betydelig større veieier med meninger om prioriteringer som kan være mer politisk motivert enn faglig begrunnet.

## 7.2 Resyme av intervju med samferdselssjef i x-fylkeskommune

Samferdselssjefen ble flere år etter forvaltningsreformen 2010 og har tidligere arbeidet i Statens vegvesen og primærkommuner. Meget sentral i dagens samarbeid mellom fylkeskommunen og vegvesenet.

### Før reformen

Vegvesenet fikk i all hovedsak oppdrag og midler over statsbudsjettet og regjerte svært selvstendig. Vegvesenet ble sett på som en organisasjon med lange tradisjoner og har høy faglig integritet, muligens litt arrogante – Statens vegvesen *«vet best når det gjelder veg»*. *Det er jo, og var, en organisasjon som har veldig lange tradisjoner og som har veldig høy faglig integritet. Og kanskje til tider kunne være, og kan være, litt arrogant. Også noen internt i Statens vegvesen blir jo av og til utfordret av det fagtyranniet»*.

Det var lite politisk styring av fylkesvegene og «alle» prioriteringer skjedde i og var vegvesenet sine. Respondenten mener det var lite dialog med kommuner og fylkeskommuner. Det var lite forståelse (i vegvesenet) for at veg var viktig for en kommune.

Respondenten mener vegvesenet hadde mindre fokus på framdrift og økonomi før 2010. *«Pengene kom uansett og få stilte spørsmål ved forklaringene»* i tillegg ble det oppfattet at det var vanskelig å stille spørsmål ved faglig argumentasjon og vanskelig å angripe forklaringer. Respondenten meder det er vanskelig å si om det ble bygd mer og billigere før, årsaken kan ligge i at beslutningsprosessene var mer vegvesen-interne og få blandet seg eksternt fra, *«dette var fagfolkenes område»*. I tillegg er det kommet økte krav til planlegging og vegnormalene og vegvesenets håndbøker er *«stadig blitt strengere»*. Respondenten tror normaler kan ha medført at det har blitt dyrere å bygge, men at kvaliteten kanskje har økt.

Ett forhold ingen andre respondenter har trukket frem er at *«... endringen i 2003 hadde større negativ effekt for Svv enn forvaltningsreformen»*. Respondenten mener endret organisering av vegvesenet i 2003 førte til flere interne linjer, uklare ansvarsområder og manglende eierskap og regionale avdelinger som er blitt for perifere. *«Jeg tror faktisk den endringen som skjedde i 2003 hadde større negativ effekt for Statens vegvesen enn forvaltningsreformen hadde. Fordi jeg tror det som skjedde i 2003 medførte manglende*

---

*eierskap, flere linjer og uklare ansvarsområder internt. For eksempel at ressursavdelingen ble så stor, staber regional ble for perifere – og jeg tror at verdikjeden bør styres av en sjef».*

Fylkeskommunen var fornøyd med Statens vegvesen før 2010, men de oppfattet nok at de hadde lite politisk handlingsrom. *«Det var nok en oppfattelse av at det som kommer fra Statens vegvesen det er noe vi vedtar i sin helhet».*

### Etter reformen

Det tok tid før fylkeskommunene håndterte det nye vegeieransvaret. Man har nok erkjent at fylkeskommunen ikke har tatt vegeierrollen på alvor – mye har dermed rullet og gått som før. I denne fylkeskommunen var det ikke noen som hadde veikompetanse før reformen og helt opp til nå nylig og da fortsetter man jo omtrent som før.

Respondenten mener det er *«umulig å være vegeier uten å kunne snakke vegspråket»*. Videre mener respondenten at vegvesenet ikke ønsket reformen og en sterkere fylkeskommune, man var redd for å bli politisk styrt og miste makta. *«Også var jo dette også en reform som Statens vegvesen ikke hadde bedt om, og var nok redd for å bli politisk styrt og miste makta. Og det er nok delvis litt sånn i dag også»*. Respondenten mener dette er situasjonen i dag også.

Respondenten hevder at det ikke er en god kultur for tidlig rapportering av avvik i Statens vegvesen, selv om det er blitt bedre. *«Det er litt sånn det er lettere å få tilgivelse enn tillatelse. Også har man tenkt at de pengene får en likevel – det tror jeg vi kanskje har bidratt til å ikke akseptere»*. Respondenten mener dette er blitt bedre, og at fylkeskommunen har bidratt til å en bedring av kulturen på dette området. *«Tydeligere forventninger gjør at man ikke havner i noe konflikter eller i noe dårlig stemning»*. Respondenten mener det er et godt samarbeid.

### Effekter av reformen

Det er betydelig større politisk forankring i fylkeskommunen. *«Hovedeffektene er at det er blitt mer fokus på lokal demokrati altså i den enkelte kommune. Og politisk forankring i fylkeskommunen. Det er klart at veg er veldig viktig for en ordfører og jeg tror det at vegvesenet også må forholde seg til det politiske systemet kan ha en samfunnsmessig positiv effekt»*. Faglige prioriteringer presses i forhold til lokalpolitisk viktige saker, det stilles

spørsmål ved faglige vurderinger. Fylkeskommunen har et betydelig fokus på vegeierrollen og vil bli en bedre oppdragsgiver. Fylkeskommunen har større fleksibilitet med tanke på tekniske løsninger, men et klart mål om å «få mer veg for pengene».

Når det gjelder reformens forventninger til «mer effektiv forvaltning» mener respondenten mener omorganiseringen i 2003 har betydd mer enn forvaltningsreformen i 2010. *«Jeg tror det har hatt mye større effekt de administrative kostandene før reformen i 2003, enn i 2010. Jeg tror kanskje ikke det har hatt veldig stor betydning for statens vegvesen og det er heller ikke veldig økt kapasitet i fylkeskommunen».*

Samtidig bruker fylkeskommunen mer ressurser på økonomi og økonomistyring nå enn tidligere (til vegområdet), fordi det er ulike økonomiregler, forskjellige systemer og mye mer midler involvert. *«Ja, så på økonomi bruker vi nok mere kapasitet på økonomi – og den kommunikasjonen mellom de to ulike systemene tror jeg er uheldig da at vi har ulike økonomisystemer og prinsipper».*

Respondenten mener det er vanskelig å si om fylkeskommunens involvering/ansvar har medført lengre prosesser, dyrere veger og mer ineffektiv drift. Samtidig stilles det nok flere spørsmål til faglige vurderinger som en effekt av reformen. *«Altså jeg tror det med den bestiller kompetansen det har nok mest med dialogen og respekten for vegeiers behov for å delta i prosesser».* For FK er det å ha økt fokus på vegeierrollen og det å bli en bedre oppdragsgiver viktig. Det er tydeligere avtaler og regler mellom fylkeskommunen og vegvesenet. Med klarere saksbehandlingsrutiner og skriftlige dokumenter som regulerer samarbeidet, det er sjeldnere nå at det oppstår *«overraskelser som Svv ikke har informert om».* *«Jeg tenker at den respekten for hverandres roller og behovet for å være med på omprioriteringer og at en står sammen om det - det er en positiv effekt. Jeg opplever veldig, veldig sjelden at vi skylder på vegvesenet nå».* Respondenten mener det er naturlig at noen administrative kostnader øker.

---

## 7.3 Resyme av intervju med avdelingsdirektør i Statens vegvesen i y-fylkeskommune

Avdelingsdirektøren har arbeidet i Statens vegvesen i mange år. Har hatt nær kontakt og samarbeidet tett med fylkeskommunen både før og etter reformen i 2010.

### Før reformen

Før 2010 eide fylkeskommunen et lavtrafikkert og nedprioritert vegnett. *«Før 2010 var det kun et lavtrafikkert, nedprioritert vegnett som var fylkesveg».* Det var mange riksveger i alle dalene i fylket. Staten brukte mest penger på det som var definerte som primære riksveger. Fylkeskommunen hadde rundt 1.000 km småveier med lav trafikk. Respondenten mener det administrative og politisk fokuset/interessen for vegene var lavt før 2010. *«Og fra fylkets side som hadde rundt 1000 km, så var fokuset lavt. Både administrativt og politisk. Statens vegvesen styrte egentlig butikken...».*

Statens vegvesen styrte og prioriterte vegområdet på fylkesveg. Innenfor drift- og vedlikehold var det ikke de store endringene fra år til år. I tillegg var det meget lave investeringer, med et nivå på mellom 10 og 20 mill. årlig. Det var dermed kun mulig å prioritere små prosjekt.

Det var vegvesenet som avholdt og hadde regien på møter med primærkommunene. *«Vi hadde også på den tiden møter med kommunene, med primær kommunene. Da var det Statens vegvesen som hadde regien, og som hadde med seg samferdselsjefen fra fylket. Og det var vegvesenet som styrte, nesten 100% vegpolitikken på fylkesvegnettet».*

Vegvesenet oppfattet at fylkeskommunen brydde seg relativt lite om styring og oppfølging, og fylkesvegsaker var sjelden tema i politiske fora. *«Det er jo farlig ettersom jeg kan bli sitert eller tatt opp på dette, men de brydde seg relativt lite. Vi laga fylkesvegplanen, sammen med de, men vi laga og spilte inn prosjekter, hovedsakelig av mindre karakter, gjennomførte og fikk de godkjent i fylket. Men så vidt jeg husker fra den tiden, det er jo snart 10 eller 9-8 år siden, så var aldri vegsaker noe stort tema på fylkesvegnettet. Fylkeskommunen mente mer om de store sakene på riksvegnettet enn de gjorde på sine egne fylkesveger».*

### Etter reformen

I denne fylkeskommunen skjer det noe i 2010 når reformen trer i kraft. Veldig raskt ble det en endring i fylkeskommunens holdning. De ville være mer med og de brukte mer penger umiddelbart. *«Det var vel nesten som å slå på en bryter. Fylkeskommunen gikk fra å være, la oss si det sånn, passiv - til å være veldig aktiv. Fylkesordføreren uttalte at fylkeskommunen skulle bli en bedre vegeier enn staten var på de tilsvarende vegene».*

Fylkeskommunene tok raskt sin nye rolle som regional utviklingsaktør. *«Veldig raskt ble det en endring i fylkeskommunens holdning, de ville være mer med, de brukte mer penger umiddelbart og budsjettene økte. En formell sak som vel ble veldig fort endret var de kommunemøtene som var verdifulle for alle tre partene – de ble nå fylkeskommunens møter, hvor vegvesenet var med, det var vi skjønt enige om var riktig».* I møtene diskuteres samferdsel, fra de store linjer ned til skiltvedtak og avkjørsler.

