

Hvilket strategisk handlingsrom har toppledelsen i Statens vegvesen for å nå mål knyttet til veginvesteringer?

Av

Elin Nilssen Strand

Avhandling avlagt ved

Handelshøjskolen i København for graden

Master of Public Administration 2010



SAMTYKKE TIL HØGSKOLENS BRUK AV MASTER-/BACHELOR- /KANDIDAT- OG PROSJEKTOPPGAVER

Forfatter: Elin Nilssen Strand

Tittel: Hvilket strategisk handlingsrom har toppledelsen i Statens vegvesen for å nå mål knyttet til veginvesteringer?

Studieprogram: Master of Public Administration (MPA)

Kryss av:

Jeg samtykker i at oppgaven gjøres tilgjengelig på høgskolens bibliotek og at den kan publiseres på internett i fulltekst via BIBSYS Brage, HiNTs åpne arkiv

Min oppgave inneholder taushetsbelagte opplysninger og må derfor ikke gjøres tilgjengelig for andre

Kan frigis fra: _____

Dato: 6. april 2010

Elin Nilssen Strand

TAKK OG TAKK...

Dette arbeidet hadde ikke vært mulig uten manges støtte og oppmuntring. Jeg skulle gjerne nevnt alle ved navn, men trekker frem noen som har vært spesielt viktige i prosessen

Jeg vil først og fremst takke Svein Erik Nilssen, ektemann og samtalepartner, som har vært en utrolig støtte og gitt meg mange gode innspill gjennom hele prosessen

Deretter vil jeg takke arbeidsgiveren min, Statens vegvesen, som har lagt alt til rette for at jeg skal gjennomføre studiet på beste måte. Først ved tidligere sjef Lars Aksnes som godkjente søknaden om videreutdanning og aldri var negativt innstilt til mine studier, dernest min nåværende sjef Lars Erik Hauer som har gitt meg masse positiv energi, tid og rom, gjennom skriving av denne oppgaven

Jeg vil også rette en stor takk til alle kollegene som hele tiden har backet meg opp, kommet med viktige tilbakemeldinger, alltid satt av rom til mine til tider banale spørsmål i en ellers hektisk hverdag

Jeg vil gjerne trekke frem alle intervjuobjektene som ga av sin tid, tillit, kunnskap og velvilje

Sist, men ikke minst må jeg få lov til å takke veilederen min, Knut Ingar Westeren som fikk overbevist meg om at jeg alltid må stole på egne vurderinger og ferdigheter, og som stod meg bi til siste minutt, nærmest (Og tusen takk for at deler av påskeaften ble benyttet til oppgavelesning og veiledning med meg!)

INNHALDSFORTEGNELSE

Innholdsfortegnelse	1
1. Innledning	5
2. Begrunnelse for valgt problemstilling	5
3. Problemstilling	6
3.1 Avgrensninger, definisjoner og presiseringer	6
3.2 Forsknings spørsmål	7
3.2.1 Hvilke rammebetingelser er de viktigste for Statens vegvesens handlingsrom?	7
3.2.2 I hvilken grad klarer Statens vegvesen å utnytte dette handlingsrommet?	7
3.2.3 Hvordan oppleves handlingsrommet i forhold til mål?	7
3.3 Arbeidshypoteser	7
4. Teoretisk utgangspunkt	8
4.1 Strategisk analyse av Statens vegvesen	8
4.2 Mål	10
4.2.1 Hvordan definere mål	10
4.2.2 Hvordan formuleres og utvikles mål	11
4.2.3 Typisk for mål i offentlige organisasjoner	12
4.3 Ledelse og styring	12
4.3.1 Hva er styring og ledelse?	12
4.3.2 Typer av politisk og administrativ ledelse	13
4.3.3 Ledelse og styring i offentlige organisasjoner	13
4.3.4 Oppsummering, Ledelse og styring	13
4.4 Forholdet mellom fag og politikk	13
Den desisjonistiske modell	13
Den teknokratiske modell	14
Den deliberative modell	14
5. Metode	14
5.1 Metodevalg	14
5.1.1 Induktiv vs. deduktiv datainnsamling	14
5.1.2 Holisme vs. individualisme	16
5.1.3 Nærhet eller distanse	16
5.1.4 Ord eller tall	17
5.2 Utvikling av problemstilling	18
5.2.1 Innhold i problemstillingen	18
5.2.2 Analyse av problemstillingen	19
5.3 Valg av undersøkelsesdesign	20

5.3.1	Intensive (dype) eller ekstensive (brede) undersøkelsesopplegg?	21
	Intensivt design	21
	Ekstensivt design	21
	Oppsummering	21
5.3.2	Beskrivende (deskriptive) eller forklarende (kausale) design?	21
5.4	Datainnsamling	22
5.4.1	Dokumentinnsamling	22
5.4.2	Intervjuer	23
5.5	Valg av enheter til intervju	24
5.6	Analyse av data	25
5.7	Hvor gode er konklusjonene jeg har trukket?	26
5.7.1	Validitet	26
5.7.2	Reliabilitet	27
5.8	Tolkning av resultater	27
5.8.1	Empirisk sammenligning	27
5.8.2	Bruk av teori	28
5.9	Oppsummering	28
6.	Om Statens vegvesen	28
7.	Forskningsspørsmål 1: Hvilke rammebetingelser er de viktigste for Statens vegvesens handlingsrom?	30
	Om rammevilkår	30
7.1	Lover og regler	31
7.1.1	Lover og regler: Hvor viktige er de for Statens vegvesens handlingsrom?	32
7.2	Politisk organisering/styringsform (overordnet politisk system)	32
7.2.1	Politisk organisering/styringsform: Hvor viktig er det for Statens vegvesens handlingsrom?	33
7.3	Politisk styring av Statens vegvesen	34
7.3.1	Politisk styring av SVV: Hvor viktige er de enkelte for Statens vegvesens handlingsrom?	35
7.4	Nøkkelinteressenter	36
7.4.1	Nøkkelinteressenter: Hvor viktige er de enkelte for Statens vegvesens handlingsrom?	37
7.5	Organisering av Statens vegvesen	40
7.5.1	Organisering av Statens vegvesen: Hvor viktig er det for Statens vegvesens handlingsrom?	40
7.6	Ledelse	42
7.6.1	Ledelse: Hvor viktig er det for Statens vegvesens handlingsrom?	43
7.7	Medarbeidere	44
7.7.1	Medarbeidere: Hvor viktige er de for Statens vegvesens handlingsrom?	45
7.8	Etatsstyringsverktøy	45
7.8.1	Etatsstyringsverktøy: Hvor viktige er de enkelte verktøy for Statens vegvesens handlingsrom?	47
7.9	Teknologi	47

MPA 2008 - 2010

7.9.1	Teknologi: Hvor viktig er den for Statens vegvesens handlingsrom?.....	47
7.10	Vegsystemets struktur.....	48
7.10.1	Vegsystemets struktur: Hvor viktig er den for Statens vegvesens handlingsrom?.....	48
7.11	Forvaltningsreformen	49
7.11.1	Forvaltningsreformen: Hvor viktig er den for Statens vegvesens handlingsrom?	49
7.12	Oppsummering.....	50
8.	Forskningsspørsmål 2: I hvilken grad klarer Statens vegvesen å utnytte handlingsrommet?	52
8.1	Lover og regler.....	52
8.2	Politisk organisering/styringsform.....	53
8.3	Politisk styring av SVV.....	55
8.4	Nøkkelinteressenter	58
8.5	Organisering av Statens vegvesen	60
8.6	Ledelse.....	61
8.7	Medarbeidere.....	62
8.8	Etatsstyringsverktøy	64
8.9	Teknologi	65
8.10	Vegsystemets struktur.....	66
8.11	Forvaltningsreformen	66
8.12	Oppsummering.....	67
8.13	Sett i forhold til teori	69
8.13.1	Analyse av koalisjonssystemet.....	70
8.13.2	Analyse av ledelsessystemet.....	70
8.13.3	Analyse av atferdssystemet	70
8.13.4	Analyse av transformasjonssystemet	71
8.13.5	Analyse av den politiske prosess.....	71
8.13.6	Analyse av verdiutviklingsprosessen.....	72
8.13.7	Analyse av koordineringsprosessen.....	72
8.13.8	Analyse av profesjonaliseringsprosessen	72
8.13.9	Analyse av ledelsesutviklingsprosessen.....	73
8.13.10	Analyse av bidrags- og belønningsprosessen.....	73
9.	Forskningsspørsmål nr 3: Hvordan oppleves handlingsrommet i forhold til mål?	74
9.1	Mål.....	75
9.1.1	Hvilke typer mål inneholder NTP?.....	75
	Hvordan definere målene?	76
	Enkle og endimensjonale eller mangeartede, multiple og komplekse?	77
	Er det sammenheng mellom mål, strategier og tiltak i NTP?.....	78
9.1.2	Hvilke typer mål inneholder Statsbudsjettet 2010 – Tildelingsbrev for Statens vegvesen?	78

9.2	Nasjonal transportplan som innretning.....	79
9.2.1	Hva har valg av innretning hatt å bety for handlingsrommet? (Én samordnet nasjonal transportplan for Statens vegvesen, Jernbaneverket, Kystverket og Avinor).....	79
9.2.2	Bidrar Nasjonal transportplan til å svekke stortingspolitikernes muligheter til å drive detaljstyring av vegbyggingen?	80
9.2.3	Forholdet mellom fag og politikk	80
	Desisjonisme	80
	Teknokrati	80
	Deliberalisme	81
9.3	Ledelse og styring	82
9.3.1	Politisk ledelse og styring av Statens vegvesen.....	82
	Sammenlignet med andre etater	83
	Styring på prosjekter vs. mål.....	83
	Sammenlignet med tidligere.....	83
9.3.2	Organisatorisk ledelse og styring av Statens vegvesen	85
10.	Oppsummering	86
	Bibliografi	88

1. INNLEDNING

Som et statlig forvaltningsorgan skal Statens vegvesen gjennomføre de beslutninger som treffes av politiske myndigheter og se til at beslutningene iverksettes effektivt og lojalt. Statens vegvesen skal forberede saker for politiske styresmakter, men også ta egne avgjørelser om felles rettigheter og plikter. Regjeringen skriver i St meld nr 19 (2008 – 2009) at de ønsker en sterk offentlig sektor som gir innbyggerne gode tjenester, valgfrihet og medbestemmelse. Offentlig sektor skal være i stand til å ivareta hensynet til kvalitet og tilgjengelighet, rettferdighet og økt effektivitet. Statsforvaltningen skal fremme faglig selvstendige synspunkter uten partipolitiske hensyn.

Vegdirektoratet er hovedkontor for Statens vegvesen, vegdirektørens sekretariat, og et frittstående direktorat administrativt underlagt Samferdselsdepartementet. Statens vegvesen er styrt gjennom etatsinstruksen, tildelingsbrev fra Samferdselsdepartementet og gjennom de årlige budsjetter. Det sentrale styringsdokumentet for Statens vegvesen er stortingsmeldingen om Nasjonal Transportplan (NTP), en tiårsplan som blir revidert hvert fjerde år. NTP er den norske regjeringens strategi for transportpolitikken og styrende for bl.a. hvilke veginfrastrukturiltak som skal prioriteres i de årlige budsjettene.

Jeg ønsker å undersøke hva slags strategisk handlingsrom Statens vegvesen har mht veginvesteringer, hvordan de utnytter dette handlingsrommet, og evt. muligheter for å forbedre handlingsrommet.

2. BEGRUNNELSE FOR VALGT PROBLEMSTILLING

Hvilket handlingsrom har ledelsen i Statens vegvesen når det gjelder veginvesteringer? Hvilken betydning har rammebetingelser for handlingsrommet til etatens toppledelse, og i hvor stor grad klarer de å utnytte dette handlingsrommet? Hvordan er planleggingen i Statens vegvesen lagt opp, og hvordan henger mål og målformulering sammen med planleggingen? Sammenhengen mellom forventning fra interessenter, tilgjengelige ressurser, målformulering og måloppnåelse sett i forhold til handlingsrom er etter min mening viktige spørsmål som jeg ønsker å få belyst gjennom denne oppgaven. Koblingen mellom politikk og administrasjon: Jeg synes det er spennende å se hva som skjer i skjæringspunktet mellom politikk og fag/byråkrati, og hva som legges til grunn ved politiske vedtak. Følges for eksempel målene opp, er det samfunnsøkonomiske betraktninger eller politisk ideologi som ligger til grunn for veginvesteringer?

3. PROBLEMSTILLING

I Norge har man lagt opp samferdselsplanleggingen etter det man kaller strategisk og tverrsektoriell planlegging. Målsettingen er å få til en overordnet planlegging som skal bidra til at transportsektoren innenfor gitte rammer kan bidra til å nå politiske mål, synliggjøre hvilke kostnader det har, og hvilke effekter det har på kort og lang sikt. Jeg vil undersøke hvorvidt og i hvilken grad politisk organisering og intern organisering har betydning for Statens vegvesens handlingsrom. Hva slags styringsmuligheter politikerne har, og dermed indirekte hva slags strategisk handlingsrom ledelsen i Statens vegvesen har. Jeg har formulert følgende problemstilling:

HVILKET STRATEGISK HANDLINGSROM HAR TOPPLEDELSEN I STATENS VEGVESEN FOR Å NÅ MÅL KNYTTET TIL VEGINVESTERINGER?

3.1 AVGRENSNINGER, DEFINISJONER OG PRESISERINGER

Med **topplederen** menes etatsledelsen i Statens vegvesen: Vegdirektør, Strategi- og økonomidirektør, Veg- og transportdirektør, leder av styringsstaben i Vegdirektoratet, 5 regionvegsjefer.

Når det gjelder begrepet **strategisk handlingsrom**, tar jeg utgangspunkt i Johnson, Scholes og Whittingtons definisjon av strategi:

“Strategy is the direction and scope of an organization over the long term, which achieves advantage in a changing environment through its confederation of resources and competences with the aim of fulfilling stakeholder expectations” (Johnson, Scholes, & Whittington, 2008).

Målet om å oppfylle interessentenes forventninger er et nøkkelord, sett i lys av organisasjonens omgivelser, ressurser og evner i et langsiktig perspektiv. Handlingsrommet vil altså være organisasjonens evner og muligheter (capability) og gjennomførbarhet (feasibility).

I tillegg til Johnson et als definisjon, supplerer jeg med Kurt Klauði Klausens definisjon for å synliggjøre at strategi knyttes tett opp mot mål og måloppnåelse:

“Strategi handler om å matche organisasjonens mål og prioriteringer, samt den interne organisasjon og ledelse til omverdenssituasjonen, dvs. til den strategiske situasjon man er i, med henblikk på overlevelse, usikkerhetsminimering og vekst.” (Klauði Klausen i Ottesen, 2008)

Med **mål** tenker jeg en klart formulert tanke, ide eller intensjon om en ønsket framtidig tilstand eller punkt organisasjonen planlegger å oppnå. Mål kan gi retning til videre arbeid og styre utviklingen mot målet. Mål er det ønskede sluttresultatet, mens plan og strategi er fremgangsmåten som benyttes for å oppnå mål. Christensen et al opererer med følgende definisjon: "Mål i formelle organisasjoner er... begreper om eller definisjoner av noe man ønsker å realisere i framtiden". (Christensen, Lægreid, Roness, & Røvik, 2004)

Jeg begrenser studien til **riksveginvesteringer**, og ikke til vegvesenets øvrige kjerneoppgaver som drift/vedlikehold av veg, trafikant- og kjøretøyområdet med videre. Jeg avgrenser også oppgaven til å gjelde investeringer på riksveg, og tar dermed ikke hensyn til fylkesveg, kommunal veg, jernbane, fiskerihavner og lufthavner, og heller ikke strategier for transportmiddelfordeling.

3.2 FORSKNINGSSPØRSMÅL

For å undersøke ledelsens strategiske handlingsrom, vil jeg se dette i sammenheng med etatens rammevilkår, blant annet lover og regler, politisk styringsform, intern organisering, ledelse, medarbeidere, etatsstyringsverktøy osv.

3.2.1 HVILKE RAMMEBETINGELSER ER DE VIKTIGSTE FOR STATENS VEGVESENS HANDLINGSROM?

Jeg vil undersøke Statens vegvesens strategiske handlingsrom gitt de rammebetingelser etaten må forholde seg til. Jeg ønsker å finne de viktigste elementene som har innvirkning på handlingsrommet, hvor stor frihet ledelsen har til å disponere egne ressurser og å velge virkemidler for måloppnåelse.

3.2.2 I HVILKEN GRAD KLARER STATENS VEGVESEN Å UTNYTTE DETTE HANDLINGSROMMET?

Etter å ha avdekket de viktigste rammebetingelsene etaten må forholde seg til, vil jeg undersøke i hvilken grad etaten klarer å utnytte sitt handlingsrom. Etersom NTP er et viktig styringsdokument, ønsker jeg å rette spesielt fokus på arbeidet med NTP 2010 – 19. Hvor stor påvirkning hadde etaten i forbindelse med utarbeidelsen av NTP, hvordan ble arbeidet organisert, og hvor sterke føringer ble gitt fra politisk hold ved Samferdselsdepartementet osv.

3.2.3 HVORDAN OPPLEVES HANDLINGSROMMET I FORHOLD TIL MÅL?

Strategi knyttes tett opp til mål, og det vil være viktig også å undersøke hvordan toppledelsen opplever sitt strategiske handlingsrom i forhold til mål.

3.3 ARBEIDSHYPOTESER

Jeg utarbeidet følgende arbeidshypoteser før jeg startet intervjuene:

- Politikerne driver høy grad av detaljstyring og liten grad av målstyring. De har mer fokus på prosjekter enn på mål og strategier.
- Finansieringen – årlige budsjetttildelinger gir uforutsigbarhet og urasjonell vegutbygging. Stykkevis og delt?

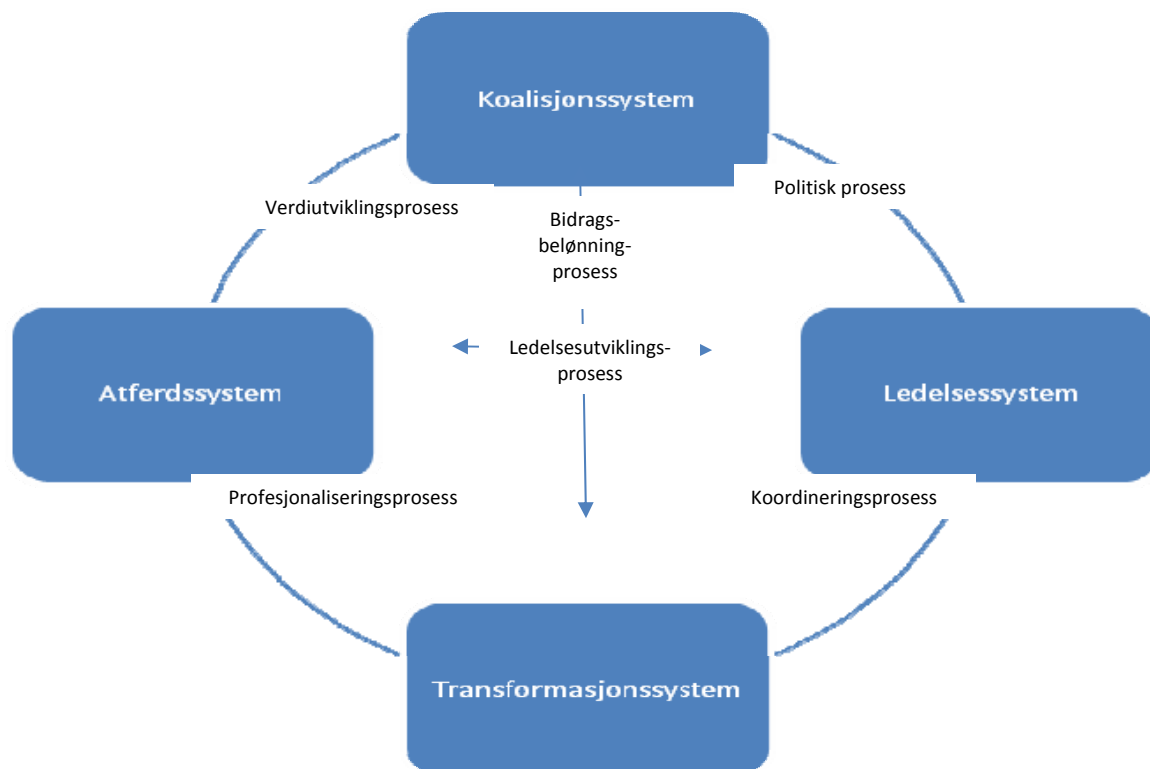
Hypotesene ble utarbeidet på bakgrunn av forhåndsinnsamling av data, mitt kjennskap til Statens vegvesen etter å ha vært ansatt i over 15 år, og påstander som har fremkommet i litteratur og rapporter.

4. TEORETISK UTGANGSPUNKT

For å behandle problemstillingen, ønsker jeg å bruke en kombinasjon av organisasjonsteori, teori fra strategifaget og økonomisk teori.

4.1 STRATEGISK ANALYSE AV STATENS VEGVESEN

Teori knyttet til Forskningsspørsmål 1 og 2 (Hvilke rammebetingelser er de viktigste for Statens vegvesens handlingsrom og I hvilken grad klarer Statens vegvesen å utnytte dette handlingsrommet?)



FIGUR 1 SENTRALE PROSESSER MELLOM DE FIRE DELSYSTEMENE (BUSCH T. , JOHNSEN, VALSTAD, & VANEBO, 2009)

KOALISJONSSYSTEMET (INTERESSENTSYSTEMET)

Konstituerer organisasjonen gjennom avtaler. Her finnes grunnlaget for sentrale mål.

TRANSFORMASJONSSYSTEMET

Teknologi, struktur og kunnskap som er utviklet for å transformere ressurser til varer og tjenester

ATFERDSSYSTEMET

Representerer kunnskapsmessige, motivasjonelle og følelsesmessige egenskaper menneskene bringer inn i organisasjonen

LEDELSESYSTEMET

Setter mål for alle systemene, legger opp til løsning av problemer forbundet med måloppfyllelse

VERDIUTVIKLINGSPROSESSEN

Kobling mellom koalisjonssystem og atferdssystem. Kravformulering fra interessenter og krav til justeringer fra atferdssystemet på verdier og normer – møte mellom reell kultur og ønsket kultur.

PROFESJONALISERINGSPROSESSEN

Kobling mellom atferdssystem og transformasjonssystem. Krav til kompetanse fra atferdssystemet møter definisjon av kompetansebehov fra transformasjonssystemet.

KOORDINERINGSPROSESSEN

Kobling mellom ledelsessystem og transformasjonssystem. Ledelsessystemet sender styrings- og koordineringssignaler til transformasjonssystemet, og transformasjonssystemet informerer tilbake om resultater og funksjonsdyktighet som igjen danner grunnlag for nye styrings- og koordineringssignaler fra ledelsessystemet osv.

DEN POLITISKE PROSESSEN

Kobling mellom ledelsessystem og koalisjonssystem. Koalisjonssystemet tilfører ledelsessystemet nødvendig makt, og ledelsen deltar aktivt i forhandlinger og kontraktsinngåelse med interessentene, og påvirker prioritering av interesser, maktfordeling og maktbruk.

BIDRAGS- BELØNNINGSPROSESSEN

Kobling mellom koalisjonssystemet og transformasjonssystemet. Interessenter overfører bidrag til transformasjonssystemet, og mottar belønninger i retur.

LEDELSESUTVIKLINGSPROSESSEN

Kobling mellom ledelsessystem og atferdssystem. Atferdssystemet tilfører ledelsessystemet kunnskap, energi og forpliktelse, ledelsessystemet tilfører atferdssystemet mer målrettet funksjonalitet.

Jeg tok utgangspunkt i systemene og prosessene fra teorien, og valgte å betegne dette som rammevilkår når jeg utviklet intervjuguiden og deretter valgte ut rammevilkårene.

4.2 MÅL

Teori knyttet til Forskningsspørsmål 3 og punkt 9.1

Ettersom jeg i problemstillingen ønsker å fokusere på Statens vegvesens handlingsrom, da spesielt i forhold til mål som i stor grad er gitt av politisk ledelse, mener jeg det er naturlig å ta utgangspunkt i teorier fra boken "Organisasjonsteori for offentlig sektor" (Christensen, Lægreid, Roness, & Røvik, 2004). Denne læreboken har sin faglige forankring i statsvitenskap og har et særlig fokus på offentlig sektors organisering og virkemåte. De belyser ulike sider av organisasjonsteori ved å benytte ulike perspektiver, strukturell-instrumentell tilnærming og institusjonell tilnærming. Hovedskillet mellom de instrumentelle og institusjonelle perspektivene er at det instrumentelle perspektivet ser på organisasjoner som redskap/verktøy som står til disposisjon for lederne, mens institusjonelt perspektiv åpner for at organisasjonen har egne institusjonelle regler, verdier og normer som gjør at de har en selvstendig innflytelse på beslutningsatferden. Videre deler de det institusjonelle perspektivet inn i to – et kulturperspektiv og et myteperspektiv. Hvert tema som diskuteres i boken ses gjennom de tre perspektivene:

- Instrumentelt perspektiv
- Kulturperspektiv
- Myteperspektiv

Jeg forsøker å implementere alle tre perspektivene i min videre analyse der det er relevant.

4.2.1 HVORDAN DEFINERE MÅL

Som beskrevet i punkt 3.1 tar jeg utgangspunkt i Christensen et als definisjon av mål: "Begreper om eller definisjoner av noe man ønsker å oppnå eller realisere i fremtiden" (Christensen, Lægreid, Roness, & Røvik, 2004). De kategoriserer videre etter ulike typer mål:

- Visjoner eller offisielle mål
- Operasjonelle mål
- Uformelle mål
- Enkle/endimensjonale eller mangeartede/komplekse mål

4.2.2 HVORDAN FORMULERES OG UTVIKLES MÅL

Christensen et al definerer følgende syn

INSTRUMENTELT PERSPEKTIV

- Rasjonalitetssyn – "the economic man": Etablering og utvikling av mål vil sjelden problematiseres, man tar for gitt at mål eksisterer på forhånd, at de er klare og konsistente og relativt lette å innfri. Fokus på kobling mellom mål – middel - konsekvenser. (Politikerne definerer mål, administrasjonen finner de rette virkemidlene)
- Begrenset rasjonalitet – "the administrative man": Mål baserer seg på bindinger beslutningstakerne har gjennom formell struktur og en utvelgelse av hensyn og beslutningspremisser fordi organisasjonen ikke har kapasitet til å gå frem på bred front. Dersom mål ikke nås, evt. nås for lett, justeres ambisjonene eller en etablerer nye mål som "ligger i nærheten" av opprinnelig mål. Bidrar til å spare ressurser sammenlignet med å gjøre bredt søk etter alternativer. Basis for konstruksjon av mål – middelkjeder, hvor midler blir delmål i neste omgang. Mål fremmes ovenfra – ned, mens oppfyllelsen er avhengig av organisasjonsmedlemmenes evne og vilje til å følge opp og om strukturelle rammer er rimelig klare
- Formulering og utvikling av mål tar utgangspunkt i at både det politisk-administrative systemet og dets omgivelser er heterogene, forhandlinger mellom interesser er sentrale. Mål som etableres gir et innblikk i forhandlinger, tautrekking og kompromisser mellom ulike interesser. Kan gi høy grad av legitimitet, men ikke nødvendigvis føre til klare mål

KULTURELT PERSPEKTIV

Man ser ganske annerledes på målformulering og utvikling av mål ut fra dette perspektivet. Et hovedpoeng er at mål ikke eksisterer på forhånd, og kan ikke designes eller forhandles om. Formelle mål har ikke stor betydning for atferd, men målene er mer uformelle og noe som oppdages og utvikles gradvis, mens organisasjonen tilpasser seg indre og ytre press. Målene, som er uformelle, kan både virke med eller hemme formelle mål. Noen av målene kan være oppgaverelaterte, mål som utvikler seg tett i forhold til de formelle målene.

MYTEPERSPEKTIV

Mål sees på som fluktuerende og ustabile, de er primært symboler, ideer og visjoner. Symbolske mål kan både være et resultat av naturlig utviklingsprosess, men også være planlagte mål utviklet av ledere og dermed ha innslag av instrumentelt perspektiv.

4.2.3 TYPISK FOR MÅL I OFFENTLIGE ORGANISASJONER

Christensen et al trekker frem at målene i offentlige organisasjoner er komplekse og vage, og ønsker å ta mange ulike hensyn samtidig. De gir videre en beskrivelse av disse målene ut fra de tre perspektivene. Mål- og resultatstyring er hovedprinsipp i Statens økonomireglerverk (se også punkt 7.3), og Christensen et al peker på at et slikt styringssystem ideelt sett skal være basert på mål som politikere formulerer, som igjen reflekterer ønsker og behov i befolkningen for øvrig.

4.3 LEDELSE OG STYRING

Problemstillingen min er basert på toppledelsen i Statens vegvesen, hvilket handlingsrom de har, hvordan de utnytter handlingsrommet, og hvordan de opplever handlingsrommet i forhold til mål. Jeg ønsker derfor å rette spesiell fokus på ledelse og styring knyttet til Forskningsspørsmål 3, punkt 9.3.

4.3.1 HVA ER STYRING OG LEDELSE?

INSTRUMENTELT PERSPEKTIV – MER STYRING ENN LEDELSE?

Styring anses innenfor dette perspektivet å treffe og iverksette kollektive beslutninger. Det politiske og administrative lederskapet og de underordnede aktørene handler innenfor formelle rammer, og lederskapet sitter med de sterkeste formelle styringsmidlene. Innen et instrumentelt perspektiv faller ledelse og styring i stor grad sammen.

KULTURELT PERSPEKTIV – MER LEDELSE ENN STYRING?

Man tenker her mer i retning av "statsmannskunst" (ref punkt 4.3.1). Ledelse betraktes som viktigere enn, og begrenser, instrumentell styring. Ledelse forbindes med å være visjonær, og det er ikke gitt at de som utøver ledelse også er aktører i formelle posisjoner. Ledelse blir mer uformell menneskebehandling, og det kan lett oppstå spenninger mellom styring (formelle mål, forsøk på disiplinering og kontroll av organisasjonsmedlemmene) og ledelse (sosial interaksjon, utvikling av sosialt fellesskap), men kan også gli over i hverandre.

