

Statens vegvesen

**Evaluering av  
omstillingen til ny  
organisering av Statens  
vegvesen**



Statens vegvesen

# **Evaluering av omstillingen til ny organisering av Statens vegvesen**

AGENDA Utredning & Utvikling AS  
Malmskrivervn 35 • Postboks 542 • 1302 Sandvika  
Tlf 67 57 57 00 • Fax 67 57 57 01  
Ref: R5336

## AGENDA Utredning & Utvikling AS

Postboks 542 • 1301 Sandvika • Tlf 67 57 57 00 • Fax 67 57 57 01

Oppdragsgiver:	Statens vegvesen		
Rapportnr.:	5336		
Rapportens tittel:	Evaluering av omstillingen til ny organisering av Statens vegvesen		
Spesifikasjon:			
Tidsfrist:		iflg	
Ansvarlig:	Geir Magnussen		
Kvalitetssikring:	Audun Korsvold	Verifisert:	
			(dato) (sign)

---

## Forord

Statens vegvesen har med virkning fra 1.1.2003 gjennomført en organisatorisk omstilling med opprettelse av 5 regioner og 30 distrikter, samt ny organisering av Vegdirektoratet. Etter at den nye organisasjonen har fungert i 3 år, har vegdirektøren besluttet å gjennomføre en evaluering av omstillingen til ny organisering.

AGENDA Utredning & Utvikling AS ble tildelt oppdraget i desember 2005 og leverer med dette rapporten fra evalueringen. Vi vil benytte anledningen til å takke alle som har bidratt med verdifulle innspill til arbeidet, og til oppdragsgiver for konstruktivt samarbeid i prosjektperioden. Samtidig vil vi benytte anledningen til å ønske etaten lykke til med den videre utviklings- og omstillingsprosessen.

Arbeidet har fra AGENDAs side vært utført av Odd Helgesen, Ragnar Sæveraas, Richard Engen og Geir Magnussen. Sistnevnte har vært prosjektleder.

Sandvika, 16. mai 2006  
AGENDA Utredning & Utvikling AS



---

# Innhold

<b>1</b>	<b>INNLEDNING</b>	<b>9</b>
1.1	Bakgrunn	9
1.2	Formålet med evalueringen	9
1.3	Tilnærming og metode	9
1.4	Evalueringens perspektiv og avgrensning	12
1.5	Om oppbyggingen av rapporten	13
<b>2</b>	<b>NY ORGANISERING – HVORFOR OG HVA?</b>	<b>15</b>
2.1	Mål med omstillingen	15
2.2	Omstillingen sett i en større sammenheng	15
2.3	Hovedelementer i ”ny organisasjon”	16
<b>3</b>	<b>HOVEDPUNKTER I EVALUERINGEN</b>	<b>18</b>
3.1	Regionaliseringen – et riktig og framtidsrettet grep, men nye utfordringer står for døren	18
3.2	Tar grepene i tur og orden, men slipper taket litt tidlig	19
3.3	En omstillingsprosess med lite ”støy”	19
3.4	Et mer effektivt vegvesen, men vegstandarden forringes	20
3.5	En ressurssterk organisasjon – mye penger og høy kompetanse	21
3.6	En funksjonell organisasjon – framtidsrettede arbeidsformer, men strever med roller, prosesser og samhandling	22
3.7	Frivillighetskultur – til nytte og besvær	23
3.8	Stor tillit på politisk hold	23
3.9	Utydelige strategigrep	24
3.10	På rett veg med styringssystemet og styringsdialogen	25

<b>4</b>	<b>MÅLOPPNÅELSE - ORGANISERING</b>	<b>27</b>
4.1	Mål og premisser for omstillingen	28
4.2	Enkel og tydelig organisering og klare ansvarsforhold?	31
4.3	Ressursenhetenes rolle og funksjon	44
4.4	Byggherrefunksjonen	52
4.5	Delegering av myndighet og oppgaver?	57
4.6	Har endringer i styringssystemet bidratt til en tettere styringsdialog i etaten?	61
4.7	Forenklede arbeidsformer og fleksibel bruk av ressurser og kompetanse?	65
4.8	Økt samordning og helhetlig prioritering innenfor Vegvesenets ansvarsområder	68
4.9	Oppsummering – organisering	69
<b>5</b>	<b>MÅLOPPNÅELSE – EFFEKTIVISERING</b>	<b>72</b>
5.1	Kostnadsreduksjoner og nedbemanning	72
5.2	Overføring av midler fra administrative oppgaver til utbyggings- og vedlikeholdsoppgaver	76
5.3	Effektivitet i oppgavegjennomføringen	78
5.4	Har Statens vegvesen fått endringer i oppgaver eller arbeidsmengde som påvirker muligheten for å ta ut effektiviseringsgevinstene?	80
5.5	Bevaring av vegkapitalen og styrking av trafikksikkerhetsarbeidet	81
5.6	Oppsummering – effektivisering	84
<b>6</b>	<b>LEDELSE OG ORGANISASJONSKULTUR</b>	<b>86</b>
6.1	Utgangspunkt	86
6.2	Andre krav til ledelse	86
6.3	Færre ledere?	87
6.4	Tilstrekkelig ledelse?	89
6.5	Organisatoriske betingelser for å utøve ledelse	90
6.6	En mer integrert etat?	91
6.7	Oppsummering av ledelse og organisasjonskultur	92



---

<b>7</b>	<b>KOMPETANSEMÅLENE</b>	93
7.1	Utnyttelse av etatens samlede kompetanse	93
7.2	Regionalisering av nasjonale funksjoner	96
7.3	Strategi for å beholde og rekruttere kompetanse	97
7.4	Oppsummering kompetanse	99
<b>8</b>	<b>FOLKEVALGT OG BRUKERINNFLYTELSE</b>	101
8.1	Overordnet styring fra Samferdselsdepartementet	101
8.2	Samarbeidet med fylkeskommunene	104
8.3	Styrking av samarbeidet med kommuner	106
8.4	Samarbeid med bransjer/bransjeorganisasjoner	109
8.5	Styrking av samarbeidet med publikum/brukere	110
8.6	Ivaretagelse av målet om rettssikkerhet og likebehandling	111
8.7	Oppsummering - folkevalgt og brukerinnflytelse	112
<b>9</b>	<b>SYSTEMATISKE VARIASJONER</b>	115
9.1	Variasjoner mellom regionene	115
9.2	Forskjeller mellom arbeidsområdene	117
9.3	Oppsummering	120
<b>10</b>	<b>ÅRSAKSFORHOLD</b>	121
10.1	Kloke grep som har bidratt til måloppnåelse	121
10.2	Grep som kunne gitt bedre måloppnåelse	124
<b>11</b>	<b>VIKTIGSTE STYRKENE OG UTFORDRINGENE FOR STATENS VEGVESEN NÅR DET GJELDER DAGENS ORGANISASJON</b>	128
11.1	Styrker	128
11.2	Utfordringer	130



# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Statens vegvesen har med virkning fra 1.1.2003 gjennomført en organisatorisk omstilling med opprettelse av 5 regioner og 30 distriktskontorer, samt ny organisering av Vegdirektoratet. Etter tre års virke har vegdirektøren besluttet å gjennomføre en evaluering av omstillingen til ny organisering av Statens vegvesen. Evalueringen skal inngå som beslutningsgrunnlag for eventuelle justeringer i organiseringen av etaten. Det pågår også interne utredninger og evalueringer som vil gi grunnlag for gjennomføring av eventuelle organisatoriske justeringer.

## 1.2 Formålet med evalueringen

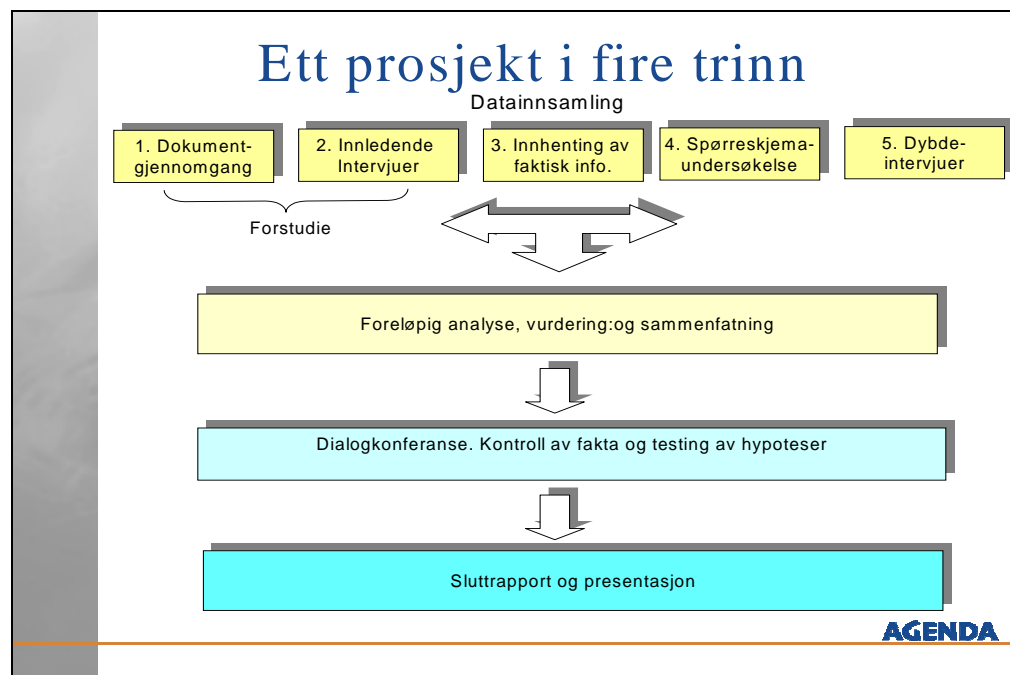
Hovedformålet med evalueringen har vært å:

- (1) Få en vurdering av i hvilken grad og på hvilken måte omstillingen av Statens vegvesen med virkning fra 2003 og fram til i dag har bidratt til å føre organisasjonen i retning av de politiske og interne målene og hovedprinsippene som lå til grunn for omstillingen.
- (2) Få en vurdering og belysning av henholdsvis de viktigste styrkene og utfordringene for Statens vegvesen når det gjelder dagens organisering.

## 1.3 Tilnærming og metode

### 1.3.1 Hovedtilnærming

Evalueringen har vært gjennomført ved hjelp av både kvantitativ og kvalitativ evalueringsmetodikk. En hovedskisse av evalueringsopplegget er vist i neste figur.



Figur 1.1 Overordnet beskrivelse av evalueringen

Evalueringen har vært gjennomført i fire hovedtrinn:

- *Datainnsamling.* Som det framgår av figuren ovenfor har det vært gjennomført en omfattende datainnsamling i form av dokumentgjennomgang, intervjuer og spørreskjemaundersøkelser.
- *Foreløpig analyse, vurdering og sammenfatning av innsamlede data.* Etter datainnsamlingen utarbeidet konsulentene notater som oppsummerte de foreløpige funn, analyser og vurderinger.
- *Dialogkonferanse.* Den foreløpige analysen ble diskutert på en dialogkonferanse med representanter for Statens vegvesen i april 2006. Siktemålet med konferansen var å få en kontroll av fakta i evalueringen og en testing av konsulentens foreløpige hypoteser.
- *Sluttrapport.* Etter dialogkonferansen har konsulentene innhentet ytterligere informasjon og utarbeidet sluttrapport.

### 1.3.2 Utdypende om metoder

AGENDA har i evalueringen gjort bruk av følgende metoder:

#### **Gjennomgang av dokumenter og faktainformasjon**

Det foreligger et betydelig materiale om hva som var bakgrunnen for omorganiseringen og hva man ønsket å oppnå. Dette har vært viktige kilder for konsulentene når vi har skullet evaluere i hvilken grad målene med omstillingen er nådd. Vi har også hatt tilgang til brukerunder-

søkelser som er gjort i perioden etter omorganiseringen og til resultater fra etatens styringssystem.

Vi har også fått fra etaten dokumentasjon som viser den faktiske utvikling i antall årsverk, antall ledere, bemanning på ulike funksjoner, omsetning m.v. Til sammen har vi gjennomgått et betydelig skriftlig materiale.

### ***Spørreundersøkelse blant ledere og ansatte i etaten***

I februar gjennomførte vi en spørreundersøkelse blant alle ledere og medarbeidere i etaten. Svarprosenten var på 72%. Dette vurderer vi som en god svarprosent. Spørreundersøkelsen har gjort det mulig for oss å analysere resultatene etter en rekke bakgrunnsvariable. I de figurene som senere blir presentert i denne rapporten har vi sortert resultatene på følgende måte:

- Alle (samtlige ansatte og ledere)
- Vegdirektoratet
- Region, ansatte og ledere på regionvegkontorene
- Distrikt, ansatte og ledere på distriktskontorene
- Region Sør, Øst, Vest, Midt og Nord. Ansatte og ledere som hører til regionvegkontoret og distriktene i vedkommende region.

### ***Spørreundersøkelse blant et utvalg kommuner***

Parallelt med den interne spørreundersøkelsen gjennomførte vi en spørreundersøkelse blant 100 tilfeldig valgte kommuner. Utvalget ble gjort på den måten at det ble trukket ut 20 kommuner fra hver region. Spørreskjemaet ble rettet til ordførere og rådmenn. Svarprosenten var 60% blant ordførerne og 44% blant rådmennene. Selv om svarprosenten her var lavere enn for den interne undersøkelsen, vurderer vi det likevel slik at undersøkelsen gir et godt grunnlag for å trekke konklusjoner om kommunenes syn på samarbeidet med Statens vegvesen.

### ***Intervjuer med ledere og ansatte i etaten***

I første halvdel av mars måned gjennomførte vi enkeltintervjuer og gruppeintervjuer med ledere og ansatte på alle nivåer i etaten. Hensikten med disse intervjuene var blant annet å få utdypet og konkretisert resultatene fra spørreundersøkelsen. Vi gjennomførte følgende intervjuer:

- Enkeltintervjuer med ledelsen i Vegdirektoratet (vegdirektør, assisterende vegdirektør og avdelingsdirektørene)
- Gruppeintervjuer med medarbeidere i Vegdirektoratet
- Enkeltintervjuer med alle regionvegsjefene
- Gruppeintervjuer med avdelingslederne ved alle regionvegkontorene

- Gruppeintervjuer med ansatte ved alle regionvegkontorene
- Gruppeintervjuer med distriktssjefer i alle regionene
- Gruppeintervjuer med ansatte på distriktskontorene i region Nord og region Sør
- Gruppeintervjuer med representanter for prosjektlederne i region Nord og region Sør
- Intervju med representanter for de ansattes organisasjoner

### ***Intervjuer med brukere, samarbeidspartnere og overordnet myndighet***

Vi har gjennomført en rekke intervjuer med eksterne samarbeidspartnere, overordnet myndighet og representanter for brukerorganisasjoner (jfr. kapittel 8).

### ***Dialogkonferanse***

Den 25. april gjennomførte vi en dialogkonferanse med vel 40 representanter for ledere og tillitsvalgte i etaten. Til denne konferansen hadde AGENDA utarbeidet 8 notater som tok opp viktige temaer knyttet til omstillingen. Siktemålet med dialogkonferansen var tredelt:

- Få verifisert viktige deler av det faktamaterialet vi hadde framskaffet.
- Få diskutert, bekreftet, utdypet og eventuelt avkreftet de foreløpige observasjoner/hypoteser/vurderinger vi hadde.
- Få sjekket ut hvorvidt alle viktige problemstillinger for evalueringen var tatt med.

## **1.4 Evalueringens perspektiv og avgrensning**

Formålet med evalueringen har vært å få belyst i hvilken grad og på hvilken måte Statens vegvesen har nådd de mål som ble satt for omstillingen. Formålet har ikke vært å få belyst hvor god etaten er ”i absolutt forstand”, og det har heller ikke vært en del av mandatet å få sammenliknet Statens vegvesen i Norge med tilsvarende etater i andre land.

Spørsmålene i spørreundersøkelsen blant ledere og ansatte ble derfor i hovedsak formulert med sikte på å få evaluert ”i hvilken grad ....” de ulike målene er nådd, slik mandatet for oppdraget var. Denne undersøkelsen fanger således ikke opp hvorvidt forholdet på de ulike områdene har blitt bedre eller dårligere enn situasjonen var før omstillingen begynte, men i hvilken grad målene er nådd. I de gruppe- og enkeltintervjuene vi gjennomførte etter spørreundersøkelsen, derimot, fikk vi også fram synspunkter på om forholdene hadde *endret seg* etter

---

omorganiseringen. Her lå det altså et utviklingsperspektiv inne. I disse intervjuene tok vi også opp spørsmål knyttet til årsakssammenhenger.

I undersøkelsen blant kommunene og fylkeskommunene har vi stilt spørsmål som også kan si noe om situasjonen har blitt bedre enn den var før omorganiseringen. Det samme gjaldt intervjuer med bransjeorganisasjoner, brukerorganisasjoner m.v.

Vi vil innledningsvis også kort kommentere detaljeringsgraden i evalueringen. Utgangspunktet har vært i hvilken grad Statens vegvesen som etat og helhetlig organisasjon har nådd målene med omstillingen. Det setter noen begrensninger når det gjelder hvor detaljert vi har kunnet gå til verks. Det vil si hvor mye vekt vi har kunnet legge på forskjeller mellom regioner og nivåer og mellom de ulike arbeidsområdene i etaten. Vi har likevel i kapittel 9 presentert og kommentert en del forskjeller mellom regionene. I dette kapitlet har vi også beskrevet en del forskjeller mellom TK – området og ”resten av organisasjonen”. Det vil si hvordan de som arbeider på TK - området vurderer ulike spørsmål i spørreundersøkelsen i forhold til de som arbeider på andre områder. Disse forskjellene har vi også brukt i kapittel 10, hvor vi har beskrevet viktige årsakssammenhenger bak graden av måloppnåelse.

I tillegg til ovennevnte har vi gått grundigere inn på to arbeidsområder/organisatoriske løsninger. Det gjelder for det første ressursenhetenes rolle og fungering, og for det andre organiseringen og gjennomføringen av byggherrefunksjonen. Grunnen til dette er at vi i forstudien (se punkt 1.3) fikk mange innspill på at det var ønskelig å gå mer konkret inn på disse to områdene. Arbeidet i de senere fasene av evalueringen har bekreftet viktigheten av dette.

Utover dette har vi *i hovedsak* besvart mandatet med utgangspunkt i etaten som helhet.

## 1.5 Om oppbyggingen av rapporten

Vi har valgt å svare på mandatet *i hovedsak* med utgangspunkt i den strukturering av problemstillinger som framgår av konkurransegrunnlaget. I konkurransegrunnlaget var målene for omstillingen strukturert i 5 hovedtemaer:

- Organisering
- Effektivisering
- Ledelse og organisasjonskultur
- Kompetanse
- Folkevalgt og brukerinnflytelse

Disse temaene er beskrevet i kapitlene 4 – 8. I tillegg har vi beskrevet våre hovedfunn og observasjoner i kapittel 3.

I tillegg har vi som nevnt beskrevet en del regionale variasjoner og variasjoner mellom TK – området og resten av organisasjonen i kapittel 9.

I mandatet for oppdraget var det også forutsatt at vi skulle gi en vurdering av de viktigste forholdene bak graden av måloppnåelse. Dette er gjort i kapittel 10. En slik vurdering kan gjøres på flere måter. Vi har valgt å gjøre det samlet i ett kapittel og ikke knyttet til hvert enkelt tema. Grunnen er at vi mener det gir det beste og mest helhetlige bildet av årsaksforholdene og sammenhengene.

I kapittel 11 har vi beskrevet de viktigste styrkene og utfordringene ved dagens organisasjon.

---



## 2 Ny organisering – hvorfor og hva?

### 2.1 Mål med omstillingen

Statens vegvesen har siden 1993 arbeidet kontinuerlig med å gjøre etaten mer kostnadseffektiv og konkurransedyktig. Dette utviklingsarbeidet har gått gjennom ulike faser, men det har hele tiden vært fire retningsgivende mål for omstillingsprosessen:

- Politisk styrbarhet
- Kostnadseffektivitet
- Brukerorientering
- Rettsikkerhet og likebehandling

For Statens vegvesen har det vært et klart mål å sikre en organisasjon som har god resultatoppnåelse med god og riktig kvalitet på tjenestene. Publikum, kommuner, fylkeskommuner og andre samarbeidspartnere skal fortsatt møte en desentralisert organisasjon.

I ”Vegdirektørens rammer og prinsipper for organisering av Statens vegvesen” (28.06.02) presiseres noen viktige forutsetninger for omstillingsprosessen:

- Organiseringen av etaten forutsetter gode lederferdigheter på alle nivåer.
- Lederne må i stor grad delegere det faglige ansvaret for oppgaveutførelsen til den enkelte medarbeider.
- Den nye organisasjonsmodellen forutsetter en fleksibel bruk av de ressurser etaten samlet disponerer, blant annet ved å bruke kompetansen mellom nivåene på en hensiktsmessig måte.
- For å lykkes i omstillingsarbeidet er det nødvendig å ikke bare fokusere på endringer i selve organisasjonsstrukturen, men også på organisasjonskulturen.

Det presiseres i notatet at det i tiden framover vil være en utfordring å se på lokale forskjeller i tradisjoner, lokalmiljø og arbeidsmåter som noe positivt. Samtidig ønsker etaten å arbeide for å skape en felles samhørighet både i og mellom tilsatte ved distrikt, region og direktorat.

### 2.2 Omstillingen sett i en større sammenheng

Kravene til Statens vegvesen og den omstillingsprosess etaten nå gjennomfører, må ses i en større sammenheng og som del av en generell utvikling hvor blant annet følgende forhold står sentralt:

- Et stadig sterkere fokus på effektivitet og rasjonell bruk av offentlige ressurser
- En modernisering av offentlig sektor der blant annet følgende problemstillinger har blitt aktualisert:
  - Et skille mellom myndighets-/forvaltningsoppgaver og produksjonsoppgaver
  - Mindre penger til administrative oppgaver, blant annet gjennom innføring av ny teknologi og nye arbeidsformer
  - Nye arbeids- og ledelsesformer og større krav til ledelse mer generelt
  - Sammenlikning av både administrative og andre typer tjenester mellom ulike enheter for å øke konkurransedyktigheten (benchmarking)
  - Sterkere brukerorientering
  - Utvikling av nye og mer målrettede styringssystemer
- Gjennomgang av oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene – blant annet gjennom regionalisering av statlige etater
- Mer kompliserte og sammensatte prosesser knyttet både til planlegging og gjennomføring av offentlige oppgaver. Det stiller igjen større krav til samspill mellom aktører for å oppnå gode resultater. Dette gjelder både mellom offentlige og private aktører, men ikke minst mellom ulike offentlige aktører.

Omstillingsprosessen i Statens vegvesen må således forstås både ut fra spesielle forhold i etaten og i lys av den generelle samfunnsutviklingen og kravene til offentlig sektor som helhet.

### **2.3 Hovedelementer i ”ny organisasjon”**

De politiske føringene som var gitt før omorganiseringen forutsatte at Statens vegvesen skulle bestå av to forvaltningsnivåer – Vegdirektoratet og regionene. Samtidig skulle etaten bestå av tre organisasjonsnivåer – Vegdirektoratet, regionvegkontorene og distriktsvegkontorene (senere kalt distriktskontorene.) Under distriktskontorene skulle det være et antall filialer, og disse fikk betegnelsen Trafikkstasjoner.

Det lå som en forutsetning for omstillingsprosessen at myndighet og arbeidsoppgaver skulle delegeres fra Vegdirektoratet til regionene. Samtidig forutsatte modellen at en del myndighet og oppgaver som lå på de gamle fylkesvegkontorene skulle legges til de nye distriktskontorene. Med utgangspunkt i ovennevnte premisser ble den nye organisasjonen etablert med 5 regioner og 30 distrikter. I hver region ble det etablert et regionvegkontor og i hvert distrikt et distriktskontor.

---

Det ble understreket i ”Vegdirektørens rammer og prinsipper...” at den sentrale styringslinjen i den nye organisasjonen skulle være vegdirektør – regionvegsjef – distriktssjef. Denne styringslinjen var basert på at man valgte den såkalte distriktsmodellen for organisering av etaten. I det lå at regionvegsjef og distriktssjef skulle ha det totale resultatansvaret for sin region/sitt distrikt. Unntak fra denne hovedregelen skulle bare være oppgaver som ble organisert på regional basis og utbyggingsoppgaver som ble organisert som prosjekter.

Alternativet til distriktsmodellen var den såkalte fagmodellen. I denne modellen gikk styringslinjen etter fag, slik at faglederne på regionnivå ville hatt en direkte linje til faglederne på distriktsnivå. Denne modellen ble altså ikke valgt, men hadde mange tilhengere.

Parallelt med diskusjonen av organisasjonsstruktur ble det også tatt noen prinsippbeslutninger vedrørende ledelsesstrukturen. Det skulle være et mål å ha en organisasjon med bare ett ledernivå under avdelingsdirektørene i Vegdirektoratet, regionvegsjefene på regionvegkontorene og distriktssjefene. Dette skulle gi en flatere organisasjon. Samtidig med at det skulle bli færre ledere skulle det legges bedre til rette for å vektlegge faglige spesialiststillinger og en faglig karriereveg.

Med utgangspunkt i ovennevnte prinsipper var det en sentral målsetting å utvikle en tettere etatsledelse enn man hadde lyktes med i den tidligere modellen. Det grunnleggende premisset for omorganiseringen var ønsket om bedre effektivitet: ”Mer veg for pengene”.

Som nevnt i punkt 2.1., ble det i forarbeidene til omstillingsprosessen understreket at det ikke var tilstrekkelig å endre organisasjonsstruktur dersom man ønsket å endre adferd og oppnå de mål som var satt for omstillingen. Også prosesser, arbeidsformer, styringssystemer, organisasjonskultur og verdier måtte settes i fokus. Viktigheten av å ha fokus på disse forholdene ble presisert i rapportene både fra ”Solviutvalget” og ”Ljunggrenutvalget”, og står også omtalt i ”Vegdirektørens rammer og prinsipper...”. De vil derfor også inngå som viktige elementer i evalueringen.

## 3 Hovedpunkter i evalueringen

Vi vil i dette kapitlet formidle noen hovedpunkter fra evalueringen. Strukturen i dette kapitlet er bygd opp litt annerledes enn de fem hovedpunktene som er beskrevet i konkurransegrunnlaget.

### 3.1 Regionaliseringen – et riktig og framtidsrettet grep, men nye utfordringer står for døren

Regionaliseringen av Statens vegvesen må sies å ha vært et riktig grep. Det er vanskelig med sikkerhet å fastslå hva som ville ha vært situasjonen for Statens vegvesen i dag dersom man ikke hadde regionalisert etaten i 5 regioner og 30 distrikter. Evalueringen har etter vår vurdering vist at Statens vegvesen i dag har en mer funksjonell organisasjon enn tidligere. Det er betydelig lettere å samordne kompetanse og ressurser innenfor 5 regioner enn i en etat med 19 fylkesvegkontorer, hvor det ofte kunne foregå en del suboptimalisering av ressursbruken. Innenfor dagens modell er det mulig å bruke midlene der de trengs mest – både på tvers av fylkesgrenser og til de formål hvor behovet er størst. Arbeidet med Nasjonal transportplan og andre strategiske planprosesser har også blitt enklere etter innføring av ny modell. Nåværende modell legger således til rette for bedre styring og mer rasjonell utnyttelse av ressurser og kompetanse enn den modell den avløste, og Statens vegvesen framstår nå ”moderne” i sin design.

Men det står også utfordringer for døren. Etaten har et åpenbart behov for å styrke brukerorienteringen. Det gjelder både vegvedlikeholdet, men ikke minst virksomheten ved og i tilknytning til Trafikkstasjonene. Det ligger også en utfordring i å håndtere store og komplekse planprosesser i en offentlighet hvor mange interesser og interessenter skal komme til orde, og hvis behov skal avveies på en mest mulig balansert måte.

Det pågår også en debatt om regionalisering av Norge. Uansett hvilken modell som velges, og hvilke oppgaver de nye regionene vil få, vil det innebære nye krav og utfordringer for Vegvesenet. Erfaringene fra forsøkene med BTV – samarbeidet, Vestlandsrådet m.v. – hvor fylkeskommunene har inngått et mer forpliktende samarbeid om prioritering av vegmidlene – vil kunne være nyttige å trekke på i den forbindelse.

Etaten står også overfor en betydelig utfordring med hensyn til rekruttering og kompetanse. Etaten har mistet mye verdifull kompetanse gjennom nedbemanningen, og mer enn 50% av de ansatte er over 50 år. Samtidig er det mangel i samfunnet generelt på flere av de yrkesgrupper/utdanningskategorier etaten er sterkt avhengig av. Det blir derfor særdeles viktig å utforme en framtidsrettet arbeidsgiverpolitikk for å møte morgendagens krav og utfordringer.

---

### 3.2 Tar grepene i tur og orden, men slipper taket litt tidlig

Det er mye god systematikk i den måten Statens vegvesen har planlagt og gjennomført omstillingen på. Det er helt klart vår vurdering at mye av det som skulle gjennomføres var godt forberedt. Flere utvalg ble nedsatt for å utrede hvilken organisasjonsmodell som skulle velges og hvordan ansvar og myndighet burde fordeles mellom nivåene i organisasjonen. Det ble gjennomført en bred og omfattende høringsprosess før beslutning ble fattet. Det ble deretter lagt konkrete framdriftsplaner for hvordan nedbemanningen skulle realiseres og fordeles. I ”Rammer og prinsipper...” gjøres det relativt detaljert rede for hvilke prinsipper som skal være styrende for den framtidige organisasjonen. Mange av de formelle og strukturelle sidene ved omstillingen var således godt planlagt og forberedt, og grepene ble tatt i tur og orden. Dette har gitt en ryddig gjennomføringsprosess og på mange måter en funksjonell organisasjon.

Den ”endelige suksessen” i enhver omstillingsprosess ligger likevel ikke hovedsakelig i vedtaksfasen, men i implementeringen. Det er derfor særdeles viktig at toppledelsen har et sterkt, samlet og helhetlig fokus på hvordan organisasjonsmodellen skal gjennomføres, hvordan nye roller skal utformes, hvordan samhandling skal skje i praksis, hvordan styrings-systemet skal støtte opp under målsettingene med omstillingen o.s.v. Vi er av den oppfatning at kompleksiteten i gjennomføringen av ny organisasjonsmodell har blitt undervurdert, og at ledelsen ikke har holdt tilstrekkelig tak i hvordan den nye modellen skulle fungere i praksis. Et ”målekort for omstillingsprosessen”, slik Solviutvalget antyder, kunne bidratt til en tettere oppfølging og bedre ”coaching” av selve prosessen.

En undervurdering av disse viktige aspektene ved omstillingsprosessen er ikke noe som er spesielt for Statens vegvesen. Like fullt tror vi en bredere organisasjonsforståelse i ledelsen/ledergruppen ville kunnet bidratt til å sette et enda sterkere fokus på disse viktige aspektene ved prosessen.

### 3.3 En omstillingsprosess med lite ”støy”

Statens vegvesen har i perioden etter 1.1.2003 gjennomført store endringer i organisering, bemanning, styring og ledelse av etatens forvaltningsoppgaver. Parallelt med omorganiseringen internt har etaten måttet omstille seg til en situasjon der produksjonsoppgavene ikke lenger skal utføres av Statens vegvesen. Omstillingen har antakelig ikke skjedd uten motstand, frustrasjoner og usikkerhet blant ansatte i etaten. Omverdenen har imidlertid i liten grad registrert ”støy” og uro rundt gjennomføring av omstillingen i Statens vegvesen. Støynivået har vært atskillig høyere i andre store statlige etater som har gjennomført tilsvarende store omstillinger.

Årsakene til at støynivået rundt omorganiseringen har vært relativt lavt, kan være flere. Evalueringen gir oss grunn til å mene at omstillingen har vært ledet og gjennomført på en god måte. Flertallet av ansatte og ledere har opplevd at omstillingen har vært gjennomført på en ryddig måte og at de har fått den informasjonen om omorganiseringen som de har hatt behov for. På spørsmålet om man har fått anledning til å fremme sitt syn i omstillingsprosessen er det imidlertid færre som sier seg fornøyd. Noen nyanser i dette bildet finnes selvsagt, men dette er hovedinntrykket. Vi tror et vel avklart forhold til Samferdselsdepartementet og et ryddig forhold til de ansattes organisasjoner har bidratt positivt til at omstillingsprosessen, omfanget tatt i betraktning, har foregått med så vidt lite ”støy”.

### **3.4 Et mer effektivt vegvesen, men vegstandarden forringes**

Analysen gjennomført av Statens vegvesen og data hentet inn gjennom våre undersøkelser viser at Statens vegvesen er en mer effektiv etat nå sammenliknet med situasjonen før omorganiseringen og omstillingen. Det er en rekke indikasjoner som peker i den retning. Det er gjennomført en bemanningsreduksjon på 580 årsverk. Ikke minst har administrative støttefunksjoner som lønn og regnskap bidratt til dette. Antall timer og antall årsverk som brukes til administrative oppgaver i regionene er redusert i perioden 2003 – 2005. Etaten har i samme periode tatt ut betydelige gevinster knyttet til drift og vedlikehold av anlegg, og i noen grad til forvaltning. Det kan være vanskelig å identifisere hvor stor andel av denne effektiviseringsgevinsten som kan knyttes til omorganiseringen, men det er liten tvil om at den har vært medvirkende. En sammenlikning av bemanning og aktivitetsnivå i 2002 og 2005 viser også at etaten gjennomfører et større aktivitetsnivå med færre årsverk. Etter vår vurdering må det også defineres som en effektiviseringsgevinst at midler til veg nå kan disponeres innenfor et større regionalt perspektiv.

Statens vegvesen hadde som en av premissene for effektiviseringen og nedbemanningen at det skulle innføres enklere og mer fleksible arbeidsformer og nye elektroniske verktøy. På begge disse områdene har det skjedd en positiv utvikling. Men det er liten tvil om at de publikumsrettede internettløsningene ble satt i drift før de hadde den ønskede funksjonalitet, og lenge etter at nedbemanningen ved Trafikkstasjonene var gjennomført. Det har gitt betydelige problemer.

I forutsetningene for omstillingen lå det at frigjorte administrative ressurser skulle brukes til å styrke bevaringen av vegkapitalen og til å styrke trafiksikkerhetsarbeidet. Det er vår vurdering at den første av disse målsettingene ikke er nådd. De fleste indikasjoner tyder på at

vegstandarden på en betydelig del av det eksisterende vegnettet forverres. Selv om det ikke er noen dokumentert sammenheng mellom omorganiseringen og denne påviste utviklingen i vegstandarden, finner vi likevel grunn til å konstatere at det er en betydelig avstand mellom mål og resultater på dette området. Det er mer som tyder på at trafikksikkerhetsarbeidet er blitt styrket, selv om vi synes det er vanskelig å få øye på en helhetlig strategi for denne satsingen.

### **3.5 En ressurssterk organisasjon – mye penger og høy kompetanse**

Statens vegvesen er en stor etat – med mye ressurser og betydelig kompetanse. Den framstår i de fleste sammenhenger med stor profesjonalitet. Ikke minst har den blitt stadig dyktigere til å planlegge og gjennomføre prosjekter. Mange samarbeidspartnere beskriver etaten som en ”stor maskin”. Disse samarbeidspartnerne tenker da særlig på etatens innsats i forhold til bygging av ny infrastruktur og vedlikehold av den eksisterende. Og de har fokus både på planlegging og gjennomføring. Det er ingen tvil om at etaten har god faglig kompetanse på disse områdene, og at betegnelsen ovenfor må oppfattes som en honnør.

Det er vår vurdering at etaten har hatt ”godt av” den omstilling den har gjennomført de senere årene – både med overgang til ny organisasjon og med en viss nedbemanning. Det har bidratt til en nødvendig gjennomgang både av arbeidsformer og effektivitet. Det er vår oppfatning at etaten fortsatt har tilstrekkelig både med kompetanse og ressurser til å kunne utføre sitt mandat på en god måte. Dette er et synspunkt som deles av svært mange av de vi har intervjuet internt i etaten, selv om det heller ikke skal underslås at mange sier de har fått en klart travlere hverdag enn før omstillingen.

I den grad det er kritiske røster i forhold til måten etaten gjennomfører sine primæroppgaver på, er disse hovedsaklig knyttet til to forhold. For det første er det en del som mener etaten fortsatt har for lite helhetsperspektiv på sin virksomhet. Etaten tenker fortsatt for mye vegfaglig og for lite næring, miljø og samfunnsnytte. De fleste sier likevel at Vegvesenet blir stadig flinkere til å anlegge brede samfunnsmessige perspektiver på sin virksomhet, og også til å gjennomføre planprosesser i et terreng med mange konflikterende interesser.

Det andre området vi tenker på er forholdet til brukere og publikum. Det gjelder for det første vegstandarden og framkommeligheten på vegene, hvor mange brukere uttrykker liten tilfredshet. Men det gjelder også forholdene på og i tilknytning til Trafikkstasjonene. Riktignok er brukertilfredsheten her rimelig god, men etaten har en betydelig utfordring med hensyn til samkjøring og utvikling av felles rutiner på dette området.

### 3.6 En funksjonell organisasjon – framtidsrettede arbeidsformer, men strever med roller, prosesser og samhandling

En velfungerende organisasjon er en forutsetning for at enhver virksomhet skal kunne levere de tjenester som er forventet av den. Som beskrevet i punkt 3.1. er det vår vurdering at Statens vegvesen har fått en funksjonell organisasjon gjennom etableringen av regioner og distrikter og ved en betydelig organisasjonsendring internt i Vegdirektoratet. *I hovedsak* framstår hvert enkelt av de tre organisasjonsnivåene som klare og lett forståelige, og det er også i store trekk klart hvilke oppgaver og hvilket ansvar det enkelte organisasjonsnivå har, og hvilke enheter/avdelinger på det enkelte organisasjonsledd som har ansvar for de ulike oppgavene. Som det framgår av kapittel 4, er det likevel noen områder hvor det er behov for å gjennomgå og tydeliggjøre ansvarsforholdene, og det er også et visst behov for å kommunisere tydeligere til eksterne samarbeidspartnere hvordan oppgave- og ansvarsfordelingen er. Det er likevel ikke flere uklarheter i det nye Statens vegvesen enn det vi normalt vil finne i organisasjoner av en slik størrelse og kompleksitet.

Vi vil også trekke fram at vi har ”funnet” mange og spennende arbeids- og organisasjonsformer i evalueringen. På mange måter framstår etaten i en moderne og framtidsrettet ”drakt” – med et betydelig potensiale for fortsatt effektivisering, omstilling og utvikling. Mange av arbeidsformene bør også være viktige elementer i en framtidsrettet rekrutteringsstrategi. I dette perspektiv er det en ”moden”, og noen vil kanskje si ”dristig”, organisasjon vi har evaluert.

Men det er også noe litt ”umodent” ved organisasjonen. Den sliter på mange måter med å forholde seg til det uformelle samspill og den samhandling som er nødvendig for å få enhver organisasjon til å fungere. Dette kan illustreres ved hjelp av TK – området, hvor det er mye kontakt mellom fagmiljøene på tvers av organisasjonsnivåene. Initiativet til denne kontakten kan komme både ”nedenfra” og ”ovenfra.” Mange synes å være av den oppfatning at denne kontakten bidrar til å gjøre ansvarsforholdene og styringslinjene uklare, og i noen sammenhenger også som dokumentasjon på manglende delegering. Etter vår oppfatning er slik kontakt en naturlig del av en saksbehandling, og det betyr selvsagt at den som har ansvaret for en sak/et saksområde fortsatt har dette ansvaret selv om vedkommende søker råd annet sted i organisasjonen.

