

Einar Leknes og Brita Gjerstad

**Forvaltingsreforma og
fylkesvegansvaret:
Maktfordeling, styringsdialog og
samhandling**

Rapport IRIS – 2013/014

Prosjektnummer: 7252277
Prosjektets tittel: Konsekvensar av auka vegansvar i fylkeskommunane
Oppdragsgjevar(e): KS Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon
Forskningsprogram:
ISBN: 978-82-490-0809-4
Gradering: Open frå 25 februar 2013

Stavanger, 31.01.2013

Einar Leknes
Prosjektleder

Sign.dato

Arild Aurvåg Farsund
Kvalitetssikrar

Sign.dato

Einar Leknes
Konstituert direktør
Samfunns- og næringsutvikling

Sign.dato

Forord

IRIS har på oppdrag frå KS gjennomført ei undersøking av konsekvensane av auka vegansvar i fylkeskommunane. Kartlegginga er gjennomført ved hjelp av dokumentstudiar og informantintervju.

Referansegruppa for prosjektet har hatt følgjande samansetjing: Hans Clementz /Anne Johanne Enger (begge frå KS), Gunnar Eiterjord (Rogaland fylkeskommune), Johnny Stiansen (Hordaland fylkeskommune), Rolf-Helge Grønås (Telemark fylkeskommune), Thomas Tvedt (Akershus fylkeskommune), Ruth L. Asperheim (Nord-Trøndelag fylkeskommune), Olav Sætre (Vegdirektoratet) og Steinar Antonsen (Statens vegvesen, region nord). Det har vore tre møter i referansegruppa, pluss eit møte i samferdslesjefskollegiet og eit møte i den sentrale evalueringsgruppa for forvaltingsreforma.

Mange informantar i fylkeskommunane og hos regionala vegvesen i Akershus, Oppland, Vestfold, Aust Agder, Rogaland, Sogn- og Fjordane, Møre- og Romsdal, Nord-Trøndelag, Nordland og Troms har bidratt med sin kunnskap og synspunkt. Vi vil takke alle for å ha stilt opp til intervju, lest gjennom og kommentert vår framstilling av empirien. Takk også til kontaktpersonane i fylkeskommunane som la til rette for intervju.

Prosjektteamet har bestått av dr. ing. Einar Leknes og cand. polit. Brita Gjerstad.

Innhaldet i rapporten står for forfattarane si eiga rekning og konklusjonane kan ikkje oppfattast som et uttrykk for referansegruppa, informantane eller KS sine synspunkt.

Stavanger, 31.01.2013

Einar Leknes, prosjektleiar

Forvaltningsreforma og fylkesvegansvaret: Maktfordeling, styringsdialog og samhandling

Samandrag

IRIS har på oppdrag frå KS undersøkt tre problemstillingar;

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

Forvaltningsreforma gjennomført i tråd med intensjonane

Forvaltningsreforma trådte i kraft 1. januar 2010. Som ei følgje av reforma er det på nasjonalt nivå overført ansvar for om lag 17 000 km riksveg og mange riksvegferjesamband frå staten til fylkeskommunane. Fylkeskommunane har dermed ansvaret for planlegging, bygging, forvaltning, drift og vedlikehald av eit fylkesvegnett som no er på 44 000 km. Statens vegvesen har framleis sektoransvar i stat og fylke og dei er vegmyndigheit for 21 000 km riksvegar.

Regionvegsjefen høyrer til under Vegdirektoratet- i riksvegsaker og under fylkeskommunen i fylkesvegsaker. Regionvegkontora er vegadministrasjon både for riksvegane og fylkesvegane. Vegadministrasjonen er såleis framleis felles for stat og fylke. I kvart fylke er det eit statleg fylkesvegkontor underlagt regionvegsjefen. Tre år etter at forvaltningsreforma trådte i kraft har ho på mange felt vorte implementert i tråd med intensjonane.

Den kvalitative studien er gjennomført ved hjelp av dokumentstudiar og informantintervju i ti fylke både i 2011 og 2012. Administrativ og politisk leiing på samferdslefeltet i fylkeskommunane og fylkesleiinga hos regionvegkontora er intervjuet.

Framleis delt makt mellom fylkeskommunen og Statens vegvesen

Analysen tar utgangspunkt i at makt heng saman med tilgang på økonomiske og administrative ressursar og formell myndigheit. Den viser at fylkeskommunen har fått auka tilgang til administrative og økonomiske ressursar og at dei har det meste av den formelle myndigheita. Fylkeskommunen utøver overordna styring og kontroll av framdrift og økonomi for investering, drift og vedlikehald av fylkesvegnettet, medan

fylkesvegkontora har den operative styringa og kontrollen. Avgjersler om kva for vegar som skal byggjast og om korleis standarden på drift og vedlikehald av vegnettet og på ferjetilbodet skal vere, blir tatt i dei politiske organa i fylkeskommunane.

Fylkesvegkontora har òg noko makt over fylkesvegnettet gjennom sin faglege kompetanse og kapasitet, forvaltning av dei nasjonale vegstandardane og sitt sektoransvar. Vi vil derfor hevde at trass i at den formelle myndigheita ligg hos fylkeskommunen, er makta over fylkesvegnettet delt mellom fylkeskommunen og regionvegkontora.

Maktfordelinga mellom fylkeskommunane og fylkesvegkontora heng mellom anna saman med kor stor kapasitet og kompetanse det er i fylkeskommunen sin samferdsle-administrasjon og korleis dei opptrer som vegeigar.

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

Samhandlinga mellom fylkeskommunane og fylkesvegkontora er prega av både hierarki og likeverd

Analysane har som utgangspunkt at relasjonen mellom fylkeskommunen og fylkesvegkontora kan vere prega av hierarki eller likeverd og at samhandlinga kan vere regel- og avviksorientert eller dialog- og løysingsorientert. Analysane viser at det er meir både/og enn anten/eller: Både samhandlingsforma og relasjonen mellom fylkeskommunen og fylkesvegkontora varierer alt etter kva det dreiar seg om.

Samhandlinga i dei regulære møta dreiar seg i stor grad om rapportering og kontroll av framdrift og økonomi på investerings- og vedlikehaldsprosjekt. Desse møta er avviks- og regelorienterte og har eit klart hierarkisk preg. Dette er eit gjennomgåande trekk i alle fylka. Analysane viser òg at kravet frå fylkeskommunane om rapportering og kontroll har auka.

I andre delar av samhandlinga, det vil seie i kontakten utanom møta, samarbeidet om planar, prosjekt og enkeltsaker og i samordninga knytt til motsegn, dreiar den seg om informasjonsutveksling, konsultasjonar, dialog og forhandlingar. Samhandlinga her er løysingsorientert og prega av likeverd mellom dei to etatane.

Det er stor variasjon mellom fylka både når det gjeld omfang av samarbeid om plan, prosjekt og enkeltsaker. Eit fellestrekk er likevel at denne type samarbeid er aukande. I mange fylke blir det også fortald at samhandlinga har blitt betre i løpet av tida etter reforma.

I nokre av fylka ser vi at fylkeskommunen vil diskutere vegfaglege spørsmål og ikkje automatisk aksepterer dei faglege råda til fylkesvegkontora. Dette er fylkesvegkontora skeptisk til. Det er derfor også utfordringar med for tett fagleg samarbeid mellom etatane og frå fylkesvegkontora kan derfor ei arbeidsdeling basert på bestilling og leveranse i staden for samarbeid vere hensiktsmessig for å sikra fagleg uavhengigheit.

Lite samhandling om kontraktstrategi i fylka

Undersøkinga viste at det førebels var sær s lite samarbeid mellom fylkeskommunane og fylkeskontora om kontraktstrategi. I dei aller fleste fylke tok fylkesvegkontoret seg av alt kontraktarbeidet etter at fylkeskommunen hadde gitt signal om standard for drift og vedlikehald.

Sentralt er det starta eit utgreiingsarbeid knytt til kontraktstrategi der både fylkeskommunen og Statens vegvesen deltar. Dette pågår enno og konklusjonar og eventuelle endringar er difor ikkje på plass i dei ulike fylka.

Meir lokaldemokrati og meir byråkrati

Overføringa av vegansvaret til fylkeskommunane er i hovudsak opplevd som positivt ved fylkesvegkontora. I alle fylke fortel dei om auka samferdslebudsjett og stort engasjement og interesse for samferdsle frå fylkespolitikarane, at avgjerslene vert tatt raskt og at dei er godt forankra i kunnskap om lokale behov. Samstundes fortel fylkesvegkontora at det har blitt mykje meir politisk innblanding i saker som før var delegert og at dei òg vert trekt meir med i politiske møter.

Det er mange fleire vegsaker til politisk behandling etter reforma enn før og fylkespolitikarane både i samferdsleutval og fylkesting er svært engasjerte. Både store og små saker vekkjer politisk interesse og vert diskutert.

Det betyr at avgjerslene vert tatt mykje nærare brukarane no enn då det var Samferdsledepartementet, Vegdirektoratet og regionvegsjefen som tok avgjerslene. Ein konsekvens er at det blir òg meir saksførebuing og dermed òg meir byråkrati både hos fylkeskommunen og ikkje minst på fylkesvegkontora. I fylkeskommunane vert det brukt mykje tid på kontroll, noko som trengs fordi fylkeskommunen må ha kontroll med ressursbruk og framdrift i forhold til budsjett og planer.

Auken i byråkrati samla sett heng òg saman med at krava om rapportering til Vegdirektoratet ikkje har minka sjølv om mange av vegane er overført til fylkeskommunane.

Samferdsleadministrasjonen i fylkeskommunane gir uttrykk for at overføringa av vegansvaret for fylkesvegane er utfordrande. Det er mange prosjekt, store budsjett og store forventningar hos fylkespolitikarane. Fylkeskommunens samferdsleadministrasjon er liten, både i seg sjølv og sett i forhold til regionvegetaten.

Nokre fylkeskommunar opplever at det krevjande å styre samferdslefeltet både fordi det er så stort og mangfaldig, men òg fordi fylkesvegkontora og regionvegetaten er ein stor og kompleks organisasjon som dei berre har indirekte styring over. Andre fylke opplever at samhandlinga med fylkesvegkontora går svært greitt, at dei bruker tenestene frå regionvegkontora og at alle der står til disposisjon for fylkeskommunen. Det er såleis stor variasjon mellom fylka her.

The Administrative Reform and the County Road Responsibility: Division of Power, Management Dialogue and Interaction

IRIS report 2013/014

by

Einar Leknes and Brita Gjerstad

Summary

IRIS has carried out a study, commissioned by The Norwegian Association of Local and Regional Authorities, addressing three research questions:

- *Have the power and the authority in the transport area really been transferred to the county councils?* Yes, we will answer in the affirmative to this question. The division of power has productive effects. The county council possessed power based on its economic resources, formal authority, and access to administrative resources, while the county road administration achieved power through its technical expertise and sector responsibility.
- *How has the administrative interaction between the county road administration and the county council developed?* The interaction has developed both towards hierarchy and towards equality. The regular meetings are based on reporting and control, and the form is hierarchical, while the interactions about plans, projects and cases are characterised by equality between the parties, based on dialogue and problem-solving.
- *Has the increased interaction between the regional transport agency and the county council caused an improved contract strategy and less total costs?* We find little interaction about contract strategy in the counties so far.

The administrative reform has been carried out in accordance with the policy intentions

The administrative reform was implemented on 1 January 2010. As a consequence of the reform, the responsibility for approximately 17,000 km classified roads and many ferry services was transferred from the state to the county councils. The county councils now have the responsibility for planning, building, administration, operation and maintenance of a 44,000 km county road network. The public road administration still has the sector responsibility for the state and the counties, and the administration is the road authority for 21,000 km of classified roads.

The regional road director belongs to the Directorate of Public Roads with regard to classified roads and to the county councils with regard to county roads. The regional road administration is the administrative body both for the classified roads and the county roads. Each county has a state road administration office subordinate to the regional road director. Three years after the implementation of the administrative reform we find that the reform has been implemented in accordance with the

intentions of the White paper. nr. 10 (2008-2009) Regarding a law on amendments to administration legislation etc. (implementation of the reform of government administration).

A qualitative study was carried out by document studies and interviews in ten counties in 2011 and 2012. The administrative managers and political leaders of the transport area in the county councils and the county managers at the county road administration were interviewed.

Power is still divided between the county councils and the Public Roads Administration

The analysis took as a departure point that power depends on access to administrative and economic resources and formal authority. The analysis shows that the county councils have obtained increased access to administrative and economic resources, and that they have most of the formal authority. The county councils exercise superior governance and control of the schedule and the economy with regard to investment, operation and maintenance of the county road network, while the county road administration exerts the operational governance and control. The political body of the county council makes the decisions regarding what roads to build and on the standards for operation and maintenance of the road networks and the ferry services.

The county road administrations also held some power for the county roads network on the basis of their technical expertise, capacity, sector responsibility and management of the national road standards. We, therefore, assert that while the formal authority lies at the county council, the power for the county roads network is divided between the county councils and the county roads administrations.

The division of power between the county councils and the county roads administrations is connected to the capacity and competence of the county councils' transport administrations and how they perform the role of "road-owner."

The county councils and the county road administrations are dependent on each other in order to exert power. The fact that the power is divided between the two parties is productive in many ways. The division contributes to more discussion about what the best solutions are and to a more equal relationship between the county councils and the county road administrations than would have been the case if one of the parties had all the power.

The interaction between the county councils and the county roads administrations is characterised both by hierarchy and equality

The theoretical perspective is that the relation between the county councils and the county roads administrations can be characterized by hierarchy or equality. The interaction can be report and control or dialogue and solution. The analyses shows that it is more both/and than nor/neither: both the relationship and the character of the interaction varies according to what the interaction is about.

The interaction in the regular meetings is, to a large extent, about reporting and control of progress and economy for road investment and maintenance projects. These meetings have clear hierarchical characteristics. This is a general feature in all

counties. The analysis also showed that the demand for reporting and control from the county councils has increased.

In other parts of the interaction, i.e. contact between the meetings, the cooperation regarding plans, projects and coordination related to raising objections to municipal planning interaction turns on information exchanges, consultations, dialogue and negotiations. The interaction is solution-oriented and characterized by equality between the two agencies.

Wide variation exists between the different counties with regard to the extent of cooperation about plans, projects and cases. However, cooperation is improving. Interviewees in many of the counties noted that the interaction has improved since the reform.

In some of the counties, we found that the county councils wanted to discuss technical subjects related to roads, and that, as a matter of course, they do not take technical advice from the county road administration in the county. The county road administrations are sceptical about county councils becoming too involved in technical matters. This issue shows that there are challenges related to too much interaction on technical matters between the agencies. From the county road administrations point of view, a division of work based on order and delivery instead of cooperation would be more suitable in order to secure professional independence.

Little degree of interaction with regard to contract strategy in the counties

The study shows that there exists little cooperation between the county councils and the county road administrations. In most of the counties, the county road administrations took care of all contractual work after the county councils had indicated the standard for operation and maintenance.

A research work related to contract strategy is going on, and both the county councils and the Public Roads Administration are participating in this research. Since this is ongoing, no conclusions have been reached, and therefore, possible changes have not been implemented in the counties yet.

More local democracy and more bureaucracy

The county roads administrations found that the transfer of the road responsibility to the county councils mainly positive. They noted that transport budgets have increased and that interest and engagement in transport issues has improved among county politicians. Moreover, decisions are made more quickly, and these decisions are rooted in knowledge about local needs. On the other hand, the county roads administrations experienced much more political interference in matters that had been delegated to the county roads administration before the reform. On the other hand, county roads administrations are also more involved in political meetings.

There has been a large increase in the number of road cases sent to councils. Both the county politicians on the county transport committees and in the county councils are very engaged and both small and big cases attract attention and are discussed.

This suggests that the decisions, at present, are made closer to the users than when the Ministry of Transport, the Directorate of Public Roads and the regional roads

director made the decisions. As a consequence, however, more preparation of political issues and more bureaucracy have occurred in the county councils and the county roads administrations. The county councils also use much more time for decision-making, but this is needed in order to have control with the use of resources and the progress in relation to the budget and the plans.

The increase in bureaucracy is also connected to the fact that the requirement for reporting to the Directorate of Public Roads not has been reduced in spite of the transfer of many of the roads to the county councils.

The transport administration in the county councils finds the transfer of the responsibility for roads challenging. There are many projects, large budgets and great expectations among the county politicians. The transport administration is small, both in and of itself, and also in relation to the regional road agency.

Some county councils experienced that the governing of the transport field is challenging not only because the field is so big and diverse, but also because the county roads administration and the regional roads agency are a big and complex organisations which they only can govern indirectly. However, other county councils experienced that the interaction with the county roads administrations worked very well and that they used the services from the county roads administration and that all of the staff were available to the county councils. This suggests that there is a wide variation between the counties on this matter.

Innhald

<i>Forord</i>	i
Samandrag.....	iii
Summary.....	vii
DEL I INTRODUKSJON	1
1 Innleiing.....	3
2 Problemstillingar, teoretiske perspektiv og metode	7
2.1 Problemstillingar og analysemodellar.....	7
2.2 Teoretiske perspektiv.....	11
2.3 Metode og gjennomføring	14
DEL II ANALYSE OG KONKLUSJONAR	19
3 Om overføring av makt og myndighet	21
3.1 Auka administrative ressursar?.....	21
3.2 Tilstrekkelege økonomiske ressursar?	25
3.3 Auka myndighet?.....	25
3.4 Drøfting og konklusjon	31
4 Samhandlinga mellom fylkeskommunen og den regionale vegetaten.....	35
4.1 Regulær møteverksemd	35
4.2 Samhandling om program, planar, prosjekt og enkeltsaker.....	37
4.3 Kontakt utanom møta	39
4.4 Samordningsarbeid ved motsegn	40
4.5 Etatane sine eigne vurderingar av forholdet mellom fylkeskommunen og fylkesvegkontora	41
4.6 Samhandling om kontraktar.....	42
4.7 Drøfting og konklusjonar.....	44
5 Konklusjonar	47

<i>DEL III OMTALE AV FORVALTINGSREFORMA PÅ SAMFERDSLEFELTET I TI</i>	
<i>FYLKE</i>	51
6 Omtale av forvaltingsreforma i Troms	53
7 Omtale av forvaltingsreforma i Nordland	65
8 Omtale av forvaltingsreforma i Nord-Trøndelag	77
9 Omtale av forvaltingsreforma i Møre og Romsdal.....	89
10 Omtala av forvaltingsreforma i Sogn og Fjordane	101
11 Omtale av forvaltingsreforma i Rogaland	115
12 Omtale av forvaltingsreforma i Aust-Agder	127
13 Omtale av forvaltingsreforma i Vestfold.....	135
14 Omtale av forvaltingsreforma i Akershus	143
15 Omtale av forvaltingsreforma i Oppland	153
Referansar.....	161
Vedlegg 1: Intervjuguider for administrasjon og politikarane i fylkeskommunen og for Statens vegvesen	163
Vedlegg 2: Spørjeskjema til fylkeskommunen og til Statens vegvesen.....	170

Del I Introduksjon

1 Innleiing

Forvaltningsreforma trådte i kraft 1. januar 2010. Til grunn for reforma ligg ein gjennomgang av ansvars- og oppgåvefordelinga mellom forvaltningsnivåa. Særleg har merksemda vore retta mot det regionale nivået. Tradisjonelt har dette nivået vore samanfallande med fylkesgrensene. Frå KRD sine nettsider om forvaltningsreforma framgår det at reforma klargjer ansvarsfordelinga mellom forvaltningsnivåa og overfører makt frå statleg til regionalt nivå. Dette vert gjort for å styrke folkestyre og demokrati på lokalt og regionalt nivå. Det er også eit mål at forvaltninga skal bli meir samordna og effektiv som følgje av at ein innanfor kvar region ser ulike sektorar i samanheng. Vidare skal reforma sikre at nasjonale mål vert ivaretatt på ein effektiv måte.

Med forvaltningsreforma vart ansvaret for om lag 17 000 km riksveg overført frå staten til fylkeskommunane. Fylkeskommunane har no ansvaret for planlegging, bygging, forvaltning, drift og vedlikehald av eit fylkesvegnett som er på 44 000 km. Dette medfører eit større ansvar for og fleire oppgåver knytt til trafikktryggleik, miljø, næringstransport, rassikring, universell utforming og infrastruktur for kollektivtransport. Statens vegvesen har framleis sektoransvar i stat og fylke og dei er vegmyndigheit for 21 000 km riksvegar. Kommunane har ansvar for 38 000 km veg og kommunesektoren er såleis vegeigar for om lag 80 prosent av vegnettet. Dermed er dei, sett ut frå tal på kilometer veg, den største vegeigaren i landet. Fylkeskommunane er òg den som har ansvar for flest ferjesamband.

Statleg styring på samferdslefeltet

Statens vegvesen består av Vegdirektoratet og fem regionvegkontor. Dei har framleis sektoransvar i stat og fylke, og dei er vegmyndigheit for riksvegane og vegadministrasjon for fylkesvegane. Vegadministrasjonen er såleis framleis felles. Regionvegsjefen høyrer til under Vegdirektoratet i riksvegsaker og under fylkeskommunen i fylkesvegsaker. Regionvegkontora sine oppgåver for staten og fylkeskommunane omfattar planlegging, bygging, forvaltning, drift og vedlikehald av riks- og fylkesvegnett. Ferjetilbodet er også inkludert i dette. I tillegg har regionvegkontora ansvar for kontroll av køyretøy, tilsyn med trafikkopplæringa og gjennomføring av førarprøvar.

Dei fem regionvegkontora har organisert seg med sentrale stabar knytt til regionvegsjefen og fylkesavdelingar. Det er regionvegsjefen som formelt høyrer under fylkeskommunane i fylkesvegsaker, men i dei fleste fylka er dette ansvaret delegert til fylkesvegkontora. Sams vegadministrasjon omfattar både administrasjon på fylkesvegkontora og regionvegkontora.

Den statlege styringa på samferdslefeltet skjer gjennom lovar og regelverk, finansieringsordningar og det som inngår under fellesnemninga "mjukare styringsverkemiddel", det vil seie retningslinjer, dialog og samhandling. Nasjonal transportplan gir grunnlag for prioriteringar, og set, saman med statsbudsjettet, bompengar og rammeoverføringar til fylkeskommunane, rammer for aktivitetane til regionvegkontora.

Fylkeskommunenes styring og organisering på samferdselsområdet

Fylkeskommunen får fullt finansierings- og prioriteringsansvar for fylkesvegane, men må likevel forholde seg til nasjonale føringar. Dette gjeld blant anna sikring av eit likeverdig tenestetilbod uavhengig av bustad, likskap for lova, og at nasjonale mål vert ivarettatt. Fylkeskommunen må ta omsyn til framkommelegheit, miljø og trafikktryggleik. Fylkeskommunen vert også ansvarleg for å nå nasjonale mål, til dømes dei mål som er satt om reduksjon i talet på drepne og hardt skadde på vegane.

Eit KS-notat om status i fylkeskommunane primo 2010 vedrørande overføring av vegansvar og forholdet til Statens vegvesen (Clementz, 2010) tyder på at det er variasjonar mellom fylkeskommunane når det gjeld organiseringa av samferdsleområdet. Dette gjeld både kva for auke i kapasitet og kompetanse det vert lagt opp til hos fylkeskommunen på samferdslefeltet, og ikkje minst i opplegget for samarbeid og samhandling med den regionale vegadministrasjonen og styring av denne. Viktige element i opplegget for samhandling som kjem fram er kontaktmønster, oppgåvefordeling, bestillingsordningar (leveranseavtalar og funksjonskontraktar) delegering av fullmakter, informasjonsansvar/kommunikasjon og kven som utøver styring frå fylkeskommunen si side. Variasjon mellom fylkeskommunane når det gjeld styringsform, om dei har formannskapsmodell eller parlamentarisme, vil også kunne ha innverknad på korleis styringa av den regionale vegadministrasjonen føregår, eksempelvis om det vert direkte politisk styrt gjennom samferdsleråd eller om dette skjer administrativt gjennom fylkessamferdslesjefen.

Problemstillingar

Forvaltningsreforma endrar fordelinga av ansvar og makt mellom stat og fylkeskommune. Det er interessant å sjå kva for konsekvensar dette får for styringa av vegsektoren. På oppdrag frå KS har IRIS difor gjennomført eit prosjekt som har hatt som mål å svare på følgjande tre problemstillingar, med hovudvekta på dei to første:

- I. I kva grad er intensjonane med forvaltningsreforma om overføring av politisk makt og myndigheit til regionalt folkevald nivå oppfylt?
- II. Korleis utviklar den administrative samhandlinga mellom fylkeskommunen og regionvegkontora¹ seg?
- III. I kva utstrekning har auka samhandling mellom regionvegkontora og fylkeskommunane medverka til ein betra kontraktstrategi og lågare samla kostnader?

Denne rapporten dokumenterer prosjektet. Rapporten er i tre delar; Introduksjon, Analysar og konklusjonar og i del III Omtale av forvaltningsreforma på samferdslefeltet i ti fylke. I del I introduseras tema og problemstillingane vert utdjupa i kapittel to. Der

1 Det er regionvegsjefen som formelt sett er sams vegadministrasjon og utfører oppgåver for fylkeskommunen. Når nemningane «regionvegkontor» eller «den regionale vegetat» blir brukt, omfattar det både stabane hos regionvegsjefen og fylkesvegkontora, medan me med «fylkesvegkontora» som oftast viser til dei tilsette ved fylkesavdelingane.

gjer vi også greie for våre teoretiske perspektiv og analytiske tilnærmingar, og vidare korleis prosjektet er gjennomført. Del II inneheld tre kapittel. I kapittel tre drøftar vi overføring av makt og myndigheit, medan kapittel fire er ein gjennomgang av samhandlinga mellom etatane. I kapittel fem presenterer vi våre konklusjonar. I del III kjem omtalar av korleis forvaltingsreforma har utvikla seg i kvart av fylka som inngår i datamaterialet. Desse ti kapitla er i hovudsak beskrivande (i motsetnad til analyserande), og dei utgjer ein stor del av den empiriske dokumentasjonen som analysane byggjer på.

2 Problemstillingar, teoretiske perspektiv og metode

I dette kapitlet utdjupar vi problemstillingane i prosjektet. Vi gjennomgår også analysemodellar om makt og relasjonar mellom organisasjonar, samt to teoretisk perspektiv som kan vere relevante for å forstå og å studere endring i dei to etatane. I tillegg presenterer vi det metodiske opplegget for studien og gjer greie for korleis gjennomføringa har gått.

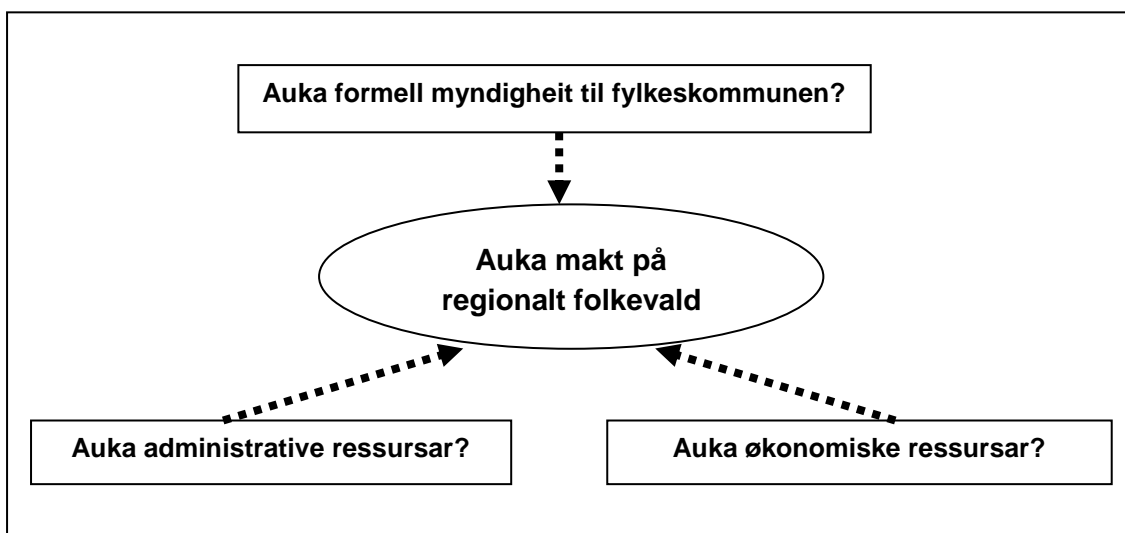
2.1 Problemstillingar og analysemodellar

Dei tre problemstillingane nemne i innleiinga er utgangspunkt for utvikling av forskingsspørsmål og det metodiske opplegget. I avsnitta under omtalar vi problemstillingane. Dei konkrete spørsmåla stilt til informantane er vist i intervjuguiden i vedlegg 1 og spørjeskjemaet i vedlegg 2.

Problemstillinga om overføring av politisk makt og myndigheit

Den første problemstillinga dreiar seg om maktoverføringa frå sentralt til regionalt nivå: I kva grad er intensjonane med forvaltingsreforma om overføring av politisk makt og myndigheit til regionalt folkevald nivå oppfylt?

Teoretisk sett kan makt koplatt til tradisjonelle verkemiddel som økonomiske og administrative ressursar, samt formell myndigheit. Det betyr at vi, dersom vi vil vite om fylkeskommunen har fått auka makt, må studere om det er gitt ressursar til å følge opp den formelle myndigheita. Vi kan dermed nærme oss spørsmålet som vist i analysemodellen under.



Figur 2.1 Analysemodell for å studere overføring av makt til fylkeskommunen

Figuren viser vår forventing om at auka makt til fylkeskommunane krev meir både av formell myndigheit og ressursar.

Det kan verke opplagt at fylkeskommunane har fått auka formell myndigheit med reforma. Det er likevel fleire grunnar til å stille spørsmål ved kva den formelle myndigheita i realiteten inneber. Den formelle myndigheita gitt med

forvaltingsreforma kan bli avgrensa av statleg styring i form av lovar, reglar, standardar med meir. Det er difor relevant å spørje om i kva grad fylkeskommunane opplever at dei no sjølve kan prioritere, og om det eventuelt er faktorar som hemmar dei i å utøve myndigheita. Det er i den samanheng også naturleg å sjå på kva regionvegsjefane si myndigheit har å seie for fylkeskommunane.

Som det går fram av figuren stiller vi også spørsmål om fylkeskommunane har fått ressursar som gjer dei i stand til å utøve makt. Utan tilgang på nødvendige ressursar vil det vere vanskeleg å følgje opp det formelle ansvaret, og mangel på ressursar kan dermed hemme fylkeskommunen i å utøve makt. Vi spør difor om dei økonomiske ressursane strekk til, og om øyremerking av midlar hemmar fylkeskommunen i å styre som dei vil. I tillegg stiller vi spørsmål om dei administrative ressursane; i kva grad aukar fylkeskommunen sine administrative ressursar og kor mykje drar dei nytte av kompetansen hos den regionale vegetaten?

Analysemodellen illustrerer at fylkeskommunane må ha både formell myndigheit og tilgang på økonomiske og administrative ressursar for å ha makt over fylkesvegnettet. Det er såleis ikkje tilstrekkeleg at staten har overført ansvaret for fylkesvegnettet og at det er dei folkevalde organa som formelt sett tar avgjerslene. Det er ordninga med at regionvegsjefen (sams vegadministrasjon) skal bistå fylkeskommunen med oppfølging av fylkesvegnettet som gjer at problemstillinga om reell maktoverføring vert sær relevant for forvaltingsreforma på samferdslefeltet. I kva grad fylkeskommunane har styring og kontroll over dei administrative ressursane hos regionvegsjefen vert difor eit nøkkelspørsmål.

Problemstillinga om den administrative samhandlinga

Den andre problemstillinga gjeld samhandlinga mellom fylkeskommunen og fylkesvegkontora ²: Korleis utviklar den administrative samhandlinga mellom fylkeskommunen og fylkesvegkontora seg? Omgrepet samhandling nyttas i denne samanheng som eit vidt omgrep som både omfattar både koordinering, samarbeid og samordning. Sams vegadministrasjon gjer at dei to etatane *må* samhandle, og no meir enn før, sidan forvaltingsreforma gav fylkeskommunen ansvar for ein større del av vegnettet. Ein kan spørje korleis den nye ansvarsfordelinga påverkar samhandlinga. Har det endra noko, og i så fall: til det betre eller verre? Spørsmål om samhandling er eit interessant spørsmål i seg sjølv, men det kan også seie noko om fordeling av makt og myndigheit.

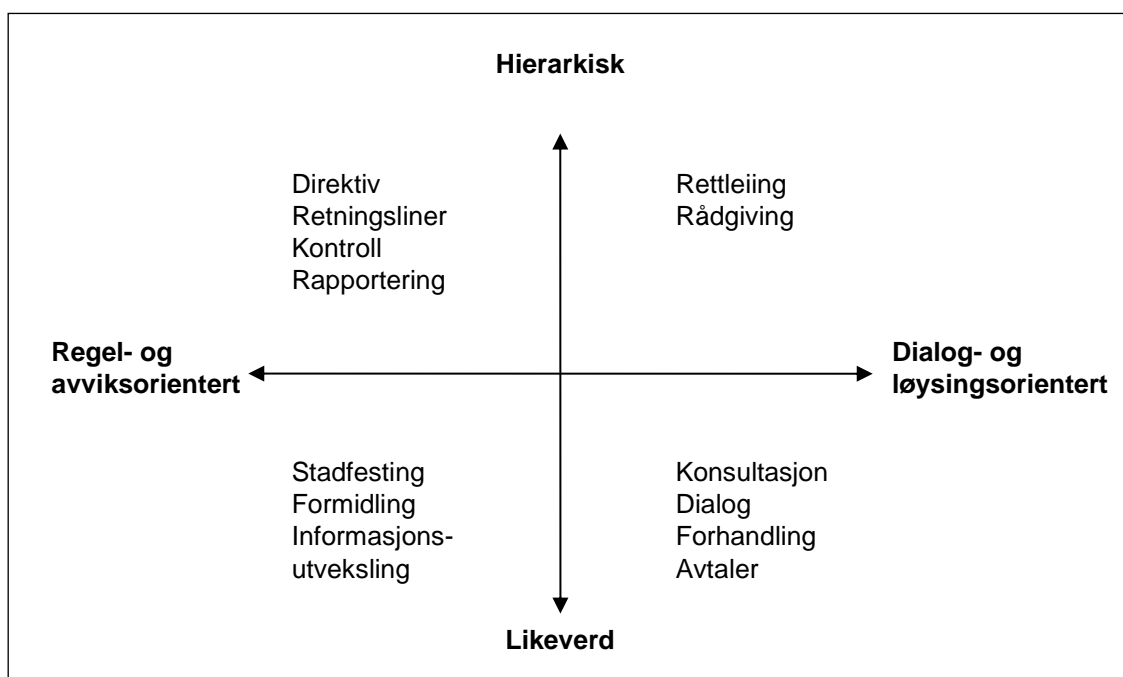
Som eit første steg for å svare på spørsmålet vil vi starte med å sjå på korleis samhandlinga føregår. På kva for måtar samhandlar fylkeskommunen og fylkesvegkontora? Korleis artar det seg? Samhandling kan føregå på mange måtar, og ta form av rettleiing, rapportering, dialog, koordinering av aktivitetar, samarbeid om prosjekt med meir. Vidare kan det karakteriserast på mange måtar. Vi vil studere kva

2. Det er regionvegsjefen som formelt sett høyrer under fylkeskommunen i fylkesvegsaker og som er sams vegadministrasjon, men i alle fylka er det fylkesvegkontora som har mest samhandling med fylkeskommunen.

som pregar samhandlinga, det vil seie om det er fokus på reglar og avvik eller dialog. Det er glidande overgangar mellom dei ulike karakteristikkane og vi vil difor analysere samhandlinga langs ein akse der regel- og avviksorientering representerer eitt ytterpunkt og dialogorientering eit anna.

Det andre steget går ut på å sjå på forholdet mellom dei to etatane. Opptre dei som likeverdige partnarar eller står dei i eit hierarkisk forhold til kvarandre? Kor mykje bestemmer den eine over den andre? Også her er det mange grader av likeverd og hierarki. I si reine form representerer begge deler ytterpunkt på ein skala.

Dette gir oss ein analysemodell der vi vurderer samhandlinga etter orientering i sjølve samarbeidet og forholdet mellom dei to etatane. Modellen er vist i figur 2.2.



Figur 2.2 Spennvidda i relasjonar mellom etatane og ulike former for samhandling (basert på Hanssen, Heløe og Klausen, 2004)

Figuren viser dei to aksane og kjem med døme på korleis samhandlinga skjer avhengig av korleis forholdet er og korleis samhandlinga er orientert. Dersom forholdet er hierarkisk og regel- og avviksorientert, vil samhandlinga vere prega av direktiv, retningsliner, kontroll og rapportering. Er det hierarkisk og dialog- og løysingsorientert, skjer det derimot i form av rettleiing og rådgiving. Har ein den same dialog- og løysingsorienteringa i eit forhold prega av likeverd, vil det vere samarbeid og til dømes bruk av konsultasjonar, dialog og forhandlingar. Eit typisk resultat av eit slikt samarbeid vil vere avtalar mellom etatane. Dersom forholdet er basert på likeverd og orientert mot reglar og avvik, vil samhandlinga skje som stadfesting, formidling og informasjonsutveksling.

Ein kan alltid diskutere kva som kom først, relasjonen eller samhandlinga. Dette vert ikkje drøfta her, men vi vil kort nemne at vår tilnærming i hovudsak er basert på at forholdet mellom etatane påverkar samhandlinga. Samstundes er vi opne for det

motsette, altså at samhandlinga påverkar relasjonen slik at nye måtar å samhandle på kan endre forholdet mellom fylkeskommunen og fylkesvegkontora.

Modellar er alltid forenklingar, og denne modellen gir ei forenkla framstilling av samanhengen mellom samhandlingsform og forholdet mellom partane. Det er mange andre forhold som også verkar inn. Som døme kan nemnast faktorar som påverkar rammene til den enkelte etat, så som økonomi, lovar og reglar, kapasitet, kompetanse og andre aktørar (som Vegdirektoratet for Statens vegvesen sin del og omsynet til veljarar for fylkeskommunen sin del). Også faktorar som lokalisering, haldningar, organisasjonskulturar, forankring og deltaking i nettverk vil kunne verke inn. Nokre av desse faktorane kjem vi nærare inn på når vi gjer greie for det teoretiske perspektivet om endring av praksis i organisasjonar i kapittel 2.2 Vidare kan samarbeidet ha ulik karakter i ulike fasar, slik at det ikkje ser likt ut under planlegging og iverksetjing, og det kan også endra seg over tid. Slike forhold vil bli tatt opp i analysen.

Modellen er reint deskriptiv, og seier ikkje noko den eine relasjonen og samhandlingsforma er betre eller verre enn den andre. Det er likevel ikkje til å kome forbi at stikkorda har ulik valør, til dømes at dialog har ein meir positiv klang enn kontroll. Det er også slik at den statlege styringa av kommunesektoren har som eit overordna prinsipp at styringa bør vere prega av dialog og rettleiing heller enn av absolutte pålegg og krav (KRD 2007). I den samheng kan det vere interessant å sjå om fylkeskommunane nyttar desse prinsippa når dei skal styre fylkesvegkontora. Moglegheitene for dialogbaserte styringsformer varierer imidlertid med formålet, altså kva ein vil med politikken (Leknes m. fl. 2008), eller her: med samhandlinga. Dette gir grunn til å vere merksam på at det kan vere eit skilje mellom korleis ein ønskjer at samhandling og relasjon skal vere, og korleis det faktisk er. Dette vil vi gå nærare inn på når vi presenterer det andre teoretiske perspektivet om samheng mellom politikktypar og samhandlingsformer.

Problemstillinga om kontraktstrategi

Den tredje problemstillinga dreiar seg om kor vidt auka samhandling mellom fylkesvegkontora og fylkeskommunane har medverka til ein betre kontraktstrategi og lågare samla kostnader. I teorien vert “kontraktsarbeid” ofte definert som dei tiltaka ein byggherre set i verk for å sikre at det bestilte arbeidet vert levert som det skal. I praksis vil ein viktig del av kontraktsarbeidet dermed gå ut på å velje type kontrakt, det vil seie å velje kva for kontraktsform som skal regulere forholdet mellom byggherre og leverandør. Ein sentral faktor i eit slikt val er kor vidt krava til arbeidet kan konkretiserast, det vil seie om dei er kvantifiserbare og moglege å presisere i ein kontrakt. Vi har ønskt å gå noko breiare ut i vår analyse. Vi er ikkje utelukkande opptatt av kontraktstype, men vil også sjå på korleis arbeidet føregår.

Som problemstillinga seier er det eit mål å finne ut om kontraktane fører til lågare samla kostnader. Dette er utfordrande fordi det er vanskeleg å samanlikne ulike kontraktstrategiar og måle kva for effektar dei har hatt på kostnadane. Ei slik samanlikning burde ideelt sett blitt gjort mellom ulike kontraktar inngått same i år i same geografiske område, for på den måte å sikre at det var effekten av kontraktstrategiar som vart målt, og ikkje effektar knytt til ulike konjunkturar og konkurranseforhold. I praksis lar noko slikt seg ikkje gjennomføre. Vi prøver likevel å

seie noko om kostnadsnivået, og vil svare på problemstillinga ved å dele ho opp i følgjande tre spørsmål:

- 1) Kven deltar i kontraktsarbeidet?
- 2) Korleis føregår dette arbeidet?
- 3) Korleis har kostnadsutviklinga vore etter reforma?

Med grunnlag i problemstillingane og analysemodellane som er gjennomgått ovanfor vart det utvikla forskingsspørsmål som igjen danna grunnlag for intervjuguiden både til fylkeskommunen og fylkesvegkontora til i første runde med intervju sommaren og hausten 2011. Intervjuguidane er vist i vedlegg 1.

2.2 Teoretiske perspektiv

I dette prosjektet har problemstillingane og dei to analysemodellane danna grunnlag for å utarbeide intervjuguidar og intervjustkjema. Vi har i lita grad brukt teoriar som utgangspunkt. Vi vil likevel trekke fram to teoretiske perspektiv som kan hjelpe oss å forstå endringane i dei to etatane som følgje av forvaltingsreforma. Det eine perspektivet er basert på nyinstitusjonell teori og dreiar seg om stabilitet og endring i organisasjonar sine handlingsmønster, medan det andre dreiar seg om samanhengar mellom ulike politikktypar og samhandlingsformer.

Perspektiv på endring av arbeidsmåtar i organisasjonar

Nyinstitusjonell teori skil mellom den formelle strukturen i ein organisasjon (organisasjonskart, kontor, avdelingar og program) og praksisen som utviklar seg der (Meyer og Rowan 1991:41). Den formelle strukturen vert kalla *organisasjonen*, medan den rutiniserte praksisen får nemninga *institusjon*. Institusjonane definerer kva som er passende åtferd i ulike situasjonar (March og Olsen 1989:21 – 24).

Institusjonar vert utvikla på grunnlag av reglar, prosedyrar, organisatoriske standardar og styringsstrukturar i organisasjonen, og av meir uformelle normar. Dei gir føringar for korleis organisasjonar kan tilpasse seg til nye situasjonar (March & Olsen 1989:34). Nye situasjonar vil også bli handtert avhengig av korleis situasjonen vert fortolka og kva for sett av reglar og rutinar dei vert kopla til. Institusjonar verkar både på organisasjons- og individnivå. Det betyr at både organisasjonar og individ reagerer på situasjonar i tråd med dei institusjonane som vert sett på som relevante.

I tråd med det nyinstitusjonelle perspektivet vil institusjonar vere stabile og motsetje seg endring. Dei har sine røtter i etablert praksis og handlingsmønster som igjen er basert på fastlagde reglar og strukturar i organisasjonen, og dette vil medverke til stabilitet. Det same gjeld forhold utanfor organisasjonen, så som samfunnsmessige normar, konvensjonar, tradisjonar og den politiske kulturen. Slike forhold talar mot endring. Ut frå den nyinstitusjonelle teorien kan ein anta at:

- Dei regionale vegetatane, inkludert fylkesvegkontora, vil prøve å arbeide på same måte med fylkesvegnettet som dei gjorde med øvrige riksveger, noko som til dømes kan innebære å nytte dei same rapporteringsrutinane, prosedyrane og standardane som før og å framleis opptre som vegeigar.
- Fylkeskommunane vil prøve å utøve rolla som vegeigar for dei nye fylkesvegane på same måte som dei styrar andre delar av den fylkeskommunale verksemda, noko som kan innebære fylkeskommunale rapporteringsrutinar, prosedyrar og oppfylging av politiske vedtak.

Institusjonar vert forbundne med stabilitet, men dei kan også endrast. Ofte er det eksterne forhold som medverkar til endring, som til dømes formell og uformell styring eller normar og praksis i andre organisasjonar og profesjonsbaserte normar. I det nyinstitusjonelle perspektivet kan vedtaket om overføringa av ansvaret for øvrige riksvegar til fylkeskommunane frå statens vegvesen sjåast på som ekstern påverknad av både regionvegkontora og fylkeskommunane.

For regionvegkontoret inneber endringa at dei har mista det formelle ansvaret for mellom anna øvrige riksveger og fått ein større vegeigar som vil bestille tenester av sams vegadministrasjon og krevje rapportering av både framdrift og rekneskap. Regionvegkontora må i mykje større grad enn før forholde seg til eit regionalt folkevald organ der det er politikarane som tek avgjerslene. Sams vegadministrasjon, som skal vere underlagt fylkeskommunen i fylkesvegsaker og Vegdirektoratet i riksvegsaker, må forholde seg til to ulike organisasjonar og dermed også to ulike institusjonar. Slik var det også før reforma, men med større vegansvar lagt til fylkeskommunen vert påverknaden frå fylkeskommunen til regionvegkontora mykje meir omfattande.

For fylkeskommunane inneber endringa at dei har blitt ein stor vegeigar og at dei må ta ansvar både for utbygging, drift og vedlikehald av øvrige riksveger. Fylkeskommunen må forholde seg til ein etat med lange tradisjonar, tung fagleg kompetanse og normar som vektlegg fagleg uavhengigheit.

Med forvaltingsreforma er det to ulike institusjonar som møtest: ein statleg administrativ og ein fylkeskommunal politisk. Fylkeskommunane og regionvegkontora vil gjensidig påverke kvarandre, noko som kan skape endringar i institusjonane. Ein kan sjå for seg tre moglege utfall:

- Regionvegkontora og fylkeskommunane held begge fast på sine institusjonelle særtrekk, noko som aukar sjansane for konflikt.
- Regionvegkontora og fylkeskommunane aksepterer kvarandre og det skjer ei gradvis gjensidig tilpassing av institusjonane.
- Ein ny organisasjon vert bygd og gradvis vert ein ny institusjon utvikla der delar av dei gamle institusjonane vert vidareførte.

Perspektiv på samanhengar mellom politikktypar og samhandlingsformer

I rapporten om nye dialogbaserte styringsordningar mellom regjeringa og fylkeskommunen (Leknes et al 2008) vart det peika på at moglegheitene for

dialogbaserte styringsformer varierer mellom ulike styringsformål. Ein standardiseringspolitikk gir begrensa rom for samtale og diskusjonar når politikken først er vedtatt, medan ein samordningspolitikk både kan baserast på formelle kontraktar og på uformelle avtalar og tillit.

I eit system der nasjonal politikk skal gjennomførast lokalt kan ein skilje mellom tre typar av styringsformål: standardiseringspolitikk, hjelpepolitikk og sjølvhjelpspolitikk (Strand, 1978, 1985). Den første av desse er relevant i samband med forvaltingsreforma. I nettverksprega styringssystem der aktørane kan opptre relativt autonomt i høve til kvarandre, kan dei tre styringsformåla supplerast med samordningspolitikk og læring (Bukve 2008 i Leknes et al 2008). Også samordningspolitikk er relevant i samband med forvaltingsreforma.

Standardiseringspolitikk inneber mekanismar for å gjennomføre nasjonale tiltak på same måte for heile landet og alle borgarane. Denne type politikk vert typisk utforma gjennom lovar og reglar som spesifiserer målsetnadar og standardkrav til dei tiltaka som skal setjast i verk. Store delar av velferdspolitikken kan klassifiserast som standardiseringspolitikk. Målet er likskap og lik behandling av alle individ og grupper. Dette inneber eit system med ei viss grad av hierarki eller asymmetri mellom partane: Nokon definerer standardane og andre implementerer dei.

Samordningspolitikk kan delast i to hovudformer, *kontraktsbasert* og *tillitsbasert* samordning. Når formelt sjølvstendige partar inngår avtalar eller kontraktar, gir dei samtidig avkall på å styre seg sjølv fullt ut. Dei vel å underkaste seg eit regime som vurderer om pliktene i kontraktane vert oppfylt. Når partane har ulike interesser i gjennomføring av eit tiltak, men begge ønskjer at tiltaket skal gjennomførast, er ei kontraktsbasert samordningsform særleg aktuell. Mål- og ressurskoordinering er ei form for samordning mellom sjølvstendige partar som er tillitsbasert, snarare enn basert på juridisk forpliktande kontraktar. Denne type samordning er hensiktsmessig der ein ønskjer å løyse ut moglege synergieffektar som følgje av at aktørane rår over ulike typar ressursar som er nødvendig for å gjennomføre tiltaket. Samarbeid og næringsutvikling mellom private og offentlege aktørar er eit typisk eksempel.

I følgje rettleiaren "Statlig styring av kommunesektoren" (KRD 2007) er det eit overordna prinsipp for staten si styring av kommunesektoren at den i størst mogleg grad bør vere prega av dialog og rettleiing framfor absolutte pålegg og krav. Dette er også i samsvar med prinsipp nedfelt i St.meld. nr. 12 (2006 – 2007) og i Ot.prp.nr. 10 (2008 – 2009). Styringsdialog som kontaktform vert også brukt mellom departement og statlege etatar.

Noko av bakgrunnen for framvoksteren av dei nye styringsformene synest å vere at hierarki og regelstyring er kome i miskreditt i dagens offentlege forvaltning. Desse styringsformene som tidlegare helst har blitt forbundne med rettstryggleik og lik behandling, har i aukande grad blitt forbundne med tregheit, mangel på fleksibilitet og effektivitet. Dei dialogbaserte styringsordningane ser på nettverk og partnerskapsliknande organisasjonsformer som botemiddel for problem knytt til hierarki. Partnerane vil vere sjølvstendige, og nøkkelen til framgang og målrealisering er samarbeid, tillit og gjensidig samordning.

Ein *standardiseringspolitikk* på samferdselsektoren vil vere karakterisert av lita grad av autonomi og symmetri mellom regionvegkontora og fylkeskommunen. Ein standardiseringspolitikk gir lite rom for samtale og diskusjonar når politikken først er vedtatt. Formelle ordningar som lovar, forskrifter, reglar og standardkrav skal sikre gjennomføringa. Standardiseringspolitikk kan òg setjast i verk gjennom målstyring i staden for regelstyring. I slike høve vert dette følgd opp med rapporterings- og kontrollordningar for å sjå om måla vert nådd, medan kontrollordningar knytt til regelstyring har fokus på kor vidt reglane vert følgde. I eit slikt perspektiv vil fylkeskommunane først og fremst ha ei rolle som iversetjarar av statlege standardar på samferdselsektoren, og diskusjonar vil i hovudsak handle om kor vidt dei økonomiske rammene er tilstrekkelege for å gjennomføre tiltaka og om standardane er tilpassa den særskilde situasjonen i fylket.

Ein *samordningspolitikk* på samferdselsektoren vil i motsetnad til ein standardiseringspolitikk karakteriserast av større grad av autonomi og symmetri mellom regionvegkontora og fylkeskommunen. Samordningspolitikken vil fungere best når aktørane er avhengige av kvarandre for å gjennomføre tiltaka. Då er også grunnlaget for dialog, drøfting og forhandling mellom partane til stades. Dersom ein av partane kan gjennomføre tiltak utan hjelp frå andre, er eit einseitig initiativ mogleg, og samordning er ikkje naudsynt. Ein part utan ressursar vil ha få forhandlingskort i samordningsprosessane. Når ein samordningspolitikk vert gjennomført i ein situasjon med symmetri mellom aktørane er det grunnlag for å drøfte mål og middel. Dette er ein idealsituasjon for dialogbaserte styringsformar. Når ressursbasane er ulike vert dette meir komplisert. Då kan den dominerande aktøren velje å ty til tvang eller einseitig handling i staden for samarbeid. Dermed vert både samarbeidet og dialogen mindre reell.

Forvaltingsreforma og overføring av ansvaret for øvrige riksveger til fylkeskommunen kan sjåast som en stimulans til å dreie dette politikfeltet i retning meir autonomi på fylkesnivå. Det vert då meir som ein del av den regionale utviklingspolitikken og mindre som ein del av den statlege standardiseringspolitikken. Det samferdselspolitiske feltet er i høgste grad prega av samordning og av aktørar med sjølvstendige ressursbaser som er avhengige av kvarandre for å få gjennomført politikken. Ordninga med ein felles vegadministrasjon som skal tene både fylke og stat illustrerer dette.

2.3 Metode og gjennomføring

Dette prosjektet er basert på bruk av kvalitative metodar. Vi har konsentrert oss om eit utval fylkeskommunar, og datamaterialet består av dokument og informantintervju frå kvart av dei utvalde fylka. Dette har gitt grunnlag for ein inngående omtale av korleis forvaltingsreforma på vegsektoren har utvikla seg i kvart fylke. Analysen er basert på samanstilling og samanlikning av desse omtalane og ei drøfting basert på analysemodellane og dei teoretiske perspektiva.

Dokumentgjennomgang

I tilknytning til problemstillingane om overføring av politisk makt og myndigheit og om samhandling har vi gått gjennom statlege dokument (retningsliner og malar) og dokument frå KS om korleis sams vegadministrasjonen bør fungere. Vi har også gått gjennom saksdokument frå dei utvalde fylkeskommunane om organisering av samarbeidet, som til dømes rammeavtaler og leveranseavtaler mellom fylkeskommunane og regional vegetat og delegasjonsreglement. I tillegg har vi sett på kva for prinsipielle samferdslesaker som har vore behandla i løpet av 2012.

Informantintervju

Det er gjennomført intervju med administrativ og politisk leiing av samferdsleetatane i fylkeskommunen og med leiinga på fylkesvegkontora i dei utvalde fylka i 2011. Ved førespurnad om informantar forsøkte vi å få med personer med lang "fartstid" i fylkeskommunen og på fylkesvegkontora og som hadde erfaringar både før og etter reforma. Det vart også tatt eit intervju med ein regionvegsjef.

Dei aller fleste intervjuar var personlege intervju eller gruppeintervju. I enkelte høve har vi gjennomført intervjuar per telefon grunna vanskar med å finne passende tidspunkt for intervju. Intervjuar var basert på ein intervjuguide (vedlegg 1) som var sendt ut på førehand. Det var lagt opp til halvstrukturerte intervju der det vart innleia med opne spørsmål og der vi etter kvart søkte å få så presise og konkrete svar og vurderingar som mogleg.

I intervjuar med fylkesvegkontora og fylkeskommunane tok vi opp dei same tema, men dei konkrete spørsmåla var tilpassa den etaten vi intervjuar. På den måten fekk vi fram ulike perspektiv og synspunkt på den same verkelegheita. Dette medverka til at datagrunnlaget om kvart tema vart betre og reliabiliteten av informasjonen auka.

I oktober og november 2012 var det gjennomført telefonintervju, i all hovudsak med dei same informantane som vi hadde intervjuar i 2011.³ Kvart intervju tok om lag ½ time. Telefonintervjuar var basert på eit spørjeskjema (vedlegg 2) med både faste svarkategoriar (avkryssing) og moglegheiter for utdjupande svar.

Omtalar av korleis forvaltingsreforma utvikla seg i fylka

Basert på første intervjurunde vart det utarbeidd omtalar av kvart fylke. Desse var bygd opp etter ein felles mal og i samsvar med problemstillingane. Dei er i all hovudsak deskriptive og i mindre grad analyserande. Avslutningsvis vert det trekt konklusjonar i høve til problemstillingane. Omtalane vart sende til informantane som korrigererte eventuelle feil og i nokre høve kommenterte dei vurderingane vi hadde gjort. Unntaksvis var informantane usamde i det som var skriva, noko vi tolkar som eit teikn på høg reliabilitet. Ikkje alle informantane kom med tilbakemeldingar. Omtalane vart oppdaterte etter andre intervjurunde, og også då sendt ut til informantane for å få korrigert eventuelle feil og å få kommentarar til vurderingane. Fylkesomtalaner er samla i del III i rapporten.

3 I enkelte høve var det nye informantar vi intervjuar. Det hadde samband med at det hadde vore utskiftingar av personell på fylkesvegkontora eller i fylkeskommunane.

Drøftingar

I november 2012 vart foreløpige resultat frå undersøkinga presenterte både for samferdslesjefskollegiet på eit møte i Trondheim og i eit møte med evalueringsgruppa for sams vegadministrasjon. Både representantar frå regionvegkontora og frå fylkeskommunane deltok i begge møta. I det første møte var det fleire innlegg med relevans for prosjektet. Diskusjonane i desse møta bidrog med utdjupande informasjon på enkelte tema, mellom anna om standardar og kvalitet på rapportering, og til at fleire perspektiv og oppfatningar av den empirien vi presenterte kom fram.

Analyse

Første del av analysen har dreia seg om å stille saman omtalane av dei ti fylkeskommunane problemstilling for problemstilling og deltema for deltema, og å sjå etter variasjon og mønster i materialet. Vi har og sett nærare på om det er systematiske variasjonar i datamaterialet som samsvarar med skilnader i politisk styringssystem i fylkeskommunane, det vil seie med parlamentarisk modell eller formannskapsmodell. Deretter har vi gått gjennom det deskriptive materialet i høve til analysemodellane og dei teoretiske perspektiva og drøfta kva dette materialet fortel oss. Avslutningsvis har vi drøfta om materialet tyder på samanheng mellom "reell maktoverføring" og kva for samhandling det er mellom fylkeskommunen og statens vegvesen.

Utval

Vi forventa variasjonar mellom fylka i deira forhold til fylkesvegkontora. For å fange opp variasjonen ville vi at undersøkinga skulle dekke alle dei regionale vegetatane, og vi ville ha to fylkeskommunar i kvar vegregion. Av praktiske omsyn lot vi den eine fylkeskommunen vere den kor den regionale vegetaten held til. Vidare har vi vald slik at vi har med fylke med storbyar, fylke med mindre byar og reine distriktsfylke. Det er også sikra variasjon når det gjeld politisk styringssystem ved at det er fire fylke med parlamentarisme og seks med formannskapsmodell.

Samferdsleetatane i fylkeskommunane og fylkesvegkontora i følgjande fylke inngår i undersøkinga:

- Oppland og Akershus i region Aust
- Aust-Agder og Vestfold i region Sør
- Sogn og Fjordane og Rogaland i region Vest
- Møre og Romsdal og Nord-Trøndelag i region Midt
- Nordland og Troms i region Nord

Gjennomføringa

Gjennomføringa av prosjektet har i all hovudsak fylgt det planlagde forskingsopplegget. I nokre høve var det utfordrande å få på plass intervjuavtalar og nokre av intervjuane måtte difor takast per telefon. Omtala av fylka vart og mykje meir omfattande enn planlagt (7 – 12 sider per fylke mot planlagt 3 – 4 sider). Utvidinga av desse omtalane vurderas som nyttig fordi at dei betre skal kunne fungere som grunnlag for erfaringsutveksling og læring både mellom ulike fylke og mellom

fylkeskommunane og statens vegvesen. Drøftingane av foreløpig resultat med samferdslesjefskollegiet og evalueringsgruppa var nye element som kom inn underveis. Dette bidro til ei utdjupa forståing av nokre tema. Det største avviket frå det planlegde forskingsopplegget gjeld den tredje problemstillinga om kontraktstrategi.

Ad endring i kontraktstrategi avvik frå planlagt forskingsopplegg

Problemstillinga knytt til kontraktstrategi dreiar seg om i kva utstrekning auka samhandling mellom fylkesvegkontora og fylkeskommunane har medverka til ein betre kontraktstrategi og lågare samla kostnader. Her var det lagt opp til å få tak i data både gjennom intervju, frå gjennomgang av nokre kontraktar og analyse av statistikk og anna dokumentasjon av kostnadsutviklinga innan drift og vedlikehald. Intervjua viste at det var lite samarbeid mellom fylkeskommunane og fylkesvegkontora om utforming av kontraktar og kontraktstrategi. I dei alle fleste fylka var det fylkesvegkontora som tok seg av kontraktarbeidet, medan fylkeskommunane kom med innspel på einskilde område. Difor så vi ikkje grunnlag for å gjennomføre datainnsamling og analyse i den detalj som var planlagt.

Del II Analyse og konklusjonar

3 Om overføring av makt og myndighet

Som nemnd i innleiinga vart den formelle myndigheita for til saman 17 000 km øvrige riksvegar overført frå Statens vegvesen til fylkeskommunane 1. januar 2010, og øvrige riksvegar vart “døyppt om” til fylkesvegar. Fylkeskommunane har no ansvaret for planlegging, bygging, forvaltning, drift og vedlikehald av fylkesvegnettet på 44 000 km, samt for fylkesvegferjer og kollektivtrafikk. Myndigheitsoverføringa inneber at det er i plan- og budsjettprosessane i fylkeskommunane det vert fastsett kor mykje økonomiske midlar som skal brukast til samferdsleformål og korleis midlane skal fordelast på investerings-, vedlikehalds- og driftstiltak til fylkesvegar, fylkesvegferjer og kollektivtrafikk. Regionvegsjefen har framleis sektoransvar i stat og fylke, han er vegmyndigheit for riksvegane og vegadministrasjon for fylkesvegane.

Sjølv om den formelle myndigheita for fylkesvegnettet er overført til fylkeskommunane betyr ikkje det naudvendigvis at makta over fylkesvegnettet reelt sett er overført til det regionale folkevalde nivået. Teoretisk sett kan overføring av makt koplase til endring i tradisjonelle verkemiddel som økonomiske og administrative ressursar, samt formell myndighet. Formell myndighet og reell makt er ikkje automatisk det same, ettersom ein kan ha makt på anna grunnlag enn formell myndighet. Eksempelvis kan ein ha makt basert på kunnskap, kompetanse, ressursar, støtte eller anna.

Reell overføring av makt inneber rimelegvis endringar både hos den som får og den som taper makt. Men som det vart gjort greie for i førre kapittel er det mykje som tilseier at organisasjonsendringar går seint. Reglar, rutinar, tradisjonar og mange andre forhold, både i og utanfor organisasjonen, medverkar til ting vert som før. Dette gir grunn til å sjå kritisk på om maktforholdet mellom etatane faktisk er endra. I dette kapitlet skal vi studere korleis overføringa av *makt og myndighet* i praksis har utvikla seg. Først vil vi sjå om fylkeskommunane har fått auka tilgang til administrative ressursar, så om fylkeskommunane er tilført tilstrekkeleg med økonomiske ressursar og deretter om fylkeskommunen si myndighet reelt sett har blitt større. Til slutt vil vi på grunnlag av denne gjennomgangen drøfte om makt og myndighet over fylkesvegnettet er overført til fylkeskommunane, og i så fall i kva grad. I den samanheng vil vi òg trekkje inn dei teoretiske perspektiva som vart presenterte i kapittel 2.

3.1 Auka administrative ressursar?

I dei fleste fylka er samferdslefeltet organisert med ein liten administrativ stab hos fylkeskommunane og ein stor administrativ stab på fylkesvegkontoret. Den politiske organiseringa varierer mellom dei fylka vi har kartlagt. Troms, Nordland og Nord-Trøndelag har parlamentarisme og fylkesråd for samferdslesaker, medan Møre- og Romsdal, Sogn og Fjordane, Rogaland, Aust-Agder, Vestfold, Akershus og Oppland har formannskapsmodell med samferdsleutval.

Vanlege oppgåver til staben i fylkeskommunen er å utarbeide saksframlegg til samferdsleutval, budsjett, handlingsplanar og planleggingsprogram. Den fylkeskommunale staben har regien på overordna og strategisk planlegging, dei planlegg og kjøper kollektivtrafikktenester, dei bestiller tenester hos fylkesvegkontoret, dei deltar i ulike prosjekt, dei har jamlege møter med fylkesvegkontoret og dei kontrollerer at leveransane frå fylkesvegkontoret er i samsvar med rammeavtalen og leveranseavtalen.