MYTEPERSPEKTIV – SYMBOLSKE ASPEKTER VED LEDELSE OG STYRING

To vinklinger ut fra et myteperspektiv:

1. Ledelse er noe passivt, en følge av naturlige prosesser, prosesser i omgivelsene er viktige og gir lite rom for utøvelse av et instrumentelt og et kulturelt lederskap. Ledelse er å akseptere og formidle myter og moter som presser på fra omgivelsene
2. Ledelse er aktivt, lederskapet holder bevisst fra hverandre myter og handling ved å bruke ulike strategier. Ledere kan bevisst etablere, spre, importere og iverksette myter

4.3.2 TYPER AV POLITISK OG ADMINISTRATIV LEDELSE

"Å lede blir ... å få store organisasjoner til å virke" (Christensen, Lægreid, Roness, & Røvik, 2004)

Byrkjeflot i (Christensen, Lægreid, Roness, & Røvik, 2004) kategoriserer inn i 6 ledertyper:

1. Tradisjonell ledelse: Lederen er utpekt ovenfra, bygger på lange tradisjoner, respekt for øvrighet og slektskap og vennskap skal ivaretas. Kulturelt basert
2. Byråkratisk ledelse: Utgår fra lover og regler. Instrumentell, weberiansk
3. Lekmannsledelse: Folkets representant. Både instrumentelle og kulturelle trekk
4. Faglig ledelse: Sterk faglig kyndighet, lojalitet. Utfyller instrumentelle aspekter ved lekmannsledelse og byråkratisk ledelse, men kan også defineres i kulturell retning
5. Forhandlingsledelse: Leder har strategiske evner mht å hevde og fremme en gruppes interesse
6. Profesjonell ledelse: Fanger opp overgangen fra styring til ledelse, vektlegger at lederen er dyktig til å lede, utdanning og lang erfaring i ledelse, ivaretar organisasjonens interesser, skaper handlingskapasitet og samhörighet gjennom å formidle organisasjonens formål utad og innad

4.3.3 LEDELSE OG STYRING I OFFENTLIGE ORGANISASJONER

Christensen et al refererer til tre grupper ledere i det offentlige: Regjeringskollegiet (politiske ledere på øverste nivå), departementsråder (øverste administrative ledere i departementer) og direktører i direktoratene.

4.3.4 OPPSUMMERING, LEDELSE OG STYRING

Jeg vil forsøke å se om det teoretiske grunnlaget stemmer overens med mine funn i analysekapittelet som omhandler Forskningsspørsmål 3 (ref punkt9.3).

I tillegg til teoriene ovenfor, som anses som organisasjonsteori forankret i statsvitenskap, vil jeg også benytte økonomisk teori som hjelpemiddel i min analyse.

4.4 FORHOLDET MELLOM FAG OG POLITIKK

Med utgangspunkt i tre modeller for forholdet mellom fag og politikk i moderne samfunn (Eriksen, 2001) ønsker jeg å fokusere på Forskningsspørsmål 3 og hva valg av NTP som innretning har hatt å bety for handlingsrommet (ref punkt 9.2.1).

DEN DESISJONISTISKE MODELL

Bygger på en tanke om at sakkyndigheten er underlagt politikken. De sakkyndige bringer frem viten om hvilke midler som egner seg best for å nå mål, og følger rasjonell vitenskapelig metode og det byråkratiske prinsipp (Eriksen, 2001). Oppbyggingen av kunnskapsbaserte

forvaltningsorganer anses som et mektig styringsredskap for de politiske myndigheter. Politikerne benytter seg av vitenskapelig frembrakt kunnskap – kunnskap om hvilke midler som egner seg godt eller dårlig til å nå tenkte mål.

DEN TEKNOKRATISKE MODELL

Teknisk-vitenskapelige eksperter sikrer sakkunnskapens forrang i politikk og økonomi ved at politisk-administrative beslutninger overlates til folk med spesielle ferdigheter ervervet gjennom utdannelsen (Østerud, 2007)

DEN DELIBERATIVE MODELL

Deliberativt demokrati (diskursdemokrati) er en styreform hvor samfunnsmessige avgjørelser baseres på fri, åpen, rasjonell og saklig diskusjon blant likestilte borgere med sikt på å nå frem til enighet. Avgjørelser skal forankres i en deliberativ prosess hvor det er argumentenes vekt snarere enn stemmestyrke som teller (Østerud, 2007).

5. METODE

Methodos (gr.) ”å følge en bestemt veg mot målet”

Forskning og undersøkelser kjennetegnes ved at innsamlingen av data, behandling av informasjon og presentasjon er systematisk. Ved å gjennomføre en empirisk undersøkelse vil det, uansett valg og metode, oppstå muligheter for at de resultater vi kommer frem til faktisk er skapt av selve undersøkelsen (undersøkelseeffekt) (Jacobsen, 2005). For å unngå slike effekter i størst mulig grad, er det viktig med metodekunnskap. Metoden skal hjelpe oss til på en systematisk måte å stille kritiske spørsmål til hvilke valg som tas, og hvilke konsekvenser valgene gir.

5.1 METODEVALG

Hvordan bør data om virkeligheten samles inn? Hvilke fremgangsmåter bør velges for å kartlegge virkeligheten? Jeg tar utgangspunkt i Jacobsens fire utfordringer for metodevalg (Jacobsen, 2005):

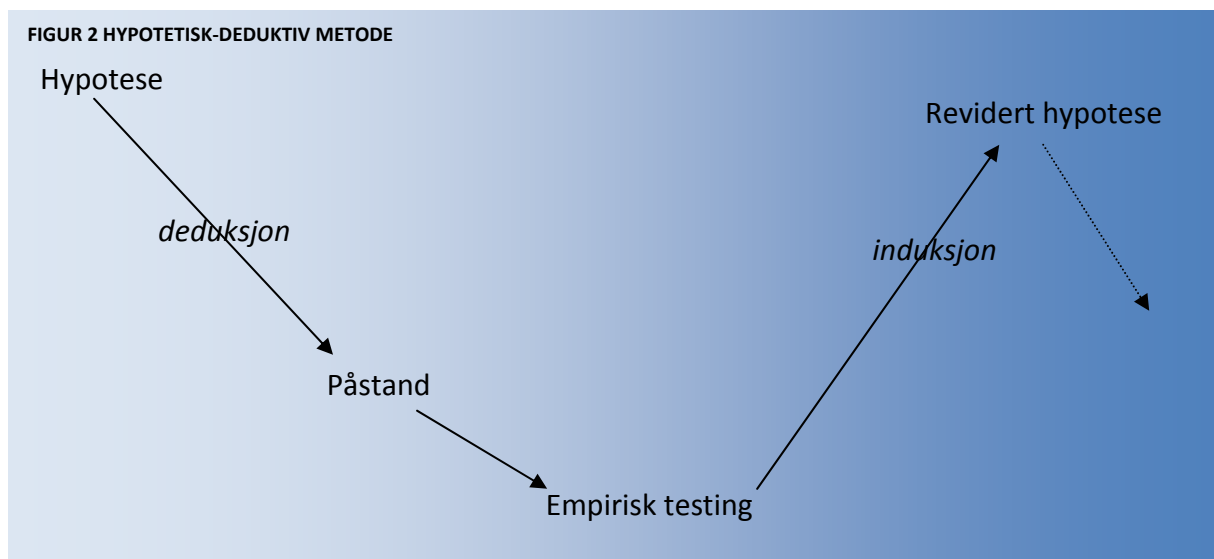
- Induktiv vs. Deduktiv datainnsamling
- Holisme vs. Individualisme
- Nærhet eller distanse
- Ord eller tall

5.1.1 INDUKTIV VS. DEDUKTIV DATAINNSAMLING

Deduktiv strategi vil si å sjekke ut teori mot praksis – først skape seg noen forventninger om hvordan virkeligheten ser ut, for så å samle inn empiri for å se om forventningene stemmer med virkeligheten (fra teori til empiri). En tar utgangspunkt i to eller flere premisser, og

kommer fram til konklusjon (hypotesetesting, prøve/feile). En induktiv tilnærming vil være å gå motsatt vei (fra empiri til teori), å trekke slutninger på basis av observasjoner, og praksis danner grunnlag for teoribygging – forskeren vil gå ut i verden med et åpent sinn, samle inn all relevant informasjon for så å systematisere innsamlet data (Nyeng, 2007) og (Jacobsen, 2005)

Den hypotetisk-deduktive metoden skiller seg fra den rent deduktive tilnærmingen ved at den ikke starter med utvilsomme, grunnleggende regler, men med teoretiske antagelser som er åpne for revisjon (Nyeng, 2007). Den kan skisseres slik:



Denne hypotetisk-deduktive metoden bygger på arbeidet til Karl Popper, og er basert på en logikk at ingen endelig mengde observasjoner kan bekrefte en teori, men én enkelt avvikende observasjon kan i prinsippet avkrefte en teori (Nyeng, 2007). Metoden går ut på å starte med en hypotese om hvordan et fenomen er, og gjennom deduksjon komme frem til en påstand som kan testes empirisk. Gjennom induksjon av påstanden skapes igjen en ny og revidert hypotese som igjen kan deduseres osv.

Ved å ta utgangspunkt i min valgte problemstilling med tilhørende forskningsspørsmål, har jeg først samlet inn generelle data gjennom offentlige dokumenter (transportplaner, strategidokumenter, organisasjonskart, informasjon om politisk organisering/styringsform etc.). deretter forsøkte jeg å skape et bilde av hvilket handlingsrom toppledelsen i Statens vegvesen har, og lagde meg noen arbeidshypoteser som jeg ønsket å arbeide videre med. Disse dataene er sekundærdata som jeg analyserte før jeg gikk videre. Det hadde vært mulig også å utarbeide 0-hypotese for Forskningsspørsmål 2:

I hvilken grad klarer Statens vegvesen å utnytte handlingsrommet? 0-hypotese:
Etaten klarer ikke å utnytte handlingsrommet

Når det gjelder Forskningsspørsmål 1 og 3 mente jeg at induktiv metode var mer relevant. Jeg forsøkte å samle inn all relevant informasjon for så å systematisere dataene, og sjekket ut teori ut fra empiri.

Jeg har følgelig kombinert induktiv og deduktiv datainnsamling med utgangspunkt i forskningsspørsmålene.

5.1.2 HOLISME VS. INDIVIDUALISME

Hvordan forstå sosiale fenomener? Holisme (helhetstenkning) bygger på tanken om at alt henger sammen. En individualistisk tilnærming innebærer det motsatte, enkeltmennesket er den viktigste datakilden, gjennom det de sier eller gjør (Jacobsen, 2005). Mitt ståsted har vært påvirket av begge tilnærmingene. Jeg ønsker å avdekke hva slags syn den enkelte leder har på sitt strategiske handlingsrom, men vil også studere samspillet mellom lederne sett på bakgrunn av deltakelse/påvirkning ved utarbeidelse av planer og mål, og hvilke rammevilkår etaten arbeider under.

5.1.3 NÆRHET ELLER DISTANSE

Den positivistiske tilnæringsmåten har prediket at det er en objektiv virkelighet som skal studeres, og det er svært viktig at forskeren ikke forstyrrer denne virkeligheten. Det bør være et skille mellom forsker og det fenomen som undersøkes. Idealet for en positivistisk tilnærming er repliserbarhet, dvs. at uansett hvem som forsker, vil vedkommende komme frem til samme resultat som en hvilken som helst annen forsker.

Det er vel tilnærmet umulig å fjerne all relasjon mellom forsker og forskningsobjekt. Det har også blitt hevdet at for sterk vektlegging av avstand mellom forsker og objekt har gjort forskningen dårligere. Ved at forskeren går inn i en relasjon med undersøkelsesobjektet, vil gi en større mulighet for forskeren å forstå objektene på deres egne premisser. Jeg arbeider i den etaten jeg ønsker å forske på. Allerede gjennom utarbeidelsen av problemstilling og forskningsspørsmål har jeg til en viss grad påvirket forskningen. Det er en forutsetning for meg at jeg har en viss forståelse og innsikt i det jeg skal undersøke, men jeg vil forsøke å ikke påvirke for mye, spesielt ved innsamling av kvalitative data. Innsamling av sekundærdata vil kunne skje med relativt stor avstand da det er andre som har stått for dataproduksjonen. Jeg har imidlertid forsøkt å være klar over at jeg kan ha "lett etter" data ut fra forutinntatte holdninger om det fenomenet jeg undersøkte. Det å forske i egen organisasjon kan by på noen utfordringer.

Fordeler med å forske i egen organisasjon er:

- Kjennskap til de ansatte, kunnskap om organisasjonen innenfra gjør det mulig å være presis

- Fordel å kjenne kulturen og "stammespråket", dypere forståelse av det som skjer/ikke skjer
- Fordel å kjenne organisasjonens historie, hva det snakkes høyt om og hva det snakkes om i uformelle fora i organisasjonen

Utfordringer rundt det å forske i egen institusjon kan være:

- Vanskelig ikke å la seg påvirke av forutinntatte meninger/fordommer, bevisst eller ubevisst
- Ansatte kan føle seg spionert på, tør ikke være seg selv
- Ens egen nonverbale kommunikasjon kan være en feilkilde
- Spontane eller historisk relasjonelle elementer vil alltid kunne påvirke i sosiale prosesser
- Etske dilemmaer, forskeren som kollega, underordnet, venn/uvenn

Jeg har ikke forsket på et veldig følsomt tema, som for eksempel interne konfliktlinjer i organisasjonen, slik at det å forske i egen organisasjon sannsynligvis ikke har vært noe stort problem. Typen problemstilling har ikke avstedkommet mye følelser. Jeg har heller følt det slik at jeg har kunnet korrigere eventuelle feilskjær underveis i prosessen ved å ha såpass god kjennskap til forskningsobjektet, og det har vært en stor fordel.

Oppsummert mener jeg fordelene med å kjenne fenomenet er større enn ulempene.

5.1.4 ORD ELLER TALL

Kvantitativ metode kan defineres som innsamling av informasjon som kan kodes om til tall, mens kvalitativ metode samler inn data fremstilt ved hjelp av ord (Jacobsen, 2005). Den kvalitative metoden er mer fleksibel og en kan i større grad tilpasse datainnsamlingen til konteksten undersøkelsesobjektet befinner seg i.

Ved kvantitativ tilnærming vil det være et poeng å strukturere/kategorisere før innsamling av informasjon. En forutsetning for denne tilnærmingen vil være at man har oversiktlige variabler og verdier som kan tilordnes et tall, og den vil legge sterke føringer på hvilken informasjon respondenten har mulighet til å gi. Forskeren vil i stor grad definere hva det er interessant å vite noe om, og hvilke svaralternativer som er relevante. Når det gjaldt Forskningsspørsmål 1 "Hvilke rammevilkår er de viktigste for Statens vegvesens handlingsrom" og Forskningsspørsmål 2 "I hvilken grad klarer Statens vegvesen å utnytte handlingsrommet" opprettet jeg et spørreskjema med svaralternativer. I tillegg fikk respondenten mulighet til å utdype svarene sine, slik at Forskningsspørsmål 1 og 2 består av både en kvalitativ og en kvantitativ datainnsamlingsmetode. Når det gjaldt ordlyden i Forskningsspørsmål 3 "Hvordan oppleves handlingsrommet i forhold til mål", tilsier den at

jeg er ute etter undersøkelsesenhets opplevelse og fortolkning av en situasjon. Det var derfor hensiktsmessig med et kvalitativt undersøkelsesopplegg.

I ettertid ser jeg at metodevalget på Forskningsspørsmål 1 kan ha virket begrensende. For Forskningsspørsmål 1 ville jeg antakelig fått et bedre utgangspunkt for hva respondentene virkelig mente var viktig dersom jeg hadde lagt så få føringer som mulig på den informasjonen som skulle samles inn og bedt de om å foreslå viktige rammebetingelser selv. Jeg har problematisert dette senere.

Den kvalitative tilnærmingen er en åpen metode hvor forskeren forsøker å legge så få føringer som mulig på informasjonen som samles inn (Jacobsen, 2005). Selv om jeg har lagt visse føringer for intervjuene, har respondentene fått mulighet til å fordype, fortolke og resonnere etter eget ønske. Det har vært viktig for meg å få så mye informasjon som mulig.

5.2 UTVIKLING AV PROBLEMSTILLING

Valg av problemstilling er et viktig valg for i det hele tatt å kunne gjennomføre undersøkelsen: En avgrensning av hva en skal fokusere på, noe som implisitt innebærer at en også velger bort noe. For å ha en god oppfatning om det en egentlig skal studere, bør en ha en klar formening om hva en har valgt bort. For å få dette til, er det viktig å gjøre en grundig analyse av problemstillingen.

5.2.1 INNHOLD I PROBLEMSTILLINGEN

Første steg i analysen er å beskrive innholdet i problemstillingen. Den kan deles inn og beskrives under følgende:

TEMA

Strategisk handlingsrom med hensyn til veginvesteringer. Jeg synes det er spennende å se hva som skjer i skjæringspunktet mellom politikk og fag/byråkrati, og hva som legges til grunn ved politiske vedtak. Følges for eksempel målene opp, er det samfunnsøkonomiske betraktninger eller politisk ideologi som ligger til grunn for veginvesteringer.

UNDERSØKELSESENHETER

Toppledelsen i Statens vegvesen. Jeg har forholdsvis god kjennskap til undersøkelsesenheten, og det å forske på egen organisasjon anser jeg som en fordel. Jeg møter fast i ledergruppa på Veg- og transportavdelingen som er ansvarlig for på 30 – veginvesteringer. Jeg samarbeider også nært med Strategi- og økonomiavdelingen som har et mer overordnet koordinerende ansvar for NTP, handlingsprogrammer og årlige budsjetter mv.

VARIABLER

Hvordan måle det strategiske handlingsrommet til toppledelsen? Jeg har valgt å kategorisere forskningsspørsmålene som variabler:

- Forskningsspørsmål 1: Hvilke rammebetingelser er de viktigste for Statens vegvesens handlingsrom? Undervariabler:
 - Lover og regler
 - Politisk organisering
 - Politisk styring
 - Nøkkelinteressenter
 - Organisering
 - Ledelse
 - Medarbeidere
 - Etatsstyringsverktøy
 - Teknologi
 - Vegsystemets struktur
 - Forvaltningsreformen
- Forskningsspørsmål 2: I hvilken grad klarer Statens vegvesen å utnytte dette handlingsrommet? Undervariabler:
 - Samme som for Forskningsspørsmål 1
- Forskningsspørsmål 3: Hvordan oppleves handlingsrommet i forhold til mål? Undervariabler:
 - Mål
 - NTP som innretning
 - Ledelse og styring (intern og ekstern)

Når det gjelder tilgang på data fikk jeg relativt enkelt tilgang til relevante data på egen arbeidsplass. Jeg fikk hentet ut nødvendig dokumentasjon direkte. Ingen av dokumentene jeg har henvist til i rapporten er unntatt offentlighet. Jeg hadde også full støtte for min forskning fra min nærmeste overordnede, Lars Aksnes (Utbyggingsdirektør og min nærmeste overordnede t.o.m. 31.12.2009) og Lars Erik Hauer (Veg- og transportdirektør og min nærmeste overordnede f.o.m. 1.1.2010).

5.2.2 ANALYSE AV PROBLEMSTILLINGEN

Jacobsen (Jacobsen, 2005) skiller mellom tre dimensjoner som kan benyttes til å analysere problemstillinger: Klar/uklar, Forklarende/beskrivende, Ønske om å generalisere eller ikke. Disse dimensjonene representerer sjelden et enten/eller, men mer en glidende overgang mellom ytterpunktene;

KLAR VS. UKLAR

Jeg anser problemstillingen som relativt klar, konteksten er klar, undersøkelsen skal omhandle toppledelsen i Statens vegvesen. Jeg har trukket frem tre forskjellige variabler, hvor de to første er knyttet til rammevilkår, og den tredje er knyttet til mål.

BESKRIVENDE VS. FORKLARENDE

Selve problemstillingen kan høres mer beskrivende enn forklarende. Jeg ønsker å beskrive hva slags strategisk handlingsrom toppledelsen i Statens vegvesen har. Forskningsspørsmål 1 er i likhet med problemstillingen relativt beskrivende. Når det gjelder forskningsspørsmål 2 har jeg vurdert det som mer forklarende. Det vil være fullt mulig å hypoteseteste dette spørsmålet (ref ovenfor). Forskningsspørsmål 3 er en kombinasjon av forklarende og beskrivende, hvor undervariablene Mål og Ledelse og styring kan beskrives, og undervariablen NTP som innretning kan forklares.

ØNSKE OM GENERALISERING ELLER IKKE

Ved valg av problemstilling ønsker jeg å studere Statens vegvesen. Det vil ikke være noe mål å generalisere til for eksempel andre transportetater, andre offentlige etater, vegvesenet i de skandinaviske land. Jeg velger å se på hele populasjonen på nasjonsnivå.

Når det gjelder generalisering på institusjonsnivå, tar jeg som nevnt sikte på å undersøke toppledelsen i etaten. Selv om jeg ikke har mulighet til å undersøke absolutt alle topplederne, vil det etter min mening være mulig å få et representativt utvalg. Min vurdering er at med den type problemstilling jeg har, vil det ikke være noe problem med generalisering eller ikke.

5.3 VALG AV UNDERSØKELSESDSIGN

Jeg har forsøkt å velge et undersøkelsesdesign som er egnet til å belyse problemstillingen jeg har kommet frem til. Valg av undersøkelsesdesigna kan også ha betydning for undersøkelsens reliabilitet.

5.3.1 INTENSIVE (DYPE) ELLER EKSTENSIVE (BREDE) UNDERSØKELSESOPPLEGG?

Jeg har tidligere beskrevet at undersøkelsen vil bestå av mange variabler med relativt få enheter, Et intensivt design innebærer å gå i dybden, et ønske om å avdekke individuelle variasjoner i forståelsen av et fenomen. (Fenomen: En best mulig beskrivelse eller forståelse av variabelen.) Det var viktig å få frem den enkeltes forståelse og fortolkning av hva slags handlingsrom etaten har. Det sentrale i problemstillingen er å avdekke hva slags opplevelse toppledelsen i Statens vegvesen har når det gjelder sitt handlingsrom. Jeg har forsøkt å

- få frem så mange nyanser og detaljer som mulig i selve fenomenet
- å få en helhetlig forståelse som mulig av forholdet mellom undersøkelsesenheten og konteksten undersøkelsesenheten inngår i

INTENSIVT DESIGN

For å få en dypere forståelse av begrepet "handlingsrom" vil ett element være å snakke med personer fra ulike fagenheter. Selve populasjonen er ikke så stor, så i denne sammenheng kan selv et lite antall personer bety at jeg har mulighet til å gå i bredden.

EKSTENSIVT DESIGN

Dette henspeiler på hvor mange enheter man ønsker å ha med i undersøkelsen. Som nevnt over er selve populasjonen ikke så stor, relativt få enheter kan allikevel bety en relativt høy andel av populasjonen

OPPSUMMERING

Jacobsen (Jacobsen, 2005) deler den grunnleggende forskjellen mellom intensivt og ekstensivt design inn i to dimensjoner: 1) Hva er undersøkelsens fokus? 2) Hvor mange enheter skal undersøkes? Et sentralt element i studien var å se på samspillet mellom mennesker og kontekst, og å avdekke hvilke oppfatninger den enkelte har. Jeg vurderer det slik at jeg ikke hadde særlige problemer med hensyn til intensivt eller ekstensivt design ut fra valgt problemstilling.

5.3.2 BESKRIVENDE (DESKRIPTIVE) ELLER FORKLARENDE (KAUSALE) DESIGN?

Under analysen i punkt 5.2.2, har jeg beskrevet om problemstillingen er beskrivende eller forklarende. Dette henger tett sammen med om designet er beskrivende eller forklarende.

Jeg har undersøkt en situasjon på et gitt tidspunkt (tverrsnittstudie), som kan sies å være et beskrivende opplegg. Jeg har tidligere forklart at Forsknings spørsmål 2 kan hypotesetestes, dette innebærer at undersøkelsesopplegget også innehar et forklarende element.

5.4 DATAINNSAMLING

Jeg har valgt en metode som er en kombinasjon av kvalitativ og kvantitativ tilnærming, dvs. metodetriangulering (se også punkt 5.1.4). Jeg har også innhentet både primær- og sekundærdata. Kvalitative primærdata ble innhentet gjennom åpne intervjuer, kvantitative primærdata ble innhentet gjennom spørreskjemaer. Jeg har innhentet kvalitative sekundærdata (tekster, for eksempel Nasjonal transportplan, styringsdokumenter, andre offentlige dokumenter) og kvantitative sekundærdata (statistikker).

For å illustrere hvordan jeg har samlet inn data, har jeg koblet de ulike datainnhentingemetodene til forskningsspørsmålene i en matrise:

Metode Forskn.spørsmål	Kvantitativ		Kvalitativ	
	Dokumentinnsamling	Spørreskjema	Dokumentinnsamling	Intervjuer
1. Hvilke rammebetingelser er de viktigste for SVVs handlingsrom?	X	X	X	X
2. I hvilken grad klarer SVV å utnytte dette handlingsrommet?	X	X	X	X
3. Hvordan oppleves handlingsrommet ift mål?	X		X	X

Min problemstilling ble operasjonalisert i tre forskningsspørsmål, og disse tre spørsmålene dannet et utgangspunkt som en vil finne igjen i valgene av datainnsamlingsmetoder, og dette var også avgjørende for hvilke data som ble samlet inn.

5.4.1 DOKUMENTINNSAMLING

Jeg startet med dokumentinnsamling (kvalitative og kvantitative sekundærdata). Jeg forsøkte å få en oversikt over de viktigste rammebetingelsene (Forskingsspørsmål 1) og hvordan etaten har vært involvert i arbeidet med NTP (Forskingsspørsmål 2 og 3).

Når det gjaldt etatens rammevilkår, har de viktigste dokumentene vært:

- NOU 1993:23 Nytt overordnet styringssystem for Statens vegvesen
- Mål- og resultatstyring i staten. En veileder i resultatmåling (Senter for statlig økonomistyring)
- Bevilgningsreglementet
- Ledelses- og styringssystemet i Statens vegvesen. Grunnlag for ledelse, styring og organisering inkl. Veileder til samme rapport

- Lov nr 71 av 27.6.2008 Plan- og bygningsloven

Når det gjaldt NTP, var de viktigste dokumentene

- Samferdselsdepartementets bestilling til transportetatene og Avinor
- Supplerende retningslinjer om målstruktur til transportetatene og Avinor
- Supplerende retningslinjer om forholdet mellom NTP og KS1 (Kvalitetssikring i tidlig fase) til Statens vegvesen og Jernbaneverket
- Hjemmesiden til NTP
- Forslag til Nasjonal transportplan 2010 – 19 fra Transportetatene og Avinor
- St meld nr 16 (2008-2009) Nasjonal transportplan 2010-19

Jeg utarbeidet en intervjuguide (med lukkede og åpne spørsmål) på bakgrunn av dokumentinnsamlingen. Jeg undersøkte dokumenter som NTP, statsbudsjettet, offentlige dokumenter tilknyttet politisk organisering osv (ref punkt 5.2.1).

Etter at intervjuene ble gjennomført, foretok jeg en del dokumentinnsamling for blant annet å sjekke gehalten av påstander, utfyllende informasjon av viktige funn og statistiske data, blant annet når det gjaldt data om medarbeidernes gjennomsnittsalder, andre etaters økonomiske rammebetingelser inkl. tildelingsbrev, oversikt over statsråder de siste årene osv. Oversikt over dokumenter følger til slutt i rapporten, under Bibliografi.

5.4.2 INTERVJUER

Jeg ønsket å samle inn lett systematiserbar informasjon, og valgte å foreta en kategorisering og presisering før innsamling av primærdata. Som en del av intervjuet ville jeg gjennomføre en spørreundersøkelse med lukkede svaralternativer (kvantitative data). Spørreskjemaet ble utformet som rangordnede svar, med påfølgende mulighet for utdyping/presisering som tilhører kategorien kvalitative data. Jeg sendte ut intervjuguiden sammen med litt informasjon som ble sendt ut på forhånd før de individuelle intervjuene fant sted. Jeg valgte å gjøre det slik selv om jeg så faren ved at dette kunne legge begrensninger for hvor åpent intervjuene ville arte seg. Jeg mente allikevel at dette var hensiktsmessig for å styre intervjusituasjonen i "riktig retning".

Jeg foretok individuelle intervjuer, med en blanding av åpne og lukkede spørsmål. Ettersom jeg skulle undersøke relativt få enheter, og var interessert i den enkeltes oppfatning av strategisk handlingsrom, mente jeg det var mest hensiktsmessig med et ansikt til ansikt intervju. Temaet jeg skulle forske på var etter min mening ikke veldig følsomt eller vanskelig, og intervju effekter kunne unngås til en stor grad. Personlig intervju er også med på å bidra til å redusere trusselen mot gyldighet og reliabilitet, selv om man ikke skal se helt bort fra dette problemet.

Det var på den ene siden viktig å få frem den enkeltes syn på et gitt tema, og jeg ønsket å sette de viktigste temaene i fokus. Allikevel forsøkte jeg å opprettholde en viss grad av åpenhet, og respondentene var fire til å ta opp temaene i den rekkefølgen de ønsket. Det viktigste var å komme innom alle temaene, og å snakke relativt utvungent rundt temaene for å få mest mulig personlige meninger fra intervjuobjektene frem.

Selve hensikten med intervjuet var åpent. Temaene jeg tok opp ble ikke oppfattet som veldig følsomme, så jeg anser dette som utproblematisk metodemessig.

Jeg benyttet diktafon under alle intervjuene, og det var ingen som tok det negativt opp. Alle snakket utvungent, og jeg mener dette ikke hadde negativ påvirkning på intervjuene. Det var en stor fordel for meg når jeg skulle transkribere intervjuene. Jeg tok i tillegg notater underveis for å kunne øke reliabiliteten fra intervjuene i etterkant, men også for å signalisere til respondenten at det som ble sagt er interessant, som igjen kunne føre til at vedkommende åpnet seg ytterligere eller en følelse av et "levende" intervju.

Jeg har veldig gode erfaringer med intervjuene, og opplevde at alle var svært oppsatt på å komme med informasjon, sine oppfatninger og fortolkninger. Hvert intervju tok 1 – 1,5 timer, og jeg har i etterkant bedt om oppklaringer og tilføyelser der det har vært nødvendig. En av respondentene ønsket ikke å besvare spørreskjemaet, men ønsket å fokusere på de åpne spørsmålene. Jeg anser ikke det som noe stort problem, da de øvrige har gitt gode og utfyllende svar som jeg anser tilfredsstillende.