Antakelig ligger noe av forklaringen på at særlig distriktene opplever situasjonen som beskrevet ovenfor i den diskusjonen som var i etaten om fagmodell versus distriktsmodell før omorganiseringen. Vi tror denne problemstillingen kan håndteres ved å gjennomføre en bedre dialog enn det som synes å ha vært tilfellet hittil om hvordan samspillet mellom nivåene er forutsatt å fungere – *innenfor rammene av den valgte*

---



*distriktsmodellen*. Vi tror disse spenningene i noen grad også skyldes den manglende prosessforståelsen ved utvikling av organisasjoner som vi har beskrevet i punkt 3.2. Det bør m.a.o. ikke være noe motsetningsforhold mellom klare ansvarsforhold og en samhandlings- og prosessorientert arbeidsform. Men etaten har behov på å ”trene” på å utvikle denne forståelsen.

I utgangspunktet skulle rollefordelingen mellom de tre organisasjonsnivåene i det nye Statens vegvesen være slik at Vegdirektoratet i større grad skulle ha en *strategisk rolle*, regionvegkontorene en *koordinerende/samordnende rolle* og distriktskontorene en *operativ rolle/funksjon*. I hovedsak er det også vår vurdering at organisasjonen fungerer etter disse prinsippene. Men vi ser et behov for at det klargjøres hva som mer konkret ligger i disse rollene, og *hvordan rollene skal spilles sammen med* de andre nivåene i organisasjonen. Denne rolleavklaringen er viktig på alle tre organisasjonsnivåene, men særlig mange trekker fram behovet for at Vegdirektoratet tydeliggjør sin rolle og profil.

### **3.7 Frivillighetskultur – til nytte og besvær**

Evalueringen har gitt oss innsyn i, og kunnskap om, en organisasjon som mange internt mener er preget av en frivillighetskultur. Etter vår vurdering er dette en kultur både til nytte og til besvær for organisasjonen. Den positive siden er at mange strekker seg langt for å utføre oppgaver og yte service. Det er også en konsekvens av denne kulturen at strategier, policies og praksis konkretiseres og følges opp på ulike måte i de enkelte regioner. Dette *kan være* en hensiktsmessig tilpasning til ulike situasjon, ulike rammebetingelser og ulike utfordringer i ulike deler av landet.

Den negative siden er at både ansatte, brukere og samarbeidspartnere møter en organisasjon med ulike praksis, og hvor vedtatte strategier gjennomføres i forskjellig grad og med ulike kraft. Høyt oppe i organisasjonen gis det uttrykk for at det i liten grad gripes inn overfor uønskede løsninger og atferd, og at mangelfull oppfølging av vedtak og tiltak i liten grad får konsekvenser. Det er fortsatt for mange som får holde på med det de alltid har gjort, blir det sagt. I bunn og grunn dreier dette seg om tydelighet, besluttsomhet og konsekvens i ledelsesfunksjonen. Vår vurdering er at etaten bør iverksette tiltak for å rette opp de uheldige sidene ved frivillighetskulturen.

### **3.8 Stor tillit på politisk hold**

Evalueringen viser at Statens vegvesen har et tett samarbeid med og et godt forhold til både kommuner og fylkeskommuner. Det er vårt inntrykk at det i hovedsak var tilfellet også før omstillingen. Med omorganisering

ingen og nye nivåer i etaten ble likevel samarbeidet og samspillet utfordret. Etaten ble sett utenfra mer komplisert. I forarbeidene til omstillingen ble prinsippene for samarbeid med fylkeskommuner og kommuner trukket opp. Sammen med en tydelig strategi for prioritering av dette samarbeidet tror vi dette har vært viktig for at samarbeidet fungerer så vidt godt i praksis – til tross for at det har blitt mer komplekst. Etter vår vurdering er de gode resultatene på dette området ikke minst en konsekvens av at ledelsen – både i direktoratet, på regionvegkontorene og på distriktsnivået – har gitt klart uttrykk for at det er en høyt prioritert målsetting å styrke og utvikle disse relasjonene.

Evalueringen viser ikke at samarbeidet går smertefritt, men den viser at både fylkeskommuner og kommuner opplever Statens vegvesen som en konstruktiv, profesjonell og i all hovedsak lydhør samarbeidspartner. Fylkeskommunene hevder likevel at den regionale samordningen på tvers av transportsektorer ikke er realisert i så stor grad som ønskelig. De opplever at Vegvesenet et stykke på vei mangler en strategi for å fange opp denne problemstillingen.

Også Samferdeselsdepartementet har stor tillit til Statens vegvesen. Departementet vurderer etaten som meget kompetent og profesjonell. Vegdirektoratet gir bl.a. overordnet myndighet rask, oppdatert og relevant informasjon om saker og prosesser av viktighet. Departementet mener etaten har hatt en positiv utvikling når det gjelder samordning av transportsektorer som veg og bane og veg og kollektivtransport.

### **3.9 Utydelige strategigrep**

Som det framgår av punkt 3.5., har Statens vegvesen et godt grep om sine kjerneoppgaver, og da i særdeleshet infrastrukturoppgavene. Disse krever både tydelige strategier og konsekvent gjennomføring og oppfølging. Det er vår vurdering at etaten ikke er like dyktig til å gjennomføre sine interne strategier. Vi har i evalueringen registrert relativt mange områder hvor etaten reiser en problemstilling/setter en sak på dagsorden, men hvor det hele blir litt ”uforløst”, og lite konkluderende. Dette kan illustreres ved noen eksempler.

I forarbeidene til omstillingen ble det skapt store forventninger med hensyn til delegering av myndighet og oppgaver fra Vegdirektoratet til de nye regionene. Mange av forventningene var skapt gjennom Bardalutvalget. Det er helt åpenbart gjennomført viktige delegeringer, men det virker ikke som det er noen eksplisitt strategi for hvordan dette skal gjøres, og i hvert fall ikke hvordan Bardalutvalgets innstilling skal følges opp/ikke følges opp. Det savnes m.a.o. avklarende konklusjoner.

---

Fjernarbeid er et annet eksempel. Mange i etaten etterlyser et svar på om ledelsen ser på dette som en "nødløsning" eller en strategisk satsing. Det er mulig å finne holdepunkter for begge konklusjoner i det materiale vi har gjennomgått og de intervjuer vi har gjennomført. Mange finner det vanskelig å leve med en slik tvetydighet.

Faglige karriereveier kan være et tredje. Mange har hatt forventninger til dette, og det er etter alt å dømme viktig for å rekruttere og holde på nøkkelkompetanse. Men som det framgår av vår spørreundersøkelse opplever ledere og ansatte i etaten at dette i liten grad er fulgt opp.

Vi kunne også trukket fram andre eksempler enn disse. Men disse illustrerer en litt manglende tydelighet og klarhet både i utformingen, gjennomføringen og kommunikasjonen av viktige strategier og policy-områder. Og det gjelder ikke bare på etatsinterne områder. TK-området kan også stå som eksempel på et område hvor strategier og styring kunne vært tydeligere, og iverksettingen mer besluttosom.

### **3.10 På rett veg med styringssystemet og styringsdialogen**

Omorganiseringen av Statens vegvesen har lagt grunnlaget for en tettere *styringsdialog* i etaten. Gjennom etableringen av etatsledermøtet (ELM) er regionene og direktoratet koplet tettere sammen enn hva det var mulig å få i en struktur med 19 fylkesvegkontorer. ELM blir beskrevet som et viktig forum for utøvelse av den overordnede styringen av Statens vegvesen, selv om det også påpekes klare forbedringsområder knyttet til forberedelse av møtet og oppfølging av vedtak. Både styringssignaler og annen informasjon blir nå kommunisert raskere ut i organisasjonen enn det som var tilfelle før omorganiseringen i 2003. Det er vår vurdering at etablering av dette forumet og denne ledergruppen har bidratt til å samle etaten og ikke minst gi regionvegsjefene et sterkere nasjonalt og helhetlig perspektiv. Samtidig etterlyses det fortsatt mer enhetlig gjennomføring i regionene av vedtak fra dette forumet.

Det understrekes at dette forumet har bidratt til å utvikle mer felles praksis i etaten på viktige områder, og at kombinasjonen av ELM og ledermøter i regionene binder etaten sammen på en bedre måte enn i den tidligere strukturen. En sammenhengende ledermøtestruktur gjør det enklere både å få innspill og ideer nedefra og oppover i systemet og styringssignaler og strategier nedover.

Det har i perioden vært lagt ned betydelig innsats i arbeidet med innføring av nytt styringssystem. Evalueringen gir et entydig bilde av at omleggingen av styringen - basert på prinsippene om Balansert målstyring - har vært til gode for etaten. Det gjenstår fortsatt arbeid med fastsetting av gode og relevante indikatorer i målekortet, og med

etablering av prosesser rundt bruk av systemet. Behovet for sanering av styringsinformasjon i gamle styringssystemer bør også vurderes.

Et par punkter knyttet til styringssystemet og styringsdialogen bør kommenteres spesielt. For det første er det mange som trekker fram som positivt den styringsløyfen som er utviklet for å diskutere og følge opp resultatene. Den bidrar til å øke kunnskapen om egen organisasjon og til gradvis å utvikle en lærende organisasjon. På den annen side framhever mange også at det må bli større forpliktelse i oppfølgingen av resultatene, og ikke minst konsekvenser dersom mål ikke nås.

Vi synes også arbeidet med å få dokumentert viktige forhold knyttet til selve evalueringen viser at etaten fortsatt har noe vei å gå før en kan si at etaten har et styringssystem som på en rask og oversiktlig måte gir den informasjon som er nødvendig for å kunne dokumentere hvor langt etaten har kommet med hensyn til å nå sentrale målsettinger – enten disse er av intern eller samfunnsmessig karakter.

Styring etter de valgte styringsparametrene medfører visse styringsutfordringer sett fra TK-området side. Området er underlagt en del formelle regler og bestemmelser som det er vanskelig å fange opp gjennom balansert målstyring. Frihetsgradene er relativt små. For å sikre at brukerne av TK-områdets tjenester er gjenstand for likebehandling, har det vært behov for regelstyring i tillegg til målstyringen som er det styrende prinsippet i Balansert målstyring. Vegdirektoratet har derfor måttet gi ekstra styringssignaler om TK-området til distriktskontorene via regionvegkontorene. Disse styringssignalene har også ofte kommet på andre tidspunkter enn de som følger av etatens styringskalender. Dette kan ha virket forstyrrende for styringsdialogen i etaten blir det sagt. Like viktig som disse mer ”faglige innvendingene” mot systemet sett fra TK-områdets side tror vi imidlertid det er at området får tilstrekkelig ledelsesmessig oppmerksomhet, og underlegges en helhetlig, strategisk og forpliktende styring.

---

## 4 Måloppnåelse - organisering

Hovedgrepet i den omstillingen som har funnet sted fra 2003 og fram til i dag er lagt på organisatoriske endringer. Av den grunn vil dette kapitlet ta opp en del temaer og problemstillinger som også blir behandlet i andre kapitler, men da med et litt annet perspektiv. Som det går fram av kapittel 2 var de organisatoriske hovedgrepene at landet ble delt i 5 vegregioner og 30 distrikter. Dette kom til erstatning for de tidligere 19 fylkesvegkontorene. Samtidig ble det gjennomført en omfattende omorganisering av Vegdirektoratet.

Vi har i kapittel 2 gitt en kort overordnet beskrivelse av hvorfor omstillingen ble gjennomført og hva som var hovedelementene i den. I dette kapitlet vil vi gå mer utførlig inn på bakgrunnen for de endringene som ble gjennomført, hva endringene har bestått i og i hvilken grad de har bidratt til å nå de organisatoriske målene med omstillingen. Kapitlet er bygd opp som følger:

- I punkt 4.1. går vi nærmere inn på målene og prinsippene for omstillingen, slik de er uttrykt i "Vegdirektørens rammer og prinsipper for organisering av Statens vegvesen".
- I punkt 4.2. beskriver vi hovedelementene i organiseringen av og den overordnede oppgavefordeling i etaten. Vi vil særlig ha fokus på om oppgave- og ansvarsfordelingen og organisasjonsformen er klar og tydelig. Vi gjør denne beskrivelsen relativt utførlig, slik at den også kan danne bakgrunn for drøftingene i de påfølgende hovedpunktene.
- I punkt 4.3 tar vi opp spørsmålet om ressursenhetenes rolle og funksjon. Ressursenhetene var en vesentlig premisse for organisering og ressursfordeling i regionene, og de utgjør en så viktig del av evalueringen at vi har valgt å drøfte dem i et eget hovedpunkt. Dette kommer i tillegg til en kort drøfting i punkt 4.2.3, hvor ressursenhetene vurderes i sammenheng med organiseringen av regionen som helhet.
- I punkt 4.4. drøfter vi byggherrefunksjonen. Også dette er en så vesentlig problemstilling at vi har valgt å drøfte den i et eget hovedpunkt.
- I punkt 4.5. tar vi opp ansvars- og funksjonsfordelingen – med særlig fokus på spørsmålet om delegering av oppgaver.
- I punkt 4.6. drøfter vi hvorvidt omstillingen, herunder endringer i styringssystemet, har bidratt til en tettere styringsdialog i etaten og en mer integrert etat.

- I punkt 4.7. drøfter vi spørsmålet om omstillingen har ført til endringer og forenklinger i arbeidsformer, hvilket var et viktig siktemål med omstillingen.
- I punkt 4.8. drøfter vi hvorvidt omorganiseringen har gitt økt samordning og mer helhetlig prioritering innenfor Vegvesenets ansvarsområder
- I punkt 4.9. foretar vi en samlet oppsummering av i hvilken grad omstillingen har bidratt til å nå de organisatoriske målene.

## 4.1 Mål og premisser for omstillingen

Bakgrunnen for omorganiseringen og innføring av ny modell i Statens vegvesen var behovet for effektivisering og tilpasning til nye krav og rammebetingelser. Både i den generelle samfunnsdebatten og i en rekke stortingsdokumenter var det gitt føringer for framtidig organisering, prioritering og arbeidsformer i Statens vegvesen. Blant annet sto følgende mål sentralt for omstillingsprosessen:

- *Effektivitet.* Det vil si at mindre penger skulle brukes på administrasjon og dermed at mer penger skulle brukes på vegen til veg- og trafikkformål. Trafikksikkerhet og bevaring av vegkapitalen ble særlig understreket.
- *Desentralisering.* Dette skulle skje gjennom delegering av oppgaver fra Vegdirektoratet og fra regionvegkontor til nye distriktskontor
- *Lokal innflytelse.* Den lokale innflytelsen skulle bli ivaretatt og på viktige områder styrkes.
- *Forholdet til publikum og samarbeidspartnere.* Forholdet til publikum, kommuner og andre samarbeidspartnere skulle videreutvikles og styrkes.
- *Kompetanse.* Vegvesenets samlede kompetanse skulle utnyttes på en god måte.

De organisatoriske målene for omstillingen kan oppsummeres i fire hovedpunkter. Vi vil gi en kort beskrivelse av disse i punktene 4.1.1. – 4.1.4., slik de kommer til uttrykk i dokumentet ”Vegdirektørens rammer og prinsipper for organisering av Statens vegvesen”.

### 4.1.1 En enkel og tydelig organisasjon med klare ansvarsforhold

Organiseringen av det nye Statens vegvesen skulle bygge på klare ansvarsforhold og mest mulig enkelhet i oppbyggingen. Det skulle være et mål å ha en organisasjon med bare ett ledernivå under avdelingsdirektørene i Vegdirektoratet, regionvegsjefene på regionvegkontorene og distriktssjefene. Dette skulle gi en flatere organisasjon med færre

---

ledere. Samtidig skulle det legges bedre til rette for faglige spesialiststillinger og en faglig karriereveg.

Dokumentet understreket også at det skulle utvikles en klar fordeling av oppgaver mellom regionvegkontoret og distriktsnivået, og med tilhørende vurderinger av hvem som skulle bygge opp kompetanse til å ivareta de ulike oppgavene. Den formelle styringslinjen skulle gå fra vegdirektøren til regionvegsjefen og til distriktssjefene eller prosjektlederne. Denne styringslinjen var basert på at man valgte den såkalte distriktsmodellen for organisering av etaten. I det lå at regionvegsjef og distriktssjef skulle ha det totale resultatansvaret for sin region/sitt distrikt. Unntak fra denne hovedregelen skulle bare være oppgaver som ble organisert på regional basis og utbyggingsoppgaver som ble organisert som prosjekter.

Alternativet til distriktsmodellen var den såkalte fagmodellen. I denne modellen gikk styringslinjen etter fag, slik at faglederne på regionnivå ville hatt en direkte linje til faglederne på distriktsnivå. Denne modellen ble vurdert som et alternativ til distriktsmodellen, men ble altså ikke valgt.

#### 4.1.2 Delegering av myndighet og oppgaver

De politiske føringene som ble lagt for organiseringen av etaten forutsatte at Statens vegvesen skulle bestå av to forvaltningsnivåer – Vegdirektoratet og regionene, men av tre organisasjonsnivåer: Vegdirektoratet, regionvegkontorene og distriktskontorene. Under distriktene skulle det være et antall Trafikkstasjoner. Disse ble ikke definert som et eget organisasjonsnivå, men som en del av distriktskontoret.

I dokumentet ble det presisert at Vegdirektoratet fortsatt ville ha det samme *ansvaret* som før, og at regionene ville ha det samme *ansvaret* som de tidligere vegkontorene. Samtidig ble det forutsatt en vesentlig delegering av myndighet og arbeidsoppgaver fra Vegdirektoratet til regionene. Det ble også forutsatt at en del av den myndighet og de oppgaver som lå på de tidligere fylkesvegkontorene skulle legges til distriktsnivået. For å sikre delegeringen av oppgaver og myndighet skulle det etableres et delprosjekt i regi av Omstillingsprosjektet som skulle gjennomgå fullmaktstrukturen og oppgave-/arbeidsfordelingen mellom Vegdirektoratet og regionene.

Det sterke fokuset på delegering gjaldt ikke bare forholdet mellom *organisasjonsnivåene* i etaten. Vegdirektøren understreket viktigheten og nødvendigheten av at ledere på alle nivåer, innenfor gitte fullmakter, i stor grad skulle delegerer det faglige ansvaret til den enkelte medarbeider. ”Det skal derfor ikke legges opp til en styringsform der det forutsettes at en rekke faglige vurderinger skal opp til leder for avgjørelse.”

### 4.1.3 Tett styringsdialog og integrert etat

Som nevnt i punkt 4.1.1., skulle den formelle styringslinjen gå fra vegdirektøren til regionveg sjefen og til distriktssjefene eller prosjektlederne. Med utgangspunkt i den ansvarsdeling som ble trukket opp, skulle den nye organiseringen gi en tettere etatsledelse enn tidligere. Det skulle ikke minst skje gjennom den møtestruktur som ble trukket opp i dokumentet.

Statens vegvesens ledermøte/etatsledermøtet (ELM) skulle bestå av vegdirektøren med sine nærmeste medarbeidere og de fem regionveg sjefene. Sentrale saker på disse møtene skulle være viktige fellessaker for etaten, slik som strategi, policyutforming, ressursfordeling m.v. Det ble forutsatt at disse møtene skulle avholdes ca. en gang pr. måned.

På tilsvarende måte skulle regionenes ledermøter bestå av regionveg sjefen med sine nærmeste medarbeidere og distriktssjefene. Sentrale saker på disse møtene ble forutsatt å være gjennomføring av Statens vegvesens oppgaver og ressursfordelingen internt i regionen.

I tillegg ble det understreket et behov for interne ledermøter på alle tre organisasjonsnivåer for å ivareta den daglige ledelsen av enheten.

Gjennom en ”sammenhengende møtestruktur” og en gradvis utvikling av et felles styringssystem var siktemålet å utvikle en tettere styringsdialog og en mer integrert etat.

### 4.1.4 Forenklede arbeidsformer og fleksibel bruk av ressurser og kompetanse

En fjerde viktig forutsetning for den organisasjonsmodellen som ble valgt var en fleksibel bruk av de ressurser som etaten samlet disponerer. For å klare å realisere de forutsatte effektiviseringsgevinstene understreket vegdirektøren at etaten måtte klare å utnytte ressursene ved å organisere kompetansen i landsdekkende eller regionale ressurs-/spesialenheter og administrative enheter. Dessuten skulle kompetansen mellom nivåene utnyttes så rasjonelt og fleksibelt som mulig.

Dokumentet konkretiserte denne overordnede målsettingen flere steder. I beskrivelsen av Vegdirektoratet ble det understreket at det skulle legges til rette for mer fleksibel bruk av personalressursene på tvers av organisatoriske grenser gjennom bruk av prosjektarbeid. Dette skulle gjøres for å bryte ned den stivheten som lett oppstår som følge av strukturer på et organisasjonskart.

Målet om fleksibel bruk av ressurser og kompetanse kom kanskje sterkest og mest prinsipielt til uttrykk i etableringen av regionale ressursenheter. Hovedhensikten med å etablere slike enheter var å kunne disponere en del fagressurser på regional basis, på tvers av distrikts-



grenser og prosjekter. Ressursenhetene skulle ha kompetanse på oppgaver hvor behovet i distriktene varierte over tid.

Også distriktene ble forutsatt i noen grad å spesialiseres. På fagområder hvor etaten hadde begrenset kompetanse, eller der den bevisst ønsket å samle kompetansemiljøer, var forutsetningen at disse skulle kunne være lokalisert på langt færre steder enn 30. Det ble også uttrykt som et premiss at enkeltdistrikter kunne ha kompetanse og kapasitet som kunne brukes i andre distrikter når det var behov for det.

I tilknytning til diskusjonen om fleksibel bruk av ressurser og kompetanse ble det poengtert at det var nødvendig å skille mellom ansvaret for en oppgave og hvor kompetansen og kapasiteten var lokalisert.

”Kompetansen må både kunne knyttes fysisk opp mot et oppdragssted, som ved utestasjonering ved investeringsprosjekter, eller ved hjelp av fjernarbeidsløsninger.” Det ble framhevet som en sentral suksessfaktor for den nye organiseringen at det ble etablert gode rutiner og avtaler for hvordan den fleksible bruken av ressurser og kompetanse skulle utøves i praksis. På regionnivå ble regionvegsjefens ledermøte antydnet som et velegnet forum for å diskutere og avklare fordeling og bruk av ressurser.

## 4.2 Enkel og tydelig organisering og klare ansvarsforhold?

### 4.2.1 Organisering og ansvar internt i Vegdirektoratet

Vegdirektoratets hovedfunksjoner er overordnet ledelse og styring av etaten. Det innebærer at direktoratet skal sørge for at etaten når de mål som Storting og Regjering fastsetter, og forvalter de midler som stilles til disposisjon på en effektiv og rasjonell måte.

I ”Rammer og prinsipper..” beskrives direktoratets oppgaver og funksjoner på denne måten:

- Etablere en effektiv organisasjon for å utføre pålagte oppgaver
- Overordnet strategisk planlegging
- Utvikle etatspolicy
- Utvikle og inneha faglig spisskompetanse på utvalgte områder
- Kontakt og samarbeid med etater og sentrale organisasjoner
- Være rådgiver for regionene i faglige spørsmål
- Være klageinstans i forvaltningssaker
- Være rådgiver og faglig støtte for Samferdselsdepartementet i politiske spørsmål som angår etatens ansvarsområde
- Synliggjøre konsekvenser av politiske vedtak og pålegg
- Utvikle økonomi- og styringssystemer

- Utvikle kontraktspolicy og inngå sentrale innkjøpsavtaler
- Samarbeide med tjenestemannsorganisasjonene
- Regelverksutvikler og klageinstans
- Styre og koordinere FOU, samt utføre FOU – arbeid på en del områder.

I tillegg deltar direktoratet i en del internasjonal virksomhet.

Et av de viktigste siktemålene når det gjaldt Vegdirektoratets funksjon var at den skulle forskyves i mer strategisk og koordinerende retning.

De viktigste *organisatoriske målene* med omstillingen var som følger:

- Legge til rette for mer samarbeid på tvers
- Få en enklere og lettere forståelig organisasjon – med klare og tydelige ansvarsforhold
- Forskyve grenselinjen mellom styring og kompetanse
- Bruke kompetansen mer direkte i styringsoppgaver, blant annet ved å delegerer oppgaver og fullmakter
- Få et enklere og flatere direktorat

For å oppnå disse målsettingene har Vegdirektoratet gjennomført en betydelig omorganisering, slik at det nå består av fire avdelinger og fire staber. De *fire avdelingene* er:

- Utbyggingsavdelingen
- Trafikkavdelingen
- Teknologiavdelingen
- Administrasjonsavdelingen

De *fire stabsenhetene* er:

- Internrevisjonen (IR)
- Plan- og strategistaben
- Informasjonskontoret (INFO)
- Internasjonalt sekretariat

Deler av Teknologiavdelingen ble lagt til Trondheim. Denne lokaliseringen ble valgt blant annet på grunn av muligheten for samarbeid med forsknings- og undervisningsmiljøet på NTNU og muligheten for bedret rekruttering.

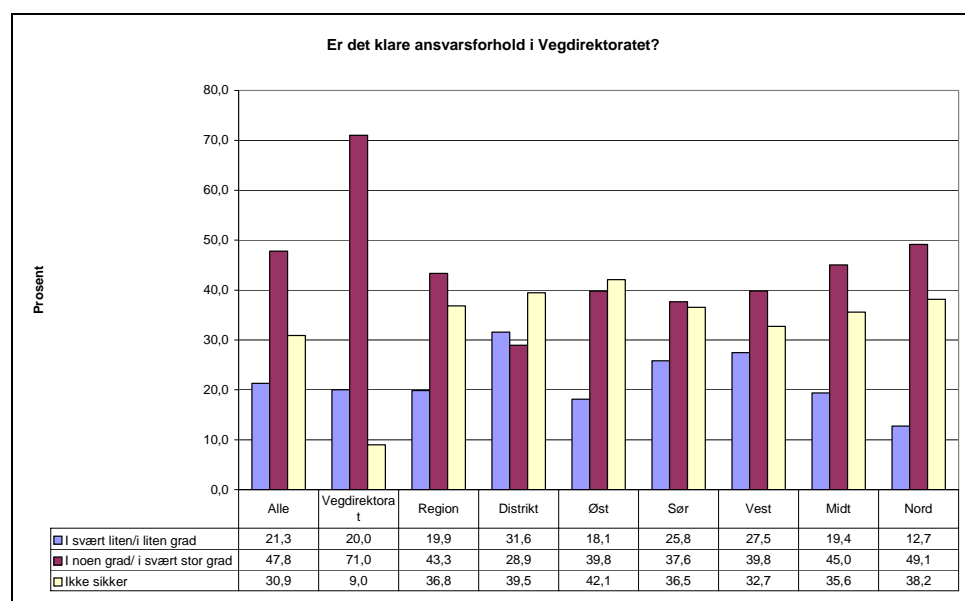
Vi finner liten grunn til å gå detaljert inn hvilke arbeidsoppgaver og funksjoner de enkelte avdelinger og staber i Vegdirektoratet har. Vårt hovedfokus er rettet inn på spørsmålet om organiseringen er enkel og tydelig og om de interne ansvarsforholdene i direktoratet er klare.

---

Det er liten tvil om at organiseringen av Vegdirektoratet framstår som betydelig enklere og mer oversiktlig enn tidligere. Den nye organisasjonsmodellen er intuitivt enklere å forstå og gjenkjenne enn den organisasjonsmodellen som eksisterte før omorganiseringen. Det er også etablert et klarere skille mellom ledelse av Vegdirektoratet og etatsledelse, ved at det er etablert et eget forum for ledelse av direktoratet - Vegdirektoratets ledermøte (VLM), og et eget for ledelse av etaten – etatslederemøte (ELM). Dette kommer vi nærmere tilbake til i punkt 4.6.

Et av siktemålene med den nye organisasjonsmodellen var at skillet mellom styrings- og kompetanseenheter skulle justeres. Styringsenheter – det vil si Utbyggingsavdelingen og Trafikkavdelingen – skulle organiseres og bemannes slik at de fikk tilstrekkelig ressurser og kompetanse til å fullføre saksbehandlingen på de fleste daglige styringsoppgavene innen egen enhet. Samtidig skulle det legges til rette for god faglig utvikling på de områder hvor etaten har et faglig sektoransvar.

I spørreundersøkelsen blant ledere og ansatte svarer over 70% av de som arbeider i Vegdirektoratet at de opplever ansvarsforholdene i direktoratet som klare. Også i etaten som helhet svarer mange bekreftende på dette spørsmålet, selv om en god del svarer at de ikke er sikre. For manges vedkommende skyldes det antakelig at de ikke synes de kjenner de interne ansvarsforholdene i direktoratet godt nok til å kunne svare ”ja” eller ”nei”.



Figur 4.1 Er det klare ansvarsforhold i Vegdirektoratet

Vi tolker svarene på dette spørsmålet og resultatene av de intervjuene vi har gjennomført dit hen at ansvarsforholdene i direktoratet er relativt velavklarte. Det at arbeidsformene er endret, blant annet gjennom mer tverrfaglig samarbeid, bidrar også til at avdelingene avklarer spørsmål

seg i mellom på et tidligere stadium enn før. Dette hovedinntrykket bør likevel nyanseres noe.

### **Områder med behov for avklaring**

Mellom enkelte fagområder og avdelinger synes det å være noe overlapping. Det gjelder blant annet forholdet mellom kompetanse- og styringsenhetene. Mellom Teknologiavdelingen og Trafikkavdelingen er det eksempelvis overlapping eller gråsoner når det gjelder spørsmål om elektronisk betaling og forholdet til bompengeselskapene. Det er stor politisk oppmerksomhet om bompengefinansiering. Derfor er det viktig at Vegdirektoratet er samkjørt internt om dette. Det synes også å være uklarhet mellom de to avdelingene om hvem som har ansvar for vegnormalen.

Enkelte trekker også fram uklarheter i forbindelse med målekortet i de tilfeller hvor flere enheter har felles indikator, eksempelvis mellom trafiksikkerhet og miljø.

En del påpeker også uklarheter i arbeidsdelingen mellom Plan- og strategistaben og økonomiseksjonen i Administrasjonsavdelingen. Det hevdes også fra flere at økonomiseksjonen mangler gode rutiner for å samhandle med fagavdelingene. Det har også vært reist spørsmål om strategi og økonomi burde samordnes mer enn i dag.

Også mellom Administrasjonsavdelingen og fagavdelingene trekkes det fram en del uklarheter. Det gjelder blant annet hvilke fullmakter henholdsvis Administrasjonsavdelingen og fagavdelingene skal ha når det gjelder:

- Tilsetting av nye medarbeidere
- Lønnsforhold
- Styring av IT-siden
  - Er det Administrasjonsavdelingen eller fagavdelingene som skal bestemme IKT- standardene i Statens vegvesen? Administrasjonsavdelingen skal drifte systemene. Da kan det bli problematisk dersom de valgte løsningene er vanskelige å koordinere med andre systemer. Løsningen kan være at IT kommer tidligere inn i fagavdelingenes planlegging. Fagavdelingene bruker ofte eksterne konsulenter som ikke kjenner standardene i statens vegvesen.

På regionnivå svarer en del at de opplever å få ulike svar når de henvender seg til forskjellige personer i Vegdirektoratet med samme spørsmål. Dette gjelder særlig på TK – området.

En enklere og flatere lederstruktur var også et av målene med omorganiseringen av direktoratet. Som et supplement til ledere med fullt personal- og budsjettansvar er det opprettet en del funksjoner som teamledere, gruppeledere, koordinatorene m.v. Dette er antakelig både fornuftig og nødvendig. Et stykke på vei synes noen av disse lederne også gradvis å bli tillagt flere av de funksjoner som vanligvis ligger til formelle ledere (deler av økonomikontrollen, medarbeidersamtaler m.v.) Også dette kan være fornuftig. Det er likevel et spørsmål om ikke denne utviklingen *i noen grad bør koordineres* og samkjøres for direktoratet som helhet, slik at det blir en mer helhetlig struktur på det.

### ***Behov for rolleavklaring***

Både internt i etaten og blant de eksterne vi har intervjuet sier en del at det er behov for en tydeligere profilering og avklaring av *hvilken rolle* Vegdirektoratet tar mål av seg til å spille. Oppgaver og ansvar synes rimelig veldefinert, men hva som ligger i den strategiske rollen og hvordan direktoratet ønsker å spille den, er mange mer usikre på. Vi tror en presisering og tydeliggjøring av dette kan ha mye for seg, og tror også det vil kunne bidra positivt til en videre klargjøring av rollene til de andre organisasjonsnivåene i etaten, og i forhold til eksterne samarbeidspartnere.

### **4.2.2 Organisering og ansvar på regionvegkontoret**

Organiseringen av *regionnivået* skal legge til rette for:

- Samordning av den overordnede planleggingen av transportsystemet i regionen
- Samordning av stamvegrutene innenfor regionen
- Utvikling av en mer enhetlig vegstandard
- Mer penger til utbyggings- og vedlikeholdsoppgaver på vegnettet
- Større samordning og utnyttelse av vegvesenets samlede kompetanse
- En videreutvikling og styrking av samarbeidet med publikum, kommuner og andre samarbeidspartnere

Modellen med et regionnivå skulle ha som utgangspunkt at resultatansvaret for operativ virksomhet skulle ligge på distriktsnivået. Med dette som utgangspunkt ble følgende oppgaver lagt til *regionvegkontorene*:

- Strategi og budsjett for vegutbygging og veg- og trafikkforvaltning
- Oppfølgings-/revisjonsfunksjoner
- Ressursdisponering
- Informasjon
- HMS
- Økonomioppfølging
- Målstyring og intern bestillerfunksjon
- Administrative policyspørsmål
- IKT – forvaltning
- Fagkoordinering/kompetansestyring, herunder ledelse av spesialistfunksjoner og fellesfunksjoner
- Ansvar for vegtrafikksentralen

I ”Rammer og prinsipper...” ble det trukket opp en del prinsipper for organisering og styring på regionvegkontorene. Det ble for det første presisert at styringsfunksjoner skulle legges tett til regionvegsjefen. Bemanningen ved regionvegkontoret skulle i hovedsak lokaliseres til regionvegkontoret, selv om det også ble åpnet for at enkeltpersoner kunne plasseres ute på distriktskontorene.

Regionvegkontorene skulle baseres på organisering av faste fagstaber (senere kalt avdelinger) – i hovedsak etter samme prinsipp som i Vegdirektoratet. Dessuten skulle det opprettes egne ressursenheter for tekniske produksjonsoppgaver. Vi kommer tilbake til oppgaver og roller for fagavdelingene nedenfor.

Fagavdelingene skulle ivareta de rene myndighetsoppgavene. Dette skulle sikres ved en konkret gjennomgang og klargjøring av skillet mellom myndighetsoppgaver og produksjonsoppgaver. Denne gjennomgangen skulle også fastsette den minimumsbemanning som var nødvendig for å utføre de oppgaver fagavdelingene var tillagt.

Den formelle organisering av regionvegkontorene ble i prinsippet lik i alle regioner, og bygget opp rundt følgende enheter:

- Strategi
- Utbygging
- Trafikk
- Administrasjon
- Ressurs

Vi finner grunn til å gå litt nærmere inn på hva som står i ”Rammer og prinsipper ...” når det gjelder hvilke roller og funksjoner de enkelte enheter på regionvegkontoret var forutsatt å spille.

---

### **Strategistaben**

Strategistaben ble tillagt ansvaret for arbeidet med Nasjonal transportplan, inklusive stamvegprioriteringer og mål- og resultatstyringsoppgaver i form av budsjett og rapportering. Strategistaben skulle således være en ren støttefunksjon for regionvegsjefen i utøvelsen av dennes funksjon. Staben skulle også støtte regionvegsjefen i oppfølgingen av fylkeskommunene.

### **Fagavdelingene for utbygging og trafikk**

Ansvarsfordelingen mellom Utbygging og Trafikk på regionnivå skulle følge den tilsvarende arbeidsdelingen som ble trukket opp på direktoratsnivå. Fagavdelingene skulle ivareta systemansvar, koordineringsansvar og faglig rådgiving innenfor de områder regionledelsen fant nødvendig. Det ble også presisert at det måtte være opp til regionledelsen å avgjøre innenfor hvilke områder det var nødvendig med et faglig støtteapparat for regionvegsjefen og omfanget av dette, og at dette derfor kunne komme til å variere fra region til region.

### **Administrasjonsavdelingen**

Administrasjonsavdelingen skulle ivareta styringen av de felles administrative oppgavene for regionvegkontoret og distriktskontorene. Det ble lagt til grunn at de administrative styrings- og oppfølgingsfunksjonene skulle organiseres i administrasjonsavdelingen på regionvegkontoret. Rådgiving og kompetanseoppgaver skulle også organiseres på regionnivået, men det ble forutsatt at dette også skulle kunne lokaliseres ute på distriktsnivå.

Det ble uttrykt som en klar målsetting at etatens administrative ressurser skulle reduseres, og at standardisering var viktig for å få til effektivisering. Av den grunn skulle administrative funksjoner organiseres så enhetlig som mulig i regionen.

Det administrative personell som skulle dekke fellesfunksjoner (sekretær, brukerstøtte m.v.) skulle holdes på et minimumsnivå. De administrative funksjoner som ikke ble organisert i landsdekkende enheter, skulle styres fra regionvegkontoret. Men også disse skulle kunne utføres og bli lokalisert på distriktskontorene.

### **Ressursenheten**

Hovedhensikten med å etablere ressursenhetene var å kunne disponere en del fagressurser på regional basis, på tvers av distriktsgrenser og prosjekter. I følge "Rammer og prinsipper..." skulle ressursenhetene være å anse som "interne konsulenter" som skulle være tjenesteleverandører til distriktene innenfor det resultatansvar disse hadde. Også de andre avdelingene på regionvegkontoret og prosjektene skulle kunne få tjenester fra ressursenhetene. Vi kommer, som nevnt, mer utførlig

tilbake til erfaringene med ressursenhetene i punkt 4.2.3., og særlig i punkt 4.3.

### **Organisering av større prosjekter**

I "Rammer og prinsipper..." legger vegdirektøren til grunn at egne prosjektorganisasjoner styrt fra regionvegkontorene skal etableres med utgangspunkt i følgende kriterier:

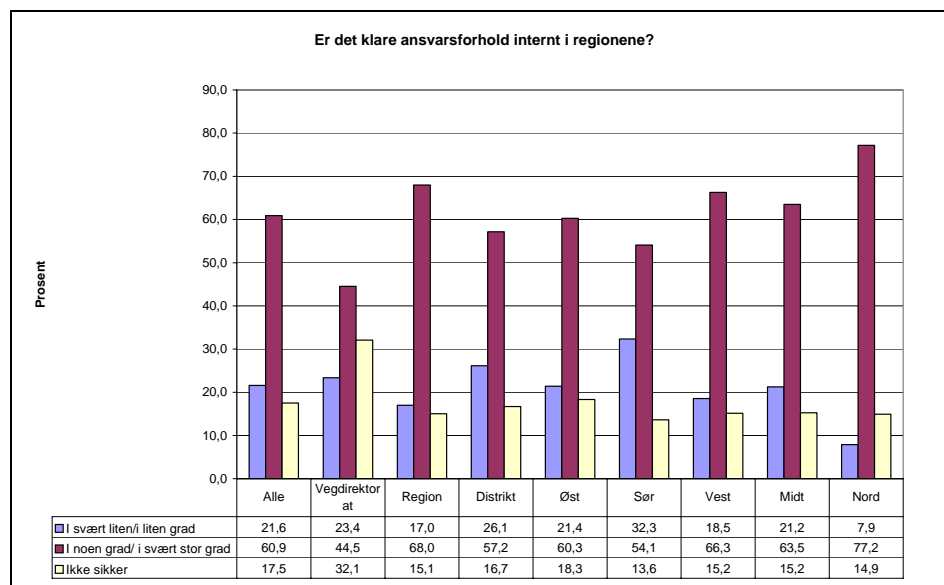
- Økonomisk størrelse
- Kompleksitet i planlegging og gjennomføring
- Behov for etablering av stedlig prosjektledelse
- Spesialprosjekter, for eksempel ferjekaier
- Prosjekter omtalt av Stortinget

De store prosjektene skulle organiseres enten ved at prosjektlederne rapporterte direkte til regionvegsjef eller til leder av utbyggingsavdelingen/egen prosjektdirektør. Slik vi har oppfattet det, var tanken opprinnelig at prosjektlederne skulle være en del av ledergruppen i regionen. Dette ser ikke ut til å være praktisert i noen av regionene, og det synes heller ikke å være noe særlig aktuelt tema.