Auke i bemanning i samband med forvaltingsreforma

I samband med forvaltingsreforma har dei fleste fylkeskommunane tilsett fleire personar for å ta seg av dei nye oppgåvene (til dømes innan økonomi, prosjektstyring og planlegging) og nokre fylkeskommunar har òg omorganisert etaten. Både bemanninga før reforma (og kva for oppgåver samferdsleavdelingane hadde) og auken i bemanning varierer mykje mellom fylkeskommunane⁴. Auken i bemanninga i fylkeskommunane i samband med reforma er på opptil fem årsverk. Nordland har ikkje auka bemanninga. Vestland fylka Møre og Romsdal, Rogaland og Sogn og Fjordane har auka med mellom tre til fem årsverk, Troms, Nord-Trøndelag, Vestfold og Akershus har auka med om lag to årsverk, Oppland og Aust-Agder med om lag eitt årsverk. Fleire av fylkeskommunane fortel at dei nyttar meir av kapasiteten i sentraladministrasjonen, særleg når det gjeld økonomi. At nokre også har omorganisert noko gjer at det kan vere vanskeleg å finne ut nøyaktig kor stor auken i administrativ kapasitet har vore.

Sams vegadministrasjon har den vegfaglige kompetansen på samferdselsektoren i fylka. Dei utarbeider temaplanar, planar for investeringsprosjekt og for drift og vedlikehald, dei utformar kontraktar og dei har det operative ansvaret for oppfølging av prosjekta og kontraktane. Fylkesvegkontora har òg auka bemanninga i samband med forvaltingsreforma. Dels har auken kome direkte knytt til forvaltingsreforma og då i form av tilsette som mellom anna skal ta seg av kommunikasjonen med fylkeskommunen, delta i møter med fylkeskommunen, bistå i saksbehandlinga for fylkeskommunen, svare på spørsmål frå politikarane og å utarbeide månadlege framdrifts- og økonomirapportar. Auken i bemanninga hos fylkesvegkontora knytt til desse oppgåvene er mellom to og tre årsverk i kvart fylke. Dels har auken kome i form av mange nyttilsette hos fylkesvegkontora knytt til ein stor auke i oppgåveporteføljen innan fylkesvegnettet, og då særleg fleire investeringsprosjekt.

Arbeidsdeling mellom administrasjonen i fylkeskommunen og sams vegadministrasjon

Gjennomgangen av kva for type oppgåver som vert gjort av administrasjonen i fylkeskommunen og av sams vegadministrasjon viser at det i hovudsak er ei klar arbeidsdeling mellom administrasjonen i fylkeskommunen og sams vegadministrasjon. Hovudskiljelinene går mellom administrasjonen i fylkeskommunen, som er eit politisk sekretariat, og sams vegadministrasjon, som er ei fagleg kompetanseining.

4 Talet på tilsette i samferdsleavdelinga varierer mellom 26 (Møre og Romsdal) til 7 (Vestfold). Tal på tilsette i samferdsleavdelingane og kor stor auken har vore går fram av omtala av kvart fylke i del III.

Oppgåvefordelinga mellom sams vegadministrasjon og fylkeskommunen er i dei fleste høve detaljert trekt opp i rammeavtalen og årlege leveranseavtalar.

Det er store skilnader mellom fylka når det gjeld i kva grad fylkeskommunen sin administrasjon deltar i diskusjonar, til dømes om vegfaglege spørsmål og utforming av kontraktar, og på den andre sida i kva grad sams vegadministrasjon deltar i den politiske handsaminga av saker. Det er ein klar tendens til at fylke med parlamentarisme trekk sams vegadministrasjon meir inn i den politiske handsaminga. Dette skjer mellom anna ved at fylkesråd for samferdsle diskuterer sakene direkte med leiinga ved fylkesvegkontora.

“Fullskalamodellen” i Nordland

Nordland har ein fullskalamodell av sams vegadministrasjon. Ein har tatt konsekvensane fullt ut av Veglova sine vedtekter om at regionvegsjefen ligg under fylkestinget i spørsmål som gjeld fylkesvegar og fylkesvegferjer. Regionvegsjefen utgjør formelt sett den vegfaglege administrasjon i Nordland fylkeskommune, og leiaren av Statens vegvesen si avdeling i Nordland fungerer på same måte som dei ni andre avdelingssjefane i Nordland fylkeskommune, med dei same fullmakter og plikter. Dette vil òg seie at det ikkje er eigne tilsette i fylkeskommunen med ansvar for fylkesvegar og ferjesamband. Dei formelle styringslinjene frå fylkeskommunen går via regionvegsjefen til avdelingssjefar, stabar og operative einingar.

Kor godt fungerer sams vegadministrasjon for fylkeskommunen?

Sams vegadministrasjon er heilt avgjerande for at fylkeskommunane skal kunne fungere som vegeigar. Vegadministrasjonen har kompetanse og kapasitet både til planlegging, iverksetjing og oppfølging av investerings-, drifts- og vedlikehaldsprosjekt. Ei reell overføring av makt over samferdslefeltet til fylkeskommunen krev difor at fylkeskommunane får nytte kompetansen og kapasiteten hos sams vegadministrasjon. Undersøkinga vår viser at alle fylkeskommunane nyttar sams vegadministrasjon i særskilt stor grad, men det varierer i kva grad sams vegadministrasjon klarer å levere dei tenestene som fylkeskommunen etterspør.

Vi har sett nærare på tre typar tenester frå sams vegadministrasjon: (1) månadleg eller tertialvis rapportering av framdrift og økonomi for investeringsprosjekt og drift og vedlikehald, (2) levering av utgreiingar, planar og svar på spørsmål frå politikarane og (3) ivaretaking av planlagd framdrift og budsjett på investeringsprosjekt.

Det var samsvar mellom vurderingane til fylkeskommunane og sams vegadministrasjon i dei aller fleste fylka. Det første året etter forvaltingsreforma var rapporteringa frå sams vegadministrasjon ei utfordring i over halvparten av fylka, medan det for andre fylke fungerte tilfredsstillande. Utfordringa dreia seg mellom anna om rapporteringsformat, rekneskapsrutinar, for sein levering og at rapporteringa ikkje var nøyaktig nok. Utfordringa hang saman med at den nye vegeigaren etterspurde ein annan type rapportering enn det som var vanleg i Statens vegvesen. No, snart tre år etter forvaltingsreforma ble innført, har situasjonen betra seg og rapportane er meir i tråd med det fylkeskommunen vil ha. I fleire høve er fylkeskommunen òg blitt meir presis i spesifiseringa av korleis dei vil ha rapportane utforma.

Når det gjeld levering av planar, utgreingar og det å svare på spørsmål frå politikarane, er det større variasjon mellom fylka. På eit spørsmål om i kva grad sams vegadministrasjon leverer, blir det i ein fylkeskommune svart at sams vegadministrasjon *alltid* leverer, medan svaret i dei andre fylka er “i dei fleste høve”. Bak avkryssinga “i dei fleste høve” skjuler det seg både eit enkelttilfelle i eit fylke med ein plan som ikkje er levert og eit anna fylke det det er mange planar som ikkje er levert i tide. I dei fleste fylke er for sein levering av planar ei utfordring. Sams vegadministrasjon har i dei fleste fylke hatt problem med å kunne levere alle dei planane fylkeskommunen har etterspurt. Ei av årsakene har vore mangel på plankapasitet, både internt og hos konsulentfirma. Situasjonen har betra seg litt det siste året, men framleis er tidsnok leveransar av planar ei utfordring i fleire fylke. I eit par fylke er det ei utfordring å få tidsnok svar på spørsmål frå politikarane⁵. Også dette kan sjåast i samanheng med kapasiteten hos fylkesvegkontoret.

I 2010 og til dels i 2011 vart det i dei fleste fylka meldt om til dels store avvik i forhold til planlagd framdrift og budsjett for investeringsprosjekt. Dette skuldast mangel på plankapasitet, at det ikkje var tatt omsyn til prisstiginga i budsjetta og mangelfull planlegging kombinert med at kommunane ønska endringar i planane. I fleire tilfelle resulterte dette i mindreforbruk i høve til investeringsbudsjetta. I 2012 har avvika minka, men avvik frå budsjett og framdrift er framleis ei utfordring i fleire av fylka.

Oppsummerande vurdering

Alle fylkeskommunane har fått auka tilgang til administrative ressursar innan samferdslefeltet både gjennom nyttilsette i eigen administrasjon og gjennom bruk av sams vegadministrasjon. Det er stor variasjon mellom fylkeskommunane når det gjeld i kor stor grad dei har bygd opp eigen kapasitet og kompetanse for å ivareta rolla som vegeigar. Det er i dei aller fleste høve ei klar arbeidsdeling mellom kva oppgåver fylkeskommunen og fylkesvegkontora gjer på samferdslefeltet og såleis lita grad av overlapping. Sams vegadministrasjon vert nytta i stor grad av alle fylkeskommunane. I dei fleste fylka blir det meldt om at fylkeskommunen og fylkesvegnettet får høg prioritet hos sams vegadministrasjon og i nokre høve òg prioritet over riksvegane. Dette har samanheng med at fylkeskommunen er ein særskild aktiv vegeigar. Det er likevel stor variasjon mellom fylka når det gjeld i kva grad sams vegadministrasjon klarer å levere det som fylkeskommunen bestiller. I den samanheng har særleg mangel på planleggingskapasitet og avvik i framdrift og økonomi vore ei utfordring i mange av fylka. På dei fleste leveranseområda har situasjonen betra seg frå starten i 2010 til 2012. Fylkeskommunane har blitt ein betre bestillar i løpet av dei tre åra som har gått etter forvaltingsreforma vart innført.

5 I den samanheng må det nemnast at det har vore ein så stor auke i spørsmål frå politikarane at ein i fleire fylke har måtta lage retningsliner for når spørsmåla må vere stilt før dei politiske møta for at ein skal vere sikker på å få svar frå fylkesvegkontora.

3.2 Tilstrekkelege økonomiske ressursar?

Då fylkeskommunane fekk overført ansvaret for drift av 17 000 km tidlegare riksveger i 2010 blei det lagt til grunn eit vedlikehaldsetterslep på desse vegane på om lag 10 milliardar kroner. Dei frie inntektene til fylkeskommunane auka med 1 milliard kroner slik at etterslepet kunne bli tatt igjen over ein 10-årsperiode. I tillegg blei det etablert ei rentekompensasjonsordning for investeringar i fylkesvegar med ei ramme på 2 milliardar kroner. I statsbudsjettet for 2012 blei dei frie inntektene auka ytterlegare med 400 millionar kroner, forklart mellom anna av den sterke kostnadsauken på forvaltning, drift og vedlikehald av vegnettet. Ifølgje ein analyse gjennomført av Statens Vegvesen i samband med NTP vil det å løfte standarden på bruer, ferjekaier og tunellar på fylkesvegnettet til den standarden som er gitt av vegnormalen, krevje investeringar på mellom 15 – 25 milliardar kroner. Då inngår ikkje betring av standarden på vegdekke.

KS påpeikar i høyringsfråsegna til transportetatane sitt framlegg til nasjonal transportplan 2014 – 2023 at dersom ein skal lukkast med å lukke vedlikehaldsetterslepet i løpet av ein 20-års periode vil det vere behov for ein betydelig auke i rammeoverføringa til fylkeskommunen eller ei særskilt tilskotsordning.

Det generelle inntrykket frå undersøkinga i fylka er at fylkeskommunane har nytta dei tildelte midlane, rentestønsordninga og ei finansieringsordning knytt til ferjeavløysing, samt at fleire av fylka har brukt eigne økonomiske midlar til samferdsleformål. Samla sett har det blitt nytta mykje meir økonomiske ressursar på fylkesvegnettet etter forvaltingsreforma enn kva det vart gjort før, men det har ikkje vore samsvar mellom fylkeskommunane sine ønskjer og det fylkesvegkontora har vore i stand til å levere.

I undersøkinga i dei ulike fylka kjem det fram opplysningar både frå fylkeskommunane og sams vegadministrasjon om vedlikehaldsetterslep og om lågare standard på fylkesvegnettet enn det vegnormalane tilseier. Det er store skilnader mellom ulike fylke når det gjeld kor stort vedlikehaldsetterslepet er. Nesten alle fylka fortel at overføringane frå staten ikkje strekk til. I 2011 vart det opplevd som eit stort problem at fylkeskommunane ikkje fekk kompensert for den store prisveksten på drifts- og vedlikehaldskontraktane og i fleire fylke måtte dei nytte investeringsmidlar til vedlikehald. I nokre av ferjefylka opplevde dei at dei ferjekontraktane som staten hadde inngått hadde for låg standard og fylkeskommunen måtte betale for nødvendig standardauke.

Sjølv om det vert brukt mykje meir midlar på fylkesvegnettet no enn før reforma, opplever fylka at midlane ikkje strekk til for å stoppe forfallet på vegane og auke standarden og vedlikehaldet. Dei fleste fylka opplever mangelen på økonomiske ressursar som ei svekking av overføringa av makt og myndigheit til fylkeskommunane.

3.3 Auka myndighet?

At den formelle myndigheita over fylkesvegar er overført frå regionvegsjefen til fylkeskommunane inneber at det er i plan- og budsjettprosessane i fylkeskommunane

det vert fastsett kor mykje som skal brukast til samferdsleformål og korleis midlane skal fordelast på investerings-, vedlikehalds- og driftstiltak til fylkesvegar, fylkesvegferjer og kollektivtrafikk. Før reforma hadde regionvegkontoret regien på planprosessane for øvrige riksvegar, og fylkeskommunane kom med innspel. Etter reforma er det motsett, no det er fylkespolitikarane som formelt sett prioriterer kva for vegprosjekt som skal setjast i gang. I nokre fylke går politikarane også detaljert inn i prioritering av vedlikehaldsprosjekt og i fastsetjing av nivå på driftsoppgåvene, medan i andre fylke fastset dei ei ramme som fylkesvegkontora har til disposisjon. I nokre av ferjefylka har fylkespolitikarane òg vore særskild aktive og fastsett ein høgare standard på fylkesvegferjetilbodet enn det som gjaldt då det var riksvegferjer.

Tre år etter at forvaltningsreforma trådte i kraft har den i hovudsak vorte implementert i tråd med intensjonane når det gjeld overføring av myndigheit på samferdslefeltet til fylkeskommunane. Dette kan sjåast i samanheng med at fylkesvegkontora og fylkeskommunane hadde lang erfaring med samarbeid også før reforma. Prinsippet om *sams vegadministrasjon* er heller ikkje noko nytt. I dei fleste fylka opplever fylkeskommunane at fylkesvegkontora lojalt følgjer opp dei vedtak som vert gjort i fylkeskommunen. Det er likevel variasjonar mellom fylka når det gjeld korleis reforma er implementert. Det er òg, trass i at den formelle myndigheita over fylkesvegane er overført til fylkeskommunane, fleire forhold som svekker den *reelle* overføringa av makt. Dette gjer at fylkesvegkontora framleis har noko makt over fylkesvegane.

Korleis skjer prioriteringane?

Prioriteringar mellom samferdsleformål og andre formål i fylkeskommunane skjer vanlegvis i samband med handsaminga av langtidsbudsjett og årlege budsjett. Når det gjeld investeringsprosjekt på fylkesvegnettet skjer prioriteringane som oftast både i arbeidet med samferdsleplanar / fylkesvegplanar, fireårige handlingsprogram, plan- og byggeprogram og årsbudsjett. I dei fleste høve er det administrasjonen i fylkeskommunen som utarbeider saksgrunnlag og politiske organ som samferdsleutval, fylkesutval, fylkesråd og fylkesting som formelt sett tar avgjerslene. Fylkesvegkontora bidrar svært aktivt, og då særleg med fagleg underlag til planprosessane. Det er variasjon mellom fylka kor mykje fylkesvegkontora bidrar direkte i arbeidet med saksførebuingane til dei politiske organa. Likevel er det klart at det er dei faglege bidraga frå fylkesvegkontora som dannar byggeklossane både for planane og budsjetta.

For drift og vedlikehald av fylkesvegane og fylkesvegferjene varierer også praksis mellom fylka når det gjeld kor detaljert politikarane prioriterer og kor mykje av prioriteringa dei har delegert til fylkesvegkontora. I nokre fylke avgjer politikarane kva for strekingar som skal asfalterast og kva for større vedlikehaldstiltak som skal gjennomførast, medan dette i andre fylke er delegert til fylkesvegkontora. I dei fleste fylke definerer politikarane standardar på ferjetilbod (opningstider og kapasitet) og kor mykje midlar som skal nyttast til vedlikehald.

Det er stor variasjon mellom fylka når det gjeld kor aktivt fylkesvegkontora deltar i prioriteringane. Uavhengig av aktivitetsnivå legg dei klare føringar for prioriteringane gjennom dei faglege bidraga.

Er det semje om prioriteringane?

På spørsmål om fylkeskommunen har gjort prioriteringar som fylkesvegkontora ikkje har vore einig i er det om lag like mange av informantane som svarar ja som nei. I dei fleste fylka er det ulike svar frå fylkeskommunen og fylkesvegkontora på dette spørsmålet. Både i Troms, Nord-Trøndelag og i Møre og Romsdal vert det fortald at fylkesvegkontora nok ville har prioritert vedlikehald noko høgare enn fylkeskommunen, som i staden har prioritert investeringsprosjekt. I Sogn og Fjordane er det semje mellom fylkeskommunane og fylkesvegkontora når det gjeld prioriteringane. I andre fylke har det vore usemje mellom etatane om nokre mindre prosjekt og om rekkefølge av prosjekt i samferdsleplanen. Når svara er på dette spørsmålet er ulikt mellom dei to etatane i same fylket oppfattar vi det i hovudsak som ulike oppfatningar av kor stor usemja har vore.

Samla sett fortel desse svara at det i dei fleste fylka er nokre, helst mindre, skilnadar mellom korleis fylkesvegkontora og fylkeskommunen vil prioritere på samferdslefeltet. Det at fylkeskommunen i mange høve har gjort nokre prioriteringar som fylkesvegkontora ikkje har vore heilt samd i, oppfattar vi som ein indikasjon på at fylkeskommunen har reell makt over samferdslefeltet. Samstundes er det i dei fleste fylka fylkesvegkontora som i nært samarbeid med administrasjonen i fylkeskommunen utarbeider det faglege grunnlaget både for investering i fylkesvegar og for drifts- og vedlikehaldsbudsjett. Når fylkespolitikarane i all hovudsak vel å følgje framlegga betyr det at fylkesvegkontora får gjennomslag for mange av sine vurderingar. Såleis kan ein stille spørsmål med kven det i realiteten er som prioriterer og som har makt over samferdslefeltet. Medan makta til fylkeskommunen, jamfør ovanfor, har basis i at fylkeskommunen er gitt den formelle myndigheita til å prioritere, har fylkesvegkontora si makt basis i faglege tyngde, kapasitet og argumentasjon.

Om regi på overordna og strategisk planlegging

Ei sjølvstendig rolle for fylkeskommunen som vegeigar vil vere å ha regien på den overordna og strategiske planlegginga for fylkesvegane. På spørsmål om kven som har denne regien svarer dei fleste av informantane at det er fylkeskommunen. I dei fleste fylka er det fylkeskommunen som har regien, medan det er fylkesvegkontora som leverer mykje av innhaldet til plandokumenta. I Sogn og Fjordane er det til dømes ein eigen tilsett i fylkeskommunen som har hovudansvar for desse planprosessane, medan det i Nordland er fylkesvegkontoret (som fylkeskommunal etat) som har ansvaret. Det er skilnadar mellom fylka når det gjeld denne praksisen. I Vestlandfylka, samt Oppland og Troms, er det tydeleg at det er fylkeskommunen som har regien på overordna og strategisk planlegging, medan det vert oppfatta noko meir delt mellom fylkesvegkontora og fylkeskommunen i dei andre fylka. Dette tyder på at det er skilnader mellom fylka i kva grad dei har tatt i bruk den moglegheita til makt som ligg i å styre overordna og strategisk planlegging.

Om kven som har styring og kontroll på framdrift og økonomi på investering, drift og vedlikehald

Det å ha overordna styring og kontroll på framdrift og økonomi både på investering, drift og vedlikehald er ein viktig del av rolla som vegeigar. Intervjua med informantane hos fylkesvegkontora og i fylkeskommunane tyder på at praksis er nokså lik i dei ulike

fylka. Fylkeskommunane styrer gjennom budsjett og utøver kontroll ved hjelp av rapporteringane frå fylkesvegkontora. Det er variasjon mellom fylka når det gjeld kor ofte det vert rapportert, og i nokre fylke er det egne eigarstyrarmøte for investeringsprosjekt for å sikre god oppfølging. Fylkesvegkontora på si side utøver den operative kontrollen og styringa av framdrift og økonomi mot entreprenørane av både investerings-, drifts- og vedlikehaldsprosjekt. For fylkesvegkontora heng dette naturleg saman med rolla som byggherre.

Gjennomgangen over viser at den reelle styringa og kontrollen med investerings-, drifts- og vedlikehaldsprosjekt er delt mellom fylkeskommunen og fylkesvegkontora. Fylkeskommunen har den overordna styringa og kontrollen, medan fylkesvegkontora tar seg at den operative styringa og kontrollen.

Om dei nasjonale standardane og forvaltninga av desse

I samferdslektoren, som i mange andre sektorar, til dømes undervisningssektoren eller helsesektoren, er det mange nasjonale standardar for korleis praksis skal vere. Desse er utforma i lovar, forskrifter, reglar og retningsliner. Nokre av dei er bindande, medan andre er retningsgivande. Det er òg etablert prosedyrar for om ein etat kan fråvike frå standardane og kven som har myndigheit til å tillate slike fråvik.

Dei fleste fylkeskommunane har vedteke at Statens vegvesen sine vegnormalar for utforming, bygging og dimensjonering av veg og trafikkanlegg skal leggjast til grunn for fylkesvegnettet. Fleire fylkeskommunar har dette med i rammeavtalen mellom seg og regionvegsjefen. Det har ikkje vore sett i verk store endringar av dei statlege standardane sidan forvaltingsreforma trådde i kraft, men nokre av fylkeskommunane peikar på at det er fleire framlegg til endringar i forskrifter som vil gje meir makt til Vegdirektoratet⁶. Så langt har fylkeskommunane ikkje opplevd at overføringa av

⁶ Med grunnlag i Ot.prop. 68 har departementet:

- Vedtatt vegdataforskrifta: Forskrift 2010-12-03-1525 om innsamling, kvalitetssikring og formidling av data knytt til offentlig veg og trafikken mm.
- Fått utarbeida framlegg til tunneltryggleiksforskrift for fylkesveg. Framlegget har vore på offentlig høyring og ligg i departementet til behandling.
- Fått utarbeidd framlegg til bruforskrift (bru, ferjekai og andre berande konstruksjonar) for fylkesveg. Framlegget har vore på offentlig høyring og ligg i departementet til behandling.
- Fått utgreidd første trinn i framlegg til eit samla sett nasjonale føringar for standarden på fylkesveg og trafikktryggleiksarbeid i fylkeskommunane. Utgreiinga har vore på offentlig høyring og ligg i departementet til behandling. Avhengig av departementets behandling kan det bli aktuelt å utarbeide konkrete vedtak i form av forskrift eller andre bindande vedtekter for standarden mm.
- Departementet sitt arbeid med nasjonale føringar er seinast omtala i Prop 1 S (2012-2013) Samferdselsdepartementets budsjett side 72 under forvaltningsreforma.

Vegdirektøren har gitt og kan ved instruks gi bindande vedtekter for bygging, drift og vedlikehald av riksveg. Ved omklassifisering frå riksveg til fylkesveg går Vegdirektørens instruksjonsmyndighet over frå Vegdirektøren til aktuell fylkeskommune eller kommune. Instruksjonsmyndigheita må uansett utøvast innanfor vedtekter fastsatt i lov, forskrift eller andre nasjonalt bindande vedtekter.

myndigheit over fylkesvegnettet har vore innskrenka av nye standardar og retningsliner. Samstundes som dei ikkje utan vidare er villege til å rette seg etter dei eksisterande standardane. Dels er det ei prinsipp sak: Nokre av fylkeskommunane synest at det er feil at dei statlege standardane skal leggjast til grunn for fylkesvegnettet. Frå fylkesvegkontora si side vert det peika på at dette er nasjonale standardar som er vedtekne av Stortinget. Dels handlar det om økonomi og samfunnsnytte: Fleire av fylkeskommunane har uttrykt at det i nokre høve hadde vore ønskjeleg å leggje seg på ein lågare standard enn det som står i dei statlege vegnormalane, til dømes når det gjeld breidde og kurvatur på gang- og sykkelveg. På den måten kunne dei økonomiske midlane ha gitt fleire km gang- og sykkelveg og den samfunnsmessige nytta kunne ha vorte større.

Det er fylkesvegkontora som forvaltar standardane, det vil seie at det er dei som kjenner til standardane og dei faglege vurderingane dei bygger på, og som dermed også har best grunnlag for å vurdere når dei må følgjast og når dei kan fråvikast. I dei fleste høve er berre fylkesvegkontora som har fagkompetanse på feltet. Ved enkelte konkrete høve har fylkesvegkontora vorte utfordra til å svare fylkeskommunen på kvifor standarden må fylgjast alle stader i landet. Fleire døme viser at det er vanskeleg for fylkeskommunen å vite når ein standard er absolutt og når den kan fråvikast. Dette er kunnskap som gir fylkesvegkontora mykje makt. Nokre av informantane i fylkeskommunane synest også det er vanskeleg å få fylkesvegkontora til å reflektere over sin eigen praksis og det dei oppfattar å vere Statens vegvesen sine egne standardar.

Dette illustrerer at den reelle overføringa av makt og myndigheit over fylkesvegnettet til fylkeskommunen vert hemma både av dei eksisterande nasjonale standardane, at det er fylkesvegkontora som forvaltar dei og av at fagkompetansen på dei fleste område knytt til fylkesvegnettet er hos fylkesvegkontora.

Om sektoransvar og motsegner

Fylkesvegkontora kan med grunnlag i sitt sektoransvar når det gjeld til dømes trafikktryggleik, kollektivtrafikk og universell utforming, kome med motsegn til kommunale planar som har med fylkesvegar å gjere. Dette er noko som gjer det uklart for kommunane om kven som har myndigheit over fylkesvegane. I dei fleste fylke har fylkesvegkontora og fylkeskommunen kome fram til ordningar der dei to etatane samrår seg før det eventuelt vert reist motsegn mot kommunale planar. Det er samla sett få konkrete døme på at dette skapar konflikt eller underminerer reforma. Det er likevel eit felt der dei fleste fylka i løpet av 2012 har arbeidd med retningsliner og prosedyrar for korleis praksis skal vere. Det er eit felt der både fylkeskommunen og fylkesvegkontora er tildelt myndighet, og det er vanskeleg å setje opp klare grenser mellom dei to. Det er òg eit felt der myndigheita er delt mellom fylkesvegkontora og fylkeskommunen fordi Regionvegsjefen er gitt ein særskilt myndighet gjennom sektoransvaret.

Om kven som opptretr som vegeigar

Ein del av det å ha politisk makt og myndigheit over fylkesvegane er å stå fram som vegeigar både ovanfor publikum generelt og andre offentlege og private instansar. Konkret dreiar det seg mellom anna om kven som deltar i møter med kommunane, kven som skal uttale seg til media, kven som svarar på spørsmål om fylkesvegane, kven

som skal delta på vegopningar, kva det skal stå på skilta ved nye vegprosjekt, kva det skal stå på logoen på brevark og i kor stor grad dei tilsette i avdelingane hos fylkesvegkontora har tatt inn over seg at det er fylkeskommunen som er vegeigar for fylkesvegnettet.

I det store og heile er det fylkeskommunen som no i større og større grad opptre som vegeigar. Det er gradvis utvikla ein praksis der begge etatar får synleggjort si rolle, som vegeigar og som ein etat som utfører oppgåvene på vegne av vegeigaren. Særleg i nokre av fylka med parlamentarisk styresett har fylkeskommunen vore tydeleg som vegeigar, mellom anna i media men òg ovanfor fylkesvegkontora. Frå enkelte fylke vert det hevda at medan leiinga hos fylkesvegkontora tok reforma raskt innover seg, er det framleis er eit lite stykke igjen før dei tilsette «lenger» ned i avdelingane har gjort det same.

Forvaltingsreforma har òg medført ei auka politisering av samferdslefeltet i fleire fylke og fylkespolitikarane må svare på spørsmål både frå publikum og media. I mange høve må fylkesvegkontora hjelpe til med informasjon slik at fylkeskommunen kan svare på spørsmåla. Såleis vert også fylkesvegkontora dradd inn i fylkeskommunen sin rolle med å opptre som vegeigar ovanfor omverda. Fylkesvegkontora styrker gjennom dette fylkeskommunens si rolle som vegeigar.

Om endring av praksis og rutinar i etatane

Forvaltingsreforma har ført til at både fylkesvegkontora og fylkeskommunane har måtte endre praksis og rutinar. Fylkesvegkontora har til dømes tilpassa innhaldet og form på økonomi- og framdriftsrapportering både for investerings-, drifts og vedlikehaldsprosjekt til fylkeskommunane sine krav. Krava varierer frå fylke til fylke og har gradvis blitt meir presise og klare i løpet av 2011 og 2012. Tidspunkt for rapportering og kva for rekneskapsprinsipp som skal fylgjast, er òg endra. Dette er ein stor skilnad frå dei standardiserte rapporteringskrava frå Vegdirektoratet. Samla sett har fylkesvegkontora gjort store endringar i praksis og rutinar når det gjeld rapportering.

Det er ikkje berre fylkesvegkontora som har endra praksis. Alle fylkeskommunane har måtte tilpassa seg krava frå fylkesvegkontora om langsiktigheit og forutsigbarheit. Tilpassinga kan til dømes innebere at plan- og byggeprogrammet må bli vedtatt av fylkespolitikarane på våren for at det skal kunne setjast i verk fylkesvegkontora neste år. Dette har mellom anna samanheng med korleis regionvegkontora prioriterer bruk av den felles planleggingskapasiteten på ressursavdelinga. Også i fylkeskommunane må ein tenkje langsiktig: I fleire fylke vert det sett krav om at reguleringsplan skal vere vedtatt før eit prosjekt vert med på prioriteringslista.

Slike endringar av praksis og rutinar, eller av *institusjonar* som nemnd i kapittel 2.2, oppfattar vi som ein indikasjon på at reforma har ført til at fylkeskommunen har påverka fylkesvegkontora og visa versa. Gjennomgangen over tyder på at det er fylkesvegkontora som i størst grad har måtte endre seg for å tilfredsstille krava frå fylkeskommunen. Dette tydar på at det reelt sett har skjedd ei overføring av makt og myndigheit til fylkeskommunen.

Oppsummerande vurderingar

Den formelle myndigheita over fylkesvegnettet er overført til fylkeskommunane og det er der dei politiske prioriteringane og budsjetta vert vedtatt. Det faglege grunnlaget for å utøve denne myndigheita ligg framleis i stor grad hos fylkesvegkontora. Fylkeskommunane utfordrar i lita grad fylkesvegkontora sin fagkompetanse og standardar for korleis fylkesvegane skal dimensjonerast, byggjast, drivast og vedlikehaldast.

Fylkeskommunane styrer likevel gjennom å fastsetje storleiken på budsjetta til investering, drift og vedlikehald, og gjennom å prioritere mellom ulike prosjekt og mellom investering, drift og vedlikehald. Ofte vel fylkeskommunane å følgje råd frå fylkesvegkontora, men nokre gonger gjer dei det ikkje.

Som vegeigar har dei fleste fylkeskommunane regien på overordna og strategisk planlegging. Stort sett har dei også overordna styring og kontroll på framdrift og økonomi på investerings-, drifts- og vedlikehaldsprosjekt. Samstundes er det fylkesvegkontora som leverer det meste av innhaldet til planane, og det er dei som utfører den operative styringa og kontrollen.

Fylkeskommunane opptre tydeleg utad som vegeigar og såleis skulle det vere liten tvil om kva for etat som har makta over fylkesvegnettet. Samstundes har fylkesvegkontora framleis formell myndigheit knytt til sitt sektoransvar, noko som gir dei moglegheit til å kome med motsegn til kommunale planar.

Fylkesvegkontora har tilpassa sin rapporteringspraksis til krav frå fylkeskommunane, medan fylkeskommunane har tilpassa sin praksis til fylkesvegkontora sitt planleggingsregime. Det har såleis vore ei gjensidig tilpassing, men det er utan tvil fylkesvegkontora som har tilpassa seg mest.

Ei samla vurdering basert på gjennomgangen over er at det aller meste av den formelle myndigheita over fylkesvegnettet ligg hos fylkeskommunane, medan fylkesvegkontora har formell myndigheit knytt til forvaltning av den nasjonale vegstandardane og av sektoransvaret sitt. Fylkesvegkontora oppnår òg stor innverknad gjennom sin faglege kompetanse.

3.4 Drøfting og konklusjon

Utgangspunktet for dette kapitlet var problemstillinga om kor vidt makta over fylkesvegnettet reelt sett er overført til regionalt folkevald nivå. Ifølgje analysemodellen krev overføring av makt auka administrative og økonomiske ressursar, samt auka formell myndigheit.

Administrative ressursar

Alle fylkeskommunane har fått ein stor auke i administrativ kapasitet, dels gjennom oppbygging av eigen stab men vel så mykje gjennom bruk av sams vegadministrasjon. I dei fleste fylka har sams vegadministrasjon gitt fylkeskommunane høg prioritet. Det har vore ei positiv utvikling i perioden 2010 til 2012 både når det gjeld kvalitet på rapportering, levering av planar og i reduksjon av avvik frå framdriftsplanar og budsjett for investeringsprosjekt i dei fleste fylka. Det er imidlertid store variasjonar mellom

fylka både når det gjeld fordelinga av dei administrative ressursane mellom etatane og i kva grad den administrative kapasiteten samla sett strekk til. Sjølv om det i dei fleste fylka framleis er noko rom for forbetringar i leveransane frå sams vegadministrasjon, vil vi konkludere med at denne delen av maktoverføringa er reell for dei fleste fylka. Samstundes inneber ordninga med sams vegadministrasjon at dei store administrative ressursane (fagkompetansen) reelt sett ligg hos fylkesvegkontora.

Økonomiske ressursar

Alle fylkeskommunane får rammeoverføringar for fylkesvegnettet tilsvarande det som Statens vegvesen fekk før reforma. I tillegg får fylkeskommunane auka rammeoverføringane for å ta igjen vedlikehaldsetterslepet, og dei kan nytte seg av ei rentekompensasjonsordning for investering i fylkesvegar og ei finansieringsordning knytt til ferjeavløysing. Samla sett har det blitt brukt mykje meir økonomiske ressursar på fylkesvegnettet etter forvaltingsreforma enn før. Fylkesvegkontora har ikkje klart å levere alle prosjekta som fylkeskommunane har bestilt. Likevel opplever fylka at midlane ikkje strekk til, verken for å stoppe forfallet på vegane eller å auke standarden og vedlikehaldet. Dei fleste fylka opplever mangelen på økonomiske ressursar som ei svekking av overføringa av makt til regionalt folkevalt nivå.

Formell myndigheit

Fylkeskommunane har det aller meste av den formelle myndigheita over fylkesvegnettet, medan regionvegsjefen har formell myndigheit gjennom sitt ansvar for å forvalte dei nasjonale standardane og å utøve sektoransvaret sitt. Samstundes har fylkesvegkontora mykje uformell makt gjennom sin faglege kompetanse. Denne vurderinga er basert på ein gjennomgang av korleis prioriteringane skjer, av kven som har regi på overordna og strategisk planlegging, kven som har styring og kontroll på framdrift og økonomi på prosjekt, og av kva for makt forvaltning av vegstandardar og sektoransvar gir.

Konklusjon

Ut frå gjennomgangen ovafor vil vi hevde at *makta over fylkesvegnettet er delt mellom fylkeskommunen og fylkesvegkontora*. Fylkeskommunen har fått auka administrative og økonomiske ressursar, dei har det meste av den formelle myndigheita og dei utøver overordna styring og kontroll av framdrift og økonomi for investering, drift og vedlikehald av fylkesvegnettet. Fylkeskommunen har formelt sett beslutningsmakta, og fylkesvegkontora gjer i dei aller fleste høve det som fylkeskommunen vil. Ut frå det vil vi hevde av maktoverføringa har vore reell. Fylkesvegkontora har makt i kraft av sin faglege kompetanse, kapasitet og det at dei forvaltar dei nasjonale vegstandardane.

Ein annan måte å sjå det på er at fylkeskommunane og fylkesvegkontora saman har makta over fylkesvegnettet og at dei og er avhengige av kvarandre for å kunne utøve denne makta. Det kan også tolkast som at det er fylkeskommunen sin tilgang til regionvegsjefen sin kompetanse og kapasitet som gir fylkeskommunen makt og i stand til å oppfylle vegeigaransvaret. Vårt perspektiv er likevel at makta er forankra i kvar av dei to etatane og vidare at det er ei maktfordeling der grunnlaget for makt er ulikt for fylkesvegkontora og fylkeskommunen.

Maktfordelinga varierer mellom dei ulike fylka. Fagkompetansen, sektoransvaret og forvaltingsmyndigheita over standardane er basis for fylkesvegkontora si makt, medan den formelle myndigheita til fylkeskommunane og deira økonomiske og administrative ressursar er grunnlag for deira makt. Storleiken på dei administrative ressursane til fylkeskommunen (kapasitet og kompetanse) er ein nøkkelfaktor når det gjeld maktbalansen. Her er det til dømes stor skilnad mellom på den eine sida Rogaland og Møre og Romsdal som har bygd opp administrativ kapasitet, og på den andre sida Nordland og Nord-Trøndelag som i lita grad har gjort det.

Andre faktorar med relevans for maktbalansen er korleis fylkesvegkontora nyttar sitt grunnlag for makt og om fylkeskommunens bruker den beslutningsmakta dei har fått overført. Vidare vil samhandlinga mellom etatane spele inn på maktbalansen. Dette vil vi komme tilbake til i kapittel 4.

Maktoverføring i lys av dei teoretiske perspektiva.

Som gjort greie for i kapittel to hevdar nyinstitusjonell teori at organisasjonspraksis vil bli institusjonalisert. Det inneber at kjende situasjonar vert handtert i tråd med etablerte handlingsmønster, noko som medverkar til å skape stabilitet. Teorien kan dermed hjelpe oss å forklare kvifor ting vert som før, for eksempel kvifor makt vert fordelt som før. Praksis rundt ansvar og oppgåver er då institusjonaliserte i ei slik grad at ein gjer som ein alltid har gjort. Det er det som skjer når Fylkesvegkontora og fylkeskommunane prøver å halde på sin praksis. Samtidig kan endringar kan oppstå som resultat av ekstern påverknad, til dømes av ein reform. Vi ser det også: som følgje av reforma skjer det ein gjensidig påverknad av prosedyrar og rutinar i begge etatar. I nokre fylke har tilpassinga av praksis gått greitt, medan det i andre fylke har vore meir konflikt og diskusjon. I dei fleste fylka har tilpassinga vore bygd på gjensidig aksept av kvarandre sine institusjonar. I enkelte fylke, til dømes knytt til manglande eller feil rapportering, kven som opptrer som vegeigar eller knytt til motsegner, har det vore konfliktar mellom fylkesvegkontora og fylkeskommunen. I alle tilfella har dette ført til ein gjennomgang av praksis og justering av denne.

Fylkeskommunane har i lita grad utfordra den faglege kompetansen til fylkesvegkontora, og fylkesvegkontora held fast m̄ved sine standardar, framgangsmåtar og planorientering. Dette kan sjåast som ein sentral del av fylkesvegkontora sine innarbeidde handlingsmønster. I eit slikt perspektiv er endringane i praksis hos fylkesvegkontora små. Likevel vil vi tolke endringane hos fylkesvegkontora som ein klar indikasjon på at fylkeskommunen har fått overført makt frå fylkesvegkontora.

I kapittel to presenterte vi samanhengar mellom politikktypar og samhandlingsformar. Her ser vi nokre kjenneteikn ved den regionale samferdslepolitikken som tyder på at dette er ein samordningspolitikk. Dette heng saman med at det er fylkeskommunane sine ressursar (økonomi og formell myndigheit) som, koplade med fylkesvegkontora sin fagkompetanse og kapasitet, bidrar både til utvikling og iverksetjing av samferdslepolitikken. Samordninga dreiar seg både om møte mellom fag og politikk og om prioritering og val av standard.

Kjenneteikn på at den regionale samferdslepolitikken framleis er ein standardiseringspolitikk finn vi mellom anna i det at det er avgrensa rom for å diskutere dei nasjonale standardane.

4 Samhandlinga mellom fylkeskommunen og den regionale vegetaten

I dette kapitlet ser vi nærare på samhandlinga mellom fylkeskommunen og fylkesvegkontora. Vi forventar at samhandlinga kan fortelje noko om maktforholdet mellom dei to etatane. Er til dømes samhandlinga som før, kan ein undrast om det betyr at også maktforholdet er som før. I denne samanheng omfattar samhandling både koordinering, samordning og samarbeid. Dei fleste konkrete formene for samhandling som er viste i figur 2.2 er relevante for å drøfte relasjonen mellom fylkesvegkontora og fylkeskommunane. Det overordna spørsmålet er korleis samhandlinga utviklar seg, og vi analyserer det ut frå modellen presentert i kapittel 2. Me tar for oss ulike arena for samhandling, det vil seie regulære møter, samarbeid om program, planar og prosjekt og anna kontakt. Samhandling i samband med motsegn vert gjennomgått for seg. Vi presenterer også etatane sine eigne synspunkt på samhandlinga. Forvaltingsreforma inneber formelt sett at regionvegsjefen er underlagt fylkeskommunen i fylkesvegsaker. Reforma legg såleis til grunn eit hierarkisk forhold mellom etatane og ei ordning der regionvegsjefen (sams vegadministrasjon) skal bistå fylkeskommunen i å ivareta ansvaret for fylkesvegnettet. Samstundes viser mange erfaringar at eit meir likeverdig forhold og ei samhandling basert på dialog og rettleiing ofte bidrar til betre løysingar enn absolutte pålegg og krav. Det er difor grunnlag for å undersøke korleis samhandlinga mellom fylkeskommunane og fylkesvegkontora i praksis er.

4.1 Regulær møteverksemd

For å forstå samhandlinga mellom fylkeskommunane og fylkesvegkontora startar vi med å ta for oss ein konkret del av samhandlinga, nemlig møteverksemda.

Omfang og type regulære møter

Alle fylkeskommunane har regulære møter med fylkesvegkontora. I fleire fylke er dei regulerte i rammeavtalen mellom etatane. I nokre fylke vert det laga ein møteplan for heile året med både tidspunkt og sakliste. Det er ulike møter, alt etter kva dei har på timeplanen. Namna kan òg variere. Troms og Rogaland fortel om to typar møter, det er få samanlikna med dei andre. Rogaland kallar sine møter for dialogmøte og kontakt-/arbeidsmøte. Dei har vurdert å sløyfe dialogmøta, i det minste gå vekk frå å ha dei fast og heller møtast når det er behov for det. Andre har mange møter, og ramsar opp leiarmøter, møter i samband med planarbeid, økonomi og rapportering.

Omfanget av møteverksemda varierer. Det er interessant å merke seg at i tida etter reforma har talet på møter auka nokre stader, medan det har gått ned andre stader. Der det har vorte fleire møter, har det skjedd som følgje av at fylkeskommunen har ønskt å verte meir involvert. Det er også gjort nokre justeringar av møtedeltakinga, både kor mange som møter og kor dei kjem frå.

Kva fortel organiseringa av møteverksemda om fylkeskommunen si makt?

Som gjort greie for i kapittel 2, er det mange faktorar som gjer at det tar tid å endre institusjonalisert praksis, og som gjer det rimeleg å forvente at praksis vert som før, men som vi ser kan det skje endringar. Eit spørsmål som reiser seg då er om endringane i møteverksemda fortel noko om kor vidt fylkeskommunen reelt sett har auka si makt. For å svare på dette spørsmålet kan det vere nyttig å sjå på kvifor endringane skjer.

I Akershus har dei hatt eit møte for å avklare roller etter at reforma trådte i kraft. Bakgrunnen for møtet var at fylkeskommunen ønskte å vere meir involvert, og dei for å markere seg som vegeigar var det dei stod som arrangør for møtet. Det er ikkje dermed gitt at avtalar om fordeling av oppgåver og ansvar alltid inneber endring for dei involverte. I Nord-Trøndelag var dei regulære møta i 2010 og 2011 annakvar gong hos fylkesvegkontoret og fylkeskommunen, men dette var endra i 2012 og no er alle møta hos fylkeskommunen. Leiinga ved fylkesvegkontoret fortel at denne endringa ikkje vart diskutert, men berre bestemt av fylkesråden i Nord-Trøndelag. Lokalisering av møta kan sjåast som ein måte å markere seg som vegeigar på. Om avtalen mellom Oppland fylkeskommune og SVV vert det sagt at han formaliserer det som før var praksis. Det er likevel tydeleg fleire stader at fylkeskommunen bruker møta til å markere eigarskap. Dei ønskjer å involvere seg meir i samferdsel, og bruker møta som verkemiddel.

“Justeringar” av den regulære møteverksemda

Dels er det likskapar, dels skilnadar mellom fylkeskommunane når det gjeld møteverksemda. Det kan seiast å vere eit gjennomgåande trekk at møteverksemda har blitt noko endra i løpet av åra etter reforma kom. Ingen fortel om store endringar, men mange snakkar om justeringar. Trass i at omfanget av endringar vert tona ned, til dømes med å kalla det «justeringar» i staden for «endringar», er det tydeleg at det har vore behov for å gå gjennom praksis. Nokre stader har det vore gjort, andre stader pågår gjennomgangen eller er planlagt i 2013. Av dei som har justert møtepraksisen er det per i dag ingen klagar på møta, noko som kan tyde på at møta er i ferd med å finne si form. Justeringane går i retning meir formalisering. Det er meir førearbeid, det vert gjort tydeleg kva ein vil med møta, møta er meir strukturerte og det vert ført referat. Det er i dei fleste fylka leiinga ved fylkesvegkontora som har bedt om referata, men begge partar ser ut til å vere fornøgde med denne utviklinga. Det vert sagt at kontakten vert ryddigare på denne måten.

Innhaldet i dei regulære møta: rapportering og kontroll

Ein viktig del av møta handlar om rapportering. Fylkesvegkontora rapporterer til fylkeskommunane. I nokre fylkeskommunar har rapporteringa skapt frustrasjonar. Det er ikkje fordi rapporteringa kan innehalde historier om avvik, men fordi ho har vore mangelfull og fordi fylkeskommunen og fylkesvegkontora ikkje bruker same mal for rapportering. Dette har endra seg på den måten at rapporteringa no i større grad er i tråd med fylkeskommunane sine ønskjer. Fylkesvegkontora rapporterer no oftare, meir utfyllande og i det formatet fylkeskommunen bruker. På spørsmål om fylkeskommunen har meir eller mindre opptatt av kontroll og rapportering det siste året, svarer dei fleste *meir*. Enkelte gongar vert svaret utdjupa: det er ikkje

nødvendigvis meir rapportering, men det er større merksemd retta mot den rapporteringa som er. Det vert fortald om arbeid med å betre rapporteringa, det vil seie å bestemme form og innhald, og at fylkeskommunen bruker rapporteringa aktivt. For fylkeskommunen gir rapporteringa høve til å justere avvik.

Meir strukturerte og formaliserte møter, kombinert med auka fokus på kontroll og rapportering, gjer at den regulære møteverksemda ber preg av å vere nokså avviksorientert og regelbunden. Særleg er endringane knytt til rapporteringa med på å gi eit slikt inntrykk. At endringane følgjer av fylkeskommunen sine ønskjer om å kunne ha betre kontroll med avvik, kan tolkast som at fylkeskommunen bruker styringsretten sin. I samband med desse møta kan forholdet mellom dei to etatane dermed seiast å ha eit hierarkisk preg. På den andre sida kan også fylkesvegkontora seiast å ha medverka til at møta har blitt meir formaliserte, ettersom dei har vore pådrivarar for å få møta referatførde. At fylkeskommunen har høyrd på fylkesvegkontora og følgd oppmodinga deira, kan vere eit teikn på at forholdet er likeverdig. Endringa i Nord-Trøndelag frå å ha møta vekselvis hos fylkeskommunen og fylkesvegkontoret til at dei alltid er hos fylkeskommunen, kan sjåast på som eit teikn på at forholdet der har blitt meir hierarkisk. Tar ein i betraktning at innhaldet i desse møta i stor grad dreiar seg om at fylkesvegkontora informerer og rapporterer til fylkeskommunen, meiner vi at samhandlinga i desse er hierarkisk og regel- og avviksorientert.

4.2 Samhandling om program, planar, prosjekt og enkeltsaker

Investering, drift og vedlikehald av fylkesvegnettet inneber omfattande planlegging på mange nivå, frå overordna fylkesvegplanlegging til meir konkrete transportplanpakkar for geografiske område, sektorplaner, reguleringsplanar, prosjektplaner og meir spesifikke detaljplaner. I mange fylke vert det kvart år utarbeidd plan- og byggeprogram, handlingsprogram og budsjett. I tillegg er det ein jamn straum av enkeltsaker, til dømes om avkjørslar og fartsgrenser.

Samhandling mellom etatane om saksframlegg

Fylkesvegkontora leverer eit fagleg grunnlag til administrasjonen i fylkeskommunen mellom anna knytt til enkeltsaker, planer, program og budsjett, som fylkeskommunen deretter bruker når dei lagar saksframlegg for politisk behandling. I mange høve vert saksframlegget så diskutert mellom etatane. Andre gonger lagar fylkeskommunen det faglege grunnlaget sjølv og konsulterer fylkesvegkontora i samband med utarbeiding av saksframlegg. I begge desse høve kan ein seie at samhandlinga er basert på dialog og konsultasjon og er uttrykk for likeverd mellom etatane. I nokre av fylka, til dømes i Aust-Agder, har det vore liten grad av diskusjon mellom etatane om saksframlegget og fylkesvegkontora har gitt uttrykk for ein slik arbeidsdeling fører til usikkerhet om det dei foreslår vil bli vedtatt. Her har samhandlinga etter vår oppfatning eit meir hierarkisk preg.

Samhandling mellom etatane om planlegging og prosjekt

Nokre av oppgåvene, til dømes detaljplanar, byggeplanar og kontraktutforming vert gjennomført heilt ut av fylkesvegkontora. I slike høve har samhandlinga karakter av bestilling, leveranse og deretter rapportering og kontroll.

I samband med overordna planlegging og større prosjekt vert det vanlegvis oppretta prosjektgrupper med deltakarar frå fylkeskommunen og fylkesvegkontora. Sjølv om det er fylkeskommunen som har regien på den overordna fylkesvegplanlegginga i dei fleste fylka, er det i mange av fylka utvikla eit konkret samarbeid i prosjektgruppene basert på likeverd mellom etatane. I desse gruppene er informasjonsutveksling, diskusjonar og rådgiving sentrale samarbeidsformer og samhandlinga er såleis prega av likeverd. Sogn og Fjordane, der etatane samarbeider konkret om fylkesvegplanar og rassikring, og Troms, der dei samarbeider om transportplanpakker for byområda, kan stå som døme på denne type samhandling.

Det er imidlertid stor variasjon mellom fylka når det gjeld kor mykje fylkeskommunen deltar aktivt i dei faglege diskusjonane i slike prosjektgrupper. Dette heng mellom anna saman med kva kapasitet og kompetanse fylkeskommunen har, men òg kva type samhandling dei har valt. Møre og Romsdal, Nord-Trøndelag og Nordland er døme på fylke der samhandlinga om overordna planoppgåver i stor grad vert basert på arbeidsdeling og bestilling frå fylkeskommunen og leveransar frå fylkesvegkontora. Dette betyr ikkje nødvendigvis at samhandlinga har eit hierarkisk preg, det kan også vere ei ønska form for samhandling frå begge av etatane si side.

Grenser for fagleg samarbeid

Vi oppfattar at fylkesvegkontora er svært opptatt av at det er deira etat som har den vegfaglege kompetansen. I mange av fylka markerer fylkesvegkontora tydeleg at det er dei som fagetat som har kunnskap på feltet. Dei er skeptiske til at fylkeskommunen sjølv vil svare på det dei vil karakterisere som faglege spørsmål. Slike haldningar gjer at samarbeid som inneber diskusjonar der også fylkeskommunen kjem med faglege innspel, kan verte vanskelege.

Det er fleire døme på at fylkesvegkontora føretrekk konkrete bestillingar på leveransar framfor tett samarbeid med fylkeskommunen om planlegging og større prosjekt. På den måten kan dei sikre seg større grad av fagleg integritet og uavhengighet enn i eit tett prosjektsamarbeid der det er risiko for at faglege vurderingar vert tilpassa til politiske føringar og skjønsmessige vurderingar.

Det er såleis fleire grunnar til at fylkesvegkontora kan ønskje å basere samhandlinga på det som analysemodellen karakteriserer som hierarkisk prega samhandlingsformar. Ei tolking kan vere at fylkesvegkontora oppnår større grad av likeverd om dei leverer eit sjølvstendig fagleg produkt i staden for å delta i eit samarbeid der fylkeskommunen har høve til å overstyre deira faglege vurderingar.

Oppsummering

Samarbeidet mellom fylkesvegkontora og fylkeskommunen om program, planar, prosjekt og enkeltsaker varierer mykje mellom fylka og mellom ulike type oppgåver. Det rommar både hierarkiske samhandlingsformer og likeverdig samarbeid basert på konsultasjon og dialog.

4.3 Kontakt utanom møta

Møta er berre éin del av samhandlinga mellom fylkeskommunane og fylkesvegkontora. Det er mykje kontakt utanom møta. Denne kontakten består av både uformelle møter og telefonsamtalar og meir eller mindre formelle førespurnadar om svar på spørsmål.

Kontakt i samband med spørsmål frå politikarane

Fleire fylkesvegkontor fortel at talet på spørsmål frå fylkeskommunen har auka etter reforma. Det er særleg politikarane som har blitt aktive med spørsmål. Fylkesvegkontora merkar tydeleg at dei politiske vedtaka vert tatt regionalt og fortel om ei større interesse for vegspørsmål no. Dette synest dei i utgangspunktet er svært positivt; det går igjen overalt at det er kjekt å ha beslutningstakarane nærare. Det betyr ikkje at det har vore uproblematisk, tvert imot, det har til dels vore nokså utfordrande for fylkesvegkontora. Slik var det til dømes i Akershus, der dei tilsette på fylkesvegkontora strevde med å rekkje å svare politikarane. Det kom mange spørsmål, truleg innimellom meir omfattande enn kva spørsmålsstillarane sjølve forstod. Enkelte stader har det, for å forhindre eller redusere kapasitetsproblem hos fylkesvegkontora, blitt lagd reglar for slike førespurnadar. Blant anna har det blitt bestemt tidsfreistar for når spørsmål skal vere inne og når svara skal vere klare. Dette gjeld blant anna i Sogn og Fjordane. Det er fylkeskommunen som har vore nøydd til å tøyse seg og bremse spørsmålsflaumen. Fylkesvegkontora har stor forståing for at dei er interesserte og vil ha kunnskap om veg og samferdsle, men omfanget har gjort at det har vore nødvendig å gjere avgrensingar. Som ei anna avgrensing, i tillegg til å vedta tidsfreistar, har det enkelte stader blitt presisert at kommunikasjonen med fylkeskommunen skal vere med administrasjonen og ikkje med politikarane. Både i Akershus og Vestfold er ein påpasseleg med å få det fram. Rett nok varierer det nok kor stor vekt det vert lagt på å etterleve denne presiseringa. I Vestfold vert det til dømes fortald at det skjer brot på vedtaket om å gå tenesteveg, men det vert ikkje gjort noko stort nummer ut av det. At ein ikkje treng vere strengare vert forklart med tillit: Tillit mellom partane gjer det unødvendig med sanksjonar.

Retningsliner for kommunikasjon

Fylkesvegkontora sine utfordringar knytt til å møte fylkeskommunen sitt behov for svar har blitt handtert ved at det har blitt lagt retningsliner for kommunikasjonen. Det har med andre ord blitt løyst med å formalisere kontakten. Etatane opplever at dette på fleire måtar gjer forholdet mellom dei to ryddigare. Det same gjeld klargjeringa av kommunikasjonskanalen, altså det at kontakten skal gå tenesteveg. Her har vi såleis ein situasjon der innhaldet i samhandlinga er løysingsorientert medan forma vert meir regulert. Dette gjer det vanskeleg å karakterisere kommunikasjonen ved å plassere den på ein skala mellom regel- og avviksorientering på den eine sida og dialog- og løysingsorientering på den andre, jamfør analysemodellen (Figur 2.2). Derimot er det enklare å karakterisere forholdet mellom etatane på ein skala frå likeverdig til hierarkisk: At fylkeskommunen har vore imøtekomande overfor fylkesvegkontoret sine behov, kanskje trass i eigne ønsker, tyder på eit viss likeverd i relasjonen. Det er mogleg at noko av forklaringa ligg at det handlar om situasjonar der fylkesvegkontora har makt i form av fagkunnskap og kjennskap til vegnett og prosjekt, noko som bidrar

til å løyse opp ei hierarkisk ordning basert på formell myndigheit. Delvis blir det i denne samanheng også uttrykt forståing for kapasitetsproblem hos fylkesvegkontora.

Kontakt under leiarnivå

Sjølv om mykje av samhandlinga mellom fylkeskommunen og fylkesvegkontora skjer på leiarnivå, er det også store innslag av kontakt under leiarnivåa. Det er ikkje like mykje overalt. Rogaland er døme på ein stad der det er mykje samarbeid på lågare nivå, medan det i Oppland blir sagt å først og fremst føregå på leiarnivå.

Både på leiarnivå og under er det mykje uformell kontakt i form av epostar og telefonsamtalar. Fleire fortel om dagleg eller nesten dagleg kontakt. I Nord-Trøndelag viser eit tett samarbeid seg blant anna på den måten at saksbehandlarar hjelper kvarandre med å fullføre saksbehandlinga. Det er noko delte oppfatningar om den gjensidige involveringa under leiarnivå, og vi ser at det ikkje er gitt at fylkeskommunen og tilhøyrande fylkesvegkontor vurderer det likt. Det treng ikkje vere noko dramatikknytt til dette; det kan handle om noko så enkelt som at det er mange personar involvert frå fylkesvegkontora si side og færre personar frå fylkeskommunen.

Den uformelle kommunikasjonen mellom fylkeskommunane og fylkesvegkontora er dialog- og løysingsorientert. Det handlar om å få til raske avklaringar, halde kontakten, orientere og vere orientert og anna som bidrar til at arbeidet går framover. Dermed kan denne kommunikasjonen karakteriserast som likeverdig.

4.4 Samordningsarbeid ved motsegn

Fylkesvegkontora kan med grunnlag i sitt sektoransvar reise motsegn til kommunale planar ut frå omsynet til fylkesvegnettet. Motsegn har vore utfordrande og ei kjelde til konflikt mellom fylkeskommunane og fylkesvegkontora. Det finnest unntak, til dømes samarbeider fylkeskommunen og fylkesvegkontoret i Nordland svært godt om motsegn. Heller ikkje i Sogn og Fjordane har det vore problematisk. Andre stader kjem det opp at det ikkje har vore semje om når fylkesvegkontoret har rett til å kome med motsegn eller korleis det skal framførast. Det er forståing for at fylkesvegkontoret har rett til å kome med motsegn når det gjeld reint vegtekniske faktorar, men det er mindre avklart kva denne retten inneber når det gjeld å sørgje for at rikspolitiske retningslinjer vert følgde. Det er vanskeleg å fastsetje kor grensene går mellom nasjonale og lokale interesser. Problemet er kjend over heile landet, men dukkar ofte opp der det er stor folketilvekst og utbygging, som til dømes i Akershus.

Arbeid med å forbetre praksis

Der motsegn har skapt konfliktar, har det blitt arbeidd med å få til ein god praksis. Det kan verke som om det ikkje har blitt gjort så mykje for å avklare når fylkesvegkontora har rett til motsegn. Eit unntak er Vestfold, som har arbeidd fram eit notat om motsegn der dei drøftar både grunnlag for å reise motsegn og korleis det skal gjerast. Så langt (november 2012) har dei ikkje fatta noko vedtak, verken for grunnlag eller framgangsmåte, men det skal kome.

Om det generelt ikkje har blitt gjort så mykje for å avklare når det kan reisast motsegn, har det derimot blitt gjort tydeleg at det skal vere dialog i forkant. Det er noko ulikt frå

fylke til fylke kor omfattande denne dialogen skal vere. Det er vanleg at fylkeskommunen skal orienterast dersom fylkesvegkontoret vil kome med motsegn. Andre stader er dialogen meir omfattande, og det er døme på at ein med mykje dialog rundt prosjekt og prioriteringar har unngått at fylkesvegkontora reiser motsegn. Dette vert rekna som positivt, fordi det vitnar om semje og godt samarbeid.

Både fylkeskommunar og fylkesvegkontora har opplevd motsegn som utfordrande, og begge meiner utfordringane har blitt mindre som følgje av at praksis har blitt endra. Dei er fornøgde med at det har blitt meir varsling, koordinering og dialog. Framleis er det ikkje heilt på plass, men inntrykket er at det er i ferd med å gå seg til.

Relasjonen mellom etatane når det gjeld utvikling av praksis for motsegn

Samhandlinga rundt det å få på plass ein god praksis med motsegn kan karakteriserast som dialog- og løysingsorientert. Begge etatar ser ut til å ha vore innstilte på å finne ut av korleis utfordringane kunne løysast. Behovet for å finne ei løysing har gjort det lite hensiktsmessig å orientere seg mot regelverket. Det kunne ha blitt gjort, dersom ein ville arbeide med å tolke reglane for å avklare motsegnretten. I staden har ein altså vore meir opptatt av å utforme retningsliner for korleis motsegner skal reisast og når. Det er vårt inntrykk at etatane i dette arbeidet har opptredd på like fot. Det er sektoransvaret som gir fylkesvegkontora formell myndigheit til å kunne forhandle med fylkeskommunen om korleis praksis ved motsegn skal vere, og som dermed òg grunnlag for ein relasjon prega av likeverd. Det har vore delte meiningar om kor langt fylkesvegkontora sin rett til motsegn går, men fylkeskommunen har ikkje hatt myndigheit til å avgrense han. Hadde fylkesvegkontora umiddelbart akseptert innskrenkingar der fylkeskommunen ønskte det, ville relasjonen mellom dei to ha vore meir hierarkisk.

4.5 Etatane sine egne vurderingar av forholdet mellom fylkeskommunen og fylkesvegkontora

I den andre intervjurunden, det vil seie den som vart gjennomført hausten 2012, fekk informantane spørsmål om forholdet mellom fylkeskommunen og fylkesvegkontora. Dei vart bedne om å oppgi i kva grad avtalar og retningsliner, rapportering, dialog og samarbeid karakteriserte relasjonen.

Ikkje alle syntes det var mogleg å gi slike karakteristikkar. Av dei som gjorde det, var det ikkje fullstendig samsvar mellom oppfatningane hos fylkeskommunen og tilhøyrande fylkesvegkontor, men det var heller ikkje store avvik. Det er noko skilnad frå stad til stad. Eksempelvis svarer Møre og Romsdal fylkeskommune at avtalar og retningsliner, rapportering, dialog og samarbeid *i middels grad* karakteriserer forholdet mellom dei og fylkesvegkontoret. Alt er med andre ord like viktig og det er ikkje noko av dei føreslåtte orda som er meir dekkande enn andre. Fylkesvegkontoret på si side svarer at avtalar, rapportering og dialog *i stor grad* er dekkande, medan samarbeid treff *i lita eller middels grad*. Med andre ord meiner dei at forholdet mellom dei og fylkeskommunen kan karakteriserast av avtalar, rapportering og dialog. Liknande skilnadar er det også andre stader. I Troms seier fylkeskommunen at dialog *i middels grad* er treffande, medan fylkesvegkontoret meiner at det *i svært stor grad* er det.

Vidare hevdar fylkesvegkontoret at forholdet *i stor grad* også kan karakteriserast ved rapportering.

At relasjonen mellom fylkeskommunen og fylkesvegkontora kan karakteriserast både ved hjelp av dialog og rapportering kan verke som eit paradoks. I analysemodellen står rapportering som døme på regel- og avviksorientert samhandling, medan dialog- og løysingsorientering representerer den andre enden av skalaen. Dei to orienteringane representerer med andre ord to ytterpunkt. Likevel finn vi fleire stader ei oppfatning av at relasjonen er prega både av dialog og samarbeid, og avtalar og rapportering. Mange fortel om god dialog og understrekar at den er svært viktig. Samstundes handlar mykje om rapportering, og det ligg dessutan eit avtaleverk i botn. Det vert påpeika at begge deler er nødvendige element i samhandlinga. Det er tydeleg at det formelle må vere i boks. Som nemnd tidlegare er avtalane med på å rydde forholdet mellom fylkeskommunen og fylkesvegkontora, og det kan sjå ut til at dei på den måten legg til rette for god dialog. Tiltit og god dialog fungerer godt, men også der det har vore på plass i utgangpunktet har det blitt satt pris på klargjeringar i avtalen.