5.5 VALG AV ENHETER TIL INTERVJU

Når man foretar et utvalg, bør undersøkelsen være et utsnitt av a) tema og variabler, b) kontekst, c) tid og d) personer og hendelser. Utvalget av tema, variabler og kontekst ble nærmere omtalt tidligere, nedenfor følger nærmere vurdering av d) personer og hendelser.

Toppledelsen i Statens vegvesen, som er ansvarlig for riksveginvesteringer, består av 4 personer fra Vegdirektoratet og 5 regionvegsjefer. Jeg har intervjuet 4 fra Vegdirektoratet, og 2 regionvegsjefer. Det var også viktig for meg ikke å avgrense kun til toppledelsen, for at saksbehandlere som har arbeidet direkte med transportplanene og prosjektlederen for SVV 2010 ikke ble avskrevet fra undersøkelsen. Selv om de ikke er med i toppledelsen, har de handlet på vegne av toppledelsen (delegert myndighet), og har mye kunnskap på området.

Intervjupersonene er stort sett respondenter (har selv opplevd det jeg ønsket å undersøke), men i noen sammenhenger opptrådte de som informanter (ikke opplevd selv, men hadde god kunnskap om det jeg ønsket å undersøke, dette gjaldt spesielt involvering i NTP-prosessen). Temaet i problemstillingen anses som forholdsvis bredt, men oversiktlig. Jeg fikk

MPA 2008 - 2010

intervjuet alle de jeg ønsket å intervju, det var personer med god kjennskap til emnet, og jeg fikk mye god informasjon.

Det er mulig jeg burde intervjuet flere av regionvegsjefene, men dette var ikke mulig å få til på det tidspunktet jeg hadde til rådighet. De regionvegsjefene jeg fikk intervjuet, har lang erfaring. Den ene har lang ledererfaring fra Statens vegvesen og har sett utviklingen etaten har vært gjennom, mens den andre har hatt lederposisjoner i fylkeskommunen og kunne se Statens vegvesen med et litt annet blikk.

Navn	Tittel	Avdeling/stab/Region	Kommentar
Terje Moe Gustavsen	Vegdirektør	Vegdirektoratet	
Lars Aksnes	Direktør	Styringsstaben i Vegdirektoratet	Direktør, Utbyggingsavdelingen før 1.1.2010
Hans Silborn	Sjefingeniør	Styringsstaben i Vegdirektoratet	Leder av Utredningsseksjonen, Utbyggingsavdelingen før 1.1.2010
Terje Westlie	Direktør	Strategi- og økonomiavdelingen i Vegdirektoratet	
Jan Fredrik Lund	Avd. direktør Strategi	Strategi- og økonomiavdelingen i Vegdirektoratet	Leder av transportetatens felles sekretariat for NTP 2010-19 og NTP 2014-21
Lars Erik Hauer	Direktør	Veg- og transportavdelingen i Vegdirektoratet	Distriktssjef, Moss distrikt Østfold før 1.12.2009
Sidsel Sandelien	Regionvegsjef	Region Øst	
Turid Stubø Johnsen	Avdelingsdirektør	Region Øst, Avdeling Østfold	Leder av Utredningsseksjonen før juni 2008, leder av omorganiseringsprosjektet SVV 2010 juni 2008-31.12.2009
Berit Brendskag Lied	Regionvegsjef	Region Midt	

5.6 ANALYSE AV DATA

For å få oversikt over innsamlet tekstmateriale fra intervjuene, forsøkte jeg å redusere noe av kompleksiteten ved å forenkle og strukturere. Ettersom jeg hadde strukturert spørsmålene i intervjuguiden såpass bra, var det greit å strukturere intervjuene likedan i

etterkant. Ettersom jeg hadde opptak av alle intervjuene, var det mulig for meg å gå tilbake til råmaterialet dersom det var noen uklarheter. Det var viktig å renskrive intervjuene basert på opptak og notater så snart som mulig etter at det enkelte intervju ble foretatt. Det gjorde det enklere for meg å forstå det jeg hadde skrevet, og jeg hadde hovedinntrykket av intervjuet ferskt i minne. Jeg mener at jeg har klart å få med det viktige fra hvert intervju.

Et moment har kommet frem i etterkant når jeg analyserte resultatene fra spørsmål 1.1 og 1.2 i intervjuguiden (se vedlegg 1). Det var overveiende flest svar på svaralternativene 3 *Viktig* og 4 *Svært viktig* under spørsmål 1.1, også overveidende flere svar i forhold til spørsmål 1.2 "I hvilken grad...". Dette kan ha flere årsaker, for eksempel:

1. Min språkbruk – ulik tolkning av "verdien" av svarene: Er svaralternativ 1 Ikke viktig og 2 Litt viktig på "den negative siden" mens 3 Viktig og 4 Svært viktig er på den "positive siden", eller er 1 ikke viktig, mens 2-4 alle er viktige, men i noe ulik grad? Dette spørsmålet kom opp i flere av intervjuene. Både jeg og respondenten hadde en felles forståelse av at 1 Ikke viktig og 2 Litt viktig begge egentlig er "Ikke viktig", men i noe ulik grad, og 3 Viktig og 4 Svært viktig, er "viktig" men i noe ulik grad. Jeg ser at språkbruken i spørsmålsformuleringen ikke er særlig god, men det viktigste må være at jeg og respondentene hadde en omforent forståelse av rangeringen.
2. Selv om en hadde en omforent forståelse av rangeringen, var det ganske stor enighet om at den endringen som har foregått med hensyn til ledelsesstruktur og ledelsesfunksjon de siste årene var avgjørende for handlingsrommet. Dette kan tyde på at kryssene ikke stemmer helt overens med resonnementene rundt Ledelse dette. Det ble henvist til ny ledelsesstruktur og /-funksjon i flere sammenhenger, at man har fått en klarere og mer tydelig ledelse hvor alle er informert om beslutninger som er tatt.
3. Jeg ser at det kan være vanskelig å rangere noen av rammevilkårene som "Ikke viktig", da det er rammevilkår som etaten forholder seg til i det daglige. Som en av respondentene sa det: "Alt er viktig! Hele tida!" (Respondent#2, 2010). Jeg synes allikevel at spørsmålet er relevant, og det viktigste var ikke selve avkryssingen, men resonnementene for det enkelte rammevilkår, hvorfor en valgte slik man gjorde

5.7 HVOR GODE ER KONKLUSJONENE JEG HAR TRUKKET?

Vitenskapelige undersøkelser skal minimere problemer knyttet til validitet og reliabilitet.

5.7.1 VALIDITET

Generell gyldighet og relevans deles opp i tre delkomponenter:

1. Begrepsgyldighet – måler vi det vi faktisk tror vi måler? Ved spørreskjemaet er det sentralt at de spørsmål jeg brukte måler det teoretiske fenomenet jeg ønsket å

undersøke. For å kontrollere begrepsmessig gyldighet, lot jeg en kollega sjekke mine konkretiseringer. Jeg forsøkte også å måle det teoretiske fenomenet gjennom flere indikatorer.

2. Intern gyldighet – har vi dekning i våre data for de konklusjonene vi trekker?
3. Ekstern gyldighet (overførbarhet): Jeg har tidligere argumentert for at overførbarhet ikke er et mål med denne undersøkelsen

Med utgangspunkt i intervjuguiden var det viktig å avdekke om respondentene skjønnte spørsmålene og problemstillingen. Før intervjuene startet, gjennomførte jeg et "testintervju" av en kollega som har kjennskap til området. Jeg har forsøkt å foreta en kritisk gjennomgang fra kilder og informasjon fra kildene, og mener jeg har intervjuet og foretatt dokumentundersøkelser fra riktige kilder. Selv om respondentene ikke har vært like enige om alt, oppfatter jeg ikke at validitetsproblemet er stort.

5.7.2 RELIABILITET

Jeg har vært svært påpasselig med det tekniske rundt for eksempel avkryssing i spørreskjemaet. Jeg har benyttet flere kryssreferanser for at det ikke skulle foregå unøyaktig registrering av data. Når det gjelder utformingen av spørsmålene, har jeg tidligere nevnt spørsmål 1.1 "Hvor viktig er følgende rammevilkår..." For å øke gyldigheten og påliteligheten til data og konklusjoner har jeg kombinert kvalitative og kvantitative metoder (triangulert). Kvalitative metoder er kontekstavhengige, dvs. at resultatet vil være helt avhengig av den spesielle sammenhengen, og det vil derfor være meningsløst å forsøke å gjenskape funn fra én forsker til en annen fra et kvalitativt ståsted. Det vil her være viktigere med begrepet kalt *refleksivitet* (Jacobsen, 2005). Å utnytte sin kunnskap som forsker med hensyn til hva som kan skje i for eksempel en intervjusituasjon og forsøke å avdekke og forklare hvordan situasjonen er preget av å være gjenstand for forskning. Jeg har lagt vekt på å klarlegge hva min rolle har vært i forskningssituasjonen med hensyn til interaksjon, kontekst, betydning av tidspunkt osv. Åpenhet rundt metoden har vært helt sentralt.

5.8 TOLKNING AV RESULTATER

Å legge mening i resultater eller sette resultater inn i en større sammenheng gjennom sammenligning eller bruk av teori. Ingen undersøkelser kan gi helt objektive svar, og resultatene vil være tvetydige, og må derfor tolkes av den som har laget undersøkelsen. Noen utfordringer vedrørende fortolkning er teoriens rolle i tolkning av resultater og vanlige tolkningsfeil som nivåfeilslutning, tidsfeilslutning og kausalitet.

5.8.1 EMPIRISK SAMMENLIGNING

Jeg har foretatt noen sammenligninger med andre etater, basert på detaljnivå i tildelingsbrev kontra størrelsen på økonomiske rammer. Ettersom enhetene er forskjellige

organisert og forholder seg til forskjellige departementer, kan det være vanskelig å sette likhetstegn mellom enhetene. Jeg mener det allikevel kan gi en pekepinn på i hvor stor grad enheten blir detaljstyrt eller ikke.

Jeg har også foretatt noen sammenligninger i tid, hvordan utviklingen har gått. Selv om det har vært en rivende utvikling generelt i offentlig virksomhet de siste 20 årene, mener jeg allikevel det kan ha verdi å sammenligne Statens vegvesen anno 2010 med Statens vegvesen anno 2003 og 1980.

Hvilket handlingsrom etaten har, er jo avhengig av kontekst, Statens vegvesen har muligens et enormt handlingsrom i forhold til noen etater, i forhold til andre svært lite osv.

5.8.2 BRUK AV TEORI

Teori kan benyttes som en forenkling av en komplisert virkelighet, og kan benyttes til å anta hvordan ulike fenomener henger sammen. I kapittel 4 har jeg gitt en oversikt over teorier jeg har benyttet for å øke forståelsesnivået på det jeg ønsker å forske på.

Når det gjelder feilslutninger (faren for å lese mer inn i dataene enn jeg har grunnlag for) tror jeg mitt valg av tema og metode ikke gir de helt store utfordringene for feilslutninger, og gå derfor ikke nærmere inn på dette.

5.9 OPPSUMMERING

Ut fra ovennevnte kan oppgaven romme flere feilkilder som alle kan ha innvirkning på studiens pålitelighet og gyldighet. Jeg har forsøkt å skissere de sidene jeg mener har representert en reell utfordring. Jeg har ønsket å ha en høy grad av objektivitet i forskningen, men kan se at alle elementene jeg har behandlet, fra valg av problemstilling og forskningsspørsmål, teori, hypoteser, valg av datagrunnlag og datainnhenting osv utfordrer denne objektiviteten.

Jeg har forsøkt å innta en pragmatisk og realistisk holdning og tilnærming, for å unngå ekstreme posisjoneringer i det positivistiske/hermeneutiske landskapet, og å legge opp til en triangulering mellom ulike metoder, med fokus på åpenhet og objektivitet. Jeg har forsøkt å minimalisert feilkildene og skapt et forskningsresultat som oppfyller både de kvalitative og kvantitative kriteriene som disse metodene stiller.

6. OM STATENS VEGVESEN

Jeg har valgt å ta utgangspunkt i toppledelsen i Statens vegvesen som strategisk enhet, og fokuserer på investeringsdelen på riksveger innenfor Statens vegvesens virkeområde.

Overordnet mål (gitt av Samferdselsdepartementet): Å tilby et effektivt, tilgjengelig, sikkert og miljøvennlig transportsystem som dekker samfunnets behov for transport og fremmer regional utvikling.

Mandat for Statens vegvesen er nedfelt i

- Lov nr 23 av 21.6.1963 (Vegloven)
- Lov nr 4 av 18.6.1965 (Vegtrafikkloven)
- Lov nr 45 av 21.6.2002 (Yrkestrafikkloven)
- Lov nr 71 av 27.6.2008 (Plan- og bygningsloven)
- Kgl. resolusjon av 27.5.2005 (Instruks for statens vegvesen)

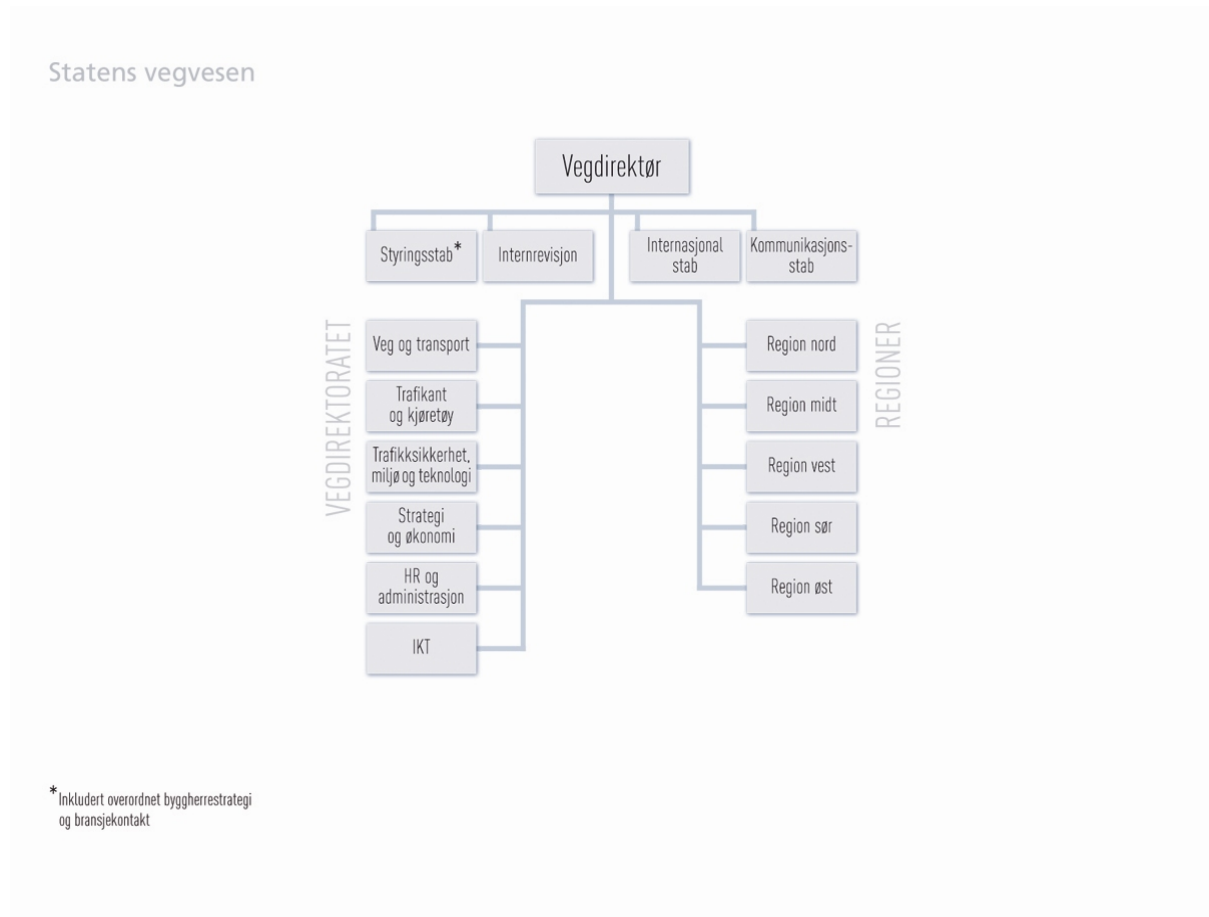
Statens vegvesen har tre roller som samfunnsaktør (Statens vegvesen, Vegdirektoratet, 2007):

1. Som **fagorgan** benyttes Statens vegvesen av overordnet myndighet til faglige vurderinger og forarbeider til Samferdselsdepartementet og fylkeskommunens beslutninger og videre arbeid. Statens vegvesen har også et sektoransvar som innebærer at etaten har et initiativ-, utviklings- og koordineringsansvar for veg- og vegtrafikksaker innenfor rammer fastsatt av overordnet myndighet
2. Som **myndighetsorgan** skal Statens vegvesen sikre at trafikanter, kjøretøy og veginfrastruktur fremstår på en måte som ivaretar samfunnets krav til sikkerhet, miljø og effektiv transport
3. Som **veg- og trafikkforvalter for riksvegnettet** skal etaten sikre at vegene med tilhørende anlegg og eiendommer forvaltes, drives og vedlikeholdes og utvikles på en optimal måte innenfor gitte rammer og bevilgninger

Vegdirektoratet skal sørge for at etaten når de mål og forvalter de ressurser som Storting og Regjering fastsetter og stiller til disposisjon. Direktoratets hovedfunksjon er overordnet ledelse og styring av etaten, blant annet:

- Strategisk og overordnet planlegging (for eksempel Nasjonal transportplan), budsjett, oppfølging og ressursstyring på overordnet nivå
- Endelig forberedelse av saker som skal behandles i Samferdselsdepartementet, og for øvrig betjene departementet etter departementets behov og ønske
- Internasjonal virksomhet

Vegdirektoratet er organisert i seks avdelinger (med underliggende seksjoner) og fire staber.



FIGUR 3 ORGANISASJONSKART

7. FORSKNINGSPØRSMÅL 1: HVILKE RAMMEBETINGELSER ER DE VIKTIGSTE FOR STATENS VEGVESENS HANDLINGSROM?

OM RAMMEVILKÅR

I intervjuguidens del I valgte jeg å foreta en analyse av hvilke rammevilkår som er de viktigste for Statens vegvesens handlingsrom. Jeg valgte ut en del rammevilkår som jeg mente kunne ha påvirkning på ledelsens handlingsrom ut fra ulike dokumenter og rapporter, samt med hjelp fra læreboken "Strategisk ABCD" (Busch T. , Johnsen, Valstad, & Vanebo, 2009) (ref også punkt 4.1).

"En strategisk endringsprosess omfatter prosessen fra å analysere de strategiske utfordringene, formulere strategiske mål, ta strategiske beslutninger og omsette strategiske planer til handlinger" (Busch T. , Johnsen, Valstad, & Vanebo, 2009). Mitt mål med denne avhandlingen er å gjennomføre første del av dette arbeidet, nemlig å analysere de strategiske utfordringene Statens vegvesen må forholde seg til. Da jeg utviklet intervjuguiden, ønsket jeg derfor å foreta en strategisk analyse av Statens vegvesen. Jeg skulle intervju store deler av toppledelsen, og ønsket å undersøke hva de mente var Statens

vegvesens viktigste rammevilkår, og hvordan etaten utnyttet sitt handlingsrom i forhold til dette. For å komme frem til relevante rammevilkår, tok jeg utgangspunkt i læreboken "Endringsledelse i et strategisk perspektiv" (Busch T. , Johnsen, Valstad, & Vanebo, 2007) og arbeidsboken "Strategisk ABCD (Busch T. , Johnsen, Valstad, & Vanebo, 2009). Jeg tok utgangspunkt i arbeidsbokens første og andre sentrale spørsmål:

- 1 "Hvem er vi" – dvs. hvilke komponenter er de som konstituerer foretaket?
- 2 "Hva er vår misjon" – dvs. hva er foretakets eksistensberettigelse?

Jeg ville få overblikk over alle sider ved Statens vegvesen. Busch et al (2009) kategoriserer dette i koalisjonssystemet, atferdssystemet, transformasjonssystemet og ledelsessystemet og prosessene som binder systemene sammen.

I det etterfølgende presenteres resultatene fra intervjuenes Del I og Del III (se vedlagte intervjuguide). Når det gjelder analysen av resultatene vil jeg først gi en kortfattet beskrivelse av fakta om det enkelte rammevilkår og litt om bakgrunnen for hvorfor jeg anså dette rammevilkåret som viktig for ledelsens handlingsrom. Deretter beskrives de viktigste synspunkter og innspill fra intervjuene tilknyttet spørsmålene.

7.1 LOVER OG REGLER

Plan- og bygningsloven (Lov nr 71 av 27.6.2005) er en av de mest sentrale lovene og regulerer planleggingen av riksveginvesteringene. Tidligere skjedde planleggingen etter Vegloven, mens fra 1989 ble det vedtatt at planleggingen skulle skje etter Plan- og bygningsloven (med en overgangsperiode på 5 år). Ved planlegging etter Vegloven var Statens vegvesen vedtaksmyndighet, og evt. klager ble behandlet av Samferdselsdepartementet. Ved planlegging etter Plan- og bygningsloven er kommunen vedtaksmyndighet, og Miljøverndepartementet behandler evt. innsigelsessaker.

Det skal gjennomføres Kvalitetssikring 1 (KS1) ved større prosjekter før videre planlegging etter Plan- og bygningsloven. (Om KS1: Finansdepartementet har inngått rammeavtale med flere eksterne konsulentmiljø for ordningen med ekstern kvalitetssikring av statlige investeringsprosjekt med kostnadsoverslag over 500 mill kroner. Målet med denne kvalitetssikringen er å få en uavhengig analyse som grunnlag for statlige vedtak.) Deretter foretas det runder med kommunedelplan og konsekvensutredninger, reguleringsplan osv. Dette tar lang tid, med mange muligheter for innsigelser underveis. Dersom det kommer innsigelser og det ikke blir enighet, vil saken havne i Miljøverndepartementet, som behandler og avgjør innsigelsessaker. Dette skjer imidlertid ikke ofte, ca 5 pr år (Miljøverndepartementet, 2010).

I tillegg må Statens vegvesen forholde seg til en rekke andre lover og forskrifter om for eksempel planretningslinjer for støy, Forurensningsloven (Lov nr 6 av 13.3.1981) Naturmangfoldloven (Lov nr 100 19.6.2009) og Kulturminneloven (Lov nr 50 av 9.6.1978 og Endringslov nr 52 av 10.6.2005), Byggherreforskriften (Forskrift nr 377 av 21.4.1995), Konsekvensutredningsforskriften (Forskrift nr 855 av 26.6.2009), Arbeidsmiljøloven (Lov nr 62 av 17.6.2005), HMS-regler, Anskaffelsesloven (Lov nr 69 av 16.7.1999) osv.

7.1.1 LOVER OG REGLER: HVOR VIKTIGE ER DE FOR STATENS VEGVESENS HANDLINGSROM?

Hvor viktig er følgende rammevilkår for Statens vegvesens handlingsrom?	Ikke viktig	Litt viktig	Viktig	Svært viktig	Ikke svart
LOVER OG REGLER	0	0	2	6	1

TABELL 1 HVOR VIKTIGE ER LOVER OG REGLER

Alle respondentene mente at lover og regler var viktige eller svært viktige for handlingsrommet. Det oppfattes som et gitt rammevilkår, noe vi må forholde oss til og ikke kan gjøre så mye med. Å planlegge etter Plan- og bygningsloven ble av flere trukket frem som en komplisert og tidkrevende prosess, med muligheter for omkamper i alle runder, men dette ble ikke oppfattet som overstyrende for totaliteten i forhold til prioriteringene.

7.2 POLITISK ORGANISERING/STYRINGSFORM (OVERORDNET POLITISK SYSTEM)

Mål- og resultatstyring er det overordnede styringsprinsippet i staten, og er forankret i Stortingets bevilgningsreglement (Stortinget, 2005) og Reglement for økonomistyring i staten (Senter for statlig økonomistyring, 2006). Det er Finansdepartementet som i stor grad legger føringene, de er ansvarlig for Konseptvalgutredning, KS1 (kvalitetssikring i tidlig fase) og KS2-prosessen (styringsunderlag og kostnadsoverslag før det valgte prosjekter alternativ forelegges Stortinget), og gir føringer og krav i forhold til dette.

Finansdepartementet vedtar generelle bestemmelser knyttet til veginvesteringer. Disse er også omtalt i Statens vegvesens Håndbok nr 140: Konsekvensanalyser, og inneholder bestemmelser om blant annet:

- Kalkulasjonsrenta = 4,5 % (sammensatt av en risikofri rente på 2 % og et tillegg på 2,5 % som skal ivareta systematisk risiko)
- Faste priser (løpende priser inflasjonskorrigeres ved hjelp av konsumprisindeksen)
- Analyseperiode (for infrastrukturtiltak er det normalt 25 år regnet fra åpningsåret)
- Levetidsberegning (levetiden for infrastrukturtiltak er satt til 40 år) (Statens vegvesen, 2006)

ØKONOMI- OG BEVILGNINGSREGLEMENTET

I utgangspunktet, da jeg utviklet spørreskjemaet (vedlegg 1), tenkte jeg på statsbudsjettet som det samme som ordningen med årlige bevilgninger. Under intervjuene så jeg snart at det ville være hensiktsmessig å dele dette inn i to: Selve ordningen med årlige bevilgninger/bevilgningsreglement og økonomireglement kontra selve innholdet i statsbudsjettet og prosessen rundt dette. Jeg bestemte meg derfor for å behandle bevilgningsreglementet under rammebetingelsen "Politisk organisering/styringsform" og statsbudsjettet under rammebetingelsen "Politisk styring av Statens vegvesen" (ref punkt 7.2).

I henhold til Stortingets bevilgningsreglement vedtas budsjettet for kalenderåret, utgifter og inntekter tas med i budsjettet for det året de antas å bli kontakt betalt (kontantprinsippet) årlige bevilgninger (ikke prosjektbevilgninger) og ubrukte bevilgninger kan som hovedregel ikke overføres til etterfølgende budsjettår, de fakturaene man har betalt pr dato gjelder, ikke hva man faktisk har forbrukt). Statens vegvesen har heller ikke mulighet til å ta opp lån selv.

Statens vegvesen er underlagt og rapporterer til Samferdselsdepartementet.

7.2.1 POLITISK ORGANISERING/STYRINGSFORM: HVOR VIKTIG ER DET FOR STATENS VEGVESENS HANDLINGSROM?

Hvor viktig er følgende rammevilkår for Statens vegvesens handlingsrom?	Ikke viktig	Litt viktig	Viktig	Svært viktig	Ikke svart
Politisk organisering/styringsform	0	0	6	2	1

TABELL 2 HVOR VIKTIG ER POLITISK ORGANISERING

I likhet med "Lover og regler" var det også her enighet blant respondentene når det gjaldt hvor viktig styringsformen er. Det ble oppfattet som en forutsetning som ligger til grunn, at det ikke var et statisk system, men noe som utvikler seg over tid. En av respondentene mente at vegetaten i Sverige har en helt annen rolle enn i Norge, og at Statens vegvesen i Norge i mange tilfeller innehar en funksjon som saksbehandler for Samferdselsdepartementet – vi er en del av departementet. I Sverige er Vägverket en selvstendig myndighet og en viktig del av det svenske embetsverket. Respondenten mente at tilsvarende etat i Sverige har et større handlingsrom enn i Norge, og oppfattet at investeringene i Norge er veldig detaljstyrt fra departementet. I Norge kan Statens vegvesen for eksempel få beskjed fra Samferdselsdepartementet om å holde av en halv million kroner til gang- /sykkelveg, dersom det er politisk interessant å få løst en sak slik, men dette ville i Sverige bli ansett som "ministerstyring" som er noe av det "fulaste" en minister kan gjøre i Sverige.

En annen respondent, (Respondent#7, 2010), sier at hun bestandig har hørt at Norge har sterk grad av politisk styring i forhold til Sverige, men at hun ikke vet om det er riktig. Hun henviste til et møte hun deltok på i Sverige, med representanter fra styringssiden i det svenske Vägverket. Under møtet fikk leder for styringssiden i Vägverket en oppringning fra det svenske Näringsdepartementet (som er overordnet myndighet for det svenske Vägverket). Lederen ga beskjed om at han måtte avbryte møtet i 20 minutter, da han måtte omdisponere 40 mill til et gitt prosjekt før klokken 12:00 samme dag. "Vi (de norske møtedeltakerne) lente oss tilbake og måtte le" (Respondent#7, 2010), sier min respondent, som kjente seg svært godt igjen i den form for detaljstyring fra departementet.

BEVILGNINGSREGLEMENTET

Finansieringen, kontantprinsippet, årlige budsjetter og ikke bevilgninger direkte til prosjekt oppfattes som en rammebetingelse som er særlig viktig for Statens vegvesens handlingsrom. Et slikt system, med kontantprinsipp og helt låste bevilgninger for det enkelte år, betyr at store vegprosjekter må vedtas på nytt hvert eneste år, og det er ingen frihet mellom overgangen mellom årene. Flere av respondentene benyttet uttrykket "en hemske for Statens vegvesen i forhold til effektiv anleggsdrift", og alle så på dette systemet som spesielt viktig, og svært begrensende for handlingsrommet. Flere ytret ønske om prosjektfinansiering.

7.3 POLITISK STYRING AV STATENS VEGVESEN

Den politiske styringen av Statens vegvesen skjer langs to akser:

1. Den langsiktige, som sier noe om Statens vegvesens rolle og ansvarsområde
2. Den kortsiktige, som sier noe om styring av den operative virksomheten (Statens vegvesen, 2007)

Den langsiktige styringen, som beskriver Statens vegvesens rolle og ansvar gjennom bl.a. Vegloven, Plan- og bygningsloven, er behandlet under punkt 7.1 ovenfor. Under intervjuene tenkte jeg mer på hvordan den operative virksomheten til Statens vegvesen styres.

Statens vegvesen er en etat underliggende Samferdselsdepartementet. Departementet fastsetter mål og resultatkrav til Statens vegvesen årlig, med utgangspunkt i statsbudsjett og Stortingets vedtak.

Den operative virksomheten til Statens vegvesen blir styrt gjennom flere kanaler:

ETATSINSTRUKSEN (SAMFERDSELSDEPARTEMENTET, 2005)

Instruksen gir oss vide rammebetingelser og er veldig generelle. Den beskriver SVVs formål og ansvar (bl.a. at vi har sektoransvar for veg og vegtrafikk), gir en kort og svært overordnet beskrivelse av helet etaten mht organisering, daglig ledelse og intern ledelse.