Det har vært en kraftig økning i rammen til drift/vedlikehold. Asfalt er blitt en primærsak for fylket og de har doblet innsatsen i forhold til nivået som staten hadde på det samme vegnettet. *«Så økte de ramma kraftig til drift/vedlikehold, slik at asfalt ble en primærsak for fylket og reasfalterer og har et godt dekke i fylket. Og for å gi et bilde på hvor stor aktiviteten det er, når vegvesenet styret disse riksvegene som var hovedvegnettet, og sekundær vegene og så hadde fylket tertiær vegnettet – så ville det vel gått rundt 40-50 år før vi hadde fått reasfaltert hele vegnettet. Så de har doblet innsatsen til asfaltering. Vi får mye mer asfalt på vegnettet enn vi gjorde før».*

Respondenten hevder økte bevilgninger sannsynligvis er den viktigste årsaken til at veg er blitt viktigere. Politikerne er blitt mer interessert, fordi *«nå kjører fylkespolitikere på de veiene vi holder på med – hver dag», og «det er sak på fylkestinget nesten hver gang, en eller annen veginvestering, et veg prosjekt eller en vegsak».*

Når det gjelder styring og oppfølging så har fylket utarbeidet en budsjett- og ytelsesavtale som i detalj forteller hva Statens vegvesen kan gjøre og har lov til å gjøre på fylkesvegnettet. *«Og styringsmessig så har fylket utarbeidet en budsjett- og ytelsesavtale som i detalj forteller hva Statens vegvesen kan gjøre og har lov til å gjøre på fylkesvegnettet – av tillatelser og delegering. Og det går veldig langt i detaljering i avkjørsler, grave tillatelser etc – vi har fullmakter til det aller, aller meste».*

---

Avdelingsdirektøren oppfatter at samarbeidet er bra og at det er tett kontakt både administrative nivå imellom og til det regionale politiske miljøet. *«Vi har tett kontakt både administrativt og politisk og samarbeider bra. Det uttales tydelig både fra fylkesordfører og samferdselssjef, og i større fora – sånn sett så fungerer det».*

Styringen er endret siden 2010, og det er større interesse fra fylkeskommunen. Prosjektene er større og det har medført at fylket etablerte styringsgrupper. Sitatene *«De første åra gikk det vel litt i gammel løype, vi rapporterte og de aksepterte»* og *«det er vel snakk om for en 4 år siden kanskje, med noen litt større prosjekter så etablerte fylket styringsgrupper»*. Gruppene består av personer fra fylkeskommunen (politisk og administrativt), politikere/administrasjon fra kommunen prosjektet ligger i og fra Statens vegvesen. *«Det var et forsøk på å få mer inngripen med økonomien, mer kontroll på både fremdrift, kostnader og kvalitet. Jeg tror nok, ja fylket har vært fornøyd, fordi de har sittet litt nærmere oss på de møtene – merverdien for Statens vegvesen har vært svært liten»*. Denne ordningen mener respondenten er mer administrativt krevende for vegvesenet.

Målet er å komme litt videre i eierstyringen, og både KS og vegvesenet *«..anbefaler at fylkeskommune skal tungt inn på styring tidlig i prosjektene for å være med og sette standard, sette kvalitet også videre omfang av prosjektet»*.

### Effekter av reformen

Respondenten mener det mest positive med endringene er at det er et større fokus på et større vegnett i fylket og at det er mer penger til veg nå enn før reformen i 2010. Mer penger på veg betyr større oppmerksomhet. *«Det positive med endringene er at det er et større fokus på et større vegnett i (fylket/totalt) og det er blitt mer penger – det er den store endringa»*. Når lokale politikere og administrasjonen kjører på «sine egne veier» – så vil de gjerne at det skal bli bra. *«Det er mye verre å bli konfrontert lokalpolitisk eller samfunnsmessig med at fylket ikke gjør noe på sitt fylkesvegnett»*.

I styringen og oppfølgingen av veg er fylkeskommunen mer på. *«...det er en dramatisk endring, vi har de på oss hele tiden, på detaljer ned på mikronivå hvor de ønsker å vite ting»*. Det har medført mer bruk av administrative ressurser fordi vegvesenet stiller opp på alle møter, hovedutvalg, fylkesting og de fleste fylkesutvalg for å svare på spørsmål, i tillegg er det en rekke koordineringsmøter mellom etatene – noe som ikke var tilfellet før. *«Ja, det*

*er en dramatisk endring, vi har de på oss hele tiden, på detaljer ned på mikronivå hvor de ønsker å vite ting. Derfor stiller vi opp enten jeg, en seksjonsleder eller prosjektleder på alle møter, hovedutvalg, fylkesting og de fleste fylkesutvalg».*

Rapportene til fylket er mer detaljerte, og det rapporteres hyppigere og på alle prosjekter i handlingsprogrammet ved hver rapportering. Oppsettet/rapportene er relativt enkle - men skal gi status på «alt» og i sum skrives det flere sider nå enn tidligere. *«Ja, altså våre rapporter til fylket er bare blitt mer og mer detaljert, og vi rapporterer egentlig nå på alle prosjekter i handlingsprogrammet (merknad: ved hver rapportering)».*

Samarbeidet etatene imellom er bra, men det er vesentlig flere medarbeidere på samferdsel i fylket nå enn tidligere. *«De er jo vesentlig flere på samferdsel enn de var tidligere. Det vi savner vel egentlig en tung kompetanse som vi kan spille ball med på prosjekter. De har ikke vegfolk i den grad som gjør at de kan diskutere med våre fagfolk. Og da blir det ofte noen litt lettvinde kommentarer på ting. Men det er jo derfor vi ønsker at de skal være med tidlig i prosjektene».* Avdelingsdirektøren nevner ett konkret eksempel på dette, *«vi har et godt eksempel nå, på en gang/sykkelveg hvor vi har foreslått redusert standard for å spare en 6-8 millioner, på en grisgrendt veg med en 12-1700 i ÅDT. Vi fikk fylket med på det, og redusere standard over en strekning. Men så går den (reguleringsplanen) til politisk behandling i primær kommunen – de vil ha full standard....fylket møter veggen i kommunene som ikke har magemål når det gjelder pengebruk – for det er ikke de som skal betale».*

I følge avdelingsdirektøren har forfallet i stor grad stoppet opp på fylkesvegnettet og vegene er blitt bedre. Utsagnene gjengitt under kan jo tyde på at reformen har medført endringer i tråd med intensjonen;

- *«... tror ikke du hadde fått samme prioriteringa fra staten»*
- *og reformen «har gjort jobben mer spennende, litt mer uforutsigbar, og litt mer krevende. Men det har vært veldig gøy!»*



---

## 7.4 Resyme av intervju med samferdselssjef i y-fylkeskommune

Samferdselssjefen har arbeidet i fylkeskommunen fra før 2000. Har hatt nær kontakt og samarbeid med Statens vegvesen både før og etter reformen i 2010.

### Før reformen

Fylkesveg var ikke et stort politikkområde, og dermed ikke gjenstand for stor politisk interesse. Det var veldig få i fylkesadministrasjonen som dreiv med veg som fag og bevilgningene var små veiene ble karakterisert som nesten ubetydelige veistubber i regional sammenheng. *«Hvis en skal si det litt sleivete så var det nesten som her er 17 mill. gjør det beste ut av det...også overførte vi det til Statens vegvesen - så gjorde de jobben»*. En rapport på slutten av året oppsummerte hva som var gjort. Det var få personer involvert fra fylkesadministrasjonens side *«det var veldig få i administrasjonen som dreiv med veg som fag»*. Samferdselssjefen uttalte også at dette mente hans skyldes *«fordi bevilgningene var så små og ansvaret så lite. For så vidt ubetydelige..., regionalt var det ubetydelige veistubber»*.

### Etter reformen

Fra og med 2010 får fylkeskommunen får tre store politikkområder, utdanning, kollektivtrafikk og veg. Samferdselssjefen mener da det ble «politisk interessant» å være politiker. Veg og samferdsel fikk betydelig større omfang målt i kroner, kilometer og mer betydningsfulle veier. *«Ja da så man at fylkeskommunen 1. januar i 2010 får tre store politikkområder, utdanning, kollektivtrafikk og veg. Da ble det politisk interessant å være politiker – for da kan du mene noe om infrastruktur. Og du fikk overført x-antall km fra staten. Og du fikk økt...vi tok opp/fikk økt låneramme for veg – og dermed så ble det politikk»*. Dette gjorde at politikerne i fylket kunne mene og bestemme noe om infrastruktur. *«Jeg tror det er gøyere å være fylkespolitiker når du har kollektivtrafikk, utdanning og veg. Også har du jo regionalutvikling, men du kan jo si at de tre områdene utgjør jo nettopp det»*.

Fylkeskommunen hadde som målsetting å bli en bedre vegeier enn det staten var. Mest synlig bevis for dette er at innsatsen på dekkelegging ble mer enn doblet, og det er investert mye på fylkesvegen. *«Det synlige for publikum vil jo være det offensive på veiene, det vil du*

*se på disse daleveiene der det er gjort veldig mye – hvis jeg ikke husker feil tror jeg vi har brukt ca 70 mill. i året på asfalt og forarbeid til asfalt. Og da tror jeg at du har en sånn omtrent 16 års syklus på asfaltering og med det tempoet staten hadde så ville det vært hvert 35 år. Jeg tro det er omtrent der».*

Samferdselssjefen forteller at det er opprettet i alt litt over tre årsverk i fylkeskommunen for å ivareta vegeieransvaret. «Det mente vi var tilstrekkelig for også å utforme politikken eller skrive politikken. Vi skulle jo ikke lage en vegavdeling», og i dette fylket «har det vært sånn at Statens vegvesen er vår tekniske etat for å si det litt sånn...og da skal du ikke supplere den med tekniske folk hos meg. Der ute har de de tekniske folka, og så kan vi stille de dumme spørsmålene».

Samarbeidet er bra og tettere enn før reformen, selv om kulturen, organiseringen og byråkratiet er forskjellig. En utfordring respondenten nevner i denne sammenhengen er «jeg kjenner ikke den organiseringa deres (vegvesenets) veldig» og videre at «jeg har jo ikke brydd meg veldig om hvordan Statens vegvesen har organisert seg – for de har egentlig levert». I tillegg nevner samferdselssjefen at det er bredere/mer dialog og samarbeid på tvers, og dette vil naturlig nok føre til mer byråkrati. «Nå har du jo et mye større spekter her hos meg som jobber mot et større spekter der, også har vi faste møter også diverse adhoc-grupper».

Samtidig mener respondenten at det er de ulike systemene også fører til mer byråkrati i både fylkeskommunen og vegvesenet. «Vi har laget et system hvor vi synes Statens vegvesen er flinke til å rapportere. Men det tok jo ei stund...før vi fikk det til. Det kan nok skyldes det at de syntes de rapportere så mye på forskjellige kanaler allerede – og så fikk de en til». «Så jeg opplever at det er veldig rart at vi må ha to forskjellige systemer, men det er jo håndterbart».

### Oppsummering – effekter

Samferdselssjefen mener prosjekter gjennomføres raskere og at vegvesenet «må kaste seg litt rundt og det er de kanskje ikke vant til...». Samtidig er det blitt mer byråkratisk med et større system for bestillinger, avklaringer, intern organisering og rapportering. Politikerne er mer på enn tidligere. «Hos oss er det jo sånn at politikerne er veldig på. Altså de synes veg er veldig viktig, det synes jo alle da...men politisk viktig. Dermed tror jeg at våre politikere, kanskje sammenlignet med (nabofylket), er mer interessert i veg – enn det politikerne i xx er.

---

*Jeg tror det, og det kan ha litt med den politiske styringsmodellen vår å gjøre».*

Administrativt er det klare forbedringsområder med bedre organisering og ressursutnyttelse på tvers mellom etatene, særlig innenfor regionalplanlegging.

Oppsummert er denne fylkeskommunen totalt sett fornøyd med det vegvesenet leverer.