I spørreundersøkelsen blant ledere og ansatte har vi et spørsmål som går ut på om det er klare ansvarsforhold internt i regionene. Siden vi har et spørsmål som også tar opp ansvarsforholdene mellom region og distrikt, legger vi til grunn at respondentene her har svart ut fra de interne forholdene på regionvegkontorene. Som det framgår av figuren nedenfor, svarer en relativt stor andel at ansvarsforholdene er klare. De ansatte på regionvegkontorene er de som i størst grad svarer bekreftende på dette spørsmålet.

---





Figur 4.2 Er det klare ansvarsforhold internt i regionene?

Forholdet mellom distriktsnivået og regionvegkontoret kommer vi tilbake til i punkt 4.2.5. Her vil vi derfor bare kort gi en vurdering av forholdene *internt på regionvegkontoret*.

Det er vår vurdering at organisasjon og ansvarsforhold internt på regionvegkontoret *i hovedsak* framstår som oversiktig, ryddig og avklart. I en del av de intervjuene vi har gjennomført, stiller informantene spørsmål om hva som ligger i endringen av betegnelsen på fagstabene ved regionvegkontorene fra staber til avdelinger. Noen ser på dette som et skritt i retning av en fagmodell, hvor avdelingene på regionvegkontorene i større grad forholder seg direkte til tilsvarende enheter på distriktsnivået. Det synes fortsatt å være behov for i noen grad å avklare hvordan dette samspillet er forutsatt å fungere, men vi oppfatter ikke dette som noen vesentlig uklarhet ved modellen. Vi vurderer heller ikke denne endringen i bruk av begreper som noe skritt i den retning, og tror heller ikke en utvikling i retning av fagmodellen vil være tjenlig for etaten.

Derimot sier en del av informantene at de opplever forholdet mellom Strategistaben og Utbyggingsavdelingen på regionvegkontoret som noe uklar. Her synes det å være gråsoner både knyttet til de større utbyggingsprosjektene og til enkelte av planprosessene.

Som det framgår av avsnittene ovenfor, var det en uttalt målsetting at de administrative oppgavene skulle effektiviseres og at de i stor grad skulle styres fra Administrasjonsavdelingen på regionvegkontoret. Det er en relativt utbredt oppfatning at de administrative støttefunksjonene har blitt redusert i et omfang som gjør at ledere og saksbehandlere nå i større grad enn ønskelig og hensiktsmessig blir sittende med disse oppgavene selv, og at dette gir et effektivitetstap i organisasjonen. Det er også relativt

mange som gir uttrykk for at det er tungvindt når disse funksjonene blir styrt fra regionvekkontoret. Det gjelder for eksempel når det skal foretas ansettelse på distriktsnivå.

#### 4.2.3 Spesielt om ressursenhetene

I "Rammer og prinsipper ..." ble det gitt føringer om at det i tillegg til opprettelsen av et regionkontor med fagstaber (administrasjon, strategi, trafikk og utbygging) skulle etableres *regionale ressursenheter*.

Hovedhensikten med ressursenhetene var å bedre ressursutnyttelsen gjennom å disponere fagressurser på regional basis på tvers av distriktsgrenser og prosjekter. Bestillere av tjenester fra ressursenhetene (kundene) skulle være distriktene innenfor disses resultatansvar og regionvegsjefen (ved fagstabene). Bestilling av ressurser til bemanning av større prosjekter på tvers av distrikter var forutsatt å skje via regionvegsjef. Personellallokeringen til ulike oppgaver skulle være basert på en oppdragsfinansiert matrisemodell. Modellens finansieringsprinsipper var ved etablering ikke ferdig utarbeidet.

Det er vår vurdering at grepet med ressursenheter på mange måter har vært et riktig grep, og at det har bidratt til en mer fleksibel og effektiv bruk av ressursene i regionen. Som det framgår av punkt 4.3., er det imidlertid nødvendig å avklare og utvikle ressursenhetenes rolle og funksjonsmåte på flere områder dersom samspillet mellom disse og resten av organisasjonen skal fungere så effektivt som mulig.

#### 4.2.4 Organisering og ansvar på distriktskontoret

Hovedprinsippet med distriktsmodellen var at distriktene skulle ha resultatansvaret for hoveddelens av etatens virksomhet. Distriktene skulle være det operative nivået i etaten. I "Rammer og prinsipper ..." understrekes det at distriktene skulle ha resultatansvaret innenfor følgende områder:

- Vegforvaltning/tilsyn
- Gjennomføring av mindre prosjekter (for eksempel knyttet opp til sekkepostene drift og vedlikehold). I prinsippet skulle det gjelde alle utbyggingsoppgaver som ikke ble organisert i egne prosjekter og som rapporterte til regionnivået
- Kontakt med kommunene; blant annet i behandling av kommunale planer der etaten er høringsinstans
- Trafikant- og kjøretøysaker

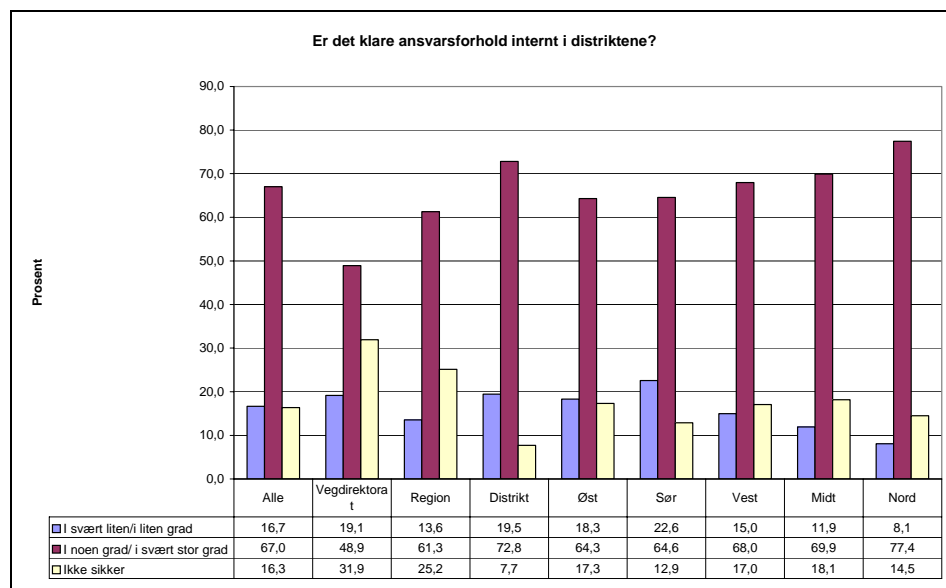
Distriktene skulle som et grunnprinsipp ha en intern organisering som samsvarte med den på regionnivået. Trafikkstasjonene ble ikke definert som eget organisasjonsnivå i distriktet.

---

Alle distrikter skulle ha tilstrekkelig kompetanse i egen regi til å vite hvilken kompetanse som var nødvendig for å utføre disse oppgavene. Alle distrikter skulle også ha tilstrekkelig kompetanse til å ivareta kommunikasjon og samarbeid med viktige samarbeidspartnere i distriktet, spesielt kommunene, og det var distriktene som skulle ha hovedansvaret for kontakt og samarbeid med kommunene i sitt distrikt.

Siden distriktene er av ulik størrelse og også står overfor utbyggingsoppgaver i ulik grad, ble det presisert at kompetansebehovet dermed også ville variere. Det gjaldt særlig kompetanse innen plan- og bygningsloven. Her ble det forutsatt at distriktene skulle kunne benytte hverandres kompetanse ved behov. Innenfor distriktenes resultatansvar lå også budsjettansvaret. Distriktene skulle også ha kvalitetsansvaret for det ferdige produktet uansett om de benyttet egne ressurser, andre interne ressurser (særlig fra de regionale ressursenhetene) eller eksterne ressurser. Distriktene fikk fullmakter til å inngå kontrakter for beløp inntil kr. 50 millioner. Kontrakter for høyere beløp må avgjøres på regionnivå. I den nye organisasjonen ble Trafikant- og kjøretøyområdet en vesentlig del av ansvarsområdet til distriktsnivået. Det utførende ledd for disse oppgavene fikk betegnelsen Trafikkstasjoner.

I spørreundersøkelsen fordeler svarene seg slik på spørsmålet om det er klare ansvarsforhold internt i distriktene:



Figur 4.3 Er det klare ansvarsforhold internt i distriktene?

Som det framgår av figuren oppleves ansvarsforholdene internt i distriktet som relativt klare. De som selv arbeider i distriktet svarer noe mer bekreftende på dette spørsmålet enn de øvrige gruppene. Undersøkelsen viser at de som arbeider på TK-området synes ansvarsforholdene er noe mindre klare enn de øvrige på distriktsnivået, men også

blant disse svarer mer enn 60 % ”i noen grad/i svært stor grad” på spørsmålet.

Det er vår vurdering at organisering og ansvar internt i distriktene *i hovedsak* er vel avklarte. Det synes ikke å være vesentlige uklarheter mellom enheter på dette nivå. Et par punkter bør likevel trekkes fram.

For det første gir mange på distriktsnivå uttrykk for at de mangler ressurser til å følge opp funksjonskontraktene på en god nok måte. Det betyr at det er vanskelig å følge opp dette ansvaret i praksis på en så tett og profesjonell måte som man gjerne skulle ønske.

For det andre synes det også å variere hvorvidt Trafikkstasjonene har egne formelle ledere, selv der hvor de er fysisk lokalisert et annet sted enn distriktsvegkontoret. Konsekvensene av det er at det er uklart hvordan beslutningsstrukturen er på en del av disse stasjonene. Etter vår vurdering bør etaten ta et helhetlig grep om dette, slik at alle trafikkstasjoner får en formell leder. Denne problemstillingen er klart formulert også i den nylig avlagte rapporten om TK-området ”Tenk 2015”. Ved noen Trafikkstasjoner er det etablert ordninger med teamledere/ teamkoordinatorer. Men også ved disse stasjonene vil vi anbefale at det blir vurdert å etablere ordninger med en formell leder over teamlederne.

#### **4.2.5 Organisering og ansvar i regionen som helhet**

Vi har i punktene 4.2.2. – 4.2.4. beskrevet hovedstrukturen i organisering og ansvarsforhold internt på regionvegkontoret, samspillet mellom ressursenhetene og resten av organisasjonen i regionen og internt på distriktsnivået. Under hvert punkt har vi oppsummert situasjonen og beskrevet de uklarheter vi mener eksisterer *på hvert av nivåene*. I dette punktet vil vi kort oppsummere de områder hvor vi mener det eksisterer uklarheter *mellom nivåene*.

##### ***Behov for rolleavklaring***

I utgangspunktet skulle rollefordelingen mellom de tre organisasjonsnivåene i det nye Statens vegvesen være slik at Vegdirektoratet i større grad skulle ha en *strategisk rolle*, regionvegkontorene en *koordinerende/samordnende rolle* og distriktskontorene en *operativ rolle/funksjon*. I hovedsak fungerer også organisasjonen etter disse prinsippene. Det er likevel et inntrykk på en del distriktskontorer at regionvegkontorene har inntatt en mer operativ funksjon enn opprinnelig forutsatt. Det kan skyldes flere forhold.

En årsak er antakelig at de har ansvaret for en del kontrakter som mange mener heller burde bli håndtert på distriktsnivået. Det gjelder særlig asfaltkontraktene. Selv om det fra regionkontorets side kan være gode begrunnelser for at de selv håndterer disse, oppleves det fra distriktskontorenes side som et ”brudd” med rollefordelingen.

---

En annen forklaring på disse oppfatningene tror vi ligger i den noe uavklarte holdning mange har til dialog og samspill mellom organisasjonsnivåene. Særlig på TK – området er det mye kontakt mellom fagmiljøene på tvers av organisasjonsnivåene. Initiativet til denne kontakten kan komme både ”nedenfra” og ”ovenfra.” Mange synes å være av den oppfatning at denne kontakten bidrar til å gjøre ansvarsforholdene og styringslinjene uklare. Etter vår oppfatning er slik kontakt en naturlig del av en saksbehandling. Det er likevel viktig å presisere at den som har ansvaret for en sak/et saksområde fortsatt har dette ansvaret selv om vedkommende søker råd annet sted i organisasjonen.

Antakelig ligger noe av forklaringen på at distriktene opplever situasjonen som beskrevet ovenfor den diskusjonen som var i etaten om fagmodell versus distriktsmodell. Vi tror denne problemstillingen kan håndteres ved å gjennomføre en bedre dialog enn det som synes å ha vært tilfellet hittil om hvordan samspillet mellom nivåene er forutsatt å fungere – *innenfor rammene av den valgte distriktsmodellen.*

#### **Ressursenhetenes rolle**

Ressursenhetenes rolle og funksjon hører opplagt hjemme i en samlet diskusjon av klarheter i regionene, men her viser vi både til punkt 4.2.3. foran, hovedpunkt 4.3. og punkt 7.1.4.

#### **Forholdet til fylkeskommuner og kommuner**

De interne ansvarforholdene i regionene i forhold til samarbeidet med fylkeskommuner og kommuner er i hovedsak avklart. Hovedprinsippet er at det er regionvegkontoret som skal ha kontakten med fylkeskommunene og distriktskontoret med kommunene. Gradvis synes denne arbeidsdelingen å falle på plass både i Vegvesenet og blant fylkeskommuner og kommuner. Men noe overlap vil det være; blant annet fordi regionkontoret også har kontakt med kommunene, for eksempel i større plan-saker. Der distriktsgrensen følger fylkesgrensen har fylkeskommunen også problemer med å forstå at distriktssjefen ikke kan ha videre fullmakter og et større ansvar for det strategiske samarbeidet. Det er også et ønske om at distriktene kunne ha noe midler å bruke til mindre arbeider i kommunen.

Også for fylkeskommunene framstår selve organiseringen – med to organisasjonsnivåer - som noe mer uklar enn den var før. Men det er vårt inntrykk at dette gradvis faller på plass.

#### **Samarbeid og ansvar knyttet til de store prosjektene**

Som nevnt i punkt 4.2.2. var det forutsetningen at de store prosjektene skulle organiseres enten ved at prosjektlederene rapporterte direkte til

regionvegsjef eller til leder av utbyggingsavdelingen/egen prosjekt-direktør. Arbeidet med de store prosjektene reiser noen viktige problemstillinger knyttet til samarbeidet og samspillet mellom prosjektlederne og distriktssjefene – i flere faser av prosjektene.

I planfasen er det viktig at prosjektene og løsningene utformes på en måte som gjør at de nye vegene blir rasjonelle å drive også etter at prosjektperioden er over. Utgiftene til drift og vedlikehold ligger på distriktsnivået. Da er det viktig med god dialog og avstemming av synspunkter også i plan- og utredningsfasen. Dette er også viktig av hensyn til samarbeidet med kommunene og andre lokale samarbeidsparter. De er ofte vant med å forholde seg til distriktssjef og distriktsnivået i andre sammenhenger, og forutsetter at dette nivået er godt orientert også om prosjekter som håndteres av andre nivåer og aktører i etaten. Evalueringen tyder på at denne kontakten og dette samspillet kan forbedres. Det krever i så fall positiv vilje til samarbeid både hos prosjektlederne og distriktssjefene.

Også i utbyggingsfasen ligger det utfordringer med hensyn til samarbeid og samspill. Det er distriktssjefene som har ansvar for trafikkavviklingen. Når veger må stenges eller trafikken omdirigeres i anleggsperioden er dette distriktssjefens ansvar. Prosjektlederne synes ikke alltid å være seg dette bevisst, noe som lett fører til gnisninger.

### 4.3 Ressursenhetenes rolle og funksjon

#### 4.3.1 Utgangspunkt

Resultatansvar og hovedoppgaver for nye regioner og distriktsveggkontorer ble definert i et eget styringsdokumentet fra vegdirektøren<sup>1</sup>. For regionnivået ble det gitt føringer om at det i tillegg til opprettelsen av et regionkontor med fagstaber (administrasjon, strategi, trafikk og utbygging) skulle etableres *regionale ressursenheter*.

Hovedhensikten med ressursenhetene var å bedre ressursutnyttelsen gjennom å disponere fagressurser på regional basis på tvers av distriktsgrenser og prosjekter. Bestillere av tjenester fra ressursenhetene (kundene) skulle være distriktene innenfor deres resultatansvar og regionvegsjefen (ved fagstabene). Bestilling av ressurser til bemanning av større prosjekter på tvers av distrikter var forutsatt å skje via regionvegsjef.

Personellallokeringen til ulike oppgaver skulle være basert på en oppdragsfinansiert matrisemodell. Modellens finansieringsprinsipper var ved etablering ikke ferdig utarbeidet. I følge Regionalutvalgets

---

<sup>1</sup> Rammer og prinsipper for organisering av Statens vegvesen (28.06.02).

---

innstilling<sup>2</sup> (nov 2001) var hovedhensikten med en oppdragsfinansiert matrisemodell todelt:

- (1) Den skulle tilrettelegge for å kunne disponere en del spesialistressurser på tvers av distriktsgrensene i regionen
- (2) Den skulle bringe inn et effektivitetsfremmende virkemiddel innenfor deler av virksomheten der det fantes konkurrerende miljøer utenfor etaten

Andre elementer i forutsetningene fra styringsdokumentet var:

- Ressursenheten skulle ha én leder med mulige fagansvarlige ledere under dette nivået
- Leder for ressursenheten skulle ha som hovedoppgave å ”selge inn” tjenester og samordne ressursbruken
- Leder for ressursenheten skulle ikke ha resultatansvar overfor regionvegsjef for de oppgaver som produseres i distrikt/fagstab/prosjekt, men et ”produktansvar” (tid, kvalitet og kostnad) ovenfor oppdragsgiver (bestiller)
- De ansatte i ressursenheten ville ikke bli fysisk samlokalisert
- Det ble overlatt til den enkelte region å vurdere dimensjonering, oppgavefordeling og bemanning av avdelingen
- Spesialoppdrag skulle sikres finansiering (eks. ras-problematikk) uavhengig av bestiller/utfører modellen

Ressursavdelingen skulle levere tjenester på tvers av fagavdelinger/staber og skulle derfor ikke ha en ”moderavdeling” i Vegdirektoratet, slik det ble opprettet for de andre regionale fagavdelingene.

### 4.3.2 Utviklingen

#### ***Organisatorisk samling av personell og kompetanse***

Personell og kompetanse som tidligere var spredt på ulike enheter og fragmentert organisatorisk er nå samlet i tyngre fagmiljøer under én leder.

I ulikt omfang er fag-/oppgavemiljø satt sammen i seksjoner/fagmiljøer med egne fagansvarlige for området. Det er ulik organisering i de forskjellige regionene.

---

<sup>2</sup> Statens vegvesen - en etterspurt etat?  
En utredning av felles prinsipper for organisering av regionene, regionadministrasjoner, distriktsadministrasjoner og filialer.

### **Personalansvaret ligger i ressursavdelingen**

Leder for ressursavdelingen er ansvarlig leder også for utleid personell. Det innebærer at ansvaret for at medarbeidersamtaler blir gjennomført og fulgt opp (i forhold til kompetanseutvikling, lønn osv) ligger i avdelingen og ikke hos bestiller.

Det er likevel slik at noen overføres permanent til de store utbyggingsprosjektene, og at ressurs- og den aktuelle linjeavdelingen samarbeider om kompetanseutvikling for de som er utleid. I noen regioner overføres personalansvaret etter 6 måneder til den som har vedkommende sittende hos seg.

### **Fysisk spredning av personellet**

De ansatte er fysisk lokalisert med kontorplasser rundt i regionene. For mange er plasseringen ved det distriktskontoret som har nærmest geografisk sammenfall med det fylkesvegkontoret de var ansatt ved i gammel organisasjon. Fast kontorplass har varierende betydning fordi mange av de ansatte deltar på prosjekter/oppdrag i andre deler av regionen.

### **Egne personalsystemer**

Det er innført egne systemer der aktiviteter og timer for ansatte i ressursenheten blir ført/registrert. Systemene danner grunnlag for ressursdisponering og kostnadsfordeling på bestillere og oppdragsgivere.

### **Regionale forskjeller i størrelse**

Tabellen nedenfor (31.12.05) viser at det er variasjoner mellom regionene mht. ressursenhetenes relative størrelse i årsverk i forhold til den totale bemanningen i regionene.

Tabell 4.1 Antall årsverk i ressursenhetene

	Totalt antall årsverk i regionen	Antall årsverk i ressursavdelingen	Ressursavdelingens relative andel av totalbemanningen (i prosent)
<b>Region Øst</b>	1115	235	21,1 %
<b>Region Sør</b>	827	147	17,8 %
<b>Region Vest</b>	830	190	22,9 %
<b>Region Midt</b>	620	125	20,2 %
<b>Region Nord</b>	565	91	16,1
<b>SUM</b>	3957	788	19,9

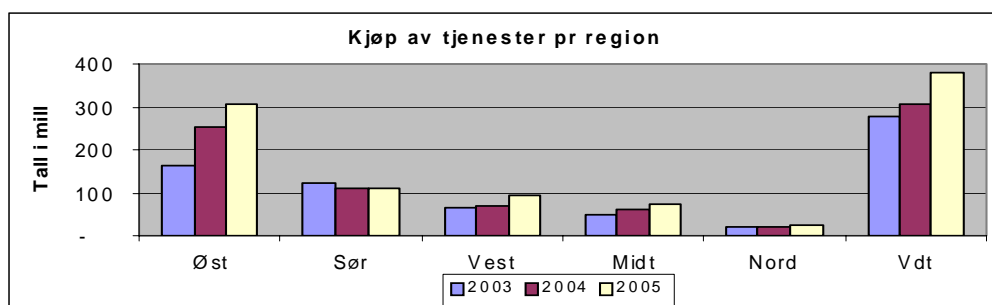
Lavere andel av totalbemanning på ressursenhet betyr relativt sett høyere fast bemanning på distrikt og/eller fagavdeling i regionen. Avhengig av



virksomheten i regionen kan det også innebære større behov for konsulentbistand.

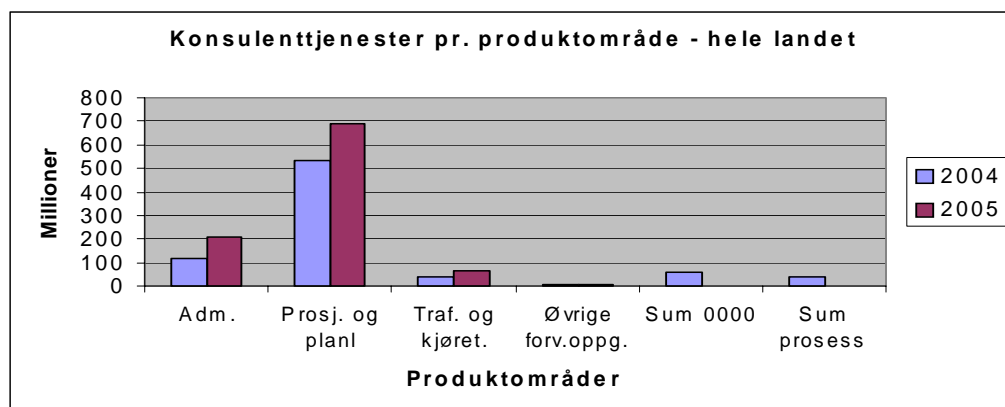
**Utviklingen i bruk av eksterne konsulenter**

Økonomirapporten for 2005 datert 10. mars 2006 gir en grundig redegjørelse for bruken av eksterne konsulenter. Figurene nedenfor er hentet fra rapporten. Figur 4.4. viser en økning i kjøp av konsulenttjenester for både regioner og direktorat. Rapporten viser en tilsvarende økning av kjøpene også sett i forhold til lønnsutgiftene.



Figur 4.4 Kjøp av konsulenttjenester pr region

Rapporten konstaterer som nevnt at konsulentkjøpet totalt sett har økt. Figuren nedenfor viser at konsulenttjenester i stor grad benyttes i tilknytning til planlegging og prosjekteringsoppgaver – m.a.o. arbeid innenfor ressursavdelingens arbeidsområde.



Figur 4.5 Kjøp av konsulenttjenester for hele landet pr produktområde

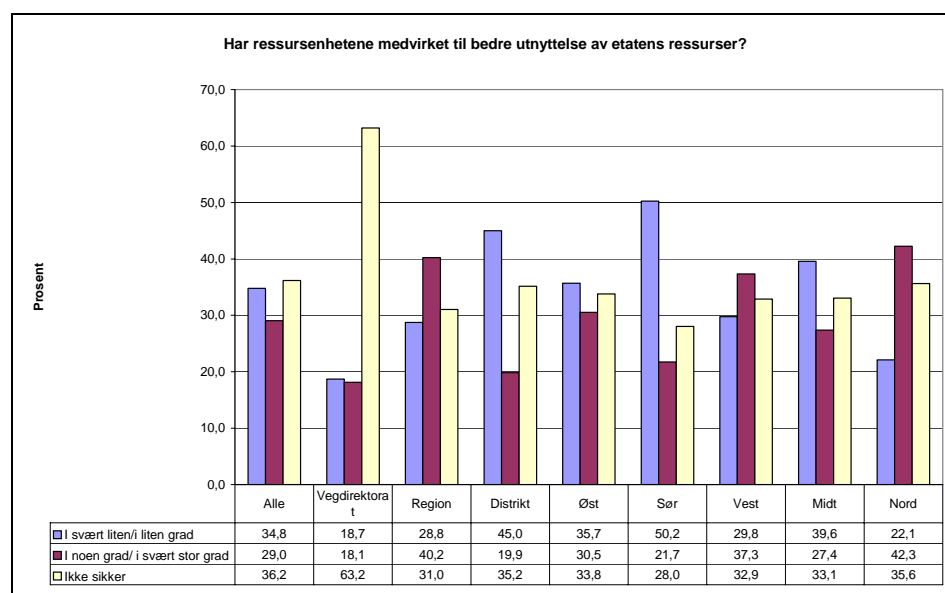
Opprettelsen av en oppdragsfinansiert intern ”konsulentpool” har m.a.o. ikke bidratt til at kostnadene til eksternt kjøp av konsulenter i perioden 2004 – 2005 har gått ned.

Denne konklusjonen endres ikke vesentlig hvis vi ser den i forhold til utviklingen i de beløp Statens vegvesen har forvaltet i den samme perioden. Beløpene utgjorde i 2005 priser:

- År 2002 – om lag 17 milliarder
- År 2003 – om lag 17 milliarder
- År 2004 – om lag 18 milliarder
- År 2005 – om lag 19 milliarder

#### 4.3.3 Fra spørreundersøkelsen: God og fleksibel ressursutnyttelse?

I spørreundersøkelsen spurte vi alle ansatte om de mener at ressursenhetene bidrar til bedre utnyttelse av etatens ressurser.



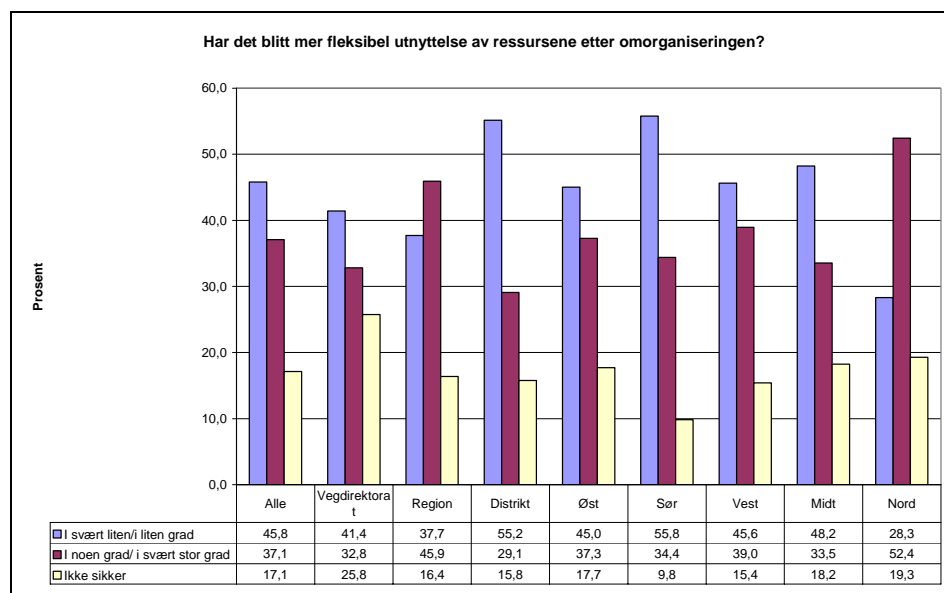
Figur 4.6 Har ressursenhetene medvirket til bedre utnyttelse av etatens ressurser?

For etaten som helhet er det 29 % som mener at ressursenhetene har bedret utnyttelsen av ressursene. Det skal imidlertid sies at ”vet ikke/ikke sikker”-andelen er høy – vel 36 % totalt. Særlig er denne %-andelen høy i direktoratet.

Det er store variasjoner i oppfatning mellom regionene. I tre av regionene er andelen som mener at ressursenheten har ført til bedring av ressursbruken opp mot eller over 40%. I region Nord mener vel 42 % at ressursene utnyttes bedre. Region Sør har med 21,7 % den laveste andelen ansatte som mener det har skjedd en forbedring. Det er interessant å merke seg den store forskjellen i oppfatning mellom ansatte på regionvegkontoret og distriktskontoret. På regionnivå er det ca 40 %

som mener at det har skjedd en forbedring, mens det på distriktsnivå er ca 20 %.

Videre spurte vi alle ansatte om omorganiseringen har ført til mer fleksibel utnyttelse av ressursene. Her er det over 1/3 av alle ansatte som mener at dette er tilfelle i noen eller svært stor grad. Også her er man atskillig mer positiv på regionvegkontoret enn på distriktsnivået, og det er klare regionsvise forskjeller - med hele 52,4% i region Nord som mener det har skjedd forbedringer.

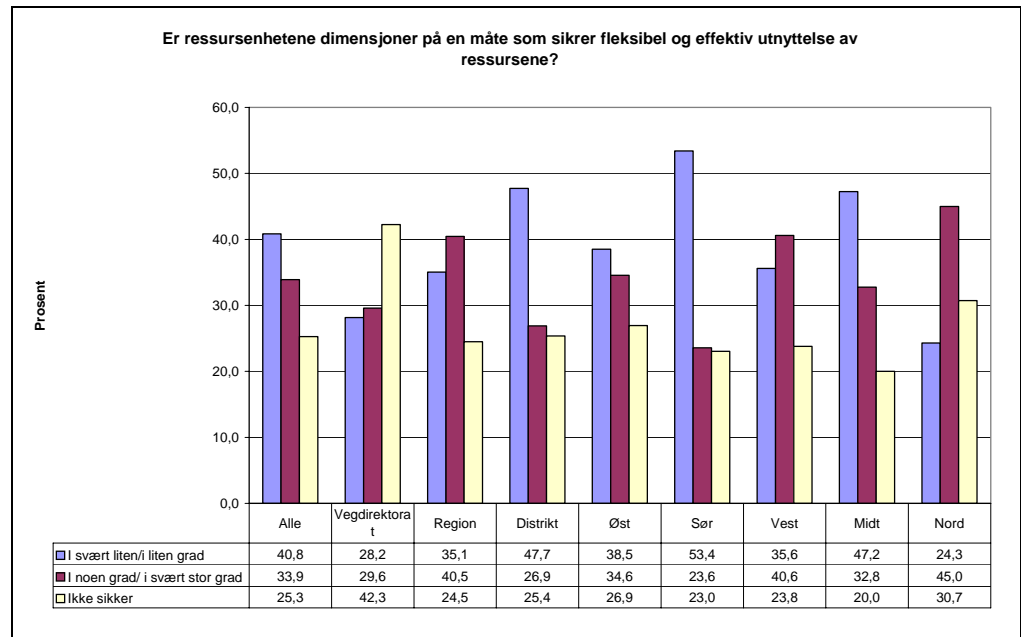


Figur 4.7 Har det blitt mer fleksibel utnyttelse av ressursene etter omorganiseringen?

Til slutt spurte vi alle ansatte om de mener at ressursenhetene er *dimensjonert* på en måte som sikrer fleksibel og effektiv utnyttelse av ressursene.

For etaten som helhet er det ca. 1/3 som mener at ressursenhetene i noen grad eller svært stor grad er riktig dimensjonert. Det er store variasjoner i oppfatning mellom regionene. I region Nord mener 45 % at enheten i noen grad/svært stor grad er riktig dimensjonert. Region Sør har med ca 24 % den laveste andel ansatte som mener ressursenheten i noen grad eller stor grad er riktig dimensjonert.

Det er også her store variasjoner i oppfatning mellom ansatte på regionvegkontoret og distriktskontoret. På regionvegkontoret er det ca 41 % som mener at enheten er riktig dimensjonert, mens det på distriktsnivå er ca 27 %. I Vegdirektoratet er det ca. 30 % som mener ressursenheten er riktig dimensjonert.



Figur 4.8 Er ressursenheten dimensjonert på en måte som sikrer fleksibel og effektiv utnyttelse av ressursene?

#### 4.3.4 Oppsummert om ressursenheten

På regionvegkontorene mener ca. 40 % av de ansatte at opprettelse av ressursenheten har bidratt til en bedre ressursutnyttelse i etaten. Vel 45 % mener at man har fått en mer fleksibel utnyttelse av ressursene, og vi velger å legge til grunn at en betydelig del av dette skyldes ressursenhetene. Ansatte på distriktsnivå er langt mindre positive til spørsmålet om ressursenheten har bidratt til mer effektiv ressursutnyttelse. Regionene har ulik oppfatning av om enhetene er tilstrekkelig dimensjonert. Intervjuene av ledere og ansatte gir ikke noe entydig bilde av hvorvidt opprettelsen av ressursenheten har bidratt til økt effektivisering, men lederne gir overveiende positiv bekreftelse. I region Sør vurderes ressursenheten spesielt negativt. Både spørreundersøkelsen og intervjuene tyder på at det er viktige utfordringer å ta fatt i dersom samspillet mellom ressursenheten og resten av organisasjonen skal komme inn i et mer konstruktivt spor i denne regionen.

Dette kan være noen forklaringer på at ressursenhetene vurderes så vidt ulikt:

- Bestiller/utfører modellen er en nyskaping. Det tar derfor tid å oppnå effekter og synergi. Lav skår i spørreundersøkelsen på om enheten har bidratt til optimal ressursutnyttelse, kan videre skyldes mangel på god intern informasjon til de som til daglig ikke er direkte berørt. Men også at det er ”ambassadører” for avdelingen som ikke er tilhenger av konstruksjonen, og som vektlegger et ”problemfokuset” perspektiv i sin løpende omtale.

- Det har vært ulike synspunkter mellom distriktene og regionvegkontorene på utformingen av ny regionorganisasjon. Det hevdes at det har foregått en *omkamp* ”med de som ikke har kommet over tapet” av gammel organisasjon. Intensiteten er imidlertid avtagende. Det er rimelig å anta – og også i noen grad forståelig – at distriktene ønsker å ha et større ressurstillfang som de selv kan disponere fullt ut.

Det organisatorisk og systemmessig rammeverket er for det meste på plass, men spørreundersøkelsen og utdypende intervjuer/samtaler har avdekket en del problemstillinger. Vi vil peke på det vi mener er de viktigste i forhold til å sikre at ressursenheten blir det effektiviseringsvirkemidlet den var tiltenkt å være:

- Bidrar organiseringen på enkelte områder til suboptimalisering? Prinsipielt kan det for eksempel reises spørsmål om tjenester fra ressursenheten som bare har én bestiller, bør overføres fagstab/avdeling? Det kan også stilles spørsmål om det er overlappende kompetanse mellom ressursenhet og distrikt, for eksempel på byggherresiden. Mange opplever det som lite rasjonelt å leie inn personell fra ressursenheten til distriktet for å løse oppgaver av tilnærmet permanent karakter. Har man funnet frem til den beste ressursfordelingen mellom regionnivå og distrikt?
- Det er et utviklingsbehov knyttet til ”*bestillingsledelse*” i organisasjonen. I dette ligger bl.a. bedre prosess- og matriseforståelse som underbygger ansvaret for en bestilling i alle dens faser til oppdraget er utført og ressursenheten er ferdig med oppdraget.
- Det er et utviklingsbehov knyttet til ”*leverandørledelse/leverandørkompetanse*” i organisasjonen. I dette ligger ledelsens og medarbeidernes evne og vilje til å tilpasse seg bestillers/kundens behov i alle faser fra salg til kundedevaluering av oppdraget er utført.
- Det er en utfordring knyttet til å skape tilhørighet og stolthet over å være tilknyttet ressursenheten. Dette er krevende fordi oppdragene kan være langvarige, ledelsen ikke er fysisk tilstede og må utøve *fjernledelse* og fordi medarbeiderne i lange perioder har en faglig og ledelsesmessig tilknytning til oppdragsgiver. Det er viktig at ”vertskapet” inkluderer ansatte fra ressursavdelingen i sine faglige og sosiale aktiviteter. Det hevdes at ansatte i ressursenheten har dårligere mulighet til lønnsopptrykk enn andre i organisasjonen, særlig i forhold til de som arbeider på prosjekt. Vi har ikke dokumentasjon til å kunne vurdere om dette er riktig eller ikke.

Alt i alt er vi overbevist om at den effektiviseringsmulighet og den fleksibilitet som ligger i opprettelsen av ressursenheten og den faglige styrken som ligger i å samle fagmiljøer klart peker mot at opprettelsen har vært et riktig og betydningsfullt grep i omorganiseringen. På den annen side er det viktig å diskutere og tydelig avklare en del av de problemstillinger og utfordringer som er beskrevet ovenfor.

## 4.4 Byggherrefunksjonen

### 4.4.1 Oppgaver og organisering

Byggherrefunksjonen i Statens vegvesen omfatter en rekke oppgaver. I stikkordsform kan nevnes<sup>3</sup>:

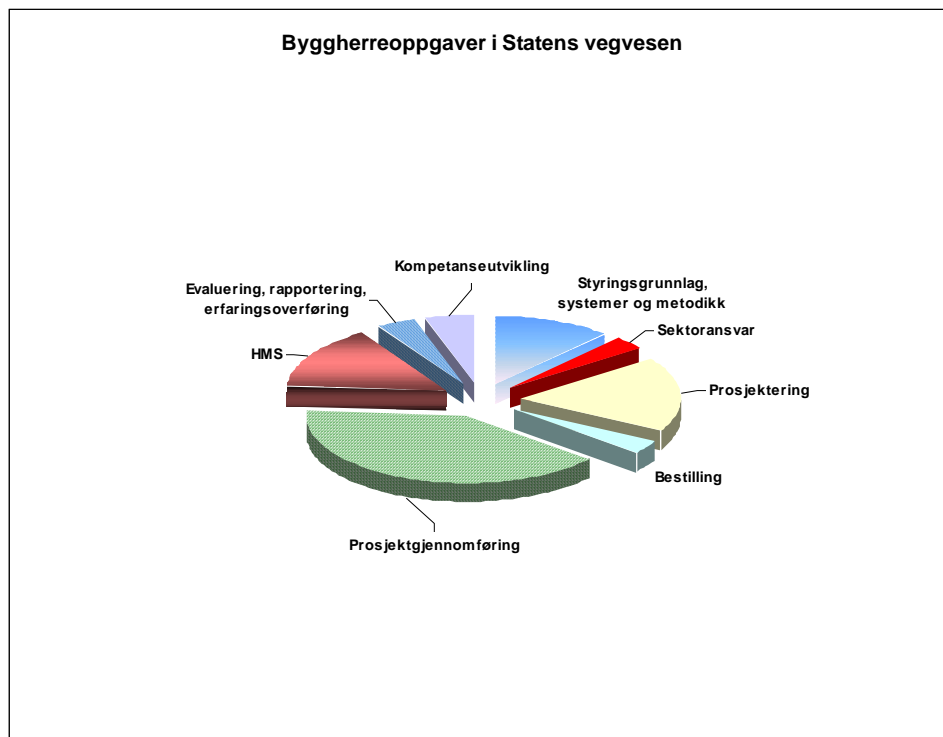
- Utvikle systemer og metodikk som grunnlag for styring av utbyggingsprosjekter, drift og vedlikehold.
- Sørge for utarbeidelse av byggeplaner/konkurrans grunnlag enten i egen regi eller ved hjelp av konsulent.
- Kvalitetssikre og godkjenne konkurransegrunnlag.
- Gjennomføre konkurransen, herunder foreta bestilling.
- Styre prosjektene/kontrakten i gjennomføringsfasen.
- Utvikle og teste ut maler for nye kontraktstyper. Arbeidet skjer i samråd med bransjeorganisasjonene (EBA og MEF).
- Opptre forbilledlig i alt HMS-arbeidet. Fastsettelse av mål og oppfølging av disse skjer på etatsledernivå.
- Gjennomføre oppfølging og kompetanseutvikling bl a ved sentral Byggherreskole.
- Gjennomføre tekniske og økonomisk sluttrapportering og sørge for erfaringsoverføring gjennom sentral landsdekkende kunnskapsbank (teknisk og økonomisk).
- Ivareta etatens sektoransvar med entreprenørene ved jevnlig og formalisert bransjekontrakt (EBA og MEF).
- Fortløpende analyser av markedssituasjonen.
- Samarbeide tett med de andre nordiske byggherreorganisasjonene på etatsnivå for å utvikle felles nordisk anleggsmarked på vegsiden.