I noko grad kan avtalar og rapportering sjåast på som den formaliserte kontakten, medan dialog og samarbeid gjerne gir assosiasjonar til meir uformell kontakt. Sett på denne måten vert motsetnaden mellom kontaktformene mindre, og det vert meir forståeleg at relasjonen kan ha ulike karakteristikkar.

Fylkeskommunane vil stort sett ha eit tett samarbeid. I Vestfold, til dømes, er fylkeskommunen opptatt av at det skal vere «oss», og ikkje «oss og dei». Formulert på ulike måtar uttrykkjer dei fleste eit ønske om ein god relasjon til «den andre», anten det no er fylkeskommunen eller fylkesvegkontora. Relasjonen er ikkje likegyldig for nokon av partane. Fleire stader merkar den eine etaten at den andre er innstilt på å bidra til eit godt forhold, og det lettare samhandlinga. Denne godviljen betyr mykje for begge partar.

4.6 Samhandling om kontraktar

Som ein del av prosjektet har vi sett på samhandling om kontraktar. Utgangspunktet har vore eit spørsmål om kor vidt auka samhandling mellom fylkesvegkontoret og fylkeskommunen har ført til ein betra kontraktstrategi og lågare samla kostnader. Dette rommar både spørsmål om deltaking i kontraktsarbeidet, korleis arbeidet føregår og korleis kostnadsutviklinga har vore. Når vi i dette kapitlet drøftar kontraktsarbeidet, strukturerer vi drøftinga etter dei tre delspørsmåla. Felles for alle spørsmåla er at dei av praktiske årsakar er vanskelege å svare på. Kontraktar strekkjer seg ofte over fleire år, og det gjer det vanskeleg å sjå kor vidt det har skjedd endringar såpass kort tid etter at reforma trådde i kraft. Særleg spørsmålet om kostnadsutvikling er utfordrande, ettersom det vil vere vanskeleg å skilje mellom ulike faktorar som påverkar kostnadsnivået og å få fram kva nettopp kontraktstrategien har å seie.

Deltaking i kontraktsarbeid

Dei som har svart på spørsmål om kontraktar etterlet ingen tvil om at fylkesvegkontora spelar ei stor rolle i kontraktsarbeidet. Fylkeskommunane har delegert mykje av dette arbeidet til fylkesvegkontora. Troms fylkeskommune kan seiast å representere eit

ytterpunkt i så måte; dei har ikkje vore med i kontraktsarbeidet verken når det gjeld investeringar, drift eller vedlikehald. Arbeidet er fordelt slik at alt det tar fylkesvegkontoret seg av, medan fylkeskommunen arbeider med kontraktar for kollektivtrafikk og ferje. Også i Aust-Agder er fylkesvegkontoret sterkt inne i kontraktsarbeidet. Når prosjekt er vedtatt, er det dei som utformar konkurransegrunnlaget som skal brukast i utlysingar, og det er også dei som lagar kontraktsgrunnlaget og som underskriv kontraktane. Fylkeskommunen vert informert undervegs, og mottar ei oppstartsmelding når prosjektet startar. At fylkesvegkontoret har oppgåva med å utforma kontraktsgrunnlaget ser vi også i andre fylke. Det gjeld blant anna i Akershus og Sogn og Fjordane, men der er fylkeskommunen noko meir involvert ved at dei får kontraktsgrunnlaget framlagt og skal, i samband med store kontraktar, godkjenne det.

I fleire fylke vert det påpeika at fylkeskommunen ønskjer å bli meir involvert i arbeidet med kontraktar. På fylkesvegkontora vert dette oppfatta som eit rimeleg ønske. Fleire stader vert det påpeika at det særleg gjeld driftskontraktar. I Møre og Romsdal har fylkesvegkontoret involvert fylkeskommunen i arbeidet med driftskontraktane for at dei skal vert kjende med innhaldet og vite kva for val som vert gjort. Samferdsleavdelinga i fylkeskommunen har dessutan deltatt i opplæring i fylkesvegkontoret sine kontraktsmalar. Også investerings- og ferjekontraktar vert nemnd som døme på kontraktar kor fylkeskommunen vil vere meir med. Til dømes vil Sogn og Fjordane fylkeskommune delta meir i diskusjonar om ferjekontraktar, og både fylkeskommunen og fylkesvegkontoret er involvert i arbeidet med utforme ein ny mal for ferjekontraktar.

Det varierer kven i fylkeskommunen som vil bli meir involvert i kontraktsarbeidet. I nokre fylke gjeld det først og fremst politikarane, medan det i andre fylke kan gjelde både politikarar og administrasjonen. Det må også nemnast at interessa for kontraktsarbeid i enkelte fylkeskommunar vert rapportert å vere som før.

Korleis kontraktsarbeidet føregår

Kontraktsarbeidet føregår på ulike måtar. Som allereie nemnd gjer fylkesvegkontora mykje av grunnlagsarbeidet samstundes som fylkeskommunen ønskjer å vere meir involvert. Fleire fylkesvegkontor fortel at dei har «lært opp» fylkeskommunen, og at det har skjedd ei kompetanseheving hjå fylkeskommunen på kontraktar.

Då informantane i den andre intervjurunden vart spurde om endringar i kontraktsarbeidet, svarte mange at det føregjekk som før. Det var få endringar knytt til omfang, kontraktsperiode og –type, incitament eller sanksjonering. Berre éin meinte at dei no var meir opptatt av sanksjonering. Det var noko meir diskusjon om omfang og kontraktstype. Omfang var blant anna tema i Oppland, der det vart diskutert kor vidt prosjekt som ligg nært saman geografisk kan slåast saman. Denne diskusjonen representerer ikkje ei endring som følgje av reforma, slikt gjorde dei før òg. For øvrig er Oppland ein av dei fylkeskommunane der dei både frå politisk og administrativt hald er opptatt av driftskontraktar, og det vert påpeika at det har skjedd eit strategisk utvikling av kontraktsarbeidet sjølv om ein ikkje kan knytte det til konkrete endringar. Fylkeskommunen ser at dei har fått meir innverknad, blant anna som resultat av meir

diskusjonar og krav om at til dømes konkurransegrunnlag vert handsama i fylkesutvalet. Dei reknar seg likevel enno ikkje for å vere i mål.

Møre og Romsdal fylkeskommune har vore særst aktive når det når det gjeld dimensjonering av tilbodet på ferjesida. Det gjeld også i ein større samanheng: MRFK deltar i eit arbeid på nasjonalt nivå for å utvikle ferjekontraktar. I det heile synest MRFK å vere relativt mykje involvert i kontraktsarbeid, ettersom dei også på driftssida er med på å utforme funksjonskontraktane og på å fastsette standarden. Det siste året har dei i tillegg deltatt i diskusjonar av kontraktsmalane og kva for moglegheiter som finst for sanksjonering, og sett på fylkesvegkontoret sine kontraktar om planlegging. Likevel er det framleis fylkesvegkontoret som har hovudansvaret for alle kontraktar.

I Aust-Agder samarbeider fylkeskommune og fylkesvegkontoret om kontraktsstrategi. Viktige diskusjonstema er kven som skal inn og kven som skal bere risikoen. Fylkeskommunen har vore interessert i å prøve ut andre kontraktsmodellar, og har i det høvet bedt fylkesvegkontoret om å sjå på alternative modellar og lage utkast til ein avropssmal. Per i dag har det resultert i at det vert gjennomført eit forsøk med drifts- og vedlikehaldsarbeid i Setesdal. Det som før var éin stor kontrakt er no stykka opp i ei rekkje mindre kontraktar, som det er fylkesvegkontoret som har styring med. I praksis inneber forsøket at fylkesvegkontoret får tilbake oppgåver dei hadde tidlegare. Formålet med forsøket er betre drift og større kontroll med kostnader. Det er for tidleg å trekkje konklusjonar av forsøket, men det vert sagt at det så langt ser det bra ut.

Kostnadsutviklinga

Som nemnd innleiingsvis er det utfordrande å svare på spørsmålet om kor vidt kontraktsstrategiar har redusert kostnadane. Det er mange faktorar som medverkar til at kostnadane går opp eller ned, og det vil vere vanskeleg å isolere kva for utslag den eine faktoren, altså kontraktstrategien, gir. I intervjuet har det vorte påpeikt at utbyggingsprosjekt har alltid vore av varierende storleik, noko som gjer det vanskeleg å samanlikne prosjektkostnader før og etter reforma. Som mange informantar også påpeikte er det for tidleg å seie kva kontraktstrategien har å seie for kostnadsnivået. Eit unntak kan vere der fylkesvegkontoret tidlegare inngjekk kontraktar der det vart opna for bruk av eldre materiell, slik tilfelle har vore for enkelte ferjesamband. Fylkeskommunen overtok kontraktane, og dermed utgifter knytt til oppgradering. Slike ekstraavgifter, eller alternativt: det å ikkje ha ressursar til å foreta oppgraderingar, kunne truleg ha vore unngått dersom kontrakten hadde stilt andre krav til materiell.

4.7 Drøfting og konklusjonar

Som nemnd tidlegare er spørsmål om samhandling interessant både i seg sjølv og fordi det kan fortelje noko om maktforholdet mellom dei to etatane, det vil seie om den *reelle* overføringa av makt frå fylkesvegkontora til fylkeskommunane.

Det er mykje kontakt mellom fylkeskommunane og fylkesvegkontora. Denne gjennomgangen av samhandlinga viser nokre utviklingstrekk: Det er tydeleg at møta har blitt meir formaliserte. Det er meir struktur rundt dei og dokumentasjonen er grundigare. Det varierer noko om talet på møter og møtedeltakarar har gått opp eller ned, men det er gjennomgåande meir formalisering. Dette vert oppfatta som positivt.

Dei regulære møta er regulerte av ramme- og leveranseavtalar. Dei utgjer den grunnleggjande infrastrukturen i samhandlinga mellom fylkeskommunane og fylkesvegkontora. I alle fylka er det eit gjennomgåande trekk at trass i innslag av informasjonsutveksling og formidling, er desse møta i all hovudsak regel- og avviksorienterte. Dermed kan delar av samhandlinga karakteriserast som hierarkisk prega. I dette hierarkiet er fylkeskommunen overordna fylkesvegkontoret. På den andre sida er det i prosjekt- og planarbeid mykje løysingsorientert dialog der fylkeskommunen konsulterer fylkesvegkontoret og sistnemnde gir fylkeskommunen råd. I slikt arbeid opptre fylkesvegkontora i større grad enn elles på like fot med fylkeskommunen. Det same ser vi i kontakten utanom dei regulære møta. Som vi har gjort greie for er det mykje uformell kommunikasjon mellom etatane kor det handlar om å få til raske avklaringar, halde kontakten, orientere og vere orientert og anna som medverkar til at arbeidet går framover. Generelt vert det fortald om mykje dialog og samarbeid utanom møta. Erfaringane varierer noko, og det er ulike meiningar om kor vidt det strekkjer seg ut over leiarnivået, det vil seie om det er dialog og samarbeid *under* leiarnivå. Det varierer fylka imellom kor omfattande den uformelle kontakten er, men det er eit gjennomgåande trekk at han har auka og at det har blitt fleire tilsette i begge etatar som deltar. Kontakten kan seiast å vere dialog- og løysingsorientert, og kan også karakteriserast som likeverdige.

Det har blitt arbeidd med å betre praksis knytt til motsegn. I første intervjurunde kom motsegn opp som eit utfordrande tema; det var uklart kva for rett fylkesvegkontora hadde til å kome med motsegn og det var mykje misnøye med måten det vart gjort på. I oppfølgingsintervjua er tonen mykje meir positiv. Sjølv om ein ikkje er i mål med alle avklaringar, tyder alt på at det i mange fylke har vore ein fruktbar dialog om motsegn. Den har gjort at det no er meir kommunikasjon mellom etatane om saker der det kan vere aktuelt med motsegn, noko som inneber samordning og i nokre tilfelle at ein unngår motsegn. Dette, og at fylkesvegkontora har formell myndigheit, medverkar til å gi samhandlinga eit preg av likeverd.

Svært mykje av kontraktsarbeidet føregår hos fylkesvegkontoret. Det er uvisst om det vil vere slik i framtida, ettersom mange fylkeskommunar har vorte meir involverte i arbeidet med kontraktar. Fleire fylkesvegkontor fortel at fylkeskommunen har fått meir kompetanse på kontraktsarbeid etter at reforma trådde i kraft.

Konklusjon

Både fylkeskommunane og fylkesvegkontora verdset god kontakt med den andre. Det er ikkje enkelt å karakterisere forholdet mellom etatane som anten hierarkisk eller likeverdige, eller som anten prega av dialog eller rapportering. I fleire fylke vert det sagt at forholdet er prega av rapportering og avtalar samstundes som det også er dialog- og samarbeidsorientert. Det er tydeleg at samhandlinga er kompleks og såleis kan verte gitt karakteristikkar som i ein analysemodell blir presentert som motsetnader. Vi ser at samhandlingsforma og forholdet mellom etatane varierer avhengig av kva kontakten konkret handlar om. Det gjer at forholdet i nokre samanhengar har eit hierarkisk preg, medan det andre gongar kan bere preg av likeverd. Dette viser at forholdet mellom etatane ikkje er statisk, men kan variere etter kva samhandlinga konkret gjeld. Det er også variasjonar frå fylke til fylke, og det har endra seg i tida etter at

forvaltingsreforma trådde i kraft. Dette gir grunnlag for å karakterisere forholdet mellom fylkeskommunen og fylkesvegkontora som dynamisk.

Undersøkinga viser òg at sjølv om tilsette i samferdsleadministrasjonen i fylkeskommunane og fylkesvegkontora er blitt meir kjende med kvarandre og arbeider meir integrert gjennom samhandling om utvikling og drift av fylkesvegnettet, kan ein ikkje snakke om éin samla fylkesvegadministrasjon. Det er framleis «dei og oss», det vil seie at det er to sjølvstendige etatar som samhandlar. Det er heller ikkje slik at ein kan snakke om ein felles kompetansepool frå dei to etatane som vegeigaren kan disponere personell frå.

5 Konklusjonar

Tre år etter at forvaltningsreforma trådde i kraft har ho på mange felt vorte implementert i tråd med intensjonane. Utvidinga av løysinga med *sams vegadministrasjon* for både fylkesvegane og riksvegane gjer at dei regionale vegetatane (og fylkesvegkontora) i mykje større grad enn før no må forholde seg til to oppdragsgjevarar, det vil seie ein regional folkevald og ein statleg administrativ. Ein første observasjon er at fylkesvegkontora i stor grad har klart å tilpassa seg til mange av dei nye krava og føringane frå den nye vegeigaren. Dette kan sjåast i samanheng med at fylkesvegkontora og fylkeskommunane hadde lang erfaring med samarbeid også før reforma. Den andre observasjon er at fylkeskommunane har vist seg å vere ein svært engasjert vegeigar som brukar meir pengar på fylkesvegane, noko som mellom anna har resultert i krav om meir planlegging og raskare utbygging av vegprosjekt. Såleis har reforma kravd at fylkesvegkontora både skulle endre ein innarbeidd (statleg) praksis og at dei skulle auke aktivitetsnivået. Den tredje observasjonen er at det er til dels store variasjonar mellom fylka når det gjeld korleis reforma er implementert. Dette gjeld både maktfordelinga og samhandlinga mellom fylkesvegkontora og fylkeskommunen. Det er ein indikasjon på at det lokale sjølvstyret har hatt innverknad på korleis nasjonal politikk vert iverksatt.

Under vil vi først gjennomgå konklusjonane på hovudproblemstillingane og deretter drøfte funna i lys av dei teoretiske perspektiva. Vidare vil vi trekke fram fylkeskommunane og fylkesvegkontora sine erfaringar og synspunkt på reforma.

Produktiv maktfordeling mellom fylkeskommunane og fylkesvegkontora

Problemstillinga her dreiar som om makta over fylkesvegnettet reelt er overført til fylkeskommunen. Våre analysar viser at fylkeskommunen har fått auka administrative og økonomiske ressursar og dei har det meste av den formelle myndigheita. Fylkeskommunen utøver overordna styring og kontroll av framdrift og økonomi for investering, drift og vedlikehald av fylkesvegnettet, medan fylkesvegkontora har den operative styringa og kontrollen.

Avgjersler om kva for vegar som skal byggjast og om korleis standarden på drift og vedlikehald av vegnettet og på ferjetilbodet skal vere, vert tatt i dei politiske organa i fylkeskommunane. Fylkesvegkontora har òg noko makt over fylkesvegnettet gjennom sin faglege kompetanse, kapasitet og ansvar for å forvalte dei nasjonale vegstandardane og sitt sektoransvar. Vi vil difor hevde at trass i at den formelle myndigheita ligg hos fylkeskommunen, er makta over fylkesvegnettet delt mellom fylkeskommunen og regionvegkontora. Maktfordelinga mellom fylkeskommunane og fylkesvegkontora heng mellom anna saman med kor stor kapasitet og kompetanse det er i fylkeskommunen sin samferdsleadministrasjon og korleis dei opptrer som vegeigar.

Fylkeskommunane og fylkesvegkontora er avhengige av kvarandre for å kunne utøve makt. At den reelle makta over fylkesvegnettet er delt mellom fylkeskommunane og fylkesvegkontora er i mange høve produktivt. Den bidrar til meir diskusjon om kva som

er dei beste løysningane og til at forholdet mellom fylkeskommunen og fylkesvegkontora vert meir likeverdig enn om all makta hadde vore hos ein av etatane.

Både hierarkisk og likeverdig samhandling mellom fylkeskommunane og fylkesvegkontora

Analysane har som utgangspunkt at relasjonen mellom fylkeskommunen og fylkesvegkontora kan vere prega av hierarki eller likeverd og at samhandlinga kan vere regel- og avviksorientert eller dialog- og løysingsorientert. Analysane viser at det er meir både/og enn anten/eller: Både samhandlingsforma og relasjonen mellom fylkeskommunen og fylkesvegkontora varierer alt etter kva det dreiar seg om. Samhandlinga i dei regulære møta dreiar seg i stor grad om rapportering og kontroll av framdrift og økonomi på investerings- og vedlikehaldsprosjekt. Desse møta er avviks- og regelorienterte og har eit klart hierarkisk preg. Dette er eit gjennomgåande trekk i alle fylka. Utviklinga viser òg at kravet frå fylkeskommunane om rapportering og kontroll har auka. I andre delar av samhandlinga, det vil seie i kontakten utanom møta, samarbeidet om planar, prosjekt og enkeltsaker og i samordninga knytt til motsegn, dreiar kontakten seg om informasjonsutveksling, konsultasjonar, dialog og forhandlingar. Samhandlinga her er løysingsorientert og prega av likeverd mellom dei to etatane. Det er stor variasjon mellom fylka både når det gjeld omfang av samarbeid om plan, prosjekt og enkeltsaker. Eit fellestrekk er likevel at denne type samarbeid er aukande. I mange fylke vert det også fortald at samhandlinga har blitt betre i løpet av tida etter reforma.

I nokre av fylka ser vi at fylkeskommunen vil diskutere vegfaglege spørsmål og ikkje automatisk aksepterer dei faglege råda til fylkesvegkontora. Dette vekker reaksjonar hos fylkesvegkontora, og gjer samarbeid om faglege spørsmål utfordrande. For fylkesvegkontora kan difor ei arbeidsdeling basert på bestilling og leveranse vere ein måte å sikre fagleg uavhengigheit på.

Fylkeskommunane og fylkesvegkontora er gradvis blitt meir integrerte gjennom samhandling om utvikling og drift av fylkesvegnettet. Det er såleis eit dynamisk forhold. Vi kan likevel ikkje snakke om éin samla fylkesvegadministrasjon. Det er framleis to sjølvstendige etatar som samhandlar.

Lite samhandling om kontraktstrategi i fylka

Undersøkinga viste at det førebels var sær sars lite samarbeid mellom fylkeskommunane og fylkeskontora om kontraktstrategi. I dei aller fleste fylke tok fylkesvegkontoret seg av kontraktarbeidet etter at fylkeskommunen hadde gitt signal om standard for drift og vedlikehald. Sentralt er det starta eit utgreiingsarbeid knytt til kontraktstrategi der både fylkeskommunen og Statens vegvesen deltar. Dette pågår enno og konklusjonar og eventuelle endringar er difor ikkje på plass i dei ulike fylka.

Institusjonelle særtrekk hos fylkesvegkontora og fylkeskommunane reindyrkast

Forvaltingsreforma på samferdslefeltet og ordninga med sams vegadministrasjon har ført til at to sær ulike etatar på fylkesnivå i mykje større grad enn før reforma må samarbeide om utvikling, drift og vedlikehald av fylkesvegnettet. Fylkesvegkontora ber preg av å vere ein statleg styrt etat med stor fagleg kompetanse og integritet og med ein innarbeidd praksis (og standardar) basert på mange års erfaring og utvikling.

Fylkeskommunen er ein regional politisk organisasjon styrt av dei folkevalde, og der dei faglege råda vert gjort til gjenstand for politisk diskusjon. Ei av hovudoppgåvene til samferdsleadministrasjonen i fylkeskommunane er å vere eit politisk sekretariat. Forvaltingsreforma har lagt press på begge etatane for at dei skal tilpasse seg til dei nye rollane og endre praksis.

Analysane viser at det i begge etatar har vore ei gjensidig tilpassing av prosedyrar og rutinar. I nokre fylke har dette vore meir konfliktfylt enn i andre. Sjølv om det har vore ei slik tilpassing har ikkje etatane vorte meir lik kvarandre, det er heller slik at særtrekka hos både fylkesvegkontora og fylkeskommunen har kome betre fram; den eine som ein vegfagleg tenesteyter og den andre som ein politisk vegeigar. Såleis kan ein seie at teorien om at institusjonelle særtrekk er stabile også passar for dei etatane som har vore påverka av forvaltingsreforma på samferdslefeltet. Samstundes har rolla som ein stor vegeigar endra fylkeskommunen i retning av å verte ein «prinsipal» som sit i førarsetet og gjer «ordre» til fylkesvegkontora. Endringa hos fylkesvegkontora er ikkje så omfattande som hos fylkeskommunane. Hos fylkeskommunen er det rolla som tenesteytar som har vorte forsterka.

Fylkesvegpolitikken er prega av nasjonale standardar men og av lokalt sjølvstyre

Den nasjonale politikken for utbygging, drift og vedlikehald av vegar og ferjesamband er sterkt prega av forskrifter, retningslinjer og standardar. Samferdslepolitikken kan såleis karakteriserast som ein standardiseringspolitikk der dei same reglane og forskriftene gjeld i heile landet. Med overføring av ansvaret for fylkesvegnettet til eit regionalt folkevald organ kunne ein tenkje seg at samferdslepolitikken i større grad vart regional og ikkje så mykje prega av dei nasjonale standardane. Undersøkinga viser at dei fleste fylka har vedteke at dei nasjonale vegnormalane skal leggjast til grunn, og det er få døme på at fylkeskommunane utfordrar dei nasjonale standardane i fylka. Såleis kan ein konkludera med at fylkesvegpolitikken i stor grad er ein standardiseringspolitikk.

Samstundes er det til dels store variasjonar mellom fylka både når det gjeld korleis dei prioriterer innanfor samferdslefeltet, korleis dei har bygd opp ein eiga samferdslestab og korleis samhandlinga med fylkesvegkontoret er lagt opp. For Statens vegvesen inneber forvaltingsreforma at kvart fylkesvegkontor må tilpassa sin praksis til krava frå sin vegeigar og ikkje til eit felles statleg krav. Desse variasjonane mellom fylka er óg eit uttrykk for at det lokale sjølvstyre fungerer og at det også får verknader for praksis til statlege etatar.

Konsekvensar av regional folkevald styring

Overføringa av vegansvaret til fylkeskommunane er i hovudsak opplevd som positivt hos fylkesvegkontora. I fleire fylke fortel fylkesvegkontora om auka samferdslebudsjett, om stort engasjement og interesse for samferdsle frå fylkespolitikarane og at avgjerslene vert tatt raskt og at dei er godt forankra i kunnskap om lokale behov. Samstundes fortel fylkesvegkontora at det har blitt mykje meir politisk innblanding i saker som før var delegert til fylkesvegkontora og at dei òg vert trekt meir med i politiske møter.

Administrasjonen i fylkeskommunen gir uttrykk for at overføringa av vegansvaret for fylkesvegane er utfordrande. Det er mange prosjekt, store budsjett og store forventningar hos fylkespolitikarane. Fylkeskommunens samferdsleadministrasjon er liten, både i seg sjølv og sett i forhold til administrasjonen ved fylkesvegkontora og den regionale vegetaten. Nokre fylke opplever at det krevjande å styre samferdslefeltet både fordi det er så stort og mangfaldig, men også fordi den regionale vegetaten er ein stor og kompleks organisasjon som dei berre har indirekte styring over. Andre fylke opplever at samhandlinga med fylkesvegkontora går svært greitt, at dei bruker tenestane frå fylkesvegkontora og at alle ved fylkesvegkontora står til disposisjon for fylkeskommunen. Det er såleis stor variasjon mellom fylkeskommunane her.

Meir lokaldemokrati, men også meir byråkrati

Forvaltingsreforma har ført til meir byråkrati. I fylkeskommunane vert det brukt mykje tid på kontroll, noko som vert opplevd som nødvendig fordi fylkeskommunen må ha kontroll med ressursbruk og framdrift i forhold til budsjett og planer. Auken i byråkrati samla sett heng òg saman med at krava om rapportering til Vegdirektoratet ikkje har minka sjølv om at mesteparten av vegane er overført til fylkeskommunane. Fylkesvegkontora rapporterer såleis dobbelt for fylkesvegane.

Forvaltingsreforma har òg ført til meir lokaldemokrati. Det er mange fleire vegsaker til politisk behandling etter reforma enn før, og fylkespolitikarane både i samferdsleutval og fylkesting er svært engasjerte. Både store og små saker vekker politisk interesse og vert diskutert. Det betyr at avgjerslene vert tatt mykje nærare brukarane no enn då det var Samferdsledepartementet, Vegdirektoratet og regionkontora som tok avgjerslene. Det av avgjerslene no i større grad vert tatt av fylkespolitikarane krev òg meir saksførebuing og dermed òg meir byråkrati både hos fylkeskommunen og hos fylkesvegkontora.

*Del III Omtale av forvaltingsreforma på
samferdslefeltet i ti fylke*

6 Omtale av forvaltingsreforma i Troms

Forvaltningsreforma trådte i kraft 1. januar 2010. På vegsektoren er det på nasjonalt nivå overført ansvar for om lag 17 000 km riksveg frå staten til fylkeskommunane. Fylkeskommunane har no ansvaret for planlegging, bygging, forvaltning, drift og vedlikehald av eit fylkesvegnett som no er på 44 000 km. Statens vegvesen har framleis sektoransvar i stat og fylke, dei er vegmyndigheit for riksvegane og vegadministrasjon for fylkesvegane. Vegadministrasjonen er såleis framleis felles. Regionvegsjefen høyrer til under Vegdirektoratet i riksvegsaker og under fylkeskommunen i fylkesvegsaker.

Dette notatet dreiar seg om korleis forvaltningsreforma på vegsektoren har utvikla seg i Troms. Formelt sett er det slik at politisk makt og myndigheit for fylkesvegane er overført til fylkeskommunen. I notatet går vi gjennom (i) korleis denne overføringa av makt og myndigheit i praksis har utvikla seg og vidare (ii) kva som karakteriserer samhandlinga mellom Troms fylkeskommune (TFK) og Statens vegvesen Region nord (SVRN).

Notatet byggjer på intervju med (1) fylkesråden for samferdsle, (2) ein tilsett i samferdsleseksjonen i fylkeskommunen og (3) ein frå vegavdeling Troms i SVRN, samt på gjennomgang av rammeavtale med vedlegg om oppgåvefordeling og delegasjonsreglement og leveranseavtalen for 2011. Dette vart gjort hausten 2011. Hausten 2012 er det gjennomført strukturerte telefonintervju med den same informantane i administrasjonen hos TFK og med den nye avdelingsleiaren i SVRN (Troms) basert på utsende spørjeskjema.

Før forvaltningsreforma var det om lag 1 700 km fylkesveg og 1800 km riksveg i Troms, samt 5 fylkesvegferjesamband og 10 riksvegferjesamband. Med reforma fekk TFK overført ansvar for 1 200 kilometer veg som tidlegare var riksveg og alle reisvegferjesamband. Over 80 prosent av veglengda i Troms er no fylkesvegar (om ein ser bort frå dei kommunale vegane) og det er no berre fylkesvegferjesamband. TFK har eit investeringsbudsjett på om lag 500 millionar kroner og eit budsjett for drift og vedlikehald på om lag 350 millionar kroner. Investeringsbudsjettet inkluderer frie midlar, øyremerkte rassikringsmidlar, ferjeavløysingsmidlar og bompengar. Statens vegvesen (SVRN) har framleis ansvar for E8, E6 og E10.

TFK har eit parlamentarisk styringssystem med ein fylkesråd for samferdsel. TFK har ein samferdsleetat med 10 årsverk. Det er nyleg oppretta eit fylkeskommunalt kollektivselskap med 6 årsverk som har det operative ansvaret for å handtere kontraktar og for marknadsføring. Samferdsleetaten har ansvar for overordna ruteplanlegging, kollektivplanlegging, ferjekontraktar, samt å vere politisk sekretariat for fylkesråden. I samband med reforma vart det oppretta to nye stillingar, ein knytt til trafikktryggleik, gang/sykkelvegar og universell utforming og ein med generell planleggingskompetanse. Ein av dei tilsette kom frå SVRN. TFK har ikkje bygd opp kompetanse parallell med den som finst i SVRN. I 2012 er samferdsleadministrasjonen i TFK ytterlegare styrka med ei halv stilling ekstra knytt til økonomi.

SVRN region Nord er delt i fire geografiske einingar med vegavdelingar for Nordland, Midtre Hålogaland, Troms og Finnmark. Avdeling Midtre Hålogaland omfattar Lofoten,

Vesterålen og Ofoten i Nordland fylke og Søndre del av Troms. I tillegg er det tre stabar (kommunikasjon, strategi og styring), og fem avdelingar (HR og administrasjon, prosjekt, ressurs, trafikant og kjøretøy og veg og transport). SVRN vegavdeling Troms har no om lag 50 tilsette. I tillegg har Midtre Hålogaland omlag 40 tilsette som arbeider både for Nordland og Troms. Samla i region Nord er det vel 700 tilsette. Avdelingsdirektøren for vegavdeling Troms fram til november 2011 hadde før 2006 vore samferdslesjef i TFK og kjende såleis godt til fylkeskommunal forvaltning. Det er tilsett nokre nye personar med teknisk kompetanse knytt til vegplanlegging og byggherrefunksjonen grunna auka aktivitet dei siste åra. Auken har kome både på riks- og fylkesvegar. Dei fleste tilsette er lokaliserte i Tromsø, 2-3 minutt gangavstand frå samferdsleeksjonen i TFK. Vegavdelinga i Troms har ikkje endra på sin kompetanseprofil etter reforma. I løpet av 2012 er det tilsett fleire personar både knytt til byggherreoppgåver og til planlegging. I tillegg er det kome ein eiga fylkeskontakt som berre steller med kontakt og samarbeid mellom SVRN og TFK. Dette er ei ny stilling.

Formelle avtalar og rammer

TFK har ein rammeavtale med SVRN. Denne avtalen fastset rammeføresetnader og retningslinjer for samarbeidet mellom partane vedrørende planlegging, gjennomføring av investeringsprosjekt, forvaltning, vedlikehald og drift av fylkesvegar. Rammeavtalen trekkjer opp kva for oppgåver som inngår i sams vegadministrasjon og som skal finansierast av staten og kva for oppgåver som finansierast av TFK. Rammeavtalen gjer greie for kva for fullmakter SVRN har på vegne av TFK. Dette er utdjupa i eit eiga vedlegg. Rammeavtalen fortel om kva type rapportering SVRN har ansvar for og når den skal vere klar. Vedlegg 1 til rammeavtalen inneheld ei detaljert oversikt (10 sider) over kva for oppgåver SVRN og TFK har ansvar for kvar for seg og saman.

Frå intervjuet i 2012 kjem det fram at rammeavtalen er under revidering. Det gjeld nokre mindre justeringar av fullmakter, ei tydeleggjering av ansvarsforhold mellom TFK og SVRN, korleis en skal opptre ved motsegner til kommunale planar og kven som skal ha ansvar for informasjon utad.

Leveranseavtalen for 2011 gjer greie for kva for overordna planprosessar SVRN skal prioritere og kva for prosjekter som skal planleggjast og gjennomførast. Leveranseavtalen er knytt til vedtekne planleggingsprogram og til budsjett for investering og drift. Som vedlegg til leveranseavtalen følgjer (1) spesifisert budsjett for drift, vedlikehald og investeringar, (2) rapporteringsformat, (3) prioriteringsliste nivå 4-vegar og (4) styrings-/dialogkalender for år 2011.

Endringar knytt til reforma og litt om korleis det var før

I Troms vart arbeidet med Fylkesvegplan 2010 – 2019 gjennomført i 2009, året før reforma vart innført. Planen har også eit fireårig handlingsprogram med investeringsprosjekt og drifts- og vedlikehaldstiltak. Fylkesråden for samferdsle leia arbeidet og både SVRN og samferdslestaten i TFK deltok. Endringa i høve til tidlegare fylkesvegplan var både omfanget av vegar som vart med i planen, at tidshorisonen var utvida (4 + 6 år) og at TFK gjekk detaljert inn i planarbeidet og tok regien på planarbeidet i mykje større grad enn tidlegare. Tidlegare var det slik at TFK i stor grad berre godkjente SVRN sine planar. Såleis førte denne planprosessen i forkant av reforma til at TFK fekk satt seg grundig inn i problemstillingane på samferdslefeltet.

Før reforma var det vanleg at SVRN laga faglege grunnlagsnotat og innspel for vegsaker som skulle handsamast politisk, mens sjølve saksframlegget vart utarbeidd i TFK. Denne praksisen har ein halde fram med.

SVRN opplever at ein har fått ein aktiv fylkesråd og eit politisk system som er mykje meir interessert i samferdsle enn tidlegare. Etter reforma har det vore mange oppdrag for SVRN for å svare på førespurnader frå fylkespolitikarane som no har satt seg grundig inn i samferdslefeltet. Mellom anna har SVRN utarbeidd ein statusrapport for fylkesvegnettet der dette er klassifisert kilometer for kilometer når det gjeld vegtype, kva tilstand vegane er i og kva dei betyr for næringslivet. Dette har resultert i ei betre oversikt og ei prioriter liste over vedlikeholdstiltak på vegnettet. SVRN erfarte at det var mykje arbeid med statusrapporten og med å gjere den tilgjengeleg for politikarane. Endringa for SVRN dreier seg såleis og om at dei på ein mykje meir omfattande måte enn før må informere TFK om vegsaker. Frå SVRN si sida ser ein på reforma som ein demokratiseringsprosess.

Før forvaltingsreforma var det korkje nokon rammeavtale eller leveranseavtale mellom SVRN og TFK. Budsjettet og tildelingsbrev vart sendt over, men det var lite kontakt og avtaler når det gjaldt leveransar. Det var som no, mykje samarbeid knytt til einskildsaker. Oppgåvene vart gjort, men det var lite kontakt, og det var ikkje jamlege møter. Før forvaltingsreforma etterspurte ikkje TFK rapportering, men SVRN utarbeidde rapportar både for riks- og fylkesvegar. Endringane i samband med reforma når det gjeld i omfanget av oppgåver og når det gjeld i formalitetane, har vore store. Endringane har og vore store når det gjeld omfang av kontakt mellom SVRN og TFK og korleis denne kontakten er strukturert gjennom ulike type møter.

6.1 Er politisk makt og myndigheit på samferdsfeltet overført til Troms fylkeskommune?

Som nemnt ovanfor er politisk makt og myndigheit for fylkesvegane formelt sett overført til fylkeskommunane. Ei *reell* overføring til fylkeskommunen føreset at nasjonale myndigheiter ikkje styrer gjennom føringar, standardar eller på andre måtar bind opp regionale prioriteringar. Det føreset òg at fylkeskommunen får tilgang til tilstrekkeleg med økonomiske og administrative ressursar.

Det var stor grad av semje blant informantane om at politisk makt og myndigheit var overført til TFK og fylkespolitikarane. Politikarane er nøgde med å ha fått meir ansvar og myndigheit, men fortel òg at dette inneber auka politisering av samferdslefeltet, mange førespurnader frå kommunane og mykje press frå media når det er prosjekter som ikkje går som planlagt.

Under vil vi gå gjennom fleire sider ved den nye praksisen som har utvikla seg etter at forvaltningsreforma vart vedtatt. Dette gjeld mellom anna korleis prioriteringane i vegsektoren skjer, om staten aukar si styring gjennom nye standardar, om sams vegadministrasjon gjennomfører dei prosjekta TFK vedtar, om SVRN sin praksis når det gjeld motsegn til kommunane sine planar, samt om økonomisk og administrative ressursar.

Er det i TFK prioriteringane på samferdslefeltet reelt skjer?

Prioritering på samferdslefeltet skjer no i stor grad i TFK og gjennom fylkesvegplanprosessen og i økonomiplan/budsjettprosessen. TFK og SVRN samarbeider om utarbeiding av fylkesvegplanen og kommunane kjem med innspel tidleg i prosessen og med høyringar mot slutten. I den planprosessen skjer prioriteringane mellom vegprosjekt, mellom satsing på veg og kollektivtrafikk og mellom by og land.

Både TFK og SVRN er samde i at det er TFK som har regien på overordna og strategisk planlegging. Fylkeskommunen styrar dette, og SVRN er den nærmaste samarbeidspartnaren som kjem med innspel, leverer delutgreiingar, deltar i arbeidsgrupper og gjer mykje av det praktiske arbeidet. SVRN har og i ein skilde høve vore prosjektleiarar for nokre oppgåver.

I budsjettprosessen skjer også fordeling av budsjett til regionale utvikling (RUP). Etter forvaltingsreforma har det vore større aksept for å nytte RUP til samferdsleformål. Når det gjeld vedlikehald, skjer prioriteringane i vedlikehaldsplanen. Kommunane får også denne planen på høyring. SVRN utarbeider eit fagleg grunnlag for prioritering av vedlikehaldsbudsjettet, til dømes kva strekningar som skal asfalterast, medan fylkesrådet går aktivt inn og gjennomfører prioriteringane. Tidlegare var dette noko SVRN gjorde sjølve.

I intervjuet i 2012 vert det opplyst at prioriteringane i prinsippet skjer som før, men at den store kostnadsauken og dei store overskridingane har ført til at ein har måtte prioritere på ein annan måte. SVRN opplyser at det har vore ein del arbeid med å finne ut kor det skulle kuttast i prosjekta og med utsetting av start på planlegging i 2012. SVRN lagar framleis innspel til samferdslebudsjettet hos TFK.

I samband med prioriteringane opplever TFK at fylkesrådet har prioritert nye investeringsprosjekt, medan SVRN hadde ynskt å prioritere meir vedlikehald.

Administrasjonen i TFK utarbeider saman med SVRN eit planleggingsprogram som vert vedtatt i fylkestinget. Det er såleis politisk bestemt kva SVRN skal nytte sine planleggingsressursar til. I mange konkrete saker skjer det óg fortløpande avklaringar og avgjersle basert på direkte samtaler mellom fylkesråd for samferdsle og regionveg-sjefen. Dette er i tråd med delegasjonsreglementet og dei fullmaktene som ligg hos regionveg-sjefen. Det er i mindre grad denne type direkte samtaler mellom fylkesråd og avdelingsdirektørane for Troms eller Midtre Hålogaland.

Når det gjeld prioritering og allokering av personellressursar i SVRN, er dette noko som vert gjennomført internt i styringsstaben på regionvegkontoret. Alle fylkesveg- og riksvegprosjekt leggst inn i eit planleggingsprogram der alt vert samanfatta i 4 styringsdokument og ressursane prioriterast i høve til dei. Så vert planleggingsressursar bestilt frå dei ulike avdelingane. Når det gjeld prioritering mellom riks- og fylkesveg har TFK vore opptatt av at riksveg ikkje skal prioriterast føre fylkesveg. Avdelingsdirektøren for vegavdeling Troms opplever ikkje at dette skjer, men heller at det er det motsette som skjer. TFK har fram til no erfart at fylkesvegbudsjettet vert følgt opp.

Styring, kontroll og avvik

Rapporteringa har fokus på avvik. Det har vore einskilde forseinkingar på ferjeleie-utbygging og reguleringsplanarbeid, men i det store og heile er det få avvik frå planlagt framdrift. I 2010 var det berre små avvik i høve til budsjetttramma, men då var det gjort nokre omprioriteringar undervegs. For 2011 oppleve SVRN at avvika har auka, noko som heng saman med aktivitetsauken. Når det gjeld avviksrapporteringa kunne koplinga til fylkesvegplanen vore noko betre.

I hovudsak opplever TFK at tenestene frå SVRN vert levert til riktig tid og med god kvalitet. TFK har ikkje opplevd at SVRN har hatt vanskar med å ha nok planleggingskapasitet. I einskilde høve har det ikkje vore godt nok presisjonsnivå på kostnadsberekningane, og i tilfeller der anslaga har vore for lave, har det skapt utfordringar for politikanane. Ein årsak til dette kan vere at politikanane har kravd kostnadsoverslag før prosjektet var planlagt godt nok.

Styring og kontroll med framdrifta og økonomien på investerings- og vedlikehaldsprojekta vert gjennomført både av TFK og SVRN. TFK styrar gjennom budsjett og rapporteringar. TFK styrar ikkje på detaljnivå, men det gjer SVRN som utøver styring og kontroll i høve til entreprenørane. TFK fortel at det heile tida passar på framdrifta og at prioriteringane vert følgt sidan SVRN har ein del fridom når det gjeld planlegging.

Når det gjeld dei økonomiske rammene må TFK nokre gonger gripe inn ovafor SVRN når dei har gått ut over rammene på investeringsprosjekt. TFK opplever såleis at SVRN ikkje alltid held seg til den overordna styringa men i nokre høve har inngått kontraktar som går ut over dei fullmakter dei har fått. SVRN fortel at når dei har nytta opp den økonomiske ramma, så tek TFK over styring og kontroll.

SVRN kryssar av for at det *i nokon grad* er avvik i framdriftsplan på utbyggingsprosjekt, medan TFK kryssar av for at det *i stor grad* er avvik. SVRN fortel at avvika i særleg grad gjeld mindre trafikktryggleiksprosjekt det det har mangla reguleringsplan, medan TFK fortel at det gjeld både store og små prosjekt, og at avvika har samanheng med kommunane og at avvika forplantar seg framover i tid.

Både SVRN og TFK kryssar av for at det *i stor grad* er avvik frå budsjett på utbyggingsprosjekt. Det heng dels saman med at kostnadsanslaga i handlingsplanen (2009) var gjennomgåande for låge og at prisauken i bransjen har vore stor. Til dømes har kostnaden per løpemeter for oppgradering frå grusveg til asfaltveg auka frå 1 500 NOK til 2 500 NOK i løpet av få år. TFK fortel óg at liten konkurranse og eskalerande prisar på drift og vedlikehald forklarar myke av overskridingane.

Underminerar staten maktoverføringa gjennom fleire statlege standardar ol?

TFK har lagt seg på same standard som for riksvegar både når det gjeld drift og vedlikehald. TFK opplever ikkje at det er kome mange nye retningslinjer som dei vert bundne av. Det har heller ikkje vore noko særleg diskusjon om dei statlege standardane.

Endringar i 2012 gjeld mellom anna justeringar av vedlikehaldsstandard i handbok 2011. TFK opplyser at dei held seg til dei statlege standardane, men at dei i nokre høve, til dømes universell utforming av haldsplassar, synast at det er vanskelig å vite når det er naudsynt å halde seg til standardane og når dei kan fråvikas. Det kan med

andre ord vere vanskeleg å vite når det er ufråvikelege standardar og når SVRN kan vike frå standardane.

Vert "bestillingane" frå TFK følgd opp av sams vegadministrasjon?

Sjølv om den formelle makta til å planlegge og bygge fylkesvegar er overført til TFK, er det først når det vedtatte fylkesvegbudsjettet vert gjennomført at fylkespolitikarane si makt materialiserer seg. TFK fortel at leiinga i SVRN følgjer opp rammeavtalen og leveranseavtalen og er lojale i høve til politiske vedtak og dei vedtekne prioriteringane. Det har vore einskildsaker det prosjektleiarar hos SVRN har gjort prioriteringar som politikarane ikkje ville ha gjort. I desse sakene her dette vore tatt opp og korrigert.

På spørsmål om SVRN klarar å følgje opp bestillingane frå fylkeskommunen om planlegging, utgreiingar og om svar på spørsmål, kryssar både SVRN og TFK av på *i dei fleste høve*. SVRN fortel at den nye fylkeskontakten koordinerer mellom SVRN og TFK og at dette har betra oppfølginga, men at det framleis er noko avvik når det gjeld planlegging grunna manglande kapasitet. TFK nemner at det av og til er sein levering av rapportar og at svar på spørsmål om til dømes skilting og avkjørsle kjem for seint.

Praksis når det gjeld motsegn til kommunane sine planar

Både TFK og SVRN kan reise motsegn til kommunale planar. Dette er ei viktig del av myndigheita til det regionale nivået som mellom anna har som siktemål å sikre at kommunale planar er i samsvar med fylkeskommunale og statlege planar og retningsliner. Med overføring av fleire vegar til TFK har òg dei formelle moglegheitene til å reise motsegn til kommunale planar som vegeigar minka for SVRN. Samstundes gir sektoransvaret til SVRN når det gjeld trafikktryggleik, kollektivtrafikk og universell utforming SVRN ein sjølvstendig basis for å reise motsegn.

I TFK skal motsegn til kommunale planer handsamast av fylkesrådet. Fylkesrådet meiner at SVRN ikkje kan kome med motsegn til fylkesvegane med unntak av i reine tekniske spørsmål⁷. Her er det laga retningsliner for korleis praksis skal vera. TFK vert orientert om mulege motsegn av SVRN før dei vert fremma. Hittil har det vore få døme på motsegner.

Kven opptrer ut mot omverda som vegeigar for fylkesvegane?

Ein del av det å ha politisk makt og myndigheit over fylkesvegane er å framstå som vegeigar både ovanfor publikum generelt og ovanfor andre offentlege og private instansar. Her tyder erfaringane på at det er TFK som no vert profilert som vegeigar.

I leiinga i SVRN er det heilt klart at det er TFK som er vegeigar og SVRN profilerer seg ikkje på saker som politiske organ har vedtatt. TFK oppfattar at tradisjonen med SVRN som vegeigar framleis heng litt igjen i deler av SVRN sin organisasjon. TFK opplever at SVRN gradvis får større forståing for at mykje av samferdslesakene kan vere av politisk interesse. Et døme på slik praksis ikkje skal vere, var då SVRN, utan å spørje

⁷ Til dømes var spørsmål om å ikkje tillate bustadutbygging på Kvaløy grunna kapasiteten på Tromsøbrua sett på som eit skjønsspørsmål og ei eventuell motsegn vil måtte vedtakast av fylkesrådet.

fylkesrådet, kutta ut ei strekning i asfalteringsprogrammet fordi det vart dyrare enn budsjettet. Dette var tatt opp og rydda opp i. Det har òg vore diskusjonar om kva som skal stå på skilta og kven som skal vere med på vegopningar. TFK meiner at det er viktig at både SVRN og TFK vert synlege. I det store og heile fungerer praksis når det gjeld kven som skal uttale seg om samferdslesaker godt og særleg når ein tar i betraktning at dette er ei stor endring for dei tilsette i SVRN.

TFK har ein heilt klar ambisjon om å være med på alle møta med kommunane som har med fylkesvegane å gjere, men kapasiteten hos administrasjonen gjør at dette er vanskeleg å få til. Som oftast er det SVRN som tar initiativ til møta, og så vert TFK invitert med. Det er òg som oftast SVRN som har regien på desse møta. Når det er folkemøte om til dømes eit vegprosjekt burde det vere TFK som inviterte, men også her står det på kapasiteten.

Strekk dei økonomiske ressursane til?

Reell overføring av makt og myndigheit til TFK heng mellom anna saman med om det vert overført tilstrekkeleg økonomiske ressursar og med at det ikkje er statlege føringar for korleis desse ressursane skal nyttast.

Samferdsleråden i TFK opplever at nivået på investeringane er tilpassa beviljingane som i utgangspunktet var for små. TFK opplever at dei kom dårlig ut når det gjeld tildeling av samferdslemidlar sjølv om det har vore ei stor auke i investeringsmidlar. Øyremerkinga av midlar hemmar ikkje prioriteringane. Store overskridingar på mellom anna rassikringsprosjekt vert ikkje dekt av staten og går ut over dei andre investeringsprosjekta.

Når det gjeld vedlikehald er det lagt opp til å stoppe forfallet. SVRN sin gjennomgang av statusen på vegnettet viste at det var mykje større trong for utbetringar enn det ein hadde rekna med. Dette gjeld i særleg grad mange av dei bruene og tunellane som TFK overtok frå SVRN. Dette vi krevje meir midlar til vedlikehald enn det TFK vil få i økonomiske overføringar, og ein ser for seg ein sær sars langsiktig tidsperiode for å ta att etterslepet.

Når det gjeld drift, opplever TFK at det har vore ei stor auke på kostnadene på driftskontraktane (opp mot 50%). I ein slik situasjon vil det kome spørsmål om å overføre frå investering til drift, og då vil vedlikehaldsetterslepet auke eller investeringsprosjekt må utsetjast. Då vert det politiske handlingsmoglegheitene redusert.

Gjennomgangen over tyder på at overføringa av økonomiske ressursar er i tråd med det som var lova i reforma, men at utviklinga i nokre av drifts- og vedlikehaldskontraktane framover vil krevje meir økonomiske ressursar enn det som ligg inne i rammeoverføringane.

Har TFK fått auka administrativ kapasitet på samferdslefeltet?

Reell overføring av makt og myndigheit til TFK heng også saman med at TFK byggjer opp eigen administrativ kapasitet og med at TFK får nytta dei administrative ressursane i sams vegadministrasjon.

TFK har styrka den administrative kapasiteten på samferdslefeltet med to og ei halv stilling og fått betre og meir kompetanse innanfor overordna planlegging og knytt til

gang/sykkelveg, universell utforming og trafikktryggleik. I tillegg er det tilgang til meir økonomikompetanse. Samstundes har det vore ei stor auke i arbeidsoppgåvene for samferdslestaten. TFK har lagt vekt på at administrasjonen skal fungere som et politisk sekretariat for fylkesråden og at det ikkje skal vere overlappende kompetanse med SVRN. TFK opplever at dei treng stillingane for å kunne vere ein god bestiller. Men dei trur at kapasiteten må aukast for å vere ein god vegeigar. Det dreier seg om å ha kompetanse i eigen organisasjon til å kunne stille kritiske spørsmål når SVRN legger fram planer og framlegg til korleis ulike saker skal løysast.

TFK opplever at SVRN stiller med sine ressursar når det vert gitt oppdrag. I all hovudsak bidra SVRN, i tråd med rammeavtalen, til å auke den administrative kapasiteten til TFK. Det er likevel nokre manglar. TFK opplever at dei ikkje får nok fagleg støtte frå SVRN til å lage anbod for fylkesvegferjedrifta. Her sit kompetansen hos SVRN ved regionvegkontoret i Bodø. Ein har ein ikkje klart å verte samd om korleis dette skulle gjerast. Ein annan mangel som administrasjonen i TFK opplever, er at det kan vere vanskelig å få fatt i fagfolk hos SVRN når det trengs til å svare på spørsmål frå fylkesråden eller andre politikare.

Administrasjonen i TFK opplever også at det kan vere forvirrande og komplisert å måtte forhold seg til to avdelingsdirektørar (Troms og Midtre Hålogaland) og ein regionvegsjef.

TFK opplever ikkje at det er alvorlege problem knytt til mangel på kapasitet hos SVRN, framdrifta på prosjekta er ok, men dei er uroa for korleis det kjem til å gå når fleire av det store riksvegprosjekta (jf NTP) skal setjast i gang.

6.2 Korleis fungerer samhandlinga mellom Troms fylkeskommune og Statens vegvesen region nord

Gjennomføringa av forvaltningsreforma i vegsektoren er basert på at SVRN fungerer som vegadministrasjon for TFK. Korleis samarbeidet mellom TFK og SVRN går (godt eller dårleg) vil ha innverknad både på resultatoppnåing, til dømes på plan- og prosjektgjennomføring, og på arbeidsmiljøet i etatane. Det er difor av interesse å sjå nærare på samhandlinga mellom TFK og SVRN. Det dreiar seg mellom anna om korleis samarbeidet reint konkret er organisert, vidare om det er prega av hierarki med bestillingar, kontroll og rapportering eller om det er prega av likeverdige partar med dialog og forhandlingar. Andre spørsmål gjeld omfanget av samarbeidet.

Fylkesråden for samferdsle i TFK fortel at det heile tida er samtaler med regionvegsjefen, dei to avdelingsdirektørane og tilsette i eigen administrasjon. I SVRN kan det nokre gonger vere uklart eller manglande kjennskap til kva fylkesråden og regionvegsjefen har blitt samd om. Fylkesråden opplever at det går like raskt å få avklaringer hos SVRN som i eigen administrasjon. Kontakten går heile tida via leiinga i SVRN. Formelle førespurnader går via administrasjonen i TFK til SVRN. Det er såleis ikkje tilstrekkeleg med styringsmøta for å kunne utøve styring.

SVRN kryssar av for at tilhøve mellom etatane kan karakteriserast *i middels grad* ved hjelp av (1) avtalar og retningsliner og (4) samarbeid og *i svært stor grad* av (2) rapportering og (3) dialog. SVRN fortel at dei legg ned mykje arbeid i månadlege

rapporteringar som skjer i dialog form, medan avtalar og retningsliner ligg i botn og dei er i mindre grad opptatt av dei. SVRN meiner at det er ein del å gå på når det gjeld samarbeid. TFK kryssar av for at tilhøve mellom etatane kan karakteriserast *i stor grad* ved hjelp av (1) avtalar og retningsliner og (2) rapportering og *i middels grad* av (3) dialog og (4) samarbeid. TFK oppfattar at SVRN er opptatt av avtalar og retningsliner og at samarbeider varierer mykje mellom ulike prosjekt.

Møta

Det er to typar formelle møte; styringsmøte og kontaktmøte. I styringsmøta deltar fylkesråd og regionvegsjef i tillegg til tilsette i samferdsleetaten og andre frå leiinga i SVRN. Det er tre til fire styringsmøte i året og litt fleire kontaktmøte. Det vert sendt ut sakliste til styringsmøta på førehand og fylkesråden leder desse. SVRN tok initiativ til og skriv no referat frå styringsmøta for å sikre fordeling av ansvar og oppfølging frå møta.

Styringsmøta dreier seg mykje om økonomi og framdrift på prosjekta. Det er SVRN som rapporterer om status på prosjekta relatert til vedtatte planar, om eventuelle avvik og som kjem med framlegg til korleis sakene skal fylgjast opp. Denne gjennomgangen er basert på bestiller - utfører organisering av produksjonen i samferdslefeltet. Det er mykje einvegs informasjon frå SVRN, men det er og dialog og diskusjon om sakene, til dømes om kva som er årsak til overskridingar. Det er fylkesråden som tar avgjersle i sakene. Einskilde gonger vert det for mykje detaljer om einskildprosjekt og det er ynskje om ein samla oversikt over alle prosjekta i forkant av møta for at møta skal bli meir effektive og gi betre grunnlag for eventuelle omdisponeringar.

Kontaktmøta er mindre formelle enn styringsmøta. I 2011 deltok TFK med administrativ leiing og fleire saksbehandlere og frå SVRN deltar avdelingsdirektør for vegavdeling Troms, seksjonssjefar for plan og forvaltning og for vegseksjonen, samt ein koordinator i staben som rapporterer. Det er samferdslesjefen hos TFK som leiar møta. Det er ikkje ei fast sakliste. I møta drøftas mange av dei sama type sakene som i styringsmøta.

SVRN fortel at deltakinga i møta er noko endra. Dei første åra var det stor deltaking frå avdeling Troms og lite frå Midtre Hålogaland. No møter avdelingsleiarane (Troms, Midtre Hålogaland og leiar for store prosjekt), fylkeskontakten og leiaren for kommunikasjonsavdelinga i SVRN, men ikkje alle seksjonsleiarane.

I tillegg til styringsmøta og kontaktmøta er det heile tida møte knytt til einskildplanar og prosjekter.

Når det gjeld innhaldet er handtering av media no eit eiga punkt på dagsorden og rapportane frå møte publiserast på internet.

Rapportering

Vegavdeling for Troms og for Midtre Hålogaland lager utkast til tertialvis rapportering til styringsstaben hos regionvegsjefen som går gjennom og foretar korrigeringar før rapportene sendes til TFK. Det same gjelder dei månadsvise rapporteringane, men dei er noko enklare. Det har vore nokre høve tidlegare der rapportane har kome i siste liten i forhold til TFK sine fristar. Dette var særleg utfordrande i forhold til behandlinga i fylkestinget.

Omfang, form og innhald i det faglege samarbeid

I Troms kan ein i liten grad snakke om éin fylkesvegadministrasjon. Det er TFK som er vegeigar og som styrer, medan SVRN har det operative ansvaret for fylkesvegane og utfører tenester for TFK. Samferdsleetaten i TFK ynskjer mest mogeleg å arbeide strategisk og å fungere som eit politisk sekretariat og i mindre grad å arbeide med driftsretta oppgåver.

Det var mykje samarbeid mellom RFK og SVRN før reforma også, men TFK har alltid laga politiske saksframlegg sjølve. Det faglege samarbeidet mellom TFK og SVRN dreier seg no om planarbeid, større prosjekter og transportplanpakker for byområda. Her deltar TFK og SVRN i prosjektgrupper og arbeidsgrupper. Samarbeidet varierer. Nokre gonger får SVRN ei bestilling og gjør heile oppgåva sjølve, andre gonger er det meir samarbeid undervegs. I nokre høve kan det vere uklart for TFK kva SVRN kan gjere som sams vegadministrasjon, og kva dei må ha særskilt betalt for.

Samferdsleetaten opplever at samarbeidet med SVRN er godt, men også at kompleksiteten, omfang og tidspress fører til at dette er vert utfordrande. Kompleksiteten dreier seg mellom anna om at det er fleire kontaktpunkt i SVRN, omfanget dreier seg om at det er mange saker av ulik karakter SVRN må levere tenester til, mens tidspresset dreier seg om at fylkesråd og politikare ofte ventar å få svar med ein gong. Nokre gonger opplever administrasjonen i TFK at SVRN ikkje har den same oppfatninga som TFK av kor mykje noko haster. I slike høve opplever administrasjonen i TFK at det er ei ulempe at det er to etatar i staden for ein.

Både SVRN og TFK kryssar av for at det i nokon grad føregår samarbeid mellom etatane under leiingsnivå. SVRN fortel at det er få saksbehandlere hos TFK og at mykje er gjort gjennom fylkeskontakten TFK, men at saksbehandlarne hos TFK også tar direkte kontakt med byggjeleiarar og planleggjarar hos SVRN. TFK fortal at det er mykje kontakt og at det går bra i dei fleste høve, men at det også er ei organisatorisk utfordring.

SVRN deltar i liten grad på andre planprosessar i TFK ut over dei som heng saman planar etter plan og bygningsloven. Såleis har SVRN i liten grad vorte integrert i andre politikkområde i TFK.

TFK har ikkje deltatt i arbeidet med kontraktar verken når det gjeld investering, drift eller vedlikehald. Det tar SVRN hand om. TFK på si sida tar hand om kontraktar for kollektivtrafikk (buss og hurtigbåt) og ferje. Det er satt i gang eit utredningsarbeid om kontraktstrategi for at TFK skal bli meir involvert i kontraktane som gjeld fylkesveg.

Konsekvensar av regional folkevalt styring

SVRN fortel at overføring av vegansvar for fylkesvegane til TFK har ført til mykje større merksemd om vegsaker og ynskje frå TFK om å styre prioriteringane i større grad enn før. Dei opplever at det er meir politikk og mykje meir diskusjon om prioriteringane, mellom anna om kvifor ein veg skal prioriterast føre ein annan. Det er også faglege tilnærmingar, men politikk spelar ein større rolle enn før.

Administrasjonen hos TFK opplever at det er utfordrande å styre SVRN mellom anna på grunn av at SVRN er ein stor organisasjon. TFK nemner at det i særleg grad vert

vanskelig i store prosjekt. TFK opplever at det framleis ikkje er skikkeleg implementert lenger ned i organisasjonen i SVRN at det er TFK som er vegeigar. Sjølv om tilliten mellom dei som er på leiarnivå er god er det vanskeleg å få til det med disponering av planleggingsressursar og rapporteringa.

Både SVRN og TFK meiner at forvaltingsreforma har ført til meir byråkrati. TFK meiner at dette er sjølvsgt; det er store økonomiske midlar, då må det styrast og kontrollerast, og det vert det byråkrati av. TFK fortel at rapporteringa til regionvegsjef og styringsstab er som før, men at dei må lage ein eigen rapport når TFK vil inn i detaljer. Med forvaltingsreforma har det kome eit nytt nivå dei må rapportera til.

Det er semje mellom SVRN og TFK om at forvaltingsreforma har ført til meir demokrati. SVRN oppfattar at politikarane har mykje meir innflytelse no og at det kan vere både positivt og negativt i og med at politikarane i einskilde høve kan vere meir kortsiktig enn fagfolk. TFK opplever at samferdslesakene har vorte mykje meir synleg og at det har blitt meir fokus på veg, meir diskusjon og konfrontasjonar. Dei opplever og at kommunane i større grad enn før vende seg til TFK når det gjeld samferdslesaker.

6.3 Konklusjonar

Intervjua og dokumenta syner klart at den formelle myndigheita når det gjeld fylkesvegar er overført til TFK. TFK er nøgd med å ha fått meir makt og myndigheit på samferdslefeltet, men dei opplever at det følgjer med mykje arbeid, meir politisk merksemd og press frå media.

TFK opplever at investeringsplanane er tilpassa bevillingane som i utgangspunktet er for små. Dei økonomiske ressursane strekk ikkje til korkje når det gjeld å ta igjen vedlikehaldsetterslepet eller til drift som har hatt ei stor auke det siste året. Når det gjeld dei administrative ressursane, er TFK i all hovudsak godt nøgd med kvalitet og framdrift på tenestene frå SVRN. I samferdsleetaten i TFK opplever ein at det kan vere knapt med administrative ressursar for å følgje opp alle sakene og førespurnadene.

Det er eit omfattande samarbeid og mykje samhandling mellom TFK og SVRN. Samhandlinga har dels eit hierarkisk preg basert på ei bestiller- og utførarorganisering, men det er og mykje dialog og praktisk samarbeid om konkrete planar og prosjekt. Det er eit potensial for å betre samhandlinga mellom SVRN og TFK når det gjeld møteform og innhald i desse, når det gjeld informasjonsflyt mellom samhandlingsnivåa og når det gjeld den daglige samhandlinga om samferdsleetatens funksjon som politisk sekretariat.

7 Omtale av forvaltningsreforma i Nordland

Forvaltningsreforma trådte i kraft 1. januar 2010. På vegsektoren er det på nasjonalt nivå overført ansvar for om lag 17 000 km riksveg og tilhørende riksvegferjer frå staten til fylkeskommunane. Fylkeskommunane har no ansvaret for planlegging, bygging, forvaltning, drift og vedlikehald av eit fylkesvegnett som no er på 44 000 km. Statens vegvesen har framleis sektoransvar i stat og fylke, dei er vegmyndigheit for riksvegane og vegadministrasjon for fylkesvegane. Vegadministrasjonen er såleis framleis felles. Regionvegsjefen høyrer til under Vegdirektoratet i riksvegsaker og under fylkeskommunen i fylkesvegsaker.

Dette notatet dreier seg om korleis forvaltningsreforma på vegsektoren har utvikla seg i Nordland. Formelt sett er det slik at politisk makt og myndigheit for fylkesvegane er overført til fylkeskommunen. I notatet går vi gjennom (i) korleis denne overføringa av makt og myndigheit i praksis har utvikla seg og vidare (ii) kva som karakteriserer samhandlinga mellom Nordland fylkeskommune (NFK) og Statens vegvesen avdeling Nordland (SVV Nordland).

Notatet byggjer på to gruppeintervju med (1) tre tilsette i SVV Nordland og (2) to tilsette i NFK og eit telefonintervju med fylkesråden for samferdsel i NFK. I tillegg har vi gått gjennom fylkestingets og fylkesrådets delegasjonsreglementet. Dette vart gjort hausten 2011. Hausten 2012 er det gjennomført strukturerte telefonintervju med dei same informantane i SVV Nordland basert på utsendte spørreskjema. I administrasjonen i samferdsleseksjonen i NFK hadde det vore utskifting av leiinga og det var ingen som kunne svare på dei spørsmåla vi hadde.