## 7.5 Resyme av intervju med avdelingsdirektør i Statens vegvesen i z-fylkeskommune

Avdelingsdirektøren har arbeidet i Statens vegvesen i mange år. Har hatt nær kontakt og samarbeidet tett med fylkeskommunen særlig etter reformen i 2010. Respondenten var ikke avdelingsdirektør og øverste ansvarlig i vegavdelingen før 2010.

### Før reformen

Til tross for at vedkommende ikke var øverste leder var respondenten forholdsvis tett på prosessene, og mener at det var meget begrenset kontakt mellom fylkeskommunen og vegvesenet. *«Jeg oppfatter ikke at det var noe særlig kontakt mellom fylkeskommunen og vegvesenet den gangen, og kan ikke på noen måte sammenlignes med nå».* Fylkeskommunen hadde stor grad av tillit til vegvesenet. Som i de andre fylkene var de «viktige» veiene statlige øvrige riksveger (de som ble overført FK). Det var små investeringer i fylkeskommunen og lite involvering fra fylkeskommunens side også på planområdet. *«Det var veldig stor grad av tillit og det var ikke så mange viktige veier den gangen, selvfølgelig. Det var jo noen prosjekter, mye små prosjekter. En og annen gang- og sykkelveg kanskje og litt utbedring av noen gamle og dårlige veier».* Løsningene *«blei sånn som våre planleggere og våre byggeledere mente det skulle være».* Og respondenten oppfattet ikke spesielt stram/sterk styring fra fylkeskommunens side før 2010. *«De hadde fokus andre steder og de hadde full tillit til Vegvesenet».*

### Etter reformen

Betydelig mer engasjement og kontakt mellom fylkeskommunen og vegvesenet, selv om det de første årene stort sett gikk i gammelt spor. De tre-fire siste årene har fylkeskommunen tatt sin rolle. *«Ja, da begynte fylkeskommunen litt og engasjere seg mer for veg. Det var*

*selyfølgelig mer kontakt, men det var ikke sånn voldsom fra starten av føler jeg - sammenlignet med det engasjementet vi har nå».*

Vegvesenet har også ønsket større engasjement og «at fylket skulle komme tettere på», blant annet med klassifisering av vegnettet, holdning til avkjørsler og byggegrenser og prioriteringer. «Vi ønsket at de skulle tettere på, ting som å klassifisere fylkesvegnettet i forhold til avkjørsler og byggegrenser, i forhold til viktigheten av de og prioritering av tiltak og så videre».

Fylkeskommunen har ikke bygget opp en stor egen veg-organisasjon og har begrenset veg-kompetanse, bemanningen har kun økt med et årsverk eller to totalt etter 2010. Det var ønske om at fylkeskommunen skulle bli mer aktive eiere, men dette har nok tatt litt tid. «Men de var jo ikke mange ansatte, de bygde jo ikke opp organisasjonen».

Fokuset er stort sett på investeringsprosjekter det er viktig at fylkeskommunen engasjerer seg i prosjektbestillingen og bruker mer tid i tidligfasen der de viktige avgjørelsene tas og føringene legges. «Det som jo er viktig er jo at de engasjerer seg i prosjektbestillinga og det begynner de å bli litt bedre på. De kommer litt tettere på». Avdelingsdirektøren mener samarbeidet er godt mellom etatene.

Fylkeskommunen ønsker å bygge godt nok, og de ønsker billigere løsninger enn de som vegvesenet i utgangspunktet planlegger etter håndbøkene m.v. I denne sammenhengen nevner respondenten at det kan være en utfordring at fylkeskommunen ikke har mange personer med veg-kompetanse og at det er klare kulturforskjeller. I denne sammenhengen nevnes det at «uenigheten er vel ofte at det er en del sånne faglige ting som de ikke nødvendigvis har forståelse for – som våre fagfolk....ja noen ting er jo helt essensielt for at prosjektet skal gjennomføres. Og prosjektleder og byggeleder har jo ikke lyst til å ta så mange sjanser - og det skal de jo kanskje heller ikke gjøre. Det kan jo galt økonomisk det også. Men fylkeskommunen ønsker jo å bygge godt nok. Og de betyr jo at de ønsker billigere løsninger».

Fylkeskommunen har også andre elementer med i sine vurderinger enn det tradisjonelt sterke trafiksikkerhetsfokuset som råder i vegvesenet. Særlig tillegges næringsutvikling vekt også i planlegging av utbedringer og i forvaltning av vegene, det finnes det eksempler på. Det er faglig veldig krevende for vegvesenet. Her nevnes ett eksempel med tilrettelegging for større kjøretøy langs en fylkesveg. «Da mente jo våre at på et trafiksikkerhetsgrunnlag så burde

---

*ikke det gjennomføres før den og den brua var utbedret og noen kritiske punktet hvor det ikke var GS-veg og sånt. Men den fikk jo FK igjennom at den kunne åpne (for modulvogntog) det var de veldig opptatt av. Og det gikk vi med på til slutt, eller det ble vi enige om - for det er jo ikke vi som bestemmer – det er deres veg».*

Avdelingsdirektøren er ikke sikker på at vegvesenet bruker mer ressurser på administrasjon av fylkesveg nå, enn om vegene fortsatt hadde vært statlige. Samtidig er respondenten klar på at forskjellig regelverk er lite effektiviserende. Det er krevende å forholde seg til og det brukes det for mye tid og ressurser på å tilpasse, avstemme budsjetter og regnskaper. *«Det er i hvert fall ikke effektiviserende. Det brukes mye kalorier på å avstemme regnskapene. Det burde vært samkjørt, det hadde vært...det hadde vi spart mye kroner og timeverk på. Det er 100% sikkert».*

### Oppsummering – effekter

Vegvesenet er blitt bedre på styring og det skyldes fylkeskommunens fokus og krav. *«Jeg tror i hvert fall at vi som vegvesen er blitt bedre på styring. På vegavdelingen det tror jeg de har presset oss til det».*

Det er tydeligere bestillinger på hva vegvesenet skal levere og når ting forutsettes å være ferdig. *«Dette med prosjektbestillinger, vi dreiv ikke med det i gamle dager. Hverken på riksveg eller fylkesveg, ikke i samme grad i alle fall».*

Eventuelle endringer i prosjekter skal godkjennes før de iverksettes, slik var det ikke tidligere. *«...nå er det ikke penger til det – og det må en nå ta i en annen sammenheng eller en annen pott».*

Det er tydelige kulturelle forskjeller som kommer til uttrykk i styringsdialogen – ønsket om godt nok versus mest mulig trafikkisikkerhet og best mulig løsning. Det er klarere spilleregler for samarbeidet nå enn tidligere. *«Det er jo interessant at du er litt tettere på det politiske og må forholde oss til det. Jeg synes jo politikerne er veldig offensive, veldig opptatt av veg. Det durer jo igjennom det aller meste av det vi foreslår og som fylkesrådmannen legger frem. De er jo veldig opptatt av veg og de bruker sikkert vel så mye på disse veiene nå som før 2010».*

## 7.6 Resyme av intervju med samferdselssjef i z-fylkeskommune

Samferdselssjefen har arbeidet i fylkeskommunen i mange år. Har hatt nær kontakt og samarbeid med Statens vegvesen både før og etter reformen i 2010. Har tidligere vært ansatt i Statens vegvesen.

### Før reformen

Veg var en veldig liten del av fylkeskommunes budsjett og fikk dermed lite oppmerksomhet. Før 2010 var det drift- og vedlikehold som det ble bruk noe midler på, investeringer var det lite av og foregikk på noen små nesten ubetydelige fylkesveger. Det administrative fokuset var lavt og veg var politisk nesten en ikke sak. «

Nesten ingen administrative ressurser ble brukt på veg i fylkeskommunen. Samarbeidet med vegvesenet var tett og godt. *«Så har vi nok kanskje litt ekstra her i AA en tett og nært samarbeid med vegvesenet som har resultert i at etter 2010 så har vi i veldig liten grad bygd opp og økt bemanning».*

### Etter reformen

Veg er blitt en tydelig del av fylkeskommunens politiske og administrative oppmerksomhet. *«Sånn som jeg ser det da, så er det blitt en mye tydeligere del av vår politiske og administrative oppmerksomhet. Vi fikk vel tilført ca 50% mere km i porteføljen. Men de siste 50%-ene var jo et helt annet vegnett».* Overføringen av et betydelig stort og viktig vegnett har medført stor interesse betydelig økning i budsjettet og betydelig interesse både politisk og fra primærkommunene. I følge samferdselssjefen utgjør veg om lag 12-15% av budsjettet, men tar minst 25% politisk oppmerksomhet. *«Det (nye veinettet, min anm.) har en helt annen funksjon. Det hadde en helt annen virkning inn mot kommuner og andre. Det har jo au gjort at det er blitt en mye, mye større del av vårt budsjett. Nå er det ca 12% av det samlede budsjettet».* *«Min erfaring er at det tar mer enn 25% oppmerksomhet politisk. Og det var det ikke i nærheten av å være tidligere».*

Større budsjetter gir større handlefrihet og muligheter for store vegprosjekter som staten kanskje ikke hadde prioritert, det mener samferdselssjefen det er flere eksempler på i dette fylket. Veg er bitt viktig.

---

Samarbeidet er tett med vegvesenet, og fylkeskommunen har ikke bygget opp en stor egen vegadministrasjon. *«Og selv om vi har et større vegnett så handler det om å ha tyngde og volum som gjør at man kan få gjort noe. Det tror jeg i alle fall er en viktig bit av det. Så har vi nok kanskje litt ekstra her i (vårt fylke min anm.) en tett og nært samarbeid med vegvesenet som har resultert i at etter 2010 så har vi i veldig liten grad bygd opp og økt bemanning. En til to stillinger men ikke i nærheten av å bygge opp noe stort apparat for å være en dobbelt, jeg vil nesten kalle det, en det dobbelt kompetanse på fagområder».*

Samtidig er det brukt mye tid på å finne formen på samarbeidet og egen rolle i dette arbeidet. *«Vi har brukt mye tid på å finne rollen som vi skal ha. Og det tror jeg også vegvesenet, nå er det syv år – og det er nesten overraskende at det har tatt så lang tid...men det er vel kanskje først nå vi begynner å se... se litt tydeligere den rolledelinga med bestiller. Hvem er det som bestiller og hvem er det som rapporterer og den biten».*

Det har vært viktig å få stadfestet at det er fylkeskommunen som bestiller og betaler – og at det er vegvesenet som skal planlegge, finne løsninger og levere i tråd med vegeiers ønske og de politiske prioriteringene. *«For hvis vi ikke klarer å levere og gi gode tilbakemeldinger på at budsjettene holdes, målene nås – så har vi heller ikke den...hva skal jeg si – vi er helt avhengige av den tilliten i det politiske systemet for å få prioriteringer..... Vi får stort sett enstemmig oppfølging av våre innstillinger, og da henger det veldig tett på den tilliten vi har i det politiske miljøet».*

Det er viktig at denne forståelsen kommer hos alle som deltar i fylkeskommunale prosjekt – her er det kulturforskjeller. *«....og vi blir stadig bedre, men vi har fortsatt et stykke vei å gå. Og det som jeg kanskje er litt av løsningen, er at vi må være flinkere begge sider – er at vi må være tydeligere på hva det ligger i budsjettet og i prosjektet og hvilken usikkerhet er knyttet til i de foreløpige kostnadstallene. Det har en tendens til å være lim på talla, som er satt på et alt for dårlig grunnlag og hvis det henger med alt for lenge inn i en gjennomføringsfase, så sier det seg sjøl at det er nesten som å spille i lotto i forhold til om en treffer eller ei».*