NASJONAL TRANSPORTPLAN (NTP) (SAMFERDSELSDEPARTEMENTET, 2009)

NTP er et 10-årig program som revideres og behandles av Stortinget hvert 4. år. Den presenterer regjeringens transportpolitikk, og er en strategisk plan for utvikling av det samlede systemet for veg-, jernbane-, luft- og sjøtransport. NTP synliggjør hvilke virkninger (mål) som forventes innen politiske målområder. Disse målene skal være førende for Statens vegvesens arbeid med handlingsprogram (nærmere beskrevet under punkt 7.8.)

DET ÅRLIGE TILDELINGSBREVET (SAMFERDSELSDEPARTEMENTET, 2009)

Etter drøfting av regjeringens forslag til statsbudsjett i Transport- og kommunikasjonskomiteen og Stortinget, utarbeider Samferdselsdepartementet et tildelingsbrev til Statens vegvesen. Her oppsummeres diskusjonen i Stortinget, og inneholder en omtale av endelige bevilgninger fordelt på kapitler og poster samt andre føringer fra Stortinget eller Samferdselsdepartementet.

ÅRLIGE BUDSJETTER (SAMFERDSELSDEPARTEMENTET, 2009)

Statsbudsjettet (Prop 1 S) er en ettårig bindende gjennomføringsplan for NTP og handlingsprogram, og inneholder fordeling av økonomiske rammer på postnivå, hvilke prosjekter som skal gjennomføres, og hvilke mål/virkninger av innsatsen som forventes.

DIREKTE STYRING

I tillegg til ovenstående foregår det også direkte styring fra Samferdselsdepartementet til Statens vegvesen, for eksempel gjennom brev, etatsstyringsmøter, personlige kontakter m.m.

7.3.1 POLITISK STYRING AV SVV: HVOR VIKTIGE ER DE ENKELTE FOR STATENS VEGVESENS HANDLINGSROM?

Hvor viktig er politisk styring for Statens vegvesens handlingsrom?	Ikke viktig	Litt viktig	Viktig	Svært viktig	Ikke svart
Etatsinstruks	0	3	3	2	1
NTP	0	0	3	5	1
Tildelingsbrev	0	0	4	4	1

Årlige budsjetter (Prop 1 S)	0	0	1	7	1
Direkte styring (brev, etatsstyringsmøter, personlige kontakter m.m.)	0	0	5	3	1

TABELL 3 HVOR VIKTIG ER POLITISK STYRING

Politisk styring ble ansett som viktig eller svært viktig i sin helhet.

ETATSINSTRUKSEN

Etatsinstruksen ble imidlertid ansett som kun "litt viktig" av 3 respondenter. De oppfattes å gi oss vide rammebetingelser, er svært generelle, og dermed har de ikke særlig påvirkning på handlingsrommet, var oppfatningen.

NASJONAL TRANSPORTPLAN (NTP)

NTP er svært viktig for investeringene. Er prosjektet ikke nevnt i NTP, må det vente til NTP revideres. Viktig som et signaldokument, men det er budsjett og tildelingsbrev som gir løyvingene.

TILDELINGSBREV

Det ble ansett som viktig i forhold til hva Statens vegvesen skal gjøre i løpet av året (mål og resultater), men det er svært generelt.

ÅRLIGE BUDSJETTER

Årlige budsjetter ble ansett som svært viktig. Det er det som danner grunnlaget for hvilke prosjekter en skal bruke penger på i løpet av året, og er svært konkrete. En respondent mente de årlige budsjettene blir mer og mer detaljerte for hvert år som går, og blir dermed viktigere og viktigere for handlingsrommet. (Dess mer detaljert, dess snevrere handlingsrom)

DIREKTE STYRING

En respondent mente at dette punktet ofte blir undervurdert, spesielt det med personlige kontakter. Det tette samarbeidet med Samferdselsdepartementet blir oppfattet som svært viktig av flere, og påvirker vårt handlingsrom gjennom høy legitimitet i departementet.

7.4 NØKKELINTERESSENER

Statens vegvesen forholder seg til flere interessenter når det gjelder riksveginvesteringer.

SAMFERDSELSDEPARTEMENTET

Samferdselsdepartementet er overordnet myndighet, og dermed selvskreven når det gjelder nøkkelinteressenter. Samferdselsdepartementet er både et politisk og administrativt departement ledet av en statsråd (I dag: Magnhild Meltveit Kleppa (SP)).

TRANSPORT- OG KOMMUNIKASJONSKOMITEEN

Statens vegvesen "kjenner ikke" Stortinget v/Transport- og kommunikasjonskomiteen, og skal kun forholde seg til Samferdselsdepartementet. Selv om Statens vegvesen ikke skal ha direkte kontakt med Transport- og kommunikasjonskomiteen, antok jeg likevel at komiteen kan ha påvirkning på Statens vegvesen når det gjelder ledelsens handlingsrom mht riksveginvesteringene.

FYLKESKOMMUNER OG KOMMUNER

Høringsmyndigheter etter Plan- og bygningsloven, og dermed viktige interessenter etter min mening.

Når det gjaldt de øvrige interessentene jeg innlemmet i intervjuguiden (interesseorganisasjoner, bransjeorganisasjoner, andre etater og brukere), var jeg litt i tvil om hvor viktige disse var for SVVs handlingsrom. Jeg valgte å skille de ut som egne interessenter for å få en formening om hva respondentene mente.

INTERESSEORGANISASJONER

Jeg tenkte her på for eksempel Syklistenes Landsforening, NHO, LO, Trygg Trafikk, NAF, Lastebileierforbundet. Dette er organisasjoner som arbeider for sine medlemmers interesser, og kan ha påvirkningsmulighet på prioritering av riksveginvesteringer ved å gi høringsuttalelser vedr konkrete planer, drive lobbyvirksomhet på Stortinget, og påvirke mediene/sette dagsorden for samfunnsdebatten.

BRANSJEORGANISASJONER

Forskjellige sammenslutninger som forholder seg til SVV som byggherreorganisasjon (for eksempel MEF – maskinentreprenørenes forening, RIF – rådgivende ingeniørers forening osv). Ettersom nåværende vegdirektør har flagget samarbeid med bransjeorganisasjoner høyt, bl.a. ved å innføre regelmessige møter med bransjen og opprettet "overordnet byggherrestrategi og bransjekontakt" som en egen funksjon i den nyopprettede Styringsstaben, tok jeg det som et tegn på at bransjeorganisasjonene var viktige for ledelsen.

ANDRE ETATER

Dette kan være våre samarbeidspartnere i forbindelse med NTP (Jernbaneverket, Kystverket, Avinor), men også etater som vi forholder oss til fordi de er eiere av regelverk som Statens vegvesen må forholde seg til. For eksempel Datatilsynet, Landbruksmyndigheter, Direktorat for Naturforvaltning, Klima- og forurensningsdirektoratet (KLIF - tidligere SFT) osv.

BRUKERE

Her tenkte jeg mest på trafikantene og nabo til veg.

7.4.1 NØKKELINTERESSENER: HVOR VIKTIGE ER DE ENKELTE FOR STATENS VEGVESENS HANDLINGSROM?

Hvor viktig er følgende nøkkelinteressenter for Statens vegvesens handlingsrom?	Ikke viktig	Litt viktig	Viktig	Svært viktig	Ikke svart
Transport- og kommunikasjonskomiteen	1	2	4	0	2
Samferdselsdepartementet	0	0	2	6	1
Fylkeskommuner/kommuner	0	0	3	5	1
Interesseorganisasjoner	0	7	1	0	1
Bransjeorganisasjoner	0	5	3	0	1
Andre etater	0	4	3	1	1
Brukere	1	4	2	1	1

TABELL 4 HVOR VIKTIG ER NØKKEINTERESSEENTER

TRANSPORT- OG KOMMUNIKASJONSKOMITEEN

Komiteen er viktig i den grad det er flertall, mindretallsmerknader og utspill fra komitémedlemmer trenger ikke bety noe. Statens vegvesen skal formelt sett ikke samarbeide med komiteen, noen respondenter mente derfor at komiteen var irrelevant i denne sammenhengen. Andre mente at komiteen har betydning for ressursdisponeringen i Vegdirektoratet, og at de betyr noe for hvilke saker det skapes offentlig debatt om, samt at de gir oss indirekte handlingsrom via Regjeringen. Komiteen i seg selv har ikke hatt så mye å si allikevel for prioriteringene, mente de fleste. Flere mener at sammensetningen på Stortinget og i Regjeringen er viktigere. Det er en helt annen dialog i Stortinget med mindretallsregjering, og det må da gjennomføres reelle forhandlinger for å få gjennomført et budsjett. Det er mer forutsigbart med flertallsregjering, og Regjeringen er viktigere under en flertallsregjering enn komiteen og Stortinget. Motsatt ved mindretallsregjering, da Regjeringen har vært avhengig av kompromisser på Stortinget. Pr i dag har mindretallet i komiteen majoritet i Stortinget.

En av respondentene sier hun engasjerer seg direkte når det planlegges besøk fra komiteen, ved å lage programforslag og å ha direkte kontakt med komiteen, da hun anser dem som viktige aktører som en bør stå på god for med og være lydhør for (Respondent#9, 2010). Hun mener at sammensetningen av komiteen har mer betydning for kultur/samarbeidsklima i komiteen, mer enn hvilke saker det rettes fokus på. Personavhengig, ser ikke partipolitiske forskjeller.

SAMFERDSELSDEPARTEMENTET

Samferdselsdepartementet oppfattes som svært viktig for Statens vegvesens handlingsrom. Det skjer mye forberedende saksbehandling i forhold til Samferdselsdepartementet, og Statens vegvesen får henvendelser nesten daglig om "alt".

FYLKESKOMMUNER/KOMMUNER

Ut fra intervjuene, blir fylkeskommunene og kommunene sett på som svært viktige, og de får enda høyere score enn Samferdselsdepartementet på viktighet. Det er en oppfatning at fylkeskommunene er særlig viktige nå i forbindelse med forvaltningsreformen ("det er fylkeskommunene som har blitt de store vegeierne" (Respondent#8, 2010)), og kommunene er svært viktige som planmyndighet.

INTERESSEORGANISASJONER

Interesseorganisasjoner blir ikke oppfattet som særlig viktige for Statens vegvesens handlingsrom. Noen sterke særinteresser, men oppfattes ikke at de innskrenker handlingsrommet vesentlig når en tenker helhetlig. Lytter til dem, da vi er litt avhengige av deres velvilje, sier én respondent. Viktigere med hensyn til vårt sektoransvar enn når det gjelder veginvesteringer.

BRANSJEORGANISASJONER

Noe viktigere enn interesseorganisasjoner. Oppfattes som veldig komplekst med både små, mellomstore og store aktører. Byggherrestyrte delentrepriser gir bedre kvalitet enn store entrepriser.

ANDRE ETATER

Scorer 50/50 på viktighet. Samarbeidspartnerne på NTP (Jernbaneverket, Kystverket og Avinor) er viktige. Koblingen oppfattes ikke som kontinuerlig aktuell, men viktig for sak til sak. Viktige når det gjelder oppfølging av regelverk som Statens vegvesen må forholde seg til.

BRUKERE

Indirekte viktige for oss, mer mot styringsmyndigheter og tilbake til oss. Noen av respondentene mente brukerne burde vært mer viktige for oss enn de er. "Brukerne skal bli mer viktige i vår nye organisasjon" (Respondent#3, 2010). Respondenter som har/har hatt tilknytning i regionen mente i større grad at brukerne er viktige. Bl.a. fordi de som sitter i ytre etat er så eksponert for presse, lokale media, ordførere osv. som har brukerinteresser inn mot oss. Regionene er offensive i forhold til brukerne med hensyn til å forklare ting, hvordan ting henger sammen, hvorfor ting blir som de blir osv.

7.5 ORGANISERING AV STATENS VEGVESEN

Hvordan etaten er organisert går både på selve organisasjonsformen (forvaltningsmodell) og den interne organiseringen av Statens vegvesen etter 2003 med 5 regioner mot tidligere 19 fylkesenheter. Statens vegvesen har nettopp gjennomgått en omorganisering som trådte i kraft 1.1.2010. Bakgrunnen for omorganiseringen var først og fremst Forvaltningsreformen (en betydelig endring i ansvarsforholdene i samferdselssektoren), men også som en justering av forrige omorganisering i 2003. Etter utskillelsen av Mesta i 2003, er Statens vegvesen nå en ren myndighets- og forvaltningsorganisasjon.

Organisasjonsformen henger veldig sammen med politisk organisering og styringsform i Norge, med Statens vegvesen som et direktorat som rapporterer til et departement.

7.5.1 ORGANISERING AV STATENS VEGVESEN: HVOR VIKTIG ER DET FOR STATENS VEGVESENS HANDLINGSROM?

Hvor viktig er organisering av Statens vegvesen for etatens handlingsrom?	Ikke viktig	Litt viktig	Viktig	Svært viktig	Ikke svart
Organisasjonsform (forvaltningsmodell)	0	2	3	3	0
Intern organisering (5 regionale vegadministrasjoner)	0	3	2	3	0

TABELL 5 HVOR VIKTIG ER ORGANISERING

ORGANISASJONSFORM

At vi er et Statens vegvesen som ikke er en del av Samferdselsdepartementet, ble oppfattet som viktig, men det at virksomheten er så detaljstyrt som den er, fra Samferdselsdepartement og Storting, gjør at organisering ikke er svært viktig, hevder én respondent. Statens vegvesen har en del myndighetsoppgaver etter loven, noe som er viktig for handlingsrommet. Dersom vi hadde vært innrettet som et aksjeselskap, kunne vi hatt flere frihetsgrader, men ikke hatt myndighetsoppgaver, mente en (Respondent#5, 2010).

At et aksjeselskap kan ta opp lån, kan være med på å øke handlingsrommet vårt, men samme respondent påpekte at det gjør jo bompengeselskapene for oss pr i dag. "Vi låner indirekte mye penger (via bompengeselskapene), og har utnyttet handlingsrommet vårt godt" (Respondent#5, 2010).

En respondent mente at dersom vi ser organisasjonsformen mot aksjeselskap, og at aksjeselskapet kan operere uavhengig av politisk styring (som jo er ganske uaktuelt), vil det i den settingen bety ganske mye for ledelsens handlingsrom. Vi vil uansett være underlagt en viss politisk styring, "for hvor mye vil vel tøylenes slippes løs når vi har en så sterk diskusjon om geografien?" (Respondent#1, 2010). Han med flere mente budsjettssystemet og prosjektfinansiering var viktigere, noe som kan innføres uavhengig av forvaltningsmodell.

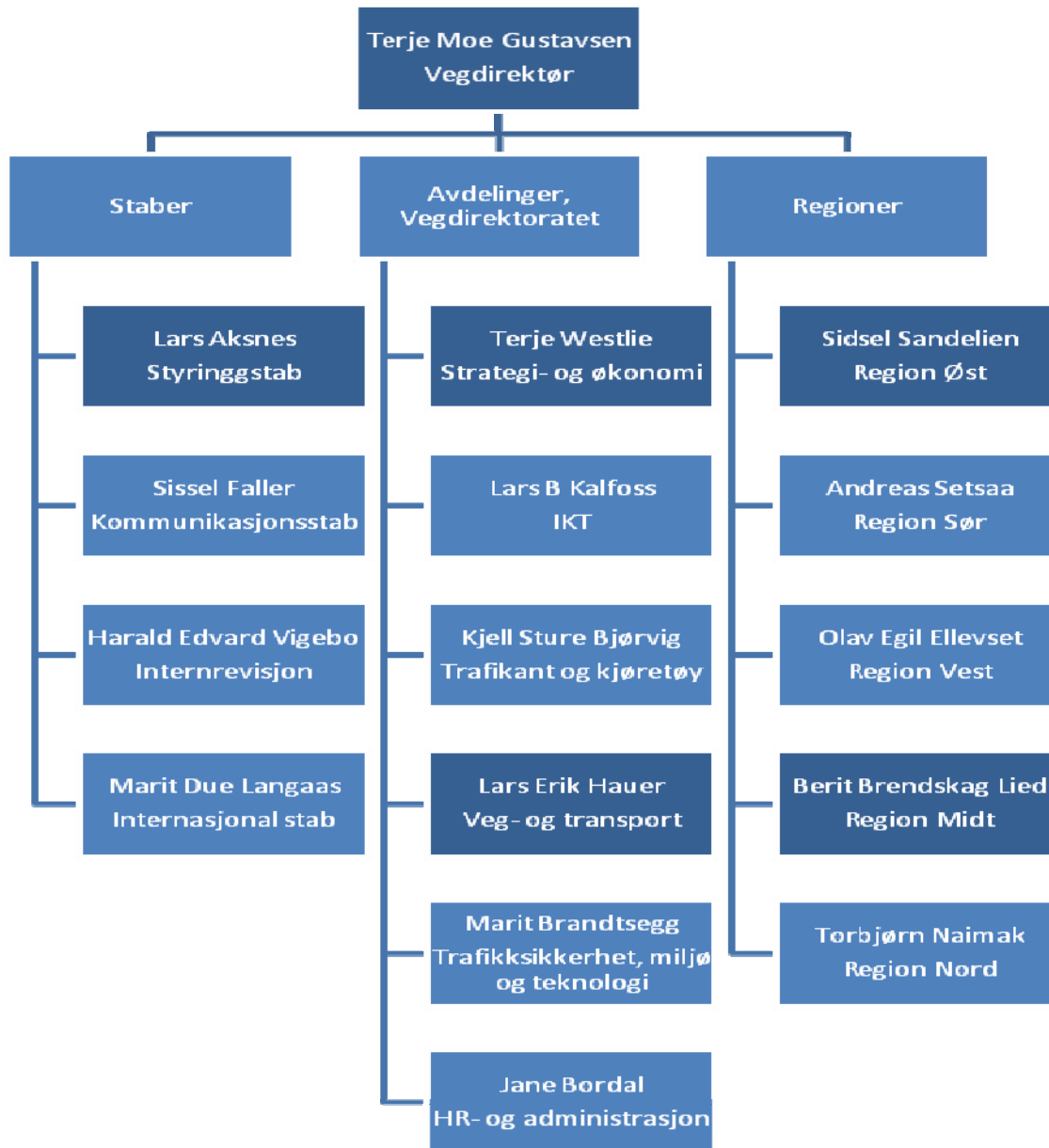
INTERN ORGANISERING

Blir av flere oppfattet som helt avgjørende. "Fem regioner er styrbart, det var det ikke med 19 regioner" (Respondent#5, 2010). Allikevel bevilger Stortinget penger til det enkelte fylke, men systemet har blitt mer fleksibelt ved å innføre rutevise strekninger, som gjør at vegsystemet sees mer helhetlig, på tvers av fylkesgrensene. Det blir av flere fremhevet at organisering i 5 regioner har ført til bedre effektivitet, det har gitt oss bedre handlingsrom til å utnytte ressursene bedre.

Tidligere drev Statens vegvesen en omfattende produksjonsvirksomhet med anlegg og drift av veger i egen regi. Denne delen ble fra 2003 utskilt i et eget entreprenørselskap (Mesta) som eies av Nærings- og handelsdepartementet. Mesta konkurrerer nå om alle anleggs- og driftskontrakter på riksveg og fylkesveg, på lik linje med øvrige entreprenører. En respondent påpekte at noe av handlingsrommet kan ha blitt redusert etter denne utskillelsen, ift fremdrift og effektivitet. På den annen side mener vedkommende at det også kan tenkes at det har medført en klarere, mer rendyrket byggherrerolle, en proffere byggherre enn før, som kan være med på å gi oss et større handlingsrom (Respondent#4, 2010).

7.6 LEDELSE

I Statens vegvesen praktiseres resultatledelse, og lederen er ansvarlig for å oppnå resultater innenfor gitte rammer. Resultatavtalen (se også punkt 7.8) legges til grunn for oppfølging. Lederne er delt inn i nivå 1, 2 og 3-ledere, og nivå 1-ledere er faste deltakere i etatsledermøtene (ELM):



FIGUR 4 LEDELSEN I SVV

(De jeg har intervjuet er merket med mørkere farge.)

Når jeg satte opp ledelse som en rammebetingelse, delte jeg ledelse inn i to dimensjoner: Ledelsesstruktur og ledelsesfunksjon (Busch T. , Johnsen, Valstad, & Vanebo, 2009):

LEDELSESSTRUKTUR

Fordeling av lederroller og kobling til ulike nivåer i organisasjonen samt formelle styrings- og koordineringssystemer. Denne dimensjonen fokuserer på strukturelle forhold, spesielt fordeling av lederrollene og hvordan ledelsessystemet er koblet sammen på ulike nivåer.

LEDELSESFUNKSJON

Kompetanse, ledelsmessig samspill. Denne dimensjonen fokuserer på hvordan ledelse faktisk utøves i organisasjonen.

FORPLIKTELSE/LOJALITET TIL VEDTATTE MÅL OG VERDIER

I tillegg hadde jeg et rammevilkår jeg kalte "Forpliktelse/lojalitet til vedtatte mål og verdier?" (Ref atferdssystemet (Busch T. , Johnsen, Valstad, & Vanebo, 2009), grad av forpliktelse overfor virksomhetens mål). Det har i flere interne rapporter blitt henvist til såkalt "frivillighetskultur" blant ledere og medarbeidere i Statens vegvesen. Jeg ønsket å undersøke om det fortsatt fantes slik kultur, og i hvilken grad kulturen kan ha påvirkning på handlingsrommet.

Etter omorganiseringen i 2003 ble etatsledermøtet (ELM) etablert. Tidligere hadde man vegsjefmøter (møter med hver av de 19 vegsjefene) og et rådgivende kollegium bestående av representanter fra Vegdirektoratet. Etatsledermøtet består av alle leder på nivå 1 og nivå 2, inkludert de 5 regionvegsjefene. Etatsledermøtet møtes ca hver 14. dag, og det avholdes i utgangspunktet som 1 dags videokonferanse og 2 dagers samlinger annenhver gang. Mellom 2003 og 2007 var det også egne ledermøter for Vegdirektoratet, hvor det ble tatt en del beslutninger som hadde betydelig innflytelse på etatssaker. Etatsledermøtet ble da i større grad betraktet som et rent rådgivende organ. Etter at ny vegdirektør tiltrådte i 2007 avholdes det ikke lenger egne ledermøter for ledelsen i Vegdirektoratet, og alle vedtak blir fattet i ELM.

7.6.1 LEDELSE: HVOR VIKTIG ER DET FOR STATENS VEGVESENS HANDLINGSROM?

Hvor viktig er ledelse for Statens vegvesens handlingsrom?	Ikke viktig	Litt viktig	Viktig	Svært viktig	Ikke svart
Ledelsesstruktur	1	1	3	3	1
Ledelsesfunksjon	0	3	3	2	1
Forpliktelse/lojalitet til vedtatte mål og verdier	0	2	3	3	1

TABELL 6 HVOR VIKTIG ER LEDELSE

Jeg velger å slå sammen svarene for ledelsesstruktur og ledelsesfunksjon, da svarene gled over i hverandre. Det er likevel mulig å adressere svarene til struktur og funksjon.

LEDELSESSTRUKTUR OG LEDELSESFUNKSJON

Her var det veldig variasjon i svarene, men flesteparten landet på viktig/svært viktig. Ledelsesstrukturen påvirker muligheten til å styre innenfor ryddige former, og en har mulighet til å utnytte handlingsrommet mer effektivt med effektiv styring av etaten. Samme vurdering ble gjort for ledelsesfunksjonen. Det er vanskelig å utnytte handlingsrommet dersom vi har inkompetente ledere som ikke samarbeider, derfor viktig, mente noen. Mange hadde merket en stor forbedring på ledessiden de siste årene, med mer profesjonelle ledere på alle nivå. Lederne på nivå 1 og 2 blir oppfattet som "rene ledere", mens på nivå 3 blir lederen oppfattet like mye som fagperson. Det ble påpekt at selv om en topp er kvalifisert som fagperson, gjør ikke dette en automatisk til god leder.

Etablering og utvikling av Etatsledermøtet ble trukket frem som svært viktig for ledelsens handlingsrom. Ved å plassere regionvegsjefene inn i Etatsledermøtet i 2003, dannet dette grunnlag for en mer samlet ledelse. Etatsledermøtet har en struktur som kan bidra til enhetlig ledelse av SVV, ikke bare koordinering mellom regioner. Selve gjennomføringen av møtene oppfattes som klarere, beslutninger tas i selve møtene i større grad enn før, en vet hva som er vedtatt i møtene osv. Tidligere var Etatsledermøtet et mer rådgivende organ, og flere av respondentene meddelte at de den gang var svært usikre på hvilke beslutninger som ble vedtatt i møtene. Det ble av flere påpekt at nåværende vegdirektør drar klare konklusjoner i møtet.

Det oppfattes fortsatt slik at Etatsledermøtet opptre som rådgivere til vegdirektøren, men at vegdirektøren i større grad tar beslutninger på grunnlag av råd, og vedtak blir forankret i etatsledelsen. Det var enighet om at det er endring av leder som *person*, og ikke endring av *lederfunksjon* som har ført til den største endringen. Vegdirektøren tar i større grad styring i møtene og er tydelig på hva som er bestemt.

FORPLIKTELSE/LOJALITET TIL VEDTATTE MÅL OG VERDIER

Det ble av flere ansett som det viktigste i et lederperspektiv. "Det er det man skal ha med seg inn i lederrollen" (Respondent#8, 2010). Noen dilemmaer: Noen føler seg i faglig skvis, viktig å informere slik at alle vet hvorfor beslutninger er tatt.

7.7 MEDARBEIDERE

Statens vegvesen er en kunnskapsbedrift, og medarbeiderne kan oppfattes som etatens fremste ressurs. Jeg ønsket to tilnærminger til rammevilkåret Medarbeider, og delte det inn i 2: Faglig kompetanse og Motivasjon/læringsevne, i tråd med arbeidsboka Strategisk ABCD

(Busch T. , Johnsen, Valstad, & Vanebo, 2009). I tillegg ønsket jeg å undersøke viktigheten av forpliktelse/lojalitet til vedtatte mål og verdier, og respondentenes oppfatning av i hvor stor grad Statens vegvesen klarer å utnytte sitt handlingsrom i forhold til dette, ref også samme punkt under Ledelse(punkt 7.6).

7.7.1 MEDARBEIDERE: HVOR VIKTIGE ER DE FOR STATENS VEGVESENS HANDLINGSROM?

Hvor viktig er medarbeidere for Statens vegvesens handlingsrom?	Ikke viktig	Litt viktig	Viktig	Svært viktig	Ikke svart
Faglig kompetanse	0	0	1	7	1
Motivasjon, læringsevne	0	0	3	5	1
Forpliktelse/lojalitet til vedtatte mål og verdier	0	1	3	4	1

TABELL 7 HVOR VIKTIG ER MEDARBEIDERE

”Det er dette vi lever av, det viktigste av alt” (Respondent#8, 2010). Faglig kompetanse ble oppfattet som Statens vegvesens fremste ressurs og svært viktig for handlingsrommet, og det ble knyttet til Statens vegvesens troverdighet ovenfor sine interessenter. Motivasjon og læringsevne ble oppfattet som viktig for å bygge opp kompetansen.

FORPLIKTELSE/LOJALITET TIL VEDTATTE MÅL OG VERDIER

Det ble påpekt at det er viktig med forpliktelse, både for etatens mål, men også forpliktelse til uttalte verdier.

7.8 ETATSSTYRINGSVERKTØY

Mål- og resultatstyringssystemet skal ivareta to hensyn: Danne et godt grunnlag for fastsetting og oppfølging av både operative mål og utviklingsmål (Statens vegvesen, 2007). For fastsetting av utviklingsmål bruker etaten balansert målstyring, mens de operative målene knytter seg mot konkrete virkeområder og fastsettes gjennom handlingsprogrammet. Jeg satte opp 4 hovedområder når det gjaldt etatsstyringsverktøy, beskrivelse følger nedenfor:

MÅL- OG RESULTATSTYRING, RESULTATLEDELSESPROSESS (RLP)

Balansert målstyring er Statens vegvesens verktøy for å løfte kritisk viktige utviklingsmål for etaten. Målekortet retter oppmerksomheten mot interne forhold og setter fokus på etatens utvikling. Målekortet på etatsnivå følges opp av Etatsledermøtet i en prosess med øvrige ledere (Resultatledelsesprosessen – RLP)

PLANVERKTØY (HANDLINGSPROGRAM, PLANPROGRAM)

På bakgrunn av NTP skal Statens vegvesen utarbeide et handlingsprogram. Samferdselsdepartementet utarbeider retningslinjer til Statens vegvesens arbeid med

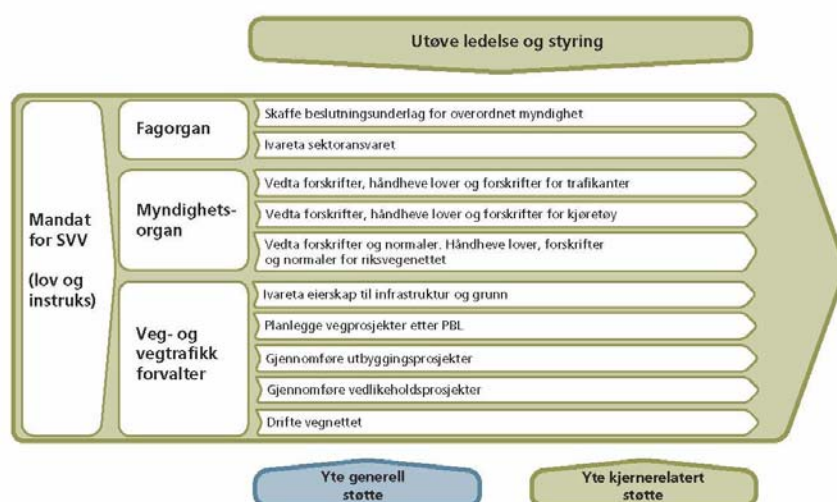
programmet. Disse retningslinjene inneholder Samferdselsdepartementets oppfølging av stortingsbehandlingen og gir enkelte føringer for etatens arbeid med handlingsprogrammet. Handlingsprogrammet er altså en operasjonalisering av NTP, et 4-årig program som synliggjør bl.a. investerings siden, og som sendes til fylkespolitisk behandling/uttalelse. Handlingsprogrammet skal synliggjøre helheten i hvilke tiltak etaten setter i verk for å nå politiske målsettinger i NTP og statsbudsjett/tildelingsbrev. Handlingsprogrammet skal danne grunnlag for å vurdere riktig ressursdisponering i etaten, og gi grunnlag for å diskutere prioritering av oppgaver sett i en helhet.