Før forvaltningsreforma var det om lag 2 700 km fylkesveg og om lag 2 700 km riksveg i Nordland. Med reforma fekk NFK overført ansvar for 1 500 kilometer riksveg, samt 15 riksvegferjesamband i tillegg til dei 7 ferjesambanda dei hadde frå før. Nesten 80 prosent av vegane i Nordland er no fylkesvegar om ein ser bort frå dei kommunale vegane. Regionvegsjefen har framleis ansvar for E6, E10 og E 12 , Rv 73, Rv 77, Rv 80, Rv 85 og Rv 827 som til saman vert om lag 1 200 km og 4 ferjesamband. Nordland er eit særst langstrakt fylke (om lag eit tusen kilometer frå sør til nord i fylket) og med ei lang kystlinje (25 % av Noregs kystlinje) og mange øyar (1824) og fjordar. I samferdslesamheng kan Nordland karakteriserast som eit bil- og ferjefylke. Utfordringane innan samferdslefeltet i Nordland er samansette og heng saman med geografien i fylket. Dei gjeld både fleire store nye prosjekt og eit stort vedlikehalds- og standardetterslep.

NFK har eit parlamentarisk styringssystem med ein fylkesråd for samferdsel. NFK har ein samferdsleavdeling som tar ansvar for dei tradisjonelle fylkeskommunale oppgåvene knytt til kollektivtrafikk (buss og hurtigbåt), drosjeløyver, samt ansvar for overordna transportplanlegging. Bemanninga ved samferdsleavdelinga er ikkje endra som følgje av forvaltningsreforma.

SVV region Nord er delt i fire geografiske einingar med avdelingar for Nordland, Midtre Hålogaland, Troms og Finnmark. Avdeling Midtre Hålogaland omfattar Lofoten, Vesterålen og Ofoten i Nordland fylke og søndre del av Troms. I tillegg er det tre stabar

(kommunikasjon, strategi og styring), og fem avdelingar (HR og administrasjon, prosjekt, ressurs, trafikant og kjøretøy og veg og transport). I avdeling for Nordland er det om lag 65 tilsette. I tillegg har Midtre Hålogaland omlag 40 tilsette som arbeider både for Nordland og Troms. Samla i region Nord er det vel 700 tilsette. Det har vore auka arbeidsmengde grunna til meir saksbehandling for NFK, og fleire i staben har dette som hovudoppgåve. I 2012 har det vore ein auke i bemanninga (byggeleiing og kontrollørar) knytt til auka oppgåvemengde. NFK sitt budsjett for veg og ferje er på om lag 1,4 milliardar kroner for 2011. Dette inkluderer investering (om lag 500 millionar), drift og vedlikehald (om lag 400 millionar) ferjer (om lag 380 millionar) og rassikring (om lag 85 millionar). Særleg for det som før vart kalla øvrige riksvegar har budsjettet auka mykje dei siste åra, frå om lag 100 millionar til 350 millionar. Dermed har SVV avdeling Nordland hatt ein stor auke i oppgåvene.

7.1 Fullskalamodellen i Nordland

Nordland har ein fullskalamodell av sams vegadministrasjon. Veglovens bestemmelsar om at regionvegsjefen ligger under fylkestinget i spørsmål som gjelder fylkesvegar og fylkesvegferjer har ein tatt konsekvensane fullt ut av. Regionvegsjefen utgjør den vegfaglege administrasjon i NFK og fungerer på same måte som dei ni andre avdelingssjefane i NFK og har dei same fullmakter og pliktar. Dette vil og seie at det ikkje er eigne tilsette i NFK med ansvar for fylkesvegar og ferjesamband. Dei formelle styringslinene frå NFK inn mot SVV går via regionvegsjefen til avdelingssjefar, stabar og operative einheiter.

Utviklinga av modellen

Fleire av informantane fortel at det har vore eit godt samarbeidsforhold mellom NFK og SVV Nordland lenge før reforma vart vedteke. Fylkeskontakten stilte jamleg på postmøtar med samferdselsråden der og samferdsleavdelinga deltok. I mange saker som skulle handsamast i fylkeskommunen, gjennomførte SVV Nordland fullført saksbehandling. I andre saker bidrog SVV Nordland med faglege utgreiingar til samferdsleavdelinga som fullførte saksbehandlinga. SVV Nordland hadde og beredskap på fylkestingsmøta.

Modellen vart ikkje klarlagt før i desember 2009. Då hadde samferdslesjefen, økonomisjefen og administrasjonssjefen i NFK arbeid i ¼ år saman med SVV region Nord om korleis reforma skulle gjennomførast. Det handla mellom anna om framlegg til rammeavtaler, leveranseavtaler og slikt. Det var mange diskusjonar både med fylkesråden og regionvegsjefen. SVV Nordland inviterte NFK til møte der dei gjorde greie for korleis dei kunne tenke seg til at reforma skulle gjennomførast. SVV Nordland var særst opptatt av å få til modellen slik den er i dag og i NFK oppfatta ein at SVV Nordland var på tilbodssida.

Om modellen

Som nemnt ovafor har regionvegsjefen formelt funksjonen som avdelingssjef i NFK i saker som gjeld fylkesvegar og fylkesvegferjer. I praksis er det avdelingsleiaren for SVV Nordland som har fungert. Avdelingssjefen for Midtre Hålogaland har fram til no i liten grad fungert som avdelingssjef i NFK.

For å få denne modellen til å fungere må SVV Nordland bruke mykje tid og ressursar på NFK. Det er naudsynt for at samferdsleråden skal ha styringa. Heilt konkret så må avdelingsleiaren delta på:

- administrativt leiarmøte i NFK kvar måndag (1/2 dag)
- rådsmøte kvar tysdag (heile dagen og gjerne utover kvelden)
- samferdselsrådets postmøter saman med andre frå SVV Nordland og folk frå samferdsleavdelinga kvar veke
- rådskonferansar, budsjett og økonomiplanmøter
- fylkestingsmøta frå søndag kveld til møta er ferdig (gjerne onsdag eller torsdag)

I 2012 har det vore ei endring slik at etatssjefane ikkje lenger deltar på rådsmøta kvar tysdag, men dei må vere tilgjengeleg.

Avdelingsleiaren frå SVV Nordland skriv og talar og politiske saker for samferdsleråden, han er reise- og møtefølgje for råden og han får direkte bestillingar frå fylkesrådet. I tillegg må han holde seg orientert om og kommentere saker frå andre avdelingar i NFK som skal til fylkesrådet om det har relevans for fylkesveggar eller fylkesvegferjer.

Fylkesråden for samferdsel har to avdelingssjefar under seg: samferdselssjefen og regionvegsjefen. Dei er likestilte, og samferdslesjefen kan ikkje gje bestillingar til regionvegsjefen. Bestillingslinja går direkte frå fylkesråd til avdelingssjef. I NFK er det berre økonomisjefen som kan gje instruksar til dei andre om korleis budsjettprosessane skal gå føre seg og leiar av fylkesrådsleiars kontor om system for saksbehandling.

NFK har ikkje noko rammeavtale med SVV region Nord på sama måte som NFK ikkje har nokon avtale med dei andre avdelingssjefane. Delegasjonsreglementet for myndigheit frå fylkestinget og for myndigheit fylkesrådet til avdelingssjefar og fylkeskommunens økonomistyringssystem inngår og som ein del av denne fullskalamodellen. Oppgåver for SVV Nordland går fram av dei årlege budsjetta. Samanlikna med dei andre fylka som har rammeavtalar er delegasjonsreglementet frå fylkestinget til fylkesråden og frå fylkesråden til avdelingssjef (regionvegsjef) sentrale dokument.

Endringar i fordelinga av oppgåver på samferdslefeltet

NFK har ikkje teke over nokon oppgåver frå SVV Nordland, men NFK har fått ansvar for mykje større budsjett for fylkesveggar og fylkesvegrefjesamband. NFK har ikkje auka bemanninga på samferdslefeltet. Dei midla som vart stilt til rådighet frå staten for å bygge opp ein samferdsleadministrasjon i fylkeskommunen, vart nytta som ein del av fylkeskommunens ordinære rammeoverføring. Det er hos SVV Nordland dei største endringane har skjedd. Både regionvegsjefen og SVV avdeling Nordland og avdeling Midtre Hålogaland har blitt tettare kopla til NFK.

Før var det i mange høve slik at SVV Nordland leverte ei fagleg saksutgreiing eller eit fagleg innspel til administrasjonen i NFK om ei politisk sak. Det var NFK som hadde regien. No er dette endra og SVV Nordland må sørge for å få tatt dei politiske avklaringane sjølve. SVV Nordland og samferdsleavdelinga i NFK er såleis to likestilte partar.

Dei som har oppgåver knytt til ferjesamband i SVV Region Nord (ferjekontoret), har etter reforma flytta ut frå SVV Nordland sine kontor til samferdsleavdelinga sine kontor. Der har dei kontorfellesskap med dei som arbeider med hurtigbåtar i NFK. Dei har mykje fagleg samarbeid om anbodprosessar. Det er framleis regionvegsjefen som har ansvar for fylkesvegferjesamband, sjølv om heile femten riksvegsamband er overført til NFK.

7.2 Er politisk makt og myndigheit på samferdslefeltet overført til Nordland Fylkeskommune?

Som nemnt ovanfor er politisk makt og myndigheit for fylkesvegane gjennom forvaltingsreforma formelt sett overført til fylkeskommunane. Ei *reell* overføring til fylkeskommunen føreset at nasjonale myndigheiter ikkje styrer gjennom føringar, standardar eller på andre måtar bind opp regionale prioriteringar. Det føreset òg at fylkeskommunen får tilgang til tilstrekkeleg med økonomiske og administrative ressursar.

Under vil vi gå gjennom fleire sider ved den nye praksisen som har utvikla seg etter at forvaltningsreforma vart vedtatt. Dette gjeld mellom anna korleis prioriteringane i vegsektoren skjer, om staten aukar si styring gjennom standardar, om sams vegadministrasjon gjennomfører dei prosjekta NFK vedtar, om SVV Nordland sin praksis når det gjeld motsegn til kommunane sine planar og om økonomisk og administrative ressursar.

Spørsmålet om politisk makt og myndigheit på samferdslefeltet var overført til NFK vart ikkje direkte kommentert av informantane i Nordland. Innhaldet i og gjennomføringa av fullskalamodellen i Nordland tydar, slik vi ser det, på at det har skjedd ei reell maktoverføring. Regionvegsjefen er underlagt fylkesråden i fylkesvegsaker og fylkesvegferjesamband. Fylkesråden, fylkesrådet og fylkestinget er aktiv i si økonomiske styring og prioritering både av investeringar, av drift og vedlikehald av fylkesvegar og når det gjeld anbod på fylkesvegferjesamband.

Korleis skjer prioriteringane på samferdslefeltet?

NFK har en parlamentarisk styringsmodell. Den overordna prioriteringa mellom sektorar og mellom investering og drift skjer i budsjettarbeidet i fylkestinget, medan prioriteringane innan samferdslefeltet skjer i fylkesrådet. I NFK er det eitt investeringsbudsjett, medan det er sektorvise driftsbudsjett. Det vil seie at investering innanfor samferdsle mellom anna sjåast opp mot investering på skulesektoren. I dei innleiande rundane vert ei totalramme for investeringar og drift diskutert og sett fast. Politikarane prioriterer innanfor rammene.

I NFK lages det kvart år ein ny 4 årleg økonomiplan. Den vert vedteke i fylkestinget i juni. SVV Nordland er som dei andre fylkeskommunale avdelingane, med i dette arbeidet frå første stund. Fylkesvegplanen er ein slags prosaplan. Prioriteringskampen skjer i økonomiplanprosessen. Økonomiplanen og budsjett er såleis viktige dokument.

Då øvrige riksvegar vart overført, var det alt mange føringar for kva for vegprosjekt som skulle prioriterast. Det ble og gjeve politiske signal om at satsing på vegsektoren ikkje skulle gå ut over andre sektorar.

På kollektivsida (buss og hurtigbåt) er driftsbudsjetta bundne opp i langsiktige anbod og det har ikkje vore diskusjonar om endringar her. Det har berre i ein skilde høve vore drøfta om ein kunne bruke bilførande hurtigbåt i staden for ferje. Når det gjeld investeringar i vegprosjekt, følgjer fylkestinget sine prioriteringslister. Nordland fylkesting er særst opptatt av veg og har 10 årsplanar for veginvesteringar med prioriteringslister. Fylkestinget har også prioriteringslister for asfaltering og for større vedlikehaldstiltak. SVV Nordland kan sjølve prioritere mindre vedlikehaldstiltak.

Politikarane har blitt meir aktive på samferdslefeltet etter reforma. Dei er blitt enda meir opptatt av prioriteringane. Det er ei stor auke i forventningane frå kommune-politikarane om å ha ein dialog med fylkespolitikarane om prioriteringane. Dette skapar politisk diskusjon både i fylkesting og lokalt.

Politikarane har og vore særst opptatt av styring av standarden for fylkesvegferjene. Med i alt femten nye samband har dette blitt ei viktig oppgåve. For ferjekontoret hos SVV Nordland var den nye politiske styringa på ferjesida ein stor endring frå før reforma. Det var og politisk meiningsbryting om ferjeanbod heilt frå byrjinga av reformperioden. Saken om styring av ferjeanbod kan stå for eit døme på at det er NFK som har den reelle makta på samferdslefeltet.

Proaktiv styring av ferjeanbod.

Anboda for riksvegsambanda vart lyst ut like før regionreforma trådde i kraft og skulle gjelde i 8 år. Dette var fylkesrådet ueinig i. Dei ville være med på styringa av dei sambanda dei skulle overta. ESA hadde sagt at disse måtte lysast ut før årsskiftet, men fylkeskommunen meinte det motsette. Saken var heilt oppe på ministernivå. Nokre av anbodspakkane vart utsett til 2010 og samferdsleråden i NFK fekk styre anbodsprosessane. Nordland fikk auka rammer for dei riksvegferjene som vart endra til fylkesvegferjer. Auken var på om lag 10 millionar kroner i året. Nordland har dermed ikkje nokre ferjesamband med dårleg standard som ein til dømes klagar over i andre fylker.

Ferjekontoret hos SVV Nordland fekk og erfare at fylkesrådet var van med anbodssystemet frå kollektivtrafikken. Fylkesrådet er opptatt av fasilitetar for dei reisande og meiner at det å reise med ferje skal vere meir enn å bli transportert. Fylkesrådet gjekk detaljert inn i kravspesifikasjonen for ferjesambanda (mellom anna opningstid og fasilitetar) og gav klare føringar for korleis dette skulle vere.

Underminerar staten maktoverføringa gjennom fleire statlege standardar oi?

Fylkestinget gjorde prinsipielle vedtak om at standarden på vegane og på ferjetilbodet skulle ligge på tilnærma same nivå som før. Ingen av informantane trakk fram problemstillingar knytt til framlegget om innføring av statlege normer og minstandardar på vegnettet. Informantane nemner at det har vore nokre diskusjonar om vegnormalane, tunellforskrifta og handbok 111 har vore på høyring, men det er ikkje sett i verk større endringar.

Vert fylkesvegbudsjetta følgt opp av sams vegadministrasjon?

Sjølv om den formelle myndigheita til å planlegge og bygge fylkesvegar er overført til NFK, er det først når det vedtekne fylkesvegbudsjettet vart gjennomført at fylkespolitikarane si makt materialiserar seg. I Nordland er det som i ei rekke andre fylke, avvik mellom fylkesvegbudsjettet og det som vart gjennomført. Stadig vekk er

det slik at ein ikkje rekk å få gjort det ein har lagt til grunn i budsjetta fordi SVV Nordland har for liten planleggingskapasitet. Det står ubrukte midlar igjen ved årets slutt. Den politiske opposisjonen klagar på dei som skal setje vedtaka i verk.

SVV Nordland opplyser i 2012 at det *i nokon grad* er avvik i framdrift og frå budsjett på investeringsprosjekt. I hovudsak er dette avvik i mindre prosjekt. Det er både eksempel på meirforbruk og innsparingar. SVV Nordland seier at dei framover enten må opplyse om at budsjetta baserer seg på grove overslag, eller så må dei gjere meir presise berekningar, noko som vil krevje reguleringsplan. Det er ikkje avvik på drift og vedlikehaldsprosjekt

SVV Nordland opplyser vidare at dei *i dei fleste høve* klarer å følgje opp bestillingane frå NFK når det gjeld planlegging, utgreiingar og det å svare på spørsmål frå fylkesråden. Det har vore einskilde tilfelle der SVV Nordland har fått kritikk for at dei har gjort mindre vesentlege endringar utan å informere godt nok på førehand.

Fylkesrådet oppfattar at årsakene til avvika er ubalanse i arbeidsmarknaden og ein stor mangel på ingeniørar og byggeleiarar. Det er vanskeleg å få tak i nok kvalifisert personell. Den store auken i fylkesvegbudsjetta har ikkje gjort situasjonen enklare. Fylkesrådet oppfattar at sams vegadministrasjon følgjer opp budsjetta så godt som mogeleg og at årsaka til avvik i stor grad ligg utanfor sams vegadministrasjon sitt herredømme. SVV Nordland på si side fortel at det er viktig for dei å dempe forventningane til fylkespolitikarane når det gjeld den tida det tar frå eit vedtak til ein kan starte anleggsarbeidet.

Fylkesrådet har heile tida tett dialog med SVV Nordland om framdrifta på prosjekta for å oppretthalde aktiviteten og for å finne løysingar på avvik. I den samanheng kan fylkesrådet forskyve prosjekter i økonomiplanperioden, men dersom prioriteringa mellom vegprosjekt skal endrast må dette handsamast i fylkestinget. Når det gjeld spørsmål om korleis SVV Nordland prioriterer sine planleggingsressursar mellom riksvegprosjekt og fylkesvegprosjekt, fortel SVV Nordland at det ikkje går føre seg ein aktiv prioritering mellom riksveg- og fylkesvegprosjekt. Alle fylkesveg- og riksvegprosjekt leggst inn i eit planleggingsprogram der alt vert samanfatta i 4 styringsdokument og ressursane prioriterast i forhold til dei. Så vert planleggingsressursar bestilt frå dei ulike avdelingane. Planprosessane prioriterast ut frå handlingsprogramma og budsjetta. Er det ikkje nok kapasitet hos SVV Nordland, kan ein kjøpe tenestar eksternt.

Praksis når det gjeld motsegn til kommunane sine planar?

Før reforma var det slik at både NFK og SVV Nordland gav fråsegn til kommuneplanar og reguleringsplanar. Det var sjeldan motsegn i saker som gjaldt dei gamle fylkesvegane. Det har vore fleir motsegn etter reforma i saker knytt til dei nye fylkesvegane. Det er gjerne spørsmål knytt til trafikktryggleik som er problematisk.

No lagar SVV Nordland ei fråsegn som sendast med e-post til NFK som klipper denne inn i si fråsegn som og inneheld fråsegn frå dei andre avdelingane i NFK. NFK leverer såleis berre ei fråsegn til kommunane sine planar når det gjeld vegdelen. Dersom det vert ei motsegn er det fylkesråden for kultur og miljø i NFK som skriv under. I nokre høve, om saken berre gjeld klare faglege (vegtekniske) spørsmål, så vert fråsegn sendt

direkte frå SVV Nordland til kommunen, men går det imot motsegn vert denne koordinert.

Fram til no har det ikkje vert saker der SVV Nordland har vore ueinig med NFK og gjeve eiga fråsegn med grunnlag i SVV Nordland sitt sektoransvar. I Nordland er det og eit planforum der fagpersonar frå NFK, SVV Nordland og fylkesmannen møtast for mellom anna å drøfte plansaker som er til høyring.

Kven opptre utad mot omverda som vegeigar for fylkesvegane??

Ein del av det å ha politisk makt og myndigheit over fylkesvegane er å framstå som vegeigar både ovanfor publikum generelt og ovanfor andre offentlege og private instansar. Her tyder erfaringane på at det er NFK som no vert profilert som vegeigar. Fylkesråden har vore aktiv i å profilere NFK som vegeigar både i samband med opning av nye vegprosjekt, i samband med asfaltering, i kontakt med media og med kommunane.

Fylkesråden opplever av SVV Nordland er lojale i høver til politiske vedtak. Det er sær sjeldan at SVV Nordland opptre som vegeigar for fylkesvegane, men det har skjedd. Dette vert det snakka opent om og det er ikkje ueinigheit med SVV Nordland om korleis praksis skal vere. Det tar berre litt tid for reforma er godt forankra hos fagpersonar lenger "ned" i avdelingane og ute i distriktskontora.

Bruk av logo på skilt der nye prosjekt vert bygd har vore diskutert. Retningslinene seier at det skal stå: *"Her bygger Statens Vegvesen veg på oppdrag frå Nordland Fylkeskommune"*. Ein er likevel usikker på om praksis er i samsvar med retningslinene. Når det gjelder logo på brevark er det og ein liknande diskusjon. Kor teknisk skal til dømes ein sak vere for at det er greitt at eit brev om fylkesvegar går ut med SVV Nordland sitt brevhovud? I Nordland er SVV Nordland og NFK einige om nokre standardsetningar som skal stå først i brev, til dømes at SVV Nordland handterer denne saka på vegne av NFK. Praksis er ikkje heilt på plass enno her.

I Nordland opplever ein at leiinga i kommunane er medvitne om at det no er NFK som er vegeigar for fylkesvegane, men lenger ned i kommunane trur ein framleis at det er SVV Nordland som har myndigheit over fylkesvegane. No vert NFK og fylkesråden ofte kontakta direkte, medan tidlegare var det SVV Nordland som fekk førespurnaden frå kommunane. Fylkesråden og SVV Nordland opptre sær ofte saman i møta med kommunane og då opptre SVV Nordland på same måte som andre avdelingssjefar i NFK.

Strekk dei økonomiske ressursane til?

Reell overføring av makt og myndigheit til NFK heng og saman med om det vert overført tilstrekkeleg økonomiske ressursar og at det ikkje er føringar for korleis desse ressursane skal nyttast.

I Nordland opplever ein for tida at budsjetta er brukbare. Fram til 2014 har NFK eit budsjett som gjere at dei kan handtere oppgåvene. Spørsmålet er i staden om det er nok kapasitet til å gjennomføre budsjettet. Det er såleis kapasiteten som utgjør avgrensinga, ikkje dei økonomiske ressursane. Fylkesråden meiner at det på sikt vil vere trong for meir midlar både til drift, vedlikehald og til ferjedrift.

Har NFK fått auka administrativ kapasitet på samferdslefeltet?

Reell overføring av makt og myndigheit til NFK heng saman at NFK får nytta dei administrative ressursane i sams vegadministrasjon.

Fullskalamodellen der regionvegsjefen formelt og reelt fungerer som ein fylkeskommunal avdelingssjef har i praksis tilført NFK ei ny avdeling. Både regionvegsjefen, avdelingsleiarane, fagfolk i avdelingane og i stabane hos SVV Nordland inngår i sams vegadministrasjon og gjennomfører oppgåver for NFK. Fylkesråden opplever at fullskalamodellen fungerer godt. Ei utfordring for fylkesråden er at kontakten og samarbeidet med SVV Nordland omfattar både regionvegsjefen og to avdelingsleiarar. Her trur fylkesråden at det er nokre moglegheiter for forbetringar. Både fylkesråden og administrasjonen i NFK uttrykker at dei er særst godt nøgd med det tette samarbeidet med SVV Nordland.

7.3 Korleis fungerer samhandlinga mellom Nordland fylkeskommune og Statens vegvesen Nordland?

Gjennomføringa av forvaltingsreforma i vegsektoren er basert på at SVV Nordland fungerer som vegadministrasjon for NFK. Korleis samarbeidet mellom NFK og SVV Nordland går (godt eller dårleg) vil ha innverknad både på resultatoppnåing, til dømes på plan og prosjektgjennomføring, men og på arbeidsmiljøet i avdelingane. Det er difor av interesse å sjå nærare på samhandlinga mellom NFK og SVV Nordland. Det dreier seg mellom anna om korleis samarbeidet reint konkret er organisert, vidare om det er prega av hierarki med bestillingar, kontroll og rapportering eller om det er prega av likeverdige partar med dialog og forhandlingar. Andre spørsmål gjeld omfanget av samarbeidet.

Fullskalamodellen som er gjennomgått tidlegare, inneberer jo at SVV Nordland er direkte innlemma i fylkeskommunen sin administrasjon. Dermed vert det og eit spørsmål om korleis SVV Nordland fungerer som avdeling i NFK. Inntrykket frå alle intervjuar er at samhandlinga mellom SVV Nordland og NFK fungerer særst godt og at SVV Nordland vert meir og meir integrert som ei avdeling i NFK. Ein viktig årsak til dette er at SVV Nordland har vore villig til å nytta så mykje tid og ressursar som administrasjon for fylkesvegar og fylkesvegferjer i NFK. Dette gjeld særleg SVV Nordland sin avdelingsleiar for Nordland som i praksis og fungerer som ein fylkeskommunal avdelingssjef med alt det medfører både av møteverksemd og andre tenester for fylkesråden.

Fylkesråden for samferdsle og fylkesrådsleiareren i NFK vil haldast oppdatert om planaktiviteten til SVV Nordland slik at dei heile tida har beredskap både i høve til media og kommunepolitikare. Fylkeskontakten i SVV Nordland utarbeidar korte fylkesrådsnotat til dette formålet. Samstundes inneber dette at SVV Nordland må ha eit apparat som gjennomføre slike oppgåver.

Fylkesråden oppfatar og at fylkespolitikarane sine haldningar til SVV Nordland har endra seg etter at reforma vart implementert. *“Før var vi meir arrogante, opptatte av å styre dei og å sette dei på plass. No er det ein annan tone. Vi oppfatar dei som gode*

og løysningsorienterte medarbeidarar.” I følgje fylkesråden har dette samanheng med den nærleiken som vart skapt gjennom den organisatoriske løysinga.

SVV Nordland er likestilt med dei andre avdelingane i NFK. Det er også klart at det er fylkestinget, fylkesrådet og fylkesråden som sit med den formelle makta og myndigheita. Såleis er det eit hierarki, men her er det likt for alle administrative einingar. Relasjonen mellom fylkesråden kan karakteriserast som ei veksling mellom hierarki og likeverd. Det er heile tida ein uformell dialog rundt ulike tema og problemstillingar, men ein skilde gonger kan samarbeidet og pregast av kontante spørsmål og bestillingar frå fylkesråden.

Omfang, form og innhald i det faglege samarbeidet?

I og med at regionvegsjefen fungerer som avdelingssjef i NFK i saker som gjeld fylkesvegar og fylkesvegferjer og det ikkje er nokon tilsette i NFK som arbeider med dette, er det relativt lite fagleg samarbeid mellom SVV Nordland og dei administrative einingane i NFK om vegspørsmål. Det er likevel eit omfattande samarbeid mellom SVV Nordland og samferdsleavdelinga mellom anna om planarbeid og sjøverts transport og mellom SVV Nordland og økonomiavdelings knytt til budsjett, økonomiplanlegging og rapportering.

På leiarnivå er det omfattande kontakt og samarbeid fleire dagar kvar veke, så dette nivået er godt kjent med kvarandre. For å bryte ned barrierane også under leiarnivået vart det i 2009 arrangert eit seminar over to dagar for sentrale saksbehandlere i SVV Nordland og NFK (samferdsle, økonomi og fylkesrådsleiars kontor). Kontakten mellom SVV Nordland og NFK går no direkte mellom saksbehandlere og ikkje som før då ein ofte gikk via leiinga.

Ferjekontoret til SVV Nordland som er lokalisert saman med dei som har med hurtigbåtar å gjere, samarbeider mykje om anbod og om å sjå ferjesamband og hurtigbåt i samanheng. Det har vore store ambisjonar, men i praksis har det ikkje vore like lett å få til. SVV Nordland ser på ferjene som ein del av vegen, medan NFK ser på ferjene som kollektivtrafikk.

Samarbeidet mellom SVV Nordland og samferdsleavdelinga i NFK dreier seg mellom anna om kollektivplan for Bodø, om regional transportplanlegging, hamneplanar, om tettstadsutvikling og kollektivtrafikk generelt. På ein skilde område ser ein konturane av ein felles kompetansepool mellom SVV Nordland og NFK. Særleg når det gjeld arbeidet med den regionale transportplanen som skal vere ein regional versjon av Nasjonal Transportplan med eit eige handlingsprogram for fylkeskommunale ansvarsområde, reknar ein med at det vert eit tett fagleg samarbeid som involverer mange fagfolk både i SVV Nordland og i NFK. Fylkesrådet skal fungere som styringsgruppe for dette arbeidet.

På leiarnivå er det mykje samarbeid mellom avdelingsleiaren for Nordland i SVV Nordland og avdelingsleiaren for samferdsleavdelinga.

SVV Nordland har mykje samarbeid med økonomiavdelinga i NFK. SVV Nordland samarbeider som nemnt før om økonomiplan og budsjett. I samband med reforma måtte SVV Nordland innordne seg NFK sine rapporteringsrutinar. NFK var ikkje nøgd

med SVV Nordland sine standardrapportar i byrjinga, men etter kvart har SVV Nordland tilpassa rapportane til NFK sine krav til innhald og format. Det er ofte avvik både i høve til investerings- og driftsbudsjett når det gjeld fylkesvegar. Rapporteringa går no betre, men SVV Nordland har framleis problem med å kunne levere dei månadlege rapportane som går til fylkesrådet, i tide. Det er såleis framleis et potensiale for å få rapporteringa til å fungere betre.

I 2012 er opplegget for rapportering nokså likt som tidlegare år. SVV Nordland leverer månadlege rapportar til økonomiavdelinga hos NFK som sett dette saman med rapporteringa frå dei andre atatanane. SVV Nordland skriv og eit bidrag til den samla månadsrapporten. I tillegg er det rapportering tre gonger i året til fylkestinget. Rapporteringa til Vegdirektoratet skjer frå stab i Region Nord.

Det har elles vore litt samarbeid mellom SVV Nordland og andre avdelingar i NFK, til dømes med nærings og regionalutviklingsavdelinga og avdeling for folkehelse, men dette er meir sporadisk.

Konsekvensar av regional folkevald styring

SVV Nordland melder at overføring av vegansvar for fylkesvegane til NFK har ført til at fleire saker og detaljer vert politikk, det har vorte meir politisk innblanding i SVV Nordland sin jobb. Dei oppleve og at politikarane sitt nær veljarane sine og at ordførarane er seg sitt ansvar bevisst og tek direkte kontakt med fylkesråden. SVV Nordland har og erfaring for at politiske prosessar tar tid.

SVV Nordland meiner at forvaltingsreforma har ført til meir byråkrati. Det vert mykje rapportering med to vegeigarar. Rapporteringa til Vegdirektoratet er som før, men det vert no nytta mykje tid til å rapportere til NFK, noko som SVV Nordland i mykje mindre grad gjorde før.

SVV Nordland meiner og at reforma har ført til meir demokrati. Før kom alle til SVV Nordland. No går alle til fylkesråden.

7.4 Konklusjonar

Tre år etter at forvaltningsreforma trådde i kraft synast den langt på veg å vere realisert i tråd med intensjonane når det gjeld fylkesveg og fylkesferjesamband i Nordland. Alle dei intervjuarane i Nordland fortel at samarbeidet mellom NFK og SVV Nordland fungerer særst godt.

Intervjuarane og dokumenta syner klart at den formelle myndigheita når det gjeld fylkesvegar og fylkesvegferjesamband overført til NFK. Dette gjeld etter vår oppfatning og den reelle myndigheita. Fylkesråden, fylkesrådet og fylkestinget er aktivt i si økonomiske styring og prioritering av investeringar, drift og vedlikehald av fylkesvegar og når det gjeld anbod på fylkesvegferjesamband. Manglande planleggingskapasitet hos SVV Nordland fører til avvik i høve til fylkesvegbudsjetta og svekker dermed fylkeskommunens moglegheit til å materialisere si makt.

Fullskalamodellen i Nordland der regionvegsjefen fungerer som ein avdelingssjef i fylkeskommunen, bidreg til direkte styringslinjer mellom fylkesråden og SVV Nordland

og til at sams vegadministrasjon vert integrert i fylkeskommunens administrasjon. Denne modellen fremmer etter vårt syn både den administrative og politiske kapasitet og kompetanse til fylkeskommunen og dermed og den reelle maktoverføringa.

SVV Nordland fungerer som ei fylkeskommunal avdeling, og det er omfattande samarbeid mellom SVV Nordland og fleire av dei andre administrative einingane i fylkeskommunen både på leiarnivå og lenger ned avdelingane. Intervjua viser at det er tendensar til utvikling av ein felles kompetansepool mellom SVV Nordland og NFK.

8 Omtale av forvaltingsreforma i Nord-Trøndelag

Forvaltningsreforma trådte i kraft 1. januar 2010. På vegsektoren er det på nasjonalt nivå overført ansvar for om lag 17 000 km riksveg frå staten til fylkeskommunane. Fylkeskommunane har no ansvaret for planlegging, bygging, forvaltning, drift og vedlikehald av eit fylkesvegnett som no er på 44 000 km. Statens vegvesen har framleis sektoransvar i stat og fylke, dei er vegmyndigheit for riksvegane og vegadministrasjon for fylkesvegane. Vegadministrasjonen er såleis framleis felles. Regionvegsjefen høyrer til under Vegdirektoratet i riksvegsaker og under fylkeskommunen i fylkesvegsaker.

Dette notatet dreier seg om korleis forvaltningsreforma på vegsektoren har utvikla seg i Nord-Trøndelag. Formelt sett er det slik at politisk makt og myndigheit for fylkesvegane er overført til fylkeskommunen. I notatet går vi gjennom (i) korleis denne overføringa av makt og myndigheit i praksis har utvikla seg og vidare (ii) kva som karakteriserer samhandlinga mellom Nord-Trøndelag fylkeskommune (NTFK) og Statens vegvesen avdeling Nord-Trøndelag (SVVNT).

Notatet byggjer på to gruppeintervju med (1) tre tilsette i NTFK og (2) to frå fylkesavdelinga til SVVNT og eit intervju med fylkesråden for samferdsel i NTFK. I tillegg har med gått gjennom rammeavtalen og leveranseavtalen mellom SVV Region Midt og NTFK for 2011. Dette vart gjort hausten 2011. Hausten 2012 er det gjennomført strukturerte telefonintervju med ein av informantane i administrasjonen hjå NTFK og i begge informantane hjå SVV Nord-Trøndelag basert på utsendte spørjeskjema.

Før forvaltningsreforma var det om lag 1 750 km fylkesveg og om lag 1 600 km riksveg i Nord-Trøndelag. Med reforma fekk NTFK overført ansvar for 1 240 kilometer riksveg, samt 4 riksvegferjesamband. Nesten 90 prosent av dei offentlege vegane i Nord-Trøndelag er no fylkesvegar om ein ikkje reknar med dei kommunale vegane. Statens vegvesen (SVVNT) har framleis ansvar for E6 og E 14, til saman om lag 340 km. I samferdslesamanheng kan Nord-Trøndelag karakteriserast som eit bilfylke. Om lag 90 prosent av transporten skjer med bil.

Utfordringane innan samferdslefeltet i Nord-Trøndelag er i særleg grad knytt til eit stort vedlikehalds- og standardetterslep. I tillegg har Nord-Trøndelag store utfordringar knytt til kvikkleiregrunn. Det må gjerast geotekniske undersøkingar og store områder må stabiliserast før ein kan bygge veg.

NTFK har eit investeringsbudsjett for fylkesvegplanperioden (2010 – 2013) på om lag 1,15 milliardar kroner (i tillegg kommer om lag 0,6 milliard i bompengar) og eit driftsbudsjett på om lag 0,25 milliard kroner kvart år i perioden. SVV Nord-Trøndelag på har opplevd ei tredobling av omsetnaden sida 2007.

I NTFK er funksjonsområdet samferdsel ein del av regionalutviklingsavdelinga. Det er til saman 8 årsverk knytt til dette funksjonsområdet, ein auke på 2 årsverk etter reforma. Styrkinga gjeld planleggings- og bestillingskompetanse. I tillegg utgjer samferdsel no ein større del av oppgåvene til økonomiavdelinga. NTFK har en parlamentarisk styringsmodell. Den overordna prioriteringa mellom sektorar og mellom investering og drift skjer i budsjettarbeidet i fylkestinget, medan prioriteringane innan samferdsle-

feltet skjer i fylkesrådet. NTFK har ein fylkesråd for samferdsel som styrer samferdsle-sektoren.

SVV avdeling Nord-Trøndelag har om lag 40 tilsette. I tillegg er det mange tilsette i ressursavdelinga i region Midt som har kontorplass på Steinkjer. Ressursavdelinga tar seg av planlegging, prosjektering, dei gjennomfører grunnundersøkingar og føretar eigedomsinngrep. SVV avdeling Nord-Trøndelag har utvida bemanninga etter reforma med 2 – 3 byggeleiarar grunna auka investeringar og fleire prosjekt, men har ikkje endra på sin kompetanseprofil. I løpet av 2012 er det tilsett to personar til byggeleing og kontroll grunna auka oppgåvemengde. Nasjonalt har SVV dobla omsetnaden frå 2006 – 2011. I Nord-Trøndelag er omsetnaden nær tredobla. Om lag 80 prosent av omsetnaden for avdelingskontoret i Nord-Trøndelag kommer frå NTFK. Kontora til SVV Nord-Trøndelag er lokalisert i Steinkjer (5 minutt i bil frå NTFK).

Formelle avtalar og rammer

Før reforma kom bestillinga frå NTFK til SVV Nord-Trøndelag gjennom budsjett-behandlinga i desember. Der sto dei økonomiske rammene for oppgåvene som skulle gjerast på samferdsel, og det kom ikkje noko særskilt tildelingsbrev i tillegg.

NTFK har no ein rammeavtale med SVV region Midt. Denne avtalen fastset ramme-føresetnader og retningsliner for samarbeidet mellom partane vedrørende planlegging, gjennomføring av investeringsprosjekt, forvaltning, drift og vedlikehald av fylkesvegar. Som vedlegg til rammeavtalen er ein oppgave- og ansvarsmatrise, eit årshjul og retningsliner for kommunikasjon og beredskap /krisehandtering. Det er i tillegg årlege leveranseavtalar, tertialvis rapportering knytt til desse, periodiske oppfølgingsmøter, månadleg økonomisk rapportering, månadlege kontaktmøte og elles arbeidsmøter ved behov. Leveranseavtalen er presis når det gjeld kva for oppgåver (prosjekt) som SVVNT skal levere for det økonomiske midla som vert stilt til disposisjon. For SVV Nord-Trøndelag er likevel samferdslebudsjettet til NTFK det viktigaste formelle dokumentet då det er dette fylkesråden tar utgangspunkt i om det vert gjort endringar og omprioriteringar. Rammeavtalen og leveranseavtalen nyttes ikkje så mykje.

Rammeavtalen som ble utforma i forkant av implementeringa av forvaltingsreforma, er evaluert i 2012 og ein ny revidert rammeavtale er under utarbeiding. Det er ikkje vesentlege endringar, men nokre justeringar i rapporteringsrutinar og delegering av myndigheit.

Endringar i fordelinga av oppgåver på samferdslefeltet

I Nord-Trøndelag er det mange "gamle" fylkesvegar. Difor var administrering av fylkesvegane óg ein stor jobb for SVV Nord-Trøndelag før reforma. Det har heile tida vore mykje og nær kontakt mellom SVVNT og NTFK. På 1990-talet skreiv til dømes SVV Nord-Trøndelag saksframlegg for fylkeskommunen. Dette overtok fylkeskommunen på 2000-talet. Nord-Trøndelag er særst engasjert i trafikktryggleik samanlikna med andre fylker og SVVNT har vore og er framleis fast sekretariat for trafikktryggleiksutvalet. SVVNT oppleve at dei har mange av dei sama oppgåvene, men i tillegg at dei har fått ein ny og meir dynamisk vegeigar enn før og at det er ein mykje tettare dialog med NTFK. Det er likevel nokre endringar i fordelinga av oppgåver.

En sentral endring i oppgåvefordelinga mellom NTFK og SVV Nord-Trøndelag etter forvaltningsreforma gjeld utarbeiding av fylkesvegplan. Dette har endra seg gradvis. Før reforma var det SVVNT som lagde planen, den hadde vegvesenets logo og vegdirektøren som skreiv under. Fylkeskommunen laga saksframlegg og fekk planen handsama politisk. No er det NTFK som har regien, medan SVVNT kjem med faglege innspel og lager det faglege grunnlaget. Fylkesvegplanen har fylkeskommunal logo og det er fylkesråden som skriv under.

Elles er oppgåvefordelinga prega av at administrasjonen i NTFK førebur saker for politisk behandling og formidlar resultat frå denne, medan SVV Nord-Trøndelag er fagetaten innan veg- og vegtrafikkfaglige spørsmål. NTFK har også overtatt mykje av kommunikasjonen med kommunane.

8.1 Er politisk makt og myndigheit på samferdslefeltet overført til Nord-Trøndelag fylkeskommune?

Som nemnt ovanfor er politisk makt og myndigheit for fylkesvegane formelt sett overført til fylkeskommunane. Ei *reell* overføring til fylkeskommunen føreset at nasjonale myndigheiter ikkje styrer gjennom føringar, standardar eller på andre måtar bind opp regionale prioriteringar. Det føreset òg at fylkeskommunen får tilgang til tilstrekkeleg med økonomiske og administrative ressursar.

Alle dei vi intervjuar i Nord-Trøndelag meinte at politisk makt og myndigheit på samferdslefeltet reelt sett var overført til fylkeskommunen. Både fylkesråd, administrasjonen i NTFK og administrasjonen i SVVNT var nøgde med at fylkeskommunen hadde fått overført meir makt på samferdslefeltet.

Under vil vi gå gjennom fleire sider ved den nye praksisen som har utvikla seg etter at forvaltningsreforma vart vedtatt. Dette gjeld mellom anna korleis prioriteringane i vegsektoren skjer, om staten aukar si styring gjennom standardar, om sams vegadministrasjon gjennomfører dei prosjekta NTFK vedtar, om SVVNT sin praksis når det gjeld motsegn til kommunane sine planar og om økonomisk og administrative ressursar.

Er det i NTFK prioriteringane på samferdslefeltet reelt skjer?

Fylkesvegplanlegginga er sentral for prioriteringane på samferdslefeltet og planen vert uarbeidd i eit samarbeid mellom NTFK og SVVNT. Prosessen startar med dialogmøter mellom NTFK og kommunane der kommunane spiller inn prosjekt i prioritert rekkefølge. Dette diskuterast så med SVVNT. Prioriteringane innan samferdslesektoren skjer i stor grad gjennom desse prosessane, og vanlegvis vert innspel frå kommunane følgd. I 2011 vart fylkesvegplanen for dei "gamle" og dei nye fylkesvegane samordna og det vart mellom anna gjort et klassifisering av alle vegane når det gjeld avkjørslesanering og byggegrensar. Fylkestinget var aktivt med i prosessen og vedtok planen.

Dei økonomiske prioriteringane mellom sektorane i NTFK og mellom investering og drift skjer i dei økonomiske budsjettprosessane i fylkestinget. Her skjer og dei overordna prioriteringane innan samferdslesektoren. Prioriteringar som ikkje har budsjettmessige konsekvensar, og som dreier seg om gjennomføringsstrategi etc skjer i fylkesrådet etter innstilling frå fylkesråden. Saker som skal handsamast i fylkestinget,

drøftast først med partia sine gruppeleiarar. Det er tverrpolitisk semje om auka satsinga på veg i Nord-Trøndelag.

Det er stor skilnad mellom situasjonen før reforma og no. Før skulle SVVNT forhøre seg med NTFK om prioriteringane i samferdslesektoren, og avgjerslemyndigheita låg hos staten. No er den myndigheita flytta til NTFK. Administrasjonen i NTFK oppleve at SVV avdeling Nord-Trøndelag og regionvegsjefen er lojale ovanfor prioriteringane og vedtak i NTFK og at dei står på for å følgje opp reforma.

Prioriteringane på samferdslesektoren i 2012 følgjer i hovudsak same mønster som tidlegare år, men SVVNT oppfattar at det er enda litt meir dialog mellom SVVNT og NTFK om prioriteringane, og SVVNT lager framlegg til prioriteringar i samråd med NTFK som vert lagt fram for fylkestinget.

Både SVVNT og NTFK har kryssa av for at det er fylkeskommunen som har regien på overordna og strategisk planlegging. SVVNT nemner at det er dei som leverer mykje av innhaldet til fylkesvegplanen og at NTFK har for få personar til å ta seg av den overordna og strategiske planlegginga.

Styring, kontroll og avvik

Både SVVNT og NTFK har kryssa av for at det er SVVNT som har den overordna styringa og kontrollen av framdrift og økonomi både på investerings- og vedlikehaldsprosjekt. SVVNT utøver styring og kontroll i høve til entreprenørane. NTFK styrar gjennom budsjett og får rapportering tre gonger om året i tillegg til at framdrift og økonomi er tema på dei månadlege møta.

SVVNT og NTFK er samde i at det *i nokon grad* er avvik frå både framdriftsplanen og økonomien på utbyggingsprosjekt. SVVNT nemner at det har vore avvik i framdrifta av planleggingsprosessen grunna grunneigarar og trong for undersøking av geotekniske tilhøve, medan det er liten grad av avvik når bygginga er i gong. Eit unntak frå dette er Fylkesveg 17 der det har vore forseinkingar grunna av at kommunane ikkje har vorte einige. Det har vore nokre økonomiske avvik på mindre prosjekt grunna krav frå kulturminnemyndigheitene.

Underminerar staten maktoverføringa med gjennom fleire statlege standardar ol?

Fylkestinget i Nord-Trøndelag har vedtatt at dei standardane som ligg til grunn for vegnormalane, òg skal leggjast til grunn i Nord-Trøndelag. Det same gjeld standardar for drift og vedlikehald. Dette har fylkestinget gjort utan påtrykk utanfrå og eventuelle avvik vert handsama politisk.

Det er ikkje innført nye standardar per juni 2011, men det er eit framlegg om innføring av statlege normer og minstestandardar på vegnettet. Administrasjonen i NTFK uroar seg over dette framlegget, og frå politisk hald har ein slutta seg til den felles fråsegna frå KS mot slike standardar. NTFK meiner at det ikkje er naudsynt med fleire statlege føringar.

SVV Nord-Trøndelag opplever ikkje at NTFK sin handtering av avvik frå vedtatte standardar går mykje ut over dei faglege vurderingane. Det er laga eit opplegg for korleis eventuelle avvik frå standardar skal handterast som vert følgd. Dette er ikkje noko stort problem sjølv om det kan vere noko usemje.

I intervjuet i 2012 nemner NTFK at dei er uroa av fleire saker som har vore på høyring der det var framleggjom at til dømes gate- og vegnormalane og standardane for bru og ferjekai skal endrast frå retningsliner til forskrifter. Dette vert oppfatta at staten vil gå frå rettleiing til styring.

Vert "bestillingane" frå NTK følgd opp av sams vegadministrasjon?

Sjølv om den formelle makta til å planlegge og bygge fylkesvegar er overført til NTFK, er det først når det vedtatte fylkesvegbudsjettet vert gjennomført at fylkespolitikarane si makt materialiserer seg.

Ei utfordring i Nord-Trøndelag er at SVVNT ikkje har klart å levere alle dei tenestene som NTFK har bestilt. Dette gjeld både mangel på kapasitet til planlegging og til geologiske undersøkingar. Det er stort omfang på avviket. Av eit investeringsbudsjett på 500 millionar kroner totalt var avviket i 2010 på om lag 80 millionar. Noko av grunnen til dette avviket er at NTFK er ein meir aktiv vegeigar enn staten og at dei har auka samferdslebudsjettet og dermed omfanget av prosjekt som skal gjennomførast. I 2007 hadde SVV Nord-Trøndelag en omsetning på 350 millionar kroner til drift, vedlikehald og investering, i 2010 er det nesten ein milliard. Dette er nesten en tredobling. SVV Nord-Trøndelag har utvida staben med 2-3 byggeleiarar for å handtere auken. Den administrative delen av avdelinga klarer å handtere auken, men ressursavdelinga har problem med levere alle bestillingane. Avviket heng også saman med planprosessane vert stadig meir komplisert og at det er stadig meir arbeid med grunnundersøkingar.

Ei viktig årsak til avvika er som nemnt mangel på kapasitet på plansida – planoppgåvene og planprosessane er tidkrevjande og når budsjettet vert vedtatt er ikkje alle detaljar om korleis SVV Nord-Trøndelag kan klare å få gjennomført bestillingane avklart. Det største avviket i Nord-Trøndelag gjeld E6. NTFK meiner difor at staten ikkje prioriterer eigne vegar framfor fylkesvegane. SVV Nord-Trøndelag meiner at dei heller prioriterer fylkesvegane framfor riksvegane. Dette heng saman med at fylkesråden sit mykje nærare og har mykje meir kontakt med SVV Nord-Trøndelag enn regionveg-sjefen og Vegdirektoratet har også med at NTFK er mykje raskare til å omprioritere enn Vegdirektoratet. SVV Nord-Trøndelag opplever heller ikkje at prioritering av kva prosjekt ressursavdelinga skal arbeide med går ut over fylkesvegane.

Når det gjeld spørsmål om sams vegadministrasjon følgjer opp bestillingane frå NTFK som gjeld planlegging, utgreiingar og det å svare på spørsmål frå politikarane, så meiner NTFK at bestillingane alltid vert fylgt opp, medan SVVNT meiner at dei vert fylgt opp i dei fleste høve. Manglande oppfølging gjeld nokre planleggingsoppgåver der NTFK har hatt for liten kapasitet.

Praksis når det gjeld motsegn til kommunane sine planar

Både NTFK og SVVNT kan reise motsegn til kommunale planar. Dette er ein viktig del av myndigheita til det regionale nivået som mellom anna har som siktemål å sikre at kommunale planar er i samsvar med fylkeskommunale og statlege planar og retningsliner. Med overføring av fleire vegar til NTFK har også dei formelle mogleghetene til å reise motsegn til kommunale planar som vegeigar minka for SVVNT. Samstundes gir sektoransvaret til SVVNT når det gjeld trafikktryggleik, kollektivtrafikk og universell utforming SVVNT ein sjølvstendig basis for å reise

motsegn. NTFK meiner at det er stor skilnad på å utøve sektoransvar gjennom å føre regelmessig statleg tilsyn med verksemder slik staten gjer både på skule og helsefeltet og å utøve sektoransvar gjennom motsegn til planar.

Motsegnsmyndigheita i NTFK ligg hos fylkesrådet, ikkje hos administrasjonen. Det er tett samhandling mellom SVVNT og NTFK når det gjeld motsegn til kommunale planar. Minimumskravet er at NTFK og SVVNT ikkje skal kome med motstridande fråsegn til same sak. SVVNT tar kontakt med NTFK før dei fremjar motsegn om dette gjeld saker av politisk art, og i saker som gjeld fylkesvegar, vert motsegna frå SVVNT fremja gjennom fylkesråden. Administrasjonen i NTFK oppleve det at SVVNT kan fremje motsegn med grunnlag i fylkesvegansvar og med grunnlag i sektoransvar noko problematisk. SVV Nord-Trøndelag oppleve at dei må trå særst varsamt om dei skal reise motsegn til kommunale arealplanar.

I løpet av 2012 har det vore ei presisering og opprydding når det gjeld myndigheit og korleis prosessen og saksgangen skal vere. Det er etablert klare prosedyrar for korleis det kan reisast motsegn til kommunane sine planar når det gjeld fylkesveg som mellom anna går ut på at ein skal søke å kome fram til felles motsegn. NTFK ser for seg at SVVNT også kan kome med motsegn ut frå sektoransvaret når det gjeld vegtekniske tilhøve med grunnlag i vegnormalane og forskrifter, men dei ser også at det er vanskeleg å presisere ansvarsområdet fordi det alltid er saker som ikkje passer inn.

Kven opptre utad mot omverda som vegeigar for fylkesvegane?

Ein del av det å ha politisk makt og myndigheit over fylkesvegane er å framstå som vegeigar både ovanfor publikum generelt og ovanfor andre offentlege og private instansar. Her tyder erfaringane på at det er NTFK som no vert profilert som vegeigar.

Før reforma var det SVV Nord-Trøndelag som hadde mest kontakt med kommunane. No møter NTFK og SVV Nord-Trøndelag kommunane saman og kommunane tar kontakt med fylkesråden når dei har spørsmål knytt til fylkesvegane. Det er SVV Nord-Trøndelag som er med fylkesråden på møta. Før fikk SVVNT alle spørsmål om standard på vegane og kva som skulle gjerast. No får NTFK desse spørsmåla som vert vidaresendt per e-post til SVVNT, og så går svara tilbake same vei. Kommunane har såleis funne ut at dei skal kontakte fylkesråden når det gjeld fylkesveg.

Kontakten med kommunane er elles todelt. Når det gjeld fylkesveg er det NTFK som er kontaktpunkt, medan SVVNT er kontaktpunkt når det gjeld dei konkrete prosjekta. Store vegprosjekt har særskilt organisering med deltakarar både frå SVVNT, administrasjon og politikare i NTFK.

Det har vore einskilde døme etter reforma på at leiinga ved SVV Nord-Trøndelag har profilert seg på fylkesvegprosjekt, til dømes på asfaltering, men no er regelen at fylkesråden tar seg av opningar av nye vegar vegparsellar og presentasjon av asfalteringsprogram.

Strek dei økonomiske ressursane til?

Reell overføring av makt og myndigheit til NTFK heng mellom anna saman med om det vert overført tilstrekkeleg økonomiske ressursar og at det ikkje er statlege føringar for korleis desse ressursane skal nyttast.

Nord-Trøndelag får verken såkalla storbymidlar eller rassikringsmidlar, og NTFK opplever såleis ikkje at dei økonomiske midlane er bundne opp gjennom øyremarking. I Nord-Trøndelag har det ikkje vore den dramatiske aukinga av kostnaden for drifts- og vedlikehaldskontraktar som i andre fylker. Sjølv om budsjettet til fylkesvegane er om lag det doble no i høve til kva det var då SVVNT hadde ansvaret, meiner både NTFK og SVV Nord-Trøndelag at dei økonomiske midlane ikkje strekk til for å stoppe forfall av vegane, å få heva standarden på fylkesvegane og til å ta inn vedlikehaldsetterslepet. Etterslepet på dei vegane ein fekk overført er stipulert til ½ milliard kroner og det er like mykje på dei "gamle fylkesvegane". NTFK er difor spent på om rammeløyvingane frå KR D inneheld midlar for å kompensere for etterslepet.

Har NTFK fått auka administrativ kapasitet på samferdslefeltet?

Reell overføring av makt og myndigheit til NTFK heng òg saman med at NTFK byggjer opp eigen administrativ kapasitet og med at NTFK får nytta dei administrative ressursane i sams vegadministrasjon.

NTFK opplever av dei får stor nytte av sams vegadministrasjon og at dei samarbeider godt med avdelingskontoret i Nord-Trøndelag. Vegkontoret stiller opp når det er naudsynt. Det er likevel ikkje klart for administrasjonen i NTFK kor mykje av planleggingsoppgåvene knytt til fylkesvegane SVV Nord-Trøndelag kan gjere før dei skal ha særskilt finansiering til dømes gjennom planleggingsmidlar. Det er såleis uavklart kva "sams vegadministrasjon" sitt ansvar er kor mykje SVVNT kan bidra før dei skal ha ekstra betalt. NTFK oppfattar at dette ikkje heller er avklart mellom SVV Nord-Trøndelag og regionveg sjefen i Molde.

8.2 Korleis fungerer samhandlinga mellom Nord-Trøndelag fylkeskommune og Statens vegvesen avdeling Nord-Trøndelag?

Gjennomføringa av forvaltningsreforma i vegsektoren er basert på at SVVNT fungerer som vegadministrasjon for NTFK. Korleis samarbeidet mellom NTFK og SVVNT går (godt eller dårleg) vil ha innverknad både på resultatoppnåing, til dømes på plan- og prosjektgjennomføring, og på arbeidsmiljøet i etatane. Det er difor av interesse i sjå nærare på samhandlinga mellom NTFK og SVVNT. Det dreiar seg mellom anna om korleis samarbeidet reint konkret er organisert, vidare om det er prega av hierarki med bestillingar, kontroll og rapportering eller om det er prega av likeverdige partar med dialog og forhandlingar. Andre spørsmål gjeld omfanget av samarbeidet.

Hovudinstrykket frå intervjuet i Nord-Trøndelag er at samhandlinga mellom NTFK og SVVNT er omfattande og at samarbeidet fungerer godt. Det er kontakt mellom administrasjon i NTFK og SVV i Nord-Trøndelag kvar dag enten per telefon, e-post eller i møte. Det sama gjeld mellom fylkesråden og SVVNT. Den formelle rammeavtalen og leveranseavtalen har mest å seie for kontakten med regionvegkontoret i Molde, mens kontakten mellom NTFK og SVV Nord-Trøndelag skjer dagleg og er dialogbasert. SVV Nord-Trøndelag var særleg fasinert av kor effektivt samarbeidet med fylkesråden var og i særleg grad kor raskt det gjekk å omprioritere ressursar. Leiinga i SVV Nord-Trøndelag samarbeider særleg tett med fylkesråden og hans to næraste administrative støttespillarar.

NTFK kryssar av for at tilhøve mellom dei og SVVNT i stors grad kan karakteriserast av (1) avtalar og retningsliner, (2) rapportering og i særst stor grad av (3) dialog og (4) samarbeid. SVVNT kryssar av for i lita grad på (1) avtalar og retningsliner, i stor grad på (2) rapportering og i stor/svært stor grad på (3) dialog og (4) samarbeid. Ut frå dette synast det å vera stor grad av semje om korleis tilhøve mellom SVVNT og NTFK kan karakteriserast. Begge opplever at avtalar og retningsliner ligg i botn, det ofrast mykje tid på rapportering og knytt til dette er det er «formelle dialogmøter med referat. I tillegg er det mykje samarbeid særst mellom leiarsjiktet i NTFK og leiarsjiktet hjå SVVNT.

Møta

Det er kontaktmøte mellom NTFK og SVV Nord-Trøndelag om lag ein gong i månaden, vekselvis hos NTFK og hos SVVNT. Her vert status på alle prosjekt gjennomgått, vidare ein gjennomgang om riksvegar, rapportering på fylkesvegar og til slutt særskilte saker der det er naudsynt med drøftingar. Når vegkontoret handlar etter fullmakt, fortel dei korleis desse vert nytta i møta, på sama måte som fylkesråden gjer reie for korleis han nyttar sine fullmaktar. Frå NTFK møter fylkesråden, tre frå administrativ leiing i NTFK, frå SVV Nord-Trøndelag møter leiar og seksjonsleiarar pluss to som har med økonomi å gjere. Fylkesråden leder møta hos NTFK og leiar av fylkesavdeling møta hos SVVNT. Begge etat vert såleis gjort ansvarleg for å lage møte og referat. Ei endring i 2012 er at alle møta no er hjå NTFK og fylkesråden leiar alle møta.

Avviksrapporteringa skjer vanlegvis på kontaktmøta. Dette vert tatt med i referatet frå møta og formidla vidare til fylkesråd og fylkestinget. Fylkesråden kan og få rapport om avvik mellom møta. Dersom avvika er alvorlege vert dei tatt med i neste referat. I tertialrapportane som også vert sendt til regionvegsjefen og Vegdirektoratet er det ingen nye avvik i høve til det som tidlegare vert rapportert. SVV Nord-Trøndelag opplever elles at regionvegsjefen i Molde har meir detaljerte rapporteringskrav for fylkesvegane enn det vegeigaren (NTFK) har. I denne situasjonen med fleire avvik opplever SVV Nord-Trøndelag at det parlamentariske systemet fungerer godt for raskt å kunne flytte midlar mellom prosjekt. I NTFK treng ikkje fylkesrådet meir enn ei veke frå dei vert varsla om avviket til å omprioritere ressursar innanfor avtalt ramme på samferdslebudsjettet. Sjølv om ikkje SVV Nord-Trøndelag rekk å gjennomføre alle dei avtalte prosjekta inneverande år grunna mangel på kapasitet har ein stor tru på at det som står i fylkesvegplanen skal vere gjennomført innan planperiodens slutt (2013).

Kontaktmøta er dialogbaserte, men det formelle rammeverket ligg i botn. Det er såleis fylkesråden som bestemmer om det skulle vere usemje mellom NTFK og SVVNT. Statusrapporteringa til dømes om framdrift på eksisterande prosjekt har klare hierarkiske trekk. Ad hoc saker er dialogpreget og fylkesråden tar mange avgjersle i møta. Dette oppfattast av fylkesråden som ein stor skilnad frå korleis dette kunne vore handtert om fylkeskommunen hadde formannskapsmodell og samferdsleutval.

Både SVVNT og NTFK oppfattar at fylkeskommunen i 2012 er meir opptatt av kontroll og rapportering no enn det første året då reforma vart innført. SVVNT opplever at dei rapporterer meir detaljert enn tidlegare og NTFK fortel at fylkestinget er meir opptatt av å få rapportar også når det gjeld drift og vedlikehald.

Omfang, form og innhald i det faglege samarbeid

Administrasjonen i NTFK førebur saker til politisk behandling og informerer om politiske vedtak, medan SVV Nord-Trøndelag tar hand om teknisk og praktisk planlegging og gjennomføring av prosjekt. Det er SVV Nord-Trøndelag som er fagetat på vegspørsmål. NTFK har særleg kompetanse på kollektivfeltet og når det gjeld universell utforming.

Fylkesråden har og god faglig støtte i eigen administrasjon, men oppleve også at NTFK er heldig som har så godt og tett samarbeid med SVV Nord-Trøndelag. Fylkesråden har mykje uformell kontakt med SVV Nord-Trøndelag. Fylkesråden ser på SVVNT som sin fagressurs og tar direkte kontakt med ulike ressurspersoner hos SVVNT ved behov for svar på faglige spørsmål. Det er likevel eit ønske frå fylkesråden om å auke bemanninga på samferdslefeltet hos NTFK sjølv om ein er godt nøgd med SVV Nord-Trøndelag. Det er i særleg grad innan økonomi og planlegging det er behov for auka kompetanse sidan det berre er 2 – 3 tilsette i NTFK som arbeider med dette no. Det er eit ønske om at NTFK skal ha god kompetanse på samferdslespørsmål mellom anna for å kunne vere ein god bestillar.

NTFK opplever elles at SVV Nord-Trøndelag er godt nøgd med parlamentarismen fordi dette gjer at SVVNT vert meir operativ i høve til vedtak. Fylkesråden oppleve at det samhandlinga han har med leiinga i SVV Nord-Trøndelag og med regionvegsjefen i Molde fungerer særst godt. Fylkesråden oppleve at SVVNT er lojale og at dei fyller rolle som utførar, medan NTFK er bestillar.

Administrasjonen i NTFK opplever at det nokre gonger kan vere vanskeleg å få SVVNT til å opne opp og fortelje om kva som er utfordringane i forhold til gjennomføring av bestillingane. Dette har gradvis blitt betre.

SVV Nord-Trøndelag deltar no som før reforma i regionale planoppgåver, til dømes i arbeidet med regional planstrategi, men det er for å ivareta rolla som sektoransvarlig og ikkje for å gjennomføre oppgåver på vegne av NTFK. SVVNT har heller ikkje blitt trekt inn i arbeid som NTFK har med kommunale arealplanar. Såleis har ikkje reforma ført til at SVVNT har vore meir integrert i det regionale utviklingsarbeidet til NTFK.

Sjølv om samarbeidet mellom SVV Nord-Trøndelag og administrasjonen i NTFK er tett, er det ikkje snakk om ein felles kompetasepool av medarbeidarar. Oppgåvene på samferdslefeltet er som nemnt ovanfor fordelt og det er i liten grad overlapp mellom kompetansen hos dei to organisasjonane. Representantar frå SVV Nord-Trøndelag er med på i alle møter i fylkesting og vegsjefen kan og bli invitert til komitémøter. SVV Nord-Trøndelag har såleis tett kontakt med det politiske nivået, men er ikkje eit politisk sekretariat.

Samarbeid under leiarnivå mellom NTFK og SVVNT vert i praksis avgrensa av at det berre er to rådgivarar i administrasjonen hjå NTFK som arbeider opp mot vegansvaret. Samstundes oppleve dei tilsette hjå NTFK at det er tett samarbeid kvar dag med SVVNT når det gjeld saksbehandling. Det har vore drøfta å ha nokre dagar kvar veke med felles kontorlokalisering. Såleis oppfatast det at etatane har vorte meir integrerte.

Leiinga i SVV Nord-Trøndelag har også kontakt med opposisjonspolitikara i NTFK. Dei får same service av SVVNT som fylkesråden, til dømes informasjon om framdrifta i planleggingsarbeidet eller knytt til spørsmål om vegstandard. Det er openheit om denne kontakten. På dette feltet har det vore ei utvikling. SVVNT oppfattar at dei har større grad av fagleg autonomi enn det tilsette i NTFK har.