Det brukes for mye tid på økonomisystemer, rapportering og rutiner, det burde være unødvendig etter sju år. *«Det har vært veldig viktig og det har gjort det nødvendig at vi stresser det kanskje litt unødvendig. Og så, det er ikke mitt kjerneområde, men jeg ser jo og*

*observerer at det fra 2010 så er det fortsatt to ulike økonomisystemer og budsjettssystemer. Og det har nok vært litt sånn mange som har følt på det og brukt unødvendig tid».*

*Samferdselssjefen mener fylkeskommunen er tettere på nå enn før 2010. «Ja, vi er tettere på. Og vi blir møtt med velvilje og sånne ting, men det er jo å få den forståelsen ned til siste mann på laget – at vi forholder oss til et budsjett. På noen prosjekter så tror jeg nok det har vært litt sånn at det er kjekt å få gjort det når du først er der...Og hvis det ikke er beskrevet, så må vi rett og slett kjøre en rutine på at ja vel – skal vi gjøre det eller skal vi ikke gjøre det...Og skal du gjøre det så må det defineres inn i prosjektet på en tydeligere måte – enn det som har vært en vegvesen tradisjon».*

*Samarbeidsklimaet er fortsatt godt og lite konflikter, samtidig som samferdselssjefen ser det er utfordringer som kan henge sammen med to ulike kulturer. «Men i bunnen ligger det et samarbeids evne og vilje til å løse dette her...så det er ikke konfliktbasert men det er to ulike kulturer som møtes. Hvor den ene er, hva skal vi si, veldig fag styrt og fagstolthet knyttet til det. Mens fylkeskommunens fortrinn og styrke er at vi har hatt en veldig økonomikontroll. At vårt handlingsrom skapes med at vi har oversikt og tør å sette i gang store ting. Det være seg skoler eller store vegprosjekter, men det betinger rett og slett at en har 120% kontroll over økonomien».*

### Oppsummering – effekter

Fylkeskommunen er mer «på» og er både administrativt og politisk betydelig mer engasjert i veg. Det er tydeligere rolleforståelse i begge organisasjoner om ansvaret som ligger i vegeierrollen. Fylkeskommunen har stor tillit til vegvesenet, men det må stadig minnes om ulike regler og kjørereglene man er enige om. Fylkeskommunen mener de ikke har foretatt et betydelig administrativ oppbemanning på grunn av reformen.



## 7.7 Oppsummering av hovedfunn i intervjuene

I tabellen under oppsummeres hovedfunnene fra de seks intervjuene.

Respondenter	Før	Etter	Effekter
<b>Intervju 1</b> (Svv, fylke x)	<p>Respondenten ikke veldig involvert, men oppfatter at det var lite kontakt.</p> <p>Små rammer og lite viktige veier.</p> <p>Svv hadde stor tillit i fylket.</p>	<p>Gradvis økt engasjement. Fk tar sin rolle. Mange fler involvert i fylkesveg, både i Fk og i vegvesenet.</p> <p>Betydelig økte krav til styring og rapportering. Stort fokus på økonomi og løsninger. Økte budsjettammer og fikk viktigere regional veier.</p>	<p>Kan umulig ha blitt mer effektiv. Det brukes mye mer tid på møter og dokumentasjon. Det er mange flere personer involvert.</p> <p>Tungvint med forskjellige regnskapsprinsipper og systemer.</p> <p>Staten kunne gjort de samme prioriteringene, men det har vært lettere å få Fk til å bevilge midler.</p>
<b>Intervju 3</b> (Svv fylke y)	<p>Lite kontakt gjennom året. Vegvesenet innstilte på tiltak og behov for midler. Stort sett bifall og deretter styrte og rapporterte vegvesenet på en enkel måte.</p> <p>Svv hadde stor tillit.</p>	<p>Fk ville bli en bedre vegeier enn staten. Veldig engasjement allerede fra 2010. Betydelig økning i rammene og mange skal involveres. Klar administrativ satsning.</p>	<p>Samlet sett større bevilgninger. Økt administrativ og politisk interesse er positivt. Ulempen er mer rapportering og administrativ ressursbruk både i SvV og Fk.</p> <p>Vanskelig å få respondenter til å tallfeste/mene noe konkret om administrative kostnader utover at det brukes mer ressurser.</p>
<b>Intervju 5</b> (Svv fylke z)	<p>Lite involvert. Oppfattet at det var lite kontakt og enkel rapportering. SvV hadde stor tillit hos Fk.</p>	<p>Gradvis økt engasjement. Fk betydelig mer engasjert i prioritering og styring de siste to-tre årene. Vil ha kontroll på økonomi.</p>	<p>Vegvesenet er totalt sett blitt bedre på styring. Må forholde seg til klarere prioriteringer og retningslinjer for samarbeidet. Rammer settes av andre enn vegvesenet. Det er mye rapportering, men respondenter tror ikke det i sum brukes noe særlig mer tid/ressurser på styring og rapportering nå enn før.</p>

<p><b>Intervju 2</b> <b>(Fylke x)</b></p>	<p>Kan ikke si så mye om det, men antar det var lite kontakt.</p> <p>Veg var tidligere «fagfolkenes» område.</p> <p>Vegvesenet hadde lite fokus på økonomi og var ikke gode på å melde avvik tidlig.</p>	<p>Fk mer interessert og veg er blitt viktig, men det har tatt tid. Fk har mer veg-kompetanse nå.</p> <p>Tror ikke reformen 2010 var det som utgjorde størst endring for Svv, det gjorde omorganiseringen i 2003.</p> <p>Bruker mye tid på møter og det er mange involvert fra vegvesenet.</p>	<p>Fk er tydeligere på prioriteringer, og utfordrer også på vegfag. Standard løsninger passer ikke og er ikke nødvendige over alt.</p> <p>Lite forhold til administrative effekter av reformen, men økt ansvar og faglighet i Fk medfører naturlig nok økte kostnader. Fylkeskommunen må ha kontroll.</p> <p>Mange ulike og flere personer og organisatoriske enheter involvert fra vegvesenets side.</p>
<p><b>Intervju 4</b> <b>(Fylke y)</b></p>	<p>Lite kontakt, Svv fikset og ordnet dette. Enkel rapportering om bruken av midlene.</p>	<p>Fk er en bedre vegeier enn staten.</p> <p>Fk prioritere veg med mer midler enn det staten gjorde.</p> <p>Veg er blitt et viktig politikkområde.</p>	<p>Fk bruker bevisst mer tid og ressurser på veg, også på oppfølging. Henger sammen med økte bevilgninger og viktigheten av veg i adm./politisk sammenheng.</p> <p>Undres over at det er mange ulike personer og organisatoriske enheter involvert fra vegvesenets side, selv på fylkesveg.</p>
<p><b>Intervju 6</b> <b>(Fylke z)</b></p>	<p>Lite kontakt. Stor tillit til Svv. Enkel rapportering.</p>	<p>Veg er blitt et viktig politikkområde, får dermed større administrativt fokus.</p>	<p>Fk bruker ikke betydelig mer ressurser på oppfølging. Det er laget tydeligere krav og forventninger til leveransene. Vegvesenet skjønner at Fk har en annen rolle nå enn før, og at økonomi/styring er viktig.</p>

Tabell 1: Kort oppsummering av hovedfunn i intervjuene med de seks respondentene

---

### 7.7.1 Situasjonen før reformen

Tre av seks respondenter er tydelig på at det var begrenset kontakt mellom fylkeskommunene som vegeiere før reformen i 2010, både administrativt og politisk. Basert på intervjuene kan det tyde på at fylkeskommunene i stor grad lot Statens vegvesen ta seg av og prioritere tiltak på de vegene som opprinnelig var fylkesveger.

Stort sett hadde fylkeskommunene et lavtrafikkert og lavprioritert vegnett, med dertil meget begrensede økonomisk ressurser – som igjen ikke hadde behov for kompliserte styringssystemer og rapporteringsrutiner.

Respondentene mener at hovedårsaken til lav «interesse» for veg, skyldes at veg utgjorde en meget begrenset andel av fylkeskommunens budsjett og dermed fikk lite politisk og administrativ oppmerksomhet. «*Det var lite å drive politikk for*».

De øvrige tre respondentene var ikke i direkte posisjon til å delta aktivt i styringsdialogen mellom fylkeskommunene eller Statens vegvesen, men deres inntrykk bekrefter langt på vei det som fremkommer i intervjuene med de personene som har vært i samme stilling både før og etter reformen.

Det fremkommer ikke store variasjoner i hvordan de respondentene opplevde situasjonen før 2010 – uansett om de var ansatt i en fylkeskommune eller i Statens vegvesen. Det kan i seg selv være en bekreftelse på at funnene kan tillegges vekt.

### 7.7.2 Situasjonen etter innføring av reformen

Fylkeskommunene har tatt sin rolle som en større vegeier. Særlig en av fylkeskommunene tok en aktiv rolle allerede fra 2010, mens det i de to øvrige har tatt noe lenger tid. Viktigere regionale veier og økte bevilgninger har medført at veg er blitt et viktig politikkområde. Økt politisk interesse medfører økt administrativ innsats, og behovet for bedre styring og fylkeskommunal innflytelse. Man kan si at det ligger i det byråkratiske systemets natur at man må ha egne rutiner og systemer for å følge opp politiske vedtak og bevilgninger.

Vegloven §10 fastsetter at «*Regionvegsjefen hører under Vegdirektoratet i saker som gjeld riksvegar, og under fylkeskommunen i saker som gjeld fylkesvegar*» (Samferdselsdepartementet, 1963).

Vegloven gir dermed den enkelte fylkeskommune anledning til å fastsette hvilke regler og rutiner den ønsker å styre Statens vegvesen etter. Reglene og rutineene kan dermed bli forskjellige fra fylkeskommune til fylkeskommune – og vegvesenet må forholde seg til ulike vegeiere med noe ulikt behov for styring, oppfølging og kontroll.

I tillegg er det for eksempel forskjellige budsjett- og regnskapsregler, ulike rutiner for behandling av årsbudsjett og økonomiplaner for fylkeskommunale og statlige virksomheter. Forskjellige regler er i intervjuene fremhevet som viktige årsaker til økte administrative kostnader.

Jeg mener det er interessant å merke seg at det er noen kulturelle skillelinjer mellom hvordan respondentene oppfatter behovet for økt fylkeskommunal styring. Det kan tyde på at respondenter som har vært lenge i fylkeskommunen ser behovet for økt fylkeskommunal involvering «vi bevilger nå mye midler og vi må ha egenkontroll». Samtidig som det kan tyde på at vegvesenet helst hadde sett at dette kan fortsatt overlates til oss, for veg og vegforvaltning «det er det vi som kan».