RESULTATAVTALER

Skriftlig avtale mellom leder på nivå 1 (avdelingsdirektører, stabsdirektører, regionvegsjefer) og vegdirektør, og danner grunnlaget for rapportering gjennom året. Resultatavtalen inneholder de ressursene vegdirektøren stiller til rådighet og hvilke mål og oppgaver vegdirektøren vil følge opp lederen på gjennom året. Den inneholder også enhetens bidrag til handlingsplan og målekortet og oppgavene skal gjennomføres iht. til de kravene som stilles i Statens vegvesens kvalitetssystem (se under).

KVALITETSSYSTEM

Mens de tre ovenfor beskriver "hvordan gjøre de riktige tingene", skal kvalitetssystemet beskrive "hvordan gjøre tingene riktig". Det er bygd opp et system som stiller krav til hvordan etaten skal utføre oppgavene. Alle aktiviteter som gjennomføres er gruppert i prosesser, en beskrivelse av sammenhengende aktiviteter som skal utføres. Hovedprosessene til Statens vegvesen er oppsummert slik:



FIGUR 5 PROSESSKART

Disse hovedprosessene er igjen brutt ned i delprosesser. Det er et svært omfattende system som er under revisjon.

SAMMENHENGEN

I tillegg til hvert enkelt element ble også respondentene spurt om sammenhengen mellom styringsverktøyene, "den røde tråden" Det har blitt jobbet mye i SVV med å koble sammen verktøyene de siste årene, og at den røde tråden er til stede er etter min mening avgjørende for hvordan etaten klarer å utnytte sitt handlingsrom.

7.8.1 ETATSSTYRINGSVERKTØY: HVOR VIKTIGE ER DE ENKELTE VERKTØY FOR STATENS VEGVESENS HANDLINGSROM?

Hvor viktig er etatsstyringsverktøy for Statens vegvesens handlingsrom?	Ikke viktig	Litt viktig	Viktig	Svært viktig	Ikke svart
Mål- og resultatstyring, Resultatledelsesprosesser (RLP)	0	0	6	2	1
Planverktøy (Handlingsprogram, Planprogram etc.)	0	0	3	5	1
Resultatavtaler	0	0	4	4	1
Kvalitetssystem	0	0	8	0	1

TABELL 8 HVOR VIKTIG ER ETATSSTYRINGSVERKTØY

Resultater fra intervjuene viser at etatsstyringsverktøyene oppfattes som viktige eller svært viktige for Statens vegvesens handlingsrom. Ingen har svart ikke viktig/litt viktig. "Dette er jo "Bibelen" vår, i forskjellig detaljeringsnivå" hevder én respondent (Respondent#7, 2010).

7.9 TEKNOLOGI

I arbeidsboka (Busch T. , Johnsen, Valstad, & Vanebo, 2009) er teknologien primært knyttet til transformasjonsprosessen. Teknologien defineres til å være de verktøy, teknikker og handlinger som benyttes for, i dette tilfellet, å foreta investeringer på riksveg. Den omfatter de ulike fasene tilknyttet å bygge veg, som for eksempel planfasen/planleggingsverktøy (hvor SVV kan benytte 3D), byggefasen (prosjektstyring, vegteknologi etc.), forvaltning, drift og vedlikeholdsfasen.

7.9.1 TEKNOLOGI: HVOR VIKTIG ER DEN FOR STATENS VEGVESENS HANDLINGSROM?

Hvor viktig er følgende rammevilkår for Statens vegvesens handlingsrom?	Ikke viktig	Litt viktig	Viktig	Svært viktig	Ikke svart
Teknologi	1	1	3	3	1

TABELL 9 HVOR VIKTIG ER TEKNOLOGI

Riktig bruk at teknologi kan føre til bedre kvalitet og økt effektivitet. Teknologien kan frigjøre en del ressurser, som igjen kan påvirke handlingsrommet, var noen av synspunktene fra respondentene. Teknologien oppfattes av noen som styrende for hva vi har mulighet til å finne ut, hva en bommer eller treffer på mht kostnadsoverslag (grunnundersøkelser,

fjellboringer osv.) En mente at mange av verktøyene våre gir en svært fin presentasjon av prosjektene men uttalte: "Teknologi kan være forførende, også, samtidig som den kan gi oss godt grunnlag" (Respondent#9, 2010).

7.10 VEGSYSTEMETS STRUKTUR

Med vegsystemets struktur forstås både rutevis tenkning og vegsystemets beskaffenhet. Det ble innført rutevise utredninger i forbindelse med Norsk veg- og vegtrafikkplan (NVVP) 1998-2007. (NVVP er nå erstattet av NTP, som er utvidet til å gjelde ikke bare statens vegvesen, men en plan for alle transportetatene: Statens vegvesen, Jernbaneverket, Kystverket og Avinor). Rutevise utredninger medførte et styringsmessig skille mellom stamveg og øvrig riksveg etter anbefaling fra Holler-utvalget (et utvalg nedsatt av Samferdselsdepartementet juli 1991), som avga sin innstilling til Samferdselsdepartementet juli 1993. (Hollerutvalgets innstilling ble fulgt opp gjennom St meld nr 41 (1993–94) Nytt overordnet styringssystem for Statens vegvesen.)

7.10.1 VEGSYSTEMETS STRUKTUR: HVOR VIKTIG ER DEN FOR STATENS VEGVESENS HANDLINGSROM?

Hvor viktig er følgende rammevilkår for Statens vegvesens handlingsrom?	Ikke viktig	Litt viktig	Viktig	Svært viktig	Ikke svart
Vegsystemets struktur	0	2	5	1	1

TABELL 10 HVOR VIKTIG ER VEGSYSTEMETS STRUKTUR

Strukturen oppfattes som viktig, og det ble påpekt at forståelse for rutevis tenkning blant politikerne har gjort det enklere for Statens vegvesen å få vedtatt større prosjekter, men dette fører også til at man sliter med å få oppfylt mindre tiltak. Å ivareta effektiv anleggsdrift gjør det lettere å ta midler fra mindre, ikke igangsatte prosjekter og gi til større, igangsatte prosjekter som har store bindinger. Man mente rutevis tenkning også kunne føre til rigide rammer, hvor man ikke kan bruke midler fra én korridor til en annen. På den annen side vises en positiv utviklingstrend med rutevis tenkning/koordinering, og det satses mer enn før. En respondent mener vi har mye å jobbe med når det gjelder vegsystemets struktur, en stor utviklingsjobb. Selv om vi har korridorer, er det fortsatt fylkesvise bevilgninger, bundet i forhold til fylkesgrenser, noe som setter beskrankning på ramma i forhold til handlingsrommet. For å nå det overordnede målet om et helhetlig vegnett, er korridorbetragtning viktig.

Vegsystemets beskaffenhet: Det er mye randbebyggelse i Norge, og dermed mye avkjørselsproblematikk, en struktur Statens vegvesen vil slite lenge med, påpekte én. Det må utvikles et mer velfungerende hovedvegnett, spesielt i forhold til næringstrafikk. Vegsystemet består også av mange tunneler, og er et vegsystem med til dels dårlig standard.

Man har et vedlikeholdsetterslep og altfor dårlig kapasitet, spesielt i Østlandsområdet. Det er et stort behov som oppfattes å begrense Statens vegvesens handlingsrom. Man kan ikke la tunnelene forfalle av sikkerhetsmessige årsaker, derfor må mange viktige prosjekter utsettes på grunn av vedlikehold på andre deler av vegsystemet.

7.11 FORVALTNINGSREFORMEN

Det offentlige vegsystemet i Norge er inndelt i kommunalt, fylkeskommunalt og statlig vegnett. Fra 1.1.2010 ble om lag 2/3 av det statlige vegnettet (tidligere riksveg, nå fylkesveg) overført til fylkene. Selv om jeg i denne oppgaven skal skrive om riksveginvesteringer, og ikke fylkesveger, hadde jeg en tanke om at en såpass stor reduksjon av riksvegnettet som Statens vegvesen er ansvarlig for kunne ha noe og si for handlingsrommet.

7.11.1 FORVALTNINGSREFORMEN: HVOR VIKTIG ER DEN FOR STATENS VEGVESENS HANDLINGSROM?

Hvor viktig er følgende rammevilkår for Statens vegvesens handlingsrom?	Ikke viktig	Litt viktig	Viktig	Svært viktig	Ikke svart
Forvaltningsreformen	0	2	3	3	1

TABELL 11 HVOR VIKTIG ER FORVALTNINGSREFORMEN

Forvaltningsreformen oppfattes som viktig. Reformen har Statens vegvesens handlingsrom i forhold til det vegnettet etaten bestyrer. Reformen påvirker Statens vegvesens handlingsrom sterkt ressursmessig. Allikevel satses det forholdsvis mye mer på det riksvegnettet som er igjen etter 1.1.2010. De fleste bompengeprojekter er også på riksveg, så Statens vegvesen har fått forholdsvis mye mer å rutte med. Noen mente reformen har noe positivt i seg ved at regionale og nære problemstillinger nå blir besluttet lokalt, noe som kan bety at Statens vegvesen får et spissere og tydeligere ansvar for riksveg. På den annen side betyr forvaltningsreformen at Statens vegvesen får redusert handlingsrom budsjettåndteringsmessig. Selv om forvaltningsreformen har lite med riksveg å gjøre, må etaten fortsatt forholde seg til fylkeskommunene, da de fortsatt er høringsinstans ved riksveginvesteringer. Mindre budsjetter påvirker etatens handlingsrom.

7.12 OPPSUMMERING

Hvor viktig er følgende rammevilkår for Statens vegvesens handlingsrom?	Ikke viktig	Litt viktig	Viktig	Svært viktig	Ikke svart
Lover og regler	0	0	2	6	1
Politisk organisering/styringsform	0	0	6	2	1
Politisk styring					
<i>Etatsinstruks</i>	0	3	3	2	1
<i>Nasjonal transportplan (NTP)</i>	0	0	3	5	1
<i>Tildelingsbrev</i>	0	0	4	4	1
<i>Årlige budsjetter (Prop. 1 S)</i>	0	0	1	7	1
<i>Direkte styring (brev, etatsstyringsmøter etc.)</i>	0	0	5	3	1
Nøkkelinteressenter					
<i>Transport- og kommunikasjonskomiteen</i>	1	2	4	0	2
<i>Samferdselsdepartementet</i>	0	0	2	6	1
<i>Fylkekommuner/kommuner</i>	0	0	3	5	1
<i>Interesseorganisasjoner</i>	0	7	1	0	1
<i>Bransjeorganisasjoner</i>	0	5	3	0	1
<i>Andre etater</i>	0	4	3	1	1
<i>Brukere</i>	1	4	2	1	1
Organisering av Statens vegvesen					
<i>Organisasjonsform (forvaltningsmodell)</i>	0	2	3	3	1
<i>Intern organisering (5 regionale vegadministrasjoner)</i>	0	3	2	3	1
Ledelse					
<i>Ledelsesstruktur</i>	1	1	3	3	1
<i>Ledelsesfunksjon</i>	0	3	3	2	1
<i>Forpliktelse/lojalitet til vedtatte mål og verdier</i>	0	2	3	3	1
Medarbeidere					
<i>Faglig kompetanse</i>	0	0	1	7	1
<i>Motivasjon, læringsevne</i>	0	0	3	5	1
<i>Forpliktelse/lojalitet til vedtatte mål og verdier</i>	0	1	3	4	1
Etatsstyringsverktøy					
<i>Mål- og resultatstyring, Resultatledelsesprosess (RLP)</i>	0	0	6	2	1
<i>Planverktøy (Handlingsprogram, Planprogram)</i>	0	0	3	5	1
<i>Resultatavtaler</i>	0	0	4	4	1

MPA 2008 - 2010

Kvalitetssystem	0	0	8	0	1
Teknologi	1	1	3	3	1
Vegsystemets struktur	0	2	5	1	1
Forvaltningsreformen	0	2	3	3	1

TABELL 12 HVOR VIKTIG OPPSUMMERING

Omtrent alle de rammevilkårene jeg hadde valgt ut på forhånd, ble av respondentene ansett å være viktige eller svært viktige for ledelsens handlingsrom.

Lover og regler, Politisk organisering/styringsform, og Politisk styring av Statens vegvesen ble alle ansett som viktige rammevilkår. Det eneste underpunktet her, som av noe ble ansett noe mindre viktig, var Etatsinstruksen under Politisk styring av Statens vegvesen. Dette ble begrunnet med at instruksen er veldig generell, og har liten påvirkning for handlingsrommet i den daglige virksomheten. Når det gjaldt Organisering av Statens vegvesen, ble Intern organisering ansett som *så vidt* noe viktigere enn Organisasjonsformen, men ikke i særlig grad. Selv om organisasjonsformen ble sett på som viktig, ble den som Lover og regler ansett som en forutsetning, noe det var vanskelig å gjøre noe med. Under Etatsstyringsverktøy, var det enighet om at alle verktøyene var viktige eller svært viktige rammevilkår for ledelsens handlingsrom. Under Nøkkelinteressenter ble både Samferdselsdepartementet og Fylkeskommuner/ kommuner ansett som viktige, mens de øvrige ble ansett som noe mindre viktige.

Det var noe annerledes når det gjaldt Transport- og kommunikasjonskomiteen; Mesteparten av saksbehandlingen i Stortinget foregår i komiteene. Når Stortinget fatter vedtak om for eksempel veginvesteringer, er det basert på forslag fra Transport- og kommunikasjonskomiteen, en av Stortingets faste komiteer. Jeg antok derfor på forhånd at komiteen ville være forholdsvis viktig for Statens vegvesens handlingsrom. Dette viste seg ikke å stemme med svarene. Komiteen i seg selv ble av noen respondenter ansett som irrelevant, ettersom Statens vegvesen ikke skal forholde seg til politikerne, men all kommunikasjon skal foregå via Samferdselsdepartementet. De som mente komiteen var viktig, pekte på komiteen "som Stortinget", og at de var et viktig rammevilkår indirekte. Noen påpekte også at når man har flertallsregjering, slik vi har i Norge i dag, betyr komiteen svært lite. Selv om opposisjonen har flertall i komiteen, har regjeringspartiene flertall i Stortinget, der vedtakene fattes. Transport- og kommunikasjonskomiteen ville blitt ansett som viktigere dersom vi hadde hatt en mindretallsregjering. Dette resonnementet viser kanskje at spørsmålsstillingen min var noe klønete (ref kapittel 5). Hvor viktig komiteen er, ble oppfattet som avhengig av konteksten/sammensetningen i Stortinget og ikke minst regjeringen – flertalls- eller mindretallsregjering.

Et annet punkt jeg ble litt overrasket over, var at flere mente at Medarbeiderne var viktigere for ledelsens handlingsrom enn Ledelse. Medarbeiderne var utvilsomt vurdert som noe av det viktigste, kanskje *det* viktigste rammevilkåret for ledelsens handlingsrom, og Faglig kompetanse ble ansett å være svært viktig for 7 av de 8 som besvarte spørreskjemaet.

Det var noe variasjon i svarene, og majoriteten mente allikevel at Ledelse var viktig eller svært viktig, mens to-tre respondenter altså mente at Ledelse var ikke/litt viktig. Jeg stilte kontrollspørsmål under intervjuene for å undersøke hvorfor noen mente at medarbeiderne var viktigere enn ledelsen. Begrunnelsen var at ved høy faglig kompetanse og stor grad av selvstendighet blant medarbeiderne, var det ikke behov for en detaljstyrende ledelse, og ledelsen ble derfor ikke sett på som like viktig som medarbeiderne.

Jeg hadde tatt med et punkt både under Ledelse og Medarbeidere som jeg kalte "Forpliktelse/lojalitet til vedtatte mål og verdier". Bakgrunnen for dette var at jeg gjennom dokumentundersøkelsene hadde kommet frem til at dette kunne være et problem for etaten. Det ble i ulike rapporter henvist til noe en kalte "frivillighetskultur", at vedtatte mål og verdier ikke alltid ble fulgt, og at det ikke fikk særlige konsekvenser dersom en ikke fulgte vedtak.

Ett av de rammevilkår som ble trukket frem som kanskje noe av det viktigste, var bevilgningsreglementet (ordningen med årlige budsjetter, kontantprinsippet, og ikke mulig å overføre mellom år eller prosjekter og poster). Dette rammevilkåret var opprinnelig tenkt analysert under Politisk styring av Statens vegvesen – Årlige budsjetter, men etter en nærmere vurdering anså jeg at det hørte mer hjemme under Politisk organisering. Jeg opprettet derfor et eget punkt under Politisk organisering som jeg kalte Bevilgningsreglement og behandlet punktet spesielt.

8. FORSKNINGSSPØRSMÅL 2: I HVILKEN GRAD KLARER STATENS VEGVESEN Å UTNYTTE HANDLINGSROMMET?

8.1 LOVER OG REGLER

I hvilken grad klarer Statens vegvesen å utnytte handlingsrommet?	Liten grad	Noen grad	Ganske stor grad	Svært stor grad	Ikke svart
Lover og regler	0	3	4	1	1

TABELL 13 I HVILKEN GRAD, LOVER OG REGLER

Det var en felles oppfatning av at planlegging etter Plan- og bygningsloven har medført en noe mer komplisert planprosess enn ved planlegging etter Vegloven. (Selve prosessen har

samme kompleksitet som tidligere, men det er større rom for "omkamper" og kommuner som krever spesielle løsninger uten selv å være ansvarlig for utgiftene.)

Oppfatningen om i hvilken grad man klarer å utnytte det handlingsrommet som finnes, var imidlertid noe mer varierende. Det var en oppfatning av at Statens vegvesen må følge lover og regler på riktig måte, og det gjør man.

Statens vegvesen er i noen sammenhenger med når det gjelder utformingen av lover og regler som en del av det demokratiske systemet, og kan være med å påvirke i noen grad her. Lovendringer er imidlertid en svært omfattende prosess som ikke foregår veldig ofte, slik at det å ha kunnskap nok til å skjønne hva slags handlingsrom vi faktisk har når det gjelder hvordan vi klarer å utnytte handlingsrommet kanskje er viktigere for Statens vegvesen. Noen mente etaten ikke er flink nok til å utnytte dette bra nok, og mente at det er store variasjoner fra enhet til enhet og region til region. Man kommer litt bakpå og ikke tidsnok inn i en planprosess, har det ikke godt nok inn under huden. Andre mente at Statens vegvesen er i front med hensyn til å utnytte regelverket, at Statens vegvesen er lojale til regelverket, men er flinke til å finne praktiske løsninger. Det er viktig å ha god oversikt og å komme tidsnok inn i en planprosess, og fokusere på handlingsrom i stedet for begrensninger.

Én respondent trakk frem at Statens vegvesen nok hadde større makt før, ved planlegging etter Vegloven, hvor en hadde ankenemulighet til Samferdselsdepartementet. I dag er det ikke Statens vegvesen som vedtar, men etaten har forslagsmyndighet og innsigelsesmyndighet.

Når det gjaldt Plan- og bygningsloven ble det oppfattet som noe problematisk at kommunene ofte ønsker andre, gjerne dyrere løsninger enn det Statens vegvesen mener er hensiktsmessig. I tillegg kommer det ofte ønsker om alternative utredninger, man ønsker andre alternativer enn forutsatt. For eksempel vil et ønske om tunneler i stedet for veg i dagen føre til både økte investeringskostnader og økte kostnader for fremtidig drift og vedlikehold. "Kommunene krever, Statens vegvesen betaler" (Respondent#5, 2010) mente én respondent, og påpekte fraværet av kostnads- og ansvarsprinsipp. Men allikevel oppfattes det at Statens vegvesen er ganske flinke til å jobbe iht. Plan- og bygningsloven.

8.2 POLITISK ORGANISERING/STYRINGSFORM

I hvilken grad klarer Statens vegvesen å utnytte handlingsrommet?	Liten grad	Noen grad	Ganske stor grad	Svært stor grad	Ikke svart
Politisk organisering/styringsform	1	1	4	2	1

TABELL 14 I HVILKEN GRAD, POLITISK ORGANISERING

Finansdepartementet oppfattes å gå veldig langt inn i fagdepartementets rolle, og oppleves som mer rigid enn det politiske systemet. Flere opplever det problematisk at Finansdepartementet opptre som et "overdepartement" som går inn i de faglige vurderingene og er overprøvende i forhold til andre departement. Det ble hevdet at Finansdepartementets byråkrater overprøver Samferdselsministerens beslutninger på bakgrunn av byråkrati. Finansdepartementet har et rent økonomisk fokus, og legger vekt på samfunnsøkonomisk nytte, mens Statens vegvesen også er nødt til å ta andre hensyn som er politisk vedtatt (for eksempel bosetting, trafikksikkerhet, "det gode liv"), mente flere. Det er politisk enighet om distriktpolitikk i Norge, men vanskelig å dokumentere lønnsomheten av dette. Ett eksempel som kom frem, var Svinesundsbrua, et samarbeidsprosjekt mellom Norge og Sverige (50/50-delning av investeringskostnader og videre drift og vedlikehold). På svensk side ble brua ansett lønnsom, mens på norsk side ble den vurdert som ulønnsom. Dette kunne bl.a. forklares ved at det på beregningstidspunktet var halv kalkulasjonsrente i Sverige i forhold til Norge (Respondent#3, 2010).

BEVILGNINGSREGLEMENTET

Et annet moment som opplevdes særlig problematisk, var bevilgningsreglementet (ettårige bevilgninger, ikke mulighet for overføring mellom regnskapsår). Innenfor det handlingsrommet som Statens vegvesen faktisk har, mente man at man klarer å utnytte dette ganske godt. Man har myndighet til å omdisponere budsjettet på visse prosjekter. Det ble allikevel påpekt at det er grenser for hvor mye man klarer å omdisponere på en gitt ramme totalt likevel.

Statens vegvesen har imidlertid noen virkemidler for å bøte på dette, bl.a. bompenger. Dersom det ikke blir bevilget nok statlige midler for å ivareta en effektiv anleggsdrift, kan Statens vegvesen ta ut bompenger tilsvarende behovet, for allerede vedtatte bompengeprojekter. Dette gir fleksibilitet med hensyn til å gjennomføre prosjekter på en effektiv måte. På den annen side kan bompengefinansiering føre til godkjenning av prosjekter som vil gi bindinger langt frem i tid.

På spørsmål om eventuell mulighet for lånefinansiering, ble det påpekt at dersom Statens vegvesen skulle ha mulighet for å ta opp lån slik aksjeselskap kan, vil det være ekstra byråkrati dersom man måtte ut på det private lånemarkedet. Det burde i tilfelle være slik at "staten låner av staten" (Respondent#1, 2010). Det vil være bortkastet å betale noe som helst i forhold til administrasjon, for ekstra risiko, og for at private aktører skulle tjene penger på låneopptak i staten, i hvert fall i Norge hvor staten sitter på så store finansielle ressurser.

Dersom en hadde fått hele summen med en gang, ville det være positivt for effektiviteten, full effektivitet, god utnyttelse av kompetanse. Ordningen med OPS betyr at man kan bygge billigere og raskere. Med prosjektfinansiering kan en få samme effekt, og en vil dermed styrke handlingsrommet. En binder mye penger med OPS, men svakheten slik Statens vegvesen har gjort det er finansieringsformen med privat låneopptak i stedet for offentlige lån. Det ble påpekt at privat låneopptak fører til mye byråkrati, og det er store kostnader knyttet til dette. Det har også vist seg at entreprenørene heller ikke er veldig interessert i låneopptak. En respondent trakk frem at det er urettferdig å sammenligne hvor effektive OPS-selskapene er i forhold til Statens vegvesen fordi OPS-selskapene nettopp får alle pengene til disposisjon, mens Statens vegvesen må legge opp løpet i forhold til de årlige bevilgningene. Det blir mindre forutsigbart, mindre rasjonell utbygging. Postene 36 og 37 (Alta og Filefjell) kan ligne på prosjektfinansiering, og er av mange oppfattet som et steg mot prosjektfinansiering, kan ikke plukke fra disse postene, og det var en bred oppfatning av at Statens vegvesen har større handlingsrom når det gjaldt disse prosjektene.

8.3 POLITISK STYRING AV SVV

I hvilken grad klarer Statens vegvesen å utnytte handlingsrommet mht politisk styring?	Liten grad	Noen grad	Ganske stor grad	Svært stor grad	Ikke svart
Etatsinstruks	0	2	4	2	1
Nasjonal transportplan (NTP)	0	1	4	3	1
Tildelingsbrev	0	2	5	1	1
Årlige budsjetter (Prop 1 S)	0	2	3	3	1
Direkte styring (brev, etatsstyringsmøter, personlige kontakter m.m.)	0	2	5	1	1

TABELL 15 I HVILKEN GRAD, POLITISK STYRING

ETATSINSTRUKSEN

Etatsinstruksen oppfattes som vide, og gir SVV store muligheter. Den oppfattes ikke som konkret styring men som rammevilkår eller fundament.

NASJONAL TRANSPORTPLAN (NTP)

Når det gjaldt Nasjonal transportplan 2010-19, fikk og tok Statens vegvesen en rolle som ganske aktiv, og det var enighet om at dette hadde betydning for innretningen. Statens vegvesen hadde stor frihet, selv om noen politiske retningslinjer skulle ivaretas. Statens vegvesen og de andre transportetatene var også med å bidra til å utarbeide retningslinjene for Samferdselsdepartementet, og det er en bred oppfatning av at Statens vegvesen hadde god dialog med Samferdselsdepartementet. I retningslinjene var det ikke veldig sterke

føringer på innhold, men mer på prosess. Målstruktur (nytt for NTP 2010-19) kom i de supplerende retningslinjene. Her var det heller ingen sterke føringer på mål, bortsett fra på Trafikksikkerhetsområdet som hadde et konkret mål om å redusere drepte/hardt skadde med 1/3. Handlingsrommet var forholdsvis stort, det som ble oppfattet som begrensninger var de økonomiske rammene. På det innledende arbeidet med stamnettutredningen var det ingen økonomiske rammer, oppdraget var å beskrive behovet på 30 års sikt. Handlefriheten teoretisk sett ganske stor, men ble begrenset ved de økonomiske rammene og bindinger fra forrige runde. Etatene selv prioriterte drift og vedlikehold og mindre til investeringer. Det ble oppfattet at Statens vegvesen utnyttet sin handlefrihet og Stortingsmeldingen fulgte etatens forslag, men med økning av de politiske rammene. Det ble sagt at det var da man fikk detaljstyring på prosjekter.

Under utarbeidelsen ble etatenes forslag styrt av en prosjektgruppe som Statens vegvesen v/Jan Fredrik Lund (et av mine intervjuobjekter) var leder for. Det ble i tillegg gjort en del etatsinternt arbeid, og på vegsiden ble mye gjort på Utredningsseksjonen v/Hans Silborn (også et av mine intervjuobjekter).

Under utarbeidelsen opplevde de involverte at de hadde stor handlefrihet. Begrensningen lå i den økonomiske rammen, men innenfor den: Stort handlingsrom. Det ble oppfattet at det var spennende med tverretatlig samarbeid, og det ble av flere påpekt at det er viktig å fortsette med dette. Politiske utfordringer og faglige utfordringer tas med i utredningene. At Statens vegvesen hadde en koordineringsrolle oppfattes som gull verdt. En var imidlertid ganske bundet av det som var igangsatt tidligere. Tungrodde prosesser, men en viss handlefrihet likevel.

Etter utarbeidelsen var det en felles oppfatning at etatenes forslag fullt ut ble hensyntatt, med forslag om mer penger til drift vedlikehold (post 23) og programområder, og mindre til store prosjekter (post 30). Det var en prinsipiell diskusjon i etatsledelsen på forholdet mellom post 23 og 30, og det ble av en respondent oppfattet som "skikkelig gøy"! (Respondent#9, 2010). Dette var første gang etatsledelsen hadde en prinsipiell grunnleggende diskusjon, var oppfatningen. Det viktigste handlingsrommet Statens vegvesen hadde i NTP 2010-19 var nettopp forslaget om en omfordeling av midler fra post 30 til post 23. Regjeringen hadde mer penger enn Statens vegvesen forholdt seg til i forslaget, og etaten fikk alt man ba om + marginallista + litt til. Den økte ramma gikk stort sett til store prosjekter, mye tautrekking blant politikerne, sterke politiske interesser.

I arbeidet med stortingsmeldingen om Nasjonal transportplan 2010-19 var Samferdselsdepartementet tydelige på at stortingsmeldingen var departementets. Statens vegvesen deltok i møter med sentralutvalget, og en følte at Statens vegvesen hadde stor påvirkning. Etaten skrev tekster til prosjekter, deltok mye, fikk mange oppgaver og oppdrag om bidrag, for eksempel utredningsoppgaver, å ta frem prosjektlister i takt med at en hele tiden fikk nye økonomiske rammer (prosess med regjeringen, nær sammenheng mellom

prosjekter og rammer). En blanding mellom finanskrisen, ny interesse for samferdsel og valgår ga til sammen større rammer til samferdsel.

Når det gjaldt presentasjon av meldingen, bidro Statens vegvesen kun med kart og tabeller og lignende. Vedrørende tekster, bidro Statens vegvesen noe. Det meste av tekster til meldingen har Samferdselsdepartementet skrevet, men Statens vegvesen har lest og kommentert mye av tekstene på forhånd. I tillegg skrev Statens vegvesen noen forslag selv, spesielt på investeringssiden hvor etaten tok eget initiativ for å skrive om noen tekster.

Når det gjaldt avvik mellom transportetatenes forslag til Nasjonal transportplan og det endelige resultatet, var det få avvik. Økonomisk ramme avvek en del, som tidligere nevnt.

Oppfølging av Nasjonal transportplan: Tidligere har stort sett NTP blitt fulgt, ingen store avvik, men man mente det var litt tidlig å si for NTP 2010-19. Nasjonal transportplan (NTP), Norsk veg- og vegtrafikkplan (NVVP) og Norsk vegplan (NVP) har tradisjonelt vært sterke styringsdokumenter, noe som har ført til at Finansdepartementet har mistet fleksibilitet. I det første året av gjeldende NTP, 2010, følges planen ikke opp som forutsatt. En mangler 900 mill kroner, og det er litt sprikende meldinger fra regjeringen. Det blir på den ene siden er sagt at det blir opptrapping. Samferdselsminister Magnhild Meltveit Kleppa har uttrykt gjennom media at NTP ligger som en forutsetning, og at hun forholder seg til NTP i budsjettforhandlingene. Sigbjørn Johnsen har imidlertid uttrykt at vi må tilbake til handlingsregelen – 2011 blir et hvileskjær, hvor en vil stramme inn. Finansdepartementet har meddelt i sine budsjettretningslinjer at 2011-budsjettet = konsekvensjustert 2010-budsjett.