SVV Nord-Trøndelag opplever generelt sett ikkje problem med å være lojal i forhold til politiske vedtak, men generelt sett kan det vere ei utfordring for fagfolka i etaten å vere lojale mot politiske vedtak som strider mot deira faglige vurdering.

Konsekvensar av regional folkevalt styring

SVVNT melder at overføring av vegansvar for fylkesvegane til NTFK har ført til interessa for samferdsel er mykje større, det har vore ei stor auke i budsjettet og at dette har vore positivt for SVVNT og for vegnettet i NTFK. SVVNT meiner at både forvaltingsreforma og det at Nord-Trøndelag har parlamentarisme har hatt mykje å seie for denne positive endringa. På mange måtar er fylkesråden blitt den nye vegsjefen i fylket.

Administrasjonen i NTFK gir uttrykk for at samferdslesakene i seg sjølve er utfordrande, det er store prosjekt og krevjande oppgåver. NTFK meiner ikkje at forvaltingsreforma har ført til meir byråkrati. Administrasjonen er auka med ein person for å kunne ta seg av alle sakene som skal til politisk behandling og til å svare på spørsmål frå kommunane.

SVVNT på si sida opplever at det er blitt meir byråkrati. Dei rapporterer dobbelt for fylkesvegar, både til Vegdirektoratet og til NTFK, og det er rapporteringa til Vegdirektoratet som er mest omfattande.

Både SVVNT og NTFK er samde i at forvaltingsreforma har ført til meir demokrati. Politikarane er mykje meir engasjerte og det er fleir saker til behandling i fylkestinget.

8.3 Konklusjonar

Intervjua og dokumenta syner klart at den formelle myndigheita når det gjeld fylkesvegar er overført til NTFK. Dette gjeld og den reelle myndigheita. Det er også klart av NTFK har utøvd si myndigheit på ein særskilt aktiv og dynamisk måte slik at korkje tilsette i SVV Nord-Trøndelag eller kommunane i Nord-Trøndelag skulle vere i tvil om kven som er vegeigar.

Det er likevel to tilhøve som svekker den reelle overføringa av myndigheit til NTFK. Det eine gjeld det store avviket i SVV Nord-Trøndelag si plangjennomføring. Kapasitetsproblem i ressursavdelinga i SVV Region Midt bidrog til at det var eit avvik på om lag 20 prosent i framdrift på investeringsprosjekt i 2011, og dermed til at NTFK ikkje klarer å materialisere sine vedtak til avtalt tid. Denne situasjonen har betra seg litt i 2012.

Det andre gjeld storleiken på dei økonomiske overføringane sett i høve til behovet for midlar til å stoppe forfallet av fylkesvegane, auke standarden og vedlikehaldet. Både SVV Nord-Trøndelag og NTFK vegane meiner at det må overførast meir økonomiske midlar for å kunne stoppe forfallet av fylkesvegar.

Intervjua syner elles at det er eit omfattande og tett samarbeid mellom NTFK og SVV Nord-Trøndelag som fungerer godt. Kontaktmøta er basert på dialog sjølv om rollane som bestillar og utførar ligg i botn. Fylkesråden nyttar heile tida SVV Nord-Trøndelag som sin fagressurs på vegspørsmål og har stor nytte av sams vegadministrasjon. Fylkesråden og hans næraste medarbeidarar i NTFK og leiinga i SVV Nord-Trøndelag samarbeider dagleg som eit team med ei klar oppgåvefordeling. Dette teamet møter også kommunane saman.

Halvtanna år etter at forvaltningsreforma trådde i kraft, synast den langt på veg å vere realisert i tråd med intensjonane på vegsektoren i Nord-Trøndelag. Alle dei intervjua i Nord-Trøndelag fortel at aktiviteten på vegsektoren har auka mykje, at det er ei dynamisk leiing og at samarbeidet mellom NTFK og SVV Nord-Trøndelag fungerer særst godt.

9 Omtale av forvaltningsreforma i Møre og Romsdal

Forvaltningsreforma trådte i kraft 1. januar 2010. På vegsektoren er det på nasjonalt nivå overført ansvar for om lag 17 000 km riksveg frå staten til fylkeskommunane. Fylkeskommunane har no ansvaret for planlegging, bygging, forvaltning, drift og vedlikehald av eit fylkesvegnett som no er på 44 000 km. Statens vegvesen har framleis sektoransvar i stat og fylke, dei er vegmyndigheit for riksvegane og vegadministrasjon for fylkesvegane. Vegadministrasjonen er såleis framleis felles. Regionvegsjefen høyrer til under Vegdirektoratet i riksvegsaker og under fylkeskommunen i fylkesvegsaker.

Dette notatet dreier seg om korleis forvaltningsreforma på vegsektoren har utvikla seg i Møre og Romsdal. Formelt sett er det slik at politisk makt og myndigheit for fylkesvegane er overført til fylkeskommunen. I notatet går vi gjennom (i) korleis denne overføringa av makt og myndigheit i praksis har utvikla seg og vidare (ii) kva som karakteriserer samhandlinga mellom Møre og Romsdal fylkeskommune (MRFK) og Statens vegvesen avdeling Møre og Romsdal (SVVMR).

Notatet byggjer på to gruppeintervju med (1) to tilsette i samferdsleavdelinga MRFK, (2) to tilsette i SVV Møre og Romsdal og eit telefonintervju (3) med leder i samferdsleutvalet, samt på gjennomgang av rammeavtale med vedlegg om oppgåvefordeling og delegasjonsreglement og vidare leveranseavtalen for 2011. Dette vart gjort hausten 2011. Hausten 2012 er det gjennomført strukturerte telefonintervju med dei same informantane i administrasjonen hjå MRFK og i SVV Møre og Romsdal basert på utsendte spørreskjema.

Før forvaltningsreforma var det om lag 1 800 km fylkesveg og 1800 km riksveg i Møre og Romsdal. Med reforma fekk MRFK overført ansvar for 1 300 kilometer veg som tidlegare var riksveg, samt 18 riksvegferjesamband. Om lag 85 prosent av veglengda i Møre- og Romsdal er no fylkesvegar (om ein ikkje reknar med dei kommunale vegane) og det er i alt 22 fylkesvegferjesamband og 4 riksvegferjesamband. Regionvegsjefen i region Midt har framleis ansvar for E39, E 136, Rv. 70 og Rv.658 mellom Ålesund og Vigra flyplass. MRFK har eit investeringsbudsjett på om lag 200 millionar kroner (eksklusiv bompengar) og eit driftsbudsjett på om lag 800 millionar kroner som inkluderer drift av ferjer, kollektivtrafikk, samt drift og vedlikehald av vegar. I samferdslesamanheng er utfordringane i Møre og Romsdal særleg knytt til ferjedrift og oppgradering og vedlikehald av vegar og ferjekaier.

MRFK har ei samferdsleavdeling med til saman 26 fast tilsette som også tar hand om administrasjon knytt til kollektivtrafikken. Det er 5 tilsette som arbeider med fylkesvegsaker og med overordna strategisk vegplanlegging samt arealsaker. MRFK har auka bemanninga i avdelinga med 4 – 5 årsverk etter reforma. MRFK har formannskapsmodell, og samferdslefeltet er politisk styrt gjennom eit eige samferdsleutval.

SVV avdeling Møre- og Romsdal har om lag 60 tilsette. I tillegg kjem bidrag frå dei tilsette på regionkontoret for region Midt som og sit i Molde og andre kontorstader i regionen. SVV i Møre og Romsdal har ikkje endra på sin kompetanseprofil etter reforma. Dei tilsette i SVV avdeling Møre- og Romsdal er lokalisert i Molde (5 minutt gangavstand frå samferdsleavdelinga i MRFK) og i Olsvika ved Ålesund (om lag 25

tilsette). Som følgje av forvaltingsreforma har SVVMR tilsett ein ekstra person for mellom anna å sikre kontakt og kommunikasjon med MRFK. I tillegg nyttar avdelingsleiaren i SVV avdeling Møre og Romsdal mykje tid til kontakt med MRFK, noko som er naturleg då MRFK er den største veveigaren. I løpet av 2012 har SVVMR auka sin administrative kapasitet på samferdsfeltet. Det er tilsett fleire planbestillarar og planleggarar, og frå 2013 vert rammekontraktar med planleggingskonsulentar utvida for å fjerne flaskehalsane i planleggingsprosessen

Formelle avtalar og rammer

MRFK har ein rammeavtale med SVV Region midt. Avtalen fastset rammeføresetnader og retningslinjer for samarbeidet mellom partane vedrørende planlegging, gjennomføring av investeringsprosjekt, forvaltning, drift og vedlikehald av fylkesvegar, ferjedrift og informasjon. Leveranseavtalen er ein fleirårleg avtale som ligg under rammeavtalen. Den skal sikre at partane har felles system og forståing for kva og korleis SVV region Midt skal levere tenester til MRFK ved bruk av sams vegadministrasjon. Leveranseavtalen er detaljert og fortel kven som skal bestille og kven som skal gjennomføre spesifikke oppgåver og til dels korleis samhandlinga skal skje. Den inneheld mellom anna: *kapittel 2 Leveranse* (plan- og styringssystem, kontakt med eksterne, planlegging, drift/vedlikehald og investering veg, ferjedrift, trafikktryggleik, universell utforming, miljøarbeid, kommunikasjons- og informasjonsarbeid, handtering av hendingar på veg), *kapittel 3 Økonomireglement*, *kapittel 4 Forvaltning* (delegasjonsreglement) og *kapittel 5 Avvikshandtering*. I tillegg til leveranseavtalen er det årlege tildelingsbrev og det skal frå 2012 av bli utarbeidd eit plan- og byggjeprogram som presiserer kva sams vegadministrasjon skal gjennomføre.

Slik avtalen vart utforma frykta SVVMR at samarbeidet skulle bli styrt av byråkratiske reglar der kvar minste detalj i planlegging og anbudsgrunnlag skulle godkjennast av MRFK før SVVMR kunne setje dei ut i livet. Leveranseavtalen vert ikkje alltid følgt til punkt og prikke, og samarbeidet har vist seg å gli mykje smidigare enn frykta. SVVMR meiner at avtalen med fordel kunne vore revidert slik at den vart meir i samsvar med praksis, og slikt arbeid er satt i gang.

Rammeavtalen mellom MRFK og SVVMR er under revisjon. Det er i hovudsak snakk om mindre endringar mellom anna knytt til kven som skal informera utad og om kven som skal ha ansvaret for den juridiske behandlinga av saker.

Endringar knytt til reforma

Møre og Romsdal var fram til reforma eit einskapsfylke der fylkesmannen og fylkeskommunen var i ein organisasjon. Einskapsfylket vart avvikla parallelt med innføring av forvaltningsreforma, MRFK miste fylkesmannsembetet og MRFK si lyst til å ta over den statlege samferdsleadministrasjonen var stor. Tidleg i prosessen var det sagt frå MRFK at dei ynskte å ta over delar av SVVMR sin administrasjon og det var ei stund uvisse og uro hos SVVMR om korleis dette ville utvikle seg.

Tidlegare var administrasjonen i MRFK lite engasjert i vegsaker og heilt fram til om lag 2005 gjennomførte SVVMR fullført saksbehandling for saker som skulle til samferdsleutvalet. I saker som skulle til fylkestinget, var det fylkesrådmannen som la fram saka. Dette har gradvis endra seg. Etter 2005 var det ein periode der SVVMR hadde framlegg til vedtak og MRFK enten kopierte dei inn eller nytta dei som underlag for eigne

framlegg til vedtak. No lager SVVMR ei saksutgreiing, medan MRFK gjer ei sjølvstendig vurdering der utgreiinga frå SVVMR vert brukt som underlag. I sakene til samferdsleutvalet vert ikkje utgreiinga frå SVVMR lagt fram, og kompetansebidraget frå SVVMR vert i mindre grad synleg.

Administrasjonen i MRFK har vore lite engasjert i vegsaker heilt fram til at det med forvaltningsreforma vart vedteke. Det var SVVMR saman med fylkespolitikarane som arbeidde aktivt med vegsaker og store vegprosjekt. Politikarane i MRFK har heile tida, også før forvaltningsreforma, vore aktiv i vegsaker, ferjesaker, bomvegprosjekt og ferjeavløysingsprosjekt. Fylkespolitikarane var ei drivkraft i mange av sakene og SVVMR fungerte til dels som ein administrasjon for fylkespolitikarane. Samarbeidet mellom fylkespolitikarar, kommunepolitikarar og SVVMR har vore viktig i denne type saker i Møre og Romsdal. SVVMR har såleis over lang tid hatt med fylkespolitikarar å gjere. Det var sams vegadministrasjon i Møre og Romsdal også før reforma, men då var berre 50 prosent av vegane fylkesvegar. No går kontakten mellom SVVMR og politikarane i mykje større grad gjennom samferdsleavdelinga i MRFK. Ei anna endring er innanfor planlegging. I arbeidet med NTP var det SVVMR som hadde regien fram til og med NTP 2006 – 2009 (2015). Også for dei fylkesvegplanane som har vore utarbeidd fram til 2009 hadde SVVMR regien. No vert det utarbeidd ein regional transportplan der MRFK har regien.

Sjølv om SVV avdeling Møre og Romsdal arbeider med dei same sakene som før, har forvaltningsreforma kravd auka bemanning fordi det har vorte meir administrativt arbeid. MRFK etterspør meir rapportering og dokumentasjon, og i tillegg har saksbehandlinga vorte meir komplisert. Auka byråkrati hos MRFK krev auka kapasitet frå SVVMR si sida. Såleis kan ein seie at forvaltningsreforma har ført til noko meir byråkrati både hos MRFK og hos sams vegadministrasjon.

9.1 Er politisk makt og myndigheit på samferdslefeltet overført til Møre og Romsdal fylkeskommune?

Som nemnt ovanfor er politisk makt og myndigheit for fylkesvegane formelt sett overført til fylkeskommunane. Ei *reell* overføring til fylkeskommunen føreset at nasjonale styresmakter ikkje styrer gjennom føringar, standardar eller på andre måtar bind opp regionale prioriteringar. Det føreset òg at fylkeskommunen får tilgang til tilstrekkeleg med økonomiske og administrative ressursar.

Dei vi intervjuar frå fylkeskommunen meinte at MRFK hadde fått meir makt og myndigheit på samferdslesektoren, men også at politikarane hadde teke den makta. Det var likevel nokre tilhøve som avgrensa fylkeskommunen sin styringsmoglegheit innan sektoren. Dette vil vi komme tilbake til under. SVVMR opplevde også at MRFK hadde fått mykje meir makt på samferdslesektoren og vidare at SVVMR hadde fått endra rolle frå å vere vegeigar til å vere ein leverandør til MRFK.

Under vil vi gå gjennom fleire sider ved den nye praksisen som har utvikla seg etter at forvaltningsreforma vart vedtatt. Dette gjeld mellom anna korleis prioriteringane i vegsektoren skjer, om staten aukar si styring gjennom standardar, om sams vegadministrasjon gjennomfører dei prosjekta MRFK vedtar, om SVVMR sin praksis når

det gjeld motsegn til kommunane sine planar og om økonomisk og administrative ressursar.

Er det i MRFK prioriteringane på samferdslefeltet reelt skjer?

Prioriteringane på samferdslefeltet i MRFK skjer både gjennom planlegging, strategiarbeid og i budsjettprosessane. Fylkespolitikarane i MRFK har alltid vore særskilt opptatt av samferdsle og engasjert seg i NTP-prosessar. Dei oppfatar at SVVMR har vore høyrte på synspunkt frå fylkestinget når det gjeld prioriteringane i NTP.

Fylkesdelplan for transport som vert vedteke av fylkestinget, gjeld alle transportformer. Den gir prinsipp og føringar mellom anna om kollektivtrafikk – til dømes om høgfrekvent kollektivtilbod gjennom fylket. Det er vidare eit fireårig handlingsprogram og eit fireårig planprogram som vert rullert årleg. Her vert prioriteringane mellom ulike investeringsoppgåver gjort. Ei endring det siste året knytt til tidspunkt for saksbehandling av vegsaker i MRFK er at vegprosjekt ikkje vert med på prioriteringslista før reguleringsplanane er vedtekne. Plan- og byggjeprogram vert vedtekne av samferdsleutvalet året før det skal gjennomførast. Det har med andre ord vært ei endring av tidspunkt for prioritering av prosjekt.

Det er MRFK som har regien på den regionale transportplanen og ei rekke strategidokument. Dei strategiane som er utarbeidd og vedtekne i MRFK, legg også grunnlag for prioriteringane. Dette gjeld mellom anna ferjestrategiane som slår fast kva for standard det skal vere på ferjetilbodet. Når ferjene skal ut på anbod er standarden allereie definert, og dermed også kor mykje midlar som skal brukast. Når det gjeld drift og vedlikehald av veg har politikarane vore opptatt av at det vert sett av nok midlar slik at etterslepet på vegkapitalen ikkje aukar. Til dømes vart potten til vedlikehald auka i budsjettet monaleg frå om lag 160 millionar kroner i snitt i perioden 2006 – 2009 til 230 millionar kroner i 2010 då MRFK overtok ansvaret for fylkesvegane.

Prioritering av detaljar innanfor drift og vedlikehald vert delegert til SVVMR, men det er fylkespolitikarane som set dei økonomiske rammene for dei ulike type tiltak. Når det gjeld utbetring og legging av asfalt på "gamle" fylkesvegar, vert programmet vedteke av fylkestinget.

SVVMR på si side baserer sin aktivitet på investeringsida på det plan- og byggeprogrammet som MRFK vedtar i april kvart år. Plan- og byggeprogrammet vert lagt fram for strategistaben i region Midt, som prioriterer planleggingskapasiteten på ressursavdelinga basert på 1) ei oppdragsliste frå dei tre fylka i region Midt for fylkesvegar og 2) ei liste for riksvegar i region Midt. Prioriteringsprosessen skjer såleis internt i strategistaben. SVV avdeling Møre og Romsdal opplever at det er ein tendens til at fylkesvegar vert prioriterte framfor riksvegar når det gjeld planleggingskapasitet heller enn motsett.

Styring, kontroll og avvik

MRFK har den overordna styringa og kontrollen med framdrifta og økonomien på investeringsprosjekt gjennom budsjett og rapportering annakvar veke til administrasjonen i MRFK, medan det er SVVMR har oppfølging og kontroll av drift- og vedlikehaldsprosjekt. SVVMR har og ansvar for den operative styringa og kontrollen av økonomi og framdrift i høve til investeringsprosjekta. Deretter gjennomfører SVVMR prosjekta som utøvande byggherre frå A til Å, følgjer opp kontraktane, kontrollerer og

rapporterer. For investeringsprosjekt er det eigarstyringsmøter der dette vert diskutert. SVVMR står for byggeleinga på drift og vedlikehald og utøver og kontroll her.

Det er ein del avvik, i særleg grad forseinkingar. Dette kjem fram i tertial-rapporteringane men også i kontaktmøta. Det er også tema for plannemnda. Tidlegare hos SVVMR, som hadde ein stor portefølje av vegprosjekt, jamna meirforbruk og mindreforbruk seg ofte ut ved årets slutt. No er situasjonen endra. For MRFK vert eit avvik på 50 millionar ei viktig sak i fylkesutvalet og MRFK har mykje mindre toleranse enn Vegdirektoratet for avvik både når det gjeld framdrift og kostnader. Sjølv om MRFK får tidleg avviksrapportering er det ei stor utfordring å få endra prioritering, til dømes å setje i gang andre prosjekt enn dei som sto øvst på lista. Dette kjem mellom anna av at det ikkje er ferdig planlagde prosjekt som kan setjast i gang. Endringa med at planleggingsprogrammet vert vedteke allereie i april året før det skal setjast i verk kan bidra til å betre på denne situasjonen, men det betrar ikkje på den generelle mangelen på planleggingskapasitet.

I 2012 melder SVVMR at avvika har minka. Årsaka til avvika ligg i manglande planleggingskapasitet og at plangodkjenning tek lengre tid. Når det gjeld økonomiske avvik er det store avvik i høve til langtidsprogrammet men i høve til årleg budsjett er det på om lag 10 prosent. Gjennomgåande kostar alle prosjekt meir, noko som heng saman med stor prisstigning i bransjen. MRFK melder at forsinka framdrift har ført til mindreforbruk i høve til budsjett. I den samanheng vart det gjennomført forvaltingsrevisjonar, noko som førte til endring i bestillingsrutinane hos MRFK.

Underminerar staten maktoverføringa gjennom fleire statlege standardar ol?

Frå administrasjonen i MRFK si side kan ein ikkje sjå at det har vorte noko sterkare statleg styring gjennom standardar etter regionreforma. Ei styring gjennom forskrifter og standardar vert opplevd som hemmande, men det vert ikkje opplevd som problematisk. Det er slik det alltid har vore. I 2012 melder MRFK at det berre er små endringar, til dømes endringar frå bør til skal-krav.

Vert "bestillingane" frå MRFK følgd opp av sams vegadministrasjon?

Sjølv om den formelle makta til å planlegge og bygge fylkesveggar er overført til MRFK, er det først når det vedtekne fylkesvegbudsjettet vert gjennomført at fylkespolitikarane si makt materialiserer seg.

MRFK opplever at SVVMR retter seg etter dei bestillingane som kjem og at dei lojalt følgjer opp plan- og byggjeprogrammet, vedtaka og dei politiske signala. Det er likevel ei utfordring å få implementert alle delar av leveranseavtalen på saksbehandlingsnivå nedover i avdelingane i SVVMR. Men dette er noko ein reknar med kjem på plass etter kvart.

I 2010 var det ei utfordring å få god nok og tidsriktig informasjon om framdrifta og forbruk i høve til budsjett frå SVVMR. Dermed var det og vanskelig å følgje med på om bestillingane vart følgd opp.

Sjølv om SVVMR prøver å følgje opp planleggingsprogrammet er det avvik i høve til budsjettet. Dette kjem mellom anna av at det er manko på planleggingskapasitet, både hos SVVMR og aktuelle konsulentar. SVVMR fortel at det i særleg grad er dei

påplussingane som fylkestinget vedtar som skapar dei største problema. Med det omfattande arbeidet det er med planlegging, prosjektering og anbudsutsetjing trengs minst to år, helst fire år frå bestilling til anleggsstart. Det er først no hausten 2011 at fylkestinget har innsett kor lang tid dette tar.

Både MRFK og SVVMR melder at SVVMR klarer å følgje opp bestillingane frå MRFK når det gjeld planlegging, utgreiingar, samt å svare på spørsmål i dei fleste høve. Fylkeskommunen er blitt meir presis i bestillingane. SVVMR opplever at dei framleis ikkje leverer godt nok på godkjende planer.

Praksis når det gjeld motsegn til kommunane sine planar

Både MRFK og SVVMR kan reise motsegn til kommunale planar. Dette er ein viktig del av myndigheita til det regionale nivået som mellom anna har som siktemål å sikre at kommunale planar er i samsvar med fylkeskommunale og statlege planar og retningsliner. Med overføring av fleire vegar til MRFK har òg dei formelle mogleghetene til å reise motsegn til kommunale planar som vegeigar minka for SVVMR. Samstundes gir sektoransvaret til SVVMR når det gjeld trafikktryggleik, kollektivtrafikk og universell utforming SVVMR ein sjølvstendig basis for å reise motsegn.

Dette er eit område der praksis går seg til. I MRFK vert kommunale planar handtert i plan- og analyseavdelinga, og mellom denne avdelinga og SVVMR er det etablert eit nært samarbeid. Dialogen her går uavhengig av samarbeidet med dei på samferdsleavdelinga i MRFK. Motsegn frå MRFK vert vedtatt av fylkesutvalet som og er hovudutval for plan- og analyseavdelinga. SVVMR tek alltid kontakt med MRFK og varslar om dei vil reise motsegn.

Situasjonen har likevel endra seg noko etter at MRFK vart vegeigar for dei nye fylkesvegane. For dei gamle fylkesvegane hadde ikkje avkjørslepolitikken så mykje å seie sidan det var så liten trafikk på dei vegane. På dei nye fylkesvegane er det mykje meir trafikk. SVVMR er redd for at dei nye fylkesvegane kan bli bygd ned av nye avkjørsler og dei opplever at fylkespolitikarane er meir i servicerolla enn i myndighetsrolla. I ei avkjørslesak som var handsama i 2011, hadde administrasjonane i MRFK og SVVMR møte om saka og klarte å samordne fråsegna. Dette er eit døme på at dialogen og samarbeidet mellom dei to etatane fungerer og at SVVMR ikkje trong å reise motsegn einsidig med grunnlag av sektoransvaret. I 2012 er det presisert enda betre korleis samarbeidet skal skje og ein er tydelegare på roller og ansvar.

Kven opptrer ut mot omverda som vegeigar for fylkesvegane?

Ein del av det å ha politisk makt og myndigheit over fylkesvegane er å framstå som vegeigar både ovanfor publikum generelt og ovanfor andre offentlege og private instansar. Her tyder erfaringane på at MRFK vert profilert som vegeigar, men samstundes heng oppfatningane om dei gamle rollane fast ute blant publikum og hos kommunane.

MRFK opplever at SVVMR i svært liten grad opptrer som vegeigar. Det kan skje einskilde glipp, til dømes når ein lyse ut konkurransar eller har annonse i avisene. Då kan lesaren få inntrykk av at SVVMR framleis er vegeigar når det ikkje står at dei gjer dette på vegne av MRFK. Dette kjem av at avtaleverket ikkje er godt nok implementert lenger ned i organisasjonen. Hos leiinga i SVVMR er dette godt implementert. MRFK

opplever at SVVMR er påpasselig med å oversende spørsmål som gjeld politikk, strategi og økonomi direkte til MRFK.

Etter reforma var innført var det MRFK sin logo som sto på skiltet når det var vegopningar. Dette var eit synleg teikn på at MRFK var den nye vegeigaren og også ei klar endring i omdømme for SVVMR. Denne endringa har gått seg til og rutineane vert innarbeidd. Eventuelle avvik skyldas at MRFK ikkje har arbeidd nok med informasjon. Dei folkevalde har ikkje vore særskilt opptekne av dette.

MRFK har mykje meir kontakt med kommunane no etter forvaltingsreforma når det gjeld samferdslespørsmål. Det vert gjennomført regionale møte mellom MRFK, SVVMR og kommunane og regionråd ein gong i året der MRFK/SVVMR informerer og der kommunane kommer med sine innspel. Desse innspela tek MRFK med seg til rulleringa i handlingsprogrammet og planprogrammet. Her er det ei arbeidsdeling mellom SVVMR og MRFK. Vil kommunane diskutere politiske saker, er det MRFK som svarer, mens det er SVVMR som svarar når det gjeld reint vegfaglege og tekniske spørsmål. Leiar og nestleiar i samferdsleutvalet har deltatt i møta, men administrasjonen i MRFK har leia møta. Til neste år ynskjer politikarane ha regien for desse møta.

Det kjem heile tida spørsmål frå kommunane om møter og synfaring. Dette har auka etter reforma. Ofte er det politikarar i kommunane som tek initiativ. Administrasjon i MRFK og SVVMR deltar saman i desse møta. Dei regionale møta er eit forsøk på å unngå å ha så mange separate møter.

SVVMR meiner at det ikkje er tilstrekkeleg med berre dei regionale møta. Desse møta vert for store, det vert for mykje einvegskommunikasjon og det som kvar einskild kommune er oppteken av vert ikkje tema. SVVMR tykkjer at det er naudsynt med separate møte med kvar kommune til dømes ein gong i løpet av ein 1 ½ års syklus.

Strekk dei økonomiske ressursane til?

Reell overføring av makt og myndigheit til MRFK heng mellom anna saman med om det vert overført tilstrekkeleg økonomiske ressursar og at det ikkje er statlege føringar for korleis desse ressursane skal nyttast.

Øyremerking av økonomiske midlar vert ikkje opplevd av MRFK som eit hinder for prioritering i samferdslesektoren. Til dømes vert MRFK sin eiga prioriteringsliste nytta når det gjeld rassikring. Dei statlege midlane til turistvegar vert også brukt i høve til eigen plan. Rammeoverføringane frå KR D vert av MRFK oppfatta som frie midlar.

Utfordringa er knytt til nivået på dei økonomiske ressursane. Frå politisk hald i MRFK vert det gitt klart uttrykk for at dei økonomiske midlane ikkje strekk til i høve til oppgåvene som MRFK er sett til å løyse. Dette gjeld både midlar til opprusting av ferjekaier og oppstillingsplassar og midlar til ferjedrift. For eit ferjefylke som Møre og Romsdal vert dei samla kostnadene til utbetring og ombygging av ferjekaier særskild kostnadskevande. Etterslepet når det gjeld ferjekaier vert angitt til å vere 700 millionar kroner. I tillegg kjem etterslep på kaier, bruer og tunnelar på 3,1 milliardar kroner. Dette vart det ikkje tatt omsyn til i forvaltningsreforma, og i samband med stortingsbehandlinga av statsbudsjettet vart den ekstra potten til ferjekaier som låg i NTP-framlegget, ikkje vedteke. Ferjekontraktane SVVMR hadde inngått før MRFK overtok hadde og for dårleg standard, og dermed må MRFK sjølve koste naudsynt

standardauke. Eit samla fylkesting meiner at dette har vore lite heldig. I tillegg kjem et stort etterslep på vegvedlikehald, også anslått til 700 millionar kroner.

MRFK opplever at stat og fylkeskommunar vert kompensert ulikt for prisstigninga. På fleire områder, til dømes drift og vegvedlikehald der aukar prisen med 30 – 40 prosent i løpet av et år. Staten får kompensert denne prisauken i sine budsjett⁸, medan fylkeskommunen berre får kompensert ordinær konsumprisindeks. Dette bidrar til at den budsjettauken fylkestinget har vedtatt vert spist opp av prisauken. Sjølv om MRFK kan ta opp rentefrie lån på om lag 130 millionar kroner i året opplever MRFK at dei økonomiske ressursane ikkje strekk til.

Gjennomgangen over tyder på at nivået på dei økonomiske ressursar som vert tildelt MRFK, opplevast som hemmande for ei reell overføring av makt.

Har MRFK fått auka administrativ kapasitet på samferdslefeltet?

Reell overføring av makt og myndigheit til MRFK heng òg saman med at MRFK byggjer opp eigen administrativ kapasitet og med at MRFK får nytta dei administrative ressursane i sams vegadministrasjon.

Dei administrative ressursane på samferdslesektoren i MRFK er auka med 4 – 5 årsverk. Det utgjer nesten ¼ av dei tilsette i avdelinga. Auken er på veg og infrastruktursida, her er det plankompetanse og kompetanse innan logistikk. I tillegg er det auka kompetanse innan økonomi. Samla sett er bestillingskompetansen auka monaleg. Mykje av tilskotet til auka administrativ kapasitet i samband med forvaltingsreforma vart såleis nytta på samferdslefeltet. Ingen av dei tilsette kjem frå SVVMR. I løpet av 2012 er kapasiteten auka med om lag ½ stilling

Kapasiteten hos SVVMR vert òg nytta i stor grad. I sams vegadministrasjon hos SVVMR inngår all generell leiing, kontaktmøter, møter med kommunar og andre eksterne, samt leiing av drifts- og vedlikehaldsarbeidet. Det er i tillegg eit eiga planleggingsbudsjett for mellom anna reguleringsplanarbeid. SVVMR vert òg nytta til prosjekteringsarbeid og dette er det òg eit eige budsjett for. MRFK nyttar ferjekontoret hos SVVMR til alt med anbudsarbeid, men her er det alltid MRFK som er kontraktpartner.

Ei stor utfordring for SVVMR, men også for MRFK, er rekruttering av fagpersonell. Det er ein generell mangel på planleggingskapasitet i heile region Midt. SVVMR har rammeavtalar med fleire konsulentar, men kapasiteten er berre ikkje stor nok. Den store auken i behovet for planleggingskapasitet heng dels saman med at det er fleire oppgåver som skal gjennomførast, men like viktig er kravet om meir detaljert prosjektering. Dette heng mellom anna saman med at ein ikkje lenger driv prosjekta og vedlikehaldet i eigenregi, men at alt vert kjøpt inn på anbod. Mangel på administrativ kapasitet gjer det difor særst viktig å unngå dobbeltarbeid. I den samanheng meiner

8 Staten kutta i sine investeringar til fordel for drift og vedlikehald jf. St.prp. 1 side 47. MRFK kan ikkje gjere det på den måten då all investering er lånefinansiert. Når det som var tenkt til investering i rammeoverføringane vert nytta til å auke driftsbudsjettet vert det eit problem med å få endane til å møtast.

MRFK at det kan vere moglegheiter for tettare samarbeid innan maritim sektor mellom anna knytt til innkjøp og anbudsprosessar.

Samla sett opplever MRFK at dei har fått auka kapasitet internt og at dei får nytta kapasiteten hos sams vegadministrasjon på ein god måte. Samstundes opplever ein at den samla planleggingskapasiteten ikkje strekk heilt til.

9.2 Korleis fungerer samhandlinga mellom Møre og Romsdal fylkeskommune og Statens vegvesen avdeling Møre og Romsdal?

Gjennomføringa av forvaltningsreforma i vegsektoren er basert på at SVVMR fungerer som vegadministrasjon for MRFK. Korleis samarbeidet mellom MRFK og SVVMR går (godt eller dårleg) vil ha innverknad både på resultatoppnåing, til dømes på plan- og prosjektgjennomføring, og på arbeidsmiljøet i etatane. Det er difor av interesse å sjå nærare på samhandlinga mellom MRFK og SVVMR. Det dreiar seg mellom anna om korleis samarbeidet reint konkret er organisert, vidare om det er prega av hierarki med bestillingar, kontroll og rapportering eller om det er prega av likeverdige partar med dialog og forhandlingar. Andre spørsmål gjeld omfanget av samarbeidet.

MRFK kryssar av for at tilhøve mellom dei og SVVMR i middels grad kan karakteriserast av (1) avtalar og retningsliner, (2) rapportering, (3) dialog og (4) samarbeid, medan SVVMR kryssar av for i stor grad på dei tre fyste og for at tilhøve i lita / middels grad kan karakteriserast av samarbeid.

Det gjennomgåande inntrykket frå intervjuet er at samhandlinga mellom MRFK og SVVMR fungerer godt og at det har vore ei positiv utvikling i perioden etter at forvaltningsreforma vart innført.

Administrative møter

Det er to møter kvart år mellom regionvegssjef og fylkesrådmann og assisterande fylkesrådmann. Der vert dei overordna rammene og erfaringane for samarbeidet gjennomgått.

MRFK og SVVMR har kontaktmøte kvar fjortande dag. Møta varer gjerne frå lunsj og ut dagen. I desse møta deltar avdelingsdirektør, fylkeskontakt og økonomiansvarlig fast, samt at andre leiande fagfolk frå SVVMR vert tatt med om det er naudsynt. I 2012 har det samla sett vore fleire frå SVVMR som er med på deler av møta og såleis er eit breiare snitt av SVVMR representert på møta. Frå MRFK deltar samferdslesjef, assisterande samferdslesjef og ein frå økonomisida. I 2012 har ferjeteamet frå SVVMR vore med på møta. Frå MRFK har seksjonsleiar for infrastrukturseksjonen, ein rådgivar med hovudansvar for å koordinere bestillingane til SVV, samt nokre fleire avhengig av kva for saker som skal opp vore med i møta. Møta er vekselvis i MRFK og SVVMR sine lokale. Det er MRFK som leiar møta og som skriv referat.

Bestillingane som ligg i tildelingsbrevet og i plan- og byggeprogram er tema på alle møta. Det dreiar seg om status og kor langt prosjekta er komne. Det er dialog, men leveranseavtalene er ikkje ein samarbeidsavtale, det er ein avtale om kva SVVMR skal levere og dermed vert det også ei form for avrapportering. Det er mykje dialog ut over dette, om kommunane og om prosjekta. Kontaktmøta fungerer som ein koordinerings-

arena og ein arena der informasjon vert utveksla. Mange saker og konkrete utfordringar vert drøfta og løyst. Det er god stemning. Både SVVMR og MRFK fortel at møta fungerer særst godt.

I intervjuet i 2012 kjem det fram at innhaldet i møta har endra seg, førebuingane er betre, møta er betre strukturert, bestillingane er meir presise, oppsummeringane betre og oppfølginga meir rigid. Det er ikkje lenger oppfølging per e-post, men alt er i faste formular. Det er ein sakshandsamar på kvar side som held orden på oppfølginga.

Politiske møter

SVVMR møter i både samferdsleutvalet, men her er det administrasjonen i MRFK som lagar saksutgreiinga. SVVMR deltar på møte i fylkestinget og i fylkesutvalet dersom MRFK ynskjer det.

I Møre og Romsdal er det oppretta ei eiga plannemnd. Det er eit underutval til samferdsleutvalet som berre har med infrastruktursaker og vegsaker å gjere. Både politikare, administrasjon frå MRFK og SVVMR deltar i møta. Plannemnda følgjer opp saker frå samferdsleutvalet. Dei har hyppigare møte enn samferdsleutvalet og kan gå djupare inn i sakene. Politikarane ynskjer å vere tettare på og å ha høve til å omprioritere til dømes om dei oppdagar at noko vert dyrare enn planlagt.

Rapportering

Etter forvaltningsreforma har MRFK vorte meir aktiv når det gjeld økonomisk styring og kontroll på samferdslesektoren. Tidlegare rapporterte SVVMR 3 – 4 gonger i året om framdrift og kostnader i for vegprosjekta. No etterspør MRFK ei meir omfattande rapportering frå SVVMR og det vert stilt mange spørsmål ved rapporteringa. Dermed må SVVMR bruke meir tid på denne type saker. MRFK lager eigne rapportar på grunnlag av rapportane frå SVVMR. I SVVMR er det fylkesavdelinga som utarbeider rapportane, men dei passerer styringsstab og regionvegsjef før dei vert oversende MRFK. I den første tida etter reforma hadde SVVMR problem med å få fram rettidig informasjon til MRFK om mellom anna forbruk på prosjekta. Etter ei tilpassing av rekneskapsrutinane hos SVVMR til systemet hos MRFK, mellom anna fakturatidspunkt for prosjekt som går over fleire år, går det no mykje betre. Fylkesavdelinga i SVV Midt er noko forundra over at det må rapporterast om lag like mykje no som før til Vegdirektoratet sjølv om MRFK har overtatt mange av riksvegane.

Det har ikkje vore noko endring av rapporteringsrutinane og prosedyrane i 2012. Det er det same ambisjonsnivået, men SVVMR opplever at MRFK er meir avslappa i høve til rapportering og mindre opptatt av detaljer.

Faglege samarbeid

Det er eit utstrakt samarbeid mellom MRFK og SVVMR, i særleg grad på leiarnivå. Ein kan likevel førebels ikkje snakke om noka felles kompetansepool. Kontakt mellom MRFK og fagfolk hos SVVMR går ofte via fylkeskontakten og mange av spørsmåla vert handsama på kontaktmøta. MRFK er til dømes i lita grad med på planlegging av vegprosjekt. Det er noko samarbeid når det gjeld kollektivtransport mellom anna om busshaldeplassar. Sams vegadministrasjon er i liten grad nytta til andre regionale utviklingsoppgåver hos MRFK, men det er likevel nokre døme på dette. Det gjeld

folkehelseutvalet som nyttar SVVMR i samband med en gang/sykkelvegstrategi og samarbeid om reiselivsprosjekt.

Både MRFK og SVVMR kryssar av for at det *i nokon grad* føregår samarbeid mellom fylkeskommunen og SVVMR under leiingsnivået. Dette gjeld mellom anna trafikktryggleik der MRFK har sekretariatsansvar, ferjesaker, fråsegn og motsegn til kommunale planar, økonomi, kontroll og styring.

Ferjesituasjonen

Både MRFK og SVVMR har kompetanse når det gjeld ferjer. Hos SVV region Midt er denne oppgåva lagt til strategiavdelinga og ikkje i fylkesavdelinga. Dette er eit potensielt konfliktområde mellom MRFK og SVV region Midt. Det er i situasjonar når det er mangel på ferjer og reserveferjekapasitet skal fordelast, det kan oppstå konflikt. Spørsmålet er om kor lenge vegbrot (innstilte ferjer) kan akseptrast på ein fylkesveg sett i høve til situasjonen på ein riksveg. Dette har vore særskilt vanskelig å handtere då desse ferjene har ei felles kontrakt som SVV region Midt har forhandla fram, og som MRFK ikkje er nøgd med. Dette er eit døme på at to etatar med eit felles operativt ansvar kan skape utfordringar.

Konsekvensar av regional folkevalt styring

SVVMR melder at overføring av vegansvar for fylkesvegane til MRFK har ført til at SVVMR vert meir involvert i politiske møte; fylkesting, samferdsleutval og plannemnd. Sidan MRFK ynskjer å vere i førarsetet når det gjeld kontakt med kommunane har SVVMR no mindre kontakt med kommunane.

Administrasjonen i MRFK meiner at styring av SVVMR var meir utfordrande før enn no. Dei oppfattar at det har skjedd ei gradvis integrering, til dømes vert MRFK invitert i møte i ressursavdelinga. Det er likevel utfordrande når to etatar, ein som er van med handbøker, standardar og sentral styring og ein som er van med politisk styring og å måtte snu seg fort, skal samarbeide. MRFK opplever at SVVMR har fått meir forståing for og tilpassa seg til bestillingane frå politikarane.

SVVMR meiner at forvaltingsreforma har ført til meir byråkrati.⁹ Det er framleis omfattande rapportering til Vegdirektoratet i tillegg til rapportering til MRFK. I samfunnet generelt er det jo også meir rapportering og dokumentasjon. SVVMR nyttar to årsverk, hovudtyngda mot fylkeskommunen. MRFK har ikkje noko dokumentasjon på at det er blitt meir byråkrati, men det er blitt mykje meir kontroll og saker handsamast på fleire nivå. På den andre sida opplever MRFK at systemet er meir treffsikkert i høve til politikarane og at det er mykje meir skreddarsøm.

Både SVVMR og MRFK meiner at forvaltingsreforma har ført til meir demokrati. Det har mellom anna ført til at dei lokale og regionale behova i større grad vert lagt til

⁹ SVVMR oppfattar at det har skjedd ei kraftig byråkratisering. Frå 2003 til 2010 hadde SVVMR ein person til å gjere dei same oppgåvene pluss ein del til (riksvegar) som SVVMR no har 2 årsverk på og MRFK 4 – 5 årsverk på.

grunn ved prioritering av investeringar, at det er eit stort lokalt engasjement i samferdslesaker og at samferdsel er blitt meir politisert. Det var litt mindre engasjement tidlegare fordi sakene vart avgjort sentralt.

Kontraktar

SVVMR har involvert MRFK i arbeidet med funksjonskontraktane (driftskontraktane) slik at dei skal vere kjent med innhaldet og vite kva for valmoglegheiter som finst. Samferdsleavdelinga hos MRFK har deltatt i opplæring om SVVMR sine kontraktsmalar. MRFK sin kjennskap og forståing av den lokale situasjonen har medverka til at kontraktane vert betre tilpassa den aktuelle situasjonen, men når det gjeld kontraktstrategi har MRFK sin kompetanse i liten grad vore nytta. Framover vert det lagt til rette for meir aktivt samarbeid mellom MRFK og SVVMR både når det gjeld funksjonskontraktar og ferjekontraktar.

I 2012 har MRFK vore aktivt inne og sjekka SVVMR sine kontraktar knytt til planlegging. MRFK har vidare vore særst aktive på dimensjonering av tilbodet på ferjesida, og her deltar MRFK i eit arbeid på nasjonalt nivå for å utvikle ferjekontraktar. På driftssida er MRFK med på å utforme funksjonskontraktane og på å fastsette standarden. MRFK har òg vore med på diskusjonar av kontraktsmalane og kva moglegheiter som finst for sanksjonering. Framleis er det SVVMR som har hovudansvar for alle kontraktar.

9.3 Konklusjonar

MRFK har fått makt og myndigheit på samferdslefeltet, og dei har også teke den makta. Både politikarane og administrasjonen er nøgd med å ha fått auka vegansvar. I samferdsleavdelinga er den administrative kapasiteten auka og MRFK har erverva seg bestillingskompetanse. Sjølv om leveranseavtalen er særst detaljert og hierarkisk i forma er det meste av samarbeidet mellom SVVMR og MRFK prega av dialog og konstruktiv / praktisk oppgåveløysing.

MRFK opplever ikkje at SVVMR styrar gjennom nye standardar eller på andre måtar bind opp regionale prioriteringar. Hovudproblemet når det gjeld overføring av makt og myndigheit på samferdslefeltet til MRFK er at dei økonomiske løyvingane er mykje for låge i høve til oppgåvene. Dette gjeld i særleg grad stor etterslep på vegvedlikehald, midlar til å ruste opp ferjekaiar og oppstillingsplassar og manglande kompensasjon for pristiginga. Manglande planleggingskapasitet hos SVVMR er òg ei utfordring som hemmar den reelle maktoverføringa.

Samarbeidet mellom MRFK og SVVMR vert karakterisert som godt og produktivt. Det har òg vore ei positiv utvikling i SVVMR både når det gjeld utvikling av rapporteringsrutinar og rolleforståing i høve til kommunane. Eit samarbeid knytt til kontraktar har starta opp, men her er det enno mykje som gjenstår før en får nytta kompetansen på tvers av organisasjonane.

10 Omtala av forvaltingsreforma i Sogn og Fjordane

Forvaltningsreforma trådde i kraft 1. januar 2010. På vegsektoren er det på nasjonalt nivå overført ansvar for om lag 17 000 km riksveg frå staten til fylkeskommunane. Fylkeskommunane har no ansvaret for planlegging, bygging, forvaltning, drift av et fylkesvegnett som no er på 44 000 km. Statens vegvesen har framleis sektoransvar i stat og fylke, dei er vegmyndigheit for riksvegane og vegadministrasjon for fylkesvegane. Vegadministrasjonen er såleis framleis felles. Regionvegsjefen høyrer til under Vegdirektoratet i riksvegsaker og under fylkeskommunen i fylkesvegsaker.

Dette notatet dreier seg om korleis forvaltningsreforma på vegsektoren har utvikla seg i Sogn og Fjordane. Formelt sett er det slik at politisk makt og myndigheit for fylkesvegane er overført til fylkeskommunen. I notatet går vi gjennom (i) korleis denne overføringa av makt og myndigheit i praksis har utvikla seg og vidare (ii) kva som karakteriserer samhandlinga mellom Sogn og Fjordane fylkeskommune (SFFK) og Statens vegvesen avdeling Sogn og Fjordane (SVVSF).

Notatet byggjer på eit gruppeintervju med to tilsette i samferdsleavdelinga SFFK, eit intervju med ein tilsett i SVV Sogn og Fjordane og eit telefonintervju med leiar i Hovudutval for samferdsle, samt på gjennomgang av rammeavtale med vedlegg om oppgåvefordeling og delegasjonsreglement og vidare leveranseavtalen for 2011. Dette vart gjort hausten 2011. Hausten 2012 er det gjennomført strukturerte telefonintervju med dei same informantane i administrasjonen hjå SFFK og i SVV Sogn og Fjordane basert på utsendte spørreskjema.

Før forvaltingsreforma var det om lag 1 450 km fylkesveg og 1850 km riksveg i Sogn og Fjordane. Med reforma fekk SFFK overført ansvar for om lag 1 150 kilometer veg som tidlegare var riksveg, samt 5 riksvegferjesamband. Om lag 75 prosent av veglengda i Sogn og Fjordane er no fylkesvegar (om ein ikkje reknar med dei kommunale vegane), men når det gjeld transportarbeid er det samla sett mest trafikk på riksvegane. Det er no i alt 7 fylkesvegferjesamband og 4 riksvegferjesamband. Statens vegvesen (SVVSF) har framleis ansvar for E39, E16, rv. 5, rv. 15, rv. 13 og delar av rv. 55. SFFK har eit investeringsbudsjett på om lag 700 millionar kroner (inkludert rassikringsmidlar) og eit driftsbudsjett på om lag 600 millionar kroner som inkluderer drift av ferjer, kollektivtrafikk, samt drift og vedlikehald av vegar. I samferdslesamanheng er utfordringane i Sogn og Fjordane særleg knytt til rassikring, eit omfattande vegnett med låg trafikk, samt fjord og fjellkryssingar.

SFFK har ei samferdsleavdeling med til saman 15 fast tilsette som og tar hand om administrasjon knytt til kollektivtrafikken. SFFK har auka bemanninga på samferdslefeltet etter reforma med 3 årsverk (økonomi, prosjektstyring, planlegging). SFFK har formannskapsmodell, og samferdslefeltet er politisk styrt gjennom eit eige samferdsleutval.

SVV vegavdeling Sogn og Fjordane har no om lag 100 tilsette. I tillegg kjem dei tilsette på regionkontoret som og sit i same bygning. SVV i Sogn og Fjordane har ikkje endra på sin kompetanseprofil etter reforma, men det har vore ei stor auke i bemanninga i hovudsak knytt til fleire store investeringsprosjekt. I samband med forvaltingsreforma

vert det tilsett to personar som har med SFFK å gjere. Dei tilsette i SVV vegavdeling Sogn og Fjordane er lokalisert i Leikanger (2 - 3 minutt gangavstand frå samferdsleavdelinga i SFFK), Førde, Nordfjordeid og utestasjonert på fleire utbyggingsprosjekt.

Formelle avtalar og rammer

SFFK har ein *rammeavtale* med SVV Region Vest. Avtalen fastset rammeføresetnader og retningslinjer for samarbeidet mellom partane vedrørende planlegging, gjennomføring av investeringsprosjekt, forvaltning, vedlikehald og drift av fylkesvegar. Rammeavtalen inneheld ei oppgåve- og ansvarsfordeling mellom partane. Denne er nøye presisert i eit eiga vedlegg. Rammeavtalen fortel også om kva for oppgåver som inngår i sams vegadministrasjon og kva for av desse oppgåvene som vert finansiert av staten og av SFFK. Rammeavtalen inneheld også retningslinjer om korleis vegopningar skal gjennomførast (eiga vedlegg), den fortel om delegering av fullmakter (eiga vedlegg) og om korleis regnskapsrapportering skal skje (eiga vedlegg). Det er i tillegg årlege *leveranseavtaler* mellom SFFK og SVV Region Vest. I leveranseavtalen vert løyvingane til drift og vedlikehald, trafikktryggleiksarbeid, ferjedrift og investeringar oppgitt og det vert vidare presisert kva for oppgåver SVV skal levere for desse midlane. Leveranseavtalen inneheld også ein styrings- og dialogkalender der tidspunkt og sakliste for ordinære styringsmøte, eigarstyringsmøte (for særskilte investeringsprosjekt), kontaktmøte, samt tidspunkt og innholdsliste for årsrapport, tertialrapport og månadlege regnskapsrapportar. I tillegg er det retningslinjer for avvikshandtering.

Både SFFK og SVV Sogn og Fjordane fortel at rammeavtalen og leveranseavtalen legg eit godt grunnlag for samarbeidet og vert følgt til punkt og prikke. Til dømes står det i vedlegg til rammeavtalen at SFFK har ansvar for 10-årige handlingsprogram og strategiske oversiktsplanar, medan SVVSF har ansvaret for tematiske planar og planar etter plan- og bygningslova som ein del av sams vegadministrasjon. Leveranseavtalen presiserer kva slags planar dette gjeld for det komande år. Rammeavtalen vert nytta aktivt mellom anna når det vert nye oppgåvetypar og ein skal finne ut om dette inngår i sams vegadministrasjon. Det er laga ein ny rammeavtale, men her er det berre mindre endringar i vedlegg til rammeavtalen om den interne samhandlinga i SFFK og om styring av prosjekter. I leveranseavtalen er det berre endringar i prosjekt og tal.

Endringar knytt til reforma og litt om korleis det var før

SFFK gjennomførte ei organisasjonsendring i samband med reforma. Før var samferdsle ein del av regionalavdelinga. SFFK oppretta ei samferdsleavdeling med ein fylkesdirektør og ei kollektivgruppe og ei veggruppe. Det siste åra har det vore auke i bemanninga i kollektivgruppa sidan dei no lagar anbod for rutetilbodet med buss, hurtigbåtar og lokalbåtar. Nestleiar på samferdsleavdelinga koordinerer veggruppa. I veggruppa er det i samband med reforma oppretta tre nye faste fag stillingar. Ei stilling knytt til økonomioppfølging, ei som følgjer opp dei store investeringsprosjekta og ei stilling med planleggingsoppgåver. Før reforma vart det utarbeidd fylkesvegplanar. No vert det utarbeidd handlingsprogram for fylkesvegnettet og tilhøyrande planleggingsprogram. Dette er ei stor endring. Det første handlingsprogrammet var vedteke i 2009 av fylkestinget. Før var det berre nokre budsjettpostar til ferje, drift og vedlikehald og kan hende nokre små investeringsprosjekt. Det har alltid vore fylkesvegplanar som liknar på det handlingsprogrammet SFFK har no, men planleggingsprogrammet er nytt.

Det er ikkje endringar når det gjeld den politiske organiseringa i SFFK, men etter reforma har det vorte meir populært å sitja i samferdsleutvalet. Før 2010 vart fylkestingets prioriteringar på riksvegnettet tillagt stor vekt ved behandlinga i regjering og Storting, men etter 2010 trenger ikkje disse prioriteringa å bli tillagt like stor vekt. Engasjementet hos fylkespolitikarane er like stort framleis.

Då det var klart at det skulle bli endringar på samferdsleområdet, sette SVV sentralt i gong ein organisasjonsendingsprosess kalla SVV 2010. Etter kvart som innhaldet i forvaltningsreforma vart klarare og det ikkje vart noko av regionreforma med regionar i staden for fylker, la SVV opp til å tilpassa sin organisasjonen til fylkesinndelinga. Det innebar at ein ikkje lengre satsa på distriktskontora, men satsa på å ha ei vegavdeling i fylket som SFFK kan ha med å gjere i dei alle fleste saker. Dette er likt for dei fleste fylke.

Før reforma var det fylkeskontakten, som sat i strategistaben i Region Vest, som hadde ansvaret for kontakten med SFFK. Den same personen som var fylkeskontakt, er no i SVV vegavdeling Sogn og Fjordane og har mykje av saksbehandlinga mot SFFK. Ferjeforvaltning vart framleis ein del av sams vegadministrasjon etter 2010. I Sogn og Fjordane er det byggherreseksjonen på veg- og transportavdeling i Region Vest som handterer dette. SVVSF har ikkje auka bemanninga knytt til auka rapportering og kontakt med SFFK og endringane hos SVVSF knytt til reforma er små. Det har til dømes ikkje vore noko særleg meirarbeid hos SVV Sogn og Fjordane knytt til rapportering til den nye vegegaren.

Det har likevel vore ei stor auke i bemanninga i SVV vegavdeling Sogn og Fjordane etter 2010, men det er i hovudsak knytt til to store prosjekt; Dalsfjordsambandet og Bremangersambandet og auka innsats på vedlikehaldssida. Prosjekta starta opp hausten 2009 og hadde eit samla investeringsbudsjett på 1,7 milliardar kroner. SVV vegavdeling Sogn og Fjordane har auka med 30 tilsette på byggherresida for å følgje opp dette.

For SFFK har samferdslebudsjettet auka mykje for perioden 2010 – 2013 grunna desse investeringsprosjekta. SFFK har også fått ei rentekompensasjonsordning for å kunne finansiere desse prosjekta. SFFK har i tillegg bestemt av forfallet på fylkesvegane skal stansast og difor er drifts- og vedlikehaldsbudsjettet auka vesentleg. Det har kravd ei auke i bemanninga hos SVVSF på om lag 10 årsverk på byggherresida på vedlikehald. Oppmanninga på byggherresida i SVV vegavdeling Sogn og Fjordane knytt til investeringsprosjekta er midlertidig. Her nyttar ein ordninga internt i SVV Region Vest kor ein kan hente passende og kompetent arbeidskraft frå ein byggherrepool til oppgåvene i investeringsprosjekta. Oppmanninga i SVV vegavdeling Sogn og Fjordane når det gjeld vedlikehald, vil ikkje vere midlertidig dersom SFFK skal stoppe forfallet på fylkesvegane.

Før forvaltningsreforma var det korkje nokon rammeavtale eller leveranseavtale mellom SVV Region Vest og SFFK. Budsjettet og tildelingsbrev vart sendt over, men det var lite kontakt og avtaler når det gjaldt leveransar. Det var som no, mykje samarbeid knytt til einskildsaker, oppgåvene vart gjort men det var lite kontakt og det var ikkje jamlege møter. Det var liten grad av forventningsavklaring og prosjektavklaring. Før forvaltningsreforma etterspurte ikkje SFFK rapportering, men SVVSF utarbeidde rapportar både for

riks- og fylkesvegar. Økonomistyringa frå SFFK når det gjaldt fylkesvegar var mangelfull før reforma. Det var ein kultur for at SVVSF styrte seg sjølv. Endringane i samband med reforma når det gjeld i omfanget av oppgåver og når det gjeld i formalitetane har vore store.

Endringane har også vore store når det gjeld omfang av kontakt mellom SVVSF og SFFK og korleis denne kontakten er strukturert gjennom ulike type administrative møter. SVVSF deltok i møter i samferdsleutval og i fylkesting før reforma, men oppgåvene og rolla til SVVSF i samband med desse møta har vorte mykje tydelegare etter reforma.

10.1 Er politisk makt og myndigheit på samferdslefeltet overført til Sogn og Fjordane fylkeskommune?

Som nemnt ovanfor er politisk makt og myndigheit for fylkesvegane formelt sett overført til fylkeskommunane. Ei *reell* overføring til fylkeskommunen føreset at nasjonale myndigheiter ikkje styrer gjennom føringar, standardar eller på andre måtar bind opp regionale prioriteringar. Det føreset òg at fylkeskommunen får tilgang til tilstrekkeleg med økonomiske og administrative ressursar.

Dei vi intervjuar frå fylkeskommunen og frå SVVSF meinte at SFFK hadde fått meir makt og myndigheit på samferdslesektoren. Det var likevel nokre tilhøve som avgrensa fylkeskommunen sin styringsmoglegheit litt innan sektoren. Dette vil vi komme tilbake til under.

Under vil vi gå gjennom fleire sider ved den nye praksisen som har utvikla seg etter at forvaltningsreforma vart vedtatt. Dette gjeld mellom anna korleis prioriteringane i vegsektoren skjer, om staten aukar si styring gjennom standardar, om sams vegadministrasjon gjennomfører dei prosjekta SFFK vedtar, og om økonomisk og administrative ressursar.

Er det i SFFK prioriteringane på samferdslefeltet reelt skjer?

Prioriteringane på samferdslefeltet i SFFK skjer både gjennom utarbeiding av strategisk samferdsleplan (2010 – 2019), handlingsprogram for fylkesvegnettet 2010 - 2013, tilhøyrande planleggingsprogram og i budsjettprosessane. SFFK har regien på den overordna og strategiske planlegginga og det er ein tilsett i SFFK som har dette som ansvarsområde. I den strategiske samferdsleplanen ser ein på alle tema innan samferdsle, til dømes trafikktryggleik, ferjer, investering, drift og vedlikehald av vegar og kollektivtrafikk. SVV vegavdeling Sogn og Fjordane er tungt involvert i alle desse prosessane gjennom å lage fagleg underlag og innspel, men det er administrasjonen i SFFK som førebur sakene for politisk behandling. I budsjettprosessen vedtar fylkestinget rammene for samferdslesektoren fordelt på kollektivtrafikk og fylkesveg, medan det er samferdsleutvalet som i prioriterer innanfor rammene. Frå 2012 vil ein ha ei ramme for både veg og kollektivtrafikk. Budsjettet legg det konkrete grunnlaget for den årlege leveranseavtalen som SVVSF baserer sin aktivitet på. Både handlingsprogram og planleggingsprogram gjeld for fire år og langtidsbudsjettet vert rullert årleg.

I handlingsprogrammet vert det skilt mellom store og små vegprosjekt og det er såleis to ulike prioriteringsliste; ei for store og ei for små prosjekt. Handlingsprogrammet vert

som nemnt laga i samarbeid med SVVSF og kommunane vert involvert i to rundar, først med deira ynskjer og behov og deretter i ei høyringsrunde før behandling i samferdsleutval og i fylkesting. Prioriteringsprosessen for handlingsprogrammet er såleis medverknadsbasert.

Rassikringsmidlane vert ikkje prioritert i handlingsprogrammet, men staten følgjer dei prioriteringane som kjem frå Sogn og Fjordane. Her opplever SFFK at det er tungvinte prosedyrar med innsending til Vegdirektoratet, oversending av midlar til SVVSF og som SFFK må rekvirere for så å betale dei til SVVSF igjen. Det hadde vore mykje enklare med ei direkte overføring til SFFK basert på til dømes den nasjonale rassikringsplanen.

Fylkespolitikarane prioriterer investeringsprosjekta både gjennom handlingsprogram, planleggingsprogram og budsjett og dei bestemmer nivå på drift og vedlikehald. Dei bestemmer og innhald i ferje anbod mellom anna opningstider og kapasitet. Dette skjer ofte i ein dialog med SVVSF. Til dømes lager SVVSF eit fagleg underlag som viser kor mykje det vil koste å stoppe forfallet på fylkesvegane (som politikarane har vedteke) eller kor mykje det vil koste med ulike standardar på brøyting, strøing og salting av fylkesvegane. Deretter vedtar politikarane kva for nivå dei vil legge seg på og SVVSF set i gang anbodsprosessen. Politikarane går sjeldan inn i anbodsprosessane og heller ikkje i kontraktane som ofte er sær lange og detaljerte. Politikarane går heller ikkje detaljert inn på kva for strekningar som skal asfalterast eller kor det skal gjerast anna type vedlikehald, men dei gjer vedtak på eit litt meir overordna nivå.

Det er stor grad av semje mellom administrasjonen i SFFK og SVVSF når det gjeld prioriteringar på samferdslefeltet. Det er berre i ein skilde små saker der innstillinga frå SFFK har vore ulik dei faglege råda frå SVVSF. Dette har det vært tatt kontakt med SVVSF om, og det er gjort merksam på i saksframlegga. SVVSF opplever at politikarane i stor grad følgjer dei råd dei anbefalingane det får frå SVVSF. Såleis ser det ut til å vere stor grad av tillit hos politikarane til den faglege ekspertisen hos SVV vegavdeling Sogn og Fjordane.

Styring, kontroll og avvik

Styring og kontroll med framdrifta og økonomien på investerings- og vedlikehaldsprosjekt vert gjennomført både av SFFK og SVVSF. SFFK styrar gjennom budsjett, risikoavsetning og ein overordna framdriftsplan. Deretter gjennomfører SVVSF prosjekta som utøvande byggherre frå A til Å, følgjer opp kontraktane, kontrollerer og rapporterer. For investeringsprosjekt er det eigarstyringsmøter der dette vert diskutert. SVVSF står for byggeleiinga på drift og vedlikehald og utøver og kontroll her.

Både SVVSF og SFFK melder at det i liten grad er avvik frå framdriftsplanen på utbyggingsprosjekt. Alle store prosjekt er i rute eller ligg føre framdriftsplanen. Nokre sær små prosjekt (busslommar ol) ligg litt bak, noko som kan skuldast manglande anbod, dyre prisar eller grunneigartilhøve.

SVVSF og SFFK melder om at det har vore nokre avvik frå investeringsramma på utbyggingsprosjekt. Dette gjeld mellom anna Bremangerprosjektet (750 millionar kroner) som vart 250 millionar kroner billegare. Nokre av dei mindre prosjekta har kosta meir, noko som heng saman med prisauken

SVVSF fortel at ein viktig årsak til at det ikkje har vore fleire avvik på investeringsprosjekta er at dei har hatt fokus på prosjektstyring og at dei halde seg til planleggingsprogrammet. Det har vore overføringar av midlar frå et år til neste, men sluttdato og sluttsum ligg likevel fast. Erfaringa er at der det er god prosjektstyring vert det også laga planar i tide. Eit avvik var knytt til auka omfang av arkeologiske utgravingar, men det var vanskeleg å vita på førehand. SVVSF har ikkje hatt vanskar med planleggingskapasitet, noko som har vore tilfelle i andre deler av landet, men derimot har det vore eit problem med manglande entreprenørkapasitet. I 2011 vart fem mindre anbod avslutta grunna manglande konkurranse. Dette gjeld både vedlikehaldsprosjekt og investeringsprosjekt. I slike høve ventar ein gjerne eit år og slår saman fleire prosjekt slik at det vert meir interesse for anbodet i marknaden. I slike høve vert det avvik på framdrifta og mindreforbruk om ein ikkje får omdisponert midla.

Underminerar staten maktoverføringa gjennom fleire statlege standardar ol?

I rammeavtalen mellom SFFK og SVVSF er det slått fast at SVVSF skal legge til grunn Statens vegvesen sine vegnormalar ved utforming, bygging og dimensjonering av veg og trafikkanlegg på fylkesvegnettet. Framlegg om fråvik frå vegnormalane skal handsamast av fylkeskommunen. Det står også at SVVSF skal legge til grunn kvalitetsstyringssystemet som er omtalt i Statens vegvesen sine handbøker når det gjeld oppfølging av oppgåvene på fylkesvegnettet.