### **7.7.3 Oppsummering av effekter**

Det var vanskelig å få respondentene til å snakke om effekter knyttet til ressursbruk knyttet til det som vanligvis kalles administrasjon/byråkrati. Det var enklere og fortelle om økte rammer, viktigheten av veg, økt politisk interesse og om prioritering enn om administrative konsekvenser av forvaltningsreformen. Respondentene hadde med få unntak ikke noe forhold til dette, eller jeg oppfattet at de mente økt administrasjon var fornuftig og kom som en konsekvens av nye oppgaver i fylkeskommunen. Det kan i tillegg skyldes at mine spørsmål/samtaleområder ble litt for udefinert/upresise og muligens for vanskelig å forholde seg til. Riktignok viste respondentene til en betydelig økning i møter og personer involvert på begge sider, men å omsette/tallfeste dette til «mindre effektiv forvaltning eller mer byråkrati» var vanskelig å få til. For meg som forsker og fagperson innenfor økonomi og virksomhetsstyring må jeg innrømme at dette var egentlig overraskende.

I flere av intervjuene fikk jeg et inntrykk av at økte kostnader til «administrasjon/byråkrati» egentlig ikke var så overraskende ettersom fylkeskommunenes ansvar jo ble kraftig utvidet. Jeg sitter igjen med et inntrykk av at *«noen få nye administrative stillinger ikke er en høy*

*pris og betale ettersom fylkeskommunens budsjetter totalt sett økte med mange millioner hvert år».*

Samtidig er det grunn til å merke seg at de seks intervjuede uten unntak opprinnelig hadde teknisk/planfaglig bakgrunn og lang erfaring i ulike lederstillinger. Sånn sett er det kanskje ikke så overraskende at ingeniører synes tekniske fag og gode løsninger er «viktigere» enn økonomi og styring.

## 7.8 Utvikling i byggherrekostnader - Statens vegvesen

Tabellen under viser utviklingen i byggherrekostnader (SAMS-vegadministrasjon) innenfor drift- og vedlikehold i Statens vegvesen, Region sør. Fullstendig oversikt over hvordan grunnlaget fremkommer er vist i «Vedlegg 1 – Uttrekk av data 2009-2015 Statens vegvesens regnskap. Byggherrekostnader er splittet i to ulike elementer, lønnskostnader som er Statens vegvesens egne utgifter til lønn for egne ansatte og kjøp av konsulenttjenester knyttet til drift- og vedlikehold av riks- og fylkesveger. Årlige regnskapsbeløp er omregnet til 2015 kroner, og KPI er brukt til omregningen. Tabellen viser dermed utviklingen i kostnader til SAMS-vegadministrasjon, slik SAMS er vist i kapittel 3.4.

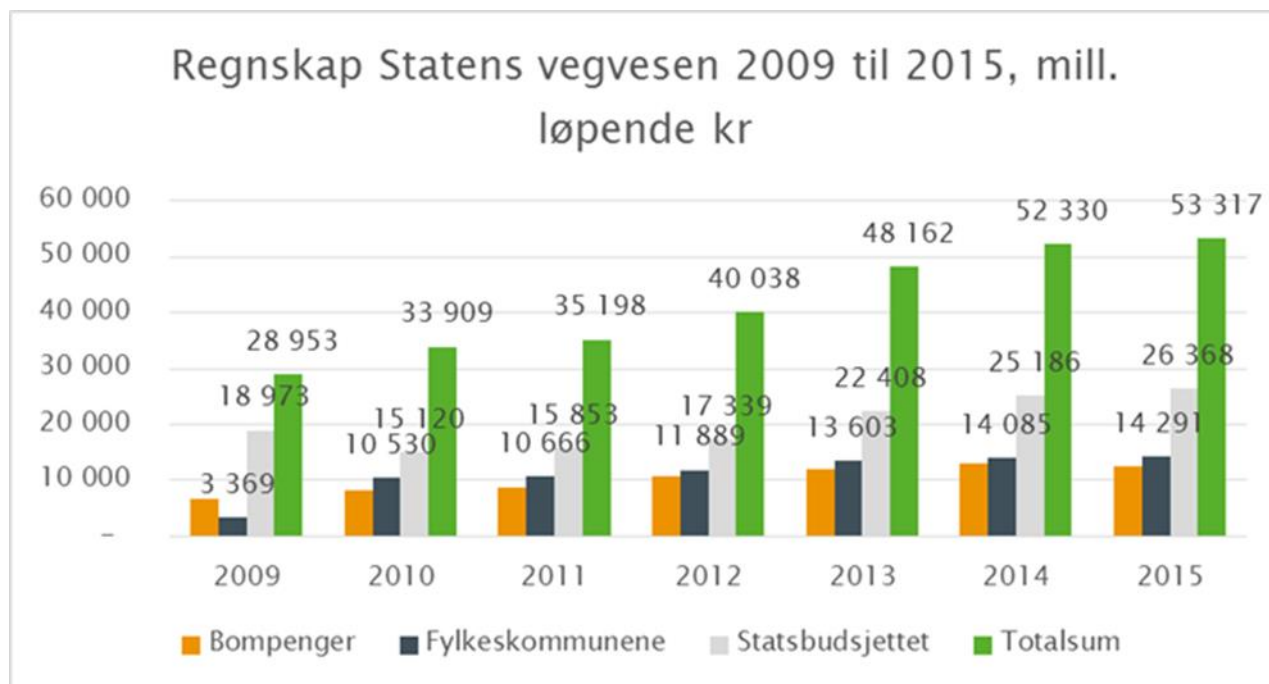
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Lønnskostnader	329 877	351 508	400 030	429 441	419 267	432 171
Konsulenttjenester	24 546	23 975	21 022	30 866	31 260	35 011
<b>Årlige prisomregnede utgifter lønn og konsulent</b>	<b>354 423</b>	<b>375 483</b>	<b>421 053</b>	<b>460 308</b>	<b>450 526</b>	<b>467 183</b>
%-vis endring pr år		5,9 %	12,1 %	9,3 %	-2,1 %	3,7 %
%-vis endring 2010-2015						31,8 %

*Tabell 2: Årlige utgifter til lønns og konsulenttjenester i 1.000 kr. i Statens vegvesen, Region sør omregnet til 2015 kroner. Tallene er justert med årlige endringer i konsumprisindeksen (KPI).*

Det fremkommer i de prisjusterte tallene at byggherrekostnadene økte fra 354,4 mill. i 2010 til 467,1 mill. i 2015. Trenden er at utgiftene stiger hvert år i spennet fra 3,7% til 12,1% fra året før. Unntaket er fra 2013 til 2014 der utgiftene faktisk ble redusert med om lag 10 mill. eller 2,1%. I perioden under ett har Statens vegvesens utgifter til SAMS-byggherrekostnader økt med hele 31,8% eller 112,7 mill.

Jeg mener utviklingen i kostnader til SAMS-vegadministrasjon til drift- og vedlikeholdsoppgaver på riks- og fylkesveger i perioden 2010 til 2015 kan indikere at forvaltningsreformen ikke har medført en mer effektiv offentlig forvaltning av veger.

Det som gjør meg som forsker usikker på om utviklingen forklares er utviklingen i samlet «omsetning/budsjetter» i Statens vegvesen i perioden 2009 til 2015. Det har i denne perioden vært en betydelig økning i de samlede ressursene til vegområdet generelt.



Tabell 3: Statens vegvesens totalregnskap i løpende kroner. Regnskapet er fordelt på de samlede fylkesvegbevilgningene, bevilgninger over statsbudsjettet og bruk av bompenger i perioden 2009 til 2015. Tallene er hentet i Statens vegvesens regnskaper for årene 2009 til 2015 og er i 1.000 kr.

Tabellen viser en betydelig økt satsning på vegområdet i Norge, ved at bevilgningene i perioden har økt med nominelt 84%. Samtidig har det vært en vridning av den samlede finansieringen i samme periode. I 2009 utgjorde bevilgninger over statsbudsjettet 65,5% av vegvesenets budsjett og fylkesveg «kun» 11,6%. I 2015 er statsbudsjettets direkte andel redusert til 49,4% samtidig som fylkeskommunenes andel er økt til 26,8%. Dette mener jeg bekrefter en betydelig økning fylkeskommunenes rolle som vegeier. Uten at det har stor betydning i masteroppgaven, er det også grunn til å merke seg at det samlede forbruket av bompenger faktisk nært er doblet i perioden, riktig nok målt i løpende kroner.

---

Det er interessant å se at satsningen har kommet samtidig med forvaltningsreformen 2010. Det gjør at man bør være varsom med og alene bruke variabelen «utvikling i byggherrekostnader» som eneste forklaringsvariabel på om reformen har ført til en mer effektiv offentlig forvaltning.

## 7.9 Utvikling i fylkeskommunenes egne kostnader til oppfølging av fylkesveger

Kun en av 19 fylkeskommuner har klart å finne gode regnskapstall på driftsutgifter til samferdsel som ikke først er ført/belastet Statens vegvesens regnskap. Det er Statens vegvesen gjennom SAMS vegadministrasjon som forestår all drift/vedlikehold av fylkesveger, mottar og betaler fakturaer fra entreprenører og igjen fakturerer den enkelt fylkeskommune for medgåtte entrepriser på fylkesveg. Hensikten med å finne ut om fylkeskommunen har andre utgifter enn de som er ført i Statens vegvesens regnskap, er se hvilke andre utgifter som påløper utover SAMS-kostnader og entreprisekostander. Altså kostnader som fylkeskommunene selv har valgt å «påføre» seg selv ved å prioritere oppfølging av fylkesveger – i tillegg til det Statens vegvesen allerede gjør gjennom SAMS-vegadministrasjon. Dersom man kan påvise dette, ville det sagt om utviklingen i kostnader etter innføring av forvaltningsreformen.

Det er med det foreliggende datagrunnlaget ikke mulig å si noe om denne utviklingen i denne type utgifter. Det er likevel et «funn» at det ikke er mulig å lese ut av fylkeskommunenes internregnskap hvor mye administrasjonen av fylkesveger faktisk koster, uansett om dette er før eller etter forvaltningsreformen 2010.

Jeg har også gjort forsøk på å avstemme utgifter ført i SvV sitt interne regnskap på fylkesveg mot KOSTRA-tall rapportert fra fylkeskommunene. Det blir av ukjente årsaker for store variasjoner, som igjen har ført til at jeg ikke tør bruke fylkeskommunenes internkostnader som forklaringsvariabel i masteroppgaven.

## 7.10 Utvikling i årsverk knyttet til byggeherreoppgaver innenfor drift- og vedlikehold i Statens vegvesen.

Utviklingen i årsverk knyttet til SAMS-byggherreoppgaver innenfor drift- og vedlikehold i Statens vegvesen, Region sør er vist i tabellen under. I denne sammenhengen bruker jeg kun data fra Region sør. Årsaken til dette er at de tre fylkeskommunene (x, y og z) «tilhører» vegvesenets Region sør. Det er ikke mulig å skille ut ressursbruken til kun fylkesveg, ettersom vegvesenets interne rutiner og systemer ikke skiller på dette i sin timeføring. Årsverkene inneholder derfor hele regionen, jeg mener dette gir et illustrativt bilde på utviklingen i årsverk brukt til SAMS-vegadministrasjon til drift- og vedlikehold.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Årsverk brukt på SAMS-vegadministrasjon	443	464	491	526	519	536
Endring av årsverk		21	27	35	-7	16
<b>Endring av årsverk 2010-2015</b>						<b>92</b>
%-vis endring pr år		4,7 %	5,8 %	7,0 %	-1,2 %	3,1 %
%-vis endring 2010-2015						20,8 %

*Tabell 4: Årsverk brukt innenfor drift- og vedlikehold, administrasjon til SAMS-byggherreaktivitet i Statens vegvesen, Region sør 2010-15. Ett årsverk i Statens vegvesen er fastsatt til 1.650 timer pr år, som er det timeantallet (eksklusiv ferie) Statens vegvesen beregner inngår i et årsverk.*

Tabellen viser at årsverk brukt til drift- og vedlikehold (SAMS) har økt med det 92 i perioden 2010 til 2015. Det er økning fra det ene året til det neste i hele perioden. Økningen varierer fra pluss 16 til 35 årsverk. Unntaket er fra 2013 til 2014 der det var en reduksjon på 7 årsverk. Denne reduksjonen kan forklares med at om lag 7 årsverk er overført fra Region sør til Vegdirektoratet grunnet flytting/omorganisering av arkivtjenesten i 2014.