Dersom NTP ikke blir fulgt opp, oppfattes det allikevel ikke som noen katastrofe for Statens vegvesen, som allerede jobber under høytrykk i forhold til plankapasitet, og en kan absolutt tåle nedtrapping. Statens vegvesen bruker mye midler på eksterne konsulenter, så det var en bred oppfatning av at dersom en fikk kutt i forhold til NTP, ville det ikke gi noen katastrofale konsekvenser for egne ansatte. Det ble også påpekt at bompengeprojektene heller ikke vil stoppe opp, ref også punkt 8.2.

Oppfølging av NTP: På spørsmål om flertallsregjering gir større forutsigbarhet enn mindretallsregjering, var responsen at Siste flertallsregjering fulgte opp NTP, og det har ikke alltid mindretallsregjeringer gjort. "Det blir som regjeringen sier" (Respondent#6, 2010). Før skjedde det mye i stortingsbehandlingen og i de årlige budsjettene, ikke noe særlig action med flertallsregjering. Men det var også enighet om at det har blitt mer fokus på samferdsel og veg generelt, og det ble fremholdt at Norges generelle økonomiske betingelser er viktigere enn hva slags regjering som sitter ved makten.

ÅRLIGE BUDSJETTER

Det var en felles oppfatning av Statens vegvesen har stor påvirkning på årlige budsjetter. Det er Statens vegvesen som lager grunnlaget til statsbudsjett for sitt ansvarsområde, og det oppfattes at etaten i stor grad klarer å utnytte sitt handlingsrom. Noen påpeker at Statens

vegvesen ikke klarte å utnytte sitt handlingsrom i 2009 ved at de ikke klarte å følge opp det årlige budsjettet. Det ble styrt mot null i avvik på budsjett, men det ble et stort underforbruk ved årsoppgjøret. Noen mente at man er dårlig på prognoser, det er mulig prosjektleder vil sikre seg, da man er redd for ikke å få tilstrekkelige midler. At regnskapet hadde så vidt stort underforbruk i forhold til budsjett og prognoser, kan derfor ha sammenheng med finansieringsinnretningen med avsluttende regnskaper hvert år. Man har en viss mulighet til å flytte mellom poster, og mange mente Statens vegvesen klarer å utnytte dette. Budsjettene oppfattes å bli stadig mer detaljerte med årene, dette går i retning av å redusere Statens vegvesens handlingsrom.

DIREKTE STYRING

Flere mente at Statens vegvesen blir detaljstyrt i mange saker, men at etaten selv bidrar veldig mye med hensyn til å lage retningslinjene. Det foregår en rekke personlige samtaler mellom Samferdselsdepartementet og i Vegdirektoratet på tjenestemannsnivå. God kvalitet, brukes tett til daglig, og en påpekte at en ikke skal undervurdere denne daglige kontakten med Samferdselsdepartementet.

8.4 NØKKELINTERESSENER

I hvilken grad klarer Statens vegvesen å utnytte handlingsrommet mht nøkkelinteresser?	Liten grad	Noen grad	Ganske stor grad	Svært stor grad	Ikke svart
Transport- og kommunikasjonskomiteen	1	3	2	1	2
Samferdselsdepartementet	0	0	6	2	1
Fylkeskommuner/kommuner	0	1	5	2	1
Interesseorganisasjoner	0	2	4	2	1
Bransjeorganisasjoner	0	3	3	2	1
Andre etater	0	3	3	2	1
Brukere	1	3	2	2	1

TABELL 16 I HVILKEN GRAD, NØKKELINTERESSENER

TRANSPORT- OG KOMMUNIKASJONSKOMITEEN

Det var en generell oppfatning om at det handlingsrommet vi har i forhold til Transport- og kommunikasjonskomiteen er svært lite, og over halvparten av respondentene mente at vi bare i mindre grad klarer å utnytte handlingsrommet.

SAMFERDSELSDEPARTEMENTET

Respondentene mente at Statens vegvesen har et nært, godt og fleksibelt forhold til Samferdselsdepartementet, og at vi klarer å utnytte vårt handlingsrom godt. Det at Statens vegvesen fikk koordineringsansvar for NTP-arbeidet 2010-19, og har beholdt dette i arbeidet med NTP 2014-21 ble fremholdt som en sterk indikasjon på at Samferdselsdepartementet har tillit til oss.

FYLKESKOMMUNER/KOMMUNER

En respondent mente at vi ikke klarer å utnytte handlingsrommet i like stor grad som vi gjør i forhold til Samferdselsdepartementet, men allikevel i ganske stor grad. Ellers er respondentene ganske like. Samarbeidet med fylkeskommunene er avgjørende for å få forvaltningsreformen til å fungere, de fleste fylkeskommunene er positive til Statens vegvesen, og ønsker et godt samarbeid også etter at Forvaltningsreformen trådte i kraft 1.1.2010. "Til og med Rogaland ønsker samarbeid selv om de skal bygge opp egen administrasjon" (Respondent#6, 2010) sa en respondent. Én påpeker at fylkeskommuner og kommuner ofte er prisgitt Statens vegvesen, noe som gjør at etaten har stort handlingsrom. Dette synspunktet deles av flere, fylkeskommunene har lite fagkompetanse, og er dermed avhengige av Statens vegvesen. Fylkeskommunene oppfattes som veldig lyttende og de lytter til råd og føringer Statens vegvesen gir. Fylkespolitikkerne oppfattes også som viktige meningsdannere i forhold til regjering og storting, slik at de også er viktige pådrivere til Stortinget.

Én av respondentene er regionvegsjef i Region Midt. Regionen består av tre fylkeskommuner: Nord-Trøndelag med parlamentarisme, Sør-Trøndelag med formannskapsinnretning og Møre og Romsdal som inntil høsten 2009 var med i en prøveordning med enhetsfylke (fylkeskommune og fylkesmannsembete slått sammen). På spørsmål om hun kunne se forskjeller på fylkeskommunene i regionen, var svaret at det kunne hun så absolutt. I Nord-Trøndelag (parlamentarisme) har fylkestinget gitt store fullmakter til fylkesråden, som har møter en gang i uka. Dette gir rom for kjappe avgjørelser og stor effektivitet med hensyn til beslutninger, som er positivt for Statens vegvesen. På den andre siden har fylkesråden mulighet til å opptre som en slags lokal samferdselsminister, og uttale seg om saker vedkommende ikke har helt oversikt over eller kunnskap om. Dette fører til at Statens vegvesen må drive brannslukking nå og da. I Sør-Trøndelag og Møre og Romsdal tar ting lengre tid. Fylkestinget har møter ikke hver måned en gang, noe som fører til tregere beslutningslinje.

INTERESSEORGANISASJONER

De fleste mente at vi klarer å utnytte handlingsrommet vårt. Sett på bakgrunn av at en anser interesseorganisasjonene som lite viktig, omtaler jeg ikke dette punktet nærmere.

BRANSJEORGANISASJONER

Selv om Statens vegvesen legger ned mye arbeid i å bli bedre på byggherresiden, og kontraktsstrategier og anbuds- og konsulenttenester oppfattes som viktige områder, klarer etaten ikke i stor nok grad å utnytte handlingsrommet. Vegdirektøren har tatt et aktivt forhold med bransjen. En oppfatter at en er på god veg, men har et stykke igjen.

ANDRE ETATER

Samarbeidet med disse kan utnyttes bedre, spesielt når det gjelder våre samarbeidspartnere i Nasjonal transportplan (Jernbaneverket, Kystverket og Avinor). Det ble henvist til muligheter for samordningsgevinster, å planlegge prosjekter sammenfallende i tid. Noen lyspunkter ble imidlertid påpekt: På Gardermoen – Kolomoen arbeides det med både dobbeltspor på jernbane og ny 4-felts motorveg langs Mjøsa i et samarbeidsprosjekt mellom Jernbaneverket og Statens vegvesen (www.e6-dovrebanen.no). Mellom Bergen – Arna bygges det en jernbanetunnel, og Statens vegvesen venter med å bygge vegtunnel. Koblingspunkter/terminaler kan også utnyttes bedre, en kunne oppnådd mer samordningsgevinst med Kystverket.

BRUKERE

Det var svært forskjellig vurdering av i hvor stor grad Statens vegvesen klarer å utnytte samarbeidet. Ettersom hovedtyngden mente at brukere bare er litt viktig eller ikke viktig for etaten, velger jeg ikke å gå nærmere inn på dette punktet, men bare konstaterer at det var avvikende meninger om i hvilken grad Statens vegvesen klarer å utnytte sitt handlingsrom med hensyn til brukere.

8.5 ORGANISERING AV STATENS VEGVESEN

I hvilken grad klarer Statens vegvesen å utnytte handlingsrommet med hensyn til organisering av etaten?	Liten grad	Noen grad	Ganske stor grad	Svært stor grad	Ikke svart
Organisasjonsform (forvaltningsmodell)	0	2	4	2	1
Intern organisering (5 regionale vegadministrasjoner)	0	1	6	1	1

TABELL 17 I HVILKEN GRAD, ORGANISERING

Det at man nå, etter forvaltningsreformen, har valgt en modell med 19 nivå 2-ledere, kan gi grobunn for maktkamper, og kan undergrave de strukturer som er basert på 5 regioner dersom en ikke er ytterst observant på dette, mente en respondent. Statens vegvesen må

forholde seg til 19 fylkeskommuner som skal betjenes, og ressursdisponering i regionen vil bli viktig. En mente det må opprettes gode prosesser i regionledermøtene når innspill til prioriteringer skal gjøres. Prosessene rundt dette oppfattes som viktigere enn ledelsesstrukturen.

Flere har uttrykt at de er spent på forholdet mellom Styringsstaben og Veg- og transportavdelingen i den nye organisasjonsmodellen til Statens vegvesen, og om grenseoppgangene er gått tydelig opp. Regionene hevder "det er vanskelig for oss dersom de selv (Vegdirektoratet) ikke er tydelige på hvor skillet går". Hvor er grensen mellom styringsoppgaver og myndighetsoppgaver? Fra regionene forventes det at styringssignalene fra Vegdirektoratet må komme via styringsstaben. Tidligere opplevde en at styring av regionene fra Vegdirektoratet skjedde på veldig mange ulike nivå, og en opplevde at mange i Vegdirektoratet i kraft av sin faglighet gikk inn og styrte regionene, til forvirring og provokasjon i regionene. Saksbehandlere ga klare styringssignaler fra sitt ståsted, og så ikke alltid helheten. "Vi forholder oss nå til at all styring kommer fra staben til Lars (Aksnes), alt annet er råd" (Respondent#8, 2010). Ny organisasjon oppfattes som en oppstramming av den sentrale forvaltningsdelen, og en unngår forvirring hos regionen når det gjelder hva som er styring og hva som er gode råd. Tidligere var dette noe uryddig, men en har nå stor tro på at Statens vegvesen klarer å utnytte handlingsrommet bedre. Flere mente at organiseringen før 2003 var mer rigid. Gjennom omorganiseringsprosjektet "SVV 2010" ble det åpnet noe mer opp for regionene å bestemme hvordan de selv vil organisere seg. Dette ble ansett som viktig, og at det fører til at en utnytter handlingsrommet bedre. Det vil alltid være lokale ulikheter som krever ulike løsninger. Det oppleves også at etaten gjennom "SVV 2010" fikk rettet opp det som skurret fra forrige omorganiseringsrunde.

8.6 LEDELSE

I hvilken grad klarer Statens vegvesen å utnytte handlingsrommet mht ledelse?	Liten grad	Noen grad	Ganske stor grad	Svært stor grad	Ikke svart
Ledelsesstruktur	0	2	4	2	1
Ledelsesfunksjon	0	1	5	2	1
Lojalitet til vedtatte mål og verdier	0	2	6	0	1

TABELL 18 I HVILKEN GRAD, LEDELSE

Viktigheten av å legge til rette for god ledelsesmessig kompetanseutvikling ble fremhevet, og noen mente det fortsatt var mye å gå på for å utnytte handlingsrommet. Én mente at strukturen er helt avgjørende for at vi klarer å utnytte handlingsrommet, men at funksjonen kan bli bedre. Opprettelsen av Etatsledermøtet har ført til mer fokus på strategiske valg.

Majoriteten mente imidlertid at Statens vegvesen i ganske eller svært stor grad klarer å utnytte sitt handlingsrom med hensyn til ledelse. Det har vært en stor forbedring de siste årene, det har blitt mer profesjonelle ledere, og etaten har jobbet mye med lederutvikling. Det ble hevdet at Statens vegvesen nå ser mer på ledelse som eget fag enn før, og det ble i den anledning påpekt at Statens vegvesens nåværende vegdirektør ikke er en "vegfagmann" men en "leder". Det at nivå 1-lederne (ELM-deltakerne) er så forskjellige, er med på å legge til rette for spennende diskusjoner, noe som ble oppfattet som svært positivt. Ledelse ble også koblet opp mot styringssystemet og resultatavtalene (ref punkt 7.8), hvor det er detaljert fokus på hva som skal forbrukes (i henhold til budsjettet) og hvilke mål som skal oppnås. Det er lettere å synliggjøre hvorvidt en har lojalitet til vedtatte mål enn tidligere, dette har økt ledelsens handlingsrom.

FORPLIKTELSE/LOJALITET TIL VEDTATTE MÅL OG VERDIER

De fleste respondentene mente at Statens vegvesens ledelse i stor grad klarer å utnytte dette handlingsrommet, spesielt ved at Etatsledermøtet er strammet opp, og det er tydelig hva som er vedtatt. Det har blitt jobbet med kvalitetssystemet, like prosesser, at man må forholde seg til styrende dokumenter osv, og det har vært fokus på viktigheten av kontroll, prosedyrer etc. Noen mente imidlertid at en fortsatt sliter noe med vedtatte mål, og henviste til at noen mellomledere fortsatt anser budsjettet som veiledende, og ikke som rammer. "Prosjektledere kan gå ut over sine økonomiske rammer uten å avklare oppover" (Vedkommende ønsket at denne uttalelsen skulle være anonym). En annen mente at Statens vegvesen fortsatt har ukultur på noen områder, men mye mindre nå enn tidligere. På den annen side påpekte vedkommende at noe av styrken Statens vegvesen har hatt er å gi den enkelte leder en viss frihet.

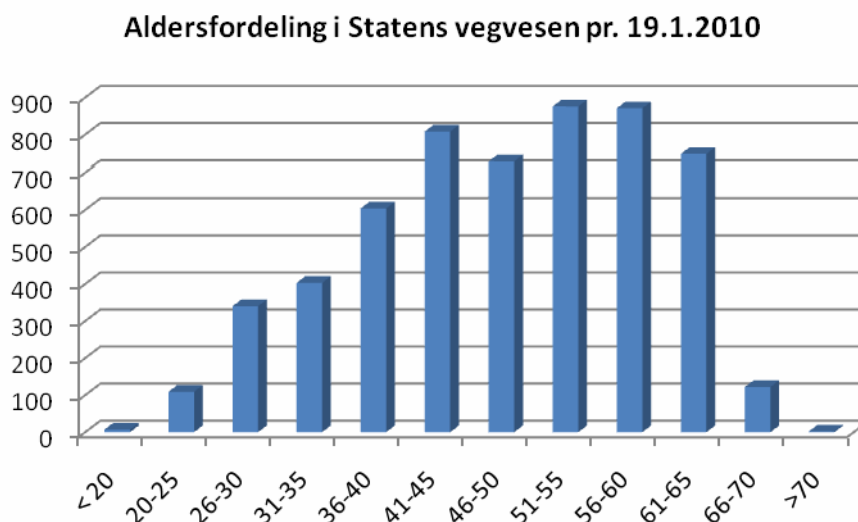
8.7 MEDARBEIDERE

I hvilken grad klarer Statens vegvesen å utnytte handlingsrommet mht medarbeidere?	Liten grad	Noen grad	Ganske stor grad	Svært stor grad	Ikke svart
Faglig kompetanse	0	1	5	2	1
Motivasjon, læringsevne	0	2	4	2	1
Forpliktelse/lojalitet til vedtatte mål og verdier	0	2	5	1	1

TABELL 19 I HVILKEN GRAD, MEDARBEIDERE

Det er en gjengs oppfatning av at man i ganske stor eller svært stor grad klarer å utnytte den faglige kompetansen, og kompetansebygging og kursing er en viktig del av virksomheten. En respondent mener det er stort rom for utvikling og å komme med meninger. Én hevdet at etaten har lite turnover, og mange medarbeidere som er i etaten svært lenge. En respondent

henviste også til den enorme interessen ved utlysning av Rekrutteringsprogrammet, hvor det var over 530 søkere til 30 stillinger. (Dokumentundersøkelser gjort etter intervjuene viser at til Rekrutteringsprogrammet i 2008 og 2009 var henholdsvis 133 og 355 søkere til 30 stillinger, dvs. en økning på henholdsvis 167 % og 50 % årlig.)



FIGUR 6 ALDERSFORDELING I STATENS VEGVESEN (KILDE: HR-DIVISJONEN I VEGDIREKTORATET)

Alderssammensetningen tilsier at man må være veldig bevisst på kompetanseoverføring. (Gjennomsnittsalderen pr. 19.1.2010 er ca 48 år.)

Når det gjelder hvordan etaten utnytter medarbeidernes motivasjon, henviste en av respondentene til året 2009 og tiltakspakka: "Vi kom jo faktisk i mål på den (tiltaks pakka), det var en dugnadsånd som var helt utrolig, jeg er imponert" (Respondent#9, 2010).

Det ble imidlertid påpekt at Statens vegvesen har utfordringer med hensyn til å arbeide på tvers av fagområder, og vi kan utnytte erfaringsutveksling mye bedre. En respondent uttrykte bekymring for hvordan vi ivaretar vårt sektoransvar, som krever medarbeidere med andre kvaliteter og kunnskaper enn Statens vegvesen tradisjonelt har hatt. Sektoransvaret vi har fått har ført til en endring av fagsammensetning. Fokuset på "å bygge Veg" har blitt mindre enn fokuset på gode totalløsninger, og det blir mer og mer viktig å få medarbeidere som kan skape engasjement/være pådrivere (Respondent#3, 2010). Forvaltningsreformen ble også trukket frem, Statens vegvesen skal nå følge opp at fylkeskommunene fyller sine forpliktelser. Det er oppfattet som et vanskelig område som krever noe nytt og annet av Statens vegvesen. Det krever mennesker som kan drive prosesser, og ble ansett som svært viktig for etatens fremtid.

FORPLIKTELSE/LOJALITET TIL VEDTATTE MÅL OG VERDIER

”Klarer å kneble mye av frivillighetskulturen gjennom styringssystemet” (ref punkt 7.8), uttalte en respondent. Det ble ikke oppfattet som noe problem, og alt i alt mente man at Statens vegvesen klarer å utnytte sitt handlingsrom med hensyn til dette.

8.8 ETATSSTYRINGSVERKTØY

I hvilken grad klarer Statens vegvesen å utnytte handlingsrommet mht etatsstyringsverktøy?	Liten grad	Noen grad	Ganske stor grad	Svært stor grad	Ikke svart
Mål- og resultatstyringsverktøy, Resultatledelsesprosess	1	2	5	0	1
Planverktøy (Handlingsprogram, Planprogram)	0	1	7	0	1
Resultatavtaler	0	3	4	1	1
Kvalitetssystem	1	6	1	0	1

TABELL 20 I HVILKEN GRAD, ETATSSTYRINGSVERKTØY

Det viste seg å være svært ulik oppfatning når det gjaldt de ulike verktøyene. Når det gjelder i hvor stor grad Statens vegvesen klarer å utnytte sitt handlingsrom, var det større variasjon mellom respondentenes oppfatning. Flere føler at etatsstyringsverktøyene kommuniseres for dårlig. En respondent innrømmet ”Det er ikke dette som gir meg kick som ledelsesoppgave”.

SAMMENHENGEN

Den røde tråden: Det oppfattes at systemene begynner å henge sammen etter hvert, men det er fortsatt en vei å gå for å utnytte verktøyene fullt ut. Det påpekes imidlertid at en på investeringssiden klarer å utnytte handlingsrommet ganske bra, men har fortsatt en veg å gå når det gjelder drift- og vedlikeholdssiden og trafikant- og kjøretøysiden. ”Den største hindringen er den optimismen som ligger i kostnadsvurderingene av prosjektene som er med i Nasjonal transportplan – vi har selv vært med å lage planer som bidrar til å begrense handlingsrommet vårt” (Respondent#7, 2010). Prosessen med statsbudsjett kjøres i parallell prosess med Resultatavtalen fra 2011 for å forankre resultatavtalen bedre i henhold til etatens overordnede mål, men en har fortsatt en følelse av at alt ikke henger helt sammen når det gjelder mål- og resultatstyringsløyfa.

MÅL- OG RESULTATSTYRING, RESULTATLEDELSESPROSESSEN (RLP)

Flere av respondentene mente at RLP-prosessen ikke er godt nok forankret gjennom hele organisasjonen, og det er en bred oppfatning av at etaten bruker mer tid og energi enn man får igjen. Én har en følelse av at innspill fra regionene ikke engang blir lest på sentralt hold. (Vedkommende ønsket at uttalelsen var anonym)

Måten Statens vegvesen har organisert styringssystemet på, med detaljert fokus på hva som skal forbrukes og hvilke mål som skal nås gjennom styringssystemet og resultatavtalen, har vært med på å øke handlingsrommet, mener mange. Enkeltindivider nedover i systemet har fått begrenset handlingsrom i forhold til tidligere, og det har blitt lettere å synliggjøre hvorvidt en har lojalitet til vedtatte mål enn før (ref også punkt 8.6).

PLANVERKTØY

Oppfatter at handlingsrommet utnyttes vesentlig bedre når det gjelder planverktøyet (Handlingsprogram, planprogram) – men det var ikke helt samstemmighet i svarene. Det ble påstått at Samferdselsdepartementet tidligere ikke har vært så opptatt av balansert målstyring, men at Statens vegvesen nå har fått målstyring inn i handlingsprogrammet, har medført mer fokus på målstruktur også her.

KVALITETSSYSTEMET

Tradisjonelt har det vært jobbet mye med styringssystemet i Statens vegvesen, men man har "glemt" kvalitetssystemet. Kvalitetssystemet har ett suksesskriterium, og det er at det blir tatt i bruk (Respondent#4, 2010). Det blir ikke gjort i stor nok grad. En mente det var viktig å kommunisere hva kvalitetssystemet er, hvorfor det er etablert osv. Det kan være en oppfatning ute i organisasjonen at man allerede gjør tingene riktig, så en bryr seg kanskje ikke med å undersøke hvordan prosessene skal utføres. Det ble påpekt at selve verktøyet er tungt å bruke, og det er viktig å få på plass tilgjengeligheten. Kvalitetssystemet blir utnyttet i altfor liten grad, men det skal være stort fokus på dette i 2010. Etatsledermøtet har vedtatt at alle styringsdokumentene skal gjennomgås, og de skal kobles sammen med prosessene. Verktøyene har potensial til at Statens vegvesen kan utnytte handlingsrommet bra, men det ikke godt nok utnyttet pr i dag. "Det største problemet ligger ikke i systemet i seg selv, men på ledelsen av dem" (Respondent#3, 2010)

8.9 TEKNOLOGI

I hvilken grad klarer Statens vegvesen å utnytte handlingsrommet?	Liten grad	Noen grad	Ganske stor grad	Svært stor grad	Ikke svart
Teknologi	0	4	3	1	1

TABELL 21 | HVILKEN GRAD, TEKNOLOGI

Når det gjaldt spørsmålet om hvordan Statens vegvesen klarer å utnytte handlingsrommet når det gjelder teknologi, viste resultatene en 50/50-fordeling. Det var ingen sammenheng mellom hvor i etaten en jobbet (regionnivå eller sentralt nivå). En har mulighet til å bruke teknologien mer effektivt som verktøy (ITS, hvordan vegsystemet er teknisk utbygd osv), og Statens vegvesen har mye FoU-virksomhet som gir god kunnskap om ny teknologi, men

etaten er ikke veldig god på å dele erfaringene, da en ikke har godt nok strukturert system. Det finnes mye forskningsresultater og utprøvinger i forhold til ny teknologi som en ikke har oversikt over, og det var enighet om at en bør strukturere dette bedre.

8.10 VEGSYSTEMETS STRUKTUR

I hvilken grad klarer Statens vegvesen å utnytte handlingsrommet?	Liten grad	Noen grad	Ganske stor grad	Svært stor grad	Ikke svart
Vegsystemets struktur	0	5	3	0	1

TABELL 22 I HVILKEN GRAD, VEGSYSTEMETS STRUKTUR

Majoriteten mente at Statens vegvesen utnytter handlingsrommet i bare noen grad. Selv om også majoriteten mente at vegsystemets struktur er viktig for Statens vegvesens handlingsrom, ble det ansett som en forutsetning som ligger der, og som en ikke kan gjøre mye med. Jeg vil derfor ikke gå nærmere inn på dette rammevilkåret i det videre.

8.11 FORVALTNINGSREFORMEN

I hvilken grad klarer Statens vegvesen å utnytte handlingsrommet?	Liten grad	Noen grad	Ganske stor grad	Svært stor grad	Ikke svart
Forvaltningsreformen	0	5	3	0	1

TABELL 23 I HVILKEN GRAD, FORVALTNINGSREFORMEN

De fleste mente det er litt tidlig å si hvordan Statens vegvesen klarer å utnytte handlingsrommet, da reformen kun har vart i 3-4 måneder. De som sitter på operativt nivå i regionene må forholde seg til fylkeskommunene i sterkere grad enn før, noe som begrenser handlingsrommet. Statens vegvesen har noe trening med sams vegadministrasjon allerede, men flere pekte på at maktforholdene sannsynligvis vil endre seg som følge av at fylkeskommunene vil bli de største vegeierne. "Heldigvis ble løsningen sams vegadministrasjon. AS Norge har ikke kapasitet til å bygge opp dobbel kompetanse. Reformen har redusert vårt handlingsrom" (Respondent#4, 2010). På den annen side kan handlingsrommet ha økt, da Statens vegvesen har fått ansvaret for et mer konsentrert vegnett, det er tydeligere at en har fått et nasjonalt vegnett som er statens ansvar. Kan også gi etaten større mulighet til å flytte penger mellom prosjekter, påsto noen.

8.12 OPPSUMMERING

I hvilken grad mener du Statens vegvesen klarer å utnytte sitt handlingsrom?	Liten grad	Noen grad	Ganske stor grad	Svært stor grad	Ikke svart
Love og regler	0	3	4	1	1
Politisk organisering/styringsform	1	1	4	2	1
Politisk styring					
<i>Etatsinstruks</i>	0	2	4	2	1
<i>Nasjonal transportplan (NTP)</i>	0	1	4	3	1
<i>Tildelingsbrev</i>	0	2	5	1	1
<i>Årlige budsjetter (Prop. 1 S)</i>	0	2	3	3	1
<i>Direkte styring (brev, etatsstyringsmøter etc.)</i>	0	2	5	1	1
Nøkkelinteressenter					
<i>Transport- og kommunikasjonskomiteen</i>	1	3	2	1	2
<i>Samferdselsdepartementet</i>	0	0	6	2	1
<i>Fylkekommuner/kommuner</i>	0	1	5	2	1
<i>Interesseorganisasjoner</i>	0	2	4	2	1
<i>Bransjeorganisasjoner</i>	0	3	3	2	1
<i>Andre etater</i>	0	3	3	2	1
<i>Brukere</i>	1	3	2	2	1
Organisering av Statens vegvesen					
<i>Organisasjonsform (forvaltningsmodell)</i>	0	2	4	2	1
<i>Intern organisering (5 regionale vegadministrasjoner)</i>	0	1	6	1	1
Ledelse					
<i>Ledelsesstruktur</i>	0	2	4	2	1
<i>Ledelsesfunksjon</i>	0	1	5	2	1
<i>Forpliktelse/lojalitet til vedtatte mål og verdier</i>	0	2	6	0	1
Medarbeidere					
<i>Faglig kompetanse</i>	0	1	5	2	1
<i>Motivasjon, læringsevne</i>	0	2	4	2	1
<i>Forpliktelse/lojalitet til vedtatte mål og verdier</i>	0	2	5	1	1
Etatsstyringsverktøy					
<i>Mål- og resultatstyring, Resultatledelsesprosess (RLP)</i>	1	2	5	0	1
<i>Planverktøy (Handlingsprogram, Planprogram)</i>	0	1	7	0	1

MPA 2008 - 2010

<i>Resultatavtaler</i>	0	3	4	1	1
<i>Kvalitetssystem</i>	1	6	1	0	1
Teknologi	0	4	3	1	1
Vegsystemets struktur	0	5	3	0	1
Forvaltningsreformen	0	5	3	0	1

TABELL 24 I HVILKEN GRAD, OPPSUMMERING

Hovedbildet viser at respondentene er ganske enige om at Statens vegvesen klarer å utnytte sitt handlingsrom i ganske stor eller svært stor grad på det fleste av rammevilkårene. Dersom en sammenligner med resultatene fra kapittel 7, ser man at det er noe større uenighet i svarene i kapittel 8 – svarene fordeler seg jevner på svaralternativene 2-4. Det at svaralternativ 1 har svært få avkryssinger (én har krysset av på 1 for 5 av 29 forskjellig rammevilkår) indikerer at dette ikke er en organisasjon i krise. Svært få på svært få rammevilkår mener at Statens vegvesen bare i liten grad klarer å utnytte sitt handlingsrom, dette viser at man tror at man faktisk får til noe i det hele tatt.

De rammevilkårene som scorer dårligst er Etatsstyringsverktøy/Kvalitetssystem, hvor majoriteten mener at Statens vegvesen bare i noen grad klarer å utnytte sitt handlingsrom. Når det gjaldt Vegsystemets struktur og Forvaltningsreformen, mente 5 av 8 at man klarte å utnytte handlingsrommet bare i noen grad.

Det var størst uenighet om hvordan en klarte å utnytte handlingsrommet når det gjaldt Nøkkelinteressenter (Transport- og kommunikasjonskomiteen og Brukere) og Teknologi, hvor det var en omtrentlig 50/50-fordeling mellom liten/noen grad og ganske/svært stor grad.