Informantane peikar på at det i utgangspunktet ikkje er store problem knytt til standardane og at dei ikkje opplever at det stadig vert fleire standardar. Det vert likevel reagert på at endringar i forskrifter og handbøker som gjeld fylkesveg. Det gjeld mellom anna eit framlegg til ei forskrift om tunneltryggleik (ikkje vedteken enno) og om standard på bærande brukonstruksjonar der det er Vegdirektoratet som er fråviksmyndigheit. SFFK meiner at myndigheit til å godkjenne mindre fråvik frå forskrifta skulle vore gitt til regionvegsjefen. Det vert og reagert på at EU-standardar mellom anna når det gjeld tunnel vert tatt i bruk for fylkesvegnettet. Dette er heller ikkje gjort gjeldande enno men ligg inne i framlegg til tunnelforskrift. Dette er døme på at det er nokre utfordringar knytt til standardar og forskrifter

Vert "bestillingane" frå SFFK følgd opp av sams vegadministrasjon?

Sjølv om den formelle makta til å planlegge og bygge fylkesvegar er overført til SFFK, er det først når det vedtatte fylkesvegbudsjettet vert gjennomført at fylkespolitikarane si makt materialiserer seg.

Sjølv om det har vore ei særstør auke i aktiviteten dei siste åra både når det gjeld investeringar, drift og vedlikehald på samferdsfeltet i Sogn og Fjordane rapportererast det ikkje om større avvik i framdrift eller kostnad, jf. ovanfor. SVVSF fortel at dei har nok kapasitet både til planlegging og prosjektleiing. I følgje SVVSF er nøkkelen til å unngå avvik å ha gode prosjektleiarar og å følgje det avtalte planleggingsprogrammet.

SFFK opplever at SVVSF er lojale i høve til leveranseavtalen og at dei følgjer tett og godt opp i høve til dei avtalte leveransane. Det har også vore ein stor auke i aktiviteten på utgreiingssida. SFFK melder at SVVSF alltid har klart å følgje opp bestillingane frå SFFK når det gjeld planlegging, utgreiingar og med å svare på spørsmål frå samferdsleutvalet.

Praksis når det gjeld motsegn til kommunane sine planar

Både SFFK og SVVSF kan reise motsegn til kommunale planar. Dette er ein viktig del av myndigheita til det regionale nivået som mellom anna har som siktemål å sikre at kommunale planar er i samsvar med fylkeskommunale og statlege planar og retningsliner. Med overføring av fleire vegar til SFFK har også dei formelle moglegheitene til å reise motsegn til kommunale planar som vegeigar minka for SVVSF. Samstundes gir sektoransvaret til SVVSF når det til dømes gjeld trafikktryggleik, kollektivtrafikk og universell utforming SVVSF ein sjølvstendig basis for å reise motsegn.

Fram til no har ikkje dette vore ei relevant problemstilling i Sogn og Fjordane. I nokre høve når det har vore dispensasjonssaker som fylkesmannen har behandla, har SFFK og SVVSF begge vore samde i si vurdering av desse sakene. Koordinering av fråsegn / motsegn til kommunale planar mellom SVVSF og SFFK skjer i eit eiga planforum.

Kven opptrer ut mot omverda som vegeigar for fylkesvegane?

Ein del av det å ha politisk makt og myndigheit over fylkesvegane er å framstå som vegeigar både ovanfor publikum generelt og ovanfor andre offentlege og private instansar.

I Sogn og Fjordane er det ei særskilt prosedyre for vegopningar på fylkesvegnettet der det vert lagt opp til at både fylkeskommunen og SVVSF får profilere seg. No er det kome ein ny norsk standard på dette som vil bli følgd. Elles er det ikkje så mykje merksemd i SFFK eller hos SVVSF knytt til kven som opptrer som vegeigar. SFFK er likevel opptatt av at det er dei som er vegeigar, medan SVVSF er utøvande byggherre. SFFK opplever ikkje at SVVSF opptrer som vegeigar. Det har berre vore nokre få eksempel på dette like etter reforma.

Statens vegvesen har ikkje møter på overordna nivå med kommunane om fylkesvegane utan av SFFK er med. Politiske og prinsipielle spørsmål frå kommunane om fylkesvegane vert sendt til SFFK og faglege spørsmål til SVVSF. Ved feilsending vert spørsmåla vidaresendt og kommunen får beskjed om kven som er rett adressat.

SVVSF og administrasjonen i SFFK besøker alle 26 kommunane i Sogn og Fjordane med ein syklus på 3 år. Det er SVVSF som kallar inn til møte. Her tas både investerings- og driftssaker opp. Kommunen sett opp ei sakliste, leder møtet og skriv referat. I samband med dette møtet i 2010 vart det orientert om forvaltingsreforma og om at fylkeskommunen er vegeigar. Det er også nokre faglege møter i dei ulike delane i Sogn og Fjordane der fagpersonar i kommunane deltar.

Samferdsleutvalet legg møta sine til kommunane i Sogn og Fjordane og i løpet av ein valperiode har det vore hovudutvalsmøte i alle kommunane. Det vert sett av om lag ein time der kommunane kan orientere om relevante saker.

Når det gjeld kontakten mot politikarane, er administrasjonen i SFFK klar på at det er dei som skal ha primærkontakten mot SVVSF og på at fylkespolitikarane bør ta kontakt med sin eigen administrasjon. SVVSF sin avdelingsleiar for Sogn og Fjordane opplever at fylkespolitikarane oppfattar han som vegsjef og han må av og til minne dei på at det har ein rammeavtale og leveranseavtale med regionvegsejefen. Den administrative leiinga hos SFFK er klar over formalitetane, men mange av dei tilsette elles reknar nok med at det er avdelingsleiaren som er vegsjef.

Strekk dei økonomiske ressursane til?

Reell overføring av makt og myndigheit til SFFK heng mellom anna saman med om det vert overført tilstrekkeleg økonomiske ressursar og at det ikkje er statlege føringar for korleis desse ressursane skal nyttast.

Sogn og Fjordane har opplevd ein særstør auke i økonomiske ressursar til samferdsle-sektoren og då i særleg grad til investeringsprosjekt. SFFK har teke opp store lån for å bidra med finansiering av desse prosjekta. Når det gjeld vedlikehald, strekk ikkje midlane frå sentrale myndigheiter til for å stoppe forfallet på fylkesvegane. Det var eit stort etterslep på vedlikehald og standard då SFFK overtok riksvegane¹⁰. Det er mellom anna mange einfelts vegar og stort tunnelforfall. Vegvesenet hadde oppgradert alle ferjekaiene før fylkeskommunen overtok. Eit anslag er at det manglar 1,5 milliardar kroner for å fjerne forfallet. I tillegg er det berekna eit forfall på tunnelar, bruer, kaier og andre berande konstruksjonar på 2,3 milliardar kroner. Av dette er 2,1 milliardar knytt til forfall på tunnelvedlikehald. Det totale forfallet på fylkesvegnettet er dermed om lag 3,8 milliardar kroner. Det er såleis eit stort udekket behov for midlar til samferdslektoren i Sogn og Fjordane. Manglande kompensasjon for langt større auke i driftskostnadene enn konsumprisindeksen bidrag også til auka behov for midlar til vedlikehald.

SVVSF opplever at vedlikehaldet på fylkesvegane er mykje betre enn på riksvegane. Når det gjeld fylkesvegar har SVVSF fått så mykje midlar som er naudsynt for å stoppe forfallet og viktig vedlikehald vert gjennomført etter ein 4 års detaljert plan.

SFFK opplever ikkje at det er statlege føringar for korleis overføringane skal nyttast, men dei tykkjer at prosessane knytt til rassikringsmidlane er unødig byråkratisk.

Gjennomgangen over tyder på at nivået på dei økonomiske ressursar som tildeles SFFK opplevast som hemmande for ei reell overføring av makt, men at dette vert kompensert ved bruk av egne midlar.

Har SFFK fått auka administrativ kapasitet på samferdslefeltet?

Reell overføring av makt og myndigheit til SFFK heng også saman med at SFFK byggjer opp eigen administrativ kapasitet og med at SFFK får nytta dei administrative ressursane i sams vegadministrasjon.

Den administrative kapasiteten på samferdslektoren i SFFK er, som nemnt, auka med 3 – 4 årsverk. Det er oppretta ei eiga veggruppe på samferdsleavdelinga i SFFK med kompetanse innan økonomi, prosjektstyring og planlegging, samt at avdelinga kan dra nytte av juridisk kompetanse i fylkesrådmannen sin stab. Samferdsleavdelinga og SVVSF vegavdeling Sogn og Fjordane arbeider begge innan samferdslefeltet, men dei gjennomfører ulike oppgåver og utfyller kvarandre. Det er i liten grad overlappende kompetanse i SFFK i høve til SVVSF. Dette var eit bevisst val i 2010.

¹⁰ Det var nemnt at vegloven tidlegare sa at vegane skulle rustast opp til riktig standard før dei vert overlate til eit anna nivå, men dette vart endra i samband med denne reforma.

SFFK opplever at dei kan nytte kapasiteten hos SVVSF i stort omfang. Her vert rammeavtalen og leveranseavtalen følgd. I sams vegadministrasjon hos SVVSF inngår all generell leiing, møter med SFFK, overordna planlegging (avgrensa opp til to årsverk), møter med kommunar og andre eksterne, samt leiing av drifts- og vedlikehaldsarbeidet. Det er i tillegg eit eige planleggingsbudsjett. SVVSF vert også nytta til prosjekteringsarbeid og dette er det eit eiga budsjett for. SFFK nyttar ferjekontoret hos regionvegsjefen til anbodsarbeid, men her er det alltid SFFK som er kontraktpartner. SVVSF opplever å ha tilstrekkelig kapasitet for å gjennomføre dei avtala oppgåvene og det har vore bra tilgang på folk hos SVVSF for å ta den store auken i aktivitet.

Samla sett opplever SFFK at dei har fått auka kapasitet internt og at det får nytta kapasiteten hos sams vegadministrasjon på ein god måte.

10.2 Korleis fungerer samhandlinga mellom Sogn og Fjordane fylkeskommune og Statens vegvesen Sogn og Fjordane?

Gjennomføringa av forvaltningsreforma i vegsektoren er basert på at SVVSF fungerer som vegadministrasjon for SFFK. Korleis samarbeidet mellom SFFK og SVVSF går (godt eller dårleg) vil ha innverknad både på resultatoppnåing, til dømes på plan- og prosjektgjennomføring, og på arbeidsmiljøet i etatane. Det er difor av interesse å sjå nærare på samhandlinga mellom SFFK og SVVSF. Det dreiar seg mellom anna om korleis samarbeidet reint konkret er organisert, vidare om det er prega av hierarki med bestillingar, kontroll og rapportering eller om det er prega av likeverdige partar med dialog og forhandlingar. Andre spørsmål gjeld omfanget av samarbeidet.

Både SVVSF og SFFK kryssar av for at tilhøve mellom dei kan karakteriserast ved hjelp av (1) avtalar og retningsliner, (2) rapportering, (3) dialog og (4) samarbeid. SFFK melder at alle fire faktorar karakteriserer tilhøve i særst stor grad, medan SVVSF meiner at rapportering karakteriserer tilhøve i middels grad. Begge seier at rammeavtalen, leveranseavtalen og retningsliner (prosedyrar) legg grunnlaget for samarbeidet og at praksis er knytt til dialog og samarbeid. SFFK melder at det vert brukt mykje tid på rapportering.

Det gjennomgåande inntrykket frå intervjuet er at samhandlinga mellom SFFK og SVVSF har fungert særst godt heilt frå dag ein. Samhandlinga er bygd på ei klar oppfatning om kven som skal gjere kva for oppgåve og kva for rolle SVVSF og SFFK har. Den aktive bruken av rammeavtalen og leveranseavtalen er viktig i denne samanheng. SVVSF leverer i tråd med planen og dette gir grunnlag for tillit og eit godt samarbeidsklima.

Den klare oppgåvefordelinga mellom SVVSF og SFFK der SFFK gjennomfører nokre spesifikke oppgåver og SVVSF gjennomfører resten inneber og at det ikkje er nokon felles kompetansepool mellom SVVSF og SFFK. Kommunikasjonen om kva for oppgåver som skal gjennomførast og korleis dei skal løysast følgjer lina og skjer i all hovudsak mellom leiinga i SVV vegavdeling Sogn og Fjordane og leiinga i SFFK.

Avdelingsleiar hos SVVSF snakkar med leiinga i samferdsleavdeling i SFFK kvar dag, enten i møte, per telefon eller per e-post.

Administrative møter

Dei administrative møta mellom SVVSF og SFFK er avtalt i ein styringskalender som er eit vedlegg til leveranseavtalen. I 2011 er det til dømes 6 kontaktmøte, 5 styringsmøte og nokre eigarstyringsmøte for dei store investeringsprosjekta. I styringsmøta deltar alltid avdelingsleiar, nokre frå stab og elles fagfolk etter behov frå SVV Sogn og Fjordane og frå SFFK leiinga og nokre av dei tilsette i samferdsleavdelinga. Det er SFFK som kallar inn til møte, setter opp saksliste og som skriv referat frå møta. I kontaktmøta er det ikkje alltid avdelingsleiaren for SVVSF deltar, mens på eigarstyringsmøte deltak alle relevante folk både frå SFFK og SVVSF.

Ei endring frå 2011 er at kontaktmøta er kutta ut, no er det styringsmøte om lag ein gong per måned. Det har gjort det noko enklare sidan det er dei same som møter. SFFK melder er at vedlegg og materiell til sakene som skal diskuterast i større grad har vorte sendt ut i forkant av møta i 2012 enn i 2011.

SFFK opplever at SVVSF alltid leverer det dei har lova til møta og til riktig tid. I møta går ein alltid gjennom ei restanselista. Her står oppgåver og saker som både SVVSF og SFFK har ansvar for. Ofte er det spørsmål om finansiering og politisk behandling som heng på SFFK, medan SVVSF ofte har sakar om utgreiing, planlegging, anbod og framdrift på prosjekt. Det er fylkesdirektøren for samferdsel som leiar møta men dei er lite formelle og dialogprega. Møta har karakter av å vere arbeidsmøte der løysingar vert diskutert. Samstundes er det hierarki gjennom at det er SFFK som leiar møta og at SVVSF rapporterer til SFFK. Det er ikkje så stor skilnad på styringsmøta og kontaktmøta, men styringsmøta kommer etter tertialrapportering og styringsmøtet etter dette tar opp den politiske behandlinga av ymse saker.

Politiske møter

SVVSF møter i både samferdsleutvalet og på møte i fylkestinget. Det møter som regel to frå SVVSF i møta i samferdsleutvalet. Regionvegsjefen møter nokre gonger i fylkestinget. Vanlegvis er det administrasjonen i SFFK som lagar saksutgreiinga, medan SVVSF lager faglege grunnlagsdokument, til dømes underlag som SFFK nyttar i si saksførebuing til budsjettet. SVVSF praktiserer fullført saksbehandling til samferdsleutvalet når det gjeld reine vegsakar, til dømes om klassifisering. Det vert drøfta i dei administrative møta kva for type bidrag SFFK vil ha frå SVVSF i kvar sak.

Det er ordna slik at all kontakt mellom politikarane går gjennom fylkesadministrasjonen. Leiaren i hovudutvalet samlar saman spørsmål og sender dei med e-post nokre dagar før møtet, deretter diskuterer leiaren i samferdsleavdelinga og SVVSF kven som skal svare på spørsmåla. I riksvegsaker er det alltid SVVSF som svarar. Det kan og kome spørsmål til SVVSF direkte i møtet, men då er ikkje alltid kvaliteten på svara like god.

SVVSF er og sekretariat for fylkestrafikktryggleiksutvalet, som er eit underutval under samferdsleutvalet. Det er ein del av sams vegadministrasjon.

Politikarane er godt nøgde med SVVSF når de gjeld informasjon og service. Dialogen mellom politikarane og SVVSF går som nemnt gjennom fylkesdirektør, men er det tema som allereie er tatt opp kan leiar i samferdsleutvalet ta direkte kontakt med SVVSF.

Rapportering, fråvik og avvik

I Sogn og Fjordane er det ei ordning med ei restanseliste som viser gjenstående oppgåver både hos SVVSF og SFFK. Denne lista vert gått gjennom og ajourført i kvart møte. Her vert sakane kvittert ut etter kvart. Før var det mykje tettare oppfølging for riksvegar enn for fylkesvegar. Når det gjeld riksvegar har regionvegsjefen resultatavtale med vegdirektoratet, mens avdelingsleiaren for SVV Sogn og Fjordane har resultatavtale med regionvegsjefen. Det var ei meir stringent styring for riksvegar enn for fylkesvegar før reforma, men no har styringa vorte like stringent for fylkesvegar. Det er mykje tettare dialog mellom SVVSF og SFFK enn mellom SVVSF og Vegdirektoratet. SVVSF opplever at SFFK følgjer opp fylkesvegbudsjettet på ein enkel og smidig måte og at det er lett å få avklaringar eller mindre endringar. Når det gjeld driftssaker kan ein i mange høve få saken avklart på timen. SVVSF opplever at dette er meir omstendelig i forhold til riksvegar, der sakene skal innom mange og det tar ofte lang tid.

Det har ikkje vore meirarbeid hos SVV Sogn og Fjordane knytt til endringa med at fylkeskommunen krev økonomisk rapportering etter regnskapsprinsippet (kva som er påløpt), medan Vegdirektoratet vil ha rapportering etter kontantprinsippet (kva som er betalt). Økonomisystemet hos SVVSF handterer dette fullt ut og det vert gjort frå SVV sin rekneskapsavdeling i Vadsø. Den månadlege økonomirapporteringa skjer frå Vadsø. SVV vegavdeling Sogn og Fjordane utformar tertialrapportane, diskuterer dei med styrings- og strategistab på regionvegkontoret og så vert dei sendt formelt over til SFFK frå regionvegsjefen.

Både SVVSF og SFFK melder at fylkeskommunen heller er meir opptatt av kontroll og rapportering i 2012 enn kva dei har vore tidlegare år. SFFK fortel at politikarane også er meir opptekne av rapportering. Sams vegadministrasjon vert revidert av Deloitte.

Det er skilje på avvik og fråvik. Fråvik er løyve til å fråvike normalar og retningslinjer, medan avvik vert rapportert etter det har skjedd. Det er relativt mange fråvik, noko som skyldast eit strengt regelverk. Det hender difor ofte at SVVSF spør SFFK om fråvik frå vegnormalane (eks sikt i kurvar, horisontalradius, ljøskrav, etc). Det er fylkesutvalet som er fråviksmyndigheit (etter § 13 i veglova). Avvik når det gjeld prosjektkostnad, framdrift og sluttdato vert rapportert med ein gong og også tatt med i tertialrapportane. Det har vore få avvik etter reforma vart innført.

Faglege samarbeid

Det er mykje samarbeid mellom SFFK og SVVSF, i særleg grad på leiarnivå og i kontaktmøta, styringsmøta og i prosjektmøta. Kontakt mellom SFFK og fagfolk hos SVVSF går ofte via leiarnivået. Avdelingsleiaren hos SVV i Sogn og Fjordane har kontakt med SFFK kva dag enten i møte, per telefon eller e-post. Ut over dette er det ikkje så mykje direkte og konkret fagleg samarbeid mellom SFFK og SVVSF. Arbeidsoppgåvene er delt mellom dei to instansane men dei heng også saman med kvarandre.

Både SVVSF og SFFK melder hausten 2012 at det i stor grad er samarbeid under leiingsnivå. Det gjeld på konkrete prosjekt, arealplanlegging, fylkesplan, rassikring og økonomi. Det er mykje direkte kontakt mellom saksbehandlere og det går ikkje lenger via lineleiinga. Begge meiner at etatane har vorte meir integrerte. SVVSF bidrar likevel ikkje i saker som ikkje direkte har med samferdsle å gjere.

Etableringa av ei eiga veggruppe på samferdsleavdelinga i SFFK fører med seg mindre arbeidsbyrde for SVVSF. Til dømes gjeld dette fylkesvegplanlegging, prosjektoppfylging og gjennomføring av alle eigarstyringsmøte på store prosjekt. SFFK har til dømes regien for fylkesvegplanprosessen og utarbeider eit handlingsprogram i den samanheng. SVVSF leverer mykje av grunnlaget for fylkesvegplanen. Kapasiteten hos SFFK bidrar til at SVVSF ikkje må bruke så mykje tid på desse oppgåvene og SVVSF reduserer tilsvarande på prosjektoppfylging der SFFK er inne med eigarstyring. Det er såleis ikkje dobbeltarbeid. Samarbeidet baserar seg på ei fordeling av ansvar for oppgåver som heng saman og som framdriftsmessig er avhengig av kvarandre. Det gjeld mellom anna når administrasjonen i SFFK ordnar med raske politiske avgjersle knytt til omdisponering av midlar.

Det har vore liten grad av fagleg usemje mellom SVV Sogn og Fjordane og SFFK. Nokre saker er vanskelege og då pleier SVVSF å gjere oppmerksom på det. Det gjeld til dømes kva for ambisjonsnivå ein skal ha for sikkerheit når det gjeld rassikring. Det har ikkje vore fagleg usemje når det gjeld kva standard ein skal leggje seg på.

Ein grunn til at samarbeidet mellom SVVSF og SFFK går så godt i Sogn og Fjordane er at SFFK kjenner til kvalitetssystemet i SVVSF og at SVVSF kjenner godt til dei fylkeskommunale plandokumenta. Dei fleste av dei tilsette i SVVSF må tene to herrar (SFFK og staten v/ Samferdsledepartementet), men dette opplevast ikkje som noko problem. Koplinga av oppgåver og prosjekt (frå fylkesveg og riksveg) fører til at det vert større samanheng i dei faglege oppgåvene.

Konsekvensar av regional folkevalt styring

SVVSF melder at overføring av vegansvar for fylkesvegane til SFFK har ført til raskare avgjersle, at dei er betre fundert ut frå kjennskap til vegbrukarane/ trafikantane og at fylkespolitikarane har vore aktive i å formidle synspunkt og krav frå innbyggjarane til administrasjonen.

Administrasjonen i SFFK melder at dei ikkje styrer SVVSF, men bruker tenestene frå SVVSF. Dei opplever at alle i SVVSF står til disposisjon og at SFFK ikkje ver nedprioritert.

Både SVVSF og SFFK meiner at forvaltingsreforma har ført til meir byråkrati. SVVSF grunnjev dette med at administrasjonen på riksvegsida ikkje har blitt redusert tilsvarande som administrasjonen på fylkesvegsida har auka. Både SVVSF og SFFK peikar på at det ikkje er dobbel saksbehandling. SFFK melder at det vert nytta mykje tid og ressursar på kontroll. Kontrollutvalet er og opptatt av samferdsle. Det heng saman med at samferdsel no utgjer ein stor del av fylkeskommunens budsjett. SVVSF meiner at det er ein del rapportering med omsyn til fylkesvegar til Vegdirektoratet og stiller spørsmål ved om det er naudsynt. Dei nemner og at både riksrevisjonen og fylkesrevisjonen reviderer fylkesvegar. Det er stor interesse på statleg nivå om korleis forvaltingsreforma fungerer og i den samanheng er det eit omfattande evaluerings- og oppfølgingsarbeid frå SVVSF si side.

Det er semje mellom SVVSF og SFFK om at forvaltingsreforma har ført til meir demokrati. Det er fleire vegsaker enn før til politisk behandling og politikarane både i samferdsleutvalet og i fylkestinget er sær engasjert. Ei anna endring er at avgjerslene skjer nærare brukarane no enn då det var Samferdselsdepartementet og Vegdirekto-

ratet som tok avgjerslene. No vert og mindre prioriteringar diskutert. SVVSF oppfattar dette som positivt.

Kontraktar

Det er SVVSF som utformar anbodsgrunnlag og kontraktar. Desse vert diskutert mellom anna på eigarstyringsmøte. Framlegg til driftskontraktar vert lagt fram for Hovudutval for samferdsle som drøftar innhald i kontraktane og kva for standardnivå ein skal legge seg på. Når det gjeld ferjekontraktar har politikarane gått nøye inn og bestemt opningstider, universell utforming, frekvens etc.. Administrasjonen i SFFK er i liten grad involvert i arbeidet med utforming av anbodsgrunnlag og utforming av kontraktar, men det er eit ynskje (jf restanselista) om at SFFK skal vere meir med i diskusjon av ferjekontraktar. Det er sett i gang eit arbeid med utforming av ny mal for ferjekontraktar som førebuing til neste anbod. Her deltar SFFK og SVVSF.

10.3 Konklusjonar

Forvaltingsreforma og praktiseringa av denne vert oppfatta som særers vellukka av både SFFK og av SVV i Sogn og Fjordane. Ein omfattande rammeavtale og årlege leveranseavtalar ligg til grunn for samarbeidet og dei vert følgt til punkt og prikke. Saman med politiske vedtak utgjer desse bestillingane til SVVSF. SVVSF følgjer opp avtalane og leverer i tråd med til desse. Det er stor grad av tillit mellom desse instansane.

SFFK opplever at dei har fått makt og myndigheit på fylkesvegfeltet og dei er nøgde med den nye situasjonen. SFFK nyttar sams vegadministrasjon i stort omfang og er godt nøgde med servicenivå og leveransane. SFFK opplever at dei økonomiske overføringane er for små og bidrar til at vedlikehaldet ikkje strekk til meir enn å stanse forfallet på fylkesvegane.

Samarbeidet mellom SFFK og SVVSF karakteriserast som godt og produktivt. Møta er uformelle, prega av dialog, men samstundes er det klart at det er SFFK som leiar møta. Samhandlinga er basert på ei klar fordeling av oppgåver mellom SFFK og SVVSF og utan dobbeltarbeid. Opprettinga av ei eiga samferdsleavdeling med ei eiga veggruppe i SFFK i samband med reforma og tilsetting av fagfolk innan prosjektstyring, økonomi og planlegging gjer at SFFK kan fylle rolla som vegeigar og bidra til ei effektiv forvaltning og drift av fylkesvegnettet.

11 Omtale av forvaltingsreforma i Rogaland

Forvaltningsreforma trådte i kraft 1. januar 2010. På vegsektoren er det på nasjonalt nivå overført ansvar for om lag 17 000 km riksveg frå staten til fylkeskommunane. Fylkeskommunane har nå ansvaret for planlegging, bygging, forvaltning, drift og vedlikehald av eit fylkesvegnett som nå er på 44 000 km. Statens vegvesen har framleis sektoransvar i stat og fylke, dei er vegmyndigheit for riksvegane og vegadministrasjon for fylkesvegane. Vegadministrasjonen er såleis framleis felles. Regionvegsjefen høyrer til under Vegdirektoratet i riksvegsaker og under fylkeskommunen i fylkesvegsaker.

Dette notatet dreier seg om korleis forvaltningsreforma på vegsektoren har utvikla seg i Rogaland. Formelt sett er det slik at politisk makt og myndigheit for fylkesvegane er overført til fylkeskommunen. I notatet går vi gjennom (i) korleis denne overføringa av makt og myndigheit i praksis har utvikla seg og (ii) kva som karakteriserer samhandlinga mellom Rogaland fylkeskommune (RFK) og fylkesvegkontoret.

Notatet byggjer på to rundar med datainnsamling. I første runde vart det gjennomført tre gruppeintervju med (1) to politikarar i samferdselsutvalet, (2) to tilsette i samferdsleseksjonen i fylkeskommunen og (3) tre frå fylkesavdelinga til Statens vegvesen. I tillegg vart det tatt ein gjennomgang av rammeavtale med vedlegg om oppgåvefordeling og delegasjonsreglement og vidare leveranseavtalen for 2011. Andre runde med datainnsamling bestod av kortare telefonintervju med ein representant frå fylkeskommunen og ein person i fylkesvegkontoret. Dette skjedde hausten 2012.

Før forvaltningsreforma var det om lag 1 850 km fylkesveg og 1 200 km riksveg i Rogaland. Med reforma fekk RFK overført ansvar for 670 kilometer veg som tidlegare var riksveg, samt 4 riksvegferjesamband. Nesten 85 prosent av veglengda i Rogaland er no fylkesvegar. RFK har eit investeringsbudsjett på om lag 1,3 milliardar kroner (inkludert om lag 1 milliard i bompengar) og eit driftsbudsjett på 385 millionar kroner. Statens vegvesen (SVV) har framleis ansvar for E39, E 134, Rv 13, Rv 44 til Egersund, samt Rv 509 til Sola og Risavika og Rv 47 til Haugesund Lufthamn Karmøy. I samferdslesamheng har Rogaland mange og samansette utfordringar. Utfordringane er særleg knytt til korleis den store trafikkveksten i byområda på Nord-Jæren og på Haugalandet skal handterast, og til gjennomføring av fleire fjordkryssingsprosjekt.

RFK har ein samferdselsseksjon med om lag 15 årsverk. RFK har auka bemanninga etter reforma med om lag fire årsverk. I tillegg er Rogaland Kollektivtrafikk FKF fylkeskommunen sitt utøvande organ for kollektivtrafikk. RFK har formannskapsmodell, og samferdslefeltet er politisk styrt gjennom eit eige samferdsleutval.

SVV avdeling Rogaland har om lag 125 tilsette. I tillegg kjem ressursavdelinga med om lag 200 tilsette. Fylkesvegkontoret har auka bemanninga sidan 2008/09 grunna auka investeringar og fleire prosjekt. Nasjonalt har SVV dobla omsetnaden frå 2006 – 2011. SVV i Rogaland har ikkje endra på sin kompetanseprofil etter reforma. Dei fleste tilsette er lokalisert i Stavanger (fem minutt gangavstand frå samferdsleseksjonen i RFK), men det er også om lag 30 tilsette i Haugesund.

Formelle avtaler og rammer

RFK har ein rammeavtale med fylkesvegkontoret. Denne avtalen fastset rammeføresetnader og retningslinjer for samarbeidet mellom partane vedrørende planlegging, gjennomføring av investeringsprosjekt, forvaltning, drift og vedlikehald av fylkesvegar, ferjedrift og informasjon. Som vedlegg til rammeavtalen er det eit delegasjonsreglement som gir visse fullmakter til fylkesvegkontoret, samt ein detaljert oversikt over oppgåve og ansvarsfordeling mellom RFK og fylkesvegkontoret. Det er i tillegg årlege leveranseavtar, tertialvis rapportering knytt til desse, fortløpande arbeidsmøter og periodiske oppfølgingsmøter.

Rammeavtalen har det siste året blitt oppdatert. Oppdateringane er for små til å karakteriserast som endringar, men nokre justeringar er gjort og avtalen framstår no som meir korrekt.

Fordeling av oppgåver på samferdslefeltet

Fylkeskontoret har fått ansvar for å gjennomføre investeringsprosjekt innanfor vedtatte rammer. Det gjeld både planlegging, innkjøp og byggherrefunksjon. Det same gjeld for drift og vedlikehald. Dette er ein stor del av oppgåveporteføljen til fylkesvegkontoret. Dei har òg fått ansvar for planoppgåver som ennå ikkje er komne på investeringsbudsjettet. Disse prosessane gjennomfører dei fullt og heilt sjølve. Fylkesvegkontoret vert i stor grad nytta til prosjektadministrasjon, innkjøp og til å løyse forvaltningsoppgåver for RFK. Etter reforma tar RFK hand om dei oppgåvene som før låg hos staben til vegsjefen. Det gjeld strategisk styring, økonomi og overordna planlegging. Ein annan måte å sjå det på er at RFK har overtatt det ansvaret for fylkesvegane som Stortinget hadde før, medan fylkesvegkontoret gjennomfører i stor grad dei same oppgåvene. Fylkesvegkontoret oppfattar at mykje er som før når det gjelder oppgåver. Dei er opptatt av at dei skal vere en fagetat med god kompetanse som kan yte service både til RFK og staten på samferdslefeltet.

11.1 Er politisk makt og myndigheit på samferdslefeltet overført til Rogaland fylkeskommune?

Som nemnd ovanfor er politisk makt og myndigheit for fylkesvegane formelt sett overført til fylkeskommunane. Ei *reell* overføring til fylkeskommunen føreset at nasjonale myndigheiter ikkje styrer gjennom føringar, standardar eller på andre måtar bind opp regionale prioriteringar. Det føreset òg at fylkeskommunen får tilgang til tilstrekkelege økonomiske og administrative ressursar.

Dei politikarane vi intervjuar meiner at politisk makt og myndigheit på samferdslefeltet reelt sett var overført til fylkeskommunen. Samla sett har politikarane inntrykk av at forvaltningsreforma vert innfridd på samferdslefeltet. Politikarane er nøgde med å ha fått meir ansvar og myndigheit. Det har gjort at samferdselsutvalet og det å vere leiar i dette utvalet er meir interessant politisk sett.

Dei vi intervjuar frå administrasjonen i RFK hadde, som det går fram av gjennomgangen under, eit noko meir nyansert syn på spørsmålet om makt og myndigheit reelt sett var overført til RFK. Likevel var dei samde med politikarane om at det var RFK som no hadde makt og myndigheit over fylkesvegnettet.

Representantane frå fylkesvegkontoret oppfatta at det var RFK som hadde makt og myndigheit over fylkesvegane og at fylkesvegkontoret var ein kompetanseorganisasjon som leverte tenester til RFK.

Under vil vi gå gjennom fleire sider ved den nye praksisen som har utvikla seg etter at forvaltningsreforma vart vedtatt. Dette gjeld mellom anna korleis prioriteringane på vegsektoren skjer, om staten aukar si styring gjennom standardar, om sams vegadministrasjon gjennomfører dei prosjekta RFK vedtar og om fylkesvegkontoret sin praksis når det gjeld motsegn til kommunane sine planar. Til slutt kjem vi inn på økonomisk og administrative ressursar.

Er det i RFK prioriteringane på samferdslefeltet reelt skjer?

Prioriteringane mellom ulike investeringsprosjekt og mellom kollektivtrafikk og investeringar skjer i dei ordinære planprosessane (fylkesplan for samferdsel og regionale transportplanar). Der vert òg kommunane høyrde. Prioriteringane mellom samferdsle og andre sektorar skjer i budsjettprosessane i fylkeskommunen. Her er det fylkestinget som bestemmer. Samferdsleutvalet tilrår innanfor si ramme, og det er sjeldan at denne vert endra. Det er såleis i fylkeskommunen prioriteringane vert tatt. Politikarane opplevde òg at fylkesvegkontoret held seg til dei vedtatte prioriteringane. Politikarane meinte at den største endringa i høve til situasjonen før reforma er volumet på dei ressursane RFK rår over. Representantar frå fylkesvegkontoret gav uttrykk for at dei var vane med å etterleve politiske vedtak i RFK og at dei ikkje opplevde situasjonen etter reforma som mykje endra. Dei rettar seg etter vedtaka som blir gjort, også dei som dei ikkje er samde i. Like fullt kom det i første intervjurunde opp døme på at sams vegadministrasjon dreiv med eiga planlegging som ikkje var heilt i tråd med dei prioriteringane som RFK hadde vedtatt.

Når vi eit drygt år seinare spør kom kven som har regien på overordna og strategisk planlegging, svarer både fylkeskommunen og fylkesvegkontoret at det er fylkeskommunen. På eit liknande spørsmål om styring og kontroll på framdrift i investerings- og vedlikehaldsprosjekt svarer begge at det er det fylkesvegkontoret som har. Dei to etatane har med andre ord same oppfatning av kven som styrer. Samstundes blir det påpeika at fylkesvegkontoret si styring kjem først etter at fylkeskommunen har løyvd pengane, og mykje blir gjort i nært samarbeid mellom dei to. Dette viser seg i svaret på eit tredje spørsmål, som handlar om kven som har styring og kontroll på økonomien i investerings- og vedlikehaldsprosjekt. Der er det delte meininger; den eine meiner det er fylkesvegkontoret og den andre at det er begge to. Det siste svaret blir utdjupa med at fylkeskommunen styrer medan fylkesvegkontoret må følgje opp.

Underminerer staten maktoverføringa gjennom fleire statlege standardar?

Det var ikkje innført nye standardar per juni 2011, men det fanst eit framlegg om innføring av statlege normer og minstestandardar på vegnettet. Sidan har nokre mindre endringar blitt gjort. Til dømes har Handbok 117 blitt revidert. Revisjonen blir sagt å vere ein «levande revisjon», noko som betyr at endringane er små men likevel sikrar eit oppdatert dokument. Nye standardar kan minske RFK sine moglegheiter til å prioritere som dei vil på samferdslefeltet.

Politikarane meiner at fylkesvegkontoret er meir opptatt av standardar på fylkesveg-nettet no enn då dei eigde vegane sjølve, og synest det er rart. Administrasjonen i RFK hevda at om forslaget om minimumsstandard på investering og vedlikehald vert innført, ville RFK si myndigheit verta hemma. Til dømes ville oppfølging av krava i vedlikehaldshandboka innebere at RFK måtte bruke meir pengar på vedlikehald og mykje meir av budsjettet ville vere bunde opp.

Fylkesvegkontoret peikar på at dei eksisterande normalane og standardane (til dømes for vegklassar) ikkje er deira interne retningsliner, men lover og forskrifter ein må halde seg til. Fleire av desse er òg EU-lover. Fylkesvegkontoret såg det som problematisk når fylkeskommunen gjer vedtak som går på tvers av vegnormalar, slik dei gjorde då dei vedtok ein eigen praksis for innløyasing av hus i samband med reguleringsplanar. Slikt kan føre til skilnader mellom ulike fylke og mellom riksvegar og fylkesvegar. I løpet av det siste året er dette endra, og fylkeskommunen har vedtatt same praksis som staten.

Vert "bestillingane" frå RFK følgd opp av sams vegadministrasjon?

Sjølv om den formelle makta til å planlegge og bygge fylkesvegar er overført til RFK, er det først når det vedtatte fylkesvegbudsjettet vert gjennomført at fylkespolitikarane si makt materialiserer seg. I Rogaland kan ein diskutere kor vidt avvik mellom det vedtatte budsjettet og det som vert gjennomført hemmar ei reell overføring politisk makt og myndigheit til RFK.

Administrasjonen i RFK lagar framlegg til handlingsprogram for fylkesvegane, politikarane vedtar det og SVV arbeider ut frå dette. Fylkesvegkontoret stiller ikkje spørsmål ved kven som skal ta avgjerslene. Administrasjonen i RFK oppfattar at fylkesvegkontoret følgjer dei bestillingane dei har fått frå RFK.

I første intervju med administrasjonen i RFK var både avvik og avviksrapportering frå fylkesvegkontoret eit tema. Det handla om tidsmessige og økonomiske avvik for investeringsprosjekt, som i første kvartal 2011 var mangelfull. I andre kvartal mangla framleis mykje; bakgrunn, varigheita og konsekvensen av avviket. Dette vart oppfatta som eit reelt og alvorleg problem og politikarane gav administrasjonen krass kritikk for dette tilhøve. Avviket var på om lag 20 prosent både for økonomi og tid. Det var enkelte prosjekt som slo ut. Prognosen for 2011 for mindreforbruk var på 240 millionar kroner. Når avviket ikkje var klarlagt før langt etter sommaren, rakk ikkje RFK å omprioritere ressursar eller gjere andre tiltak i inneverande budsjettår. Fleire år med stort mindreforbruk innan samferdslesektoren gjer det vanskelegare å slåss for meir pengar til sektoren.

I andre intervjurunde var tonen ein annan. Avvika var mindre. På spørsmål om bestillingar frå fylkeskommunen blir følgd opp, svarer fylkeskommunen at fylkesvegkontoret nesten alltid følgjer opp. Sjølv er fylkesvegkontoret opptatt av at dei har mindre underforbruk no enn før.

I 2011 var fylkeskommunen misnøgde med avviksrapporteringa. Ifølgje leveranseavtalen skal RFK ha fortløpande beskjed om avvik og ikkje berre kvar månad eller tertial. Rapporteringa skal vere som for riksvegar, noko som etter fylkeskommunen si oppfatning inneber å følgje standardkrav til rapportering. Fylkeskommunen hadde venta at SVV var vane med ein slik måte å rapportere på. Dei var difor overraska over

at det tok lang tid før dei fekk tilsvarende rapportering, og oppfatta det som ei "litt omtrentleg haldning" frå fylkesvegkontoret si side. Ikkje så å forstå at det vart oppfatta som ei trenering, tolkinga var heller at det var ei haldning om at avvik ikkje er så farleg. Også i andre situasjonar vart fylkesvegkontoret oppfatta å ikkje ta ting alvorleg. I tillegg meinte fylkeskommunen at fylkesvegkontoret gav staten førsteprioritet.

Fylkesvegkontoret meiner ikkje sjølv at dei prioriterte - eller prioriterer- riksvegar framfor fylkesvegar. Dei understrekar at dei prioriterer i tråd med det som er vedtatt i dei overordna planane. Dei opplevde RFK som ein særskilt aktiv vegeigar som følgjer opp prosjekta tett, mykje tettare enn Vegdirektoratet gjorde før. Etter deira meining er RFK ivrige etter å få brukt opp midlane som ligg i budsjettet, og snare til å snu seg og til å omprioritere. Som oftast er det fylkesvegkontoret som foreslår omdisponeringar. Dei hevdar i tillegg at RFK er mykje raskare enn staten til å fatte avgjersler. Skulle Vegdirektoratet tatt avgjerslene, ville dette vanlegvis skje i samband med ei tertialrapportering. No blir avgjersla i dei fleste høve tatt rett etter møte i samferdsleutvalet.

I siste intervjurunde ser fylkeskommunen langt på veg ut til å ha endra oppfatning av fylkesvegkontoret. Framleis er det avvik, både frå framdrift og budsjett, men avvika er mindre enn før og det er forståing for at dei oppstår. Avvika er skeivt fordelte i den forstand at nokre prosjekt går godt medan andre blir forseinka. Avvika er i tillegg godt forklarte. Dels kan forklaringa liggje i heilt uføresette forhold, dels i forhold ute i kommunane. Noko kan også tilskrivast generell kostnadsvekst. At underforbruket er blitt mindre, handlar ifølgje fylkeskommunen om tettare rapportering, og som konsekvens av det, meir justeringar undervegs.

Fylkeskommunen har ikkje blitt mindre opptatt av rapportering og kontroll med tida. Det er like viktig som før, men det har blitt mindre fokus på det i løpet av det siste året. Tidlegare var fylkeskommunen meir opptatt av korleis rapporteringa skulle føregå, kva ho skulle omfatte og at ho skulle bli betre. I dag er rapporteringa god og riktig, og fylkeskommunen har større tillit til at ho er som ho skal vere.

Praksis når det gjeld motsegn til kommunane sine planar

Både RFK og fylkesvegkontoret kan reise motsegn til kommunale planar. Dette er ein viktig del av myndigheita til det regionale nivået. Ved hjelp av motsegn kan ein sikre at kommunale planar er i samsvar med fylkeskommunale og statlege planar og retningslinjer. Med overføring av fleire vegar til RFK har dei formelle moglegheitene til å reise motsegn til kommunale planar som vegeigar minka for fylkesvegkontoret. Samstundes gir sektoransvaret for trafikktryggleik, kollektivtrafikk og universell utforming fylkesvegkontoret ein sjølvstendig basis for å reise motsegn.

I vedlegget til rammeavtalen heiter det mellom anna at fylkesutvalet avgjer om det skal fremjast motsegn i saker med prinsipielt innhald eller saker der det må utøvast skjønn. Fylkesvegkontoret har fått delegert fullmakt til å varsle/vurdere motsegn og fremje motsegn i spesifiserte saker. RFK skal haldast orientert.

I dei første intervjuane kom det fram at administrasjonen i RFK meinte at fylkesvegkontoret sin motsegnspraksis fungerer greitt i dei fleste saker, men at det etter kvart òg var mange tilfelle (kvar veke eller kvar fjortande dag) der fylkesvegkontoret varsla motsegn utan å ha drøfta dette med RFK på førehand. RFK

meinte at dette vitna om dårleg "musikalitet" hos fylkesvegkontoret og det medførte ekstra arbeid for RFK. Det kunne òg vere fagleg usemje mellom fylkesvegkontoret og RFK om kva praksis det skulle vere på dette feltet, til dømes om rekkefølgjekrav. I tillegg nemnde politikarane døme på at fylkesvegkontoret hadde reist motsegn til kommunane sine planar, noko politikarane meinte fylkesvegkontoret ikkje har myndigheit til etter reforma.

Representantar frå fylkesvegkontoret gav uttrykk for at praksis når det gjeld motsegn til kommunale planar framleis "måtte gå seg noko til" før dei fann ut korleis det skulle gjerast. Dette omfatta til dømes når ein skal reise motsegn på vegne av fylkeskommunen, og når ein skal reise motsegn med grunnlag i det sektoransvaret fylkesvegkontoret har innan trafikktryggleik.

I dei oppfølgjande intervjuja kom det fram at praksisen har endra seg. Både fylkeskommunen og fylkesvegkontoret opplever at endringa er til det betre. Rammeavtalen blir i større grad etterlevd, og det er tettare kontakt mellom dei to partane. Dette må ikkje forståast slik at fylkesvegkontoret lar vere å kome med motsegn, men det blir avklart med fylkeskommunen på førehand. Fylkesvegkontoret fortel at dei ikkje legg inn motsegn utan å varsle administrasjonen i fylkeskommunen først.

I nokre samanhengar opplever administrasjonen i RFK at fylkesvegkontoret meiner at dei har den beste kompetansen. RFK gir uttrykk for at ordninga med at fylkesvegkontoret kan kome med motsegn på bakgrunn av sitt sektoransvar fortonar som merkeleg. Først seier ein at fylkeskommunane har ansvar, så gir ein andre moglegheit for motsegn. Fylkesvegkontoret på si side oppfattar at dei er gitt eit fagansvar når det gjeld trafikktryggleik, universell utforming og tilrettelegging for kollektivtrafikk, noko som gir dei rett og plikt til å reise motsegn også når det gjeld fylkesvegar. Rolla vert oppfatta som lik den som fylkesmannen har på andre område.

Gjennomgangen over tyder på at dette er eit område der fylkesvegkontoret sin motsegnspraksis i nokre tilfelle svekkar RFK si myndigheit som vegeigar.

Kven opptrer mot omverda som vegeigar for fylkesvegane?

Ein del av det å ha politisk makt og myndigheit over fylkesvegane er å framstå som vegeigar både ovanfor publikum generelt og ovanfor andre offentlege og private instansar. Her tyder erfaringane på at det er RFK som no vert profilert som vegeigar.

Fylkesvegkontoret opplever at relasjonen til kommunane er endra. Før hadde fylkesvegkontoret eigne møter med kommunane. No er det felles møter saman med RFK. Fylkesvegkontoret oppfattar at RFK er særskild aktive ovanfor kommunane og trur ikkje at det er mykje tvil om kven som er vegeigar for fylkesvegane. Dei oppfattar at kontakten med kommunepolitikarar og fylke skjer raskare enn då fylkesvegkontoret var vegeigar. Det vert fleire debattar sidan det er så mykje kontakt og fylkesordføraren får mange førespurnader.

Politikarane meinte at fylkesvegkontoret i liten grad opptrer som vegeigar for fylkesvegane. Samstundes er det noko som framleis heng igjen. Eit døme er ein diskusjon om bruk av logo på skilting i samband med vegbygging, ein diskusjon som

ikkje berre handlar namnet på eit skilt, men om kven som skal få profilera seg som vegeigar.

Streck dei økonomiske ressursane til?

Reell overføring av makt og myndigheit til RFK heng mellom anna saman med kor vidt det vert overført tilstrekkeleg økonomiske ressursar og at det ikkje er statlege føringar for korleis desse ressursane skal nyttast.

Politikarane meinte at regjeringa hadde følgd opp sine lovnader om økonomiske overføringar. Dei opplevde ikkje at øyremerking av midlar til rassikring la bindingar på fylkeskommunen sine prioriteringar. Dei var i mindre grad nøgde med øyremerking av "belønningsmidlane". Fylkesvegkontoret opplever at RFK prioriterer samferdsle og ikkje som frykta, hadde nytta rammeoverføringane til andre tiltak.

Administrasjonen i RFK var samde i at dei økonomiske overføringane var i tråd med det som var lova. Samstundes peika dei på at vidareføringa av vedlikehaldskontraktane og ferjekontraktane svekkar dei reelle moglegheitene til å prioritere. På vedlikehaldskontraktane har det vore ein stor kostnadsvekst, heile 62 prosent, medan overføringane er på same nivå som i 2009. Skal ein unngå at vedlikehaldsetterslepet aukar, må RFK nytte ein større del av den økonomiske ramma til vedlikehald. Fylkesvegkontoret hadde vidare inngått rimelege ferjekontraktar der det var opna for bruk av eldre ferjemateriell. Anbudsgevinsten vart trekt inn og RFK oppfattar at dei sit igjen med "svarteper", medan staten ikkje aukar rammene slik at RFK korkje kan kjøpe inn meir rutetilbod eller oppgradere ferjemateriellet.

Gjennomgangen over tyder på at overføringa av økonomiske ressursar er i tråd med det som var lova i reforma, men at utviklinga i nokre av drifts- og vedlikehaldskontraktane framover vil krevje meir økonomiske ressursar enn det som ligg inne i rammeoverføringane.

Reforma har ikkje påverka arbeidet med kontraktar. Kontraktane er av same type og periode som før, og har same geografiske omfang. Derimot er dei større, målt i kroner og innhald, og bruken av sanksjonar er vesentleg skjerpa. Det siste gjeld først og fremst drift og ferje. Det må leggjast til at det for byggjekontraktar er vanskeleg å seie om det har skjedd endringar, ettersom det alltid har vore store variasjonar mellom dei.

Har RFK fått auka administrativ kapasitet på samferdslefeltet?

Reell overføring av makt og myndigheit til RFK heng mellom anna saman med at RFK byggjer opp eigen administrativ kapasitet og med at RFK får nytta dei administrative ressursane i sams vegadministrasjon.

RFK har samla om lag 15 årsverk i samferdselsseksjonen. Fire av desse er tilsett etter forvaltningsreforma. Dei fire dekkjer mellom anna økonomi- og bestillingsoppfølging, strategisk langtidsplanlegging og gang-/sykkelveg. RFK meiner at kapasitetsoppbygginga er nøktern sett i høve til det store vegnett dei no har ansvaret for. Oppbygginga kom relativt kort tid etter at reforma trådde i kraft, og i løpet av 2012 er den administrative kapasiteten og kompetansen berre i lita grad blitt større.

RFK synest ikkje at dei får brukt dei samla faglege ressursane i fylkesvegadministrasjonen på ein god nok måte. Dette skuldast at fylkesvegkontoret får ansvar

gjennom ei bestilling frå RFK utan at ordninga med formelle bestillingar og levering gir god nok fleksibilitet. RFK trur ikkje ein får til ein betre utnytting av ressursane i sams vegadministrasjon så lenge dei to partane ikkje er lokalisert saman eller styrt felles. Det er mykje mindre samarbeid med dei som er lokalisert på kontoret i Haugesund enn dei som sit i Stavanger.

Fylkesvegkontoret har ikkje hatt noko auke på den administrative sida, men har auka bemanninga som sikrar gjennomføring.

11.2 Korleis fungerer samhandlinga mellom Rogaland fylkeskommune og Statens vegvesen Rogaland?

Gjennomføringa av forvaltningsreforma i vegsektoren er basert på at fylkesvegkontoret fungerer som vegadministrasjon for RFK. Korleis samarbeidet mellom RFK og fylkesvegkontoret går (godt eller dårleg) vil ha innverknad både på resultatoppnåing, til dømes på plan- og prosjektgjennomføring, og på arbeidsmiljøet i etatane. Det er derfor av interesse å sjå nærare på samhandlinga mellom RFK og fylkesvegkontoret. Det dreiar seg mellom anna om korleis samarbeidet reint konkret er organisert, vidare om det er prega av hierarki med bestillingar, kontroll og rapportering eller om det er prega av likeverdige partar med dialog og forhandlingar. Andre spørsmål gjeld omfanget av samarbeidet.

Både administrasjonen i RFK og fylkesvegkontoret seier at det er et omfattande samarbeid som i det store og heile fungerer godt. Samstundes kjem det fram i intervjuet at reforma har endra på makttilhøve mellom RFK og fylkesvegkontoret, at rollane og er blitt endra og at RFK og fylkesvegkontoret ikkje har heilt samanfallande oppfatningar om korleis samarbeidet fungerer eller bør fungere. Dette gjeld mellom anna møteform og kor tett samarbeidet skal vere.

Politikarane har lite direkte kontakt med fylkesvegkontoret. Dei gir uttrykk for at dei, formelt sett, berre "kjenner" rådmannen og ikkje fylkesvegkontoret og sams vegadministrasjon. Representantar frå fylkesvegkontoret deltar på alle møter i samferdsleutvalet og i fylkestinget. I den samanheng er det uformelle samtalar mellom fylkesvegkontoret og politikarane, og politikarane spør ofte fylkesvegkontoret om råd. Politikarane oppfattar at relasjonen til administrasjonen er mest prega av hierarki med planar, retningsliner og rapportering og kontroll.

I intervjuet som vart gjennomførte i 2012 vart det stilt spørsmål om kjenneteikn ved forholdet mellom fylkeskommunen og fylkesvegkontoret. Dei to etatane er langt på veg samde, og meiner begge at forholdet i stor grad kan karakteriserast av både rapportering, dialog og samarbeid. Fylkesvegkontoret svarer at også avtalar og retningsliner karakteriserer forholdet i stor grad, medan fylkeskommunen meiner det gjeld i middels grad.

Møta

Det er to typar møte mellom RFK og fylkesvegkontoret. Begge møtetypane er nye etter reforma, og stort sett har form og innhald vore uendra. I *dialogmøte* deltar avdelingsdirektør med leiargruppe hos fylkesvegkontoret og fylkesrådmannen med

leiargruppe samt tilsette i informasjonsavdelingane og juristar. Her blir det overordna mønster for samarbeid og samhandling drøfta. Desse møta er ifølgje fylkesvegkontoret prega av dialog og fungerer godt. I 2012 kom det ein ny samferdslesjef, og i det høvet blir dialogmøta vurdert på nytt. Det kan vere aktuelt å kutte dei ut, eller å ha dei berre ved behov.

Kontaktmøte eller arbeidsmøte er den andre typen møte. Der møter 4 – 7 personar frå fylkesvegkontoret (stab og seksjonsleiarar) og 2 – 3 frå RFK. I disse møta, som blir haldne hos RFK, går ein gjennom investeringsprogram, drifts- og vedlikehaldsprogram, samt saker som skal til politisk behandling. RFK oppfattar at fylkesvegkontoret ikkje likar at ein nyttar omgrepet leverandør og leveranseavtalar og dei likar heller ikkje at det kallas rapporteringsmøte. Dei vil at det skal heite kontaktmøte. Dette kan tolkast som at fylkesvegkontoret ikkje er heilt nøgd med den nye rolla dei har i høve til RFK. Nokre gonger vil fylkesvegkontoret ha møta meir uformelt og at det skal vere arbeidsmøter, men så etterlyser dei referat. No er referat innført.

Samarbeidet mellom fylkesvegkontoret og fylkeskommunen skjer ikkje berre på leiarnivå, det er også mykje samarbeid blant saksbehandlarar. Særleg oppfattar fylkesvegkontoret det slik, og det er dei som har flest saksbehandlarar involvert.

Omfang, form og innhald i det faglege samarbeid

Administrasjonen i RFK fortel at dei har mykje kontakt med kollegaene i fylkesvegkontoret. Utanom dei regulære møta er det mest dagleg kontakt per telefon, e-post og elles i prosjekt og planleggingssamanheng av ymse slag. Det er mest kontakt og samarbeid med tilsette i fylkesvegkontoret på seksjonsleiarnivå og i mindre grad tilsette i "linja" hos fylkesvegkontoret.

RFK og fylkesvegkontoret møtes i arbeidsgrupper om lag annankvar dag. Det gjeld ferjesaker, planlegging av nye bompengepakkar, reguleringsplanar og møter med kommunar og konsulentar. Dette samarbeidet går bra, men RFK møter òg motførestillingar til for tett samarbeid. Om RFK skal gjennomføre ei planleggingsoppgåve (reguleringsplan / detaljplan) og ynskjer å få med ein tilsett frå fylkesvegkontoret med god kompetanse på eit felt, opplever ein at fylkesvegkontoret ikkje vil delta. RFK oppfattar at fylkesvegkontoret ynskjer å få ei bestilling og så gjennomføre oppgåva utan samarbeid med RFK. RFK opplever at dei inviterer kontinuerleg til samhandling, men at dei ikkje får det så godt til. RFK opplever såleis ikkje den store "bølga" for samhandling.

Representantar frå fylkesvegkontoret seier at dei ikkje opplever det å ha mykje med RFK å gjere som noko nytt. fylkesvegkontoret har alltid måtte gjere oppgåver for RFK. Det nye er at fylkesvegnettet er blitt mykje større. Samarbeidet med RFK er blitt meir omfattande og tettare. Fylkesvegkontoret gir uttrykk for at det er viktig med klare roller som bestillar og utførar. Fylkesvegkontoret er ei tenesteeining som har to herrar. Dette er ikkje noko nytt eller spesielt. Vegdirektøren har ein avtale med regionvegdirektøren om leveransar og regionvegdirektøren har ein avtale med avdelingsdirektøren. Det er det same som gjeld for tilhøve mellom fylkesvegkontoret og RFK.

Fylkesvegkontoret samarbeider òg med RFK som sjølvstendig fagetat. Dette gjeld mellom anna i samband med regionalplan Haugalandet og langsiktig plan for byutvikling på Nord-Jæren. Her er fylkesvegkontoret både med i sekretariatet og i ulike faglege grupper. Dette er eit samarbeid som har heimel i plan- og bygningsloven og det fungerer likt som før reforma.

RFK meiner at samferdsleseksjonen og fylkesvegkontoret kan sjåast på som ein fylkesvegadministrasjon som har i oppgåve å realisere fylkesvegbudsjettet og vedtak frå fylkesting og samferdselsutval. RFK opplever at nokre av dei som kjem frå SVV, opptrer som at det er to partar på møta. Fylkesvegkontoret si oppfatning om at det er viktig med klare roller som bestiller og utførar, støttar dette.

RFK meiner at ein er langt frå å ha ein felles kompetansepool mellom RFK og fylkesvegkontoret knytt til samferdsle. Fylkesvegkontoret oppfattar at RFK i særleg grad har kompetanse om kollektivtrafikk men at kompetansen i all hovudsak elles er hos fylkesvegkontoret.

I nokre faglege spørsmål er det usemje mellom RFK og fylkesvegkontoret. Etter ei drøfting vert det ofte slik at RFK tek avgjerla. RFK opplever at det ikkje alltid like greitt for fylkesvegkontoret. Fylkesvegkontoret oppfattar at dette er likt med slik det alltid har vore, og ser ikkje dette som noko problem. På spørsmål om det er utfordrande å styre fylkesvegkontoret, svarer fylkeskommunen at det er utfordrande fordi fylkesvegkontoret er ein stor organisasjon med tung fagkompetanse. Det gjer at dei kan vere vanskelege å påverke. På den andre sida er det ikkje nødvendigvis negativt, for det kan vera bra med fagleg begrunna motbør.

Fylkesvegkontoret bidrar også i saker som ikkje direkte har med samferdsle å gjere, for eksempel i arbeid med næringsutvikling. Men når det skjer er det alltid mot samferdslebiten.

11.3 Konklusjonar

Intervjua og dokumenta syner klart at den formelle myndigheita over fylkesvegane er overført til RFK. Det er i hovudsak to tilhøve som har svekka den reelle overføringa av myndigheit. Det eine gjeld avvik og fylkesvegkontoret si rapportering av avvika. Det andre gjeld fylkesvegkontoret sin praksis for motsegn til kommunale planar. Begge delar har imidlertid endra seg til det betre i løpet av det siste året, noko som tyder på at det dreia seg om startvanskar som etter kvart har gått over. Når det gjeld økonomiske ressursar er rammeoverføringane i tråd med det som var lova i reforma, men framover vil nokre av drifts- og vedlikehaldskontraktane kunne svekke moglegheita for å prioritere om ein ikkje får kompensert mellom anna for den store pristigninga. Når det gjeld dei administrative ressursane i sams vegadministrasjon meiner administrasjonen i RFK at ein ikkje får nytta desse godt nok.

Samla sett kan ein seie at RFK har fått makt over fylkesvegane, men denne makta vert noko svekka av avvik hos fylkesvegkontoret når det gjeld gjennomføring av bestillingar, og av at RFK ikkje får nytta dei administrative ressursane i sams vegetat godt nok.

Intervjua syner at det er eit omfattande samarbeid mellom RFK og fylkesvegkontoret som i det store og heile fungerer godt. Dei regulære møta har eit hierarkisk preg og samhandlinga bygger på rollane som bestillar (RFK) og utførar (fylkesvegkontoret).

RFK og fylkesvegkontoret har ulik forståing av samhandlinga mellom etatane. Fylkesvegkontoret gir uttrykk for at det er lite nytt samanlikna med situasjonen før reforma og at dei er nøgde med å ha ein aktiv eigar sjølv om dei ikkje har like stor fridom som før. Dei oppfattar at bestillar- og utførarmodellen er godt egna og mest ryddig for å regulere samarbeidet med RFK.

RFK oppfattar at samhandlinga med fylkesvegkontoret i det store og heile går bra, men òg at samarbeidet er prega av at det er to etatar og at samhandlinga ikkje er fleksibel og smidig nok. Det synast såleis å vere ulike oppfatningar mellom RFK og fylkesvegkontoret om kor tett samarbeidet skal vere.

Halvtanna år etter at forvaltningsreforma trådde i kraft, ser den langt på veg ut å vere realisert i tråd med intensjonane på vegsektoren i Rogaland. Rogaland fylkeskommune har formelt og reelt sett makt og myndigheit over fylkesvegane. Samarbeidet med fylkesvegkontoret er omfattande og til dels hierarkisk. Det er ulike syn mellom RFK og fylkesvegkontoret om korleis samhandlinga fungerer og bør organiserast. Fylkesvegkontoret synest det er positivt at dei politiske beslutningstakarane no er nærare. Bruker ein dette som målestokk, er det rimeleg å seie at reforma har ført til meir demokrati.

12 Omtale av forvaltningsreforma i Aust-Agder

Forvaltningsreforma trådte i kraft 1. januar 2010. På vegsektoren er det på nasjonalt nivå overført ansvar for om lag 17 000 km riksveg frå staten til fylkeskommunane. Fylkeskommunane har nå ansvaret for planlegging, bygging, forvaltning, drift og vedlikehald av eit fylkesvegnett som nå er på 44 000 km. Statens vegvesen har framleis sektoransvar i stat og fylke, dei er vegmyndigheit for riksvegane og vegadministrasjon for fylkesvegane. Vegadministrasjonen er såleis framleis felles. Regionvegsjefen høyrer til under Vegdirektoratet i riksvegsaker og under fylkeskommunen i fylkesvegsaker.

Dette notatet dreier seg om korleis forvaltningsreforma på vegsektoren har utvikla seg i Aust-Agder. Formelt sett er det slik at politisk makt og myndigheit for fylkesvegane er overført til fylkeskommunen. I notatet går vi gjennom (i) korleis denne overføringa av makt og myndigheit i praksis har utvikla seg og (ii) kva som karakteriserer samhandlinga mellom Aust-Agder fylkeskommune og Statens vegvesen sitt fylkeskontor.

Notatet byggjer på to rundar med datainnsamling. I første runde vart det gjennomført intervju med politisk og administrativt tilsette i fylkeskommunen og ein representant frå Statens vegvesen. I tillegg vart det tatt ein gjennomgang av rammeavtale med vedlegg om oppgåvefordeling og delegasjonsreglement og vidare leveranseavtalen for 2011. Andre runde med datainnsamling bestod av eit kortare telefonintervju med ein representant frå fylkeskommunen. Dette skjedde hausten 2012. Det vart forsøkt å få fleire informantar i tale, utan at det lukkast.

Sentralt i prosjektet står spørsmålet om fylkeskommunen verkeleg har fått eit større vegansvar. Juridisk sett er det ingen tvil om at vegansvaret har blitt større: som eit resultat av forvaltningsreforma har Aust-Agder fylkeskommune no ansvar for 1540 km. veg, mot før 1000 km. Dette omfattar sentrale vegar i fylket. Det er imidlertid ikkje opplagt korleis dette ansvaret vert handtert. Som vegeigar kan fylkeskommunen velje om dei vil delegere vekk delar av ansvaret. Statens vegvesen, den tidlegare vegeigaren, må gi frå seg makt. Noko makt har dei enno, i kraft av å ha sektoransvar også for fylkesvegar. Med det i bakhovudet er det interessant å spørje om kva som har skjedd i praksis. Har det vore ei reell overføring av makt frå fylkesvegkontoret til fylkeskommunen?

