

## **Forvaltningsreforma og fylkesvegansvaret: Maktfordeling, styringsdialog og samhandling**

IRIS rapport 2013 - 014

Einar Leknes og Brita Gjerstad

### **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 særst 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 vekker 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 regionvegstaten.

Nokre fylkeskommunar opplever at det krevjande å styre samferdslefeltet både fordi det er så stort og mangfaldig, men òg fordi fylkesvegkontora og regionvegstaten 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.