I figuren nedenfor – som er utarbeidet av Statens vegvesen - gis det en oversikt over hvordan ressursforbruk innenfor byggherreområdet fordeles på hovedoppgavene. Figuren gir ikke et helt presist bilde av ressursfordelingen, men den gir i et tilstrekkelig godt hovedbilde av hvordan ressursene anvendes i dag.

---

<sup>3</sup> Kilde: Notat utarbeidet av Eirik Øvstedal

---



Figur 4.9 Byggherreoppgavene i Statens vegvesen

Hovedtyngden av ressursbruken knyttet til byggherrefunksjonen er altså knyttet til prosjektgjennomføring, prosjektering, HMS-oppgaver, samt arbeid knyttet til styringsgrunnlag, systemer og metodikk. Nåværende byggherrestrategi og organisering ble etablert i forbindelse med omorganiseringen i 2003, og samtidig med at produksjonsoppgavene ble konkurranseutsatt. I dagens organisasjon er byggherrefunksjonen delt mellom flere enheter både i Vegdirektoratet og i regionene. I Vegdirektoratet er hovedtyngden av byggherreansvaret delt mellom:

- Trafikkavdelingen, og
- Utbyggingsavdelingen

Vi finner tilsvarende deling av byggherrefunksjonen på regionvegkontorene, mens den er samlet på ett sted i distriktene.

Det faglige ansvaret for byggherrefunksjonen er lagt til Utbyggingsavdelingen.

#### 4.4.2 Ressursbruk

Det finnes, så vidt vi vet, ikke ajourførte tall over hvor mange årsverk som benyttes til byggherreoppgavene i Statens vegvesen. I vår spørreundersøkelse blant ledere og ansatte oppga 19% av respondentene at de hadde byggherrefunksjon som sin hovedoppgave. Dersom vi legger dette tallet til grunn for å stipulere innsatsen innenfor byggherrefunksjonen,

kommer vi fram til at om lag 855 årsverk har byggeherreoppgaver som sin primæroppgave i Statens vegvesen. Mellom de ulike regionene varierte andelen av ansatte med byggherrefunksjon som hovedoppgave fra 17 til 23,3 prosent. Det er altså betydelige ressurser som går med til denne funksjonen.

#### **4.4.3 Utvikling av byggherrefunksjonen etter omorganiseringen**

I følge sluttrapport fra ”Byggherreprosjektet” i desember 2004 ble det avdekket at det er betydelige forskjeller mellom regionene, og at Vegvesenets opptreden på byggeplassen i stor grad var personavhengig. Det ble registrert store forskjeller mellom prosjekter, distrikter og regioner med hensyn til hvor mye ressurser som ble benyttet til kontroll av entreprenøren. Det var også til dels store variasjoner mellom regionene når det gjaldt bemanning av byggherrefunksjonen innenfor både:

- Store prosjekter
- Små prosjekter
- Elektro/tunnelområdet og i
- Bruk av eksterne konsulenter

Tallmaterialet som lå til grunn for disse vurderingene var imidlertid samlet inn i 2003. Noe av svakhetene som kom frem rundt drift av byggherrefunksjonen kunne ha sammenheng med at funksjonen – etter enkeltes oppfatning – ble noe snaut dimensjonert i forbindelse med omorganiseringen.

På dialogkonferansen arrangert i april ble det framhevet at det har vært lagt ned mye arbeid for å utvikle byggherrefunksjonen i de to siste årene. Dette har bl a gitt seg utslag i at man nå klarer å styre utbyggingsprosjektene bedre. I 2003 hadde man et samlet mindreforbruk på investeringssiden på om lag 350 millioner og på omlag 600 mill kroner i 2004. I 2005 var mindreforbruket kommet ned i 100 mill kroner.

Vegdirektoratet har tatt ansvar for å for utvikling og forbedring av byggherrefunksjonen; bla gjennom utarbeidelse av kontraktsmaler, tydeliggjøring og spesifisering av HMS-ansvaret i byggherreforskriften, gjennom intern og ekstern opplæring. I følge Vegdirektoratet har man likevel ennå ikke nådd målet om en enhetlig byggherrefunksjon i Statens vegvesen. Det er fortsatt store kvalitetsforskjeller i anbudsgrunnlag og kontraktsforslag utarbeidet av regionene. Det har bl.a. vært drøftet om hver region burde ha 2 - 3 jurister med entrepriserett som spesialområde. Blant forbedringsområder blir det pekt på at kravet om utarbeiding av sluttrapport etter fullført prosjekt, må etterleves i større grad enn i dag.

---

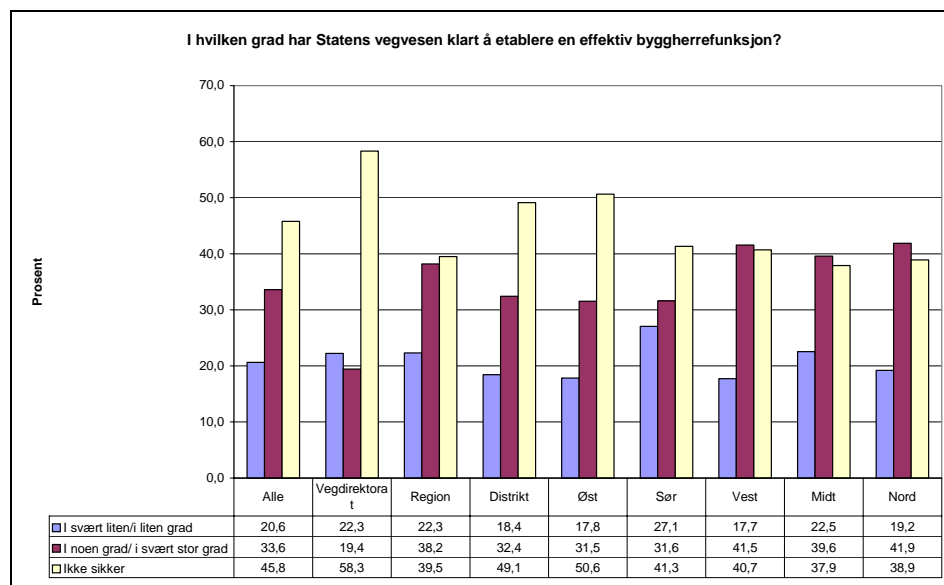


Gjennom våre intervjuer har det fra flere hold, både på direktoratsnivå og regionalt nivå, blitt pekt på store ulikheter i Vegvesenets prioritering av byggherrefunksjon knyttet til henholdsvis utbygging og drift av vegnett. Ulikhetene kan i en viss grad forklares historisk ved at man ikke hadde egen byggherrefunksjon for drift av vegenettet så lenge produksjonen tilhørte Statens vegvesen. Erfaringene nå er at både kompetansen og ressursinnsatsen i forbindelse med utlysning, behandling av anbud, inngåelse av avtaler og oppfølging av funksjonskontraktene bør styrkes. På dialogkonferansen var det imidlertid ikke alle som kjente seg i igjen i denne beskrivelsen. Slik vi oppfatter det, ønsker Vegdirektoratet å overføre mer av arbeidet med kontraktsutsetting til regionene, men synes ennå ikke at regionene har tilstrekkelig kompetanse.

Når det gjelder driftskontraktene pekes det på manglende erfaring og manglende kompetanse. Det hevdes at funksjonskontraktene man har inngått, er vanskelig å følge opp. I den sammenheng stilles det også spørsmål ved om man har tilstrekkelige ressurser til oppfølging. Noen foreslår at man burde gi større frihet til å "eksperimentere" med og utvikle ulike kontraktstyper. Vegvesenet har utarbeidet maler for ulike kontraktstyper, men sliter med å få regionene til å ta dem i bruk.

Ett synspunkt som har kommet fram i intervjuene er at byggherremiljøene både sentralt i direktoratet og i regionene burde samles. Dagens modell er problematisk for distriktene som mottar signaler fra to hold. Det pekes bl a på Jernbaneverket som har samlet byggherrefunksjonen i en avdeling. Et annet synspunkt er at man bør etablere en sterkere byggherrefunksjon i Statens vegvesen, men man er samtidig skeptisk til å samle alt på ett sted. Integrering av byggherrefunksjonen med plansiden er viktig blir det sagt. Det er ikke vår oppgave å foreslå hvilken modell som bør velges, men vil understreke viktigheten av å gjennomdiskutere alternativene i et mest mulig helhetlig perspektiv.

Spørreundersøkelsen blant ansatte og ledere viste også at det er forholdsvis store variasjoner i oppfatningene med hensyn til om man har klart å etablere en effektiv byggherrefunksjon, jfr figur 4.10.



Figur 4.10 Har Statens vegvesen klart å etablere en effektiv byggherrefunksjon?

Av figuren ser vi at ansatte i region Vest, Midt og Nord i langt større grad enn i region Øst og Sør og i Vegdirektoratet, opplever at man har etablert en effektiv byggherrefunksjon. Spørreskjemaundersøkelsen skiller ikke mellom byggherrefunksjon for investeringer og drift.

### Oppsummering

Hovedinntrykket vi sitter igjen med er at byggherrefunksjonen i Statens vegvesen har vært under kontinuerlig utvikling i hele perioden etter omorganiseringen. Resultatet er at man nå har en mer profesjonell byggherrefunksjon sammenliknet med situasjonen for tre år siden. Det synes imidlertid å gjenstå en del før man kan si at etaten har en enhetlig byggherrefunksjon. Ulik praksis mellom regionene når det gjelder å ta i bruk kontraktsmaler, og ulik kvalitet i anbudsgrunnlag og kontraktsforslag fra regionene bygger opp under denne konklusjonen. Det er delte oppfatninger om det er ulikheter i regionenes prioritering og fagkompetanse når det gjelder ivaretagelse av byggherrefunksjonen for drift av vegnettet. Flertallet av informantene har imidlertid tatt til orde for en styrking av byggherrefunksjonen innenfor driftssiden.

## 4.5 Delegering av myndighet og oppgaver?

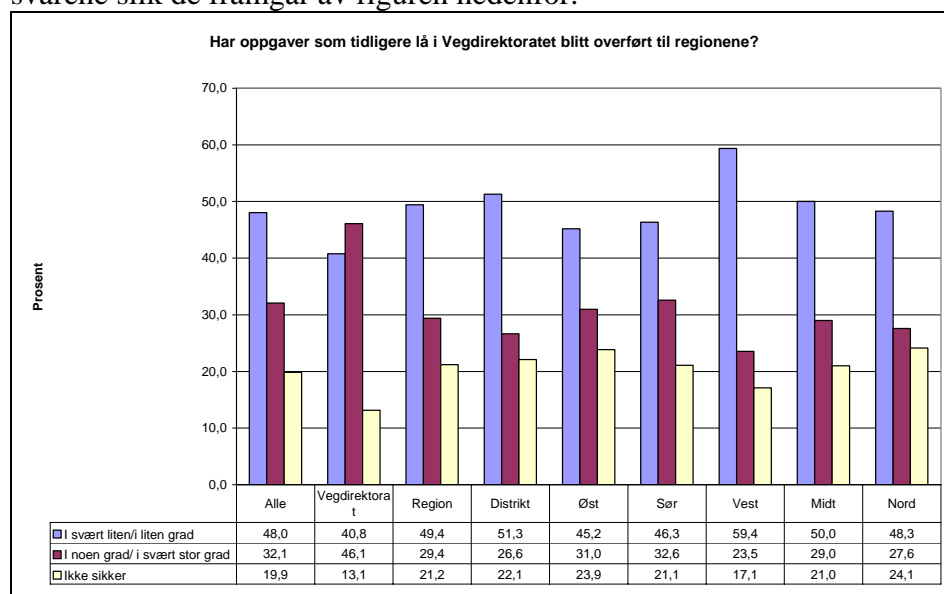
Som det framgår av punkt 4.1.2., var det en helt sentral målsetting med omstillingen at ansvar, oppgaver og myndighet skulle delegeres så langt ned i organisasjonen som mulig – ut fra en vurdering av hensiktsmessighet, effektivitet, kvalitet og rettsikkerhet/likebehandling. Spørsmålet om maksimal delegering måtte således ses i sammenheng med andre hensyn og avveininger. Som bakgrunn for diskusjonen om delegering forelå det en innstilling fra det såkalte Bardalutvalget som gikk relativt langt i å foreslå delegering av oppgaver.

Vi har beskrevet *fordelingen* av ansvar og oppgaver mellom organisasjonsnivåene i punkt 4.2. I dette punktet vil vi mer overordnet vurdere *delegeringen* av oppgaver og myndighet.

### 4.5.1 Delegering av myndighet og oppgaver mellom Vegdirektoratet og regionene

Det var et viktig premiss for omstillingsprosessen at den nye organisasjonen skulle være klar og tydelig, og at oppgaver og fullmakter skulle delegeres så langt som mulig, hensiktsmessig og faglig forsvarlig. Spørsmålet er så om delegeringspraksisen følger dette prinsipp?

Hvis vi tar utgangspunkt i den spørreundersøkelsen vi gjennomførte, er svarene slik de framgår av figuren nedenfor.



Figur 4.11 Har oppgaver som tidligere lå i Vegdirektoratet blitt overført til regionene?

Her svares det på om oppgaver som tidligere lå i Vegdirektoratet har blitt overført til regionene. Ca. 50 % av alle som har svart mener dette har skjedd i svært liten/liten grad. 32 % svarer i noen grad/i svært stor grad.

Det er ansatte i Vegdirektoratet som svarer mest bekreftende på dette spørsmålet. Vi vil kort kommentere denne problemstillingen.

Vi har i kapittel 7 og i punkt 4.7. beskrevet hvordan etaten i dag bruker ressurser og kompetanse på en svært fleksibel måte. Det betyr blant annet at ansatte på regionnivå trekkes langt mer aktivt inn i arbeidet med saker hvor ansvaret ligger i Vegdirektoratet enn tidligere. Det er i disse kapitlene/punktene også beskrevet andre eksempler på at ressurser og kompetanse i organisasjonen brukes betydelig mer fleksibelt enn tidligere. Vi definerer ikke dette som delegering, men som en praktisk og framtidsrettet arbeidsform. Spørsmålet om delegering forbeholder vi for områder hvor myndigheten er lagt til lavere nivå i organisasjonen.

Det som *er klart*, er at det er delegert større økonomiske fullmakter fra Vegdirektoratet til regionvegsjefene enn hva som var tilfellet med fylkesvegsjefene i den gamle strukturen. Det gjelder både fullmakter til å inngå kontrakter og det gjelder fullmakter til å omdisponere midler i løpet av et budsjettår. Dette oppfattes som hensiktsmessig og rasjonelt.

Derimot henger det nok mer igjen når det gjelder delegering av oppgaver. Og med oppgaver mener vi her i stor grad kompetanse. Etaten har en gjennomgående fagstruktur med "samme type oppgaver" på alle tre organisasjonsnivåer. TK-området er kanskje det beste eksemplet for å illustrere problemstillingen. På TK-området er det både enkle, regelstyrte oppgaver og oppgaver som i større grad krever bruk av skjønn. Det er vårt inntrykk gjennom kartleggingen at mange skulle ønsket at det på en del viktige områder var høyere kompetanse på regionvegkontoret, slik at det ikke i så stor grad som nå var nødvendig for Trafikkstasjonene å ta kontakt med Vegdirektoratet for å få svar. Vi tror dette er en av forklaringene på at så vidt mange svarer at oppgaver ikke er delegert. Etter vår vurdering bør etaten ta en prinsipiell debatt om dette spørsmålet – med sikte på å styrke kompetansen i regionene på viktige områder.

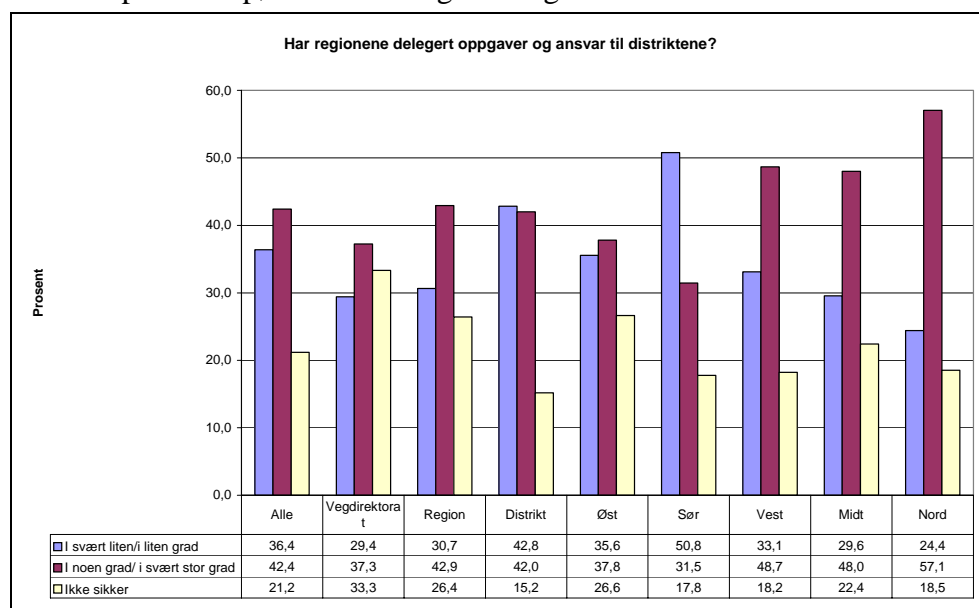
Vi tror også at noe av forklaringen på denne svarfordelingen ligger i at mange opplever den utstrakte faglige rådgivingen på tvers av organisasjonsnivåene som en form for styring og instruksjon. I et slikt perspektiv blir denne kontakten lett oppfattet som mangel på delegering. Vi tror det er viktig at etaten klargjør premissene for samarbeid og faglig rådgiving på tvers av de organisatoriske nivåene. Når personer med delegert ansvar har behov for å søke råd andre steder i organisasjonen, har de fortsatt ansvaret for de beslutninger de tar og de oppgaver de har fått delegert. Noe av forklaringen på uklarheter rundt delegering, kan skyldes manglende tydelighet rundt denne type samhandling.

En siste mulig forklaring tror vi ligger i de forventninger som Bardalutvalget bidro til å skape. Mange henviser til denne innstillingen når de skal begrunne sitt svar om at relativt få oppgaver er delegert. Etter vår

vurdering hadde det vært fornuftig og tatt en mer helhetlig, konkret og prinsipiell diskusjon om denne innstillingen, og konkludert tydeligere på hvilke oppgaver som skulle/kunne delegeres og hvilke ikke. Slik situasjonen er nå, tror vi den manglende avklaringen i forhold til forslagene i denne innstillingen bidrar til å skape forventninger om delegering som det kanskje ikke er grunnlag for. Ikke minst må mulighetene for delegering også ses i sammenheng med samspillet og kontakten mellom Samferdselsdepartementet og Vegdirektoratet. Denne kontakten setter klare grenser for hvilke oppgaver og hvilken myndighet som kan føres ut av direktoratet.

#### 4.5.2 Delegering av myndighet og oppgaver internt i regionene

Spørreundersøkelsen inneholder også et spørsmål om regionene har delegert oppgaver og ansvar til distriktene. Siden verken regionvegkontoret eller distriktskontoret eksisterte før 1.1.2003, må dette spørsmålet forstås dit hen at det ”måler” om ansvar og oppgaver er delegert på en hensiktsmessig måte mellom de to organisasjonsnivåene i regionen. Svarene på dette spørsmålet framgår av figuren nedenfor.



Figur 4.12 Har regionene delegert oppgaver og ansvar til distriktene?

Som det framgår av figuren, svarer noen flere at det har funnet sted en slik delegering enn at det ikke har. Her utpeker regionene Nord, Vest og Midt seg som de regioner hvor flest har svart bekreftende. En god del færre svarer bekreftende i region Øst, og særlig i region Sør. De ansatte på distriktsnivå svarer i mindre grad bekreftende på dette spørsmålet enn de ansatte på regionvegkontorene og i Vegdirektoratet. Vi vil i avsnittene nedenfor kort kommentere denne problemstillingen. Som det framgår tror vi en del av diskusjonen rundt delegering har sammenheng med andre

forhold i organisasjonen enn det som ut fra en streng definisjon kan kalles delegering.

I ”Rammer og prinsipper...” trekkes det opp et prinsipielt skille mellom hvilke deler av organisasjonen som skal ha hovedansvaret for kontakten med henholdsvis fylkeskommunene og kommunene. I utgangspunkt skal regionvegkontoret ha hovedansvaret for samarbeidet og kontakten med fylkeskommunene og distriktskontorene med kommunene. Som det framgår av kapittel 8 har imidlertid regionvegkontoret også kontakt med kommunene – for eksempel i plansaker. Dette er naturlig, og vi ser det ikke som hensiktsmessig at arbeidsdelingen her blir for rigid. Men vi vil understreke viktigheten av god kontakt og dialog mellom regionvegkontor og distriktskontor i disse sakene. Samtidig kan dette bidra til at noen vurderer delegeringen som ikke tilstrekkelig, eller uklar.

Viktigere tror vi likevel det er at distriktene ikke opplever at de har tilstrekkelige fullmakter til å utbedre mindre vedlikeholdsbehov som avdekkes i det samarbeidet de har med kommunene. Her kunne det nok vært fornuftig å gjennomgå praksis, slik at distriktskontorene fikk noen midler de kunne bruke til slike formål. Dette ville antakelig også gjøre samarbeidet mer interessant fra kommunenes side.

En problemstilling som har vært mye debattert i de intervjuer vi har gjennomført er de såkalte asfaltkontraktene. Disse blir i dag stort sett inngått på regionnivå – av regionkontoret. Dette anses som rasjonelt, fordi det gjør det mulig å se større strekninger i sammenheng. På den annen side opplever distriktene dette i noen grad som å bli fratatt myndighet. Sett fra distriktenes side ville det i en del sammenhenger være rasjonelt å se asfaltering i sammenheng med andre utbedrings- og vedlikeholdsarbeider langs den samme vegstrekningen. Slike hensyn blir vanskeligere å ta når asfaltkontraktene inngås på regionnivå og med et større, regionalt perspektiv.

I punkt 4.2.3. beskrev vi en del problemstillinger knyttet til organisering og bruk av ressursenhetene. Når distriktene er avhengige av ressurser fra ressursenheten også på områder hvor behovet for innsats er relativt permanent, opplever nok mange på distriktsnivå dette som mangel på delegering – fordi de mener at distriktene burde hatt disse ressursene på permanent basis.

En viktig del av omstillingen har dreid seg om nedbemanning, og som en følge av det om forenkling og samordning av administrative funksjoner. Dette har delvis ført til at merkantile støttefunksjoner har blitt redusert – på alle nivåer i organisasjonen. I tillegg har det ført til at en del administrative funksjoner har blitt sentralisert til regionvegkontoret. Det betyr at mange ansatte på distriktskontorene nå opplever at tilgjengeligheten til disse funksjonene har blitt dårligere, og at de må lenger oppover i

---

systemet for å tilgang til dem. Dette *kan bli tolket* som mangel på delegering.

Vi skrev i punkt 4.5.1. at det foregår mye og naturlig faglig rådgiving på tvers av organisasjonsnivåene – både mellom Vegdirektoratet og regionvegkontorene, mellom regionvegkontorene og distriktskontorene og også mellom Vegdirektoratet og distriktskontorene. Mye av denne kontakten går i det vi kan kalle ”faglinjen”, altså mellom fagavdelinger og fagpersoner på ulike nivåer. Vi ser dette som et naturlig samspill i en kompleks organisasjon. Samtidig tror vi at vurderingen av dette samspillet og dette samarbeidet ikke kan ses isolert fra den debatt etaten hadde om valg av fagmodell versus distriktsmodell før omstillingen. Konklusjonen på denne debatten ble at man valgte distriktsmodellen. Den var basert på at regionvegsjef og distriktssjef skulle ha et helhetlig ansvar for hele virksomheten i regionen og distriktet. Modellvalget tydeliggjorde altså et helhetlig lederansvar både på region- og distriktsnivå. Vi har i evalueringen møtt mange synspunkter som går ut på at den type samhandling som er beskrevet ovenfor er et utslag av ”omkamp om fagmodellen”. Det vil si at når fagavdeling på overordnet nivå går ”utenom linjestrukturen” og forholder seg ”direkte” til fagavdelingen/fagpersoner på nivået under, så er det et utslag av denne omkampen. Veien fra dette synspunkt til også å vurdere denne handlemåten som et utslag av manglende delegering kan være kort. Vi tror derfor det er en blant flere forklaringsfaktorer når en skal tolke svaret på spørsmålet om regionvegkontoret har delegert oppgaver til distriktsnivået.

En siste forklaring kan være den manglende dialog som av og til registreres i forholdet mellom prosjektlederne for de store utbyggingsprosjektene og distriktssjefene. Som det framgår av punkt 4.2.5. opplever distriktene tidvis at de ikke trekkes forpliktende nok med i planlegging av større utbyggingsprosjekter, og at prosjektlederne i anleggsperioden tar beslutninger om trafikkavvikling som ligger innenfor distriktssjefenes ansvarsområde. Også slike erfaringer bidrar til å gi et inntrykk av at ansvar og oppgaver ikke er delegert.

#### **4.6 Har endringer i styringssystemet bidratt til en tettere styringsdialog i etaten?**

Omorganiseringen av Statens vegvesen har etter intervjuobjektens vurdering lagt grunnlaget for å kunne ha en tettere *styringsdialog* i etaten. Etatsledermøtet (ELM) blir beskrevet som et viktig forum for utøvelse av den overordnede styringen av Statens vegvesen. Det har blitt en langt tettere styring og oppfølging av regionene enn det som var mulig å få til gjennom en etat med 19 fylkesvegkontorer. Både styringssignaler og annen informasjon blir nå kommunisert raskere ut i organisasjonen enn det som var tilfelle før omorganiseringen i 2003. Gjennom evalueringen

har det imidlertid kommet fram en del synspunkter på gjennomføringen av ELM. Sakene som skal behandles i møtet blir sendt ut en uke før møtet. I store og viktige saker gir dette regionvegvesjefene for liten tid til å sette seg inn i sakene og/eller drøfte sakene med egen ledergruppe. Resultatet har i noen tilfeller blitt at det blir omkamper i ELM. Det blir videre pekt på at sakslistene til ELM er svært lange. Noen av lederne stiller spørsmål ved om alle sakene burde ha vært i ELM, men synes samtidig at det er vanskelig å identifisere hvilke saker som burde vært holdt utenfor møtet.

Det understrekes også at dette forumet har bidratt til å utvikle mer felles praksis i etaten på viktige områder, og at kombinasjonen av ELM og ledermøter i regionene binder etaten sammen på en bedre måte enn i den tidligere strukturen. En sammenhengende ledermøtestruktur gjør det enklere både å få innspill og ideer nedenfra og oppover i systemet og styringssignaler og strategier nedover. For ytterligere vurdering av spørsmålet om en tettere og mer integrert etat viser vi til punkt 6.6.

Ved overgang til ny organisering ble det gitt få føringer om utvikling og utforming av Statens vegvesens styringssystemer. "Vegdirektørens rammer og prinsipper for organisering av Statens vegvesen" inneholder så vidt vi kan se ingen konkrete retningslinjer for hvordan man tenkte seg at styringssystemet skulle utformes. Dette kan ha sammenheng med at man vurderte at det slik at etaten hadde god styring med de viktigste parametrene i den tidligere modellen, i særlig grad økonomien. Statens vegvesen har likevel lagt ned en betydelig innsats med utvikling av styringssystemet basert på prinsippene i Balansert målstyring. I målekortet følger man måloppnåelse innenfor områdene:

- Samfunn
- Økonomi
- Medarbeidere
- Brukere
- Utvikling

Mange informanter gir uttrykk for at det har vært en god prosess rundt arbeidet med utforming av målekort for etaten, men man er ennå ikke kommet i mål med utvikling og bruk av systemet. Det har inntil nå vært arbeidet mest med fokusområdene samfunn, brukere og medarbeidere. Dette kan, som nevnt, muligens skyldes at man har hatt god styring med økonomien, blant annet gjennom planlegging og styring av utbyggingsprosjektene.

Selv om det har vært arbeidet mye med utvikling av målekort og indikatorer har etaten ennå ikke sluttført dette arbeidet. "Målekortet fanger ikke opp alt vi skal styre etter, bl.a. innenfor TK-området", blir det sagt.



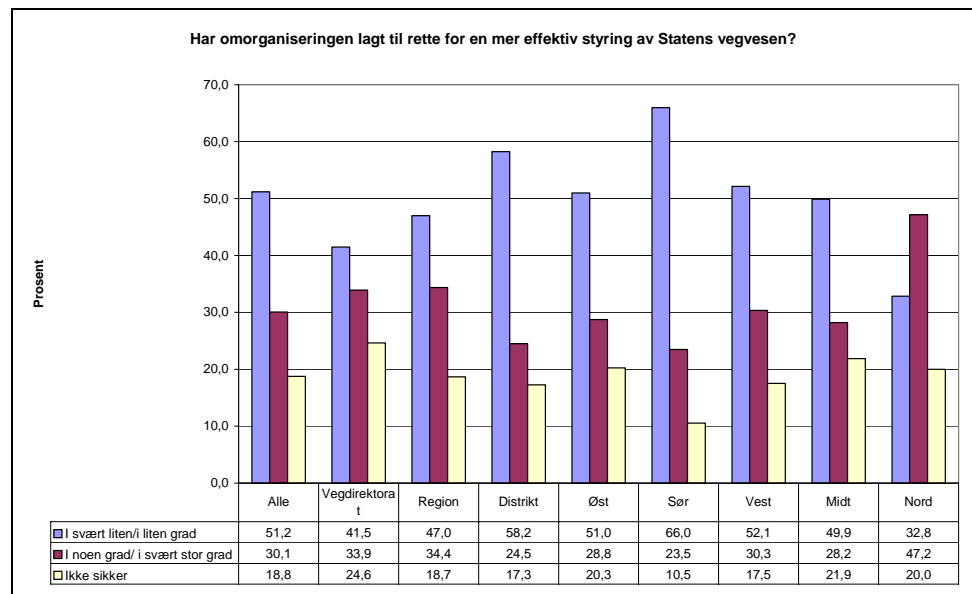
De nødvendige prosessene rundt bruk og oppfølging av målekortet er foreløpig heller ikke på plass. Dette gjelder prosessene rundt formulering av mål, rapportering av undersøkelser, hvilke tiltak som skal settes i verk på bakgrunn av målingene og oppfølging av de igangsatte tiltakene. På den annen side understreker mange den betydelige læringseffekt som ligger i diskusjoner av resultater. Den involverer mange medarbeidere i viktige diskusjoner om forbedring og utvikling av etaten.

Fra enkelte hold er vi blitt fortalt at etaten ved overgangen til nytt styringssystem har bevart for mye av det ”gamle systemet”. Det er altså, etter manges oppfatning, ikke gjennomført en prosess med tilstrekkelig sanering av overflødig styringsinformasjon.

Ute i etaten synes det å herske noe uklarhet om hva man styrer etter. Uklarheten oppstår ved at både Vegdirektoratet og Samferdselsdepartementet etterspør en god del informasjon som kommer *i tillegg til* styringsinformasjonen i det etablerte styringssystemet (Balansert målstyring). Dette er informasjon som man ønsker å ha oversikter over, men som ikke inngår i styringssystemet. Etaten bør antakelig tydeliggjøre dette skillet.

Styring etter de valgte styringsparametrene medfører visse styringsutfordringer sett fra TK-området side. Området er underlagt en del formelle regler og bestemmelser som det er vanskelig å fange opp gjennom balansert målstyring. Frihetsgradene er relativt små. For å sikre at brukerne av TK-områdets tjenester er gjenstand for likebehandling, har det vært behov for regelstyring i tillegg til målstyringen som er det styrende prinsippet i Balansert målstyring. Vegdirektoratet har derfor måttet gi ekstra styringssignaler om TK-området til distriktskontorene via regionvegkontorene. Disse styringssignalene har også ofte kommet på andre tidspunkter enn de som følger av etatens styringskalender. Dette kan ha virket forstyrrende for styringsdialogen i etaten blir det sagt.

Et mål med styringssystemet og styringsdialogen er naturligvis å fremme en mer effektiv styring av etaten. På spørsmål om omorganiseringen har bidratt til en mer effektiv styring av Statens vegvesen ga ansattundersøkelsen følgende resultat. Se figur 4. 13.



Figur 4.13 Har omorganiseringen lagt til rette for mer effektiv styring av Statens vegvesen?

Som det framgår av figuren svarer noe over halvparten at omorganiseringen i liten grad/svært liten grad har lagt til rette for en mer effektiv styring av Statens vegvesen. Ca 30% svarer bekreftende på spørsmålet. Dette viser at det fortsatt er utfordringer knyttet til styringen og styrings-systemet. Det er særlig distriktsnivået og region Sør som svarer at omorganiseringen ikke har lagt til rette for en mer effektiv styring av etaten.

#### 4.6.1 Oppsummering

Evalueringen viser at omorganiseringen og de grep som er gjort for å styrke etatsledelsen har medvirket til at man nå har en langt bedre og tettere styringsdialog enn tidligere. Regionaliseringen og etablering av ELM har vært viktig bidrag i denne utviklingen. Det kan reises spørsmål om alle sakene som kommer opp i ELM hører hjemme der. Møte-deltakerne synes også å få for liten tid til forberedelse av store og viktige saker for etaten.

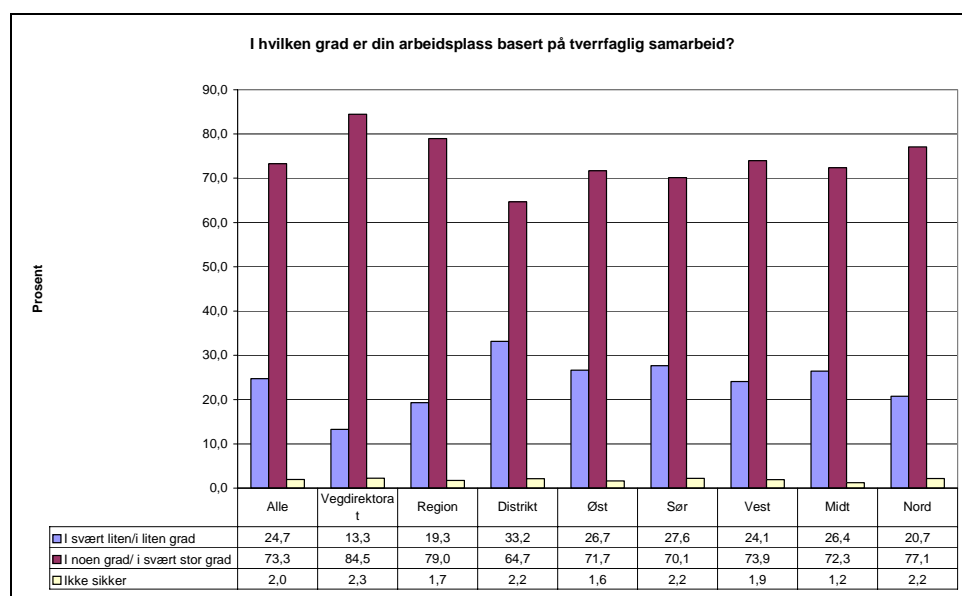
Det har vært lagt ned betydelig innsats i arbeidet med innføring av balansert målstyring. Våre informanter har gitt et entydig bilde av at omleggingen av styringen har vært til gode for etaten. Det gjenstår fortsatt arbeid med fastsetting av gode og relevante indikatorer i målekortet, og med etablering av prosesser rundt bruk av systemet. Behovet for sanering av styringsinformasjon i gamle styringsystemer bør vurderes.

## 4.7 Forenklede arbeidsformer og fleksibel bruk av ressurser og kompetanse?

Et av målene med omorganiseringen og omstillingen var at den skulle bidra til endrede og forenklede arbeidsformer. Vi har behandlet dette spørsmålet relativt utførlig i kapittel 7, hvor vi har satt problemstillingen i sammenheng med målet om fleksibel utnyttelse av kompetanse og ressurser. Vi vil likevel gå litt nærmere inn i problemstillingen også i dette punktet.

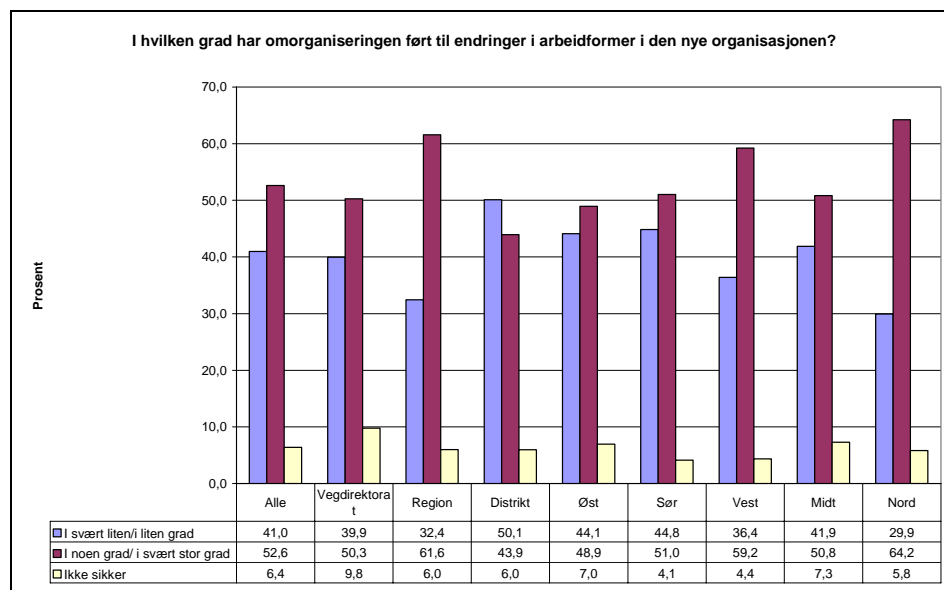
### 4.7.1 Tverrfaglig samarbeid og nye arbeidsformer

I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmålet om arbeidsplassen var basert på tverrfaglig samarbeid. Som figur 4.14. viser, svarer nesten  $\frac{3}{4}$  av de ansatte bekreftende på dette spørsmålet. Den laveste andelen finner vi på distriktskontorene. Innen TK-området svarer ca. 56% bekreftende. Den store andelen bekreftende svar samsvarer godt med de inntrykk vi har fått gjennom intervjuer med ledere og ansatte.



Figur 4.14 I hvilken grad er arbeidsplassen basert på tverrfaglig samarbeid?