Jeg mener utviklingen indikerer at det brukes betydelig flere årsverk til SAMS-vegadministrasjon innenfor drift- og vedlikehold og administrasjon i 2015 enn i 2010.



## 7.11 Utviklingen i fylkeskommunale årsverk knyttet til oppfølging av veger

Utviklingen i fylkeskommunale årsverk knyttet til oppfølging av veger, slik disse fremkommer i svarene fra spørreundersøkelsen som er gjennomført med regnskapssjefene i fylkeskommunene.

<b>Medarbeidere i de tre undersøkte fylkeskommunene</b>	<b>2009</b>	<b>2011</b>	<b>2015</b>
Årsverk i samferdselsavdeling	8,5	13,12	16
Årsverk i økonomi/regnskap	18,4	20	20
<b>Sum</b>	<b>26,9</b>	<b>33,12</b>	<b>36</b>
<b>Endring i årsverk fra forrige måling</b>		<b>23,1 %</b>	<b>8,7 %</b>
<b>Endring i årsverk 2009 til 2015</b>			<b>33,8 %</b>

*Tabell 5: Viser utviklingen i årsverk innenfor samferdsel og økonomi/regnskap i fylkeskommunene i undersøkelsen. Tallene er innhentet fra fylkeskommunenes regnskapssjefer.*

Årsverkene som fylkeskommunene har oppgitt for økonomi/regnskapstjenester er for en av fylkeskommunene åpenbart feil, den har oppgitt hele økonomi/regnskapsavdelingen både før og etter innføring av reformen. Jeg har valgt likevel å bruke det som er rapportert, ettersom regnskapssjefen opplyser at endringen i bemanning skyldes økt innsats på vegområdet. Tabellen viser ikke detaljene per fylkeskommune, jeg mener det er unødvendig og spesifisere, ettersom det ikke kan gjøres fylkesvis fordeling av ressursbruken i Statens vegvesen. Det er totaleffekten som er mest interessant.

De innhentede dataene viser en tydelig økning i bemanningen brukt til vegområdet i de tre undersøkte fylkeskommunene, enten der er i samferdselsavdelingene eller i økonomi/regnskapsavdelingen. Antall årsverk i samferdselsavdelingene er nær doblet fra 8,5 årsverk i 2009 til 16 i 2015. I tillegg øker bemanningen med til sammen 1,6 årsverk i økonomi/regnskap i samme periode.

Økningen i årsverk er i sum ikke veldig stor, og indikerer for så vidt at hoveddelen av vegadministrasjonen foregår i Statens vegvesen slik reformen også forutsetter. Likevel er en økning i de samlede administrative årsverkene knyttet til vegområdet 9 årsverk. Det er grunn til å merke seg at den største endringen kom mellom 2009 og 2011, dette er sannsynligvis en

indikasjon på at fylkeskommunene har oppbemannet med administrative årsverk som en konsekvens av forvaltningsreformen 2010.

## 7.12 Utviklingen i veglengder 2009 til 2015.

Utviklingen i veglengder 2009 til 2015 er hentet ut fra Statens vegvesens vegdatabank, og viser km fylkesveg i de fem fylkeskommunene som utgjør Statens vegvesen Region sør.

Fylkesveger i	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>0600 Buskerud fylkeskommune</b>	1 183	1 784	1 786	1 787	1 788	1 825	1 827
<b>0700 Vestfold fylkeskommune</b>	702	1 218	1 212	1 213	1 210	1 211	1 219
<b>0800 Telemark fylkeskommune</b>	1 099	1 879	1 881	1 877	1 875	1 874	1 876
<b>0900 Aust-Agder fylkeskommune</b>	990	1 521	1 521	1 522	1 522	1 522	1 523
<b>1000 Vest-Agder fylkeskommune</b>	1 311	2 050	2 063	2 066	2 064	2 067	2 070
<b>Sum fylkesveger i Region sør</b>	<b>5 285</b>	<b>8 452</b>	<b>8 463</b>	<b>8 465</b>	<b>8 459</b>	<b>8 499</b>	<b>8 515</b>

Tabell 6: Viser km fylkesveger før og etter forvaltningsreformen, data hentet fra årlige KOSTRA-rapportering.

Fra og med 2010 overtok landets fylker ansvaret for om lag 17 000 kilometer øvrig riksvei, som et ledd i forvaltningsreformen. I Region sør «skiftet» om lag 3.170 km «øvrige riksveg» eier, ved at den respektive fylkeskommune fikk fullt ansvar for bygging, drift og vedlikehold for det som fra 2010 heter fylkesveger.

Tabellen over viser et markert skifte i antall km veg som fylkeskommunene blir ansvarlige for fra og med 2010. Samtidig viser tabellen at det i perioden fra 2010 til og med 2015 ikke er bygget/kommet til et betydelig antall km med nye fylkesveger. Endringene i km-veg per fylkeskommune er meget begrensede, og i sum er det «kun» er tilkommet 63 km ny veg i sum for alle fem fylkeskommuner.

Fylkeskommunene bygger tradisjonelt ikke mye nye veier, men overtar omklassifiserte riksveger når Staten bygger nytt. Det har ikke vært praktisk mulig å få sjekket hvorvidt disse 63 km med fylkesveger er nybygg eller omklassifiserte riksveger. Antall «nye» km-fylkesveg er etter mine vurderinger for få til å kunne forklare økt ressursbruk uansett om dette måles i samlet ressursbruk (kr.) eller i årsverk slik dette er gjengitt i kapitlene 7.8, 7.9 og 7.11.

Tabellen under illustrerer også at Statens vegvesens fra og med 2010 må forholde seg til en betydelig «sterkere/større» fylkeskommune med hensyn til vegeieransvar. Samtidig som andelen fylkesveger øker, reduseres andelen riksveger. Man kan si at «maktbalansen»

mellom fylkeskommunene og staten forrykkes. Veg er blitt et betydelig større fylkeskommunalt ansvar, der Statens vegvesen har et utføreransvar basert på fylkeskommunenes prioriteringer.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>0600 Buskerud</b>	40,3 %	60,8 %	60,9 %	60,9 %	61,0 %	62,2 %	62,3 %
<b>0700 Vestfold</b>	34,7 %	60,1 %	59,9 %	59,9 %	59,8 %	59,8 %	60,2 %
<b>0800 Telemark</b>	38,0 %	65,0 %	65,1 %	64,9 %	64,9 %	64,8 %	64,9 %
<b>0900 Aust-Agder</b>	49,2 %	75,5 %	75,5 %	75,6 %	75,6 %	75,6 %	75,6 %
<b>1000 Vest-Agder</b>	43,9 %	68,7 %	69,2 %	69,3 %	69,2 %	69,3 %	69,4 %

*Tabell 7: Viser andelen fylkesveger av totale riks- og fylkesveger som Statens vegvesen, Region sør er ansvarlig for å drifte- og vedlikeholde.*

For samtlige av fylkeskommunene er det markert skifte fra og med 2010, både målt pr km og andelen fylkesveger av totalt antall riks- og fylkesveger per fylke. Denne tabellen bekrefter for så vidt det samme bilde som figuren (side 67) indikerer om fylkesveggenes andel av Statens vegvesens samlede omsetning.

## 8. ALYSER OG DRØFTINGER

Jeg har i masteroppgaven ikke forutsatt å foreta en tradisjonell hypotesetesting. Mine hypoteser er mer å anse som teoretiske siktelinjer eller forventninger til hva det er mulig å kunne måle av økonomiske effekter i forvaltningsreformen 2010.

Kapittel 7 viser empirien som ligger til grunn for min analyse. Analysen av innsamlede data kan gjøres på mange forskjellige måter og med en rekke teknikker. Jeg har valgt og ta utgangspunkt i hypotesene og de teoretiske siktelinjene, og jeg ser etter utsagn og fellestrekk i sitater og øvrige empiriske data for å se hva som støtter opp, eventuelt ikke støtter opp om mine forventninger.

Reformer i offentlig sektor er politiske styringsverktøy, og de mange ulike reformene er selvsagt forventet å gi effekt – det er jo nettopp derfor de vedtas. Det finnes mye litteratur og forskning på reformer og effekter. Jeg har i stor grad brukt «*Organisasjonsteori for offentlig sektor*» (Christensen, et al., 2009) i min masteroppgave.

Det som forsøkes «målt» i oppgaven er seks sentrale medarbeideres oppfatninger av forvaltningsreformens økonomiske effekter, disse representerer i utgangspunktet ikke andre enn seg selv og (forhåpentligvis) sin organisasjon. Jeg skal derfor være meget forsiktig med å generalisere min analyse til å gjelde alle fylkeskommuner og hele Statens vegvesen.

Likevel mener jeg at resultatene sier noe om hvordan forvaltningsreformen har virket i de undersøkte fylkene. I grove trekk er det «lik» oppfatning, i både fylkeskommunen og vegvesenet i hvert fylke, av status før og utviklingen etter innføringen av forvaltningsreformen etter 2010. På overordnet nivå og i de store linjene er det rimelig grad av sammenheng i svarene. Det mener jeg fremkommer ved at man ser ved å sammenligne uttalelser fra respondentene (1-2), (3-4) og (5-6). Uttalelser gjengitt under er eksempler på dette;

- «*Vi har brukt mye tid på å finne rollen som vi skal ha. Og det tror jeg også vegvesenet har, nå er det syv år – og det er nesten overraskende at det har tatt så lang tid*» (fra intervju nr. 6)
- «*det er klart vi hadde jo en del ting vi ønsket å endre på. Men det var en del ting som tok litt tid...*» (fra intervju nr. 5)
- «*Jo, til å begynne med var de veldig tydelig på at de skulle være slanke, de skulle ikke bygge opp parallelle organisasjoner*» (fra intervju nr. 1)
- «*Men det tok tid før fylkeskommunen håndterte det nye vegeieransvaret*» (fra intervju nr. 2)

- «Ja, da så man at fylkeskommunen 1. januar i 2010 får tre store politikkområder, utdanning, kollektivtrafikk og veg. Da ble det politisk interessant å være politiker – for da kan du mene noe om infrastruktur. Og du fikk overført x-antall km fra staten. Og du fikk økt...vi tok opp/fikk økt låneramme for veg – og dermed så ble det politikk» (fra intervju nr. 4)
- «Veldig raskt ble det en endring i fylkeskommunens holdning, de ville være mer med, de brukte mer penger umiddelbart, budsjettene økte og en formell sak som vel ble veldig fort endret var de kommunemøtene som var verdifulle for alle tre partene» (fra intervju nr. 3)

## 8.1 Hypotese 1 – «forvaltningsreformen har ført til en mer effektiv forvaltning»

Hypotesen og teorigrunnlaget bak har en forventning om at den gjennomførte reformen vil gi en mer effektiv forvaltning av vegområdet. Spørsmålet er om dette faktisk har skjedd. Dette er forsøkt avdekket ved bruk av kvalitative intervjuer i kombinasjon med andre indikatorer jeg som forsker mener kan gi indikasjoner om ressursbruk og dermed støtte opp under forventningene.