Ettersom Bevilgningsreglement ikke fremkom som eget punkt i spørreskjemaet (ref punkt 7.2) vil jeg behandle dette punktet for seg. Bevilgningsreglementet ble oppfattet som særlig viktig for handlingsrommet (ref punkt 0), og det var litt varierende oppfatning når det gjaldt i hvilken grad Statens vegvesen klarer å utnytte det handlingsrommet som finnes. Arbeidshypotese 2. "Finansieringen – årlige budsjetttildelinger gir uforutsigbarhet og urasjonell vegutbygging?" ble behandlet og besvart i kapittel 8. Finansieringen (bevilgningsreglementet og økonomireglementet) ble trukket frem som en av de viktigste begrensningene for ledelsens handlingsrom.

Majoriteten mente at man i ganske stor grad klarer å utnytte handlingsrommet når det gjaldt Organisasjonsform/Intern organisering. Det ble særlig knyttet til at man klarte det i mindre grad tidligere, når man hadde 19 vegkontor og ikke egne etatsledermøter, men årlige møter med hver av de 19 vegsjefene. Det ble også uttrykt en viss bekymring for hvordan

dette vil bli som følge av SVV 2010 og Forvaltningsreformen, hvor det igjen er opprettet egne fylkeskontor som skal yte tjenester til fylkeskommunene og storbykommunene. Det ble påpekt at ledelsen bør være ytterst observante på at strukturen med 5 regioner ikke blir undergravd som følge av denne nye organiseringen.

Kvalitetssystemet scoret svært dårlig med hensyn til hvordan man klarer å utnytte handlingsrommet. Det var stor enighet her, 7 av 8 mente man bare i liten eller noen grad klarer å utnytte sitt handlingsrom, og hele 8 av 8 mente at dette rammevilkåret er viktig (ref 7.8.1).

Jeg trodde på forhånd at Forpliktelse/lojalitet til vedtatte mål og verdier for Ledelse og Medarbeidere skulle få lavere score på hvordan man klarer å utnytte sitt handlingsrom. I tidligere rapporter om Statens vegvesen blir begrepet "frivillighetskultur" ofte nevnt, da med tanke på at medarbeidere og ledere ikke følger vedtatte mål og verdier. Underveis i intervjuene kom det frem at eventuell ukultur forbundet med begrepet "frivillighetskultur" ikke ble ansett som noe problem lenger, verken når det gjaldt ledere eller medarbeidere. Det er fortsatt ansett som viktig, men det er ikke lenger en oppfatning om at dette begrenser ledelsens handlingsrom. Det ble henvist til større gjennomsiktighet i prosesser og tydeligere ledelse, vedtak i etatsledermøtene er klare, og blir i stor grad videreformidlet til dem de gjelder. Jeg må i denne forbindelse minne om at jeg stort sett har intervjuet ledere, og ville muligens fått et annet svar dersom jeg hadde gjennomført samme undersøkelse på alle nivå i etaten.

Ledelse (både Ledelsesfunksjon og Ledelsesstruktur) og Politisk styring av Statens vegvesen med fokus på mål (NTP og signaler fra politikerne) vil også bli nærmere behandlet under Kapittel 9 (Forskningsspørsmål 3 Hvordan oppleves handlingsrommet i forhold til mål?)

8.13 SETT I FORHOLD TIL TEORI

Ved hjelp av den konseptuelle foretaksmodellen (punkt 4.1) satt jeg resultatene fra undersøkelsen inn i en modell for strategisk analyse og syntese (Busch T. , Johnsen, Valstad, & Vanebo, 2009). Den strategiske grunnmodellen kombinerer overblikk og tilbakeblikk:

Overblikk	Vi er: Foretakets strategiske struktur	Vi ønsker: Fornyet eksistens og fornyet eksistensberettigelse (visjon)
Innblikk	Vi fungerer: Realisering av foretakets misjon	Vi endrer: Vi gjennomfører en ledet strategisk endringsprosess
	Tilbakeblikk	Framblikk

TABELL 25 DEN STRATEGISKE GRUNNMODELLEN

Jeg henviser til analysen i kapittel 7 og 8 for nærmere detaljer, men forsøker her i bilder å vise hvordan jeg tenkte og resonnererte da jeg foretok analysen.

8.13.1 ANALYSE AV KOALISJONSSYSTEMET

Bidrags- belønningsbalansen	+/- B Et politisk ustabilt koalisjonssystem hvor bidrags- /belønningsbalansen fungerer midlertidig	+ /+ A Koalisjonssystemet fungerer tilfredsstillende
	-/- D Koalisjonen er i oppløsning	-/+ C Koalisjonen er dominert av en junta

Politisk stabilitet

Refererer til rammevilkårene Politisk styring og Nøkkelinteressenter ovenfor

8.13.2 ANALYSE AV LEDELSESYSTEMET

Ledelsessystemets struktur	+/- B God struktur med svakt ledelsesmessig innhold	+ /+ A Ledelse av ledelsesprosessen fungerer
	-/- D Ingen profesjonell ledelsesprosess	-/+ C Tilfeldig fragmenterte ledelsesprosesser

Ledelsessystemets
funksjon

Refererer til rammevilkåret Ledelse ovenfor

8.13.3 ANALYSE AV ATFERDSSYSTEMET

Utviklingsenergi	+/- B Turbulent organisasjon	+ /+ A Utviklingsorientert organisasjon
	-/- D Apatisk organisasjon	-/+ C Statisk organisasjon

Forpliktelse

Refererer til rammevilkåret Medarbeidere ovenfor

8.13.4 ANALYSE AV TRANSFORMASJONSSYSTEMET

Funksjonalitet	+/- B	+/+ A
	Funksjonelt transformasjonssystem med for lav fleksibilitet	Velfungerende og tilpasningsdyktig transformasjonssystem
	-/- D	-/+ C
	Krisepreget transformasjonssystem	Fleksibelt transformasjonssystem med lav funksjonalitet
	Fleksibilitet	

Refererer til rammevilkåret *Etatsstyringsverktøy, Teknologi og Struktur* ovenfor

Oppsummert ser vi at jeg anser både koalisjonssystemet, ledelsessystemet og atferdssystemet som ganske velfungerende, mens en har et forbedringspotensial når det gjelder enkelte elementer at transformasjonssystemet, spesielt når det gjelder etatsstyringsverktøyet *Kvalitetssystem*, som både ble ansett som viktig og kun i noen grad klarte å utnytte handlingsrommet her.

8.13.5 ANALYSE AV DEN POLITISKE PROSESS

Koalisjonens politiske effektivitet	+/- B	+/+ A
	Representanter fra koalisjonen har satt seg på makten og dominerer den profesjonelle ledelsen	Det hersker en politisk kultur som gir god basis for en reell ledelse av den strategiske utvikling
	-/- D	-/+ C
	Politisk anarki – den politiske ledelse er ute av kontroll	Den profesjonelle ledelse har satt seg på makten og dominerer koalisjonen
	Ledelsessystemets politiske effektivitet	

Refererer til koblingen mellom ledelsessystemet og koalisjonssystemet og knytter det til gjennomføringen av prosessen med *Nasjonal transportplan 2010-19*

8.13.6 ANALYSE AV VERDIUTVIKLINGSPROSESSEN

Formell

verdiplattform

+/- B	+/+ A
Verdimessig frustrasjon – vedtatt verdiplattform etterleves ikke	Positiv verdimesig utvikling. Kontinuerlig arbeid med utforming av bærende verdier for å videreutvikle den reelle organisasjonskulturen
-/- D	-/+ C
Verdimessig kaos – opportunistisk atferd	Verdimessig stagnasjon – ingen systematiske forsøk på å videreutvikle virksomhetens verdimessige grunnlag

Reell organisasjonskultur

Refererer til koblingen mellom koalisjonssystemet og atferdssystemet

8.13.7 ANALYSE AV KOORDINERINGSPROSESSEN

Analyse- og

planleggingssystemer

+/- B	+/+ A
Gode systemer uten ledelsesmessig innhold	Koordineringsprosessen fungerer
-/- D	-/+ C
Tilfeldighetenes spill	Godt samspill uten mulighet til å utvikle en effektiv ledelse

Samspillprosessen

Refererer til koblingen mellom ledelsessystemet og transformasjonssystemet

8.13.8 ANALYSE AV PROFESJONALISERINGSPROSESSEN

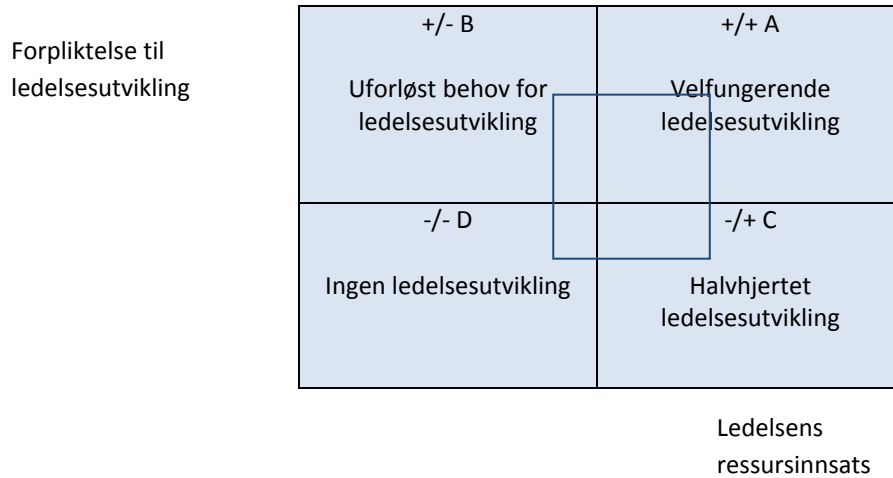
Læringsevne

+/- B	+/+ A
Tilfeldig kompetanseutvikling	Funksjonell kompetanseutvikling
-/- D	-/+ C
Stagnerende kompetanseutvikling	Utilstrekkelig kompetanseutvikling

Kompetansebehov

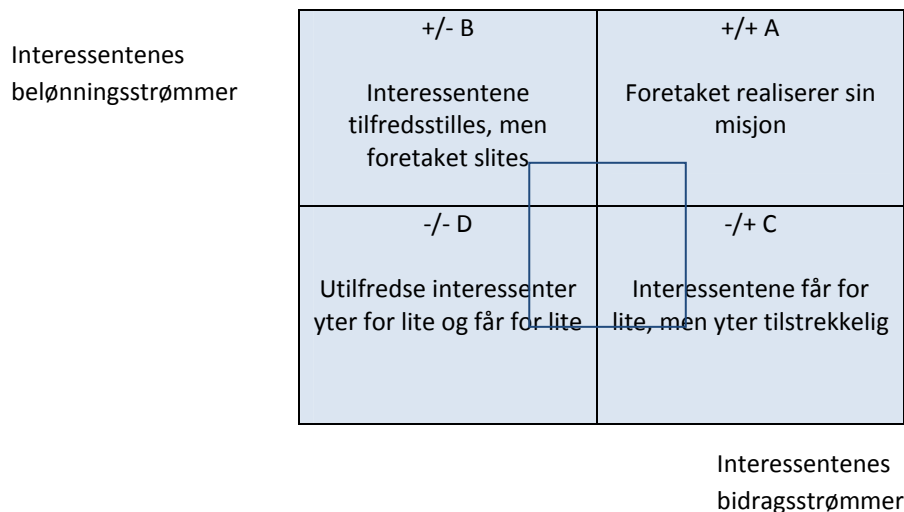
Refererer til koblingen mellom atferdssystemet og transformasjonssystemet

8.13.9 ANALYSE AV LEDELSESUTVIKLINGSPROSESSEN



Refererer til koblingen mellom ledelsessystemet og atferdssystemet

8.13.10 ANALYSE AV BIDRAGS- OG BELØNNINGSPROSESSEN



Refererer til koblingen mellom koalisjonssystemet og transformasjonssystemet

Oppsummert ser vi at jeg anser både den politiske prosess, verdiutviklingsprosessen, profesjonaliseringsprosessen og ledelsesutviklingsprosessen som ganske velfungerende, mens en har et forbedringspotensial når det gjelder enkelte elementer av koordineringsprosessen og bidrags- og belønningsprosessen. Bakgrunnen er blant annet den lave scoren på hvor viktig visse nøkkelinteressenter fikk, og lav score på utnyttelsen av kvalitetssystemet.

9. FORSKNINGSSPØRSMÅL NR 3: HVORDAN OPPLEVES HANDLINGSROMMET I FORHOLD TIL MÅL?

I intervjuguidens Del II ønsket jeg å gå nærmere inn på enkelte problemstillinger, for å undersøke nærmere om min Arbeidshypotese 1 viste seg å holde mål ("*Høy grad av detaljstyring, liten grad av målstyring/Mer fokus på prosjekter enn mål og strategier*").

Først vil jeg undersøke målene Statens vegvesen må forholde seg til.

Proposisjoner og meldinger er dokumenter som regjeringen legger fram for Stortinget. Utkast til proposisjoner og meldinger lages av departementene. Dokumentene behandles deretter av Kongen i statsråd før de sendes til Stortinget.

Proposisjoner til Stortinget (Prop.) brukes når regjeringen foreslår at Stortinget treffer vedtak. Det kan gjelde forslag knyttet til nye eller endrede lover, forslag til statsbudsjett eller endringer i dette samt andre vedtak. Årlige budsjett (Prop 1 S), mål og prioriteringer gis i tildelingsbrev fra Samferdselsdepartementet, og etatsmøtene er en del av styringsdialogen mellom departementet og Statens vegvesen. målstrukturen i NTP 2010-19.

Meldinger til Stortinget (Meld.St.) brukes når regjeringen vil presentere saker for Stortinget uten at de er knyttet til forslag til vedtak. Meldinger til Stortinget har ofte karakter av å være en rapport til Stortinget om et arbeid som er gjort på et spesielt felt, eller drøfting av framtidig politikk. Meldingene, og behandlingene i Stortinget danner ofte grunnlaget for en senere proposisjon. Nasjonal transportplan 2010-19 (St meld nr 16 (2008-2009)) er nettopp en melding til Stortinget, og skal i utgangspunktet danne grunnlaget for senere proposisjoner/forslag til statsbudsjett.

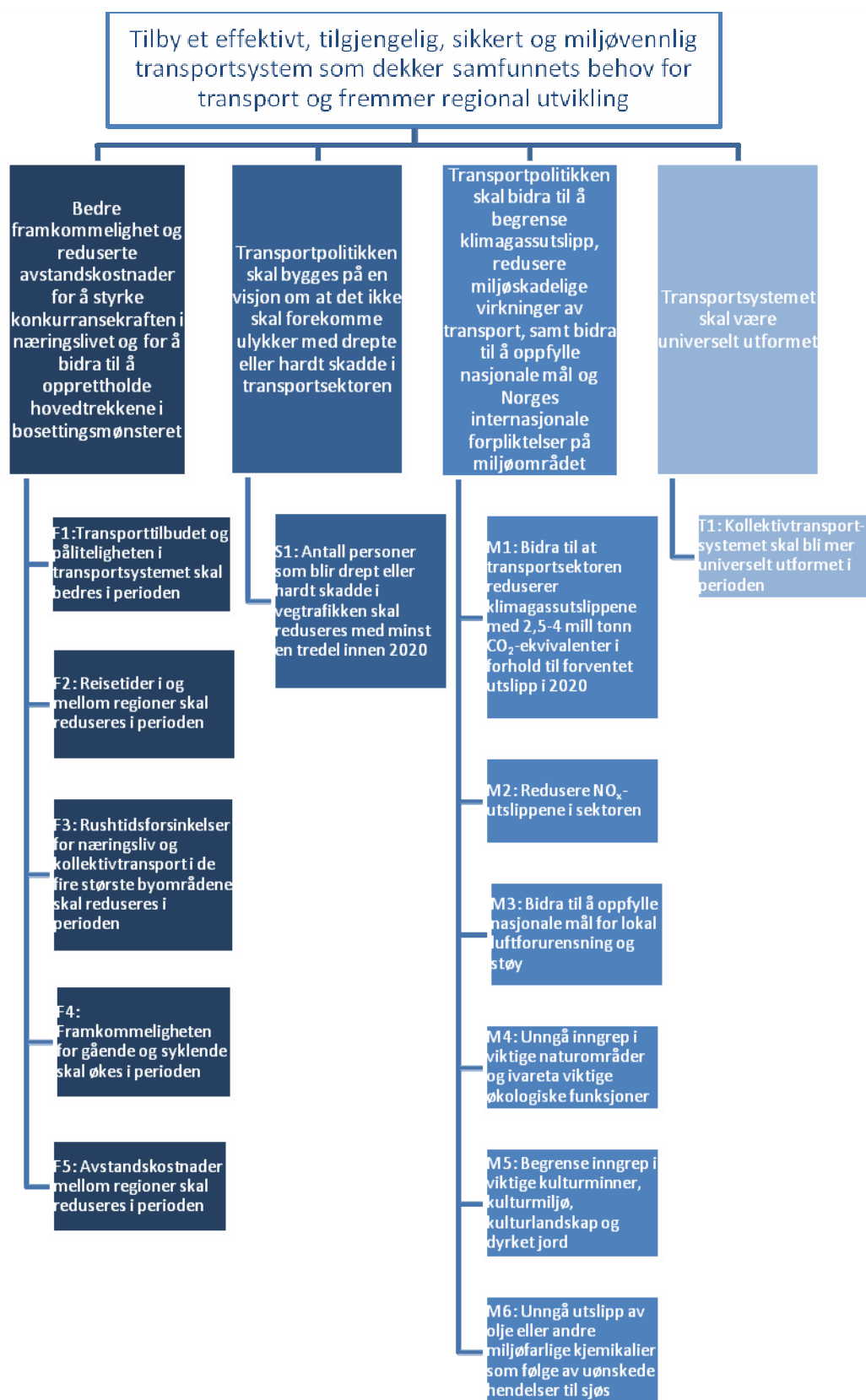
Ved hjelp av teori om mål (ref punkt 4.2) vil jeg først analysere målene i NTP 2010-19 og deretter målene i Statsbudsjettet 2010 – Tildelingsbrev for Statens vegvesen (Samferdselsdepartementet, 2009).

Deretter vil jeg se nærmere på selve innretningen NTP, og hva den betyr for handlingsrommet. Her vil jeg benytte økonomisk teori (ref punkt **Feil! Fant ikke referanseilden.**)

Til slutt vil jeg gå nærmere inn på den politiske ledelsen/styringen og den organisatoriske (interne) ledelsen/styringen. Teori om ledelse og styring (ref punkt 4.3) vil være det sentrale.

9.1 MÅL

9.1.1 HVILKE TYPER MÅL INNEHOLDER NTP?



FIGUR 7 MÅLSTRUKTUR I NTP 2010-19

Formålet med målstrukturen er å få bedre fram hva som oppnås med politikken og få et bedre grunnlag for avveininger mellom politiske mål. De transportpolitiske målene skal være førende for etatenes arbeid med handlingsprogrammene og oppfølgingen av Nasjonal transportplan i de årlige budsjettene (Samferdselsdepartementet, 2009).

Målstrukturen som er lagt til grunn er tredelt:

- Ett overordnet mål
- Fire hovedmål
- Etappemål som er tilknyttet hvert hovedmål.

HVORDAN DEFINERE MÅLENE?

Målene i NTP 2010-19 er regjeringens mål for transportpolitikken. Dvs. at målene er felles for alle transportetatene (Statens vegvesen, Jernbaneverket, Kystverket) og Avinor.

Målstrukturen som er lagt til grunn i Nasjonal transportplan 2010-19 er tredelt (ref ovenfor), hvor det overordnede målet uttrykker det grunnleggende formålet med transportpolitikken. De fire hovedmålene skal stake ut kursen uten at de er tall- eller tidfestet. Etappemålene tilknyttet hvert hovedmål gir uttrykk for hva regjeringen ønsker å oppnå i planperioden, viser hvilke områder regjeringen vil ha fokus på og hvor langt det er mulig å komme på disse områdene i planperioden med tilgjengelige ressurser.

Det er lagt til grunn et kvantifisert etappemål for trafiksikkerhet, mens de andre etappemålene angir retning. Der etappemålene ikke kan måles direkte, er det utviklet indikatorer som sier hvor langt en kommer i oppfølgingen av målene. For å illustrere hva som forventes oppnådd med den foreslåtte satsingen, er det for enkelte av indikatorer gjort beregninger som viser forventede resultater på måleindikatorene, som for eksempel reisetidsgevinster, ved utgangen av planperioden.

Når det gjelder målbarhet, anses NTP-målene som en blanding. Generelt jobbes det mye i Statens vegvesen med måleindikatorer for å gjøre målene målbare, og man oppfatter at en har lyktes brukbart, men alt er ennå ikke klart. Når det gjelder målet om å redusere rushtidsforsinkelsene i byer, for eksempel, bygges det nå opp en metode for å måle dette. Men det vil antakelig ta noen år. Det samme med framkommelighetsmålet vedr. vinterstengte veger, avstandskostnader osv.

Målene anses som oppnåelige, gitt at de økonomiske rammene følges som forutsatt. Statens vegvesen har virkemidlene på investeringssiden. Noen prosjekter kan bli dyrere ved at Statens vegvesen blir pålagt mer, særlig på plansiden, og man har ikke reguleringsplaner i alt som står omtalt i NTP. Det ble påpekt at retningsgivende mål jo er oppnåelige så lenge de går i riktig retning.

Når det gjelder mål sett i forhold til ressurstilgang (med ressurser menes både økonomiske og menneskelige ressurser), ble det pekt på at Statens vegvesen alene ikke har ansvar for virkemidler innenfor vegsektoren. Virkemidler om areal- og transportpolitikk, for eksempel, er det andre myndighetsorgan som har hovedansvaret for. Det samme med klima: Hovedmålet om klima og miljø ble ansett vanskelig. Her har man tallfestet mål på redusert klimagassutslipp, men Statens vegvesen sitter ikke på virkemidlene for å nå målene. Man var likevel mest bekymret for ressurstilgang mht folk. Det ble henvist til Statens vegvesens medarbeidere og den høye gjennomsnittsalderen (ref også punkt 8.7), og man er bekymret for at Statens vegvesen kan miste kompetanse. Det ble bl.a. vist til at Jernbaneverket er på jakt etter dyktige fagfolk, Statens vegvesen kan risikere å miste viktige medarbeidere til andre etater. NTP 2010-19 ble også ansett som en ambisiøs plan. Målene er knyttet til konkrete og fysiske tiltak, mye avhenger av den generelle kostnadsutviklingen, nye krav i planleggingen, og det er derfor ikke sikkert Statens vegvesen når fysiske mål ved kostnadsøkninger.

Christensen et al (Christensen, Lægreid, Roness, & Røvik, 2004) beskriver "visjoner" eller "offisielle mål" som mål med svært høyt abstraksjonsnivå, og er ment å være generelle rettesnorer for virksomheten.

Målene i NTP kan sies å gi Statens vegvesen en bred ramme. Når det gjelder veginvesteringer er de svært generelle, og er ikke tall- eller tidsfestet. De er ikke særlig konkrete eller spesifiserte. Det at målene er felles for hele transportsektoren, og ikke knyttes til Statens vegvesen alene, vil også være med på å gjøre dem generelle. En av respondentene kom med følgende påstand: "... en hver sammensetning av regjering i Norge vil kunne trykke NTP til sitt bryst og si at den representerer deres politikk" (Respondent#7, 2010).

Konklusjonen min må være at målene i NTP 2010-19 kan anses som "Visjoner" eller "Offisielle mål".

ENKLE OG ENDIMENSJONALE ELLER MANGEARTEDE, MULTIPLE OG KOMPLEKSE?

Målene i NTP 2010-19 er, i likhet med typiske mål i offentlige organisasjoner generelt, komplekse og vage, og ønsker å prioritere mange ulike hensyn og aktiviteter samtidig. Ulke politikkområder henger sammen og er gjennomgripende, noe som øker kompleksiteten i målene. (Ref også punktet ovenfor hvor det pekes på at Statens vegvesen alene ikke sitter på alle virkemidlene.) Målstrukturen er ment å bidra til en mer systematisk vurdering av virkemidler etter virkningen de har på ulike mål. Virkemidler som virker positivt på ett mål kan påvirke et annet mål negativt. For eksempel tiltak om utbygging av 4-felts veg i pressområder har positiv effekt på trafiksikkerhet, fremkommelighet ved økt kapasitet, lavere reisetid, bedre pålitelighet, mindre rushtrafikkforsinkelser, men vil ha negativ effekt på klimagassutslipp og lokal luftforurensning og støy på grunn av mer biltrafikk.

ER DET SAMMENHENG MELLOM MÅL, STRATEGIER OG TILTAK I NTP?

Statens vegvesen foreslo en del tiltak innen programområdene, men når selve meldingen kom, med flere store prosjekter, hevdet en at det ikke lenger var like god sammenheng i forhold til målstruktur. Regjeringens overordnede politiske mål om bærekraftige distrikter osv. ligger jo til grunn i hele politikken, og de store prosjekter bidrar til å nå disse. Det er stort sett Statens vegvesen selv som har satt målene. Det ble påpekt at dersom Statens vegvesen ikke klarer å nå målene, er det i tilfelle Statens vegvesen selv som har gapt for høyt. "Det bør være klar sammenheng, ellers har vi gjort en dårlig jobb!" påpekte én. Målområdene Statens vegvesen må forholde seg til i NTP (Miljø, Trafikksikkerhet, Universell utforming osv.) oppfylles indirekte av tiltak i programområdene, så der kan man se sammenheng.

9.1.2 HVILKE TYPER MÅL INNEHOLDER STATSBUDEJETTET 2010 – TILDELINGSBREV FOR STATENS VEGVESEN?

Tildelingsbrevet har bygget kapittel 3 "Mål og prioriteringer for 2010" rundt omtale av prosjekter/prioriteringer knyttet til hvert av de fire hovedmålene.

For eksempel for hovedmål 1 er tildelingsbrevet bygget opp slik:

Hovedmål 1: Bedre fremkommelighet og reduserte avstandskostnader for å styrke konkurransekraften i næringslivet og for å bidra til å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret

Prioriteringer knyttet til hovedmål 1:

Veginvesteringer: På riksvegnettet er det lagt opp til prosjektering, forberedende arbeid og eventuell anleggsstart på disse større prosjektene (over 100 mill kr):

- E18 Melleby – Momarken, Eidsberg kommune i Østfold (under forutsetning om tilslutning til delvis bompengefinansiering)
- Rv 3 Åsta bru med tilknytningsveger, Åmot kommune i Hedmark
- E39 Larvik ferjekai, Høyanger kommune i Sogn og Fjordane
- E6 Harran – Nes bru, Grong kommune i Nord-Trøndelag

I tillegg skal det arbeides med opplegg for delvis bompengefinansiering av en rekke prosjekt, der noen kan være aktuelle med anleggsstart i 2010, bl.a.:

- E18 Sydhavna i Oslo
- Rv 2 Kongsvinger – Slomarka, Kongsvinger og Sør-Odal kommuner i Hedmark
- E18 Gulli – Langåker, Tønsberg, Stokke og Sandefjord kommuner i Vestfold

- E39 Svevatjørn – Rådal, Os og Bergen kommuner i Hordaland
- E16 Fønhus – Bagn – Bjørge, Sør-Aurdal og Nord-Aurdal kommuner i Oppland
- E6 Sentervegen, - Tonstad, Trondheim kommune i Sør-Trøndelag

TABELL 26 UTDRAG FRA TILDELINGSBREVET 2010

Her er de overordnede målene i NTP 2010-19 operasjonalisert, dette er konkrete og spesifiserte mål som ledelsen kan forholde seg direkte til.

9.2 NASJONAL TRANSPORTPLAN SOM INNRETNING

Ettersom NTP er en så vidt viktig del av den politiske styringen av Statens vegvesen, og etaten nylig har gjennomgått prosessen for NTP 2010-2019, ønsket jeg å se spesielt på dette. Jeg ønsket å undersøke NTP som innretning og se valg av innretning i sammenheng med politikernes styring.

9.2.1 HVA HAR VALG AV INNRETNING HATT Å BETY FOR HANDLINGSROMMET? (ÉN SAMORDNET

NASJONAL TRANSPORTPLAN FOR STATENS VEGVESEN, JERNBANEVERKET, KYSTVERKET OG AVINOR).

Transportetatene hadde ikke mulighet til å endre på de økonomiske forutsetningene gjennom NTP, og påvirker derfor ikke handlingsrommet i særlig større grad enn i Norsk Veg- og Vegtrafikkplan (NVVP). Man hadde større sjanse til å samkjøre med de andre transportetatene, spesielt når det gjaldt tilknytningsveger til terminaler osv (helhetsløsninger på Alnabru, for eksempel), og man har klart å samordne på mange punkter. Potensialet for å samordne enda bedre med Jernbaneverket, å oppnå flere synergieffekter, er så absolutt til stede, mener flere. Det viktigste anses å være drahjelp i forhold til samtidighet (ref E6 langs Mjøsa, pkt 8.2). Det er en generell oppfatning at intensjonen med etatsovergrepene langtidspaner er god, og man håper på videreutvikling i senere NTP-prosesser. Én felles plan for transportetatene har ikke veldig stor betydning i forhold til hvilke investeringer som blir vedtatt, men muligens noe: Jernbaneverkets organisasjon oppfattes som veldig toppstyrt, de kan ikke tillate seg å være like fleksible som Statens vegvesen når det gjelder for eksempel å flytte oppstart og gjennomføring av prosjekter i tid slik Statens vegvesen har. Statens vegvesen har mulighet til å bygge en vegstump og åpne den som del av en vegstrekning, mens Jernbaneverket ikke kan åpne deler av en jernbanestrekning i samme grad. Jernbaneverket er også nødt til å melde fra minimum ett år i forveien om stengning av jernbanestrekning.

Å etablere nye vegprosjekter er en lang og tung prosess, det tar gjerne 10-20 år fra en idé om et vegprosjekt til det blir realisert. Det var stor enighet om at Nasjonal transportplan gir Statens vegvesen en forutsigbarhet som langtidspan, men at det ikke var forskjell på om planen var en felles plan for alle transportetatene, eller en plan kun for Statens vegvesen.

9.2.2 BIDRAR NASJONAL TRANSPORTPLAN TIL Å SVEKKE STORTINGSPOLITIKERNES MULIGHETER TIL Å DRIVE DETALJSTYRING AV VEGBYGGINGEN?