12.1 Kontakten mellom fylkeskommunen og Statens vegvesen

Forholdet mellom fylkeskommunen og fylkesvegkontoret er i all hovudsak regulert av rammeavtalen. Fylkeskommunen fortel at mykje ansvar er delegert til fylkesvegkontoret på drift og vedlikehald. Ifølgje fylkesvegkontoret har dei fått delegert dei fullmakter dei treng for å gjere arbeidet sitt, dette er vedtatt i eit delegasjonsreglement. Dei er praktisk byggherre på alle felt innanfor ordinær drift. Dei meiner at dei i stor grad har same vegansvar som før, og er glade for at fylkeskommunen gir dei stor fridom. Dei omtalar seg sjølv som vegavdelinga til fylkeskommunen. Fylkeskommunen på si side har hovudsakleg budsjett og

handlingsprogram på investeringar. Dei formelle avtalane har blitt vidareført utan endringar.

Etatane møtes jamt og trutt. Det er til forskjell frå tidlegare, då det var betydeleg mindre kontakt. Kontakten går tenesteveg, det vil seie at det er administrasjonen i fylkeskommunen som møter fylkesvegkontoret. Det er blant anna månadlege leiingsmøter mellom vegavdelinga i fylkeskommunen og fylkesvegkontoret. På desse møta vert status på alle prosjekt gjennomgått. Administrasjonen i fylkeskommunen har regelmessige møter med fylkesvegkontoret, først og fremst om investeringar, men også om drift. Det er vidare stor møteverksemd i samband med planarbeid, og i arbeidsgrupper for kvart enkelt prosjekt. I tillegg er det økonomimøter. Informantar fortel om tett dialog og nesten dagleg kontakt mellom fylkesvegkontoret og fylkeskommunen, og at det hos begge partar er stor openheit og vilje til at samarbeidet skal gå godt.

Fylkesvegkontoret rapporterer til fylkeskommunen gjennom årsrapportar og tertialrapportar. Det vert halde oppfølgingsmøter i samband med rapporteringa. Eventuelle avvik vert rapportert her. Ifølgje fylkeskommunen klarer fylkesvegkontoret som regel å følgje opp bestillingane frå fylkeskommunen. Unntaksvis er det bestillingar det går seint med. Av ulike grunnar vert det i noko grad avvik på utbyggingsprosjekt, både frå framdrift og budsjett. Det er blant anna stor variasjon i anbudsprisar, og det er ei utfordring når prisar vert låst i oppstartsmøte før anbudsrundar. Det vert fortald at fylkesvegkontoret har blitt betre på å lage budsjett.

Statens vegvesen har sine eigne rapporteringssystem, som er ulike fylkeskommunen sine. Sistnemnde er klare på korleis dei vil ha rapporteringa, og fylkesvegkontoret må dermed rapportere i to ulike format. Det vert påpeikt at dei to ulike systema viser at det er to ulike miljø som no skal tenkje likt. Dermed treng det nokre rundar før det går seg til, og rapportar av ulike slag går gjerne fram og tilbake mellom kontora.

Kontroll og rapportering er framleis viktig, og fylkeskommunen har ikkje blitt mindre opptatt av det med tida. Snarare tvert imot. Oppfølginga er tettare og fungerer betre på den måten at rutine er betre, fylkesvegkontoret har blitt flinkare til å levere det fylkeskommunen etterspør og det dei leverer passar inn i fylkeskommunen sitt system.

Det er også anna kontakt, det vil seie over telefon og epost. Frå begge kantar vert det påpeikt at kontakten og dialogen mellom fylkeskommunen og fylkesvegkontoret er god. Den tette dialogen gjer at ein unngår usemje, til dømes om prioriteringar. Det er mykje arbeid under leiingsnivå, og då særleg i planarbeid. Etatane er involvert i kvarandre sitt arbeid, og fylkesvegkontoret bidrar også i fylkeskommunale saker som ikkje direkte har med samferdsle å gjere. Det vil i praksis seie at fylkesvegkontoret er med i overordna planarbeid på fylkesnivå.

Møteverksemda følgjer i 2012 same rutinar som før, i den forstand at møta har same form og hyppigheit. Noko er likevel endra, og det er at møta er betre dokumentert no. Det er meir skriftleg arbeid, både i for- og etterkant av møta.

Forholdet mellom fylkeskommunen og fylkesvegkontoret kan karakteriserast på fleire måtar. Som karakteristikkar er «avtalar og retningslinjer» i middels grad passande,

«rapportering» noko meir. Men det som først og fremst karakteriserer forholdet mellom dei to etatane er, ifølgje fylkeskommunen, dialog og samarbeid.

12.2 Overføring av makt

Fylkeskommunen synest det er svært positivt at dei har fått meir vegansvar. Det er eit spanande felt, og reforma har auka fylkeskommunen sitt engasjement. Det vert sett som ein fordel å kunne sjå arbeid med veg og samferdsle i samband med regional utvikling, og det har fylkeskommunen no høve til å gjere. Frå fylkeskommunen vert det påpeika at levekår heng saman med infrastruktur. Dei kan gjere andre prioriteringar enn Statens vegvesen, blant anna fordi dei kan arbeide etter andre kriterier. Fylkeskommunen oppfattar at regien på overordna og strategisk planlegging ligg hos dei, medan det er SVV som har overordna styring og kontroll på framdrift og økonomi i investerings- og vedlikehaldsprosjekt. Samstundes vert det påpeika at SVV skal rapportere til fylkeskommunen.

Ifølgje fylkeskommunen er deira handlefridom noko avgrensa blant anna av statleg styring gjennom lover og reglar. Staten kan vedta endringar i veglova, og påleggje bestemte tryggingstiltak. Vegdirektoratet har dessutan utforma handbøker for riksveg. Desse omfattar forskrifter, retningsliner og standardar for arbeid på og ved veg, skilting, merking med meir. Det er uvisst kva handbøkene betyr for fylkesvegar. For fylkeskommunen er det ikkje klart om dei skal vere bestemmende eller retningsgivande.

Ei anna avgrensing ligg i arbeid som allereie er starta. Då fylkeskommunen overtok, var det mange prosjekt som var i gang, og som fylkeskommunen dermed måtte følgje opp. Vidare har fylkeskommunen delegert ei rekkje oppgåver til fylkesvegkontoret. Det gjeld blant anna mykje av arbeidet på drift og vedlikehald. Fylkesvegkontoret merkar liten forskjell etter forvaltningsreforma. Representantar derifrå fortel at dei arbeider tilnærma som før. Frå både fylkeskommunen og fylkesvegkontoret vert det understreka at det er tett og godt samarbeid. Fylkesvegkontoret fortel at dei har stor handlefridom. I tråd med det delegerte ansvaret gjer fylkesvegkontoret vedtak og gjennomfører oppgåver på fylkesveg. Dette skjer utan større innblanding frå fylkeskommunen, noko fylkesvegkontoret synest er bra. Der fylkesvegkontoret ser at fylkeskommunen kan ha andre interesser, vert dei involvert. Dei to etatane synest at dei utfyller kvarandre på fleire måtar. Det kjem fram til dømes i planarbeid, der fylkeskommunen ifølgje fylkesvegkontoret har fokus på regional utvikling og tar seg av det formelle, medan fylkesvegkontoret sjølv har fokus på veg og trafikk og det faglege. Det er elles slik at fylkesvegkontoret førebur saker, medan administrasjonen i fylkeskommunen tar seg av sjølve saksframlegget.

Samarbeidet vert frå begge partar karakterisert som godt. Rett etter reforma var det diskusjonar om forholdet mellom fylkeskommunen og fylkesvegkontoret, ein diskusjon som etter fylkesvegkontoret oppfattar som avslutta. I fylkeskommunen vert det derimot nemnd at fylkesvegkontoret må ta innover seg at det no er fylkeskommunen som har vegansvar. Det vert imidlertid også sagt at fylkesvegkontoret opptre på ein god måte ovanfor fylkeskommunen og at det er ingen ting å utsetje på samarbeidet.

Det har vore samarbeid før også, men no er det meir formelt, og det gir positive ringverknadar både for fylkesveg og statleg veg.

I samarbeid om saker er fylkesvegkontoret tungt inne i førebuingane, medan det som nemnd er fylkeskommunen som gjer saksframlegget. For fylkesvegkontoret inneber denne arbeidsmåten ei viss usikkerheit: dei kan aldri vete sikkert om det dei foreslår vert vedtatt. Men som regel får dei gjennomslag. Dei understrekar at det ikkje er noko interessekonflikt mellom fylkesvegkontoret og fylkeskommunen. Sjølv om fylkesvegkontoret ikkje lenger er vegeigar, set dei pris på at det vert større merksemd om veg og vegspørsmål. Dei ser det som positivt at dei er nærare der vedtaka vert gjort. Å ha den politiske styringa tett på kan av og til vere til hinder, men stort sett gjer det arbeidet meir interessant. Det kan bli nødvendig å grunngi tilrådingar meir omfattande, ettersom politikarar ikkje alltid har kompetanse på feltet. Den faglege kompetansen vert oppfatta å vere hos fylkesvegkontoret.

Samarbeidet omfattar også koordinering og informasjonsutveksling av arbeid dei to etatane gjer på kvar sin kant. Dette kan igjen gi økonomiske fordelar, då dei til dømes kan samordna vegarbeid og anna gravearbeid. Samarbeidet vert opplevd som likeverdig i den forstand at begge partar kan kome med idear og innspel. Samstundes er det hierarkisk fordi det ikkje er tvil om at det er fylkeskommunen som gjer vedtaka og at dei skal følgjast opp.

På spørsmål om det er utfordrande å styre fylkesvegkontoret svarer fylkeskommunen ja, og forklarar svaret med strukturelle forhold: Medan samferdsleetaten i fylkeskommunen er liten, er fylkesvegkontoret ein stor og mangfaldig organisasjon. Det er ingen utfordringar knytt til personkjemi eller liknande.

Sams vegadministrasjon

Fylkeskommunen fortel at dei utnyttar sams vegadministrasjon så langt dei kan, og meiner det fungerer godt. Det må det gjere; fylkeskommunen treng at samarbeidet går godt. Dei har tilsett ein person etter reforma kom, men er tydelege på at dei ikkje vil byggje opp ei konkurrerande avdeling til fylkesvegkontoret. Fylkeskommunen understrekar kor viktig det er for dei å ha kompetanse på kva fylkeskontoret gjer. Fylkeskommunen hadde kompetanse på veg og godt kjennskap til fylkesvegkontoret frå før av, og det vert framhevd som ein stor fordel. Mellom anna gjer det kontakten med fylkesvegkontoret enklare. Berre det å vete kor i etaten ein skal rette førespurnadar er med på å lette kommunikasjonen.

For å sikre seg full kontroll på økonomien bruker fylkeskommunen eigen organisasjon i økonomisaker. Fylkesvegkontoret vert brukt som rådgivarar i faglege spørsmål. Det vert sagt at dei ikkje kommenterer politiske utspel, men held seg til det faglege.

Fylkesvegkontoret har same oppfatning om samarbeidet, altså at det går svært godt. Samtidig gir dei også uttrykk for at fylkeskommunen kunne ha brukt dei meir, ikkje minst sidan dei så å seie ikkje har auka bemanninga i fylkeskommunen.

Kontakten går i all hovudsak tenesteveg, det vil seie at fylkesvegkontoret har kontakt med administrasjonen i fylkeskommunen, og at det er sistnemnde som legg sakene fram for fylkestinget. Likevel hender det at politikarar har spørsmål til

fylkesvegkontoret, som dei også får svar på. Politiske vedtak vert lojalt følgd opp. Begge partar er innforstått med at dei ikkje alltid er samde, og at fylkeskommunen innimellom gjer ting fylkesvegkontoret ikkje likar. Dei er også klare på at det er fylkeskommunen som har siste ordet, og at det fylkeskommunen bestemmer må fylkesvegkontoret retta seg etter. For fylkesvegkontoret vert dette framstilt som uproblematisk. Det er så pass mykje samarbeid at eventuell usemje som regel vert tatt undervegs. Ifølgje fylkesvegkontoret vert sams vegadministrasjon brukt i tråd med intensjonen.

Fylkeskommunen opplever no eit større press utanfrå. Det gjeld mellom anna kommunar som tar reforma til etterretning, og som tar kontakt med fylkeskommunen i staden for fylkesvegkontoret. I samband med reforma har det vore råd å auke satsinga på veg, og dei har kunne brukt meir pengar enn før. Det første året etter reforma kom vart alle ekstramidlar brukt til veg. I dag er det eit noko større fokus på kollektivtrafikk.

Motsegner

I første intervjurunde vart motsegn omtalt som «ei veldig uavklart sak». Det vart stilt spørsmål ved kor langt fylkesvegkontoret sin rett til å reise motsegner går og korleis eventuelle motsegner skal handterast. Fylkeskommunen og fylkesvegkontoret har ekstra kontakt i samband med motsegner. Dei kan ha motsegn på ulikt grunnlag, til dømes når fylkeskommunen har motsegn knytt til trafikktryggleik og fylkeskommunen til kultur, og er samde om å samkøyra motsegnene. Det har blitt arbeidd med å finne ut av det med motsegner, det vil seie både på kva grunnlag dei kan reisast og korleis det skal gjerast. Arbeidet har kome så langt at det føreligg eit notat om motsegner, men det er ikkje fatta noko vedtak om grunnlag eller prosedyrar. Etter kvart har det blitt meir dialog i forkant av motsegner. Det vert påpeika at på lokalt nivå heng ting saman, og det kan vere vanskeleg å skilje skarpt mellom saker og forhold.

Manglande planleggingskapasitet

Både i fylkeskommunen og fylkesvegkontoret vert det påpeikt at fylkesvegkontoret manglar kapasitet på planlegging. Dei har lenge hatt tilsetjingsstopp, og slit med å ha tilstrekkeleg ressursar å setje inn. Den manglande planleggingskapasiteten vert ein propp i systemet. Uavhengig av om prosjektet er stort eller lite er krev det omfattande planarbeid. Dette heng saman med endringane som kom i 2009 i plan- og bygningslova, der det vert stilt krav til varsling, høyringsrundar med meir. Kommunane er gjerne ivrige og har ingen ting i mot at det vert tatt snarvegar, men fylkesvegkontoret må likevel ta alle pålagde rundar.

Økonomi

Etter at fylkeskommunen overtok vegansvar har dei auka satsinga på veg. Dei har kunne brukt meir pengar enn før; rett etter reforma trådde i kraft brukte dei alle ekstra midlar til veg. Det har dei ikkje kunne halde fram med.

Det har vore ein stor kostnadsauke på arbeidet som vert gjort. Det ser ut til at leverandørar har gitt kunstig låge tilbod på arbeid tidlegare, og når fylkeskommunen no skal fornye kontraktar har prisane gått opp vesentleg. For fylkeskommunen er dette eit problem. Dei får rammetilskot, men der vert det ikkje justert for prisveksten, slik dei ser fylkesvegkontoret gjer i eigne budsjett. Når fylkeskommunen då skal fordele

midlar, vert dei nøydde til å utsetje prosjekt. Eit misforhold vert påpeikt: fylkeskommunen har fått utvida ansvar men har ikkje høve til å sikre finansieringa.

Det kan vere problematisk for fylkesvegkontoret å ha to herrar som av og til har ulike interesser. Det *kunne* ha vore ei kime til konflikt at Statens vegvesen prioriterer arbeid på riksvegar, men frå både fylkeskommunen og fylkesvegkontoret vert det understreka at det er positivt med midlar uansett kva for del av vegnettet som vert tilgodesett. Det er ikkje slik at fylkeskommunen berre er opptatt av dei vegane dei sjølve har ansvar for, tvert imot, fylkeskommunen vil også ha gode riksvegar. Det er i deira interesse at vegstandard i heile fylket er god. Slik sett har fylkesvegkontoret og fylkeskommunen som regel felles interesser.

For fylkesvegkontoret framstår fylkeskommunen som ein god oppdragsgivar. For staten er det viktig at pengar vert brukte det året dei er bestemt for. Fylkeskommunen vert karakterisert som meir smidige i så måte. Dei opererer med prosjektbudsjett, det vil seie at midlane følgjer prosjektet. Det gjer at dei kan flytte midlar frå eitt år til neste. Staten flyttar heller frå prosjekt til prosjekt, ettersom dei må bruke opp sine midlar for kvart år. Dermed risikerer ein at pengar "forsvinn". Ifølgje fylkesvegkontoret har fylkeskommunen god forståing for forseinkingar og dei konsekvensar det medfører i prosjekt. Det er like fullt noko arbeid forbunde med økonomien for fylkesvegkontoret, ettersom etaten må tilpasse seg to ulike rekneskapsprinsipp. For byggeprosjekt på veg kan det vere to rekneskap. Det krev litt frå begge partar å forstå kva den andre meiner.

12.3 Kontraktstrategi

Det er fylkesvegkontoret som lagar utkast til kontraktar. Dei er byggherre for fylkeskommunen. På den måten er dei byggherre både på fylkesvegar og riksvegar. Dette inneber at det er fylkesvegkontoret som er oppdragsgivar for leverandørar, det er dei som lyser ut oppdrag. Det er også fylkesvegkontoret som skriv under på kontraktar. Fylkeskommunen vert informert undervegs og får ei oppstartsmelding, samtidig som det også vert fortald at dei prøver å involvere rådmannen og regionvegsjefen for å sikre at kontraktsarbeidet vert forankra i til topps.

Det har vore ein stor kostnadsauke innafor drift og vedlikehald. Fylkeskommunen ønskjer betre kontroll over kostnadane. Som ein del av arbeidet med å handtere kostnadsveksten samarbeider fylkeskommunen med fylkesvegkontoret om kontraktstrategi, og fylkeskommunen er såleis meir involvert no enn før i kontraktsarbeid. Dei regulerer ikkje detaljar, men er med på den overordna diskusjonen om kven som skal ha risiko, kva som skal inn og liknande. Ifølgje fylkeskommunen har fylkesvegkontoret god kompetanse på det. I dag er det vanleg å ha kontrakt med ein hovudentreprenør som så har kontrakt med ei rekkje lokale underleverandørar. Fylkeskommunen er interessert i å prøve ut andre kontraktmodellar, og har bedt fylkesvegkontoret om å sjå på alternative modellar og lage utkast til ein avropstal. Resultatet så langt er eit forsøk med drift- og vedlikehaldsarbeid som vert gjennomført i Setesdal, der fylkesvegkontoret skal ha meir styring med arbeidet. Til dømes vert det no fylkesvegkontoret, og ikkje leverandørar,

som skal vurdere når det skal brøytast. Arbeidet skal med andre ord bli meir byggherrestyrt, og fylkesvegkontoret tar tilbake oppgåver dei hadde tidlegare. Dette medfører behov for auka bemanning, og planen er å tilsetje i fylkesvegkontoret. I tillegg vert kontraktar stykka opp og gjort mindre. Dette skal gi betre kontroll med oppgåver og kostnader. Sidan kostnadsauke er eit generelt problem innanfor vegsektoren, er forsøket av nasjonal interesse og Vegdirektoratet er informert. Per desember 2012 ser det ut til å fungere godt.

12.4 Konklusjonar

På grunnlag av det føregåande kan ein konkludere med at forholdet mellom Aust-Agder fylkeskommune og fylkesvegkontoret er tett og prega av mykje dialog og samarbeid. Det var samarbeid også før forvaltningsreforma, men det er no meir formalisert. Fylkesvegkontoret sin kompetanse vert brukt, og kunne vore meir brukt dersom dei hadde hatt større plankapasitet. Trass i stor tillit og delegering til fylkesvegkontoret, er fylkeskommunen ein aktiv vegeigar som involverer seg stadig meir i vegsaker. Dei er meir aktive både i planlegging og oppfølging.

13 Omtale av forvaltingsreforma i Vestfold

Forvaltningsreforma trådte i kraft 1. januar 2010. På vegsektoren er det på nasjonalt nivå overført ansvar for om lag 17 000 km riksveg frå staten til fylkeskommunane. Fylkeskommunane har nå ansvaret for planlegging, bygging, forvaltning og drift av eit fylkesvegnett som i dag er på 44 000 km. Statens vegvesen har framleis sektoransvar i stat og fylke, dei er vegmyndigheit for riksvegane og vegadministrasjon for fylkesvegane. Vegadministrasjonen er såleis framleis felles. Regionvegsjefen høyrer til under Vegdirektoratet i riksvegsaker og under fylkeskommunen i fylkesvegsaker.

Forvaltningsreforma formaliserer fylkeskommunen sitt auka vegansvar. Det finnest mange måtar å handtere det i praksis, og det som er formalisert blir ikkje nødvendigvis realisert. Det er difor grunn til å stille spørsmål om korleis fylkeskommunen ivaretar dette ansvaret, og kva for vilkår dei gjer det under. Som vegeigar kan fylkeskommunen velje om dei vil delegere vekk oppgåver. Statens vegvesen, den tidlegare vegeigaren, må gi frå seg makt. Noko makt har dei enno, i kraft av å ha sektoransvar også for fylkesvegar. Med det i bakhovudet er det interessant å spørje om kva som har skjedd i praksis. Har det vore ei reell overføring av makt frå Statens vegvesen til fylkeskommunen?

Dette notatet handlar om konsekvensar av forvaltningsreforma i Vestfold. Det overordna spørsmålet blir stykka opp i fleire mindre spørsmål, og svara er basert på to rundar med intervju. Første intervjurunde var i 2011 med representantar frå politisk og administrativ leiing i fylkeskommunen og frå fylkesvegkontoret. Andre intervjurunde var mindre omfattande, det vil seie med kortare intervju og med færre informantar.

Som del av forsøksregionen BTV (Buskerud, Telemark og Vestfold fylkeskommune) var Vestfold fylkeskommune med på forsøket med regionar i staden for fylkeskommunar. Forsøket gjekk i fire år, frå 2004 til 2008, og inngjekk som førearbeid til reforma. Det innebar utvida fullmakter og investeringsmidlar som vart fordelt på fylkeskommunane, slik at dei kunne prioritere innafor eigne grenser. På bakgrunn av dette er det rimeleg å tru at dei tre involverte fylkeskommunane var betre rusta til å møte reforma enn andre fylkeskommunar.

Med reforma vart 520 km gjort om til fylkesveg, noko som inneber at Vestfold fylkeskommune no har ansvar for 1220 km veg. Dei set pris på å ha fått meir ansvar. Veg og samferdsle er viktige felt, og difor er det positivt å ha større innverknad over saker. Med meir ansvar aukar også interessa. For Statens vegvesen representerer ikkje reforma i same grad noko nytt, men dei er likevel nøgde med fylkeskommunen sitt engasjement.

13.1 Avtalar mellom fylkeskommunen og Statens vegvesen

Vestfold fylkeskommune har regulert sin relasjon til Statens vegvesen Region Sør gjennom rammeavtale, årlege leveranseavtalar og delegasjonsreglement. Rammeavtalen tar utgangspunkt i malen for avtale mellom fylkeskommunane og Statens vegvesen, og skil seg lite frå den. Fylkesvegkontoret har fått delegert mange oppgåver til seg.

Avtalen er (i 2012) under revisjon, og dette arbeidet held fram i 2013. Det er ikkje bestemte konfliktfylte tema som gjer at avtalen blir forhandla, det skjer som ei naturleg følgje av dei erfaringar ein har gjort seg. Med ein ny avtale vil relasjonen bli enda betre. Allereie i 2011 syntest "alle" det var lett å samarbeide.

Som ein del av oppfølginga av driftsavtalar har administrativt tilsette i fylkeskommunen møter med fylkesvegkontoret. Desse møta har auka som følgje av fylkeskommunen sitt ønske om å vere meir involvert. Det er elles få endringar knytt til møteverksemda, men det pågår ein revisjon no. Møta har blitt ryddigare; organiseringa er annleis og det blir ført referat.

Hausten 2012 har det blitt arbeidd med eit nytt handlingsprogram. Arbeidet med å prioritere tiltak skjer i stor grad som før, men det blir registrert ei dreining i pengebruk i retning tiltak som kan medføre meir trafikk på sykkel. Dette er i tråd med NTP. Stort sett er fylkesvegkontoret samde i fylkeskommunen sine prioriteringar. Fylkesvegkontoret følgjer uansett det som blir vedtatt.

Fylkeskommunen ønskjer større innverknad i tidlege planfasar, det vil seie når tiltak blir bestemt. Får til dømes fylkesvegkontoret pengar til å utbetre eit kryss, vil fylkeskommunen vere med å bestemme om det skal skje ved hjelp av lysregulering eller om det skal lagast ei rundkøyring. Dette inneber at det er skapt eit nytt beslutningspunkt.

Kontakten mellom fylkesvegkontoret og fylkeskommunen skal gå gjennom administrasjonen i fylkeskommunen. Likevel hender det at politikarane ber fylkesvegkontoret om møter. Sjølv om det strengt tatt er å gå utanom tenesteveg, blir det sett som positivt. Tillit mellom partane gjer at det blir akseptert. Fylkesvegkontoret er likevel klare på at dei ikkje skal ha for mykje kontakt med fylkesordføraren. Politikarane på si side er redd det skal bli "dei" og "oss", og er opptatt av at begge partar skal dra i same retning.

Fylkesvegkontoret rapporterer til fylkeskommunen i årsrapportar og tertialrapportar. I tillegg rapporterer dei på driftsmøter. Rapporteringa gjeld økonomi og framdrift, eller mangel på det, det vil seie avvik. Ifølgje fylkesvegkontoret har det fungert bra. Dei har arbeidd noko med å få tydelege bestillingar, særleg når det gjeld planarbeid. Nokre gongar har det kome faglege spørsmål frå fylkeskommunen seint i prosessen, og dette er uheldig for fylkesvegkontoret.

Ifølgje fylkeskommunen blir avvik rapportert på driftsmøta. Avvika kan vere både hjå fylkeskommunen og fylkesvegkontoret. Det er viktig for fylkeskommunen å fange dei opp. Avtaleverket er "mjukt", i den forstand at det ikkje gir moglegheiter til å sanksjonere den parten som har avvika. Dette kan vere frustrerande.

På spørsmål om fylkesvegkontoret klarer å følgje opp bestillingane frå fylkeskommunen blir det svart både ja og nei. Oppfølginga på drift og vedlikehald er god, men på investeringsprosjekt er det problem med mindreforbruk. Mindreforbruket blir forklart med manglande planavklaring, kapasitetsproblem og at det vert løyvt midlar til kommunale prosjekt som kommunane ikkje klarer å ferdigstille. Mindreforbruket gjer også at det blir avvik, først og fremst i framdrift. I budsjettet blir

det avvik i periodiseringa, det vil seie at pengebruken blir forskyvd i tid. Det kan sjå ut som om det er fylkesvegkontoret som er mest opptatt av avvika, fylkeskommunen «avdramatiserer» avvika med å hevde at det ikkje er mykje og at det er nokre bestemte prosjekt som er problematiske. Fylkeskommunen er meir opptatt av kontroll og rapportering no enn tidlegare. Dei er i gang med god rapportering og har fokus på det, og ønskjer å ha tett kontakt. Fylkesvegkontoret merkar større merksemd om rapporteringa, men oppfattar det berre positivt.

Sams vegadministrasjon

Av avtalen framgår det tydeleg korleis oppgåver er fordelt. Fylkeskommunen prøver å vere klare på kven som har myndigheit. Det er ikkje slik å forstå at tilhøvet mellom fylkeskommunen og fylkesvegkontoret dermed blir hierarkisk, for kontakten mellom fylkeskommunen og fylkesvegkontoret blir likevel opplevd som dialogprega.

Fylkeskommunen fortel at dei bruker fylkesvegkontoret mykje. Delvis skuldast dette at dei sjølv har ein liten stab. Rett nok fekk dei fleire stillingar etter reforma, slik at det totalt sett er snakk om 5-7 årsverk, men desse dekkjer meir enn berre veg. Det er om lag 2 årsverk på veg, av dei er det er eitt som er 100 prosent på fylkesveg og to som er litt "til og frå". Kapasiteten er så pass liten at fylkeskommunen ikkje blir oppfatta som å byggje opp vegfagleg kompetanse i eigen etat. Dette gjer at dei er heilt avhengige av sams vegadministrasjon. Dei er tydelege på at dei to etatane skal supplere kvarandre, ikkje overlapp. Fylkeskommunen prøver å utnytte sams vegadministrasjon maksimalt, og dei ser at fylkesvegkontoret strekkjer seg langt for å imøtekome fylkeskommunen.

Fylkesvegkontoret har ikkje tilsett fleire. Dei ser at fylkeskommunen brukar kompetansen deira, men erfarer at dei ikkje er mange nok til å utføre oppgåvene for fylkeskommunen. Som døme blir det nemnd at det gode samarbeidet dei har i dag kunne ha vore endå betre om det vart brukt meir midlar på det. Med meir ressursar kunne fylkesvegkontoret ha gjort fylkeskommunen betre. Fylkesvegkontoret har vore opptatt av å få kompetanse på grensesnittet mellom fag og politikk. I praksis betyr det å få inn personar som kan noko om overordna plan og utgreiing, men det synest dei at dei i lita grad har lukkast med. I Fylkesvegkontoret Region sør fins slik kompetanse, men den er bunden opp og kan ikkje brukast mot fylkeskommunen. Fylkesvegkontoret saknar dermed plankompetanse. I møte med fylkeskommunen byggjer dei kompetanse heile tida, i den forstand at dei lærer korleis fylkeskommunen fungerer. Også fylkeskommunen lærer gjennom arbeidet, både om samferdsle og fylkesvegkontoret.

Fylkesvegkontoret synest det er positivt at fylkeskommunen er vegeigar, og meiner at dei stadig blir ein betre bestillar. Vidare synest dei det er bra med eit auka fokus på veg, og at fylkeskommunen tilset fleire. Dei vil gjerne ha eit nært samarbeid med fylkeskommunen, og involverer fylkeskommunen i sitt arbeid. Til dømes inviterer dei fylkeskommunen med i referansegruppa for KVU Tønsbergregionen.

Etter fylkesvegkontoret si oppfatning er det i enkelte saker uklare grenser mellom Fylkesvegkontoret og fylkeskommunen. Dette gjeld det faglege, og handlar om at det er uklart kor langt ned i det faglege fylkeskommunen skal gå, og kor langt Fylkesvegkontoret sitt faglege ansvar går.

Reforma har ført til meir arbeid hjå Fylkesvegkontoret, som fortel at det særleg har blitt fleire administrative oppgåver og oppgåver knytt til utgreiing. Det er pengar og prioriteringar som bestemmer akkurat kva for oppgåver som frå tid til anna aukar. Ei anna følge av reforma er større transparens. Før kunne det vere mindre av informasjon og grunngjevnadar, slik at det var meir "take it or leave it" når noko vart sagt. No er bakgrunn og prosessar og liknande meir synlege.

Politikarane har bestemt at alle motsegn skal handsamast politisk, det vil seie at dei skal bli vedtatt av hovudutvalet. Praksis er slik at fylkesvegkontoret kjem med innspel om motsegn til administrasjonen i fylkeskommunen. Saman lagar dei ei felles sak, som så blir spelt inn til det politiske apparatet. Fylkesvegkontoret skriv ikkje eigne motsegn, og det er ikkje alltid at deira forslag til motsegner blir vidareført. Samarbeidet mellom dei to etatane har gått seg meir og meir til. Den formelle strukturen er uendra, men etter kvart er det etablert møtestader og kommunikasjonen går lettare. Dette har ført til betre samkøying.

Fylkesvegkontoret går via administrasjonen i fylkeskommunen. På den måten er det eit ledd mellom dei og politikarane. Ein representant frå dei folkevalde understrekar at det likevel aldri er vanskeleg å få kontakt med fylkesvegkontoret. Formelt sett skal politikarane gå til rådmannen, det er han som er deira kontaktpunkt. Det hender likevel at dei har spørsmål direkte til fylkesvegkontoret. Dei oppfattar fylkesvegkontoret som fleksible.

Det er til dels delte meiningar om kven som har regien på overordna styring og kontroll. I hovudsak er det fylkeskommunen, men avhengig av fag og kompetanse har også fylkesvegkontoret regi. Fylkeskommunen set seg sjølv i førarsetet når det gjeld styring og kontroll på framdrift og økonomi, men også fylkesvegkontoret kjenner det som sitt ansvar. At dei rapporterer til fylkeskommunen og det dermed ikkje er tvil om kven som har den overordna styringa, endrar ikkje det.

13.2 Samarbeidet mellom Vestfold fylkeskommune og fylkesvegkontoret

Det blir sagt at "alle" synest det er lett å samarbeide. Mykje av kontakten går via administrasjonen hjå begge partar, men i samband med prosjekt blir leiinga sett på sida idet prosjektet startar opp. Frå då av går samarbeidet mellom nivåa under, og leiinga vert berre kopla på ved milepelar. Samarbeidet er elles under utvikling, og varierer noko med tema. Fylkeskommunen opplever aldri at det er vanskeleg å ta kontakt, heller ikkje når dei tar kontakt direkte. Slik sett opplever dei Fylkesvegkontoret som ein fleksibel organisasjon. Dei fortel at det er utfordrande, forstått som spennande og moro, å styra fylkesvegkontoret.

Frå fylkeskommunen blir det peika på at det tok ei tid før tilhøvet mellom fylkesvegkontoret og fylkeskommunen gjekk seg til. I starten var det usikker korleis reforma handterast. Det vart hevda at fylkesvegkontoret ikkje hadde tatt innover seg kva for endringar reforma medførte. Særleg politikarane kjende det slik. Slik dei oppfatta det hadde fylkesvegkontoret den haldninga også etter reforma trådde i kraft at "slik gjer me det berre". Dei heldt fram som før, noko som innebar at dei la eit løp som dei i etterkant informerte fylkeskommunen om. Kommunikasjonen gjekk éin veg.

Dette har endra seg etter kvart. No er det meir integrasjon mellom fylkeskommunen og fylkesvegkontoret, og politikarane opplever at fylkesvegkontoret lyttar meir på både administrativt tilsette og politikarar. Kommunikasjonen i dag er prega av tett dialog, og frå alle kantar blir det karakterisert som positivt. Det er ein god tone med fokus på problemløysing, og partane arbeider seg fram til ei felles oppfatning av saker.

Men framleis blir det hevda at det skortar på forståing for følgjene av reforma hjå fylkesvegkontoret. Til dømes uttalar dei seg i media som om dei er vegeigar. Dette synest fylkeskommunen er uheldig, for det skaper feil oppfatning blant folk om kven som har ansvar for vegane. Dei understrekar at fylkesvegkontoret er *leverandør* for tenester på veg, medan ein har kunne fått inntrykk av at dei er på eit nivå over fylkeskommunen og at det er dei som gjer vedtaka. Frå politisk hald blir det påpeikt at det enno er nødvendig å drøfte rollene. Mange i fylkesvegkontoret er innforstått med endringane, og det gjeld særleg på leiarnivå. Der fungerer det godt. Elles er det mange som har arbeidd lenge i fylkesvegkontoret, og det er ikkje til å undrast over at det er ei omstilling for dei å skulle arbeide på ein annan måte. For fylkeskommunen verkar det som om endringane ikkje er forankra godt nok nedover i fylkesvegkontoret. Den forståinga for reforma som finst på leiarnivå, er gjerne ikkje tilstades på lågare nivå i organisasjonen. Dette må ikkje forståast som at fylkesvegkontoret blir oppfatta som motvillige, for slik er det ikkje. Snarer kan det sjåast som ei erkjenning av at det trengs vidare arbeid med å finne ut av rollene.

Det er delte meiningar i fylkeskommunen om i kva for grad dette har gått seg til. På den eine sida blir det sagt at det kom på plass relativt raskt, på den andre sida er det avklaringar som gjenstår. Det er imidlertid liten tvil om at der er vilje til å få det til. Fylkeskommunen gjer det klart at samarbeidet må vere tett; "det må bli oss, ikkje "oss" og "dei"", og understrekar at dei vil byggje bruer og ikkje murar mellom etatane. Dels blir det lagt til rette for det gjennom dei mange møtepunktene som er mellom fylkeskommunen og fylkesvegkontoret. Kontakten er omfattande, både i form av formelle møter og uformell kontakt.

Fylkesvegkontoret meiner på si side at partane veit godt korleis dei skal forholde seg til kvarandre, og minner om at det var sams vegadministrasjon *før* reforma også. Men arbeidet er meir omfattande no. Blant anna er fylkesvegkontoret med i alle hovudutval. At det er meir arbeid gjer at det blir retta større merksemd mot fylkesvegkontoret si rolle. For fylkesvegkontoret er det for så vidt greitt, for dei vil gjerne ha meir politisk styring. Dei synest det er positivt å vere nær dei som tar vedtaka. Det er ikkje dermed sagt at det er uproblematisk. For fylkesvegkontoret inneber det store krav til dokumentasjon og argumentasjon. Fylkesvegkontoret må argumentere meir for sine forslag, for no er fylkeskommunen involvert i vedtak som fylkesvegkontoret før var åleine om. Det kan by på utfordringar når politikarar skal handsame fylkesvegkontoret sine vurderingar politisk, og det er ikkje berre lett at dei kan velje om dei skal ta omsyn til etaten sine faglege innspel eller ikkje. Koplinga til politikarane har dessutan ført til endra rutinar i fylkesvegkontoret. Blant anna blir sakene no tilpassa politiske møte. Det inneber eit anna format og kortare tid til å arbeide med saker; for at politikarane skal få tid til å setje seg inn i sakene må dei vere klare tidlegare. Rett etter reforma førte det til eit større arbeidspress hjå fylkesvegkontoret. Dels blir det hevda at dette gjekk seg til innan første året var over,

dels blir det framleis nemnd som ei utfordring at fylkesvegkontoret har mindre tid til å gjere arbeidet sitt. Det handla ikkje berre om tilpassing i det praktiske; det er også ei kulturrendring å skulle bli meir politisk styrt. Generelt blir det sagt at nokre utfordringar finnest, men dei er relativt småe og / eller blir oppvegde av fordelar. Til dømes kan det vere trøytande med mange møter, men det er likevel positivt at partane ønskjer samarbeid.

Forholdet mellom fylkeskommunen og fylkesvegkontoret lar seg ikkje forklare ved hjelp av enkle karakteristikkar. Begge etatar påpeikar at det er både avtalestyrt og prega av mykje uformell dialog. Trass i avtaleverket som finnest, og ei tydeleg oppfatning av at dialog er svært viktig, er det eit visst ønske om fleire skriftlege avtalar.

Sektoransvar

På spørsmål om fylkesvegkontoret sitt sektoransvar, svarer fylkeskommunen at det er uproblematisk. Det blir ikkje gjort så mykje ut av det, og iallfall ikkje på ein måte som gjer at det oppstår konflikter. Samstundes kjem det fram at det er noko usikkert kva innhaldet er.

Som døme blir det vist til ein sykkelstrategi som fylkesvegkontoret har tatt initiativ til, ein strategi som gjeld for heile regionen og som har utgangspunkt i sektoransvaret. Ifølgje fylkeskommunen har fylkesvegkontoret i den samanheng gått utover sitt mandat. Fylkesvegkontoret deler ikkje denne oppfatninga, og meiner at fylkeskommunen har involvert seg i noko dei manglar kompetanse på. Det har vore mange diskusjonar internt i fylkesvegkontoret om korleis dei skal utøve sektoransvaret. Det er ulike meiningar om kor langt det går. Éi tolking er at fylkesvegkontoret alltid skal ha den fremste kompetansen og vere pådrivar på dei aktuelle områda. Andre hevdar at det går lenger.

Etter fylkesvegkontoret si oppfatning har fylkeskommunen liten sans for statlege føringar. Derimot aksepterer dei fylkesvegkontoret sin kompetanse på trafikktryggleik. Fylkeskommunen på si side fortel det er uklart kor langt dei statlege føringane skal gjelde. Det er uvisst kva som er rådgivande og kva som er bestemmande, og om dét som gjeld for riksvegar også skal gjelde for fylkesvegar. Staten vegvesen har sine handbøker, men slik fylkeskommunen oppfattar det, *må* ikkje dei følgje handbøkene på fylkesveg. Dei vil til dømes ikkje alltid måtte følgje det som står om fortausbreidde, sykkelvegar og liknande. Dette er fylkesvegkontoret ikkje samd i. Forslag om standardar er til behandling no. For tida blir det blant anna arbeid med avklaringar knytt til byggegrenser. I den samanheng kjem det fram at partane har ulike interesser: Fylkeskommunen er opptatt av regional utvikling og ser det i samanheng med mobilitet, medan fylkesvegkontoret har fokus på veg. For fylkeskommunen kan delar av regelverket verke lite hensiktsmessig, og dei stiller til dømes spørsmål om det same skal gjelde i tettbygde som i griskrendte strøk. Fylkeskommunen ønskjer ein diskusjon om kva det skal leggjast vekt på, og det er etablert ei gruppe med representantar frå fylkeskommunen og fylkesvegkontoret som drøftar slike spørsmål. Slik fylkesvegkontoret ser det, er demokrati bra, men ressurskrevjande. Mykje med reforma er bra, sjølv om ho ikkje fører til effektivisering.

Det er relativt lite konflikter knytt til fagleg usemje. I starten var det nok noko meir, men dette blir oppfatta som i stor grad å ha gått seg til. Tidvis har det vore stor usemje

mellom fylkeskommunen og fylkesvegkontoret. No er det etablert rutinar for korleis slik usemje skal handterast. Rutinane sikrar at interessekonfliktar blir drøfta og avklart i saksførebuinga, det vil seie *før* det kjem til møtet der vedtaka skal skje. Det blir med andre ord handtert *før* det når det politiske organ. På den måten unngår ein konfrontasjonar og stillingskrig.

Fylkesvegkontoret er involvert i fylkeskommunale saker som ikkje direkte har med samferdsle å gjere. Blant anna blir dei tatt med i fylkesrådmannen si gruppe.

Økonomi

Som mange andre erfarer Vestfold fylkeskommune kostnadsvekst. Veksten er høgare på veg og samferdsel enn på andre område. Dette gjer at vegstandarden går ned. Fylkeskommunen skulle gjerne sett at det følgde meir midlar med reforma. Det ville gitt politikken meir innhald. Fylkeskommunen blir med andre ord hemma når dei skal følge opp vegansvaret. No må prosjekt setjast på vent fordi det manglar finansiering. Frå politisk hald blir det hevda at det er svært begrensa midlar fylkeskommunen rår over. Planen gjeld for fleire år og midlane blir bundne opp i prosjekt, noko som gjer det vanskeleg å handtere ting som kjem opp undervegs. Det er berre ein liten del av potten som er heilt fri.

Då fylkeskommunen fekk ekstra midlar i samband med innføringa av reforma, vart desse midlane brukt på vedlikehald. No er det ein politisk verkstad for å drøfte korleis dei store vegprosjekta skal gjennomførast. Der diskuterer dei blant anna ein modell som inneber eit spleiselag med midlar frå fylkeskommunen, kommunane og bompengar. Denne modellen er prøvd ut i Nordland.

Fylkeskommunen skal ha rekneskap for fylkesveg. Det er Fylkesvegkontoret som leverer grunnlaget for rekneskapet, og det er ei utfordring å finna ein god måte å gjere det på. Det betyr i denne samanheng ein måte som ikkje inneber at Statens vegvesen må arbeide dobbelt. Dette er eit tema også andre stader, og det er nedsett ei nasjonal gruppe som skal sjå på det.

13.3 Kontraktstrategi

Fylkesvegkontoret fortel at fylkeskommunen overlet mykje av arbeidet med kontraktar til dei. På den andre sida ser dei at fylkeskommunen vil engasjere seg meir i marknad- og kontraktstrategi. I 2012 blir det gjentatt at fylkeskommunen er meir aktive i kontraktsarbeid, både politisk og administrativt, særleg innanfor drift og vedlikehald. Dette blir oppfatta som ei rimeleg interesse. Også administrasjonen i fylkeskommunen merkar dette. Dei hevdar at politikarar er opptatt av driftskontraktar, og dei ønskjer å vere med i diskusjonar om kontraktstrategiar. Slike diskusjonar er i gang. Dei går i retning meir byggherrestyrte kontraktar. Det vil opne opp for mindre leverandørar, og tanken er at det skal gjere det lettare å få betre kontroll med økonomien. I Vestfold, som dei fleste andre fylkeskommunar, er det eit problem med høg prisstigning på driftskontraktar. Kostnadsveksten blir karakterisert som enorm, og fylkeskommunen og fylkesvegkontoret har felles interesse i å handtere denne veksten. Sistnemnde har mykje kompetanse som dei på grunn av ressursmangel ikkje får brukt til å avhjelpa fylkeskommunen, medan fylkeskommunen på si side naturleg nok ønskjer å halda

utgiftene nede. Dei ser at det er mykje kompetanse på kontraktstrategiar hjå fylkesvegkontoret, og ser ingen grunnar til å gå til andre for å finne same kompetanse.

I hovudsak er kontraktane likevel som før. Endringane, som blir karakterisert som marginale, gjeld geografisk definering av drift- og vedlikehaldskontraktar, og størrelse, målt i kroner. Det er også meir rapportering på økonomi. Det er ingen endring knytt til bruk av incitament og / eller sanksjonar, noko som blir forklart med at avtalene er «mjuke» og dermed ikkje enkle å følgje opp.

13.4 Konklusjonar

Fylkeskommunen er glade for sitt nye vegansvar, men kjenner seg hemma av den økonomiske situasjonen. Dei er ei lita avdeling og bruker difor fylkesvegkontoret mykje. Dei seier at dei er avhengige av fylkesvegkontoret. Samstundes er dei klare på si nye rolle som vegeigar, at det no er dei som bestemmer kva som skal gjerast. Tilhøvet til fylkesvegkontoret etter reforma har gått frå uklart til bra, men kan enno bli betre. Særleg gjeld dette på lågare nivå, i den forstand at det der gjerne kunne vore ein betre forståing for kva reforma inneber. Fylkesvegkontoret oppfattar på si side fylkeskommunen som ein aktiv vegeigar.

Ifølgje fylkeskommunen er det ikkje avklart kor langt statlege føringar skal gå. Det er eit felt kor dei og fylkesvegkontoret har ulike oppfatningar, og dei arbeider difor for å avklare grensene. Det er i dag ingen store konflikhtar mellom fylkesvegkontoret og fylkeskommunen, og det som har vore problematisk blir oppfatta å ha gått seg til. Det ser generelt ut til at det har blitt tatt fatt i utfordringar for å avklare korleis dei skal handterast.

For fylkeskommunen er det ikkje den nye rolla alltid like opplagt. Dei prøver å ikkje vere eit mellomledd mellom politikken og vegadministrasjonen, og det hender dei spør seg sjølve om dei skal meine noko om dei ulike sakene. At fleire saker vert sende til politisk behandling gjer at det blir meir demokratisk. Både fylkeskommunen og fylkesvegkontoret er samde om at forvaltningsreforma har ført til både meir byråkrati og meir demokrati.

14 Omtale av forvaltingsreforma i Akershus

Forvaltningsreforma trådte i kraft 1. januar 2010. På vegsektoren er det på nasjonalt nivå overført ansvar for om lag 17 000 km riksveg frå staten til fylkeskommunane. Fylkeskommunane har nå ansvaret for planlegging, bygging, forvaltning og drift av eit fylkesvegnett som i dag er på 44 000 km. Statens vegvesen har framleis sektoransvar i stat og fylke, dei er vegmyndigheit for riksvegane og vegadministrasjon for fylkesvegane. Vegadministrasjonen er såleis framleis felles. Regionvegsjefen høyrer til under Statens vegvesen Vegdirektoratet i riksvegsaker og under fylkeskommunen i fylkesvegsaker.

Forvaltningsreforma formaliserer fylkeskommunen sitt auka vegansvar. Det finnest mange måtar å handtere det i praksis, og det som er formalisert vert ikkje nødvendigvis realisert. Det er difor grunn til å stille spørsmål om korleis fylkeskommunen ivaretar dette ansvaret, og kva for vilkår dei gjer det under. Som vegeigar kan fylkeskommunen velje om dei vil delegerere vekk oppgåver. Statens vegvesen, den tidlegare vegeigaren, må gi frå seg makt. Noko makt har dei enno, i kraft av å ha sektoransvar også for fylkesvegar. Med det i bakhovudet er det interessant å spørje om kva som har skjedd i praksis. Har det vore ei reell overføring av makt frå Statens vegvesen til fylkeskommunen?

Dette notatet handlar om konsekvensar av forvaltningsreforma i Akershus. Problemstillinga blir svart på grunnlag av to intervjurundar. Første runde var relativt omfattande intervju med representantar frå politisk og administrativ leiing i fylkeskommunen og frå regionvegsjef og representantar frå fylkesavdelinga i Statens Vegvesen, medan andre runde bestod av kortare intervju med representantar frå SVV og administrasjonen i fylkeskommunen. Formålet med den andre runden var å fange opp eventuelle endringar.

Med forvaltningsreforma overtok Akershus fylkeskommune 690 km. veg, og har i dag 1820 km. fylkesveg. Dei har 430 kilometer riksveg. Fylket er delt i tre regionar; Asker og Bærum, Romerike og Follo. Dei har ulike utfordringar. Akershus fylkeskommune står i særstilling når det gjeld kollektivtransport: 60 prosent av all kollektivtransporten i landet føregår i Akershus-Oslo. Det er i all hovudsak på innfartsårene til Oslo kollektivreisene finn stad. Det er fylkeskommunen si viktigaste oppgåve å handtere veksten i kollektivtrafikken. Det er mindre vekst i biltrafikken. Eit anna særtrekk er arbeidet med Oslopakke 3, ein overordna plan for vegutbygging, kollektivsatsing og miljøtiltak i Oslo og Akershus. Arbeidet er leia av vegdirektøren, samferdselsbyråden i Oslo, fylkesordføraren i Akershus og jernbanedirektøren, med førstnemnde som leiar. Langsiktige prioriteringar blir drøfta av ei tverrpolitisk referansegruppe, etablert våren 2010. Vedtaka skjer imidlertid ikkje i styringsgruppa, men i Stortinget og fylkestinget. Dette gjer det nødvendig med eit tett samarbeid. Partane er avhengige av å vere samde, slik at dei får samstemte vedtak. Gjennom arbeidet med Oslopakke 3 er fylkeskommunen meir involvert i riksvegane enn kva som er vanleg i andre fylke.

Avtalar mellom fylkeskommunen og fylkesvegkontoret

Fordelinga av ansvar og oppgåver mellom fylkeskommunen og fylkesvegkontoret er formalisert i Rammeavtale mellom Akershus fylkeskommune og Statens vegvesen Region øst, og i Leveranseavtale mellom Akershus fylkeskommune og Statens vegvesen Region øst. I tillegg kjem fylkesrådmannens vedtak om videre delegasjon. Akershus fylkeskommune finansierer investeringar og alle utgifter til drift og vedlikehald av fylkesvegane som ikkje blir omfatta av byggherrefunksjonen. Finansiering av enkeltprosjekt inngår i dei årlege budsjetta.

Rammeavtalen skil seg frå tilsvarende avtalar i andre fylkeskommunar ved at den inneheld fleire detaljar om kommunikasjon, det vil seia kven som skal uttale seg og kven som skal informerast i kva for situasjonar. Blant anna står det i avtalen at partane i fellesskap skal utarbeide eit opplegg for å samordna mediekontakt, kommunikasjon med publikum og samarbeid med kommunar og regionar i fylket. Dei skal også ha felles møter med kommunane, næringsliv, media og relevante organisasjonar i samband med utarbeiding av Fylkesvegplan og 4-årig handlingsprogram for fylkesvegnettet, innspel til NTP / handlingsprogram for riksvegnettet og tematiske fylkesplanar for trafiksikkerheit, kollektivtransport med meir. Førespurnadar vedrørande fylkesvegprosjekt skal gå til fylkesvegkontoret. Fylkesvegkontoret skal informere fylkeskommunen og førebu sakene for fylkeskommunal handsaming. I samband med vedtatte prosjekt / enkeltsaker kan fylkesvegkontoret ha direkte kontakt med andre aktørar utan at fylkeskommunen deltar, men fylkeskommunen skal få oversendt datoar og forslag til dagsorden for alle kontaktmøter om prosjektgjennomgang som fylkesvegkontoret avtalar med kommunar. Fylkeskommunen kan delta på møtene om dei vil, og dei skal ha referat. Vidare blir det i avtalen lagt opp til månadlege oppfølgingsmøter. Fylkeskommunen har ansvar for desse møta. Møta skal også brukast til gjensidig orientering og avklaringar knytt til nye vegprosjekt langs fylkesveg, med mindre det gjeld mindre prosjekt. Kommunikasjonen mellom fylkesvegkontoret og fylkespolitikarane skal skje via fylkesrådmannen sin administrasjon eller i møter kor fylkeskommunen er til stades. For øvrig har begge partar ansvar for å vurdere behov for raskare informasjon / møter. I tillegg er det møteverksemd knytt til Fylkestinget sitt hovudutval, og til arbeidet med Oslopakke 3. Til saman blir dette vurdert som å gi meir enn nok møteplassar.

Fylkeskommunen ønskte å avklare tilhøvet mellom seg og fylkesvegkontoret då dei i januar 2011 hadde møte med alle kommunane. Der dei gjekk gjennom alle prosjekt og forklarte rollefordelinga mellom fylkeskommunen og fylkesvegkontoret, og drøfta også korleis dei skal handtera eventuelle problem. Dette vart leia av fylkeskommunen, eit bevisst grep for å verte synleg som vegeigar. Same år vart det etablert ein ny praksis med at fylkesvegkontoret rapporterer tertialvis til fylkeskommunen. Formålet er, frå fylkeskommunen si side, å fange opp avvik. Var det avvik tidlegare, omdisponerte fylkesvegkontoret midlane. No har fylkeskommunen overtatt den oppgåva, og dei er avhengige av kunnskap om korleis prosjekta går. Difor var det nødvendig med meir rapportering. Etter fylkeskommunen si oppfatning verkar rapporteringa positivt, dette fordi det bidrar til meir openheit. Frå fylkesvegkontoret blir det hevda at ansvarsområda er rimeleg godt avklarte.

I andre intervjuerunde kom det fram at leverandøravtalane har endra seg. Det er gjort endringar i avtalane, i tillegg til at dei generelt er meir detaljerte. Endringane kan seiast å uttrykkje ein tankegang om målstyring, det vil seie at mål, verkemiddel for å nå måla og verkemiddel for å kontrollere måloppnåing vert gjort tydelege.

Det har vore problem med avvik frå framdrift og budsjett på utbyggingsprosjekt. Det er etterslep og forseinkingar i høve til dei opprinnelege planane. Problema har etter kvart vorte mindre, både fordi det er færre avvik, og fordi det etatane har blitt samde om retningslinjer for handtering av usikkerheit i prosjekta sine ulike fasar. Usikkerheit blir gjort tydeleg og tatt med i beslutningsgrunnlaget.

14.1 Erfaringar med det auka vegansvaret: er makt og myndigheit overført til fylkeskommunen?

For fylkeskommunen har det vore ei positiv erfaring å få eit større vegansvar. Reforma har ført til auka satsing på veg. Dei opplever at andre tillegg fylkeskommunen meir vekt, og at både fylkesvegkontoret og kommunane høyrer no meir på det fylkeskommunen seier. Det er også større openheit no. Det som før vart avklart i samtalar mellom eit fåtal involverte, vert no handsama i opne politiske prosessar. Det inneber betre saksdokument og meir gjennomarbeidde tiltak. Til samanlikning blir det hevda at grunnlaget for enkelte tiltak som er vedtatt tidlegare kan vere uklart. Generelt er det meir politiske diskusjonar om tema på vegområdet, og det blir rekna for å vere ein fordel. Denne utviklinga kjem for øvrig også riksvegar til gode; det er større involvering og openheit rundt prosjekt på riksvegar. Dette heng saman med Oslopakke 3, som gir fylkeskommunen innverknad på riksvegane.

Politikarar og tilsette i fylkeskommunen får meir innsikt i vegnettet, til dømes i kva som er utfordrande og kor eventuelle utfordringar er lokalisert. Tilsvarende vert dei også meir kjende med oppfatningar rundt i kommunane. I tillegg rår fylkeskommunen over større økonomiske ressursar, kan gripe inn og har generelt større høve til å drive politikk. Blant anna kan dei prioritera annleis enn kva fylkesvegkontoret ville gjort; det blir sagt at fylkeskommunen kan ta - og tar - meir samfunnsøkonomiske omsyn. Dei kan med andre ord sjå det som skjer på vegsektoren i ein større samanheng. Alt i alt har det auka vegansvaret ført til meir arbeid, men fylkeskommunen opplever at dei har større handlingsrom innanfor volum av saker. Fylkesvegkontoret merkar at fylkeskommunen tar større grep.

Fylkesvegkontoret synest fylkeskommunen er ein god vegeigar. At det fins to vegeigarar gjer at det i sum vert meir ressursar til veg og samferdsle i regionen. Det er dessutan lett å forholde seg til fylkeskommunen; det er mykje kontakt og dei blir oppfatta som å vere nærare fylkesvegkontoret enn kva staten er. Det blir sagt at dei har god forståing for kva for rolle fylkesvegkontoret skal ha.

Det siste året har det vore endringar knytt til prioriteringane på samferdslefeltet. Fylkesvegkontoret og fylkeskommunen er ikkje alltid samde om prioriteringane. Det har hend at fylkeskommunen gjer prioriteringar som fylkesvegkontoret ikkje er einige i. Framleis er mesteparten styrt av hovudutvalet, men det er også stadig fleire lokalt initierte prosjekt. Desse inneber gjerne ein førespurnad om å forsere enkelte prosjekt,

og dei har ført til framskunding av prosjekt. Det er ikkje svært mange slike initiativ, men det er fleire enn før. Det er også ei dreining i retning meir prioritering av gang- og sykkelveg. Det er delte meiningar om kven det er som har regien med den overordna og strategiske planlegginga.¹¹ Fylkeskommunen meiner det er dei. Fylkesvegkontoret meiner at dei to etatane har regien saman, men dei legg til at det skjer ei utvikling i retning av at fylkeskommunen styrker fylkeskommunen sin posisjon. Når det gjeld framdrift i investerings- og vedlikehaldsprosjekt er oppfatninga den at det anten er fylkesvegkontoret eller fylkesvegkontoret saman med fylkeskommunen som har overordna styring og kontroll. Frå begge kantar blir ansvaret for økonomien lagt på fylkeskommunen. fylkesvegkontoret har ansvar på prosjektnivå, men fylkeskommunen har den overordna styringa og det er dei som legg rammer for korleis fylkesvegkontoret kan handtere kostnader.

Kapasitetsproblem

Det auka vegansvaret og endringane det medfører skaper eit forventningspress. Politikarane ønskjer å vise handlekraft, og dette fører igjen til eit større press på fylkesvegkontoret for å levere. Fylkeskommunen ser at fylkesvegkontoret strevar med kapasiteten. Mellom anna ligg dei på etterskot med planarbeid, og dei klarer ikkje å få brukt opp alle midlane som er avsett. Men planleggjarar er mangelvare, og det er svært vanskeleg å få tak i dyktige folk all den tid det er mange arbeidsgivarar i området som konkurrerer om den same kompetansen. Dette merkar både fylkeskommunen og fylkesvegkontoret, og begge partar strevar med å finne folk. Det gjeld ikkje berre ved tilsetjing i faste stillingar, også konsulentar er mangelvare. Mangelen på kapasitet er ein hemmande faktor i arbeidet på vegsektoren. Også fylkeskommunen manglar folk. Med større politisk trykk blir det meir press på deira eigen administrasjon. Dei har tatt opp kapasitetsproblema med fylkesvegkontoret. Dei er klare på at dei ikkje vil overlappa kompetansen i fylkesvegkontoret, og etatane har god dialog om kva for kompetanse som manglar. På den måten unngår dei å byggje opp dobbel kompetanse. Fylkeskommunen har tilsett to personar etter reforma trådde i kraft. Det blir sagt å vere for lite, behovet tilseier at dei kunne tilsett tre personar til. Dei har tre ledige stillingar, men strevar med å få kompetente søkjarar. Marknaden blir karakterisert som "støvsugd" for folk.

Sams vegadministrasjon

Fylkeskommunen bruker Statens vegvesen som sams vegadministrasjon, og det i større grad enn forventa. I prinsippet er det som før: fylkeskommunen bruker Statens vegvesen til utgreiingar og Statens vegvesen legg fram saker. Men no er interessa større og det er meir fokus på veg, og det gjer at arbeidsmengda aukar. Til dømes har fylkeskommunen no ei tettare oppfølging på økonomi. Rapporteringa har blitt meir omfattande; fylkesvegkontoret rapporterer oftare og meir detaljert til fylkeskommunen, noko som er tidkrevjande. Rapporteringa har vore eit tema til diskusjon, og det har vore ein kontinuerleg prosess å definere innhaldet og omfanget.

11 Dette kan henge saman med ulike oppfatningar av kva spørsmålet handlar om, det vil i praksis seie ulike forståingar av kva det er som gjeld som «overordna».

Generelt har det vorte meir arbeid å vere byggherre. Kwart prosjekt kostar meir, og det er meir rapportering og krav til formalitetar. No er det i ferd med å falle på plass, men framleis i 2012 meiner fylkesvegkontoret at rapporteringa er for dårleg. Både fylkesvegkontoret og fylkeskommunen er samde i at fylkeskommunen er meir opptatt av kontroll og rapportering no enn før.

I tillegg til den avtalte rapporteringa inneber sams vegadministrasjon at fylkesvegkontoret leverer utgreiingar og svarer på spørsmål frå fylkeskommunen. Nokre av utgreiingane er bestilt i avtalar mellom fylkeskommunen og fylkesvegkontoret. Dei fleste er det ikkje, og kjem i tillegg til dei andre. Politikarar har heile tida nye spørsmål, og ber om utgreiingar. Ein informant i fylkesvegkontoret fortel at han i løpet av første halvår har levert om lag 30 utgreiingar og notat til fylkeskommunen. Berre 5-6 av dei var bestilt gjennom avtalen. Avtalen seier generelt at fylkesvegkontoret skal svare på løpande spørsmål, men den seier ingen ting om omfanget. Førespurnadane kjem ad hoc eller gjennom politiske vedtak. I begge tilfelle kjem dei via tenesteveg, og blir handtert formelt. Å levere notat og utgreiingar til fylkeskommunen har blitt eit svært omfattande arbeid. Det må gjerast innimellom andre oppgåver, og på grunn av tidsfreistar i den politiske handsaminga må dei i ein del tilfelle prioriterast framfor anna arbeid. Det er gjerne korte freistar på ad hoc-saker, noko som gjer at slike må prioriterast framfor større utgreiingar. Fylkesvegkontoret set pris på engasjerte politikarar og at fylkeskommunen bruker deira kompetanse, men det blir vanskeleg å planleggje og følgje eigne arbeidsplanar. Dei har tatt det opp med fylkeskommunen, men det ser ut til å vera vanskeleg å finne ei god løysing på det. I andre intervjuer seier fylkesvegkontoret at det varierer kor vidt dei klarer å følgje opp bestillingar frå fylkeskommunen. Fylkeskommune hevdar at dei alltid gjer det, men ikkje alltid innafør freisten. Fylkesvegkontoret peikar på ambisjonsnivået på bestillingane; dei er relativt omfattande, og det blir sagt at begge etatar kan bli flinkare til å følgje opp og prioritere.

For Statens vegvesen er det også mykje arbeid knytt til økonomi. Stat og fylkeskommune har ulike rekneskapssystem blant anna som følgje av forskjellige momsreglar, og dette gir økonomane hjå Statens vegvesen mykje arbeid.

Fylkesvegkontoret har i lita grad auka sin kapasitet i samband med reforma, dei har utvida med om lag ei stilling. Derimot har det vore kompetanseheving som følgje av kurs, utdanning og liknande. I fylkeskommunen har det vore liten auke i kapasitet.

Statlege føringar

Som gjort greie for tidlegare, synest representantar frå fylkeskommunen at det no i større grad enn før er politiske prosessar som ligg til grunn for tiltak og prioriteringar. Dei synest at fylkeskommunen har fått større handlingsrom. Det kan likevel vera faktorar som avgrensar dette handlingsrommet, og statleg styring kan vera ein slik faktor. Ifølgje fylkeskommunen vert det meir statleg styring etter kvart. Den statlege styringa skjer gjennom NTP, og fylkeskommunen er meir involvert der no enn før, gjennom å vere med i styringsgruppa.

Fylkeskommunen er ikkje så glad i øyremerking av midlar, men på den andre sida blir dei ikkje særleg hemma av det. Dei synest dei sjølv har det beste grunnlaget til å vurdere pengebruken.

Administrasjonen i fylkeskommunen oppfattar fylkesvegkontoret som ein lojal aktør. Der opplever dei at leiinga er innforstått med fylkeskommunen si nye rolle som vegeigar og at det er politikarane som bestemmer. Det er ingen diskusjonar om det. Samstundes trur dei også at det kan ta tid før alle nedover i vegvesenet viser same forståing.