Jeg mener intervjuene har avdekket at respondentene ikke hadde en klar og tydelig felles forståelse eller kvantifisering av begrepet «mer effektiv vegadministrasjon» med hensyn til styring av vegområdet. Utsagn som flere møter, flere involverte, lengre prosesser, mer rapportering og forskjellige styringssystemer og regelverk er i og for seg tydelige nok – og peker i en retning. Jeg har ikke funnet særskilte uttalelser som kan indikere at vegadministrasjonen sannsynligvis er blitt mer effektiv etter innføringen av forvaltningsreformen 2010.

Med bakgrunn i de gjennomførte intervjuene er det lite som tyder på at endringene faktisk har medført «mer effektivitet» i forvaltningen av vegområdet.

Før en eventuelt avkrefter forventningen om at reformen har ført til en mer effektiv forvaltning, er bør må også se til de øvrige avhengige variablene.

Jeg mener også at de øvrige variablene indikerer at det er krevende/utfordrende/vanskelig å kunne påstå at disse «støtter opp» om hypotesens forventning om en «mer effektiv forvaltning av vegområdet». Det er lite i mine data som støtter opp under hypotesen/forventningen, ettersom både de samlede kostnadene til SAMS øker, antall årsverk

øker både i vegvesenet og i fylkeskommunene, samtidig som det er begrenset økning i veglengder.

Før jeg eventuelt vil hevde at hypotesen kan «avvises», tar jeg et lite forbehold om at den samlede økte ressursbruken kan skyldes at det totalt sett tross alt er foretatt en betydelig økt **satsning** på veg i perioden 2010-2015. Det er her tabell 3 på side 76 er interessant.

Oversikten viser at de samlede bevilgningene til veg (over statsbudsjettet, fylkeskommunenes budsjetter og bompenger) har økt betydelig.

Det kan altså være forhold jeg ikke har klart å avdekke, eller at de ulike administrative oppgavene ikke skiller godt nok i de ulike prosedyrer/rutiner/systemer som Statens vegvesen bruker internt for å redegjøre for SAMS.

## 8.2 Hypotese 2 - «det er ikke mulig å måle effekter av forvaltningsreformen»

Hypotesen forventer hverken positive (forventede) eller negative (uønskede) effekter av forvaltningsreformen 2010. Man kan si at hypotesen/forventingen er nøytral med hensyn til effektivitetsgevinster og det ikke mulig å påvise/måle effekter til knyttet til effektivitet i vegforvaltningen. Det er med andre ord ingen forventning om at forvaltningsreformen har gitt målbare effektivitetseffekter i forvaltningen av vegområdet.

Jeg må imidlertid innrømme at jeg har problemer med å påstå at de empiriske funnene, som fremkommer i intervjuene støtter/bygger opp under denne hypotesen/forventingen om at det ikke er mulig å måle effekter av forvaltningsreformen. En rekke uttalelser peker i retning av at reformen har hatt effekter;

*«Jo, til å begynne med var de veldig tydelig på at de skulle være slanke, de skulle ikke bygge opp parallelle organisasjoner.....eiee det vil jeg nok si ikke helt har gått i den retningen...det har blitt parallelle organisasjoner...»* Hentet fra intervju nr. 1.

Oppfølgingsspørsmål fra intervjuer **«Men styringa av vei da?»** «Ja, det blir jo dobbelt opp. Det er ikke tvil om det. Vi har jo da et møte hver 14.dag med fylkeskommunen. Der sitter vi jo mange da». Hentet fra intervju nr. 1.

---

«De er jo vesentlig flere på samferdsel enn de var tidligere». Fra intervju nr. 4.

«Det er vel fylker som har ansatt både 10 og 15 på fylkesadministrasjonen for å håndtere, vi kan bare se et hakk vestover antakelig – og så er det fylker som ikke har ansatt noen. Og jeg tror nok, kall det «innblandinga», fra fylket varierer veldig fra fylke til fylke». Fra intervju nr. 4.

«Det betyr jo at en har oftere møter, en gjør avklaringer før man kommer til et konfliktnivå, enten det gjelder type løsninger eller økonomi. Også tror jeg at det med rapportering tidlig på avvik heller ikke har vært veldig god kultur på i Statens vegvesen. Det er litt sånn det er lettere å få tilgivelse enn tillatelse». Fra intervju nr. 2.

Dette er eksempler på en rekke utsagn som jeg mener gjør at forventingen om at reformen ikke har hatt målbare effekter ikke stemmer.

Min gjennomgang viser at reformen har effekter. Tabellen i kapittel. 7.7 (side 70-71) oppsummerer funnene fra intervjuene og illustrerer hvordan informantene har vurdert situasjonen i vegsektoren både før og etter reformen. I tillegg er det kort oppsummert hvilken effekt respondentene mener forvaltningsreformen har ført til. Jeg mener både respondentenes svar og refleksjoner, og trenden i de øvrige dataene viser en klar tendens - reformen har gitt effekter.

Jeg mener en rekke av mine øvrige data/variabler også indikerer at det har vært effekter som med rimelighet kan spores tilbake til forvaltningsreformen 2010. De valgte variablene er relevante og viser endret ressursbruk.

Med andre ord så mener jeg at reformen har hatt effekter, men effektene er ikke nødvendigvis av en slik art at de har ført til større effektivitet i forvaltningen av vegområdet.

Jeg skal imidlertid være forsiktig med å komme med absolutte konklusjoner, men de funn jeg har gjort i arbeidet med masteroppgaven mener jeg kan indikere at forventingen om at det ikke er mulig å måle økonomis/administrative effekter av forvaltningsreformen er feil. Jeg tar selvsagt forbehold at jeg er «nærlyt» og forutinntatt ettersom jeg tross alt er ansatt i Statens vegvesen og mine hovedoppgaver til daglig er virksomhetsstyring.

### 8.3 Hypotese 3 – «forvaltningsreformen har ført til en mindre effektiv forvaltning».

Tredje hypotese har en negativ forventning til effektene av reformen. Hypotesen forventer at reformen har ført til en mindre effektiv offentlig forvaltning av vegområdet.

Fire av seks respondenter har tydelig signalisert at det brukes mer tid og ressurser på vegområdet nå enn før reformen i 2010. I tillegg oppfatter jeg at respondentene mener det i hovedsak er naturlig, ettersom fylkeskommunene har en mer betydningsfull rolle nå enn før. Det som imidlertid fremstår som en klart inntrykk/funn/utfordring fra respondentene i fylkeskommunene, er at vegvesenet oppfattes å bruke betydelig flere ressurser til dette arbeidet nå enn før. Dette understøttes ved utsag som *«at det er mange ulike personer og organisatoriske enheter involvert fra vegvesenets side»*. Dette «bekreftes» også av to av respondentene ansatt i vegvesenet som kan oppsummeres ved at *«ulempen er mer rapportering og administrativ ressursbruk både i Svv og Fk»*.

Hypotesen søker å avdekke at forvaltningsreformen faktisk ikke er «vellykket» i et effektivitets perspektiv – og at det forventes at dette kan dokumenteres ved at særlig de administrative kostnadene har økt.

Jeg mener mine empiriske data er relevante og kan underbygge påstanden/forventningen om at forvaltningsreformen har ført til en mindre effektiv forvaltning.

De samlede kostandene til SAMS-vegadministrasjon innenfor drift- og vedlikehold av riks- og fylkesveger har økt. Økningen er større enn det som med «rimelighet» forsvarer økningen i Statens vegvesens samlede budsjetter slik dette er illustrert i kapittel 7.8.

Antall årsverk brukt til SAMS-vegadministrasjon i Statens vegvesen har hatt en betydelig økning i perioden. Det samme har fylkeskommunenes årsverk til samferdsel/vegområdet gjort, selv om det i antall er beskjedent.

Det er for meg som har jobbet med virksomhetsstyring i offentlig sektor i en årrekke, oppsiktsvekkende at de tre undersøkte fylkeskommunene ikke kan trekke ut og vise i sine interne regnskaper hvor mye ressurser som faktisk brukes på vegadministrasjon. Min antakelse om dette er bygget på svarene som ble mottatt ved utsendelse av spørreundersøkelsen til de fylkeskommunale regnskapssjefene. Basert på disse er dette ikke



---

«mulig» verken før eller etter innføringen av reformen i 2010. Jeg vil anta at dette er informasjon som er interessant for både administrasjonen og politikerne i de respektive fylkeskommunene og ha et forhold til.

Det er også et tankekors at Statens vegvesen i sitt internregnskap ikke kan skille ut hvor mye administrative ressurser som brukes i hver fylkeskommune for å drifte- og vedlikeholde *fylkesveg* for den enkelte fylkeskommune. Ingen av vegvesenets interne systemer legger opp til dette. Alt ressursbruk til drift- og vedlikehold av riks- og fylkesveger belastes statsbudsjettets kapittel 1320 og post 23 Drift- og vedlikehold. Mitt tankekors er knyttet til det arbeidet som Statens vegvesen og de 10 nye fylkeskommunene/regionene nå må igangsette for å legge forholdene til rette for at fylkeskommunene skal overta all regional vegadministrasjon (SAMS) fra 01.01.2020, som er det Stortinget vedtok enstemmig 8. juni 2017. (Kommunal og moderniseringsdepartementet, 2017). Denne informasjonen vil jeg tro er viktig og sentral i en kommende utredning om fullt overføring av ansvaret for det som i dag heter SAMS-vegadministrasjon for fylkesveger.

Jeg mener det er grunnlag for å påstå at mitt arbeid indikerer at reformen har medført effekter som ikke gir en mer effektiv forvaltning av vegområdet, og at resultatene av reformen ikke er i tråd med ett av målene i forvaltningsreformen.

Mye litteratur hevder at implementering av reformer har store styringsutfordringer (Hill, 2013) (Wildawsky, 1973). I løpet av mastergradsstudiet ved INN, avdeling Rena har vi i en rekke av delfagene hatt kulturforskjeller og styringsutfordringer som sentrale tema. Implementering av reformer medfører ofte og hankses med kulturforskjeller og innebærer klare styringsutfordringer. Jeg mener at flere av funnene i intervjuene kan sies å støtte opp under dette. Forskjeller i kultur, både internt i vegvesenet og mellom fylkeskommunene og vegvesenet er kommentert av flere respondenter.

Også i denne reformen kan det hevdes at det er motkrefter i organisasjonene, og at de er «større» i Statens vegvesen, som jo har mistet sitt formelle øverste ansvar for en rekke vegstrekninger. Motkreftene virker også etter at beslutningen om endring er fattet. Det er særlig de institusjonelle (formelle vedtakene, endring av organisasjonene m.v) og de konkrete praktisk instrumentelle konsekvensene (endring av- og kanskje en for dårlig organisering av oppgaver, manglende samspill og forståelse for engasjement) for reformen

som har skapt uro/motstand. Alt dette kan ha hindret gode resultater – i form av ønskede effekter.