I undersøkelsen stilte vi også spørsmålet om omorganiseringen har ført til endringer i arbeidsformer. Svarene på dette spørsmålet framgår av figur 4.15. Her ser vi at andelen bekreftende svar er noe lavere. Likevel svarer mer enn halvparten bekreftende på spørsmålet. Særlig på regionvekkontorene er det mange som svarer bekreftende.



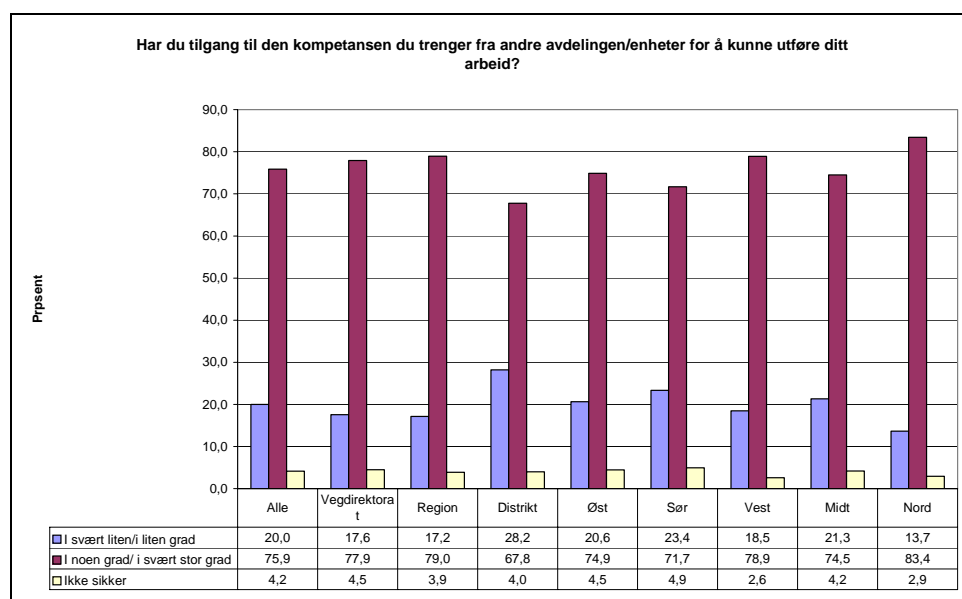
Figur 4.15 I hvilken grad har omorganiseringen ført til endringer i arbeidsformer i den nye organisasjonen?

Både spørreundersøkelsen, gjennomgangen av skriftlig materiale og intervjuene gir et klart bilde av at Statens vegvesen i stor grad benytter seg av prosjektgrupper, teamorganisering, fagnetteverk m.v. for å få utført sine arbeidsoppgaver. Det er særlig de ansatte på regionvegekantorene som har tatt i bruk disse arbeidsformene, men også på distriktsnivået oppgir 44% at omorganiseringen har ført til slike endringer. For en mer utfyllende beskrivelse av dette viser vi til kapittel 7, men finner det åpenbart riktig å konkludere med at omstillingen har bidratt betydelig til å ta i bruk nye arbeidsformer.

#### 4.7.2 Bruk av kompetanse horisontalt og vertikalt i organisasjonen

I spørreundersøkelsen stilte vi også spørsmålet om ledere og ansatte hadde tilgang til den kompetansen de hadde behov for fra andre avdelinger/enheter for å kunne utføre sitt arbeid. Svarene framgår av figur 4.16. nedenfor.

Også her svarer et stort flertall bekræftende på spørsmålet – 75% av alle svarer bekræftende. Det bekræftende svaret gjelder også de ansatte på distriktsnivået, hvor 2/3 sier at de har tilgang på nødvendig kompetanse fra andre enheter/avdelinger. Også dette samsvarer godt med vårt inntrykk fra intervjuene. Mange gir uttrykk for at de etter omorganiseringen har fått et større nettverk enn tidligere, at det er lett å ta kontakt både horisontalt og vertikalt i organisasjonen, og at det på mange viktige områder er etablert fagnettverk som stimulerer til deling av kompetanse og erfaring.



Figur 4.16 Har du tilgang til den kompetansen du trenger fra andre avdelinger/enheter for å kunne utføre ditt arbeid.

### 4.7.3 Forenklede arbeidsformer

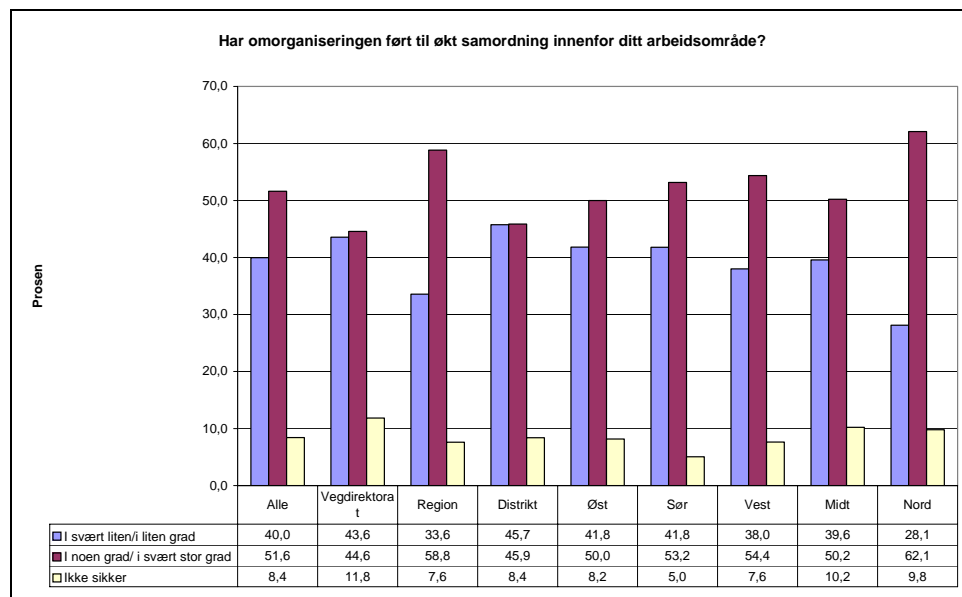
I ”Rammer og prinsipper...” fra vegdirektøren blir forenklede arbeidsformer beskrevet som et av de viktigste satsingsområdene for å skape en mer effektiv og framtidsrettet etat. Dette er noen eksempler på forenklinger som er gjennomført for å realisere denne målsettingen:

- Sentralisering av lønn- og regnskapsfunksjonen (mer om dette i kapittel 5)
- Mer systematisk bruk av fullført saksbehandling (mer om dette i kapittel 7)
- Innføring av elektroniske selvbetjeningsløsninger for brukere av Trafikkstasjonene (mer om dette i kapittel 8)
- Sentralisering og reduksjon av administrative støttefunksjoner i regionene
- Bruken av fjernarbeid og fjernledelse (mer om dette i kapittel 6)

Det er liten tvil om at flere av disse tiltakene har gitt betydelige effekter. Etaten har imidlertid også slitt med problemer på flere av områdene. Det gjelder i særlig grad tempoet i innføringen av nye IT-verktøy på Trafikkstasjonene. Denne prosessen har tatt betydelig lenger tid enn forutsatt, og forsinkelsen har medført store problemer. Mange opplever også at sentraliseringen og reduksjonen av administrative støttefunksjoner har ført til mye – og ineffektivt – ekstraarbeid for ledere og ansatte. Det er derfor grunn til å stille spørsmålstegn ved hvor stor den reelle effektiviseringsgevinsten på dette området er.

## 4.8 Økt samordning og helhetlig prioritering innenfor Vegvesenets ansvarsområder

Ett av målene med omstillingen til ny organisering av Statens vegvesen har vært å oppnå økt samordning og prioritering innenfor Vegvesenets ansvarsområder. Undersøkelsen blant ansatte og ledere ga følgende svar på spørsmålet om omorganiseringen har ført til økt samordning innenfor eget arbeidsområde.



Figur 4.17 Har omorganiseringen ført til økt samordning innenfor ditt arbeidsområde?

Flertallet av ansatte og ledere mener altså at målet om samordning er nådd i ”noen grad” eller i ”svært stor grad”. Ansatte i Vegdirektoratet er den gruppen som i minst grad har opplevd at dette er tilfelle. Det er flere organisatoriske grep som har bidratt til økt samordning og prioritering innenfor Vegvesenets ansvarsområdet. De fleste av våre informanter trekker imidlertid fram regionaliseringen og opprettelsen av ressursenhetene som de viktigste forklaringene. Det er langt lettere å samordne kompetanse og ressurser innenfor 5 regioner enn i en etat med 19 fylkesvegkontorer som ofte kunne føre til en del suboptimalisering av ressursbruken. Innenfor dagens modell er det mulig å bruke midlene der de trengs mest, både på tvers av fylker og til de formål der behovet er størst; drift eller vedlikehold. Resultatet er etter de fleste informanters syn at det har blitt mer lik standard på veiene. Det er ikke dermed sagt at standarden er god nok. Bedre samordning på kjøretøyområdet trekkes også fram.

Andre informanter sier videre at man gjennom den nye organisasjonsmodellen har fått til gode og hensiktsmessig prosesser på tvers av fylkene i forbindelse med NTP-arbeidet. Dette har ført til at NTP-arbeidet nå blir mindre ressurskrevende enn tidligere. Effektivisering av viktige administrative funksjoner slik som telefontjenesten, post/arkiv, lønn, regnskap og grafiske tjenester blir ofte tatt fram som eksempler på økt samordning innenfor den nye organisasjonsmodellen.

Vårt hovedinntrykk er at omorganiseringen har vært et viktig bidrag til økt samordning og prioritering av etatens ressurser. Flere av de eksemplene som er nevnt ovenfor bygger opp under denne vurderingen. Ingen av våre informanter har gitt uttrykk for at utviklingen har gått i motsatt retning.

## 4.9 Oppsummering – organisering

Hovedbildet som er tegnet i dette kapitlet er:

- Vegdirektoratet framstår etter omorganiseringen i en mer oversiktlig og ryddig form. Det framgår relativt klart hvilke oppgaver direktoratet og de ulike avdelingene har. Det er likevel behov for noe opprydding og avklaring av oppgaver mellom enkelte avdelinger. Det er også vår oppfatning at *direktoratets rolle* med fordel kan spisses og gjøres tydeligere.
- I all hovedsak er det også klare ansvarsforhold internt på regionvegkontorene. Det synes å være noen gråsoner mellom Strategistaben og Utbyggingsavdelingen. Det trekkes også fram fra enkelte at det sett fra distriktskontorenes side er uhensiktsmessig at de administrative støttefunksjonene i så stor grad styres fra regionvegkontorene og at disse er så sterkt redusert.
- Alt i alt er vi overbevist om at den effektiviseringsmulighet og den fleksibilitet som ligger i opprettelsen av ressursenheter og den faglige styrken som ligger i å samle fagmiljøer klart peker mot at opprettelsen har vært et riktig og betydningsfullt grep i omorganiseringen. På den annen side er det viktig å diskutere og tydelig avklare en del av de problemstillinger og utfordringer som er beskrevet i punkt 4.3.
- Ansvarsforholdene internt i distriktene virker godt avklart. Mange på distriktsnivå peker likevel på at de mangler ressurser til å følge opp funksjonskontraktene på en god nok måte. Vi mener også det er behov for å tydeliggjøre ansvarsforholdene på Trafikkstasjonene.
- Den regionale organiseringen – med to organisasjonsnivåer - er isolert sett mer komplisert enn de tidligere fylkesvegkontorene. Strukturen kompliseres ytterligere ved den modell som er valgt for fleksibel bruk av ressurser og kompetanse. Vi vurderer dette som en spennende og framtidsrettet organisering, men mener det er

behov for å klargjøre noen punkter for at samspillet skal fungere enda bedre:

- Det er behov for noe tydeligere *rolleavklaring* mellom regionvegkontoret og distriktskontorene
  - *Ressursenhetenes* rolle bør avklares ytterligere (se ovenfor)
  - Arbeidsdelingen og *fullmaktene i forhold til kommunene* bør ses på; i hvert fall bør det interne samspillet mellom regionvegkontor og distriktskontor noen steder gjennomgås
  - *Samspillet mellom distriktene og de store utbyggingsprosjektene* kan i noen sammenhenger forbedres
  - Hovedinntrykket vårt er at Statens vegvesen nå har en mer profesjonell byggherrefunksjon sammenliknet med situasjonen for tre år siden. Det synes imidlertid å gjenstå en del før man kan si at etaten har en enhetlig byggherrefunksjon. Ulik praksis mellom regionene når det gjelder å ta i bruk kontraktsmaler, og ulik kvalitet i anbudsgrunnlag og kontraktsforslag fra regionene bygger opp under denne konklusjonen.
  - Det har skjedd en betydelig delegering av økonomiske fullmakter fra Vegdirektoratet til regionvegsjefene etter omorganiseringen. Derimot henger det mer igjen når det gjelder delegering av oppgaver og oppbygging av kompetanse på regionnivå. Vi vil anbefale at etaten tar en grundig gjennomgang av denne problemstillingen – med sikte på å bygge opp mer kompetanse på regionnivå der hvor det er hensiktsmessig og rasjonelt.
  - Relativt mange svarer at ansvar og oppgaver er delegert på en hensiktsmessig måte mellom regionvegkontoret og distriktene. En god del svarer imidlertid også at regionene ikke har delegert oppgaver og myndighet i tilstrekkelig omfang. Mange ønske for eksempel større økonomiske fullmakter for distriktene i samarbeidet med kommunene, og også overføring på permanent basis av flere ressurser fra ressursenhetene. I tillegg er det vår vurdering at noe av ønsket om større delegering skyldes en manglende tydelighet av det vi kan kalle ”samspillsregler”. Det foregår naturlig nok mye kontakt mellom fagmiljøer på ulike nivåer. Vi har i evalueringen møtt mange synspunkter som går ut på at denne type samhandling er et utslag av ”omkamp om fagmodellen”. Det vil si at når fagavdeling på overordnet nivå går ”utenom linjestrukturen” og forholder seg ”direkte” til fagavdelingen/ fagpersoner på nivået under, så er det et utslag av denne omkampen. Veien fra dette synspunkt til også å vurdere denne handlemåten som et utslag av manglende delegering kan være kort. Vi tror derfor det kan være en blant flere forklaringsfaktorer når en skal tolke svaret på spørsmålet om regionvegkontoret har delegert oppgaver til distriktsnivået, og vil anbefale etaten å ta en
-



avklarende diskusjon om at dette er nødvendig samhandling i en stor og kompleks organisasjon.

- Evalueringen viser at omorganiseringen og de grep som er gjort for å styrke etatsledelsen har medvirket til at man nå har en langt bedre og tettere styringsdialog enn tidligere. Regionaliseringen og etablering av ELM har vært viktig bidrag i denne utviklingen. Fortsatt kan imidlertid dette forumet forbedres som forpliktende og strategisk forum. Våre informanter har gitt et entydig bilde av at omleggingen av styringen har vært til gode for etaten. Det gjenstår fortsatt arbeid med fastsetting av gode og relevante indikatorer i målekortet, og med etablering av prosesser rundt bruk av systemet. Behovet for sanering av styringsinformasjon i gamle styrings-systemer bør vurderes.
- Statens vegvesen har gjennomført betydelige endringer i arbeids- og organisasjonsformer etter omorganiseringen. Langt de fleste oppgir også at de har tilgang til den kompetanse fra andre avdelinger/enheter som de trenger for å kunne utføre jobben. Det er også tatt i bruk forenklete arbeidsformer, som fullført saksbehandling, nye og publikumsrettede IT-systemer, fjernarbeid m.v. Mye av dette har vært vellykket. Som det framgår av kapittel 8, har det imidlertid tatt lenger til å få på plass de publikumsrettede internettløsningene på Trafikkstasjonene enn forutsatt. Dette har skapt betydelige problemer.
- Omorganiseringen har gitt økt samordning og mer helhetlige løsninger innenfor Vegvesenets ansvarsområder. Viktige bidrag her har vært selve regionaliseringen og etableringen av ressurs-enheter. Konsekvensen er mer lik praksis over hele landet på viktige områder, mer optimal bruk av ressurser, og bedre prosesser knyttet til for eksempel NTP-arbeidet.

## 5 Måloppnåelse – effektivisering

Et sentralt mål for omstillingen var økt effektivitet. I mandatet for evaluering av omstillingen til ny organisering av Statens vegvesen ble det forutsatt at vi skulle gi svar på følgende spørsmål:

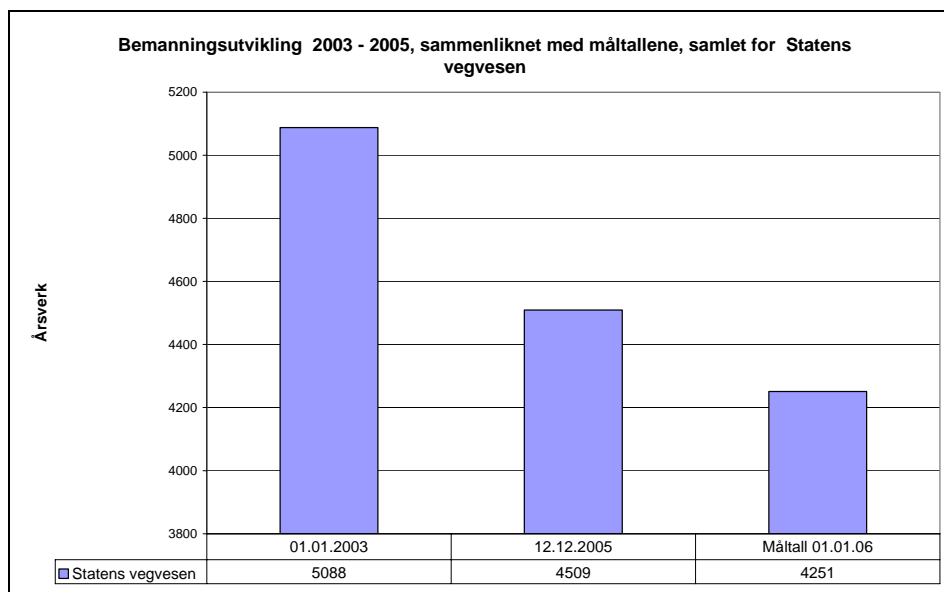
- I hvilken grad har etaten fulgt opp og gjennomført planene for kostnadsreduksjon, herunder nedbemanningsmålet?
- I hvilken grad har omstillingen bidratt til målet om overføring av midler fra administrative oppgaver til utbyggings- og vedlikeholdsoppgaver på vegnettet, spesielt bevaring av vegkapitalen og trafikk-sikkerhetsarbeidet?
- I hvilken grad har omstillingen bidratt til økt effektivitet i oppgavegjennomføringen?
- I hvilken grad kan Statens vegvesen sies å ha fått endringer i oppgaver eller arbeidsmengde som påvirker mulighetene for å ta ut de effektiviseringsgevinstene som ble forutsatt?

### 5.1 Kostnadsreduksjoner og nedbemanning

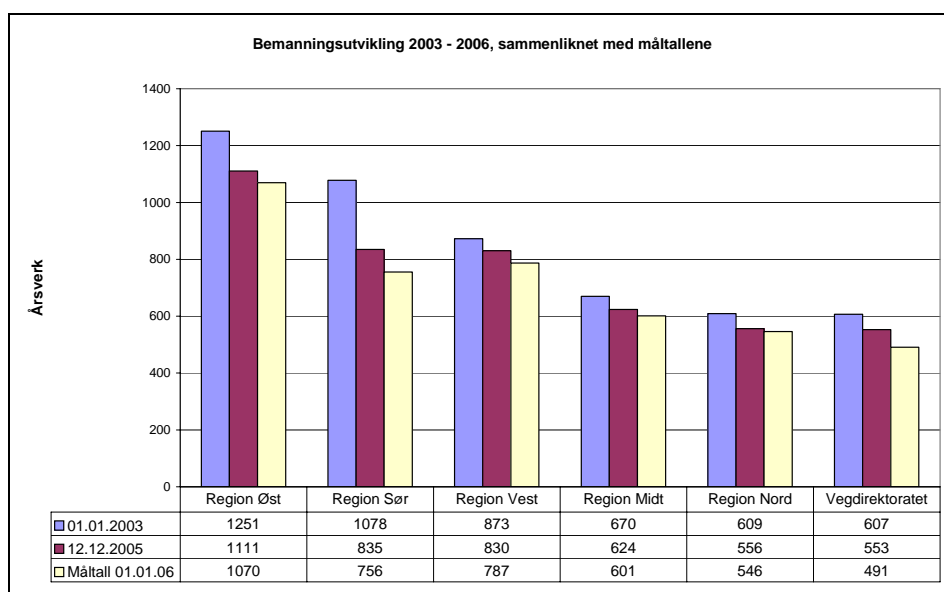
#### *Nedbemanning*

Tall fra Vegdirektoratet viser at etaten har foretatt store bemanningsmessige tilpasninger i perioden 2003 - 2005. Pr 1.1.2003 hadde Statens vegvesen en samlet bemanning på 5.088 årsverk. Ved utgangen av 2005 var bemanningen redusert til 4.509 årsverk, eller med 579 årsverk. Det opprinnelige målet var at bemanningen ved årsskiftet skulle ligge på 4.251 årsverk., altså 258 årsverk lavere enn det som ble resultatet. På grunn av økt oppgavemengde og usikkerhet om hvor mange som vil gå av med AFP i nær fremtid vil man nå vente med å gjennomføre ytterligere bemanningsreduksjoner.

Bemanningsutviklingen i Statens vegvesen fra 1.1.2003 og fram til årsskiftet har vært slik som vist i neste figur. I denne figuren er det opprinnelige bemanningsmålet pr 1.1.2006, tatt med.



Figur 5.1 Nedbemanning – Statens vegvesen. Kilde: Vegdirektoratet  
 Nedbemanning og bemanningsmålene for Vegdirektoratet og regionene blir presentert i figur 5.2.



Figur 5.2 Nedbemanning i regionene og Vegdirektoratet. Kilde: Vegdirektoratet

Det var altså region Sør, Vegdirektoratet og region Øst som ble stilt overfor de høyeste nedbemanningsmålene. Det er region Sør og region Øst som har gjennomført de relativt sett største bemanningstilpasningene. Pr i dag er det Vegdirektoratet som ligger lengst unna de vedtatte nedbemanningsmålene. Jfr tabellen nedenfor.

Tabell 5.1 Nedbemanningsmål, gjennomført nedbemanning og avvik fra målene. Regioner og Vegdirektorat

	Nedbemanningsmål		Gjennomført nedbemanning		Avvik	
	Årsverk	Prosent	Årsverk	Prosent	Årsverk	Prosentpoeng
Region Øst	181	14,5	140	11,2	41	3,3
Region Sør	322	29,9	243	22,5	79	7,3
Region Vest	86	9,9	43	4,9	43	4,9
Region Midt	69	10,3	46	6,9	23	3,4
Region Nord	63	10,3	53	8,7	10	1,6
Vegdirektoratet	116	19,1	54	8,9	62	10,2
Statens vegvesen	837	16,5	579	11,4	258	5,1

Oppstillingen yter ikke Vegdirektoratet full rettferdighet. Som en del av omorganiseringen har Vegdirektoratet overtatt ansvar for landsdekkende oppgaver innenfor regnskap og lønn. Dette er oppgaver som nå er løftet ut fra regionene.

Pr 1.1.2006 var det i etaten registrert om lag 80 tilsatte som var definert overtallige og som vil gå ut av etaten i løpet av 1. halvår 2006. Videre er det om lag det samme antallet tilsatte som hadde bebudet at de ville gå av med AFP i løpet av 2006 og derfor ikke var definert som overtallige.

#### **Lønnsutgiftenes utvikling**

Oversiktene presentert ovenfor viser at det er gjennomført relativt store nedbemanninger. Nedbemanningen har imidlertid ikke gitt store reduksjoner i etatens samlede lønnsutgifter. I ”Økonomisk rapport for 2005” utarbeidet av Økonomiseksjonen i Vegdirektoratet er det presentert en tabell som viser hvordan lønnsutgiftene har utviklet seg i perioden 2002 til 2005. For å kunne sammenlikne lønnsutgiftene er tallene indeksjustert.

Tabell 5.2 Totale lønnsutgifter 2002 – 2005 i 1.000 kr. Indeksjustert. Kilde: Vegdirektoratet

Tall i mill.	2002	2003	2004	2005
Totale lønnsutgifter indeksjustert	2 057	2 084	2 050	2 032

Tallene er årskostnader i hvert av årene og gir dermed ikke et helt riktig bilde av lønnskostnadene pr 31.12.2005 sammenliknet med lønnskostnadene pr 1.1.2003. De fleste regionene har hatt en svak nedgang i lønnsutgiftene.

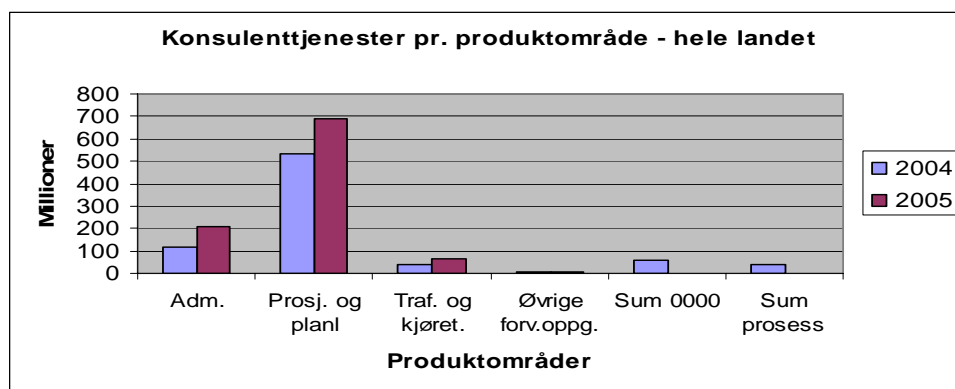
For å kunne gi et mer riktig bilde av utviklingen i lønnskostnadene har Vegdirektoratet i tillegg beregnet årsvirkningene for etatens lønnskostnader i de tre første månedene i 2003 og sammenliknet disse med den beregnede årsvirkningen for lønnskostnadene i de tre første månedene i 2006. I faste priser viser dette at reduksjonen i lønnskostnader er 135 mill kroner. I tillegg kommer kostnader til sluttpakker for tilsatte som har gått ut av etaten før 1.1.2006, med 49,6 mill kroner. Sluttpakkene er en del av omstillingskostnadene for etaten, hvilket betyr

at kostnadsreduksjonene på lønnsiden er om lag 185 mill kroner fra 1.1.2003 til 2006 i løpende priser.

Reduksjonen i lønnsutgifter har vært lavere enn hva man skulle forvente etter antall årsverk tatt ut av tjeneste. Ved å ta utgangspunkt i gjennomsnittskostnadene for etatens ansatte mangler man – ifølge Vegdirektoratet – 50 mill kroner i forhold til nedbemanningsreduksjonen. En del av den uforklarte differensen kan ha sammenheng med at nedbemanningen har skjedd blant tilsatte med lav formell kompetanse. Antall tilsatte med høyere utdanning pr 1.1.2006 var det samme antallet som pr 1.1.2003.

### **Kjøp av konsulenttenester**

Samtidig med at det er registrert en svak nedgang i lønnsutgiftene, har kjøp av konsulenttenester som andel av de samlede lønnsutgiftene økt i alle regionene og i Vegdirektoratet, jf neste figur.

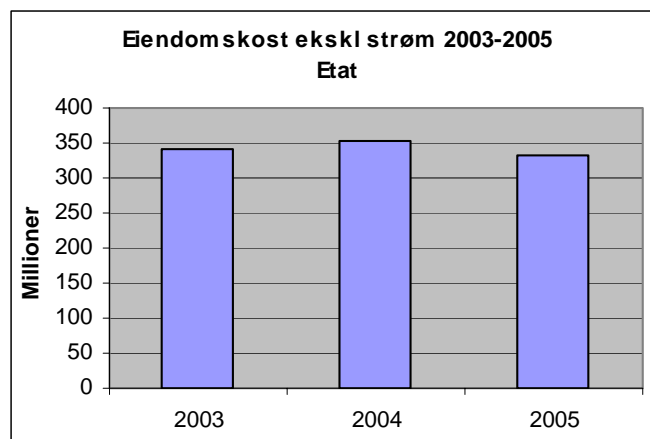


Figur 5.3 Kjøp av konsulenttenester for hele landet pr. produktområde.  
Kilde: Vegdirektoratet

Konsulenttenestene benyttes i stor grad til planleggings- og prosjekteringsoppgaver. Økningen i konsulentutgiftene for prosjektering og planlegging fra 2004 til 2005 blir forklart med den store økningen i investeringspostene fra 2004 til 2005. Veksten i kjøp av konsulenttenester har imidlertid vært størst innenfor området Administrasjon, jfr figuren. Dette har sammenheng med store kostnader knyttet til IT-satsninger på en rekke områder både på administrativ side og på veg- og trafikksiden. På disse områdene har man vært avhengig av å få inn nødvendig arbeidskraft for å gjennomføre de vedtatte satsingene.

### **Kostnader knyttet til eiendomsdrift**

Vegvesenets kostnader til eiendomsdrift har vært relativt stabile i perioden 2003 – 2005, jfr neste figur hentet fra Økonomisk rapport for 2005.



Figur 5.4 Eiendomskostnader ekskl strøm, 2003 – 2005. Kilde: Vegdirektoratet

Det har altså vært en liten nedgang i eiendomskostnadene fra 2004 til 2005.

## 5.2 Overføring av midler fra administrative oppgaver til utbyggings- og vedlikeholdsoppgaver

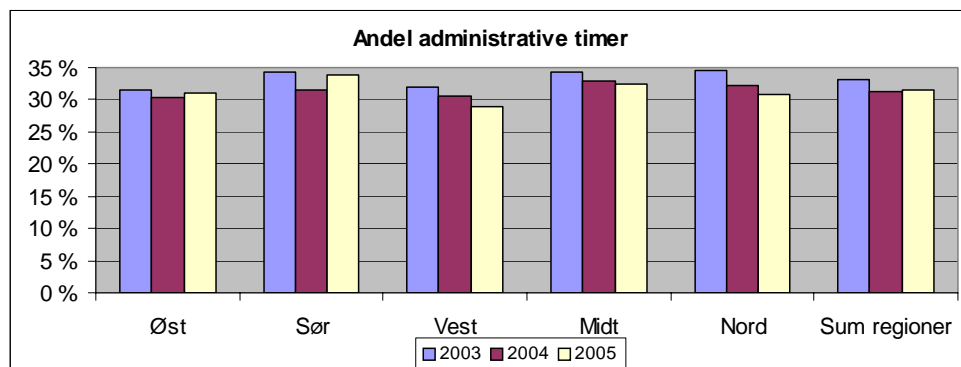
Målet har altså vært at omorganiseringen skulle medvirke til at det ble overført midler fra administrative oppgaver til utbyggings- og vedlikeholdsoppgaver på vegnettet, spesielt bevaring av vegkapitalen og trafikksikkerhetsarbeidet.

Vi har søkt å belyse hvorvidt dette målet er nådd dels gjennom kvantitative data fra Vegdirektoratet og dels gjennom spørreskjemaundersøkelsen og intervjuene.

### **Administrativ ressursbruk**

Ved inngangen til omstillingen i 2003 ble det ikke satt målkrav til ressursbruk til støttefunksjonene. I målekortet for 2006 er det imidlertid innført en ny indikator "Ø.2.2 – Generell støtte" som skal måle effektiviteten innenfor området generell støtte og dessuten gi grunnlag for å analysere ressursbruken som medgår til de generelle støtteprosessene.

Inntil nå har man ikke hatt anledning til å skille mellom ledelses- og støtteprosesser. Tallene som presenteres nedenfor omfatter derfor både ledelses- og støtteprosesser, og er omtalt som administrative funksjoner. Figuren nedenfor, som er hentet fra Økonomirapporten for 2005, gir en oversikt over hvordan andelen av administrative timer har utviklet seg i regionene fra 2003 til 2005. Vegdirektoratet har først begynt å føre timer i 2006 og derfor ikke er med i tallene.



Figur 5.5 Utvikling i andel administrative timer 2003 – 2005, per region

Oversikten viser altså at det har vært en nedgang i andelen av tid brukt til administrative formål fra 2003 til 2005, når vi ser regionene under ett. Som figuren viser er det imidlertid ulikheter mellom regionene mht hvordan andel administrativ timer har utviklet seg.

Opplysninger hentet inn fra Vegdirektoratet viser at antall timer ført på produktområdet "Administrasjon" har sunket i perioden fra 2003 til 2005. Omgjort til årsverk utgjør reduksjonen 103 årsverk. I tillegg kommer endringer i Vegdirektoratet som det ennå ikke foreligger tilstrekkelig tallmateriale om.

En viktig årsak til at regionene har fått en nedgang i administrativ ressursbruk kan være etableringen av landsdekkende tjenester for drift av regnskapsfunksjonen inklusiv fakturabehandling, lønn og grafiske tjenester. Regnskap og lønn hører nå hjemme under Vegdirektoratet, mens de grafiske tjenestene sorterer under region Vest. Disse omorganiseringene har frigjort om lag 180 årsverk i Statens vegvesen sammenliknet med hva som var situasjonen før omorganiseringen og utskillelsen av produksjonsoppgavene. Bemanning av regnskapsfunksjonen er alene redusert med om lag 90 årsverk, fra 120 til 30 årsverk. Lønnsfunksjonen er redusert med ca 68 årsverk fra 75 til 7 årsverk. Bemanningen av de grafiske tjenestene er redusert med 22 årsverk, fra 40 til 18 årsverk.

I tillegg er det foretatt store nedbemanninger i merkantil støtte både til administrative ledere og medarbeidere. Mange av disse oppgavene – som tidligere ble gjennomført av merkantilt tilsatte – blir nå utført av hver enkelt ansatt i etaten. Ressursbruk til merkantile oppgaver slik som kopiering, utsending av brev, bestilling av reiser, kontroll av reiseregninger med mer har antakelig ikke blitt mindre, men er nå en større del av den enkelte leders og medarbeiders arbeidsdag.

Siden det ikke finnes målinger av hvor stor andel av Vegdirektoratets samlede timeverk som går med til administrative funksjoner er det vanskelig å slå fast om etaten som helhet har nådd målet om at ressurser

skal overføres fra administrative oppgaver til utbyggings- og vedlikeholdsoppgaver.

### 5.3 Effektivitet i oppgavegjennomføringen

For å kunne vurdere om omstillingen har bidratt til økt effektivitet i oppgavegjennomføringen har vi i stor grad måttet basere oss på tallmateriale og målinger foretatt av Vegdirektoratet. Data og synspunkter innhentet gjennom intervjuer og spørreskjemaer er benyttet som supplement til Vegdirektoratets egne data.

På omstillingstidspunktet ble det ikke utviklet eget opplegg for måling av effektivitetsutviklingen i etaten. I ettertid er det derfor vanskelig å måle om omstillingen har bidratt til økt effektivitet i oppgavegjennomføringen. Indikatoren Ø.2.1 "Effektivitet totalt", som nå er lagt inn i målekortet for Statens vegvesen, vil for fremtiden kunne gi et bedre bilde av effektivitetsutviklingen i etaten. Indikatoren vil gi et bilde av i hvilken grad ressursene i Statens vegvesen benyttes til kjerneprosesser.

Målkravet for 2006 for ressurser brukt til kjerneprosesser er satt til 86% som ønsket nivå og 83% som godt nok. Målinger i 2005 viste at 87% av de totale ressursene for etaten ble brukt på kjerneprosessene og at målkravet ble innfridd. Det finnes imidlertid ikke tilsvarende målinger for 2003 og 2004. Styringssystemet – Balansert målstyring – gir oss derfor ikke grunnlag for å vurdere endringer i etatens totale effektivitet fra 2003 til 2006.

Statens vegvesen har også foretatt beregninger som viser at de samlede effektiviseringsgevinstene innenfor drift og vedlikehold, anlegg og forvaltning beløper seg til 740 mill kroner for perioden fra 2003 til 2005, sammenliknet med 2002 som utgangspunkt. For postene 23 og 30 har man beregnet at effektiviseringsgevinstene har vært slik som vist i tabell 5.3. nedenfor. Metodisk er det imidlertid ikke mulig å identifisere hvor stor andel av effektiviseringsgevinstene som har sammenheng med utskillelse av produksjon og hvor stor andel som er en direkte effekt av omstillingen.

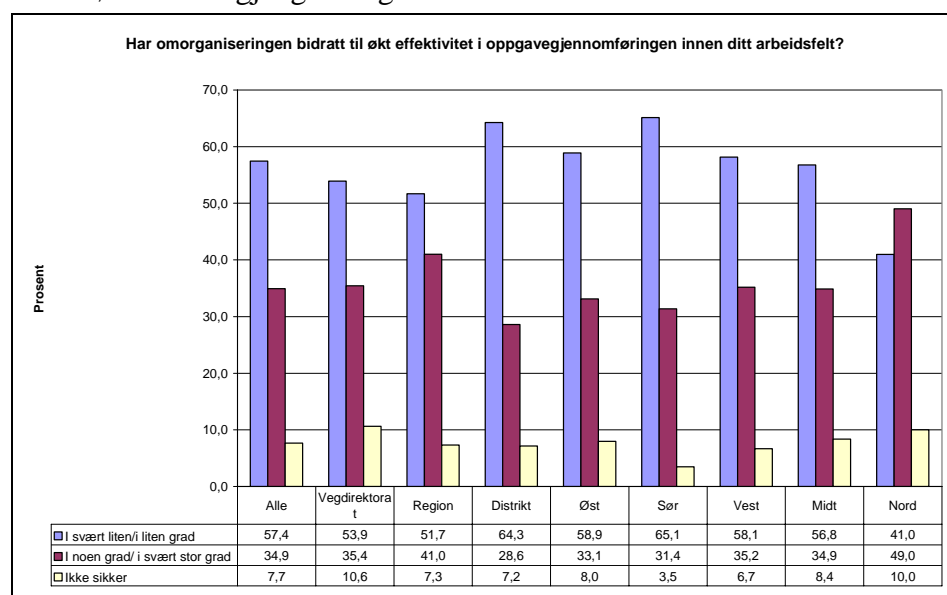
Tabell 5.3 Effektiviseringsgevinster etter post (millioner kroner)

År	Post 23	Post 30	Sum
2002	0	0	0
2003	10	0	10
2004	190	85	275
2005	285	170	455
Sum 2002 - 2005	485	255	740
2006	480	200	680



Effektiviseringsgevinstene har vært størst innenfor drift og vedlikehold og minst innenfor forvaltning. Årsakene til at effektiviseringsgevinstene har vært mindre på forvaltningssiden skyldes ulike former for sluttpakker til overtallige. Effektiviseringsgevinstene vil ifølge Vegdirektoratet komme noe senere og vil i stor grad være knyttet til trafikant- og kjøreførområdet og til administrativ virksomhet.

I undersøkelsen blant ansatte og ledere i Statens vegvesen stilte vi følgende spørsmål: ”Har omorganiseringen bidratt til økt effektivitet i oppgavegjennomføringen innen ditt arbeidsfelt?” Resultatet av undersøkelsen er gjengitt i figuren nedenfor.



Figur 5.6 Ansatte og lederes oppfatninger om effektivitet i oppgavegjennomføringen. Kilde: AGENDAs spørreundersøkelse

Hovedinntrykket er altså at omorganiseringen har bidratt til økt effektivitet i oppgavegjennomføringen, om enn i noe begrenset omfang. Vi legger ellers merke til at ansatte på distriktsnivå er de som i minst grad har registrert at oppgavegjennomføringen har blitt mer effektiv. Blant regionene er det ansatte i region Nord som i størst grad opplever at oppgavene løses på en mer effektiv måte etter omorganiseringen.