Ut fra resonnementene ovenfor (punkt 9.2.1), var det stor enighet blant respondentene om at NTP bidrar til å svekke politikernes muligheter til å drive detaljstyring. Å få stadfestet en transportplan som går 10 år frem i tid, svekker politikernes mulighet til å vedta på tvers av plan. Politikerne er opptatt av enkeltsaker, men Nasjonal transportplan er veldig førende for det enkelte fylkets fremdrift. Statens vegvesen har store muligheter for å få gjennomslag for faglig gode råd ved at de utarbeider NTP-forslaget. Nasjonal transportplan oppfattes å holde politikerne i tømmene, og å forplikte en regjering. NTP har bidratt til kontinuerlig trykk på fremdrift som har tatt år å realisere. NTP er allikevel ingen garantist for at det ikke vil forekomme detaljstyring, men reduserer muligheten. Ikke veldig forskjell på statsråder i mellom.

9.2.3 FORHOLDET MELLOM FAG OG POLITIKK

Jeg vil ta utgangspunkt i tre modeller for forholdet mellom fag og politikk (Eriksen, 2001) (ref også punkt **Feil! Fant ikke referanseilden.**) for å diskutere Nasjonal transportplan 2010-19 som innretning.

DESIJONISME

I den *desisjonistiske* modell er sakkyndigheten underlagt politikken. Det vil si at politikerne baserer sine beslutninger på vitenskapelig frembrakt kunnskap om hvilke midler som egner seg for å nå tenkte mål. Dette er også i tråd med Christensen et als Rasjonalitetssyn (ref punkt 4.2.2), man tar for gitt at mål eksisterer på forhånd – politikerne definerer mål, de sakkyndige finner de rette virkemidlene. Etter som det moderne vitenskapssystemet vokste frem og ble sterkere, fikk staten et stadig voksende kunnskapsgrunnlag for politiske tiltak. Man fikk et system hvor forskning og teknikk er koblet sammen med økonomi og administrasjon. Etter hvert ble det hevdet at politiske valg ikke kan begrunnes rasjonelt (Weber i (Eriksen, 2001), det finnes ingen intersubjektiv basis for å prøve gyldigheten av verdier og normer som det politiske lederskap treffer sine valg på grunnlag av. Den desisjonistiske modellen ble kritisert for ikke å være empirisk riktig, og den reflekterte ikke det faktiske forholdet mellom vitenskap og politikk.

TEKNOKRATI

Det ble etter hvert hevdet at forholdet mellom sakkyndig og politikere ble snudd, og at den vitenskapelige kunnskap tvang politikerne til å velge mellom bestemte saksalternativer gjennom sakstvang. Den faglige ekspertise fikk makten, vitenskapens evne til å dokumentere nye problemløsningsmetoder bidro til å finne nye alternativer og peke på strategier for målrealisering som også ga effektiviseringsgevinster. Spesialistene vant mer og mer frem gjennom teknikker og metoder for å rasjonalisere beslutningsprosesser, og politikere ble

mer ansett som sandpåstrøere. Effektivitetshensynet har ofte gått på tvers av demokratiske prinsipper, faget har kommet i konflikt med det regelorienterte byråkratiet. (Østerud bruker for øvrig begrepet "fagstyre" for å skille profesjonsledet administrasjon fra teknokrati (Østerud, 2007).)

Statens vegvesen har i flere sammenhenger blitt ansett som en offentlig institusjon med mye makt over politiske vedtak (Knutsen & Boge, 2005), og Vegdirektoratet har ofte blitt fremstilt som et sterkt og egenrådig direktorat. Funn fra denne undersøkelsen viser at det kanskje like gjerne er Finansdepartementets faglige ekspertise som legger begrensninger på politikernes handlingsrom. Rasjonell tankegang – nytte-/kostnadsanalyser, samfunnsøkonomisk lønnsomhet, blir lagt til grunn i Finansdepartementet, ikke i Statens vegvesen, mens overordnede politiske mål som desentralisert bosetting kommer i konflikt med dette rasjonalitetshensynet.

DELIBERALISME

Begge de ovennevnte modellene ble kritisert med bakgrunn i John Deweys pragmatisk-demokratiske modell (Habermas i (Eriksen, 2001)). Den deliberative modellen fremhever fri, åpen, rasjonell og saklig diskusjon blant likestilte borgere. Alle skal høres, argumentenes vekt er viktigere enn stemmestyrke. Habermas mener at det eneste mulige og nødvendige må være gjensidig kommunikasjon mellom vitenskapelige eksperter som gir råd forut for avgjørelse hos besluttede instanser, mens politikerne gir oppdrag til vitenskapsmennene etter praksis' behov.

Nettopp denne tankegangen er grunnlaget for hvordan planleggingen er bygget opp i Norge. Samferdselsdepartementet sender bestilling til transportetatene om Nasjonal Transportplan, transportetatene kommer med råd og forslag til Nasjonal Transportplan, forslaget sendes på høring til berørte instanser, og man får en gjensidig kommunikasjon hele veien. Poenget med det deliberative alternativet er ikke en samfunnsmessig helhetsstyring gjennom offentlig debatt, men en form for indirekte styring hvor viktige beslutninger og prinsippavgjørelser blir tatt gjennom deliberasjon med berørte parter (Eriksen, 2001).

Den deliberative ordningen er noe omdiskutert, særlig når det gjelder hvilke institusjonelle ordninger som best ivaretar deliberative idealer i praksis. Ut fra funn i undersøkelsen, kom det frem at ledelsen i Statens vegvesen ikke anså interesseorganisasjoner eller brukere som særlig viktige interessenter når det gjaldt veginvesteringer. Om det betyr noe for demokratiet er usikkert, men jeg mener det gir en viss pekepinn på at det deliberative demokrati ikke er enkelt å få til. Samfunnet er så oppsplittet i ulike systemer, og det kan virke som at funksjonelle krav, forvaltningsmessige og profesjonelle koder, er det som dominerer.

En annen utfordring knyttet til deliberativt demokrati, er at det er mindre ansvarsfullt å ytre seg når en ikke trenger å ta konsekvensen av sine meninger. Jeg knytter dette til at kommuner gjennom Plan- og bygningsloven er vedtaksmyndighet, de kan kreve visse (fordyrende) innretninger, men det er statens som bærer kostnadene. Dette kan føre til at beslutningsprosessen kan ta svært lang tid.

Norske politikere har tradisjonelt engasjert seg svært sterkt når det gjelder veginvesteringer og samferdselspolitikk som en del av samfunnsutviklingen. (I New Zealand og Sverige, for eksempel, har det vært lav politisk involvering når det gjelder prioriteringene, og de har i større grad prioritert ut fra hvor høy nytte-/kostnadsbrøken var.)

9.3 LEDELSE OG STYRING

Christensen et al forbinder **styring** med et lederskaps forsøk på å fatte kollektive beslutninger og påvirke atferd gjennom et sett eller system av formelle styringsinstrumenter. Lederskapet planlegger, beslutter, samordner og kontrollerer ut fra et sett av formelle mål og rammer som det ønsker å realisere. Det er de formelle og instrumentelle aspektene som står i fokus (Christensen, Lægreid, Roness, & Røvik, 2004).

Selznick, i (Christensen, Lægreid, Roness, & Røvik, 2004), relaterer ledelse til mellommenneskelige forhold og prosesser, og forbinder **ledelse** med "statsmannskunst". Det vil si at det innenfor formelle rammer er rom for at ulike institusjonelt baserte og uformelle prosesser utspilles. Ledelse relateres til mellommenneskelige forhold og prosesser, dvs. behandling av menneskene i de formelle systemene.

Christensen et al mener at utviklingen av organisasjoner synes å ha hatt en viss tyngdepunktfor skyvning fra styring til ledelse – fra styring av til styring i. (Overordnet formell ledelse med frihet, sterkere medvirkning fra organisasjonsmedlemmene er mer akseptert.) Jeg ønsker å undersøke hvorvidt slik utvikling (fra styring til ledelse) har foregått når det gjelder Statens vegvesen, både fra politisk ledelse og organisatorisk ledelse (internt i etaten).

9.3.1 POLITISK LEDELSE OG STYRING AV STATENS VEGVESEN

I følge Nasjonal transportplan 2010-19 legger regjeringen økt vekt på mål- og resultatstyring i den nasjonale transportpolitikken. Utvikling av målstruktur i NTP 2010-19 blir sett på som et ledd i dette arbeidet. Regjeringen skriver videre at de er opptatt av å innrette resursinnsatsen slik at de politiske målene nås mest mulig effektivt.

Flere mente at målstyring er hovedgrepet, med enkelte elementer at detaljstyring og konkrete tiltak. Det blir noen politiske kjepphester, og det ble påpekt at Statens vegvesen må være gode på å synliggjøre for politikere hva eventuelle omprioriteringer fører til. Å

forstå ringvirkninger og konsekvenser, hva det betyr tidsmessig osv. Én av respondentene fremholdt at politikerne bestemmer 5 % av statsbudsjettet, 95 % bestemmes av Finansdepartementet eller er en følge av tidligere beslutninger.

SAMMENLIGNET MED ANDRE ETATER

Én henviste til at tildelingsbrevet fra SD til Statens vegvesen er på 17 sider, mens Miljøverndepartementets tildelingsbrev til Riksantikvaren er på 22 sider. Etatene disponerer hhv 14 mrd og 0,4 mrd kroner i 2010 (Samferdselsdepartementet, 2009) og (Miljøverndepartementet, 2009), og det ble derfor hevdet at Statens vegvesen har et utrolig stort handlingsrom sammenlignet med Riksantikvaren.

STYRING PÅ PROSJEKTER VS. MÅL

Når det gjaldt tiltakspakka, ligger det inne over 200 navngitte prosjekter. Man hadde lite fleksibilitet i forhold til tiltakspakka, og det var ikke mulig å flytte penger mellom prosjekter i tiltakspakka.

Noen mente at politikerne detaljstyrer, selv om man sier man ønsker målstyring. Det er allikevel litt for mye fokus på detaljstyring, mener en respondent. En styrer kanskje mer på prosjekter enn mål. For eksempel hadde etatene en begrenset økonomisk ramme ved utarbeidelsen av forslag NTP 2010-19, og forslaget inneholdt svært få prosjekter. Stortingsmeldingen, derimot, inneholdt mange navngitte prosjekter, og Statens vegvesens frihet i forhold til store prosjekter var lik null. (I likhet med tiltakspakka nevnt over, hvor det var sterkt engasjement fra Samferdselsdepartementet. Departementet endret til og med på Statens vegvesens forslag til prosjekter i tiltakspakka). Dette har til dels bidratt til vårt mindreforbruk i 2009. En annen respondent trakk også frem tiltakspakka 2009. Målsettingen sa helt tydelig at pengene kom for å redusere arbeidsledigheten, men når det kom til stykket, ble det veldig detaljert. En region meldte for eksempel inn en hel mengde ferjekaier som trengte rehabilitering, med prioriteringer osv. Når resultatet kom, og ferjekaia som stod på 9. plass plutselig var på plass 1-3, så man en klar detaljstyring.

SAMMENLIGNET MED TIDLIGERE

Én respondent mente at Statens vegvesen i realiteten har blitt mer detaljstyrt enn noen gang. Vedkommende henviste til en generell utvikling som startet med Toril Skogsholm (samferdselsminister for Venstre i perioden 2001 – 2005), og som har gått mer og mer i retning av fokus på detaljer. Saker – forskjell: Navarsete rassikring. Skogsholm kollektivtrafikk. Opseth tunneler på vestlandet. "Ingen vits å være politiker dersom du ikke får satt litt farge på det" (Respondent#9, 2010) Forskjell på oppfølging av NTP avhengig av statsråd? Forholdet mellom samferdselsminister og finansminister, og også mellom samferdselsminister og statsminister blir oppfattet som den første viktige konstellasjonen.

Noen statsråder er litt svakere i budsjettfighten, Navarsete og Opseth dratt frem som sterke. Personavhengig, ikke avhengig av partipolitikk.

Statens vegvesen påstås aldri før å ha vært så involvert i en valgkamp som høsten 2009. Politikerne solgte inn vegprosjekter i hver kommune, og det var stort fokus på å vise til konkrete prosjekter, t.o.m. hvilke strekninger Statens vegvesen tenker å asfaltere. Detaljstyrende statsråder – forskjell? Tillit mellom statsråd og administrasjon, at statsråden stoler på oss. Navarsete svært opptatt av detaljer, overprøvde mye, ba om svært mye grunnlagsinformasjon.

Samtidig får man overordnede mål i Nasjonal transportplan å forholde seg til. Politikerne spør om det meste, både gjennom spørretimen og spørsmål til skriftlig besvarelse, men også når regjeringen legger frem budsjettet, helt nede på gang-/ sykkelvegtiltak og trafiksikkerhetstiltak. Dette ble også sammenlignet med tiltakspakka hvor Statens vegvesen ikke hadde mulighet for å overføre mellom prosjekter (ref ovenfor). Dersom Statens vegvesen får samme forutsetninger gjennom budsjettet som tiltakspakka, med detaljering nede på prosjektnivå, vil det ikke være noe handlingsrom igjen, hevdet én. Dette vil igjen føre til dårlig måloppnåelse. Dess stivere handlingsrom, dess større sannsynlighet for mindreforbruk. Nasjonal transportplan 2010-19 tilsier strategier og langsiktig styring, men inneholder også konkrete tiltak. Når det gjelder statsbudsjettet, ble det fra flere hevdet at det inneholder det mer og mer detaljrikdom, og det faglige handlingsrommet snevres inn. Man har hatt et stort politisk trykk på samferdsel de siste årene, og infrastruktur er en viktig forutsetning for næringsutvikling. Det har vært stor vekst i budsjettene de siste årene. En snakker om overordnede rammebetingelser, men det synes som mer og mer realpolitikk.

Man sier alltid at det er strategier man skal ha, men uansett må strategiene operasjonaliseres, påpekte én. Så lenge man har et regime hvor Stortinget tar stilling til prioriteringene på riksveg, vil det alltid være ganske konkret. Dynamikken politikere/media/valg er så viktig at det fortsatt vil være innsnitt av konkrete tiltak. Det var ingen større motstridende uenigheter i svarene som ble gitt, men noe uenighet når det gjaldt grad av detaljering.

På spørsmål om man kunne se forskjell på politisk styring avhengig av hvem som sitter med makta, var responsen at det var liten partipolitisk forskjell. Det ble lagt fokus på at det er mer forskjell på lokal kultur, og det ble vist til ulike fylker som Nord-Trøndelag hvor det er sterkt trafiksikkerhetsfokus, Møre og Romsdal med framkommelighetsfokus (undersjøiske tunneler osv) og Sør-Trøndelag med storbyproblematikk.

9.3.2 ORGANISATORISK LEDELSE OG STYRING AV STATENS VEGVESEN

Strukturelt sett har det ikke vært noen endring fra 1.1.2003 til 31.12.2009, bortsett fra avviklingen av Vegdirektoratets ledermøte etter at ny vegdirektør tiltrådte høsten 2007. I prinsippet har man de samme rammevilkår å forholde seg til.

Etaten praktiserer resultatledelse, hvor resultatansvarlige ledere har ansvar for oppnådde resultater innen sitt tildelte (og skriftlig definerte) ansvarsområde. Det er også definert 4 ledelsesprosesser:

- Strategioppgaven (legge til rette for egen enhet og bidra til strategiutvikling på nivået over)
- Strukturoppgaven (utvikle ledelses- og styringssystem for egen enhet, fastsette og følge opp resultatavtalen/årsplan/handlingsprogram)
- Relasjonsoppgaven (rekruttere, utvikle og følge opp de medarbeidere lederen har direkte personalansvar for, utvikle lederskap på alle nivåer i egen enhet, utvikle ønsket atferd og holdninger i egen enhet, utøve arbeidsgiverrollen)
- Profileringsoppgaven (profilere og markedsføre etaten utad)

Jeg vil ta utgangspunkt i Byrkjeflotts 6 ledertyper (Byrkjeflot i (Christensen, Læg Reid, Roness, & Røvik, 2004) (ref punkt 4.3) for å analysere ledelsen i Statens vegvesen.

Statens vegvesen har hatt lang tradisjon for Faglig ledelse og Byråkratisk ledelse, hvor opprykk i karrierestigen i hovedsak skjedde etter ansiennitet og kompetanse. En respondent hevdet at det tidligere var nærmest et lønsspørsmål å bli leder, en naturlig lønnsutvikling. Lederen har vært topp kvalifisert fagperson, men uten at en automatisk fikk opplæring med hensyn til lederkompetanse. Nettopp det faktum at nåværende Vegdirektør Terje Moe Gustavsen ikke er fagmann (les: vegingeniør) ble trukket frem som et tegn på at faglig ledelse ikke lenger er så viktig som profesjonell ledelse.

Jeg vil allikevel påstå at Statens vegvesen fortsatt innehar innslag av Byråkratisk ledelse. Statens vegvesen blir oppfattet som en lojal etat, en opptrer lojalt i forhold til politiske vedtak. De senere årene har imidlertid ledelse og lederopplæring blitt mer og mer viktig i etaten.

Under intervjuene ble også Vegdirektørens kommunikative evner trukket frem (noe som for øvrig er i tråd med organisasjonsteorien). Hans klare og tydelige signaler i Etatsledermøtene og ellers, veldig god på å gi resonnementer, få folk til å forstå sammenhenger, innebærer også at Forhandlingsledelse er til stede i Statens vegvesen.

10. OPPSUMMERING

Statens vegvesen er en stor etat, med ulike funksjoner som gir ulikt ståsted og ulike utfordringer. Jeg synes det har vært nyttig å forsøke å se hvilke utfordringer etaten har fra alle ståsteder. For eksempel refleksjoner rundt brukergrupper – regionene har et helt annet trykk på dette enn sentralt i Vegdirektoratet. Vegdirektoratet kan tenke strategisk og i lange linjer, mens regionen i større grad må gjøre ting der og da. Det er da det blir så viktig med felles mål og verdier i bunn.

Ja, Statens vegvesen har et stort handlingsrom, de rår over mye ressurser, er en fagetat politikerne er helt avhengig av fungerer. ”Men gjør vi ikke jobben vår, kan det fort bli begrensninger” (Respondent#4, 2010), som en respondent påpekte.



Trakten er videst i planleggingsfasen, og blir mindre og mindre jo mer detaljstyrt det blir. Tradisjonelt er Statens vegvesen en etat med et enormt handlingsrom, noen mener det har vært for stort, og etaten blir kikket mer i kortene enn tidligere.

En av de viktigste begrensningene for handlingsrommet, var økonomi- og bevilgningsreglementet. At Statens vegvesen ikke selv kan effektivisere aktiviteten på anleggsdriften for allerede vedtatte prosjekter, ble sett på som en hemske, og prosjektfinansiering ble dratt frem som et mulig alternativ. Dersom Statens vegvesen hadde fått hele bevilgningen for prosjektet med en gang, kunne en bygge med full effektivitet, og fått god utnyttelse av kompetansen, og man kunne ha bygget billigere og raskere.

Den nye organisasjonsmodellen er det knyttet stor forventninger til, spesielt når det gjelder oppfølging av fylkeskommunene gjennom Forvaltningsreformen.

I spørreskjemaene fremkom det at en anså Ledelse som mindre viktig enn mange av de andre rammebetingelsene, bl.a. Medarbeidere. Allikevel, når det kom til utdypning og resonnement rundt dette, var det ganske stor enighet om at den endringen som har foregått

med hensyn til ledelsesstruktur og ledelsesfunksjon de siste årene var avgjørende for handlingsrommet. Det ble henvist til ny ledelsesstruktur og /-funksjon i flere sammenhenger, at man har fått en klarere og mer tydelig ledelse hvor alle er informert om beslutninger som er tatt.

BIBLIOGRAFI

Busch, T., Johnsen, E., Valstad, S. J., & Vanebo, J. O. (2007). *Endringsledelse i et strategisk perspektiv*. Oslo: Universitetsforlaget.

Busch, T., Johnsen, E., Valstad, S. J., & Vanebo, J. O. (2009). *Strategisk ABCD Arbeidshefte til boka Endringsledelse i et strategisk perspektiv*. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, T., Læg Reid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2004). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.

Eriksen, E. O. (2001). *Demokratiets sorte hull - om spenningen mellom fag og politikk i velferdsstaten*. Oslo: Abstrakt Forlag AS.

Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Høyskoleforlaget AS.

Johansen, L. (2006). *Kriser og beslutningssystemer i samfunnsøkonomien*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

Johnson, G., Scholes, K., & Whittington, R. (2008). *Exploring corporate strategy. Text & cases*. Essex: Pearson Education Ltd, Prentice Hall imprint.

Klaudi Klausen i Ottesen, O. (2008, Januar 7). Introduksjon til strategi, MPA 08, Januar 2008. *Forelesningsmaterieill* . Snåsa.

Knutsen, S., & Boge, K. (2005). *Norsk vegpolitikk etter 1960 - stykkevis og delt?* Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.

Miljøverndepartementet. (2009, Mars 2). *Miljøverndepartementet*. Hentet Mars 24, 2010 fra Tildelingsbrev 2009 for riksantikvaren: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/andre/brev/tildelingsbrev/2009/tildelingsbrev-2009-for-riksantikvaren.html?id=548558>

Miljøverndepartementet. (2010, Mars 24). *Miljøverndepartementet*. Hentet Mars 24, 2010 fra Innsigelsessaker: http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/planlegging_plan-_og_bygningsloven/kommuneplanlegging/innsigelsessaker.html?id=434616

Nyeng, F. (2007). *Vitenskapsteori for økonomer*. Oslo: Abstrakt Forlag.

Østerud, Ø. (2007). *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget.

Respondent#1. (2010, Februar 4). (E. N. Strand, Intervjuer)

Respondent#2. (2010, Februar 5). (E. N. Strand, Intervjuer)

Respondent#3. (2010, Februar 8). (E. N. Strand, Intervjuer)

Respondent#4. (2010, Februar 8). (E. N. Strand, Intervjuer)

Respondent#5. (2010, Februar 9). (E. N. Strand, Intervjuer)

Respondent#6. (2010, Februar 9). (E. N. Strand, Intervjuer)

Respondent#7. (2010, Februar 11). (E. N. Strand, Intervjuer)

Respondent#8. (2010, Februar 25). (E. N. Strand, Intervjuer)

Respondent#9. (2010, Mars 2). (E. N. Strand, Intervjuer)

Samferdselsdepartementet. (2005, Mai 27). Hentet Mars 24, 2010 fra Instruks for Statens vegvesen: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/sd/dep/underliggende-etater/statens-vegvesen.html?id=443412>

Samferdselsdepartementet. (2009). *Prop 1 S (2009 - 2010)*. Oslo: Samferdselsdepartementet.

Samferdselsdepartementet. (2009, Desember 17). *Samferdselsdepartementet*. Hentet Mars 24, 2010 fra Tildelingsbrev 2010 Statens vegvesen: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/sd/dep/underliggende-etater/statens-vegvesen.html?id=443412>

Samferdselsdepartementet. (2009). *St meld nr 16 (2008-2009)*. Oslo: Samferdselsdepartementet.

Samferdselsdepartementet. (2009, Desember). *Tildelingsbrev - Samferdselsdepartementet*. Hentet Mars 24, 2010 fra Tildelingsbrev til Statens vegvesen: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/sd/dep/underliggende-etater/statens-vegvesen.html?id=443412>

Senter for statlig økonomistyring. (2006). *Reglement for økonomistyring i staten*. Oslo: Senter for statlig økonomistyring.

Statens vegvesen. (2007). *Grunnlag for ledelse, styring og organisering i Statens vegvesen. Veileder*. Oslo: Statens vegvesen.

Statens vegvesen. (2006). *Håndbok 140: Konsekvensanalyser*. Oslo: Statens vegvesen.

Stortinget. (2005). *Stortingets bevilgningsreglement*. Oslo: Stortinget.

Figurliste

Figur 1 Sentrale prosesser mellom de fire delsystemene (Busch T. , Johnsen, Valstad, & Vanebo, 2009).....	8
Figur 3 Organisasjonskart.....	30
Figur 4 Ledelsen i SVV	42
Figur 5 Prosesskart	46
Figur 6 Aldersfordeling i Statens vegvesen (Kilde: HR-divisjonen i Vegdirektoratet)	63
Figur 7 Målstruktur i NTP 2010-19	75

Tabelloversikt

Tabell 1 Hvor viktige er Lover og regler	32
Tabell 2 Hvor viktig er Politisk organisering	33
Tabell 3 Hvor viktig er Politisk styring	36
Tabell 4 Hvor viktig er Nøkkelinteressenter	38
Tabell 5 Hvor viktig er Organisering	40
Tabell 6 Hvor viktig er Ledelse	43
Tabell 7 Hvor viktig er Medarbeidere	45
Tabell 8 Hvor viktig er Etatsstyringsverktøy	47
Tabell 9 Hvor viktig er Teknologi	47
Tabell 10 Hvor viktig er Vegsystemets struktur	48
Tabell 11 Hvor viktig er Forvaltningsreformen	49
Tabell 12 Hvor viktig er Oppsummering	51

Tabell 13 I hvilken grad, Lover og regler	52
Tabell 14 I hvilken grad, Politisk organisering	53
Tabell 15 I hvilken grad, Politisk styring	55
Tabell 16 I hvilken grad, Nøkkelinteressenter	58
Tabell 17 I hvilken grad, Organisering	60
Tabell 18 I hvilken grad, Ledelse	61
Tabell 19 I hvilken grad, Medarbeidere	62
Tabell 20 I hvilken grad, Etatsstyringsverktøy	64
Tabell 21 I hvilken grad, Teknologi	65
Tabell 22 I hvilken grad, Vegsystemets struktur	66
Tabell 23 I hvilken grad, Forvaltningsreformen	66
Tabell 24 I hvilken grad, Oppsummering	68
Tabell 25 Den strategiske grunnmodellen	69
Tabell 26 Utdrag fra Tildelingsbrevet 2010	79

VEDLEGG 1 INTERVJUGUIDE

Intervjuguide til bruk for intervju i forbindelse med masteroppgaven:

Hvilket strategisk handlingsrom har toppledelsen i Statens vegvesen for å nå mål knyttet til veginvesteringer?

Intervju mellom _____ og Elin Nilssen Strand. Dato: _____

Innledning: Kort presentasjon av meg og mitt arbeid.

- Student som gjennomfører intervjuet i forbindelse med masteroppgaven.
- Jeg foretar intervjuet som privatperson, og ikke i forbindelse med mitt daglige arbeid

Verbal avtale vedr. intervju:

- Intervjuet vil bli tatt opp
- Navn og tittel vil bli nevnt i rapportens kildehenvisning som et gjennomført intervju
- Mine notater i intervjuet vil ikke bli offentliggjort, og vil kun bli brukt i forbindelse med masteroppgaven
- Intervjunotater vil bli oversendt deg for å sikre at jeg ikke har misforstått noe, eller skrevet noe mot din vilje
- Den endelige rapporten vil bli sendt så snart den foreligger

Som et statlig forvaltningsorgan skal Statens vegvesen gjennomføre de beslutninger som treffes av politiske myndigheter og se til at beslutningene iverksettes effektivt og lojalt. Statens vegvesen skal forberede saker for politiske styresmakter, men også ta egne avgjørelser om felles rettigheter og plikter. Regjeringen skriver i St meld nr 19 (2008-2009) at de ønsker en sterk offentlig sektor som gir innbyggerne gode tjenester, valgfrihet og medbestemmelse. Offentlig sektor skal være i stand til å ivareta hensynet til kvalitet og tilgjengelighet, rettferdighet og økt effektivitet. Statsforvaltningen skal fremme faglig selvstendige synspunkter uten partipolitiske hensyn.

Vegdirektoratet er hovedkontor for Statens vegvesen, Vegdirektørens sekretariat, og et frittstående direktorat administrativt underlagt Samferdselsdepartementet (SD). Vegdirektoratet er styrt gjennom etatsinstruksen, tildelingsbrev fra SD og gjennom de årlige budsjetter.

Kort om hva jeg ønsker å finne ut

Jeg ønsker å undersøke hvilket strategisk handlingsrom Statens vegvesen har mht veginvesteringer, hvordan de utnytter dette handlingsrommet, og hvordan handlingsrommet oppleves i forhold til mål.

Arbeidshypotese:

- Høy grad av detaljstyring, liten grad av målstyring? Mer fokus på prosjekter enn på mål og strategier?
- Finansieringen – årlige budsjettildelinger gir uforutsigbarhet og urasjonell vegutbygging? Stykkevis og delt?

SPØRSMÅL

DEL I RAMMEVILKÅR – med utgangspunkt i vedlagte skjema

- 1.1 Hvor viktig er følgende rammevilkår for ledelsens handlingsrom? Utdypning
- 1.2 I hvilken grad mener du Statens vegvesen klarer å utnytte sitt handlingsrom?
Utdypning

DEL II POLITISK STYRING: Hva styrer man på?

- 2.1 Målstyring eller detaljstyring?
- 2.2 Strategier eller konkrete tiltak?

DEL III NTP

3.1 NTP som innretning

- 3.1.1 Hva har valg av NTP som innretning hatt å bety for handlingsrommet? (Én samordnet nasjonal transportplan for SVV, JBV, KV, Avinor)
- 3.1.2 Bidrar NTP til å svekke stortingspolitikernes muligheter til å drive detaljstyring av vegbyggingen?

3.2 NTP: Hvilke påvirkningsmuligheter hadde etaten i forbindelse med utarbeidelsen av sitt forslag til NTP?

- 3.2.1 Før utarbeidelsen – hvilke politiske retningslinjer? Sterke føringer?
- 3.2.2 Under utarbeidelsen – hvem gjennomførte planprosessen?
- 3.2.3 Under utarbeidelsen – hva slags handlefrihet opplevde du at du hadde?
- 3.2.4 Etter utarbeidelsen: I hvor stor grad ble etatens innspill hensyntatt?
- 3.2.5 Hvordan deltok etaten i arbeidet med stortingsmeldingen om NTP?
 - Nye oppdrag, bidrag til meldingen
 - Involvering i arbeidet med presentasjon
 - Involvering i arbeidet med tekster i meldingen
 - Avvik mellom etatens forslag og meldingen
- 3.2.6 Oppfølging av NTP:
 - Følges NTP opp som forutsatt?
 - Flertallsregjering, gir det større forutsigbarhet?

3.3 NTP: Hvilke typer mål inneholder NTP?

- 3.3.1 Målbare?
- 3.3.2 Oppnåelige?
- 3.3.3 Mål sett i forhold til ressurstilgang?
- 3.3.4 Er det sammenheng mellom mål, strategier og tiltak i NTP?