Jeg mener også at mine funn kan sies å støtte opp om funn gjort i doktorgradsavhandlingen «*En studie av mindre organisasjonsendringer på regionalt forvaltningsnivå i Norge*». (Høyer, 2005). Reformen har tydelige effekter og har vært et relevant tiltak og styringsmiddel. Utfordringen i denne reformen er også at effektene ofte ikke er de man på politisk nivå nødvendigvis har ønsket å oppnå når reformen ble vedtatt gjennomført.

---

## 9. KONKLUSJONER

Mitt forskningsspørsmål har vært å forsøke å avdekke hvorvidt forvaltningsreformen 2010 har ført til «...*en mer effektiv offentlig forvaltning av vegområdet*». Jeg har valgt å undersøke dette ved å se på tre fylkeskommuner – og intervjuer i alt seks respondenter i fylkeskommunene og respektive vegavdeling i Statens vegvesen. I tillegg har jeg brukt i alt fem variabler jeg mener vil kunne bli påvirket av forvaltningsreformen, og dermed underbygge hvorvidt målsettingen om en mer effektiv forvaltning kan sies å være oppfylt.

Det informantene sier er at reformen har ført til en rekke effekter, og det beskrives en rekke effekter som er i tråd med tidligere evalueringer. Respondentene mener reformen har bidratt til å gi fylkeskommunene en større rolle som regional utviklingsaktør. Reformen har medført at økt folkestyre ved at det foretas regionale (fylkeskommunale) politiske beslutninger om veg og satsning på veg gjøres regionalt i stedet for i administrasjonen i Statens vegvesen og i Stortinget. Respondentene har også bekreftet tidligere undersøkelser om at det er en større grad av fordeling av makt mellom de ulike forvaltningsnivåene. Dette er omtalt i kapittel 3.4.

Når det gjelder en «mer effektiv forvaltning» mener jeg fire av seks respondenter hevder at reformen ikke har medført en mer effektiv forvaltning av vegområdet. Dette illustreres ved en rekke utsagn, uansett om respondentene er ansatt i fylkeskommune eller Statens vegvesen. Jeg oppfatter også at respondentene mener dette kan være en helt naturlig mekanisme i det offentlige byråkratiet. Økte oppgaver, større budsjetter og økt ansvar vil føre til at byråkratiet må følge opp. Økt oppfølging vil medføre økt ressursbruk, dette må kunne sies å være i strid med det som er en av intensjonene med reformen «mer effektiv forvaltning». Av tidligere undersøkelser viser jeg til Vestfold kommunerevisjons undersøkelse av SAMS-vegadministrasjon, som også sier at «og «*forskjellig regnskapsregime gjør at det ikke samsvar mellom tertialrapporteringen fra SVRS og regnskapslistene som mottas fra SVRS*». Dette er det flere av respondentene som viser til har medført økt ressursbruk.

De to siste respondentene som ikke har en klar oppfatning av om reformen har ført til en mer effektiv forvaltning, arbeider i/for samme fylkeskommune (z). Det kan virke som disse to respondentene mener at samarbeidet mellom fylket/vegvesenet er tett og preget av god samhandling, og at fylket bevisst ikke har bemannet (betydelig) opp etter reformen. Dette kan illustrere at bevisst styring og prioritering – og at SAMS-vegadministrasjon fortsatt

overlates til vegvesenet er mulig å få til også uten en betydelig økning i fylkeskommunal administrasjon. Det er interessant å se disse uttalelsene i sammenheng med det flere av fylkeskommunene uttalte i forbindelse med hørings svarene til den opprinnelige stortingsmeldingen (St.meld. nr. 12 (2006-2007) som lå til grunn for stortingets vedtak om å overføre vegansvaret til fylkeskommunene. Det er særlig hørings svarene om at fylkeskommunene er redd for at man må bygge opp egen kompetanse og at det vil medføre økte kostnader som er interessante i min sammenheng. I de tre undersøkte fylkeskommunene er det, basert på intervjuene, to ulike løsninger. To fylkeskommuner har økt «betydelig» i administrative årsverk, en har ikke.

Min tilnærming har i tillegg til intervjuer, vært å undersøke «harde fakta» som utvikling i SAMS-kostnader og økte antall årsverk. Flere av de øvrige variablene jeg har undersøkt er med og underbygge det fire av seks respondenter mener - forvaltningsreformen har medført en økning i kostnader til forvaltning av veg og dermed en sannsynligvis mindre effektiv forvaltning av vegområdet. Man gjør de samme oppgavene som tidligere, men kostandene er høyere.

Jeg mener min oppgave også bygger opp under at reformer som verktøy i styringen av offentlig sektor har en rekke styringsdilemmaer og en rekke evalueringsparadoks slik (Christensen, et al., 2009, s. 173) beskriver .

Etter gjennomføring av studien, er det fremdeles forskerens usikkerhet som «gnager» – har jeg sett på det vesentligste, er det andre og mer relevante variabler som forklarer økt ressursbruk, og i så fall hvilke variabler kan det tenkes å være?

## 10. Litteraturliste

- (DFØ), D. f. ø. (2016). *Veileder til utredningsinstruksen. Instruks om utredning av statlige tiltak*. Direktoratet for økonomistyring Lokalisert på <https://pub.dfo.no/veileder-til-utredningsinstruksen/>.
- Busch, T., Johnsen, E. & Vanebo, J. O. (2009). *Økonomistyring i det offentlige* (Vol. 4. utgave). Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (Vol. 2. utgave 3. opplag 2013). Oslo: Universitetsforlaget.
- Eriksson-Zetterquist, U., Kalling, T., Styhre, A. & Woll, K. (2012). *Organisasjonsteori* (Norsk utgave 2014 utg.). Oslo: Cappelen Damm.
- Esaiasson, P., Gilliam, M., Oscarsson, H. & Wängnerud, L. (2012). *Metodpraktikan* (Vol. 4. utgave): Norstads Juridik.
- estudie.no. (2017). *Hva avgjør valg av forskningsdesign*. Lokalisert,
- Finansdepartementet. (2014). *Rundskriv R-109/14* Oslo.
- Gilje, N. & Grimen, H. (2013). *Samfunnsvitenskapens forutsetninger* (Vol. 15. opplag): Universitetsforlaget.
- Hill, M. (2013). *The Public Policy Process* (Sixth edition utg.): Harlow: Pearson Education Limited.
- Hjern, B. & Porter, D. O. (1981). *Implementation structures: A new Unit of*
- Holme, I. M. & Krohn Solvang, B. (1989). *Metodevalg og metodebruk*: Tano.
- Høyer, H. C. (2005). *Den daglige forvaltningspolitikken. En studie av mindre organisasjonsendringer på regionalt forvaltningsnivå i Norge (Doktorgradsavhandling)*. Doktorgradsavhandling, Karlstads Universitet Karlstad.
- Kasa, S. (2014). *Politikkens syv stadier*. Paper presentert ved Forelesning i statsvitenskap, oktober 2014 MPA 10 ved HIHM, Rena.
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (1992).
- Kommunal og moderniseringsdepartementet. (2004). *Utredningsinstruksen*. Oslo.
- Kommunal og moderniseringsdepartementet. (2006-2007). *St.meld. nr. 12 (2006-2007) Regionale fortrinn – regional framtid* Oslo: Kommunal og moderniseringsdepartementet
- Kommunal og moderniseringsdepartementet. (2017). *Prop. 84 S (2016–2017). Ny inndeling av regionalt folkevalt nivå*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-84-s-20162017/id2546597/>.

- 
- Kommunal og regionaldepartementet. (2010-2015). *Veiledning til Regnskapsrapporteringen i KOSTRA (alle veiledninger for årene 2010 til 2015)*. Regjeringen.no: Lokalisert på [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/kostra/hovedveiledner2012\\_endelig\\_til\\_publicisering\\_oppdatert161211.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/kostra/hovedveiledner2012_endelig_til_publicisering_oppdatert161211.pdf).
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju* (2. utgave utg.). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Leknes, E. & Gjerstad, B. (2013). Forvaltningsreforma og fylkesvegansvaret: Maktfordeling, styringsdialog og samhandling *Konsekvensar av auka vegansvar i fylkeskommunane*. Stavanger: International Research Institute of Stavanger
- Madsbu, J. P. (2011). Hvordan etablere vitenskapelig kunnskap om samfunnet. Rena: HIHM.
- Madsbu, J. P. (2015). *Forelesning i samfunnsfaglig metode HIHM* Paper presentert ved Forelesning i samfunnsfaglig metode HIHM Rena.
- Moren, J. (2011). *Om reformer - En studie av Kvalitetsreformen, Politireform 2000 og Kunnskapsløftet*. Doktorsavhandling. Karlstads universitet, Karlstad University Studies
- Sabatier, P. A. (1986). *Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis*: Cambridge Univ Press.
- Lov om vegar (veglova), §§9 og 10. Kap. II. Vegstyremaktene. C.F.R. (1963).
- Samferdselsdepartementet. (2000). *St.prp. nr. 83 (2000-2001) - Om Ev 39 Øysand-Thamshamn gjennomført som OPS-prøveprosjekt ved delvis bompengefinansiering*
- Samferdselsdepartementet. (2001). *St.prp. nr. 60 (2001-2002) Om ein del saker på Samferdselsdepartementets område*.
- Samferdselsdepartementet. (2002). *St.prp nr. 1 Tillegg nr. 1 (2002-2003) FOR BUDSJETTERMINEN 2003 — Om omdanning av Statens vegvesens produksjonsvirksomhet til statlig aksjeselskap*.
- Samferdselsdepartementet. (2004). *St.prp. nr. 33 (2004-2005) - Om gjennomføring av E18 Grimstad - Kristiansand som OPS-prøveprosjekt med delvis bompengefinansiering*
- Samferdselsdepartementet. (2006). *St.meld. nr. 12 (2006-2007) "Regionale fortrinn – regional framtid"*.
- Samferdselsdepartementet. (2014). *Meld. St. 25 (2014-2015) På rett vei — Reformen i veisektoren*.
- Stake, R. E. (2005). *Case studies. Handbook of qualitative research*. California: Thousand Oaks.
- Statens vegvesen. (2017). *Økonomihåndboken*. Intraettet til Statens vegvesen.

---

Vegdirektoratet, H.-o. a. (2011). Evalueringsrapport SvV 2010. - Ett år har gått. . Oslo: Vegdirektoratet.

Vestfold kommunerevisjon. (2012). SAMS (felles) vegadministrasjon men henblikk på myndighet, ansvar og roller mellom fylkeskommunen og staten. Tønsberg: Vestfold kommunerevisjon.

Wildawsky, P. (1973). *How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland, or Why It's Amazing that Federal Programs Work at All.*

Østre, S. (2007). Resultatstyring i offentlig forvaltning: mål og resultatstyring : muligheter og begrensninger for offentlig virksomhet : delrapport 2: økonomistyringssystemer og New Public management Elverum: Høgskolen i Hedmark.

## **11. Vedlegg**

Vedlegg 1 - Uttrekk av data 2009, 2011 og 2015 Statens vegvesens regnskap

Vedlegg 2 - Spørreundersøkelse til regnskapssjefer

Vedlegg 3 - Informasjon til samferdselssjef – veg avdelingssjef

Vedlegg 4 – Intervjuguide

Vedlegg 5 - SSBs Konsumprisindeks

Vedlegg 6 – SAMS vegadministrasjon - tekst i økonomihåndboken