Intervjuundersøkelsen ga et forholdsvis entydig bilde av at effektiviteten i Statens vegvesen har økt som følge av omorganiseringen. Blant årsakene til økt effektivitet nevnes at:

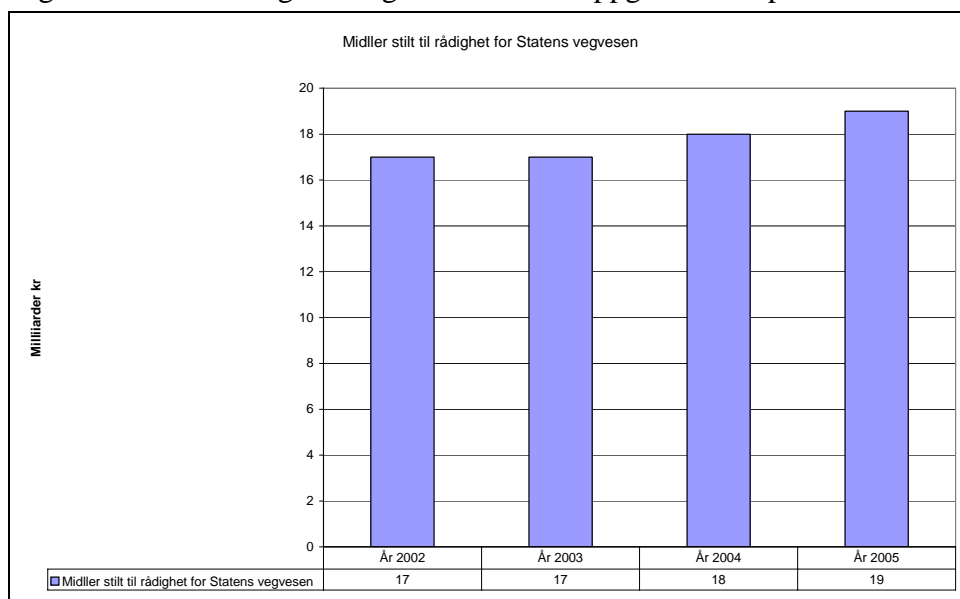
- Det er mindre ressurskrevende å forholde seg til 5 regioner enn til 19 fylkeskommuner. Dette har ført til enklere prosesser både i forbindelse med budsjettprosessen og nasjonal transportplan.
- Omorganiseringen har tvunget fram en strengere prioritering av hvilke arbeidsoppgaver som må gjennomføres.

- Innføring av nye samarbeids- og arbeidsformer har betydd en god del, men alt har ikke blitt enklere fordi man nå må forholde seg til flere rutiner og prosedyrer sammenliknet med tidligere.
- Opprettelse av ressursenhetene
- Effektivisering av de administrative oppgavene; lønn og regnskap
- En tettere og mer integrert ledelsesstruktur

Vår hovedinntrykk etter å ha vurdert tallmaterialet fra Statens vegvesen og data samlet inn gjennom intervjuer og spørreskjemaundersøkelsen er at Statens vegvesen har blitt en mer effektiv etat. De oppnådde effektiviseringsgevinstene kan imidlertid ikke i sin helhet tilskrives omorganiseringen. Ansatte på distriktsnivå opplever i mindre grad enn ansatte på regionkontorene og i Vegdirektoratet at oppgaveløsningen har blitt mer effektiv. Dette funnet kommer vi tilbake til senere i rapporten.

#### 5.4 Har Statens vegvesen fått endringer i oppgaver eller arbeidsmengde som påvirker muligheten for å ta ut effektiviseringsgevinstene?

Aktivitetsnivået i Statens vegvesen har økt relativt lite i perioden fra 2002 til 2005, målt etter de midler som har blitt forvaltet av Statens vegvesen. Jfr etterfølgende figur. Tallene er oppgitt i 2005-priser.



Figur 5.7 Utvikling i Statens vegvesens aktivitetsnivå 2002 – 2005, målt etter midler stilt til disposisjon. Mrd kroner

Midler stilt til disposisjon er summen av midler bevilget over kap 1320 og eksterne midler fra bompengeprosjekter og fylkeskommuner. Veksten i aktivitetsnivået har dermed vært om lag 6% fra 2002 til 2004, og om lag 12% fra 2002 til 2005. Når vi sammenholder disse tallene med tallene for

bemanningsutviklingen ser vi altså at etaten nå må gjennomføre et noe større aktivitetsnivå med om lag 580 færre årsverk.

Et viktig spørsmål har vært om Statens vegvesen i den samme perioden har fått endringer i oppgaver eller arbeidsmengde som påvirker mulighetene for å ta ut effektiviseringsgevinstene. Altså om etaten er pålagt nye oppgaver hvor den økte arbeidsbelastningen ikke blir kompensert gjennom økte bevilgninger. Ressursbruk som følge av økt satsing på eksempelvis rassikring vil altså ikke falle inn under denne kategorien.

Fra et internt notat fra Vegdirektoratet har vi sakset følgende om nye arbeidsoppgaver for Statens vegvesen.

*”I Nasjonal transportplan 2006 – 2015 er det lagt opp til en ytterligere økning i bevilgningene. Statens vegvesen er gitt økt ansvar på flere områder. Nye oppgaver er blant annet knyttet til trafiksikkerhet, sykkelbruk og kollektivtransport. I Nasjonal transportplan fremgår det også at Statens vegvesen i større grad skal være en pådriver for forpliktende helhetsløsninger i byer og tettsteder. Statens vegvesen har gjennom ny instruks fått et klarere sektoransvar for utvikling av ny kunnskap innen veg- og trafikksektoren, og for samarbeidet med utdanningsinstitusjonene for å sikre faglig kvalitet og rekruttering.*

*Det er blitt flere og mer kompliserte bompengesaker. Arbeid med kvalitetssikring av trafikk- og inntektsgrunnlag har økt vesentlig. Implementering av nye EU-krav på miljøsidene og trafikanter- og kjøretøysiden vil kreve betydelige ressurser.*

Hovedinntrykket basert på de gjennomførte intervjuene er at Statens vegvesen både er pålagt og har pålagt seg selv strengere krav til dokumentasjon både av hvordan arbeidsprosesser skal utføres og av hvordan de faktisk har blitt gjennomført. Et eksempel er arbeid knyttet til fremskaffing av dokumentasjon til den eksterne kvalitetssikring av kostnadsanslag og risiko ved gjennomføring av store utbyggingsprosjekter, eksempelvis Bjørvika-utbyggingen.

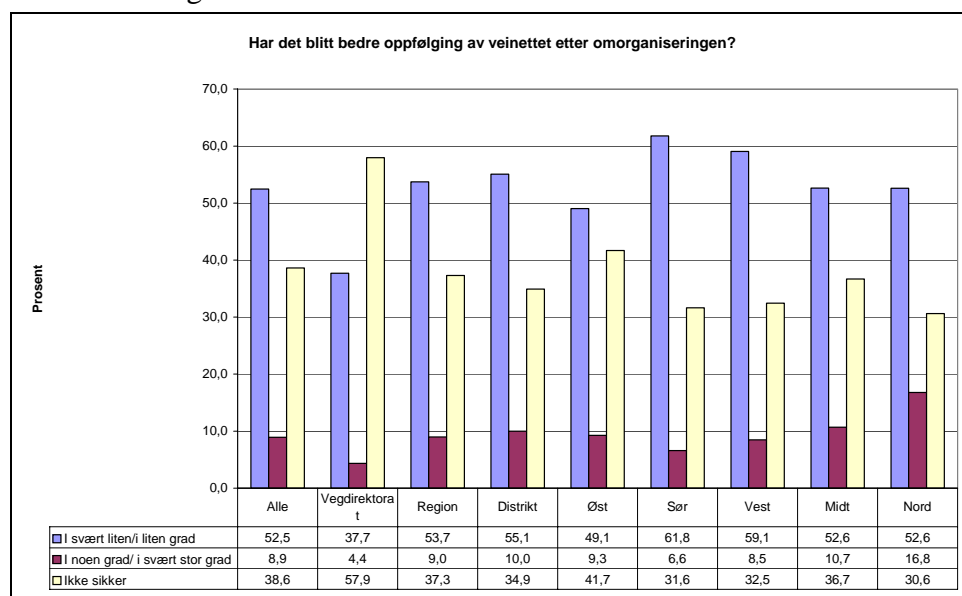
## **5.5 Bevaring av vegkapitalen og styrking av trafiksikkerhetsarbeidet**

Et av målene med omstillingsprosessen var at det skulle overføres midler fra administrative oppgaver til utbyggings- og vedlikeholdsoppgaver på vegnettet, spesielt bevaring av vegkapitalen og trafiksikkerhet. Spørsmålet er således om arbeidet med å bevare vegkapitalen og øke trafiksikkerhetsarbeidet har blitt påvirket av omorganiseringen? Det er vanskelig å gi et eksakt svar på det.

### 5.5.1 Bevaring av vegkapitalen

Når det gjelder spørsmålet om bevaring av vegkapitalen har vi belyst dette med utgangspunkt i tre typer data. For det første har vi i spørreundersøkelsen stilt ledere og ansatte spørsmålet om oppfølgingen av vegnettet har blitt bedre etter omorganiseringen. Vi har også fulgt dette opp i de gruppe- og enkeltintervjuer vi gjennomførte etter spørreundersøkelsen. For det andre kan utgifter til vedlikehold av vegdekket være en indikasjon på om bevaring av vegkapitalen har fått økt prioritet. For det tredje vil dekkejevnhet og spordybde være en indikator på hvilken tilstand vegdekket er i.

Resultatet av spørreundersøkelsen viser at ledere og ansatte i etaten deler seg i to hovedgrupper når det gjelder synet på om oppfølgingen av vegkapitalen har blitt bedre etter omorganiseringen. Over 50 % svarer i svært liten grad/i liten grad. Nesten 40 % svarer at de ikke er sikre. Det er noen regionale variasjoner og variasjoner mellom nivåene (jfr. figuren nedenfor), men hovedinntrykket er at de som arbeider i etaten ikke opplever at vegnettet har fått en bedre oppfølging. Dette hovedinntrykket er også temmelig entydig bekreftet i de intervjuer vi har gjennomført – både internt og eksternt.



Figur 5.8 Har omorganiseringen bidratt til bedre oppfølging av veinettet

I årsrapporten for 2005 vises det til at utgiftene til vedlikehold av vegdekket har vært på om lag 720 millioner kroner i 2005, mens det i følge årsrapporten burde vært på 850 millioner kroner for ikke å forringe kvaliteten ytterligere. Av årsrapporten framgår det også at "Vegkapitalprosjektet" har avdekket et vedlikeholdsetterslep på riksvegnettet beregnet til 11,3 milliarder kroner i 2003 og et vedlikeholdsetterslep på fylkesvegnettet på kr. 10.8 milliarder i 2004.

Utviklingen med hensyn til spordybde og jevnhet tyder heller ikke på at det har skjedd en forbedring. I følge årsrapporten har det ”dårlige” vegnettet økt med 18 %, mens det ”svært” dårlige vegnettet har økt med 22 %. Det understrekes også at det blir stadig flere strekninger hvor spor-slitastjenen er større enn de standardkrav som er satt. Trafikantundersøkelser viser også at trafikantene er mest misfornøyde med dekkestandarden, selv om det i følge årsrapporten særlig gjelder gang- og sykkelvegene.

Som det framgår av avsnittene ovenfor tyder de fleste indikasjoner på at vegstandarden på en betydelig del av det eksisterende vegnettet forverres. Hvis vi sammenholder all tilgjengelig informasjon vi har fått om dette temaet, tror vi det er grunn til å anta at det må svares benektende på det spørsmål som ble reist innledningsvis i dette punktet.

### 5.5.2 Trafikksikkerheten

Trafikksikkerheten påvirkes både av kvaliteten på nye veier, av vegvedlikeholdet, av kjøretøyenes beskaffenhet og av trafikantenes adferd. Det er i utgangspunktet liten grunn til å hevde at omorganiseringen i seg selv har hatt noen effekt på kvaliteten på nye veier. Tvert i mot så pekes det både internt og eksternt på at en av Vegvesenets styrker nettopp er den faglige kompetansen til vegutbygging, og at denne var høy også før omorganiseringen. Det er heller grunn til å hevde at kvaliteten på nye veger avhenger av bevilgede midler til det enkelte prosjekt. På den annen side pekes det på at Vegvesenet i planlegging av nye prosjekter har blitt mer bevisste på å tenke trafikksikkerhet enn etaten var tidligere. Men dette har etter vår vurdering lite med selve omorganiseringen å gjøre, og er mer et utslag av et endret faglig perspektiv.

Når det gjelder vegvedlikeholdet er situasjonen noe annerledes, jfr det som er beskrevet ovenfor om etterslep i vegvedlikeholdet.

Men det pekes også på at funksjonskontraktene som benyttes ved utsetting av vedlikehold er vanskelige å følge opp, og flere er inne på at det brukes for lite ressurser til denne oppfølgingen. Kontraktene kan for eksempel være lite hensiktsmessige i de tilfelle hvor arbeidsmengden kan variere mye fra år til år - som for eksempel i forbindelse med snørydding. For lave rammer kan føre til at entreprenøren kvier seg for å gjøre mer arbeid enn det er dekningsmessig ramme for. Direktoratet er klar over problemstillingen og i ferd med å vurdere andre typer kontrakter hvor Vegvesenet tar en større del av risikoen.

En viktig del av trafikksikkerhetsarbeidet er knyttet til TK-området med kjøretøykontroller, bilbeltekontroller m.v. Det er nylig avlevert en omfattende rapport om innsatsen og utfordringene på dette området – ”Tenk 2015”. Det er vanskelig å danne seg et enhetlig bilde av situasjonen ved å lese denne rapporten. På den ene siden sies det i rapporten at det i regionene skjer en ”overføring av midler” fra drift og vedlikehold av veg

til trafikant- og kjøretøyområdet. Dette *kan* selvsagt være en indikasjon på at trafikksikkerhetsarbeidet har stor prioritet, men drift og vedlikehold av veg har naturligvis også stor betydning for trafikksikkerhetsarbeidet. Når det gjelder kontroller sies det i rapporten at det har vært en stor økning i antall bilbeltekontroller i perioden fra 2001 til 2004, men at det ikke har vært noen tilsvarende økning på de andre kontrollområdene.

Når det for eksempel gjelder kjøretøykontroll, var innsatsen i 2005 mindre enn forutsatt i plantallene. Det er vanskelig å knytte dette direkte til omorganiseringen. Årsaken til lavere innsats enn forutsatt på dette området er dels nye og mer arbeidskrevende rutiner, dels innkjøringsproblemer med nye IT-systemer og dels at forventede effektiviseringsgevinster innen trafikant- og kjøretøyområdet ennå ikke har gitt effekt.

Av den ovennevnte rapporten framgår det også at innsatsen på TK-området varierer ganske mye fra region til region, både når det gjelder prioritering, ressursbruk og effektivitet.

Årsrapporten for 2005 gir en kort oppsummering av status i trafikksikkerhetsarbeidet. I følge årsrapporten viser tilstandsundersøkelser i perioden 2001 – 2005 at det har skjedd en forbedring i trafikksikkerhetstilstanden i tre av regionene, mens to har en nedgang. Samtidig presiseres det at undersøkelsene har sine klare metodemessige svakheter.

Ut fra tilgjengelig materiale er det vanskelig å gi noen entydig konklusjon med hensyn til om trafikksikkerhetsarbeidet som helhet har blitt styrket som følge av omstillingen. Samlet sett kan det likevel se ut til at trafikksikkerhetsområdet har blitt styrket. Men det er vanskelig å si hvor mye av det som skyldes omorganiseringen og omstillingen. Det vi derimot *kan* si, er at det er vanskelig å få øye på en helhetlig strategi som viser hvordan dette arbeidet skal styrkes og hvordan det skal dokumenteres at dette faktisk skjer.

## 5.6 Oppsummering – effektivisering

Analysen gjennomført av Statens vegvesen og data hentet inn gjennom våre undersøkelser viser at Statens vegvesen er en mer effektiv etat nå sammenliknet med det som var situasjonen da omorganiseringen ble iverksatt. Det er imidlertid metodisk vanskelig å isolere effekten av omorganiseringen fra effekten av utskillelsen av produksjon. Hovedbildet som er tegnet i dette kapitlet er at:

- Statens vegvesen har redusert bemanningen med 580 årsverk fra 1.1.2003 til 31.12. 2005. Målet var at nedbemanningen skulle ha vært på 837 årsverk. Pga økt oppgavemengde og usikkerhet om hvor mange som vil gå av med AFP i nær fremtid, er den siste nedbemanningen ennå ikke gjennomført.
-

- Nedgangen i lønnsutgifter har vært noe lavere enn hva en skulle forvente ut fra den registrerte nedbemanningen. Lønnsutgiftene er om lag 50 mill kroner høyere enn forventet. Dette forklares med at det i hovedsak er ansatte med lav formell utdanning og lavere lønnsnivå som er gått ut av tjeneste.
- Andel timer og antall årsverk som benyttes til administrative oppgaver i regionene er redusert i perioden 2003 – 2005. Utviklingen innenfor de enkelte regionene har imidlertid vært noe ulik. Pga manglende tallmateriale om ressursbruk i Vegdirektoratet er det vanskelig å fastslå om ressursbruk samlet sett til administrasjon har blitt mindre etter omorganiseringen. Etaten har oppnådd store effektiviseringsgevinster gjennom etablering av landdekkende tjenester for lønn, regnskap og grafiske tjenester.
- I følge beregninger foretatt av Statens vegvesen har etaten i perioden 2003 - 2005 tatt ut store gevinster knyttet til drift og vedlikehold av anlegg, og forvaltning. Det er vanskelig å identifisere hvor stor andel av effektiviseringsgevinsten som kan knyttes til omorganiseringen.
- Aktivitetsnivået i etaten målt etter midler stilt til disposisjon har økt med om lag 2 mrd kroner omregnet til 2005-priser i perioden før omorganisering til utgangen av 2005. Dette er økning på om lag 6%. Innenfor budsjettetrammen har Statens vegvesen blitt pålagt en del nye oppgaver bl.a. et klarere sektoransvar for utvikling av ny kunnskap innen veg- og trafikksektoren og for samarbeidet med utdanningsinstitusjoner, kvalitetssikring av trafikk- og inntektsgrunnlag i forbindelse med bompengeprosjekter.
- De fleste indikasjoner tyder på at vegstandarden på en betydelig del av det eksisterende vegnettet forverres. Det er imidlertid ingen dokumentert sammenheng mellom omorganiseringen og den påviste utviklingen i vegstandarden.
- Ut fra tilgjengelig materiale er det vanskelig å gi noen entydig konklusjon med hensyn til om trafikksikkerhetsarbeidet som helhet har blitt styrket som følge av omstillingen. Samlet sett kan det likevel se ut til at dette området har blitt noe styrket. Men det er vanskelig å si hvor mye av det som skyldes omorganiseringen og omstillingen. Det vi derimot *kan* si, er at det er vanskelig å få øye på en helhetlig strategi som viser hvordan dette arbeidet skal styrkes og hvordan det skal dokumenteres at dette faktisk skjer.

## 6 Ledelse og organisasjonskultur

### 6.1 Utgangspunkt

Et sentralt utgangspunkt for omstillingen var å redusere avstanden mellom Vegdirektoratet og det operative nivå, samt å redusere antall ledere i etaten. Vi vil i dette kapitlet se nærmere på om disse målene er nådd. Samtidig vil vi se litt nærmere på forutsetningene for å utøve ledelse og hvorvidt disse har endret seg etter omorganiseringen. Statens vegvesen foretok i prinsippet to hovedgrep omtrent samtidig; utskilling av produksjonen og en intern organisasjonsendring av etaten forøvrig.

Før gjennomføringen av hovedgrepene var det ca 950 ledere med personal- og budsjettansvar. Felles for lederne var at de for det meste var internt rekruttert fra fagstillinger. De var menn i samme alder med i hovedsak teknisk bakgrunn.

Organisasjonen hadde før omorganiseringen et helhetlig ansvar for vegnettet. Organisasjonen var større, hadde flere organisatoriske nivåer og enheter, og en mer sammensatt kompetanse. Ledelse handlet i denne situasjonen mindre om å prioritere menneskelige ressurser og penger, og mer om oppgaveadministrasjon og faglig kvalitetssikring/tilrettelegging. Oppfølging av medarbeiderne foregikk gjennom løpende faglig diskusjon og kontroll.

Gjennomgående hadde lederne mindre ansvarsområde og spennvidde i oppgavene og mer støtteressurser tilgjengelig. Ledere ble i mindre grad målt på resultat, og mer vurdert på egne mål og faglig renommé.

### 6.2 Andre krav til ledelse

Den omstillingen Statens vegvesen har vært gjennom de siste årene – med utskilling av produksjonen og deretter en betydelig nedbemanning av ”rest etaten” – har hatt som konsekvens at etaten delvis framstår med en annen bemanningsstruktur enn tidligere, og dermed også et stykke på vei en annen type kompetanse. Sentrale kjennetegn ved organisasjonen i dag er at kjernevirksomheten er blitt smalere. Samtidig er virksomheten på en måte blitt mer transparent – ved at myndighets- og produksjonsoppgaver er skilt fra hverandre i to organisasjoner, og den samhandler med deler av næringslivet som har store interesser i de beslutninger og prosesser som finner sted.

Etaten består på mange områder av høyt utdannet personell i alle funksjoner. Personellet er spredt, de jobber i ulike prosesser og prosjekter og er på den måten mer autonome og selvgående. Det gir isolert sett mindre behov for ledelse. På den andre siden stiller ofte medarbeidere



med slike oppgaver andre krav til lederne sine. Forventninger og krav forutsetter ikke daglig oppfølging, men medarbeiderne har likevel behov for dialog, tilbakemelding, veiledning og ikke minst å "bli sett og verdsatt". Denne type personell har ikke nødvendigvis behov for mindre ledelse, men ofte en annen form for ledelse. Ikke minst er det viktig å avklare hvilke forventninger lederne har til disse medarbeiderne med hensyn til selvstendighet og ansvar i utførelsen av oppgavene, og motsatt hvilke forventninger medarbeiderne har til lederne når det gjelder støtte, avklaring og dialog. Samtidig som det har skjedd viktige endringer i bemanningsstruktur og kompetanse – og dermed i forutsetningene for ledelse - er det viktig ikke å gjøre denne konklusjonen for allmenngyldig og generell. Det er fortsatt store personellgrupper hvis arbeidsoppgaver ikke er endret i vesentlig grad, og hvor heller ikke kravene til kompetanse har endret seg særlig. Vi tenker da særlig på TK-området.

Det vil opplagt være en utfordring for mange ledere å utvikle en lederstil som på en hensiktsmessig måte er tilpasset begge disse personellgruppene.

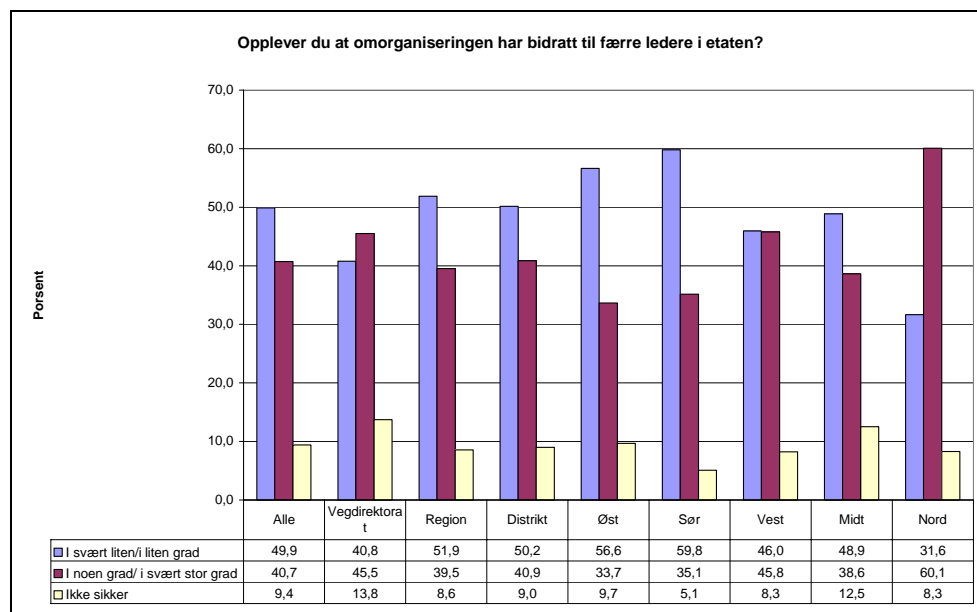
### 6.3 Færre ledere?

Det ble tidlig besluttet at det under henholdsvis vegdirektør og regionvegsjef bare skulle være to formelle ledernivåer.

Antall ledere med personal- og budsjettansvar har i følge tall vi har mottatt fra direktoratet nominelt sett gått ned. Hvis vi sammenlikner med tiden før utskilling av produksjon, kan det relativt sett reises spørsmål om dette dreier seg om en reell nedgang. Men fra 2003 og fram til i dag har det skjedd en betydelig reduksjon av ledere med personal- og budsjettansvar. Utviklingen er som følger:

	Før 2003	Etter utskillelse av produksjon (2003)	I dag
<b>Antall ledere med personal- og budsjettansvar</b>	950	700	330
<b>Antall ansatte</b>	11000	5100	4300
<b>Ledelse per ansatt</b>	0,09	0,14	0,08

I spørreundersøkelsen til alle ansatte i Vegvesenet spurte vi om de mente at omorganiseringen hadde bidratt til at det var blitt færre ledere i etaten. Svarene framgår av figuren nedenfor:



Figur 6.1 Opplever du at omorganiseringen har bidratt til at det har blitt færre ledere i etaten?

Vi ser at for etaten totalt, er det ca 50 % som mener at antall ledere ikke er redusert og ca 40 % som mener at det har skjedd en nedgang i antall ledere. Svært få har svart at de ikke er sikre (ca 9 %).

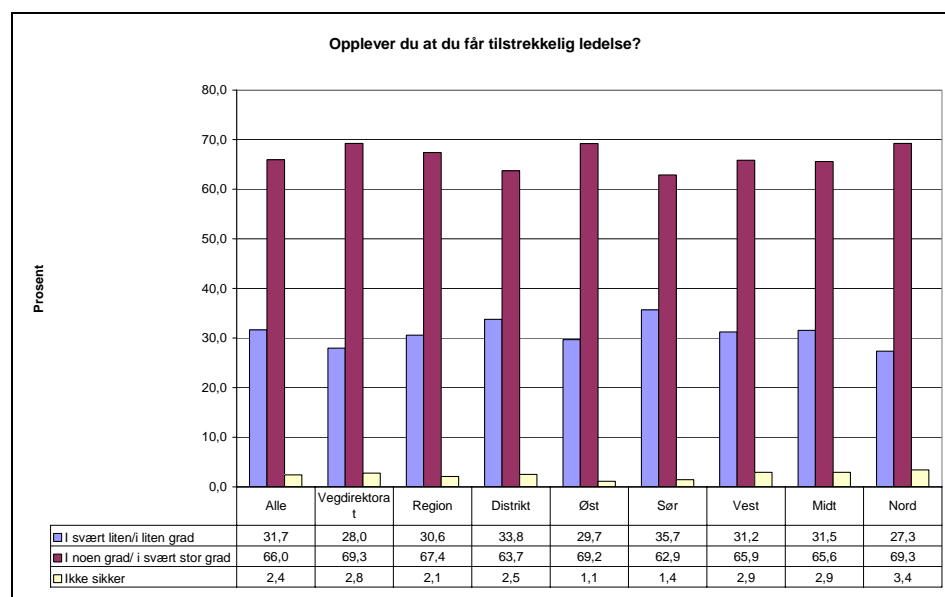
Det er store variasjoner i oppfatning mellom regionene. I region Nord opplever ca 60 % at det er blitt færre ledere. Region Øst har med ca 34 % den laveste andel ansatte som mener det har blitt færre ledere.

Årsaken til disse svarene er sannsynligvis at det i tillegg til ledere med fullt personal- og budsjettansvar også er åpnet adgang til å etablere faggruppeledere, teamkoordinatorer med videre – uten personal- og budsjettansvar. Hensikten med disse funksjonene er både å avlaste ledere med et stort kontrollspenn, men også å sikre utvikling og utnyttelse av den fagkompetansen etaten er helt avhengig av for å løse sine oppgaver på en god måte. Etableringen av disse lederfunksjonene har også sammenheng med at lederne i den nye organisasjonen har måttet delegerer en stor del av det faglige ansvaret til den enkelte medarbeider, med betydelig grad av frihet og selvstendighet med hensyn til hvordan jobben skulle utføres. Det ble sterkt understreket at det ikke skulle legges opp til en arbeidsform hvor det ble forutsatt at en rekke faglig vurderinger skulle opp til leder for avgjørelse. Med et slikt utgangspunkt kan faggruppeledere være et svært hensiktsmessig virkemiddel for å sikre en kvalitativt god oppgaveløsning. Men som det framgår av spørreundersøkelsen blant alle medarbeiderne, viser denne at det er uklart blant de ansatte om ressurser til ledelse er redusert slik det var forutsatt. Toppledelsen har her en utfordring med å få kommunisert internt de forutsetninger de legger til grunn for tallene.

Det ble i ”Vegdirektørens rammer og prinsipper...” også understreket at forholdene skulle legges bedre til rette for å vektlegge faglige spesialiststillinger og en faglig karriereveg både i Vegdirektoratet og regionene. Dette kommer vi tilbake til i punkt 7.3.3., men så vidt vi har kunnet registrere har det skjedd relativt lite på dette området.

## 6.4 Tilstrekkelig ledelse?

I spørreundersøkelsen til ledere og ansatte spurte vi også om de ansatte opplevde å få tilstrekkelig ledelse i ny organisasjon:



Figur 6.2 Opplever du at du får tilstrekkelig ledelse?

Vi ser at for etaten totalt er det 66 % som mener at de får tilstrekkelig ledelse, mens ca 32 % mener at de ikke får tilstrekkelig ledelse. Svært få har svart at de ikke er sikre (ca 9 %). Det er liten regional variasjon på dette området. To tredjedeler av de ansatte mener altså at de i dagens organisasjon får ”tilstrekkelig ledelse”. Dette kan tolkes på mange måter, men vi oppfatter det som et godt utgangspunkt å bygge videre på. Samtidig har utdypende intervjuer/samtaler avdekket at det er klare forbedringsbehov i måten ledelsesfunksjonen utøves på. Det gjelder blant annet behovet for presisering og tydeliggjøring av forventninger – begge veier. Det gjelder også evne til å gjennomføre endringer og omstillinger. Dette kommer vi tilbake til i senere i rapporten.

Etter omorganiseringen er det mange medarbeider som utfører sine arbeidsoppgaver på andre steder enn der hvor lederen sitter. Dette setter også andre krav til lederroller enn tidligere. Det er for øvrig grunn til å merke seg at de ansatte på TK-området i større grad enn resten av organisasjonen opplever at de ikke får tilstrekkelig ledelse.

## 6.5 Organisatoriske betingelser for å utøve ledelse

Betingelsene for å utøve ledelse påvirkes også av organisatoriske og institusjonelle forhold. Etableringen av etatsledermøtet, Vegdirektoratets ledermøte og ledermøter i regionene har bidratt til klarere lederroller på organisasjonsnivå og gitt et potensial for raskere og mer effektive beslutningsprosesser. Disse forane er svært viktige med tanke på å utforme strategier for etaten og gjennomføre endringsprosesser.

Vårt inntrykk er imidlertid at de mulighetene som ligger i denne strukturen ikke utnyttes godt nok. En del endringsprosesser og prosjekter stopper opp når de kommer til regionsvise gjennomføringer. Vi har fått flere forklaringer på dette. En forklaring kan være at saksframleggene i disse møtene ikke er så presise som ønskelig, og beslutningene og tiltakene ikke tydelige nok. Det framgår derfor ikke klart hva som forventes av den enkelte leder med hensyn til oppfølging og gjennomføring. En annen forklaring kan være at man i for stor grad overlater til den enkelte leder hvordan – og i noen sammenheng også hvorvidt - vedtak skal følges opp. Det understrekes av mange at det har liten konsekvens i etaten dersom vedtak ikke følges opp. En tredje forklaring kan naturligvis også være at det er ulike forutsetninger i de enkelte regioner og distrikter, og at oppfølgingen av vedtak derfor må tilpasses disse forskjellene. Uansett forklaring er det vår oppfatning at etaten har gjennomført en del organisatoriske tiltak som bør bedre forutsetningene for å utøve helhetlig ledelse, men at de mulighetene disse gir ennå ikke er utnyttet fullt ut. Etter vår oppfatning dreier utfordringen seg her mye om ledelseskultur.

Betingelsene for å utøve ledelse avhenger også av mer praktiske spørsmål som hvilke administrative oppgaver lederne må utføre. Det påpekes fra mange – både ledere og andre – at reduksjonen av administrative støttefunksjoner har gitt merarbeid også for lederne. Når antall ledere er redusert og kravene til oppfølging og rapportering også synes å ha økt, forutsetter det at lederne tenker grundig gjennom hvordan lederrollen på en hensiktsmessig måte kan utøves under disse nye rammebetingelsene.

## 6.6 En mer integrert etat?

Som nevnt ovenfor var et av målene med omstillingen å korte ned avstanden mellom utøvende ledelse på operativt nivå og etatsledelsen. Vi har ikke kvantitative data som kan si noe om hvorvidt dette målet er nådd, eller om etaten beveger seg i retning av å nå det. Vi har imidlertid tatt opp spørsmålet i de intervjuer vi har gjennomført, og vil gi en oppsummering av de hovedinntrykke vi sitter med. I tillegg vil vi gi en vurdering av hvorvidt samhørigheten i etaten har økt eller er blitt redusert.

Svaret på spørsmålet om avstanden mellom etatsledelsen og den operative ledelsen har blitt kortet ned, må etter vår oppfatning besvares todelt. Med operativt nivå forstår vi i hovedsak distriktsnivået. Avstanden er på en måte blitt kortere ved at det er innført en struktur for ledermøter og en arbeidsform som binder etaten tettere sammen. Regionvegsjefene inngår i etatsledelsen og har ledermøter med avdelingslederne på regionvegkontoret og distriktslederne. På den måten kan signaler og behov fra regionene formidles opp til ledelsen i direktoratet, og styringssignaler fra etatsledelsen kan på tilsvarende måte formidles ”motsatt veg” i etablerte strukturer. I tillegg arbeides det med å innføre et styringssystem som på viktige områder er felles for hele etaten, og det arbeides mer etter prinsippet om fullført saksbehandling enn tidligere. Alt dette trekker i retning av en mer integrert etat.

I motsatt retning trekker det faktum at det nå rent faktisk er tre organisasjonsnivåer i etaten. Det betyr at spørsmål som distriktene (fylkesvegkontorene i tidligere struktur) tidligere gikk til Vegdirektoratet for å få avklart, nå i større grad avklares mot regionvegkontoret. Det er en del av premissene for den nye modellen, og har som naturlig konsekvens at avstanden fra operativt nivå til etatsledelsen nok har økt noe i en del sammenhenger.

Vårt inntrykk, og vi må presisere at dette er et inntrykk, er også at samhørigheten til etaten som helhet nok er noe redusert. Det synes å vokse fram en tilhørighet til den region man arbeider i, og helt opplagt også til distriktet man er ansatt i. Etatsfølelsen synes heller ikke å være dårlig – mange har lang fartstid i etaten og er stolte over å arbeid der – men hovedinntrykket fra intervjuene er at identiteten med etaten som helhet er *litt svekket*. Det kan imidlertid godt tenkes at dette er midlertidig, og vi tror avgjort det er mulig å styrke denne følelsen igjen med målrettede tiltak.

## 6.7 Oppsummering av ledelse og organisasjonskultur

Hovedbildet som er tegnet i dette kapitlet er:

- Statens vegvesen har gjennomført en betydelig reduksjon i antall ledere med personal- og budsjettansvar fra 2003 og fram til i dag. Samtidig er det etablert et sjikt med faggruppeledere uten slikt ansvar. Etter vår oppfatning synes det å være en fornuftig strategi å ha en slik differensiering, men strategien bør kommuniseres tydeligere og gjøres mer eksplisitt.
  - Kravene til ledelse i Statens vegvesen er både mer varierte, men også annerledes, i dag enn før utskillingen av produksjonen. Det gjør at det er større behov for å diskutere og differensiere lederrollen enn det var for noen år tilbake.
  - Etaten har en del å gå på når det gjelder lederferdigheter i strategiarbeid og omstillingsprosesser, og også når det gjelder vilje og kraft til å gjennomføre beslutninger. På viktige områder er etaten for sterkt preget av det den selv kaller "frivillighetskulturen". Det gjør at endringer skjer langsommere og mindre tydelig enn ønskelig. Og det gjør at de heller ikke skjer felles for etaten i så stor grad som forutsatt.
  - De fleste ansatte sier de får tilstrekkelig ledelse, men det er viktige forskjeller mellom de ansatte på TK-området og resten av organisasjonen.
  - Det er gjennomført viktige tiltak for å styrke samhandlingen mellom etatsledelsen og det operative nivå i etaten. Gjennom etablering av "sammenhengende lederfora" er etaten bundet sterkere sammen i forhold til saksbehandling og oppgaveløsning. Samtidig representerer det faktum at etaten har gått fra to til tre ledernivåer en utfordring med hensyn til å skape en felles etatsidentitet. Vi tror imidlertid dette kan utvikles hvis det settes inn målrettede tiltak.
-

## 7 Kompetansemålene

Et sentralt mål med omstillingen var å øke utnyttelsen av etatens samlede kompetanse. Tanken var et større regioner skulle gjøre det enklere å delegere oppgaver og fullmakter fra Vegdirektoratet, og at dette grepet samtidig ville gjøre det enklere å utnytte ressursene ute i organisasjonen optimalt. Vi vil i dette kapitlet se nærmere på noen av de tiltak etaten har tatt i bruk for å oppnå disse målene. I tillegg vil vi se på etatens strategi for å rekruttere og beholde nøkkelkompetanse. Som det vil framgå av beskrivelsen, legger vi et relativt bredt kompetansebegrep til grunn.

### 7.1 Utnyttelse av etatens samlede kompetanse

#### 7.1.1 Fullført saksbehandling

Et element i arbeidet med å utvikle mer effektive arbeidsprosesser og gjøre fleksibel bruk av kompetansen i etaten er den økte bruken av fullført saksbehandling som har funnet sted etter omorganiseringen. Det betyr at selv om Vegdirektoratet har ansvaret for en sak, så skal arbeidet med den fullføres på regionnivå når det hensiktsmessig og rasjonelt. Et eksempel på dette er utarbeidelse av anbudsdokumenter. I denne arbeidsformen ligger også at den/de som arbeider med saken på regionnivå må sørge for at saken er fullt opplyst – det vil si at den inneholder alle relevante fakta og vurderinger – før den oversendes til direktoratet.

En annen illustrasjon på fullført saksbehandling er den tett integrerte måten det arbeides med NTP på mellom regionene og Vegdirektoratet. De overordnede prioriteringene ligger naturligvis i direktoratet, men alt det praktiske arbeidet med planen utføres i regionene. Gjennom prinsippet om fullført saksbehandling utnyttes og utvikles kompetansen ute i regionene, det blir et tettere og mer integrert samarbeid mellom regionene og direktoratet, og sakene er i større grad ferdig utredet når regionene sender dem videre.

Det synes å være stor enighet om at denne arbeidsformen er riktige veien å gå, men det synes også å være enighet både i direktoratet og i regionene om at det fortsatt er et stykke igjen før systemet fungerer tilfredsstillende.

#### 7.1.2 Bruk av enkeltpersoners kompetanse uavhengig av hvor de er ansatte og hvor de er lokalisert

I punkt 7.2. gir vi eksempler på at nasjonale funksjoner er lagt til bestemte regioner. Men det er også mange eksempler på at enkeltpersoner på region- og distriktsnivå for kortere og lengre perioder får tildelt oppgaver av nasjonal karakter, eller blir trukket inn i arbeidet med slike oppgaver. Det skjer enten ved at de i perioder sitter i Vegdirektoratet, eller ved at de fortsatt sitter på regionnivået, men

rapporterer til en leder i Vegdirektoratet. Vårt inntrykk er at denne arbeidsformen brukes i økende grad, og at den oppleves som svært verdifull både i direktoratet, på region-/distriktsnivå og blant de personer som deltar i denne type oppgaver.