Det er tett dialog om når fylkesvegkontoret skal kome med motsegn til fylkeskommunen. Sistnemnde karakteriserer tilhøvet mellom dei og fylkesvegkontoret som lagarbeid. Dei arbeider saman når dei møtes. Samstundes arbeider dei mykje kvar for seg, og samhandlinga består slik sett av ei blanding av lagarbeid og arbeidsdeling.

Sektoransvar

Ifølgje ein informant i fylkesvegkontoret har det gått greitt å utøve sektoransvaret så langt. Samstundes blir motsegn omtalt som ei sak det knyttar seg stor usemje til. Det er ikkje avklart kva for rett fylkesvegkontoret har til å leggja inn motsegn. Særleg gjeld det der det er snakk om motsegn knytt til rikspolitiske retningsliner. Fylkesvegkontoret og fylkeskommunen tolkar denne retten på ulike måtar. Ifølgje fylkesvegkontoret er det opplagt at dei har motsegnsrett når det gjeld vegtekniske faktorar, til dømes for å oppfylle siktkrav for å ivareta trafikktryggleiken, men når det gjeld motsegn med grunnlag i meir overordna faktorar er retten uklart. Til dømes inneber det å sørgje for at rikspolitiske retningsliner vert følgde blant anna å ivareta nasjonale interesser. Det er imidlertid ikkje lett å fastsetje kor grensene går mellom nasjonale og lokale interesser. Å skulle byggje fem bustadar er lett å definere som lokalsak, men kva om det er femti eller hundre bustadar som blir planlagde med feil plassering? Då er det ikkje like opplagt kva for interesse det handlar om. Problemet er det same for heile landet, men det dukkar ofte opp i Akershus på grunn av folketilvekst og utbygging. Manglande avklaring har ikkje hindra fylkesvegkontoret i å kome med motsegn, noko som har ført til diskusjonar om kva denne retten omfattar. Det har vore tilfelle der fylkeskommunen har hevda at fylkesvegkontoret ikkje har hatt rett til å kome med motsegn. Det må leggjast til at usemje ofte vert løyst før ein kjem så langt at det blir motsegnssaker. I mange saker opplever fylkesvegkontoret at fylkeskommunen høyrer på dei, til dømes om dei påpeikar at ei foreslått løysing ikkje ivaretar trafikktryggleiken. Det normale er då at planane vert justerte.

I 2012 er det med motsegn framleis uavklart, og ifølgje fylkesvegkontoret er dei og fylkeskommunen per i dag samde om at dei er usamde. Motsegn er for øvrig gjort til tema på sentralt nivå i Statens vegvesen, og det blir arbeid i eit nasjonalt utval for å avklare kva retten inneber og kor langt han strekkjer seg.

Det er ei viss avveging mellom faglege og politiske omsyn, og det oppstår diskusjonar om korleis arbeidet skal prioriterast. Frå fylkeskommunen blir det uttrykt eit ønske om å kunne diskutere det faglege meir, og å kunne drøfte kva som er realistisk innafor dei rammene fylkeskommunen har. Fylkesvegkontoret vert til dels oppfatta som for rigide, som når dei i strøk med befolkningsvekst held fast ved malar som er mest relevante i

område der folk bur spreidd. Som døme kan nemnast ein diskusjon om å fjerne gangfelt. Statens vegvesen ønskjer å gjere det fordi gangfelt gir falsk tryggleik. Frå fylkeskommunen sin ståstad er det opplagt at Statens vegvesen ikkje berre kan gjennomføra det utan å drøfta det med fylkeskommunen. Dei har forståing for at det er eit fagleg grunna forslag, men påpeikar at det også er politikk.

Politikken har sine avgrensingar, og det er ikkje alt som politikarane ser på som relevant. Som døme kan nemnast at fylkesvegkontoret ønskjer å ha fylkeskommunen med på eit spleiselag for å finansiere støyskjerm på riksveg. Fylkeskommunen avsla, nettopp fordi det var riksveg og dermed utanfor deira felt.

Kontraktstrategi

I dag har fylkesvegkontoret ei sentral rolle i samband med kontraktarbeid. Når eit prosjekt er ferdig planlagt og politikarane har vedtatt finansiering, er det fylkesvegkontoret som lagar konkurransegrunnlaget til utlysinga av prosjektet. Det føregår internt i fylkesvegkontoret, i tråd med reglar om offentlege konkurransar. For store driftskontraktar legg fylkesvegkontoret fram eit grunnlag for fylkeskommunen, og fylkesvegkontoret får fullmakt til å inngå kontrakt. Når det gjeld svært store kontraktar, ber fylkeskommunen om å få framlagt forslag og godkjenner at det blir inngått kontrakt med den bestemte leverandøren. Men når det har kome så langt vil det vere dramatisk om politikarane ikkje skulle godkjenne fylkesvegkontoret sitt forslag. Det er ikkje definert noko eksakt grense for kva for prosjektkontraktar som skal handsamast på denne måten.

Fylkeskommunen er i dialog med fylkesvegkontoret om strategi på drift og vedlikehald. Motivasjonen er å få ned kostnadane. Generelt er dei bekymra for kostnadsutviklinga. Det er stadig nye krav til kva som skal gjerast, og stadig dyrare entreprenørar. Dei har bedt fylkesvegkontoret lokalt om å vurdere kontraktstrategien, i tillegg til at det skjer eit tilsvarende arbeid sentralt. For Akershus omfattar dette også kollektivsatsinga.

Så langt (2012) er kontraktane mykje som før. Mange kontraktar går over mange år og nokre gjekk då reforma kom. Etter kvart vil det kome forandringar. Fylkeskommunen er generelt opptatt av kontraktar, og ønskjer meir påverknad. Det har blitt større fokus på at det er fylkeskommunen som inngår funksjonskontraktar, og dei skal til politisk behandling. Rett nok er det fylkesvegkontoret som forhandlar, men fylkeskommunen vil vere involvert. Fylkesvegkontoret har tilsett ein person som skal sørge for at strategiarbeidet deira vert koordinert med fylkeskommunen.

14.2 Samhandling mellom fylkeskommunen og fylkesvegkontoret

Kontakten mellom fylkeskommunen og fylkesvegkontoret går via tenesteveg. Det betyr at politikarane har liten direkte kontakt med fylkesvegkontoret. Det er meir kontakt mellom fylkesvegkontoret og administrasjonen. I fylkeskommunen har dei respekt for fylkesvegkontoret og oppfattar dei som ein profesjonell aktør. Dei ser at problema med å levere skuldast mangel på kapasitet og ressursar, og ikkje på manglande kompetanse. Ifølgje fylkeskommunen er det tre partar som er gode på kvar sine ting; politikarar, administrasjon og fylkesvegkontoret.

Fylkeskommunen er klare på at dei vil styre og ønskjer større styring. Dette kjem mellom anna til uttrykk i vedtaket om parlamentarisk styreform. Fylkeskommunen kunne gjerne hatt fylkesvegkontoret som ei avdeling i sin eigen administrasjon. Dette har vore diskutert sentralt, i forkant av reforma, og departementet bestemte då at kompetansen skulle vera i fylkesvegkontoret. Etaten sluttar opp om denne løysinga, og trur det er bra med eit samla vegvesen med oppgåver både for stat og fylkeskommune. Fylkeskommunen er nøgde med fylkesvegkontoret, men ser også at det er ein etat dei ikkje styrer hundre prosent. Det er til dømes ingen måtar å sanksjonera på.

Fylkesvegkontoret på si side opplever at deira faglege vurderingar blir respektert. Politikarane følgjer som oftast deira innstillingar. Når det ikkje skjer har dei forståing for det; slik er demokratiet. Det hender at fylkesvegkontoret frårår billege løysingar som dei ikkje har tru vil halde på lang sikt. Dei politiske vedtaka kan ha andre tilnærmingar enn fylkesvegkontoret sine, men dei følgjer vedtaka likevel lojalt opp. Slik fylkesvegkontoret oppfattar det, har alle ei god forståing for partane sine roller, men politikarane kan vera utolmodige og vise lita forståing for at planlegging tar tid. Fylkesvegkontoret slit med at prosjekt vert dyrare enn føresett. Når dei då må be om ekstra finansiering frå fylkeskommunen blir dei møtt med forståing, for begge partar ønskjer at prosjekta skal gjennomførast.

Fylkesvegkontoret kan innimellom synast at fylkeskommunen si involvering går noko langt, som når dei til dømes har synspunkt på fartsgrenser, gangfelt eller korleis arbeid skal utførast. Som nemnd tidlegare, er det ikkje avklart kor langt dei statlege føringane på fylkesvegane skal gå. Det blir nemnd at så lenge staten har målsetnadar knytt til trafiktryggleik, må dei kunne ha ein viss kontroll, også med fylkesvegar. Det same gjeld vegstandarden generelt: skal det vera eit einskapleg vegnett må det gjerne vere føringar i botnen.

Det dagleg arbeidet blir karakterisert som prega av mykje dialog og samarbeid. Dialogen vert oppfatta som open og god. Fylkeskommunen karakteriserer fylkesvegkontoret som ekstremt samarbeidsvillige, og dei opplever at begge etatar arbeider mot felles mål. Forholdet mellom dei to blir også karakterisert i noka grad av avtalar og retningsliner, men det er altså dialog og samarbeid som er det mest treffande.

14.3 Konklusjonar

Fylkeskommunen er fornøgde med å ha fått meir vegansvar, og oppfattar det som at dei reelt har fått meir makt og myndigheit. Fylkesvegkontoret har fått meir arbeid med å utføre oppgåver for fylkeskommunen. Det er større interesse for kva som skjer på vegsektoren, og dei som er engasjerte har fått med seg at fylkeskommunen er vegeigar. Også internt i fylkeskommunen er det større press på veg og samferdsle. Dette forplantar seg til fylkesvegkontoret. Sistnemnde ser fordelar med ein nær og engasjert vegeigar, som dei oppfattar fylkeskommunen å vere. Imidlertid er mangel på kapasitet ei stor utfordring, mest i fylkesvegkontoret men også i fylkeskommunen. Begge partar har forståing for at dei problema det medfører. Den daglege kontakten er uproblematisk og prega av god dialog. Uavklarte punkt gjeld først og fremst kor langt

statlege føringar skal gjelda og utøving av Statens vegvesen sitt sektoransvar. Sidan reforma trådde i kraft har både avtalar og praksis gått seg stadig meir til.

15 Omtale av forvaltingsreforma i Oppland

Forvaltningsreforma trådte i kraft 1. januar 2010. På vegsektoren er det på nasjonalt nivå overført ansvar for om lag 17 000 km riksveg frå staten til fylkeskommunane. Fylkeskommunane har nå ansvaret for planlegging, bygging, forvaltning og drift av eit fylkesvegnett som i dag er på 44 000 km. Statens vegvesen har framleis sektoransvar i stat og fylke, dei er vegmyndigheit for riksvegane og vegadministrasjon for fylkesvegane. Vegadministrasjonen er såleis framleis felles. Regionvegsjefen høyrer til under Vegdirektoratet i riksvegsaker og under fylkeskommunen i fylkesvegsaker.

Forvaltningsreforma formaliserer fylkeskommunen sitt auka vegansvar. Det finnest mange måtar å handtere det i praksis, og det som er formalisert blir ikkje nødvendigvis realisert. Det er difor grunn til å stille spørsmål om korleis fylkeskommunen ivaretar dette ansvaret, og kva for vilkår dei gjer det under. Som vegeigar kan fylkeskommunen velje om dei vil delegere vekk oppgåver. Statens vegvesen, den tidlegare vegeigaren, må gi frå seg makt. Noko makt har dei enno, i kraft av å ha sektoransvar også for fylkesvegar. Med det i bakhovudet er det interessant å spørje om kva som har skjedd i praksis. Har det vore ei reell overføring av makt frå Statens vegvesen til fylkeskommunen?

Dette notatet handlar om konsekvensar av forvaltningsreforma i Oppland. Problemstillinga blir svart på grunnlag av to intervjurundar. Først runde var relativt omfattande intervju med representantar frå politisk og administrativ leiing i fylkeskommunen og frå regionvegsjef og representantar frå fylkesavdelinga i SVV, medan andre runde bestod av kortare intervju med representantar frå SVV og administrasjonen i fylkeskommunen. Formålet med den andre runden var å fange opp eventuelle endringar.

Med reforma fekk Oppland fylkeskommune ansvar for 3013 kilometer veg. Det var ein auke på om lag 2/3 frå slik det var før reforma. Samstundes med at reforma kom, innførte Oppland fylkeskommune ei ny organisering som blant anna omfatta ein samferdselskomité. Også SVV har budd seg til reforma med omorganiseringar. Vidare blir det frå alle kantar fortald om større interesser for vegspørsmål. Rett nok blir det også sagt at ikkje alt kan tilskrivast reforma, men det er all grunn til å tru at den har medverka til auka merksemd retta mot veg.

Avtalar mellom Oppland fylkeskommune og regionvegsjefen

Tilhøvet mellom Oppland fylkeskommune og SVV er regulert gjennom ein fleirårig rammeavtale. Til den høyrer eit vedlegg om fullmakter innafor veglova. Rammeavtalen har blitt gjennomgått i løpet av hausten 2012 for å sjå om det er behov for endringar. I tillegg blir det inngått årlege leveranseavtalar. I løpet av 2012 har det også blitt utarbeidd ein kommunikasjonsavtale.

Avtaleverket er utforma slik at fylkesvegkontoret har eit visst spelerom og har høve til å sjonglere noko mellom prosjekta, men i praksis gjer dei det lite utan å drøfte det med fylkeskommunen først. Fylkeskommunen meiner dei blandar seg lite inn i fylkesvegkontoret sine oppgåver. Dersom det er avvik må det anten løyvast ekstra midlar eller andre oppgåver må forskyvast. Det er i så fall fylkeskommunen som

bestemmer kva for løysing som blir vald, ikkje fylkesvegkontoret. Dersom avviket er omfattande, blir det handsama politisk.

Avtaleverket viser endringar i ansvarsdeling som følgje av reforma. Samstundes blir det kommentert i intervjuet at avtalane langt på veg formaliserer ein praksis som var der også før reforma. Forholdet mellom fylkeskommunen og fylkesvegkontoret har alltid vore prega av stor tillit, og mange oppgåver har blitt ordna ad hoc, utan at det har vore avtalefesta. Prinsippa er i dag dei same, men med avtalane har det blitt tydelegare kven som gjer kva. Det gjer relasjonen ryddigare.

Fylkesutvalet er planmyndigheit. Det er der prioriteringar føregår; det skjer gjennom politiske vedtak. På vegsida er prioriteringane nedfelt i eit fireårig Fylkesvegprogram, vedtatt i Fylkestinget. Årlege justeringar kjem i budsjettet. Arbeidet med å utforme eit nytt program er i gang. Det skjer på den måten at administrativt og politisk tilsette i fylkeskommunen reiser rundt til alle kommunane i fylket og informerer og drøfter innhaldet med dei. På desse møta er også fylkesvegkontoret med. Sjølv om det blir gjort nye prioriteringar er planarbeidet mykje likt slik det var før reforma. Den nye fireårsplanen inneber mange prioriteringar, og det er ikkje gitt at partane er einige om kva for prioriteringar som er dei beste. Eit tett samarbeid og oppfatning av at den andre lyttar, gjer at det likevel ikkje er noko frykt for konflikhtar.

Fylkeskommunen gjer ikkje endringar i planar vedtatt etter plan- og bygningslova. I handlingsplanen er det alltid endringar undervegs i tråd med dei årlege budsjetta. Både for handlingsplanar og framdriftsplanar er det fylkesvegkontoret som tar initiativet til og utarbeider forslag til eventuelle endringar. I tillegg har kommunen eller private tatt initiativ til spleiselag der fylkeskommunen, kommunar og private finansierer prosjekt saman. Dette medfører at fylkeskommunen må endra vedtatte planar. Når det skjer, vert prosjektet først tatt inn i Handlingsprogrammet, deretter inn i neste fireårsbudsjett. Denne framgangsmåten krev at andre enn fylkeskommunen forskotterer kostnadane.

Fylkespolitikarane prøver å ivareta Oppland fylkeskommune sine interesser i NTP. Dei har stort engasjement for riksvegar. Dette har blant anna ført til etablering av ei rekkje vegfora, det vil seie fora der kommunane, fylkeskommunen og SVV er representert. Også NHO er involvert. Det er eitt vegforum for kvar vegtrasé. Som døme kan nemnast Vegforum E6. Mandatet til desse vegfora er å 1) følgje opp planprosessar og framdrift, og 2) prøve å påverke prioriteringar i NTP. Fylkesvegkontoret blir sagt å vere pådrivarar for desse fora. Også fylkeskommunen ser fordelar med dei, som til dømes at dei fungerer godt som arena for drøftingar og samordning mellom dei to etatane.

At oppgåvefordelinga mellom Oppland fylkeskommune og fylkesvegkontoret langt på veg er den same no som før reforma, må ikkje forståast dit at det ikkje er endringar å spore. Ei viktig endring er at det i dag er eit større fokus på tettare samarbeid. Det er mykje meir kontakt mellom dei to etatane. Det var mykje kontakt før også, men den var likevel avgrensa, blant anna på den måten at var eit fåtal personar som møttest. No er fylkesvegkontoret representert i alle politiske organ. Dei opplever forholdet mellom seg og fylkeskommunen som mykje ryddigare no enn etter reforma. Prinsippa i forholdet mellom dei to er som før, men oppgåvefordelinga har vorte mykje klarare, og avtalar gjer det tydeleg kven som gjer kva. Før vart oppgåvefordelinga formalisert i

ein handlingsplan som vart supplert med fullmakter. Det var relativt lite som var avtalefesta og kontakten var i stor grad basert på tillit.

15.1 Fylkeskommunen som vegeigar

I fylkeskommunen er dei glade for å ha fått eit større vegansvar. Politikarane opplever det som berre positivt, sjølv om det gjer at det blir fleire saker og dermed meir arbeid. I administrasjonen ser dei at veg i større grad enn før har vorte ei fylkespolitisk sak. Reforma har på den måten vitalisert vegpolitikken. Det er meir merksemd retta mot saker og det er fleire involverte. Vegansvaret har også den meirverdien at politikarane har meir kontakt med kommunane, noko som gir betre samspel mellom fylkeskommunen og kommunane. Ein annan fordel med reforma er at det no er lettare å sjå vegspørsmål i samheng med regional utvikling. Avdeling for strategisk samferdsle er ein del av Regionaleininga, og fylkeskommunen viser med den organiseringa at dei ser koplingar mellom veg og samferdsle og regional utvikling. Det auka vegansvaret gjer det enklare for fylkeskommunen å handtere veginvesteringar som middel for regional utvikling. Dette kan igjen koplast saman med andre verkemiddel. Til dømes kan ein bruke vegmidlar til å utbetre kollektivterminalar, slik fylkeskommunen har gjort. Avdelinga er for også involvert i arbeidet med Regional planstrategi.

Fylkeskommunen synest at fylkesvegkontoret viser forståing for at det no er fylkeskommunen som er vegeigar. Fylkesvegkontoret er lojale og rettar seg etter politiske vedtak. Slik er det i heile organisasjonen. Både fylkeskommunen og fylkesvegkontoret poengterer at det er eit godt tillitsforhold mellom dei to. Fylkeskommunen fortel at det også er stor tillit mellom politikarane og fylkesadministrasjonen.

Ei spørsmålet om kven som har regi på overordna strategi og planlegging vert oppfatta som noko uklart. Ifølgje fylkeskommunen ligg den overordna regien hos dei. Både fylkeskommunen og fylkesvegkontoret svarer at det er fylkesvegkontoret som har overordna styring og kontroll på framdrift i investerings- og vedlikehaldsprosjekt, men begge partar trekkjer også fram fylkeskommunen si rolle. Som døme kan nemnast situasjonar som krev at det blir gjort vedtak. Det same gjeld den overordna styringa og kontrollen med økonomien i investerings- og vedlikehaldsprosjekt; det er fylkesvegkontoret som blir sagt å ha kontrollen men samstundes blir det påpeika at det er fylkeskommunen som styrer rammene.

Frå politisk hald blir det fortald at det er fleire som tar kontakt med politikarane i samband med vegsaker. Dette kan tolkast som at publikum er kjend med at det no er fylkeskommunen som er vegeigar. På den andre sida er det vanskeleg å seie kor vidt publikum tenkjer over om ein veg tilhøyrer fylkeskommunen eller staten. Uansett synest politikarane det er positivt at folk tar kontakt. På den måten får dei kjennskap til problem og elles kva folk er opptatt av.

I fylkeskommunen har det vore diskusjonar om standardar og forskrifter. Diskusjonane har utspring i oppfatningar om at staten vil bestemme over saker som no høyrer under fylkeskommunen. Fylkeskommunen har protestert mot dette, for dei meiner at det

ikkje er staten si oppgåve. Det skal ikkje vere staten som definerer standardar for fylkesvegar. Det er ei prinsipp sak, for det handlar ikkje om sjølv standarden eller forskrifta, dei kan vere kloke og rimelege nok. Staten kan gjerne kome med forslag, men fylkeskommunen vil vere involvert og vil at forslaga skal diskuterast. Dette er ein stadig pågåande diskusjon. For øvrig blir det også diskutert i Vegdirektoratet, og arbeid med i kontaktutvalet.

Det er ulike måtar å karakterisere forholdet mellom fylkeskommunen og fylkesvegkontoret på. Det ligg eit avtalesystem i botn, og forholdet kan dermed seiast å i stor grad vere basert på avtalar og retningslinjer. Den formelle strukturen blir oppfatta som viktig. Samstundes trekkjer både fylkeskommunen og fylkesvegkontoret fram kor viktig det er med dialog og samarbeid.

Ressursar

Det har blitt meir pengar til investering og drift av vegane. Stortingsmeldinga til reforma talfesta rammeoverføringar og ekstra midlar til fylkeskommunane. I tillegg har fylkeskommunane rett på rentefrie lån. Oppland fylkeskommune bruker alt dei kan. Tidlegare vart det brukt om lag 80 millionar kroner årleg til fylkesvegar, no blir det brukt 200 mill. kroner. Fylkeskommunen har satsa meir på drift og vedlikehald enn det staten gjer.

Både i fylkeskommunen og hos fylkesvegkontoret har dette ført til auka aktivitet. Det er meir arbeid med planlegging og drift. Det har gjort at ressursavdelinga og fylkesvegkontoret har blitt større. Dei har tilsett fleire folk. Dette skuldast ikkje berre reforma, for det har generelt vore eit stort løft i aktiviteten på vegsida dei siste åra. Fylkesvegkontoret har trengt fleire tilsette. Arbeidet no, etter reforma, blir karakterisert som grundigare. Saker som før vart tatt over telefon blir no diskutert på møter. Det blir for så vidt meir byråkratisk, men ikkje i negativ forstand. Utfordringa ligg snarare i politikarane sitt engasjement. Engasjementet er vel og bra, men det fører til stor etterspurnad etter utgreiingar. Mykje av Statens vegvesen sin kapasitet går med til å lage utgreiingar. Dette er meir eit generelt problem enn noko som gjeld særskild for Oppland; frå fylkesvegkontoret blir det understreka at det ikkje er slik der.

Også fylkeskommunen brukar mykje meir ressursar på veg no enn før. Det kjem ikkje så godt fram om ein berre ser på talet på nytilsette; fylkeskommunen har tilsett éin person. Men i tillegg har dei omorganisert, og dei har tilgang til kompetanse på andre avdelingar. Til dømes gjer folk på økonomiavdelinga mykje for avdelinga Strategisk samferdsel.

Det blir nemnd som eit problem at prosjekt har blitt starta med mindre finansiering enn medrekna. Dette har gjort at når fylkeskommunen overtok vegansvar, arva dei også forseinkingar og utgifter. Dette, og dagens økonomiske situasjon, gjer det vanskeleg for fylkeskommunen å prioritere slik dei gjerne skulle ønskt. Politikarane ville gjerne ha investert meir i gang- og sykkelvegar, og gjort meir for å auka trafikktryggleiken. Slik situasjonen er no, det vil seie med avgrensa midlar, blir fylkesvegar med liten trafikk skadelidande, og prosjekt blir sett på vent. Det finnest med andre ord forhold som reduserer fylkeskommunen sitt handlingsrom.

15.2 Samarbeid

I fylkeskommunen blir samarbeidet med fylkesvegkontoret karakterisert som godt. Fylkesvegkontoret gjer mykje av det faglege arbeidet for fylkeskommunen, noko som inneber at dei står for utgreiingar, lagar innspel og liknande. Avdelinga i fylkeskommunen er lita, og fylkesvegkontoret er dermed heilt nødvendige for fylkeskommunen. Begge partar har god kompetanse, men dei har ulik spesialisering. Samarbeidet gjer det lett å diskutera saker. Etter fylkesvegkontoret si oppfatning ser fylkeskommunen på dei som ei av sine egne avdelingar. Det hindrar ikkje tilsette i fylkesvegkontoret til å føla at dei er tilsette to stader. Samarbeidet føregår kanskje mest mellom leiarane, men i noko grad er det samarbeid under leiingsnivå.

Det har vore nokre diskusjonar om tilhøvet mellom fylkeskommunen, med sin administrasjon og sine politikarar, og fylkesvegkontoret, om korleis dette blir kommunisert ut. Fylkeskommunen ønskjer å vere synleg som vegeigar, til dømes med bruk av logo. Diskusjonane har ført til at det har blitt utarbeidd retningslinjer for kommunikasjon og informasjonsarbeidet. Retningslinjene er nedfelt i rammeavtalen.

Samstundes blir det presisert at det er viktig å samarbeide med eigen administrasjon, og å gå tenesteveg. Det inneber blant anna å vere litt forsiktig med den direkte kontakten med fylkesvegkontoret. Det kan til dømes vere ti personar som deltar i ein komité, og det ville vere uheldig om ein eller fleire av dei gjekk direkte til fylkesvegkontoret. For å unngå at det skjer har det vore samtalar og opplæring i korleis kontakten skal føregå. I samband med forholdet mellom fylkeskommunen og fylkesvegkontoret blir merksemda ofte retta mot det at fylkesvegkontoret har to herrar, men dette minner oss om at fylkespolitikarane på si side har to administrasjonar. Fylkesvegkontoret hevdar for øvrig at det var meir direkte kontakt med fylkesordføraren før. Det var mykje som vart tatt over telefon. No er kontakten formalisert på administrativt nivå .

I følgje politikarar kunne fylkeskommunen like gjerne hatt administrasjonen sjølv på nokre av dei sakene som ligg til fylkesvegkontoret, og det vert spekulert i om det kunne vore greiare for fylkeskommunen å hatt den administrasjonen sjølv. Men dei karakteriserer også fylkesvegkontoret som "spesialistar på veg", og dermed i stand til å fylla funksjonar som fylkeskommunen ikkje kan ta seg av sjølv. Dette gjer fylkesvegkontoret til ein nødvendig part. Administrasjonen i fylkeskommunen er meir positive, og ser det som ein fordel at fylkesvegkontoret er involvert i arbeid under fylkeskommunen. Det er bra med to partar som har ulik kompetanse og tilnærmingar. Det gjer det lettare å sjå og handtere ting på nye måtar.

For fylkeskommunen er det ikkje heilt avklart kva som ligg i sams vegadministrasjon. Det er ikkje slik å forstå at det har vore problematisk. Det er stor aksept i fylkeskommunen for at Statens vegvesen har eit overordna ansvar for trafikktryggleik, eit tema fylkesvegkontoret og fylkeskommunen samarbeider nært om. Dei møtes blant anna i fylkestrafikktryggleiksutvalet, som i Oppland fylkeskommune er eit politisk organ. Der er også skule, Trygg trafikk og andre involvert, anten som faste eller konsultative medlemmar. Det er fylkeskommunen som leiar utvalet, medan sekretæren er tilsett i fylkesvegkontoret og har kontor der. Fylkesvegkontoret kan

kome med motsegn på grunnlag av omsyn til trafikktryggleiken. Det kan dei også på andre område, men då må det drøftast med fylkeskommunen først.

Som døme på noko som er uklart vedrørande sams vegadministrasjon blir det nemnd at fylkeskommunen har lite innsyn i korleis fylkesvegkontoret fordeler ressursane internt. Når fylkesvegkontoret seier at dei bruker meir på sams vegadministrasjon enn kva som er sett av til det, må fylkeskommunen berre stola på at det stemmer. Dei har ikkje innsyn i papir som viser at det stemmer.

Fylkesvegkontoret opplever på si side at mange har behov for å kjenne betre til korleis fylkeskommunen fungerer. Dei er generelt opptatt av transparens, og av å orientere fylkeskommunen. Dei har som suksesskriterium at fylkeskommunen skal vere fornøgd, og prioriterer gjennomføring. Det blir sagt at det gjerne er enklare med berre éin oppdragsgivar, men det er ikkje så morosamt. Tett dialog med fylkeskommunen bidrar til realistiske bestillingar. Fylkesvegkontoret vil gjerne lukkast overfor fylkeskommunen. Dette gjer at dei av og til tar på seg for mykje i forhold til kva dei har kapasitet til. Resultatet er at dei vert sårbare, noko som kan føre til forseinkingar.

Fylkeskommunen og fylkesvegkontoret ser ut til å ha funne ei møteform som fungerer. Det er ingen endringar knytt til møta. Generelt er det slik at dess større engasjement i fylkeskommunen, dess meir arbeid blir det på fylkesvegkontoret. Sistnemnde fortel om ein heilt annan kontakt med fylkespolitikarane. Også med administrasjonen har det blitt tettare og hyppigare kontakt, blant anna i form av fortløpande orientering om relevante forhold. Kontakten gjer at forholdet blir meir transparent.

Fylkesvegkontoret fortel at dei prioriterer fylkeskommunen og bruker meir ressursar på dei no enn før. Fylkeskommunen kvitterer med å karakterisere fylkesvegkontoret som veldig opne og innstilte på at det skal gå bra. Det betyr ikkje at det ikkje finnest utfordringar, men utgangspunktet er ei positiv innstilling.

Rapportering

Fylkeskommunen og fylkesvegkontoret har månadlege samhandlingsmøte. Desse møta er formelle, det vil seie med dagsorden og referat. Både fylkesvegsjefen, og avdelingsleiar for regioneininga og representantar frå fylkesvegkontoret hos Statens vegvesen deltar. Det er fylkeskommunen som leiar møta. I tillegg har etatane løpande kontakt, til dømes i gjennom arbeidsgrupper, telefonsamtalar og så vidare. Administrasjonen i fylkeskommunen fortel at Statens vegvesen møter dei med forståing og velvilje, både lokalt og regionalt. Fylkesvegkontoret følgjer vedtaka lojalt opp. Det er ikkje sjølv sagt, for, som det blir påpeika, må det ha vore ei stor endring for fylkesvegkontoret at politikarane blir koplå inn, og at fylkesvegkontoret ikkje kan gjere som dei vil.

Fylkesvegkontoret rapporterer til fylkeskommunen på fleire måtar. Økonomien vert rapportert månadleg, og aktivitetar på rapportert kvartalsvis. Rapporteringa skjer på samhandlingsmøta, der det også er utveksling av anna informasjon. Det har blitt arbeid mykje med rapporteringsskjemaet sentralt, det vil seie i Vegdirektoratet. I starten fungerte ikkje rapporteringa særleg godt. Mangelfull rapportering har til dømes ført til at fylkeskommunen mista høvet til å få refundert moms. No har det betra seg.

Avvik blir rapportert til leiinga i fylkeskommunen. Dersom det er store avvik, blir dei tatt vidare til fylkesutvalet.

Det er delte meiningar om kor vidt fylkeskommunen er like opptatt av kontroll og rapportering no som før. SVV oppfattar fylkeskommunen som lite opptatt av kontroll. Begge partar ønskjer god rapportering. Særleg fylkeskommunen påpeikar at det er nødvendig med gode rapporteringsrutinar for å unngå overraskingar. Det har med styringssystema å gjere; forholdet mellom fylkeskommunen og SVV er ikkje eit reint bestillar-utøvarforhold, men noko midt mellom det og at fylkesvegkontoret er ein fylkeskommunal etat. Fylkeskommunen fortel også at rapporteringa har blitt betydeleg betre.

Sektoransvar

Ifølgje fylkesvegkontoret kan det vere tendensar til konflikhtar mellom fag og politikk. Dei trur at politikarane kanskje synest fylkesvegkontoret er strenge i saker med avkjørsler og skilting. På enkelte område er det uklart kor stor innverknad politikarane skal ha. Det gjeld til dømes i spørsmål om spordjupne og slitasje, som er område som etter fylkesvegkontoret si oppfatning handlar om fag. Også kontraktar på drift og vedlikehald gjer det. Desse blir drøfta med fylkeskommunen. Om fylkesvegkontoret vurderer motsegn vert det tatt opp med fylkeskommunen, og som regel blir dei samde om kor vidt det skal reisast motsegn eller ikkje, og om kven av partane som eventuelt skal gjere det. Fylkeskommunen har blitt flinkare til å kommunisere når dei har planar til høyring, noko som sikrar dialog.

Økonomi

Etter reforma blir det brukt meir pengar på veg i Oppland. Fylkeskommunen har brukt rammeoverføringa som vart tildelt i samband med innføringa av reforma på veg. I tillegg har dei tatt opp lån. Ifølgje fylkesvegkontoret har fylkeskommunen vore opptatt av vedlikehald, og har satsa meir på den enn kva staten gjer. Satsinga omfattar også investeringar: på gamle fylkesvegar vart det tidlegare investert 80 millionar kroner årleg, mot over 200 millionar kroner no på heile fylkesvegnettet. På tidlegare riksvegar blir det brukt 66-70 millionar kroner i året. Fylkeskommunen fekk overført til saman 1 mrd kroner. I dag blir det brukt omlag 250 millionar kroner på litt over 300 mil med fylkesveg. Dette er ikkje nok til alt arbeidet som må gjerast. Som dei fleste andre stader har også Oppland utfordringar knytt til vedlikehaldsetterslep. Etterslepet er målt til å vere på over 1 mrd. kroner, og det seier seg sjølv at det er vanskeleg å finansiere den oppgraderinga som trengs for å handtere det. Ei anna utfordring gjeld kostnadsveksten, som vert sagt å vere formidabel. Forhåpentlegvis er kostnadsveksten ferd med å jamne seg ut, slik at den ikkje vil vere like stor i komande år som han har vore dei siste.

På nokre utbyggingsprosjekt vert det avvik frå budsjett. Overskridingane kan dels skuldast at det er ein kostnadsplan frå 2009 som er lagt til grunn, dels at det er gjort for lite utgreiingar på førehand. Uventa, men forklarlege forhold som til dømes grunnforhold, kan gjera at arbeidet vert dyrare enn planlagd. Det er ikkje tilsvarende avvik frå framdrift. Nye utgifter kjem i tillegg til utgifter knytt til etterslep og kostnadsvekst. Oppland vart hardt ramma av flaum i pinsa 2011, noko som forårsaka skadar for 75,6 millionar kroner. Halvparten av dette har staten refundert. På

intervjutidspunktet var det uvisst om den siste halvparten også ville verte refundert, slik staten har sagt skal verte gjort. Viss ikkje det skjer, må fylkeskommunen ta midlar frå andre prosjekt. Flaumen kan seiest å vere ei særleg hending i 2011. Samstundes vil ein måtte rekne med at slike flaumar kjem frå tid til anna, om enn ikkje kvart år. Flaum, og også ras, er i ferd med å bli utfordringar ein må kalkulere med. Dette kan få konsekvensar for arbeidet med veg og vegplanar, på den måten at det kan bli nødvendig å byggje meir robust for å minimalisere skadeomfanget.

Oppland fylkeskommune bruker det dei har og låner alt dei kan for å finansiere vegarbeidet. Dei har også fleire prosjekt finansiert av bompengar. Likevel er det økonomiske situasjonen vanskeleg. Det store omfanget av arbeid, og lånet som skal betalast tilbake, gjer at dei ser for seg å ha knappe ressursar framover. Fylkeskommunen mister handlingsrom, og prosjekt må utsetjast. Det er sjeldan at prosjekt blir heilt kutta ut.

I Oppland er fylkesvegkontoret gode på gjennomføring. I så måte skil Oppland seg frå mange andre stader der gjennomføringsevna er ei stor utfordring. Det er stort press på kapasiteten, ikkje minst på planlegging. Det kan også vere knapp tilgang på leverandørar. Også Oppland opplever det; det har hendt at utlysingar berre har gitt eitt tilbud. Regionvegsjefen nemner at dei også har opplevd at det ikkje har kome inn eit einaste tilbud, men det er uvisst om det gjeld Oppland.

Vegdrift er eit viktig tema både for fylkeskommunen og fylkesvegkontoret, og dyre driftskontraktar er til ulempe for begge partar. Fylkeskommunen har difor bedt fylkesvegkontoret sjå på kontraktstrategiar. I dag blir det inngått felles kontraktar for fylkesvegar og statlege vegar, ein for kvar region. Kontraktane er femårige. Fylkeskommunen ønskte først å vere meir involvert i kontraktsarbeidet, og politikarane ville ha meir innverknad. No oppfattar både fylkesvegkontoret og fylkeskommunen seg som meir aktive i kontraktsarbeid samanlikna med kva dei var før, og begge fortel at fylkeskommunen har vorte meir opptatt av driftskontraktar. Desse blir ofte tatt opp til drøfting og det blir brukt mykje tid på dei. For fylkeskommunen har det vore ein læringsprosess. Dei har ønskt, kravd og fått større innverknad, men reknar seg framleis ikkje for å vere i mål.

Arbeidet med investeringskontraktar går som før. Der er fylkeskommunen i lita grad involvert, og fylkesvegkontoret har store fullmakter.

15.3 Konklusjonar

Kort oppsummert kan ein seie at reforma i det store og heile blir etterlevd, i den forstand at fylkeskommunen har overtatt styringa av det som no er fylkesvegar. Begge partar er innforstått med fylkeskommunen si rolle som vegeigar. Fylkesvegkontoret opplever at mykje er som før, men avtaleverket har gjort tidlegare praksis tydlegare. Det som før vart ordna ad hoc, er no formalisert. Begge partar understrekar at det er eit godt tillitsforhold mellom fylkeskommunen og fylkesvegkontoret, noko også tradisjonen med uformelt samarbeid vitnar om. Formaliseringa fører blant anna til eit meir omfattande samarbeid, noko som er ein fordel for alle partar, inkludert kommunane. Nokre punkt er uavklarte, men ikkje i den grad at det blir problematisk.

Referansar

- March, James G. & Olsen, Johan. P Anderson (1989) Rediscovering institutions. The organisational basis for politics. New York: Free Press
- Bukve, Oddbjørn (2008): *Styringsdialog – styring eller dialog? Om vilkåra for samhandling ved fleirnivåstyring* Upublisert manus fra foredrag på workshop 17. september 2008
- KR D (2007) Konsultasjoner mellom staten og kommunesektoren: Fellesdokumentet 2007 – Fra det 4. konsultasjonsmøte 24 oktober 2007. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/>
- Hansen, Gro Sandkjær, Heløe, Leif Arne og Klausen, Jan Erling 2004: *Dialogen mellom fylkesmannen og kommunene* NIBR-rapport 2004:7
- Leknes, Einar, Bergsgard, Nils Asle og Fitjar, Rune 2008: *I hierarkiets skygge? Nye dialogbaserte styringsordninger mellom regjeringen og fylkeskommunene*. IRIS rapport 2008/239
- Ot.prp. nr 68 (2008-2009) Om lov om overføring av rettigheter og forpliktelser ved omklassifisering av veg etter veglov § 62 tredje ledd i forbindelse med forvaltningsreformen
- Strand, T (1978) Staten og kommunene: standardisering, hjelp og selvhjelp. I J.P. Olsen (Ed.) *Politisk organisering organisasjonsteoretiske synspunkt på folkestyre og politisk ulikhet* (pp. 143-184). Bergen: Universitetsforlaget.
- Strand, T. (1985). *Utkant og sentrum i det norske styringsverket: om partnerskap mellom stat og kommune*. Bergen: Universitetsforlaget.

Vedlegg 1: Intervjuguider for administrasjon og politikarane i fylkeskommunen og for Statens vegvesen

Intervjuguide for administrasjonen

Konsekvensar av auka vegansvar i fylkeskommunane



Tema 1: I kva grad er politisk makt og myndigheit innanfor samferdslefeltet overført til fylkeskommunen?

Myndigheit

1. Korleis skjer prioriteringane mellom kollektivtrafikk og investeringar og mellom samferdsel og andre sektorar?
2. Er det skilnad på korleis prioriteringane skjer når det gjeld riksvegar og fylkesvegar?
3. I kva grad påverkar kommunane prioriteringane?
4. I kva grad opplever fylkeskommunen at auka statleg styring på vegsektoren gjennom t.d. lovar, reglar og forskrifter, standardar og styringsdialog hemmar fylkeskommunens moglegheit til å utøve si myndigheit?
5. Korleis forhold fylkeskommunen seg til kommunane når det gjelder krav innanfor samferdselssektoren?
6. Korleis forhold den regionale vegadministrasjonen seg til politiske utspel og vedtak frå fylkeskommunen blant anna vedrørande prioriteringar på samferdselsfeltet eller i enkeltsaker? Har det skjedd endringar etter reforma på dette punktet?
7. I kva grad opplever fylkeskommunen at de har fått høve til sjølv å prioritere innanfor samferdselsfeltet?
8. I kva grad oppleve fylkeskommunen at Statens vegvesen framleis opptre som vegeigar for riksvegar og fylkesvegar?
9. Er de glade for å ha fått meir ansvar og myndigheit?

Økonomiske ressursar

1. Korleis skjer den økonomiske prioriteringsdiskusjonen i fylkeskommunane?
2. I kva grad opplever fylkeskommunen at dei økonomiske midlane alt er bundne opp t.d. gjennom nasjonale føringar i NTP eller av avgjersle om bompengefinansiering?
3. I kva grad hemmar øyremerking av statleg tilskot på samferdselsfeltet fylkeskommunens moglegheit for å prioritere mellom ulike tiltak?
4. Strekk dei tilførte økonomiske ressursane til for å løyse dei auka oppgåvene?

Administrative ressursar

1. I kva grad drar fylkeskommunen nytte av den administrative kompetansen hos den regionale vegetaten til å løyse fylkeskommunale oppgåver?
2. Har fylkeskommunen nytta det auka tilskotet til administrative ressursar på samferdssektoren?
3. I kva grad og til kva for oppgåver har fylkeskommunen bygd opp ny administrativ kapasitet på samferdslefeltet? Fins liknande kompetanse hos regional vegetat?
4. I kva grad opplever fylkeskommunen at dei har fått auka administrativ kapasitet på samferdslefeltet?

Tema 2: Kva karakteriserer samhandlinga mellom fylkeskommunen og Statens vegvesen?

Styringsrelasjonen

1. Kva for styringsordningar mellom fylkeskommunen og Statens vegvesen har blitt etablert i samband med reforma?
2. Korleis er ordninga med felles vegadministrasjon formelt sett avtalt mellom fylkeskommunen og regional vegetat? Stikkord: kontrakt, bestillingsbrev, løypande avtalar, kontaktmøte?
3. Korleis vert fylkeskommunen sin bruk av felles vegetat avklart og korleis er prosessen for fornying av samarbeidet lagt opp? Oppfølgingsspørsmål: Gjennom dialog og forhandlingar eller gjennom bestillingsbrev?
4. Kva for ordningar har fylkeskommunen for å følgje opp eventuelle avvik mellom avtalte tenesteleveransar og kva som vert levert? Har slike ordningar vorte nytta?
5. Korleis vert eventuell faglig usemje mellom vegetat og fylkeskommunen avklart?
6. Kva karakteriserer styringsrelasjonen mellom fylkeskommunen og regional vegetat? Oppfølgingsspørsmål: hierarki og regelorientering eller dialogorientert, tillitsbasert og fleksibelt?

Felles vegadministrasjon?

1. Kva for oppgåver samarbeider den regionale vegadministrasjonen og administrasjonen i fylkeskommunen om? Stikkord: drift og vedlikehald av fylkesvegnettet, trafiksikkerheit, universell utforming, planarbeid, kontraktar?
2. Korleis skjer samarbeidet i praksis?
3. Kva for oppgåver gjennomfører regional vegadministrasjon for fylkeskommunen og kva for oppgåver har fylkeskommunen overtatt?
4. I kva grad har fylkeskommunen styrkt eiga samferdselsavdeling? Har ho lik kompetanse som den felles vegadministrasjonen?
5. Korleis har fordelinga av oppgåver mellom fylkeskommunens administrasjon og felles vegadministrasjon utvikla seg?

6. I kva grad opplever fylkeskommunen at den felles vegadministrasjonen leverer tenestene som avtalt eller forventa (til riktig tid og med god nok kvalitet)?
7. Korleis utøver Statens vegvesen sitt sektoransvar, t.d. innanfor arealplanfeltet og når det gjeld trafiksikkerheit? I kva grad er sektoransvaret i konflikt med omsyn til lokaldemokrati?

Fagleg integrasjon av vegadministrasjonen i eit regionalt utviklingsperspektiv

1. I kva grad og eventuelt korleis er felles vegadministrasjonen kopla opp mot fylkeskommunen sitt regionale utviklingsarbeid, t.d. når det gjeld satsing på reiseliv og forstørring av bu og arbeidsmarknadsregionar?
2. I kva grad vert vegadministrasjonen sin kompetanse nytte i ein felles kompetansepool hos fylkeskommunen? Oppfølgingsspørsmål: Korleis vert dette gjort i praksis?
3. Deltar felles vegadministrasjon i arbeidet med fylkesplan, strategisk næringsplan eller i anna planarbeid?

Tema 3: Kontraktstrategi og kostnader

Deltaking i arbeidet med nye kontraktar

1. Har fylkeskommunen deltatt i arbeidet med å utvikle nye kontraktar for drift og vedlikehald av fylkesvegane (og riksvegane)?
2. Korleis har arbeidsfordelinga mellom fylkeskommunen og Statens vegvesen vore i prosessen?
3. I kva grad har fylkeskommunen fått nytta sin kompetanse i samband med utvikling av kontraktstrategi?
4. Har det skjedd endringar når det gjeld kontraktstrategi etter reforma vart innført?
 - I fall endringar: kva er dei mest sentrale skilnadene i kontraktstrategien før og etter iverksetjing av reforma? T.d.: tilpassing til konkurransesituasjonen, kontraktstorleiker, kontraktperiodar, kontrakttypar, incitamentordningar eventuelt sanksjonsmoglegheiter?
5. Kva for betringar i kontraktstrategi er oppnådd i løpet av dei siste år?

Kostnadsutvikling

1. Korleis har kostnadsutviklinga vore for gjennomføring av drifts- og vedlikehaldsoppgåver på fylkesvegane? Kva har kontraktstrategien betydd i denne samanheng?
2. Korleis er høve mellom kvalitet på oppnådd funksjon og samla kostnader ved kontraktstrategien?
3. Er det eksemplar på at innføring av nye kontraktar har ført til mindre kostnader for gjennomføring av same type vedlikehald?

Tema 1: I kva grad er politisk makt og myndigheit innanfor samferdslefeltet overført til fylkeskommunen?

Myndigheit

1. Korleis skjer prioriteringane mellom kollektivtrafikk og investeringar og mellom samferdsel og andre sektorar?
2. Er det skilnad på korleis prioriteringane skjer når det gjeld riksvegar og fylkesvegar?
3. I kva grad påverkar kommunane prioriteringane?
4. I kva grad opplever fylkeskommunen at auka statleg styring av vegsektoren gjennom eksempelvis lover, reglar og forskrifter, standardar og styringsdialog hemmar fylkeskommunen sine moglegheiter til å utøve si myndigheit?
5. Korleis forholder fylkeskommunen seg til kommunane når det gjeld krav innanfor samferdselssektoren?
6. Korleis møter den regionale vegadministrasjonen politiske utspel og vedtak frå fylkeskommunen blant anna vedrørande prioriteringar på samferdselsfeltet eller i enkeltsaker? Har det skjedd endringar etter reforma på dette punktet?
7. I kva grad opplever fylkeskommunen at dei har fått rom til sjølv å prioritere innanfor samferdselsfeltet?
8. I kva grad opplever fylkeskommunen at Statens vegvesen framleis opptrer som vegeigar for riksvegar og fylkesvegar?
9. Er de glade for å ha fått meir ansvar og myndigheit?

Økonomiske ressursar

1. Korleis skjer den økonomiske prioriteringsdiskusjonen i fylkeskommunane?
2. I kva grad opplever fylkeskommunen at dei økonomiske midlane alt er bundne opp (til dømes gjennom nasjonale føringar i NTP eller av avgjersle om bompengefinansiering)?
3. I kva grad hemmar øyremerking av statlege tilskot på samferdselsfeltet fylkeskommunen sine moglegheiter til å prioritere mellom ulike tiltak?
4. Strekk dei tilførte økonomiske ressursane til for å løyse dei auka oppgåvene?

Administrative ressursar

1. I kva grad drar fylkeskommunen nytte av den administrative kompetansen hos den regionale vegetaten til å løyse fylkeskommunale oppgåver?
2. Har fylkeskommunen nytta det auka tilskotet til administrative ressursar på samferdselssektoren?
3. I kva grad og eventuelt til kva for oppgåver har fylkeskommunen bygd opp ny administrativ kapasitet på samferdslefeltet? Fins liknande kompetanse hos regional vegetat?
4. I kva grad opplever fylkeskommunen at dei har fått auka administrativ kapasitet på samferdslefeltet?

Tema 2: Kva karakteriserer styringsrelasjonen mellom fylkeskommunen og Statens vegvesen?

1. Kva for styringsordningar mellom fylkeskommunen og Statens vegvesen har blitt etablert i samband med reforma?
2. Korleis er ordninga med felles vegadministrasjon formelt sett avtalt mellom fylkeskommunen og regional vegetat? Stikkord: kontrakt, bestillingsbrev, løypande avtaler, kontaktmøte?
3. Korleis vert fylkeskommunen sin bruk av felles vegetat avklart og korleis er prosessen for fornying av samarbeidet lagt opp? (Oppfølgingsspørsmål: gjennom dialog og forhandlingar eller gjennom bestillingsbrev)
4. Kva for ordningar har fylkeskommunen for å følgje opp eventuelle avvik mellom avtalte tenesteleveransar og kva som vert levert? Har slike ordningar vorte nytta?
5. Korleis vert eventuell faglig usemje mellom vegetat og fylkeskommunen avklart?
6. Kva karakteriserer styringsrelasjonen mellom fylkeskommunen og regional vegetat? (Oppfølgingsspørsmål: hierarki og regelorientering eller dialogorientert, tillitsbasert og fleksibelt?)

Tema 1 Korleis er oppgåvene fordelt mellom SVV og fylkeskommunen?

Kva har skjedd i samband med at fylkeskommunen overtok vegansvar i 2010?

1. Kven gjer kva? Kva for oppgåver og ansvar har fylkeskommunen overtatt evt. delegert til SVV?
 - a. Stikkord: drift og vedlikehald av fylkesvegnettet, ferjer, trafikktryggleik, universell utforming, planarbeid, kontraktar?
2. Korleis er fordelinga formalisert? Er det same form for formalisering no som før?
3. Kor stor del av vegnettet er fylkesvegar?
4. Korleis har fordelinga av oppgåver mellom fylkeskommunens administrasjon og felles vegadministrasjon utvikla seg?
5. Korleis er dei økonomiske vilkåra for å utføra oppgåver for fylkeskommunen?
 - a. Er det dekkjande i høve til omfanget av oppgåvene?
6. Ser de noko til fylkeskommunens sitt auka tilskot til administrative ressursar på samferdselssektoren?
7. Kva for endringar har det vore når det gjeld tal på tilsette og kompetanseprofil hjå SVV?
8. Har det auka vegansvaret til fylkeskommunen hatt konsekvensar for økonomi-diskusjonar hjå dykk? Viss ja, korleis?
9. Kor stor del av arbeidet til SVV vert finansiert av fylkeskommunen?

Tema 2: Kva karakteriserer styringsrelasjonen mellom fylkeskommunen og SVV?

1. Kva for styringsordningar mellom fylkeskommunen og Statens vegvesen har blitt etablert i samband med reforma?
2. Korleis er ordninga med felles vegadministrasjon formelt sett avtalt mellom fylkeskommunen og regional vegetat? Stikkord: kontrakt, bestillingsbrev, løypande avtalar, kontaktmøte?
 - a. Korleis fungerer kontaktmøta? Formelt med referat eller som arbeidsmøte?
3. Korleis vert fylkeskommunen sin bruk av felles vegetat avklart og korleis er prosessen for fornying av samarbeidet lagt opp? Oppfølgingsspørsmål: Gjennom dialog og forhandlingar eller gjennom bestillingsbrev?
4. Kva for ordningar har fylkeskommunen for å følgje opp eventuelle avvik mellom avtalte tenesteleveransar og kva som vert levert? Har slike ordningar vorte nytta?

5. Kva karakteriserer styringsrelasjonen mellom fylkeskommunen og regional vegetat? Oppfølgingsspørsmål: hierarki og regelorientering eller dialogorientert, tillitsbasert og fleksibelt?

Tema 3: Korleis fungerer samarbeidet mellom fylkeskommunen og SVV?

1. Kva for oppgåver samarbeider den regional vegadministrasjonen og administrasjonen i fylkeskommunen om? t.d. kva for saker vert tatt opp i møta
2. I kva grad bruker fylkeskommunen SVV sin kompetanse?
 - a. Omfang (kunne dei ha brukt meir), fagfelt, korleis
3. I kva grad og i kva for oppgåvefelt har fylkeskommunen bygd opp ny administrativ/fagleg kompetanse?
 - a. I kva grad er det (har blitt) overlappende kompetanse hjå dykk og fylkeskommunen?
4. Korleis vert ressursbruken i den felles vegadministrasjonen prioritert? Kva vert prioritert? (oppgåver, satsingar...)
5. Er det utvikla ein felles "kompetansepool" der både tilsette i sams vegadministrasjon og fylkeskommunen inngår?
 - a. Kan ein snakke om ein fylkesvegadministrasjon?
6. Korleis vert eventuelle faglige ueinigheter mellom felles vegadministrasjon og fylkeskommunen avklart?
7. Kva for avgrensingar og moglegheiter ligg i § 10 i vegloven?
 - a. Korleis er det å høyre inn under både Vegdirektoratet og fylkeskommunen?
 - b. Har noko blitt annleis etter reforma?
8. Korleis utøver SVV sitt sektoransvar, til dømes innan arealplanfeltet og når det gjeld trafikktryggleik??
9. Korleis opplever SVV politiske utspel og vedtak frå fylkeskommunen blant anna vedrørende prioriteringar på samferdselsfeltet eller i enkeltsaker?
10. Deltar SVV i arbeidet med fylkesplan og strategisk næringsplan?
 - a. Fylkeskommunen sine plandokument – er dei kjende og vert dei brukt i SVV?
 - b. Er det anna samarbeid med fylkeskommunen?

Tema 4: Kontraktstrategi

1. Har det skjedd noko endringar når det gjeld utvikling av kontraktar etter reforma?
2. Er det etablert samarbeid med fylkeskommunen når det gjeld kontraktstrategi ?

Vedlegg 2: Spørjeskjema til fylkeskommunen og til Statens vegvesen

Guide for oppfølgjande telefonintervju med fylkeskommunen

For eit års tid sidan intervjuar eg dykk i samband med eit oppdrag IRIS gjennomfører for KS. Målet med oppdraget er å sjå på konsekvensar av fylkeskommunane sitt auka vegansvar, Eg stilte dykk spørsmål om samarbeid mellom fylkeskommunen og SVV, overføring av makt, kontakt m.m. På bakgrunn av intervjuar i fylket (både med representantar frå fylkeskommunen og SVV) skreiv eg nokre sider om fylket dykkar. Det er vedlagt. Det er berre å koma med kommentarar!

No er tida kome for oppfølging. Me er nysgjerrige på om alt er som sist, eller om noko har forandra seg. Denne oppfølginga tar me over telefon/video. Me sender spørsmåla på førehand.

Tema: Overføring av makt og myndigheit

1. Har det skjedd endringar sidan førre intervju knytt til:

a. Formelle avtalar mellom Fylkeskommunen og SVV

Ja Nei Veit ikkje

Viss ja: korleis? _____

b. Statlege standardar (vegnormalar), retningsliner og andre føringar frå staten

Ja Nei Veit ikkje

Viss ja: korleis påverkar det fylkeskommunen si styring av samferdslesektoren?

c. Korleis prioriteringar på samferdslefeltet vert tatt

Ja Nei Veit ikkje

Viss ja: kor? korleis? _____

d. Praxis for koordinering av fråsegn / motsegn til kommunale planar mellom fylkeskommunen og SVV

Ja Nei Veit ikkje

Viss ja: kor? korleis? _____

2. Har fylkeskommunen har gjort prioriteringar som SVV ikkje har vore einige i?

Ja Nei Veit ikkje

Viss ja: korleis vart det handtert? _____

3. Har fylkeskommunen auka sin administrative kapasitet og kompetanse på samferdslefeltet?

- I stor grad I nokon grad I liten grad Veit ikkje

4. I kva grad vert «bestillingane» frå fylkeskommunen om (planlegging, utgreiingar, spørsmål og liknande) følgt opp av sams vegadministrasjon?

- Alltid I dei fleste høve Til dels Veit ikkje

5. I kva grad er det avvik frå framdriftsplan på utbyggingsprosjekt?

- I stor grad I nokon grad I liten grad Veit ikkje

6. I kva grad er det avvik frå budsjett på utbyggingsprosjekt?

- I stor grad I nokon grad I liten grad Veit ikkje

7. Kven har regien på overordna og strategisk planlegging?

- Fylkeskommunen SVV Begge to Veit ikkje

Eventuelle kommentarar: _____

8. Kven har overordna styring og kontroll på framdrift i investerings- og vedlikehaldsprosjekt?

- Fylkeskommunen SVV Begge to Veit ikkje

Eventuelle kommentarar: _____

9. Kven har overordna styring og kontroll på økonomien i investerings- og vedlikehaldsprosjekt?

- Fylkeskommunen SVV Begge to Veit ikkje

Eventuelle kommentarar _____

10. Er fylkeskommunen mindre opptatt av kontroll og rapportering no enn det første året då reforma vart innført?

Ja Nei Veit ikkje

Kvifor / kvifor ikkje? _____

11. I kva grad vil du seie at forholdet mellom fylkeskommunen og SVV kan karakteriserast ved hjelp av...

	Ikkje i det heile	I lita grad	I middels grad	I stor grad	I svært stor grad
Avtalar og retningsliner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Rapportering	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dialog	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Samarbeid	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

OM KONTRAKTAR

1. Har reforma påverka arbeidet med **kontraktar**?

a. Kven deltar...

- Meir aktivt no enn før _____
- Mindre aktivt no enn før _____
- Det er ingen skilnadar _____

b. Har det skjedd endringar knytt til

	Ikkje i det heile	I lita grad	I middels grad	I stor grad	I svært stor grad
Omfang	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kontraktperiode	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kontraktstype	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Incitament	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sanksjonering	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Anna

Viss anna: kva? _____

Tema: Samhandlinga

1) Har det skjedd endringar i samband med møta mellom fylkeskommunen og SVV

a) Form på møte

Ja Nei Veit ikkje

Viss ja: korleis? _____

b) Innhald

Ja Nei Veit ikkje

Viss ja: korleis? _____

c) Frekvens

Ja Nei Veit ikkje

Viss ja: korleis? _____

2) Er det utfordrande å styra SVV?

Ja Nei Veit ikkje

Viss ja: korleis? _____

3) I kva grad føregår det samarbeid mellom fylkeskommunen og SVV under leiingsnivå?

I stor grad I nokon grad I liten grad Ikkje i det heile Veit ikkje

Viss «ja» Korleis? _____

4) Bidrar sams vegadministrasjon i fylkeskommunale saker som ikkje direkte har med samferdsle å gjere?

Ja Nei Veit ikkje

Viss ja: korleis? _____

5) Synest du at forvaltningsreforma har ført til

a) Meir byråkrati?

b) Meir demokrati?

Utdjup:

Guide for oppfølgjande telefonintervju med Statens Vegvesen

For eit års tid sidan intervjuar eg dykk i samband med eit oppdrag IRIS gjennomfører for KS. Målet med oppdraget er å sjå på konsekvensar av fylkeskommunane sitt auka vegansvar. Eg stilte dykk spørsmål om samarbeid mellom fylkeskommunen og SVV, overføring av makt, kontakt m.m. På bakgrunn av intervjuar i fylket (både med representantar frå fylkeskommunen og SVV) skreiv eg nokre sider om fylket dykkar. Det er vedlagt. Det er berre å koma med kommentarar! No er tida kome for oppfølging. Me er nysgjerrige på om alt er som sist, eller om noko har forandra seg. Denne oppfølginga tar me over telefon/video. Me sender spørsmåla på førehand.

Tema: Overføring av makt og myndigheit

1. Har det skjedd endringar sidan førre intervju knytt til:

a. Formelle avtalar mellom Fylkeskommunen og SVV

Ja Nei Veit ikkje

Viss ja: korleis? _____

b. Statlege standardar (vegnormalar), retningsliner og andre føringar frå staten

Ja Nei Veit ikkje

Viss ja: korleis påverkar det fylkeskommunen si styring av samferdslesektoren?

c. Korleis prioriteringar på samferdslefeltet vert tatt

Ja Nei Veit ikkje

Viss ja: kor? korleis? _____

d. Praxis for koordinering av fråsegn / motsegn til kommunale planar mellom fylkeskommunen og SVV

Ja Nei Veit ikkje

Viss ja: kor? korleis? _____

2. Har fylkeskommunen har gjort prioriteringar som SVV ikkje har vore einige i?

Ja Nei Veit ikkje

Viss ja: korleis vart det handtert? _____

3. Gjer fylkeskommunen endringar i vedtatte planar undervegs?

Ja Nei Veit ikkje

Viss ja: korleis vert det handtert? _____

4. Har SVV auka sin administrative kapasitet og kompetanse på samferdslefeltet?

- I stor grad I nokon grad I liten grad Veit ikkje

5. I kva grad klarar SVV å følgje opp «bestillingane» frå fylkeskommunen om (planlegging, utgreiingar, spørsmål og liknande)?

- Alltid I dei fleste høve Til dels Veit ikkje

6. I kva grad er det avvik frå framdriftsplan på utbyggingsprosjekt?

- I stor grad I nokon grad I liten grad Veit ikkje

7. I kva grad er det avvik frå budsjett på utbyggingsprosjekt?

- I stor grad I nokon grad I liten grad Veit ikkje

8. Kven har regien på overordna og strategisk planlegging?

- Fylkeskommunen SVV Begge to Veit ikkje

Eventuelle kommentarar _____

9. Kven har overordna styring og kontroll på framdrift i investerings- og vedlikehaldsprosjekt?

- Fylkeskommunen SVV Begge to Veit ikkje

Eventuelle kommentarar _____

10. Kven har overordna styring og kontroll på økonomien i investerings- og vedlikehaldsprosjekt?

- Fylkeskommunen SVV Begge to Veit ikkje

Eventuelle kommentarar _____

11. Er fylkeskommunen mindre opptatt av kontroll og rapportering no enn det første året då reforma vart innført?

Ja Nei Veit ikkje

Kvifor / kvifor ikkje? _____

12. I kva grad vil du seie at forholdet mellom fylkeskommunen og SVV kan karakteriserast ved hjelp av...

	Ikkje i det heile	I lita grad	I middels grad	I stor grad	I svært stor grad
Avtalar og retningsliner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Rapportering	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dialog	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Samarbeid	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

OM KONTRAKTAR

1. Har reforma påverka arbeidet med **kontraktar**?

a. Kven deltar...

- Meir aktivt no enn før _____
- Mindre aktivt no enn før _____
- Det er ingen skilnadar _____

b. Har det skjedd endringar knytt til

	Ikkje i det heile	I lita grad	I middels grad	I stor grad	I svært stor grad
Omfang	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kontraktperiode	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kontraktstype	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Incitament	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sanksjonering	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Anna

Viss anna: kva? _____

Tema: Samhandlinga

1) Har det skjedd endringar i samband med møta mellom fylkeskommunen og SVV

a) Form på møte

Ja Nei Veit ikkje

Viss ja: korleis? _____

b) Innhald

Ja Nei Veit ikkje

Viss ja: korleis? _____

c) Frekvens

Ja Nei Veit ikkje

Viss ja: korleis? _____

2) Kva for konsekvensar får det for SVV at den politiska handsaminga skjer regionalt?

3) I kva grad føregår det samarbeid mellom fylkeskommunen og SVV under leiingsnivå?

I stor grad I nokon grad I liten grad Ikkje i det heile Veit ikkje

Viss «ja» Korleis? _____

4) Bidrar sams vegadministrasjon i fylkeskommunale saker som ikkje direkte har med samferdsle å gjere?

Ja Nei Veit ikkje

Viss ja: korleis? _____

5) Synest du at forvaltningsreforma har ført til

a) Meir byråkrati?

b) Meir demokrati?

Utdjup: _____