Hovedbegrensningen synes å ligge i at det ofte ikke følger ressurser med oppgavene, slik at det blir vanskelig å prioritere bort eller få avlastning for de oppgaver vedkommende person allerede har.

### **7.1.3 Intern spesialisering og bruk av fagnettverk i den enkelte region**

Også internt i den enkelte region har det funnet sted en betydelig arbeidsdeling og spesialisering etter omorganiseringen. I *en* region har for eksempel ett av distriktene all saksbehandling på visse typer førerkort. Et annet eksempel er at det innenfor rammene av et større juristmiljø gjennomføres en viss arbeidsdeling og spesialisering, ved at gruppen av jurister spesialisere seg på ulike områder. Et tredje eksempel er etablering av en felles ulykkesanalysegrupper for alle fylkene i en region.

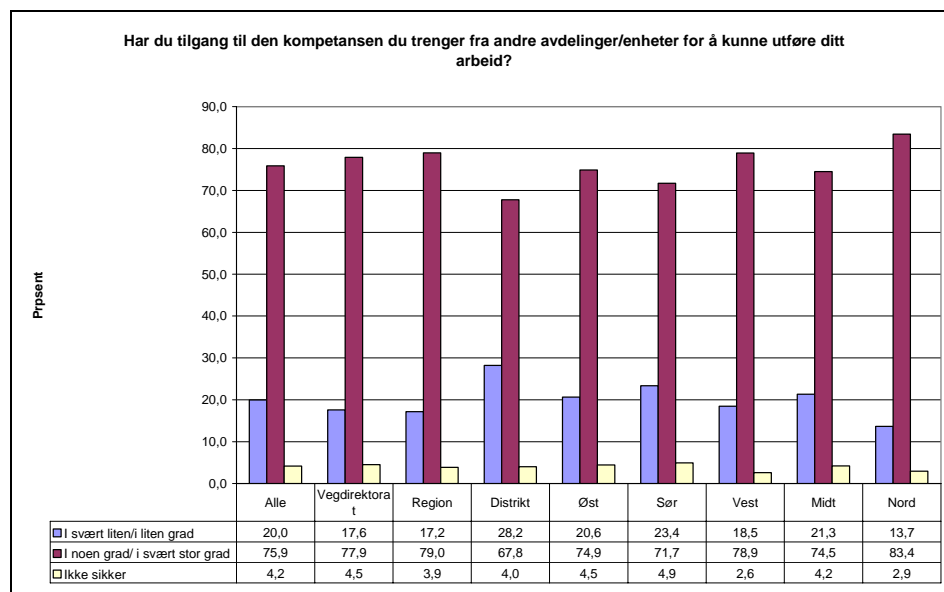
Siden distriktene er av svært forskjellig størrelse og også til dels har noe ulike oppgaver – i hvert fall hva mengde og kompleksitet angår – er det også forutsetningen at distrikter skal kunne benytte ressurser i andre distrikter når de har behov for det. Det gjelder for eksempel kompetanse og ressurser innen planlegging.

I tillegg til slike former for spesialisering og arbeidsdeling er det på mange fagområder etablert fagnettverk. Det vil si at personer som arbeider med beslektede arbeidsoppgaver etablerer relativt faste og strukturerte samarbeidsformer – både for å utveksle synspunkter og erfaringer og for å etablere lik praksis. I flere regioner har for eksempel prosjektlederne for de store utbyggingsprosjektene etablert slike nettverk.

I spørreundersøkelsen blant ledere og ansatte stilte vi spørsmål om man hadde tilgang til den kompetansen vedkommende hadde behov for fra andre avdelinger. Svaret på dette spørsmålet framgår av figuren nedenfor.

---





Figur 7.1 Har du tilgang til den kompetansen du trenger fra andre avdelinger/enheter for å kunne utføre ditt arbeid?

Som vi ser opplever et stort flertall at de har tilgang til den nødvendige kompetanse fra andre avdelinger/enheter for å kunne utføre sitt arbeid.

#### 7.1.4 Etablering av ressursenheter

En spesiell form for fleksibilitet i organisering, ressursbruk og utnyttelse av kompetanse er de ressursenheter som ble etablert ved alle regionkontorene i forbindelse med omstillingen. Hovedhensikten med ressursenheterne var å bedre ressursutnyttelsen og bruken av den samlede kompetansen ved å disponere en del fagressurser på regional basis, på tvers av distriktsgrenser og prosjekter.

Bestillere av tjenester fra ressursenheterne (kundene) skulle være distriktene, innenfor det resultatansvar disse hadde, og regionvegsjefen (ved fagstabene). Bestilling av ressurser til bemanning av større prosjekter på tvers av distrikter var forutsatt å skulle skje via regionvegsjef. Systemet med ressursenheter er basert på prinsippet om at det skal etableres et skille mellom ansvar for oppgaver og hvor kompetanse og kapasitet er lokalisert.

Det er liten tvil om at det er delte oppfatninger i etaten om hvor vellykket ordningen med ressursenheter har vært, og erfaringene varierer også mye fra region til region. Størst skepsis er det i region Sør og Midt og generelt blant ansatte på distriktsnivå. Oppfatningene er mer positive i region Nord og Vest. Det er flere problemstillinger knyttet til de ulike vurderinger av hvor vellykket systemet med ressursenheter har vært, og vi skal kort gjengi disse.

For det første synes utfordringene å være størst der hvor det er overlappende kompetanse mellom ressursenhetene og distriktene. Det kan for eksempel gjelde på områdene planlegging, byggherrefunksjon og trafikkteknikk. Mange opplever det som lite rasjonelt å leie inn personell fra ressursenheter til distriktet for å løse oppgaver av tilnærmet permanent karakter; eksempelvis byggherreoppgaver.

For det andre synes det i noen regioner å være en oppfatning at distriktene taper i kampen med prosjektene om ressurser fra ressursenhetene. En av grunnene kan være at prosjektene som regel har behov for kompetansen over lengre tid, og at de som er leid ut derfor blir sittende lenge i prosjektene. Det hevdes også at de blir sittende i prosjektene etter at de oppgaver de opprinnelig skulle utføre er løst.

Et tredje diskusjonstema er fordelingen av personalansvaret mellom leder i ressursenhetene og den leder som har vedkommende person sittende hos seg. I utgangspunktet er det leder av ressursenheten som har ansvaret for lønns- og kompetanseutvikling for de ansatte i ressursenhetene. Mye av diskusjonen står om hva som er en hensiktsmessig ansvarsfordeling når en person leies ut for lengre tid – eksempelvis flere år. I noen regioner synes ansvaret for lønn og kompetanseutvikling å overføres til den som har vedkommende sittende hos seg etter 6 måneder. Andre steder beholder leder av ressursenheten dette ansvaret uansett lengde på utleieperioden. Den siste modellen oppleves av mange som uhensiktsmessig fordi den vanskeliggjør nødvendig lønns- og kompetanseutvikling sett fra bestillers synspunkt.

For nærmere vurdering av ressursenhetene viser vi til punkt 4.2.3. og 4.3.

## **7.2 Regionalisering av nasjonale funksjoner**

I tillegg til å trekke regionene tidlig og strukturert inn i arbeidet med saker (fullført saksbehandling) er også visse nasjonale funksjoner lagt ut til enkeltregioner. Når vi snakker om å regionalisere nasjonale funksjoner, mener vi at en region overtar arbeidet på vegne av Vegdirektoratet. Dette er altså noe annet enn at en oppgave delegeres fra Vegdirektoratet til regionnivået generelt. Dette er noen eksempler på regionalisering av nasjonale funksjoner:

- Det er etablert et kontraktssenter på TK-området i Steinkjer (region Midt)
  - Godkjenning av tankvogner er lagt til Tønsberg (region Sør)
  - Grafisk senter er lagt til Stavanger (region Vest)
  - Veglaboratoriet er lagt til region Øst
  - Godkjenning av tunge kjøretøyer er lagt til region Midt
  - Deler av arbeidet med grunnundersøkelser er regionalisert
-

Det synes å være enighet om at arbeidet med å legge ansvaret for nasjonale funksjoner ut på regionnivå har kommet forholdsvis sent i gang og heller ikke har kommet spesielt langt. Det foreligger likevel visse planer for en videre utvikling på området – i tillegg til det som framgår av oversikten ovenfor.

På den annen side reiser også problemstillingen flere spørsmål. Vi skal kort drøfte tre av de viktigste. For det første må en naturligvis diskutere hva som er hensikten med å legge slike funksjoner til regionnivået. Er det for at oppgaven skal bli løst mer rasjonelt? Er det fordi det er formålstjenlig å kople funksjonen med andre funksjoner og oppgaver i den aktuelle region? Er det fordi det er hensiktsmessig å avlaste Vegdirektoratet, slik at det kan konsentrere seg om mer strategiske og styringsmessige oppgaver?

Det andre spørsmålet dreier seg om forholdet mellom den region som har fått den nasjonale oppgaven og de andre regionene. Har da den aktuelle regionen en styrings- og instruksjonsrett (på vegne av direktoratet) overfor de andre regionene?

Det tredje spørsmålet knytter seg særlig til regionalisering av forvaltningsoppgaver. Hvilke konsekvenser har det for klageadgangen at ansvaret legges til en region, og hvilke formalkrav stiller det til saksbehandling og ansvarsforhold?

Vår inntrykk er at etaten så langt har en noe ”forsiktig” og lite eksplisitt holdning til spørsmålet om det er hensiktsmessig å regionalisere nasjonale oppgaver og hvordan dette i så fall bør gjøres. Etter vår vurdering er det viktig å legge vekt på den samlede effektivitet i løsningen av den aktuelle oppgaven når spørsmålet om regionalisering av nasjonale oppgaver settes på dagsorden.

### **7.3 Strategi for å beholde og rekruttere kompetanse**

Både på tidspunktet for omorganiseringen og i tiden etterpå har det vært en betydelig mangel på mye av den kjernekompetansen som Statens vegvesen er avhengig av for å få løst sine oppgaver. Konsekvensen er at etaten må utvikle sine organisasjons- og arbeidsmåter og sin lønns- og rekrutteringsstrategi slik at det blir attraktivt for nøkkelpersonell å søke seg til etaten og bli værende der. Samtidig skjer det radikale endringer på det teknologiske området som gjør det mulig å utføre mange arbeidsoppgaver relativt uavhengig av hvor den/de aktuelle medarbeidere sitter/er lokalisert. Vi vil i dette punktet drøfte etatens strategi for å rekruttere og beholde nøkkelkompetanse.

### 7.3.1 Fjernarbeid og fjernledelse

Omstillingen til ny organisasjon i Statens vegvesen representerte en stor personalpolitisk utfordring. Regionkontorer skulle etableres og bemannes. Nye distrikter skulle organiseres. Bemanningen skulle reduseres. Det ble i den sammenheng etablert ordninger med fjernarbeid. Det vil si at ansatte – i hvert fall i en overgangsperiode - får anledning til å sitte ved et distriktskontor selv om de er ansatt ved regionkontoret. Dette er en mulighet som benyttes i betydelig grad. En av konsekvensene er at ansatte ved samme enhet kan være lokalisert ved et eller flere distriktskontorer og ved regionkontoret. En følge av dette igjen er naturligvis at en del ansatte sitter ved et annet kontor enn der lederen sitter (fjernledelse).

I utgangspunktet ble ordningen med fjernarbeid og dermed fjernledelse sett på som en overgangsordning - et fornuftig personalpolitisk tiltak og et tiltak som var nødvendig dersom etaten skulle behold viktig nøkkelkompetanse. Det er vårt inntrykk at etaten er i ferd med å forlate synet på fjernarbeid som en overgangsordning (en ”nødløsning”), og se på det som et strategisk virkemiddel for å rekruttere og beholde nøkkelpersonell og utvikle organisasjonen. Det er økende bevissthet om at det må avklares hvilke oppgaver som egner seg for fjernarbeid, hvilke personer dette er velegnet for og hvilke endringer i arbeids- og ledelsesformer dette i så fall stiller etaten overfor.

Det virker som om strategiendringen nå gjennomføres noe nølende og lite eksplisitt. På den ene siden antydes det at det må tilstrebes fleksibilitet på dette punkt av hensyn til rekrutteringssituasjonen. På den annen side beskrives denne fleksibiliteten som en overgangsordning. Mange av de vi har intervjuet har etterlyst en mer eksplisitt avklaring av hva som er etatens policy og strategi på dette området. I publikasjonen ”Vegdirektoratet – Organisasjonsplan og bemanningsplan 2003 – 2006” står det blant annet at vegvesenet er forpliktet til å øke effektiviteten, og at etaten av den grunn må ha arbeidsformer som er mest mulig funksjonelle. Den konklusjon som der trekkes er at ”folk som skal arbeide sammen om oppgaveløsning bør være samlokalisert.”

Vi tror således det er grunn til å ta en mer grunnleggende, prinsipiell og avklarende debatt om etatens strategi for fjernarbeid. Mange i etaten etterlyser som nevnt en avklaring på dette.

### 7.3.2 Nedbemanningsprosessen

Som nevnt har Statens vegvesen gjennomført en betydelig nedbemanning i perioden fra 2003 og fram til i dag. I den prosessen har mye viktig kompetanse forsvunnet fra etaten. Vi har ikke data som viser hva slags kompetanse som er forsvunnet fra etaten i denne perioden. De intervjuer vi har foretatt viser likevel at mange savnet en mer strategisk vurdering

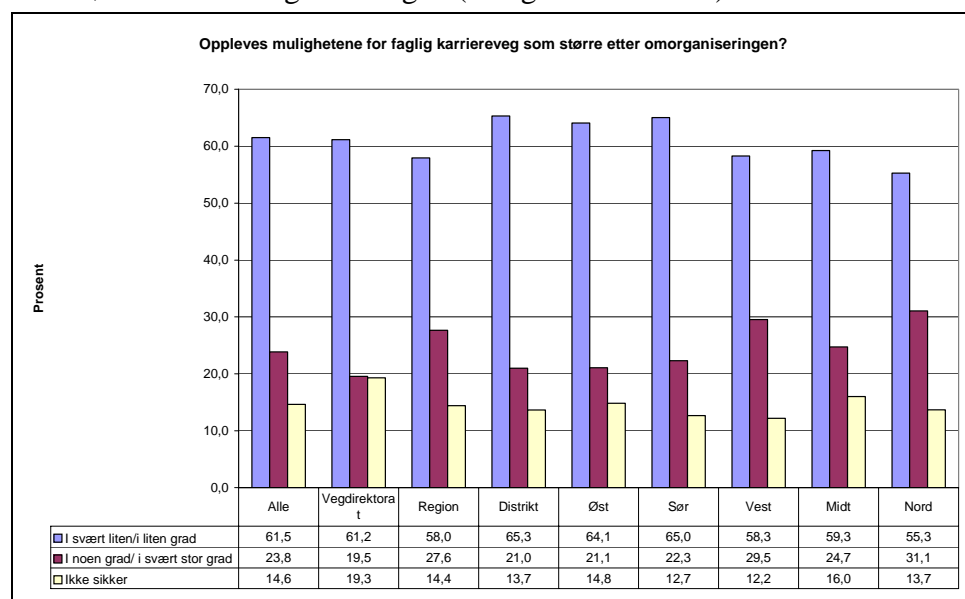
---

av hvilken kompetanse det var særlig kritisk for etaten å beholde til tross for nedbebygningen. Den økte bruken av konsulentbistand i perioden fra 2003 kan også tyde på at mye viktig kompetanse forsvant i denne perioden. Det blir også hevdet at omstillingen har ført til at en del personer har blitt satt til oppgaver de ikke har forutsetninger for å utføre tilfredsstillende.

### 7.3.3 Faglige karriereveier

Det var et viktig mål med omstillingen å redusere antall ledere i etaten med personal- og budsjettansvar. Samtidig skulle det i større grad åpnes for at faglige karriereveger kunne være et alternativ til en karriereveg som leder. I noen grad er det etablert slike ordninger i etaten. Lønnsnivået for spesialister er likevel ikke høyere enn for laveste ledernivå, og det opplyses at det er relativt mange saker der det må tilbys ekstraordinær lønn for å beholde nøkkelpersonell som har fått jobbtilbud utenfor etaten.

I spørreundersøkelsen blant ledere og ansatte svarer også et overveldende flertall at de ikke opplever at mulighetene for en faglig karriereveg har blitt større etter omorganiseringen (se figuren nedenfor).



Figur 7.2 Opplevs mulighetene for faglig karriereveg som større etter omorganiseringen?

## 7.4 Oppsummering kompetanse

Hovedbildet som er tegnet i dette kapitlet er:

- Det er vårt klare inntrykk at Statens vegvesen gjennom en rekke tiltak har klart å få til en økt utnyttelse av ressurser og kompetanse i organisasjonen som helhet. Kompetansen i regionene er økende, og den blir i stadig større grad tatt i bruk også for å løse nasjonale

oppgaver. Vi mener likevel at det kan rettes et økt fokus mot målrettet kompetanseoppbygging i regionene. Det vil også gjøre det lettere å delegere ansvaret for faglige oppgaver til regionnivået.

- Et av de viktigste tiltakene for å utnytte ressursene i regionene fleksibelt har vært etablering av ressursenheter. Det synes å variere hvor godt samspillet mellom disse og resten av organisasjonen fungerer. På den annen side synes det å være allmen enighet om at det i en viss utstrekning er riktig med en slik ressurs som kan utnyttes fleksibelt i hele regionen. Det er derfor viktig at etaten greier å dra nytte av de positive erfaringer som flere regioner har, og overføre disse til de regioner som sliter mer med å få ordningen til å fungere. Særlig synes utfordringene i region Sør å være store.
  - Som det framgår av punkt 7.2. er noen nasjonale oppgaver lagt ut på regionnivå. Det synes imidlertid ikke som om arbeidet med regionalisering av nasjonale funksjoner gjennomføres ut fra et strategisk og helhetlig perspektiv. Vi tror etaten med fordel kan systematisere dette arbeidet og klargjøre premissene for det.
  - Statens vegvesen har gjennomført flere tiltak for å rekruttere og beholde nøkkelpersonell. Fjernarbeid er ett av tiltakene. En offensiv annonsekampanje for å rekruttere nyutdannede er et annet. En *viss innføring* av faglige karriereveger er et tredje. Men også på dette området kan strategiene og systematikken tydeliggjøres. Samtidig vil vi understreke at spørsmål om å rekruttere og beholde kompetanse naturligvis ikke bare har sammenheng med muligheten for fjernarbeid og faglige karriereveger. Minst like viktig er det at de ansatte får brukt sin kompetanse, og at de får utfordringer som er i samsvar med den kunnskap og de ferdigheter de har. På dette området synes Statens vegvesen å ha kommet relativt langt (jfr. punkt 7.1.). Utfordringen her er å la enda flere få del i slike arbeidsoppgaver og utfordringer. Som det framgår av kapittel 9, er det særlig de ansatte på TK-området som sier at omorganiseringen ikke har ført til endringer i arbeidsformer.
-

## 8 Folkevalgt og brukerinnflytelse

Som fag- og myndighetsorgan innenfor offentlig veg- og trafikkforvaltning har Statens vegvesen en sentral rolle og funksjon i forhold til hele samfunnet. I relasjon til definerte roller, prosesser og tjenester har etaten etablert en mer formalisert samhandling med bestemte målgrupper:

- Oppdragsgivere: Departement og fylkeskommuner
- Offentlige samarbeidspartnere: Kommuner, og andre offentlige etater som politi, tollvesenet, nødetater, etc.
- Andre samarbeidspartnere: Trygg Trafikk, foreninger og interesse-/bransjeorganisasjoner, media
- Brukere av vegtrafikksystemet: Bilister, syklistene, fotgjengere, naboer langs vegen, kollektivtrafikanter, næringstrafikk, funksjonshemmede
- Brukere av trafikkstasjoner og andre som søker vegvesenets tjenester
- Entreprenører, konsulenter og andre leverandører av produkter og tjenester

I forhold til folkevalgte og brukere - publikum/brukere, kommuner og fylkeskommuner, andre sentrale samarbeidspartnere - hadde omstillingen i vegvesenet som mål å styrke samarbeidet og bidra til forenkling av den regionale samordningen på tvers av transportsektorene.

I denne evalueringen har vi i tillegg til interne synspunkter fra etaten innhentet synspunkter fra departement, fylkeskommuner, kommuner, Utrykningspolitiet, Norsk Lastebileierforbund, Transportbrukernes fellesorganisasjon, Norges Bilbransjeforbund, Maskinentreprenørenes Forbund, Entreprenørforeningen, RIF, Autoriserte Trafikkskolers Landsforbund og Trygg Trafikk.

### 8.1 Overordnet styring fra Samferdselsdepartementet

#### 8.1.1 Krav og forventninger fra departementet

Statens vegvesen styres fra Veg- og baneavdelingen i Samferdselsdepartementet. Vi vil i dette punktet kort beskrive noen av de krav og forventninger departementet har til Vegdirektoratet.

Et av de viktigste kravene er at direktoratet kan gi *rask og korrekt informasjon* til avdelingen når den politiske og/eller administrative ledelsen i departementet har behov for det - for eksempel fordi det er reist spørsmål i Stortinget til statsråden. Denne type behov kan dreie seg om

mange fagområder, men behovet er særlig stort i tilknytning til større utbyggingsprosjekter og trafikant og kjøretøy (trafikksikkerhet). Ofte vil informasjon i slike sammenhenger måtte framskaffes svært raskt.

Det er naturligvis også viktig at det er *god kvalitet på de saksframlegg* som kommer fra Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet. Det betyr både at sakene inneholder all relevant og nødvendig informasjon og at informasjonen er korrekt.

Et annet krav er av mer prinsipiell karakter og dreier seg om etatens rolle. Departementet er opptatt av at rollen er forskjellig avhengig av om det *er før eller etter at en sak har vært til politisk behandling*. Før saken har vært til politisk behandling er det viktig at Vegdirektoratet tilrettelegger et best mulig faglig beslutningsgrunnlag. I denne fasen bør etaten ikke skjele til hva som er politisk ønskelig eller mulig, men hva som er faglig godt begrunnet. Etter at det er truffet beslutning, er kravet naturligvis at etaten lojalt følger opp disse vedtakene – uavhengig av om de er i samsvar med etatens tilrådinger eller ikke. I en del sammenhenger vil det naturligvis være en balansegang mellom rollen som faglig tilrettelegger og det å være en aktør i diskusjonen om infrastrukturens betydning for verdiskapning og andre samfunnsmessige målsettinger.

I forlengelsen av dette er det selvfølgelig viktig at *etaten prioriterer sin innsats og sine ressurser i samsvar med politiske satsingsområder*. De senere årene har satsingen på trafikksikkerhet hatt høy prioritet. Det er naturlig at det da stilles forventninger til at etaten også legger stor vekt på dette oppgaveområdet.

Sett fra departementets side er et vesentlig krav til Vegdirektoratet at departementet blir holdt *godt og løpende orientert om saker* av viktighet. Også her vil det ofte være de store utbyggingsprosjektene som er av særlig viktighet – både om rammene holder og om framdriften i prosjektene går etter planen.

Statens vegvesen er helt avhengig av et nært *samarbeid med lokale, regionale og andre statlige myndigheter* for å få utført sine oppgaver. Sett fra departementets side er det viktig at disse prosessene forløper på en hensiktsmessig og strukturert måte, slik at ulike synspunkter og interesser kan bli avveid mot hverandre på en god måte, og slik at de løsninger som velges blir effektive og funksjonelle.

Sett fra departementets synspunkt er den interne drift og effektivisering av etaten Vegdirektoratets ansvar og myndighet. Departementet har likevel *forventninger til at etaten drives effektivt, og at den når effektiviseringsmålene*. Etter en ny gjennomgang er bemanningsmålene justert til 4250 årsverk. Departementet har presisert overfor Stortinget at omfanget av bemanningen kontinuerlig må vurderes og tilpasses det



oppgavevolum og de oppgavetyper som Statens vegvesen til enhver tid er pålagt å utføre.

### 8.1.2 Hvordan skjer styringen og oppfølgingen?

Styringen fra departementets side skjer på flere måter. I utgangspunktet foregår den gjennom det årlige tildelingsbrevet, der rammer og resultatforventninger presenteres. Den planlagte oppfølgingen skjer deretter gjennom tre formaliserte etatsstyringsmøter pr. år. Ett av disse møtene holdes med den politiske ledelsen og to holdes med administrasjonen i departementet. Fokus på disse møtene er på økonomi, framdrift i store prosjekter og ellers på viktige styringsparametere knyttet til dekkestandard, trafikksikkerhet og andre viktige satsningsområder.

I tillegg til denne planlagte oppfølgingen er det naturligvis løpende kontakt mellom departementet og direktoratet knyttet til enkeltsaker, prosjekter, NTP o.s.v. Denne kontakten gjelder de fleste avdelingene i direktoratet og særlig med Utbyggingsavdelingen og Trafikkavdelingen.

### 8.1.3 Samferdselsdepartementets vurdering

Etter Samferdselsdepartementets vurdering er ikke samspillet med og styringen av Statens vegvesen blitt vesentlig påvirket av den omstillingen som har funnet sted etter 1.1.2003. Samferdselsdepartementet synes samarbeidet og samspillet med Vegdirektoratet fungerer godt. Det er god kvalitet på de utredninger og saksframlegg som kommer fra etaten. Etaten er svært lojal overfor politiske og overordnede vedtak og føringer, og den blir stadig dyktigere til å planlegge og gjennomføre prosjekter. Etaten har etter departementets vurdering også en god hånd med de planprosesser som finner sted i forhold til kommuner og fylkeskommuner. Det er også departementets oppfatning at etaten har håndtert omstillingen - både utskillingen av produksjon og etablering av en regionstruktur m.v. - på en god måte. Vegdirektoratet gir også overordnet myndighet rask, oppdatert og relevant informasjon om saker og prosesser av viktighet. Samferdselsdepartementet vurderer etaten som meget kompetent og profesjonell.

På ett område gir departementet uttrykk for et ønske om at Statens vegvesen bør se litt nærmere på egen praksis. Denne problemstillingen knytter seg til forholdet mellom faglige anbefalinger og nødvendige kompromisser i politisk-/administrative beslutningsprosesser. Ofte vil faglige anbefalinger bli justert og tilpasset i de planprosesser de skal gjennom - både på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. I noen sammenhenger er det departementets vurdering at etaten kunne lagt fram mer spissede faglige anbefalinger, og så latt det bli opp til den videre prosess hva som ble det endelige resultatet av saksbehandlingen. Av og til "forskotterer" etaten de justeringer den forventer kommer i den videre

prosess og legger disse inn i sine egne faglige vurderinger og konklusjoner.

## 8.2 Samarbeidet med fylkeskommunene

Vegvesenet har flere former for kontakt og samarbeid med fylkeskommunen, som er en svært viktig samarbeidspart for Vegvesenet. I forhold til NTP, fylkesplaner, fylkesvegplaner, årlige budsjetter og andre overordnede strategiske oppgaver er det kontakten mot det politiske nivå som er viktig. I tillegg foregår et utstrakt samarbeid på faglig nivå knyttet til planuttalelser, kollektivtrafikk, deltagelse i arbeidsgrupper på regionalt nivå og lignende. Dette ble tidligere ivaretatt av vegsjefene og deres stab i fylket.

I den nye organisasjonen samarbeider hver region med tre til fem fylkeskommuner, og forholder seg til flere fylkesplaner og fylkesting og ulike politiske prioriteringer. Selve samarbeidsstrukturen har dermed blitt mer komplisert og mer krevende. Samtidig legger den nye strukturen til rette for å ta mer helhetlige grep i regionene og vurdere kommunikasjonsmessige problemstillinger i et videre perspektiv.

I den nye modellen er det forutsatt at det er regionvegsjefen som har hovedansvaret for at det etableres hensiktsmessige samarbeidsrutiner mellom vegvesenet og fylkekommunen. Det var gitt en sentral føring i forhold til regionsvegsjefens hovedansvar. Det skulle etableres en ordning med *fylkeskontakter* som et fast kontaktpunkt mellom Vegvesenet og den enkelte fylkeskommune. Rollen som fylkeskontakt oppleves noe ulikt. Noen steder oppleves rollen som uklart definert og som et byråkratiserende ledd. Andre steder oppleves den som et verdifullt kontaktpunkt og et koordinerende ledd. Der distriktsgrensen følger fylkesgrensen, har fylkeskommunen noe problem med å forstå at distriktssjefen ikke kan ha videre fullmakter og et større ansvar for det strategiske samarbeidet.

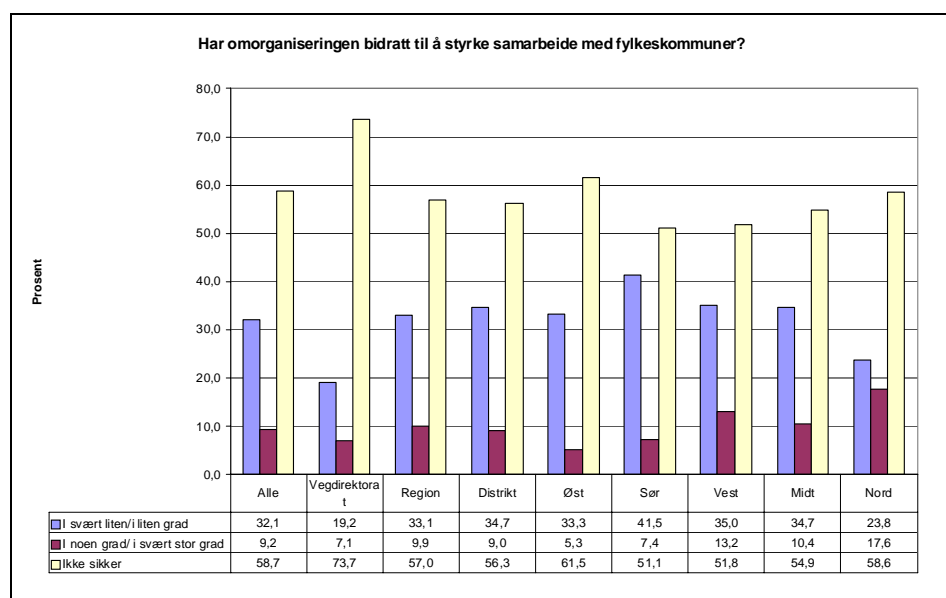
Regionaliseringen av Vegvesenet har bidratt til at nye arenaer for fylkeskommunalt regionalt samarbeid/samferdselsforum er blitt etablert, og at eksisterende fylkeskommunalt samarbeid på samferdselssektoren på tvers av fylker gradvis er blitt innholdsmessig utvidet. I enkelte regioner gjennomføres forsøksordninger (Vestlandsrådet, BTV, storbyforsøk m.fl.) for å finne fram til gode samarbeidsopplegg.

Vi har avdekket forskjeller i regionvegsjefenes personlige engasjement og deltagelse, og hvem i regionadministrasjonen som er faste stedfortredere/kontakter til det enkelte fylket og de etablerte arenaer på regionalt nivå. Dette oppfatter vi som uttrykk for ulik lederstil, og hvordan oppgaver på ulikt vis delegeres til ledere på nivå to. For fylkeskommunen er det blitt flere fora/arenaer og flere personer å

forholde seg til. Dette gjør det mer krevende å orientere seg og følge opp med initiativ og gode prosesser. At stamvegsaker ligger til direktoratet, gjør at fylkeskommunen må forholde seg til det sentrale ledd i disse prosessene.

Noen fylkeskommuner opplever at regionkontorets lokalisering har betydning for kontakt og samarbeid med regionledelsen.

I spørreundersøkelsen til alle ansatte i Vegvesenet spurte vi om de mente at omorganiseringen hadde bidratt til å styrke samarbeidet med fylkeskommunen.



Figur 8.1 Har omorganiseringen bidratt til å styrke samarbeidet med fylkeskommunene?

Det er kun 9,2% totalt i hele Vegvesenet som mener at det har skjedd en forbedring i dette samarbeidet gjennom omorganiseringen. Gruppen som er usikker/ikke vet er imidlertid meget stor (ca 59 %). Ansatte i direktoratet og innenfor TK-området trekker andelen som mener det har skjedd en forbedring ned og andelen som er usikre/ikke vet opp. Svarene innebærer imidlertid ikke at samarbeidet er dårlig, men heller at omorganiseringen i seg selv har hatt liten betydning for samarbeidsforholdene. I intervjuer nevnes det at enkeltpersoner og deres relasjoner har større betydning for samarbeidet enn den organisasjonsmessige strukturen.

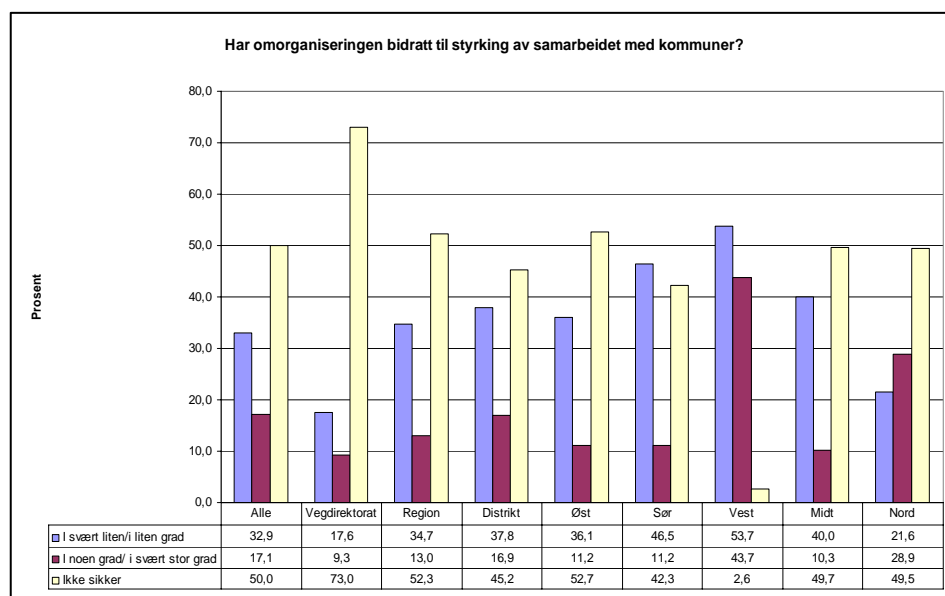
Ansattundersøkelsen viser også at det er regionale variasjoner i opplevelsen av forbedringer i samarbeidet. Best ut kommer region Nord og dårligst ut kommer region Øst (Oslo står her i en spesiell situasjon med status både som kommune og fylkeskommune).

### 8.3 Styrking av samarbeidet med kommuner

Den nye organisasjonen består av 30 distriktskontorer og dermed færre kommuner pr. organisasjonsenhet enn i den gamle organisasjonen. På den måten øker også muligheten for kontakt med og oppfølging av kommunene. Overfor kommunene har Vegvesenet to roller: Som høringsinstans i forhold til kommunale planer, og fagenhet i utarbeidelse av prioriteringer og planer for veganlegg. I ny organisasjon har distriktsjefen/distriktskontoret oppfølging og kontakt mot kommunene som én av sine primæroppgaver. Men også regionkontor og regionvegsjef har kontakt med kommunene, for eksempel i større plansaker.

Det var en prioritert målsetting i omstillingen at samarbeidet med kommunene skulle styrkes. Vi har derfor både spurt ansatte i Vegvesenet og gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot toppledelsen (rådmann, ordfører) i 100 utvalgte kommuner for å kryssjekke utviklingen på dette området.

I spørreundersøkelsen til alle ansatte i vegvesenet spurte vi om de mente at omorganiseringen hadde bidratt til å styrke samarbeidet med kommunene.

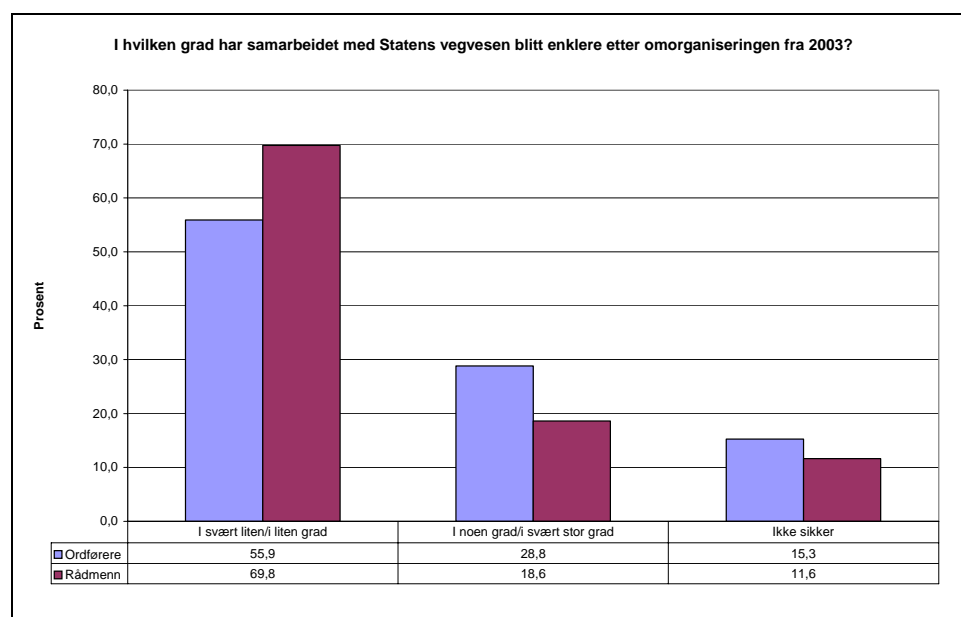


Figur 8.2 Har omorganiseringen bidratt til styrking av samarbeidet med kommunene?

Det er 17,2 % totalt i hele Vegvesenet som mener at det har skjedd en forbedring i dette samarbeidet. Gruppen som er usikker/ikke vet er også her meget stor (50 %), og trekkes opp av ansatte i direktoratet og TK-området, som ikke har samme kontakt med kommunene som øvrige ansatte i region/distrikt. I region Vest og Nord er det henholdsvis 26% og 29% som mener samarbeidet er styrket. Under dialogkonferansen hevdet

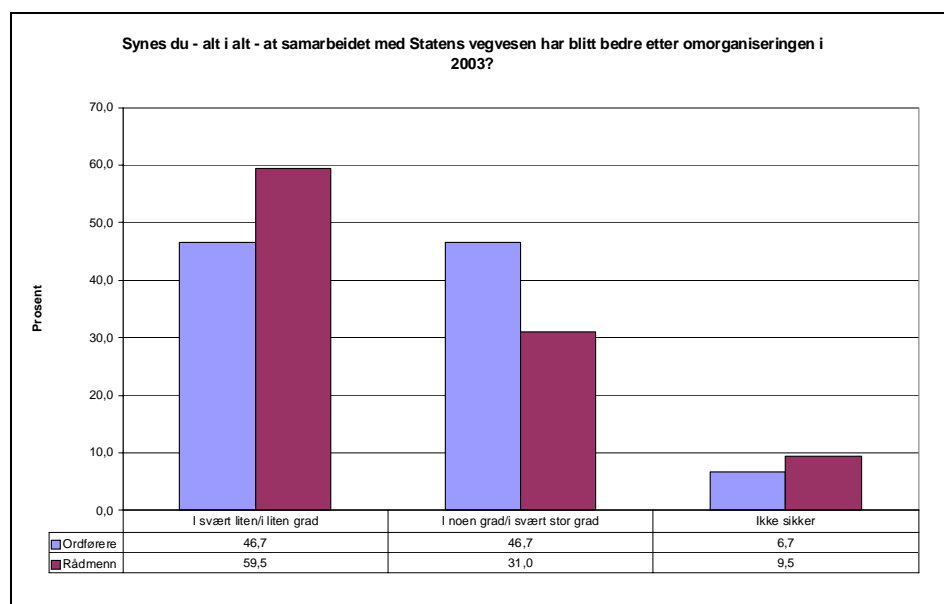
region Midt at de hadde for liten plankapasitet til å gi kommunene tilstrekkelig bistand på plansiden. Mange mener også at det hadde vært gunstig om distriktene hadde hatt mulighet til å prioritere midler til mindre arbeider i kommunene, som en form for "øyeblikkelig hjelp" - "det er ikke alt som kan planlegges på fire års sikt".

Regionalutvalget pekte på at for kommunene er det viktig med nærhet og lokalkunnskap, og at de personene i Vegvesenet de forholder seg til i det daglige har tilstrekkelig myndighet. Vår kommuneundersøkelse viser et langt mer positivt bilde av utviklingen etter omstillingen enn ansattundersøkelsen, selv om det også i kommuneundersøkelsen avdekkes forbedringsbehov.



Figur 8.3 Har samarbeidet med Statens vegvesen blitt enklere etter omorganiseringen?

I underkant av 30 % av ordførerne og ca. 19 % av rådmennene synes samarbeidet har blitt enklere. Rådmennenes svar kan tyde på at det kan være verdt å undersøke nærmere om kommunene oppfatter ansvarsområder og kommunikasjonslinjer i forhold til vegvesenet som tilstrekkelig klare – bl.a. kan det være uklart hva som gjøres i regionene og hva som gjøres på distriktsnivå.



Figur 8.4 Kommunene samlede vurdering om samarbeidet har blitt bedre etter omorganiseringen

Resultatet av undersøkelsen viser totalt sett at kommunene har en positiv oppfatning av samarbeidet, og en klart mer positiv oppfatning enn de ansatte internt i Vegvesenet.

Kommuneundersøkelsen viser at kommunen gir Statens vegvesen *god tilbakemelding* med hensyn til:

- Kontaktpersonenes fullmakter
- Kontaktpersonenes kompetanse
- Samarbeid om reguleringsplaner
- Samarbeid om areal- og transportplaner
- Ivaretagelse av kommunenes synspunkter vedrørende driften av vegnettet
- Ivaretagelse av kommunenes synspunkter vedrørende vedlikeholdet av vegnettet
- At samarbeidet er preget av medvirkning

Kommunene gir etaten *dårligere tilbakemelding* med hensyn til:

- Om samarbeidet har blitt enklere etter omorganiseringen
- Om tilgjengeligheten har blitt bedre etter omorganiseringen
- Om kontakten med Statens vegvesen har blitt bedre etter omorganiseringen

Evalueringen viser altså at ”selvbildet” avviker betydelig fra den positive oppfatningen i kommunene. Lederne (ordførere/rådmenn) er gjennomgående av den oppfatning at den nye organisasjonsmodellen har bidratt til nærhet og mer systematikk i kommunesamarbeidet. Men det pekes også på at distriktskontor med større bykommuner i sin portefølje ikke har fullmakter til å ivareta det behov for en bredere kontakt og tyngre oppfølging som disse krever. Samtidig opplever enkelte småkommuner som er del av et distrikt der store bykommuner inngår, å bli nedprioritert som en konsekvens av den oppmerksomhet de store kommunene tiltrekker seg.

#### **8.4 Samarbeid med bransjer/bransjeorganisasjoner**

For store deler av bransjen er det vanskelig å se effekten av den interne omorganiseringen uavhengig av grepet med å skille ut og konkurranseutsette produksjonen. Det siste oppfattes, naturlig nok, å ha vært et veldig riktig grep.

Gjennom intervjuene med eksterne parter har vi fått signaler om at organisasjonen har blitt mer uoversiktlig og at det er vanskeligere å vite hvem man skal ta kontakt med i ulike saker. Noen peker på at tilgjengeligheten er blitt dårligere.

Samlet sett i forhold til disse to prosessene har bransjen spesielt lagt vekt på:

- Bransjeorganisasjonene opplever at de har fått økt status som hørings-/samarbeidspart for bransjeutvikling
- Samarbeidet om bransje- og tjenesteutvikling må bli mer strategisk og forretningsmessig orientert.
- Flere peker på at de synes Vegvesenet er for ingeniørpreget i sine synspunkter, de savner en mer helhetlig tenkning.
- Det er uheldige regionale forskjeller og praksis i tilknytning til behandling av tilbud og inngåelse av kontrakter, noe som skaper usikkerhet mht. hva Vegvesenet legger vekt på.
- Bransjeorganisasjonene opplever at det er uklare roller og fullmakter internt i vegvesenet i forhold til kontrakter og prosjektgjennomføring (se avsnittet om byggherrefunksjonen).
- Konsulentbransjen ønsker at Vegvesenet gir klarere signaler mht. hvilken kompetanse man ønsker å ha selv, slik at det blir enklere å bygge opp supplerende kompetanse.
- Man opplever forskjellig praksis og forskjellig tolkning av regelverket på de ulike trafikkstasjonene.

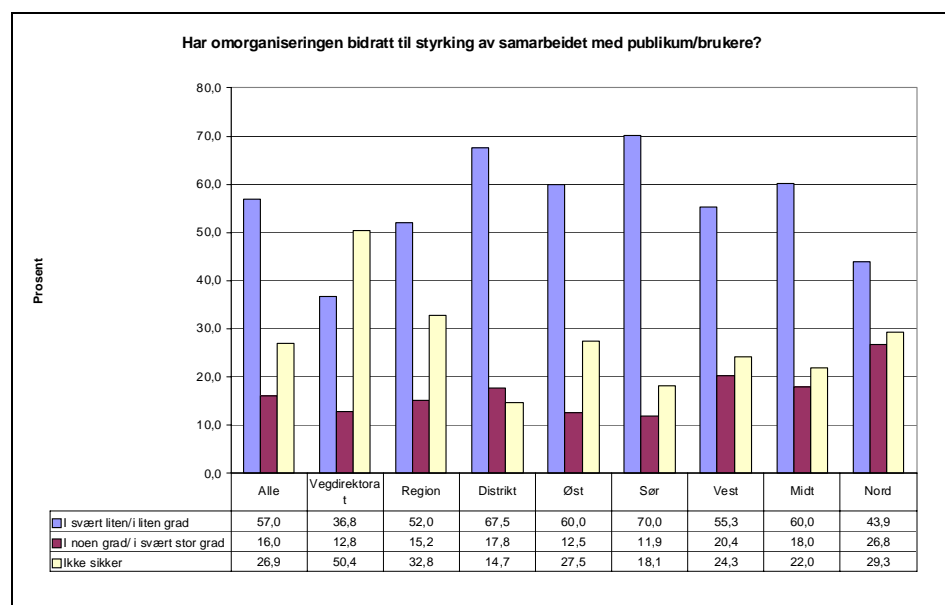
De bransjeorganisasjonene vi har snakket med har svært ulike erfaringer og oppfatninger mht. hvorvidt omorganiseringen har bidratt til bedre

samarbeid. Også her er det antagelig et spørsmål om dette ikke er mer avhengig av relasjoner mellom personer hos partene enn av organisasjonsstruktur.

## 8.5 Styrking av samarbeidet med publikum/brukere

Både interne mål og ulike målgruppers forventninger til etaten dreier seg bl.a. om bedre kvalitet og tilfredsstillende tilgjengelighet til tjenester og produkter. I dette ligger krav om god fagkunnskap og at denne blir benyttet slik at sluttresultatet blir riktig og ferdig til rett tid. I ”tilgjengelighet” ligger at brukerne lett skal kunne finne ut hvor og/eller hvordan de kan komme i kontakt, enten det dreier seg om personlig oppmøte eller kontakt pr. telefon, internett eller e-post, og at de får utført sitt ærend innen rimelig tid (Regionalutvalget 2001<sup>4</sup>). Likeledes står likebehandling, rettssikkerhet og forutsigbarhet sentralt for de som blir berørt av Vegvesenets beslutninger.

I spørreundersøkelsen til alle ansatte i Vegvesenet spurte vi om omorganiseringen hadde bidratt til å styrke samarbeidet med publikum/brukere.



Figur 8.5 Har omorganiseringen bidratt til å styrke samarbeidet med publikum og brukere

Det er 16 % totalt i hele Vegvesenet som mener at det har skjedd en forbedring i samarbeidet med brukere/publikum. Det er store regionale variasjoner. Flest opplever forbedringer i region Nord (26,8 %) og

<sup>4</sup> Statens vegvesen - en etterspurt etat?

En utredning av felles prinsipper for organisering av regionene, regionadministrasjoner, distriktsadministrasjoner og filialer. (Nov. 2001)



færrest i region Sør (11,9%). Innenfor TK-området mener 13,6% av de ansatte at det har skjedd en bedring, mens hele 73,5% mener at dette i svært liten eller liten grad har skjedd.

Etaten har hatt innkjøringsproblemer med nye IT-systemer, slik at forventede effektiviseringsgevinster innen trafikant- og kjøretøyområdet er blitt forsinket. Omorganiseringen medførte en generell reduksjon i bemanningen på trafikkstasjonene og noen trafikkstasjoner ble nedlagt. På grunn av enkelte uheldige episoder ved enkelte trafikkstasjoner er det innført nye og mer arbeidskrevende rutiner på noen områder.

Gjennomgående har mange fremhevet at samhandlingen mellom brukere/publikum og trafikkstasjonen er blitt svekket. Spesielt er det da pekt på at:

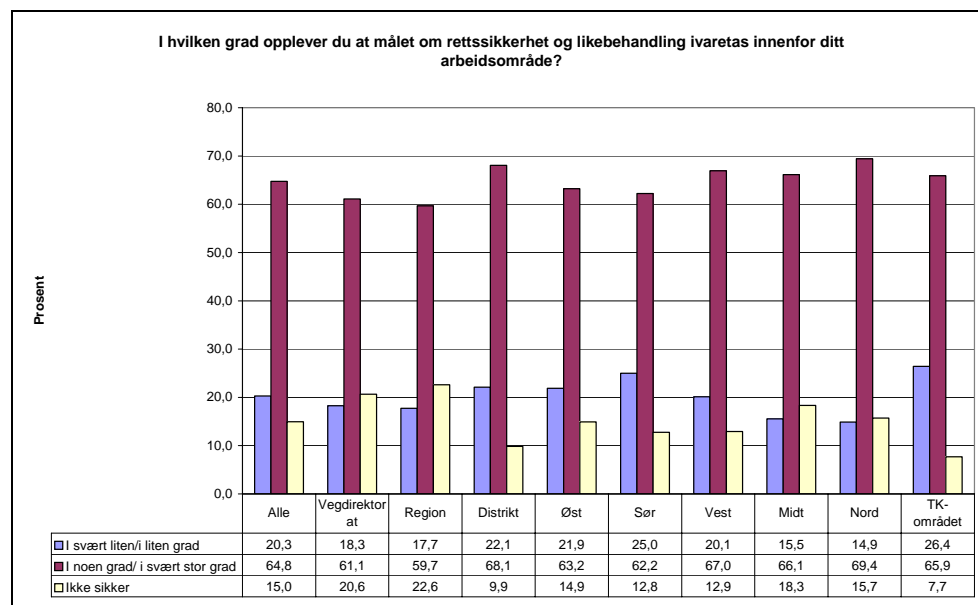
- Publikumsrettede internettløsninger ble satt i drift før de var ferdig utviklet og ennå ikke er på plass, lenge etter at nedbemanningen ble gjennomført på trafikkstasjonene
- Det er blitt noe færre trafikkstasjoner
- Produktet på trafikkstasjonene er endret og ikke godt nok kommunisert/markedsført eksternt – dette skaper et forventningsgap

Svartjenesten på trafikkstasjonene har delvis kompensert for bemanningsreduksjonen. Det samme vil være tilfelle med publikumsrettede internettløsninger, hvor brukerne kan registre data direkte. I intervjuer hevder ansatte at de er blitt mer opptatt av brukerne og at de har mer kontakt med bransjeorganisasjoner.

Brukerundersøkelsen fra desember 2005 viser imidlertid at de som har vært innom trafikkstasjonene er brukbart fornøyd med service og ventetider og tjenestene totalt. Det samme gjelder på regionnivå og stort sett også på etatsnivå. Resultatene fra brukerundersøkelsen er langt dårligere når det gjelder trafikanttilfredsheten med vinterdrift og fremkommeligheten totalt på vinterstid. Det samme gjelder fremkommeligheten totalt på sommerstid, hvor særlig vegenes tilstand får negativ tilbakemelding. Særlig er yrkessjåførene kritiske.

## **8.6 Ivaretagelse av målet om rettssikkerhet og likebehandling**

I ansattundersøkelsen spurte vi alle ansatte om i hvilken grad de opplevde at målet om rettssikkerhet og likebehandling ble ivaretatt innenfor eget ansvarsområde.



Figur 8.6 I hvilken grad opplever ansatte og ledere at målet om rettsikkerhet og likebehandling er ivaretatt?

Totalt opplever ca. 65% at dette er tilfelle, mens ca. 20% opplever at dette er tilfelle i svært liten eller liten grad. Vi har ikke noe grunnlag for å påstå at omstillingen har påvirket disse tallene positivt eller negativt, men vil hevde at andelen på 65% er lavere enn den burde vært.

## 8.7 Oppsummering - folkevalgt og brukerinnflytelse

Statens vegvesen står overfor mange målgrupper med ulike forventninger og interesser knytte til de tjenestene som virksomheten skal levere. Relasjonen til målgruppen er påvirket både av den interne omstillingen og andre prosesser (eks konkurranseutsettingen av produksjon).

Hovedbildet som er tegnet i dette kapitlet er:

- Samferdselsdepartementet vurderer etaten som meget kompetent og profesjonell. Vegdirektoratet gir bl.a. overordnet myndighet rask, oppdatert og relevant informasjon om saker og prosesser av viktighet. I noen sammenhenger er det departementets vurdering at etaten kunne lagt fram mer spissede faglige anbefalinger, og så latt det bli opp til den videre prosess hva som ble det endelige resultatet av saksbehandlingen. Av og til "forskotterer" etaten de justeringer den forventer kommer i den videre prosess og legger disse inn i sine egne faglige vurderinger og konklusjoner. Departementet mener etaten har hatt en positiv utvikling når det gjelder samordning av transportsektorer som veg og bane og veg og kollektivtransport.

- Tilbakemeldingen fra både kommuner og fylkeskommuner er positiv. Nedbemanningen ser ikke ut til å ha gått ut over samarbeidet med kommuner og fylkeskommuner.
- Samarbeidet og leveransene til fylkeskommunen er ikke svekket. Samarbeidet er blitt mer krevende og komplekst og flere fora/arenaer og personer er involvert. Kvaliteten på samarbeidet er mer avhengig av personrelasjoner enn av organisasjonsstruktur. Gradvis har fylkeskommunen tilpasset seg regionnivået. Tempoet er ulikt mellom regionene.
- Fylkeskommuner og næringsaktører synes Vegvesenet generelt har for lite helhetsperspektiv på sin virksomhet. Etaten tenker fortsatt for mye vegfaglig og for lite næring, miljø og samfunnsnytte. I forhold til omstillingen er det en utvikling i retning av at politi, fylkesmann, andre samferdselsenheter (jernbaneanstalten, Avinor osv), orienterer seg mot det regionale nivå, samtidig som det lokale nettverket beholdes.
- Fylkeskommunene hevder at målet om forenkling av den regionale samordningen på tvers av transportsektorer ikke er realisert i den grad de skulle ønske. Nasjonal transportplan oppfattes fortsatt i for stor grad som en samling av sektorplaner. Fylkeskommunene har behov for å se regional samordning på tvers av sektorer. Vegvesenet mangler en tydelig strategi for å fange opp dette behovet.
- Samarbeidet med kommunene er styrket, og bedre leveranser til kommunene er delvis/langt på vei oppnådd. Distriktene har en aktiv holdning i forhold til å ta kontakt og oppsøke kommunene. Prinsippene for prioriteringer mellom store bykommuner og små kommuner er for uklare.
- Samarbeidet med andre offentlige etater viser at Vegvesenet er ”moderne” i sin design. Region/distriktmodell som en tidsriktig organisasjonsform samsvarer med organisasjonstiltak i andre offentlige etater. Dette har stort sett skapt god dynamikk i forhold til utvikling av etablerte relasjoner.
- Bransjesamarbeidet varierer, men for noen er det blitt gradvis bedre og mer profesjonalsert. De forretningsmessige prosessene knyttet til kontrakter og prosjekter er i følge bransjen fortsatt for dårlig standardisert på tvers av regionene. Partnerskap mellom bransjen og vegvesenet knyttet til bransje/forretningsutvikling må avbyråkratiseres og settes inn i en mer strategisk ramme. Samarbeidet er mer avhengig av personrelasjoner hos partene enn organisasjonsstruktur og er ikke nevneverdig avhengig av omstillingen.
- Flere av de eksterne samarbeidspartene peker på at tilgjengeligheten til personer i vegvesenet har blitt dårligere. I intervjuene har

det kommet noen synspunkter på at Vegvesenet må arbeide mer med å definere sin egen rolle i forhold til andre aktører.

- Samarbeidet med brukere og publikum er ikke blitt bedre. Deler av de teknologiske forutsetningene for omstillingen på trafikkstasjonene har ikke vært tilstede før nedbemanning. Dette har rammet brukere/publikum. Når nye datasystemer kommer i full drift, vil dette forholdet bedres.
- Vegvesenets organisasjon er for lite transparent. I forhold til publikum og samfunnet generelt er det gjennomgående for dårlig kommunisert og for utydelig hvordan organisasjonen er forutsatt å fungere, hvem som har ansvaret for hva og hvor man skal henvende seg for å få svar. For eksempel vet den alminnelige borger ofte ikke forskjell på MESTA og Statens vegvesen.

Det viktigste spørsmålet er kanskje om Statens vegvesen faktisk gjør det samfunnet forventer at man gjør. Ut fra punktene ovenfor må man kunne si at dette langt på vei er tilfelle, men at det også er klare forbedringsmuligheter på flere områder.

---

## 9 Systematiske variasjoner

Spørreundersøkelsen blant ledere og ansatte – supplert med de intervjuer vi har gjennomført i regionene – har vist at det er noen systematiske variasjoner mellom regioner og mellom arbeidsområder med hensynt til hvordan man opplever at målene med omorganiseringen er nådd.

### 9.1 Variasjoner mellom regionene

Hovedbildet er at ansatte og ledere i region Nord - i langt større grad enn ansatte i de andre regionene - opplever at målene med omorganiseringen er nådd. Lavest skår med hensyn til om målene er nådd finner vi gjennomgående i region Sør. Region Vest er den regionen som ligger nærmest region Nord med hensyn til å mene at målene er nådd. Mellom region Sør og region Vest ligger regionene Øst og Midt – med gjennomgående noe lavere skår i region Øst. Noen nyanser i dette bildet finnes selvsagt. I oversikten nedenfor gjengir vi hvor stor andel av de ansatte i de ulike regionene som har svart at målet med omorganiseringen er nådd i noen grad eller i svært stor grad. Den siste kolonnen viser forskjellene i svarene mellom region Nord og Sør. Grunnen til at vi har presentert denne forskjellen er både at vi gjennomførte en noe grundigere evaluering i disse to regionene, og at avstanden i vurderinger er størst mellom disse to regionene.

Tabell 9.1 Andel i regionene som svarer at målet i noen grad eller i svært stor grad er nådd

	Øst	Sør	Vest	Midt	Nord	Nord - Sør
10. Har omorganiseringen ført til økt samordning innenfor ditt arbeidsområde?	50,0	53,2	54,4	50,2	62,1	8,9
11. I hvilken grad er er din arbeidsplass basert på tverrfaglig samarbeid?	71,7	70,1	73,9	72,3	77,1	6,9
13. I hvilken grad har omorganiseringen ført til endringer i arbeidsformer i den nye organisasjonen?	48,9	51,0	59,2	50,8	64,2	13,2
14. Har oppgaver som tidligere lå i Vegdirektoratet blitt overført til regionene?	31,0	32,6	23,5	29,0	27,6	-5,0
15. Har regionene delegert oppgaver og ansvar til distriktene?	37,8	31,5	48,7	48,0	57,1	25,6
16. Har de publikumsrettede og de operative oppgavene blitt lagt til distriktene?	59,3	59,3	64,7	63,2	69,4	10,1
17. Er det klare ansvarsforhold i Vegdirektoratet?	39,8	37,6	39,8	45,0	49,1	11,5
18. Er det klare ansvarsforhold mellom Vegdirektoratet og regionene?	50,6	45,7	56,2	50,6	57,1	11,4
19. Er det klare ansvarsforhold internt i regionene?	60,3	54,1	66,3	63,5	77,2	23,1
20. Klart ansvarsforhold mellom region og distrikt?	60,7	52,3	64,6	63,2	76,3	23,9
21. Klare ansvarsforhold internt i distriktene	64,3	64,6	68,0	69,9	77,4	12,9
22. Har ressursenhetene medvirket til bedre utnyttelse av etatens ressurser?	30,5	21,7	37,3	27,4	42,3	20,5
23. Har det blitt mer fleksibel utnyttelse av ressursene i Statens vegvesen etter omorganiseringen?	37,3	34,4	39,0	33,5	52,4	18,0
24. Er ressursenhetene dimensjonert på en måte som sikrer felksibel og effektiv utnyttelse?	34,6	23,6	40,6	32,8	45,0	21,4
25. Har omorganiseringen lagt til rette for en mer effektiv styring av Statens vegvesen?	28,8	23,5	30,3	28,2	47,2	23,7
26. Har omorganiseringen bidratt til økt effektivitet i oppgavegjennomføring innen ditt arbeidsområde?	33,1	31,4	35,2	34,9	49,0	17,6
27. Er bemanningen tilpasset oppgaver og behov på din arbeidsplass?	48,9	30,3	48,1	41,8	56,5	26,3
28. Har det blitt bedre oppfølging av veinettet etter omorganiseringen?	9,3	6,6	8,5	10,7	16,8	10,2
29. I hvilken grad har Statens vegvesen klart å etablere en effektiv byggherrefunksjon?	31,5	31,6	41,5	39,6	41,9	10,3
30. Opplever du at omorganiseringen har bidratt til færre ledere i etaten?	33,7	35,1	45,8	38,6	60,1	25,0
31. Opplever du at du får tilstrekkelig ledelse?	69,2	62,9	65,9	65,6	69,3	6,4
32. I hvilken grad er eventuell fjernledelse/distanseledelse tilpasset ditt behov for ledelse?	58,7	56,3	56,4	57,3	73,1	16,8
33. Opplever mulighetene for faglig karriereveg som større etter omorganiseringen?	21,1	22,3	29,5	24,7	31,1	15,0
34. Har du tilgang til den kompetansen du trenger fra andre avdelinger/enheter for å kunne utføre jobben din?	74,9	71,7	78,9	74,5	83,4	11,7
35. Har omorganiseringen bidratt til styrking av samarbeidet med publikum/brukere?	12,5	11,9	20,4	18,0	26,8	14,9
36. Har omorganiseringen bidratt til styrking av samarbeidet med kommuner?	11,2	11,2	26,1	10,3	28,9	6,4
37. Har omorganiseringen bidratt til styrking av samarbeidet med fylkeskommuner?	5,3	7,4	13,2	10,4	17,6	10,2
38. I hvilken grad opplever du at målet om rettssikkerhet og likebehandling ivaretas innenfor ditt arbeidsområde?	63,2	62,2	67,0	66,1	69,4	7,2
39. I hvilken grad mener du at gjennomføringen av omorganiseringen her skjedd på en ryddig og effektiv måte?	44,8	35,3	59,4	55,4	64,0	28,7
40. Har du fått den informasjon om omorganiseringen som du har hatt behov for?	69,1	71,6	74,1	73,1	79,2	7,6
41. Opplever du at du har blitt gitt mulighet til å fremme ditt syn i omstillingsprosessen?	32,2	37,1	39,4	36,7	46,9	9,9
42. I hvilken grad vil du alt i alt si at målene med omorganiseringen er nådd?	27,3	19,4	31,2	27,5	44,5	25,1

Forskjellene i ledernes og medarbeidernes opplevelse av i hvilken grad målene er nådd er særlig stor mellom de to regionene på følgende områder:

- Delegering eller overføring av oppgaver fra region til distrikt
- Ansvarsklarhet i regionen
- Ansvarsklarhet mellom region og distrikt
- Ressursenhetenes bidrag til bedre utnyttelse av etatens samlede ressurser
- Om ressursenhetene er dimensjonert på en måte som sikrer fleksibel og effektiv utnyttelse av ressursene
- Om bemanningen er tilpasset oppgaver og behov på egen arbeidsplass
- Om omorganiseringen har bidratt til færre ledere i etaten
- Om gjennomføringen av omorganiseringen har skjedd på en ryddig måte.

Listen ovenfor omfatter de områder hvor avviket mellom høyest og lavest skår er minst 20 prosentpoeng. Vi ser at dette er områder som regionene selv i stor grad har kunnet påvirke utformingen eller utviklingen av.

De regionale ulikhetene i oppfatning om i hvilken grad målene med omorganiseringen er nådd, har vært minst i spørsmålene om:

- Omorganiseringen har ført til økt samordning innenfor eget arbeidsområde.
- Delegering av oppgaver fra Vegdirektoratet til regionene.
- Om man får tilstrekkelig ledelse.
- Styrking av samarbeidet med kommunene.
- Ivaretagelse av målet om rettsikkerhet og likebehandling.
- Om man har fått den informasjon om omorganiseringen som man har hatt behov for.
- Mulighetene til å fremme sitt syn til omstillingsprosessen.

Like viktig som å *registrere* slike ulikheter er det naturligvis å forsøke å *forstå* dem. Vi vil nedenfor antyde noen mulige forklaringsfaktorer, men vil presisere at disse ikke må trekkes for langt. Det viktigste råd vi kan gi vil være at regionene selv tar en grundig debatt om disse årsakssammenhengene og deretter legger en strategi ut fra de svar man kommer fram til. Vi tar i diskusjonen nedenfor særlig utgangspunkt i forskjellene mellom region Sør og region Nord.

---

Dette kan være *noen mulige årsakssammenhenger*:

- *Omfanget av nedbemanning.* Regionene Sør og Øst har gjennomført de mest omfattende nedbemanningene. Man kan ikke se bort fra at nedbemanningskravene som både region Øst og region Sør har blitt stilt overfor, har virket inn på ansattes samlede vurdering av i hvilken grad målene med omorganiseringen er nådd. Mange understreker i intervjuer likevel at det blir ”for lett vint å forklare forskjellene i oppfatninger om måloppnåelse bare ut fra ulikheter i nedbemanningsmålene”.
- *Antall ansatt i regionene.* I utstrekning er region Nord stor, men det er naturligvis betydelig flere ansatte i regionene Sør og særlig i Øst. Jo flere mennesker som skal forstå og forplikte seg i forhold til en omstilling, desto mer krevende er det grunn til å tro at den vil være. Men selv om det er viktige forskjeller mellom regionene på dette området, er de alle store og komplekse organisasjoner, og de store geografiske avstandene i region Nord skulle i utgangspunktet gjøre utfordringene der betydelige. Vi tror derfor ikke dette er en vesentlig forklaringsfaktor.
- *Håndteringen av ressursenhetene.* I enhver omstilling vil det være noen problemstillinger og ”temaer” som står mer sentralt enn andre, og hvor håndteringen av disse på mange måter vil prege oppfatningen av hvor vellykket omstillingen i sin helhet oppleves. Temaer det ”snakkes mye om” vil på sett og vis sette dagsorden. Regionenes ulike håndtering av ressursenhetene kan være en slik problemstilling. Både gjennom spørreundersøkelsen og i intervjuer er det vårt klare inntrykk at det er langt mindre ”støy” knyttet til ressursenheten i region Nord enn særlig i region Sør. Vi tror dette er en del av forklaringen på de store forskjellene i skår.
- *Den ledelsesmessige håndteringen av selve omstillingen.* Enhver omstillingsprosess krever tydelighet, fasthet og beslutsomhet fra ledelsens side. Det er vår vurdering at region Nord har gjennomført omstillingen med større tydelighet og beslutsomhet og mindre innslag av ”omkamper” enn i region Sør. Det virker også som om region Nord i større grad har maktet å skape et engasjement i forhold til å ”skape noe nytt” snarere enn å diskutere og dvele ved ”det som var.” I dette ligger i så fall en betydelig energi.

Erfaring fra andre omstillingsprosesser tilsier at det siste kulepunktet ovenfor har stor betydning.

## 9.2 Forskjeller mellom arbeidsområdene

Både gjennom intervjuer og innspill på dialogkonferansen har det kommet fram synspunkter som kan tyde på at ansatte innenfor TK-området i mindre grad enn ansatte på andre områder opplever at målene

med omorganiseringen er nådd. I tabellen nedenfor har vi listet opp hvor stor andel av ansatte innenfor dette området som har svart at målene med omorganiseringen er nådd i noen grad eller i svært stor grad, sammenliknet med svarene fra resten av de ansatte i Statens vegvesen. Til TK-området har vi regnet stillinger som hører hjemme under de tre følgende områdene:

- Trafikkstasjon/kundebehandler
- Trafikant
- Kjøretøy

Tabell 9.2 Andel av ansatte innenfor TK-området og øvrige ansatte som opplever at målet med omorganiseringen er nådd i noen grad eller i svært stor grad

	Alle minus TK-området	TK-området	Gap
10. Har omorganiseringen ført til økt samordning innenfor ditt arbeidsområde?	55,0	41,7	13,4
11. I hvilken grad er er din arbeidsplass basert på tverrfaglig samarbeid?	79,1	56,3	22,8
13. I hvilken grad har omorganiseringen ført til endringer i arbeidsformer i den nye organisasjonen?	57,7	37,3	20,4
14. Har oppgaver som tidligere lå i Vegdirektoratet blitt overført til regionene?	31,7	34,5	-2,9
15. Har regionene delegert oppgaver og ansvar til distriktene?	44,4	36,7	7,7
16. Har de publikumsrettede og de operative oppgavene blitt lagt til distriktene?	65,9	50,5	15,5
17. Er det klare ansvarsforhold i Vegdirektoratet?	49,2	39,0	10,1
18. Er det klare ansvarsforhold mellom Vegdirektorat og regionene?	57,6	41,8	15,9
19. Er det klare ansvarsforhold internt i regionene?	63,3	53,6	9,7
20. Klart ansvarsforhold mellom region og distrikt?	60,7	50,5	10,1
21. Klare ansvarsforhold internt i distriktene	69,2	61,3	7,9
22. Har ressursenhetene medvirket til bedre utnyttelse av etatens ressurser?	62,4	14,1	48,4
23. Har det blitt mer fleksibel utbytelse av ressursene i Statens vegvesen etter omorganiseringen?	41,1	25,6	15,6
24. Er ressursenhetene dimensjonert på en måte som sikrer felksibel og effektiv utnyttelse av ressursene?	37,7	22,4	15,3
25. Har omorganiseringen lagt til rette for en mer effektiv styring av Statens vegvesen?	33,0	21,5	11,4
26. Har omorganiseringen bidratt til økt effektivitet i oppgavefjennomføring innen ditt arbeidsfelt	37,9	26,2	11,6
27. Er bemanningen tilpasset oppgaver og behov på din arbeidsplass?	47,8	30,0	17,7
28. Har det blitt bedre oppfølging av veinettet etter omorganiseringen?	10,2	4,8	5,4
29. I hvilken grad har Statens vegvesen klart å etablere en effektiv byggherrefunksjon?	41,9	7,9	34,0
30. Opplever du at omorganiseringen har bidratt til færre ledere i etaten?	42,4	36,1	6,3
31. Opplever du at du får tilstrekkelig ledelse?	69,8	54,6	15,2
32. I hvilken grad er eventuell fjernledelse/distanseledelse tilpasset ditt behov for ledelse?	63,6	47,6	16,0
33. Opplever mulighetene for faglig karriereveg som større etter omorganiseringen?	26,9	15,0	11,9
34. Har du tilgang til den kompetansen du trenger fra andre avdelinger/enheter for å kunne utføre ditt arbeid?	79,6	64,9	14,7
35. Har omorganiseringen bidratt til styrking av samarbeidet med publikum/brukere?	16,9	13,6	3,3
36. Har omorganiseringen bidratt til styrking av samarbeidet med kommuner?	16,9	6,4	10,5
37. Har omorganiseringen bidratt til styrking av samarbeidet med fylkeskommuner?	11,1	3,5	7,6
38. I hvilken grad opplever du at målet om rettssikkerhet og likebehandling ivaretas innenfor ditt arbeidsområde	64,2	65,9	-1,7
39. I hvilken grad mener du at gjennomføringen av omorganiseringen her skjedd på en ryddig måte?	53,6	37,1	16,5
40. Har du fått den informasjon om omorganiseringen som du har hatt behov for?	75,7	59,5	16,1
41. Opplever du at du har blitt gitt mulighet til å fremme ditt syn i omstillingsprosessen?	41,9	24,9	17,0
42. I hvilken grad vil du alt i alt si at målene med omorganiseringen er nådd?	32,0	18,9	13,1

Analysen viser at det er forholdsvis markante forskjeller i TK-ansattes og øvrige ansattes opplevelse av i hvilken grad målene med omorganiseringen er nådd. Men forskjellene er ikke like store som de vi fant mellom regionene. Når vi ser bort fra de spørsmålene der en stor andel av de ansatte innenfor TK-området har svart "ikke sikker", er det to områder som *i særlig grad* atskiller seg fra hva de øvrig ansatte har svart. Dette gjelder spørsmålene om:

- Arbeidsplassen er basert på tverrfaglig samarbeid



- Omorganiseringen har ført til endringer i arbeidsformer i den nye organisasjonen.

På disse to områdene er det en forskjell på over 20 prosentpoeng mellom hvor stor andel av ansatte på TK-området og øvrig ansatte som mener at målene er nådd i noen grad eller i svært stor grad. Funnene tyder dermed på at det er arbeidet mindre med å utvikle nye arbeids- og samarbeidsformer innenfor TK-området enn innenfor andre deler av organisasjonen. Det kan naturligvis også være at behovet for nye arbeidsformer er mindre innen dette arbeidsområdet enn i resten av organisasjonen.

Men det er også andre områder hvor det er forholdsvis store forskjeller i svarene mellom TK-ansatte og øvrig ansatte. Det gjelder særlig i forhold til følgende spørsmål:

- De publikumsrettede og operative oppgavene er lagt til distriktene
- Klarhet i ansvarsforholdene mellom Vegdirektoratet og regionene.
- Fleksibel utnyttelse av ressursene etter omorganiseringen.
- Ressursenhetene er dimensjonert på en måte som sikrer fleksibel utnyttelse av ressursene
- Bemanningen er tilpasset oppgaver og behov innenfor egen arbeidsplass.
- Man får tilstrekkelig ledelse
- Fjernledelse er tilpasset behovet for ledelse
- Omorganiseringen er gjennomført på en ryddig måte
- Man har fått den informasjonen om omorganiseringen som man hadde behov for.
- Muligheten til å fremme sitt syn i omstillingsprosessen.

Innenfor de sistnevnte områdene er avviket mellom svarene fra TK-området og øvrig ansatte på minimum 15 prosentpoeng.

Totalt sett er det så vidt store forskjeller mellom de vurderinger som gjøres av ansatte på TK-området og ansatte i resten av organisasjonen at det bør vekke ledelsens bekymring, og i hvert fall oppmerksomhet. Selv om en del av spørsmålene ikke er like relevante for TK-området, er likevel forskjellene på andre, og mer relevante, områder så vidt store at det bør settes inn målrettede tiltak for å bedre situasjonen.

Hvis resultatene i vår undersøkelse ses i sammenheng med ”Tenk 2015”, avtegner det seg et bilde av en viktig del av organisasjonen som på mange måter ”henger litt på siden”:

- Den opplever at den har behov for mer ledelse
- Praksis og prinsipper for oppgaveløsningen varierer mye fra region til region, og til dels fra distrikt til distrikt

- Den opplever i mindre grad at den har fått fremmet sitt syn i omstillingsprosessen
- Endrede arbeidsformer er tatt i bruk i langt mindre grad. Her kan det muligens innvendes at behovene for slike arbeidsformer ikke er like stort på dette området, men det er sannsynligvis ikke et fullt ut tilfredsstillende svar.
- Den opplever rent generelt i langt mindre utstrekning enn resten av organisasjonen at målene med omstillingsprosessen er realisert.

Vår anbefaling vil være at ledelsen - helt fra Vegdirektoratet og nedover - tar en grundig debatt om styring, prioritering og oppfølging av hele TK-området, og gir det betydelig større oppmerksomhet enn hva som synes å ha vært tilfelle så langt.

### 9.3 Oppsummering

Hovedbildet som er tegnet i dette kapitlet er:

- Evalueringen viser at det er store forskjeller i regionenes egne vurderinger av hvor godt man har lykket med å nå målene for omorganiseringen. Vi har vist at det er forholdsvis store ulikheter i måloppnåelse innenfor områder hvor regionene selv har hatt påvirkningsmuligheter og frihet til selv å forme organisasjonen. Ulikhetene i nedbemanningskrav kan ha forstyrret regionenes muligheter til å etablere en effektiv organisasjon og påvirket de ansattes opplevelser av omorganiseringen. Vår vurdering er imidlertid at ressurs spørsmålene ikke alene kan forklare de store variasjonene mellom regionene. Viktigere tror vi den ledelsesmessige håndteringen av omstillingen har vært, og ikke minst hvordan vanskelige og kontroversielle spørsmål har blitt avklart.
  - Undersøkelsene har også vist at ansatte innenfor TK-området i mindre grad enn øvrig ansatte i Statens vegvesen opplever at målene med omorganiseringen er nådd. En forklaring kan være at nedbemanningen på området ble gjennomført før man hadde de planlagte IT-løsningene på plass. Viktigere tror vi likevel det er at området ikke har fått tilstrekkelig ledelsesmessig oppmerksomhet, og at det fortsatt mangler en del hva angår helhetlig, strategisk og forpliktende styring av området.
-

## 10 Årsaksforhold

I konkurransegrunnlaget presiserer Statens vegvesen at evalueringen ikke bare skal angi graden av måloppnåelse, ”men i tillegg også belyse de viktigste forholdene bak graden av måloppnåelse (effekt- og prosess-evaluering).”

Vi har diskutert ulike måter å gjøre dette på. Hovedalternativene har vært disse:

- Å vurdere hvert tema for seg og gi en vurdering av hvilke grep/mangel på grep som har bidratt til måloppnåelse/mangel på måloppnåelse
- Å vurdere graden av måloppnåelse i hver av regionene, og forklare variasjonene på grunnlag av ulike grep som er tatt i ulike regioner
- Å vurdere graden av måloppnåelse mer helhetlig ved å se på hvilke kloke grep som har vært tatt og som har bidratt til måloppnåelse og hvilke grep som ikke har vært tatt, eller vært tatt i varierende grad

Vi har valgt den siste tilnærmingen som vår hovedtilnærming, men illustrerer våre funn og observasjoner med eksempler fra kulepunktene en og to. Etter vår vurdering gir det en mer helhetlig beskrivelse og forståelse av hvilke faktorer som er de viktigste, og vi tror også en slik tilnærming gir det beste grunnlaget for læring og utvikling.

### 10.1 Kloke grep som har bidratt til måloppnåelse

#### 10.1.1 Mye av prosessen var godt forberedt

Det er en omfattende og krevende omstillingsprosess Statens vegvesen har gjennomført fra 2003. Det er vår vurdering at mye av det som skulle gjennomføres var godt forberedt. Flere utvalg ble nedsatt for å utrede hvilken organisasjonsmodell som skulle velges og hvordan ansvar og myndighet burde fordeles mellom nivåene i organisasjonen. Det ble lagt konkrete framdriftsplaner for hvordan nedbemanningen skulle realiseres og fordeles. I ”Rammer og prinsipper ...” gjøres det relativt detaljert rede for hvilke prinsipper som skal være styrende for den framtidige organisasjonen.

Mange av de formelle og strukturelle sidene ved omstillingen var således godt planlagt og forberedt. Etter vår vurdering har det vært et viktig bidrag til at en så stor del av målsettingene med omorganiseringen er realisert.

### 10.1.2 Godt forhold til Samferdselsdepartementet

Som det framgår av punkt 8.1., er forholdet mellom Samferdselsdepartementet og Vegdirektoratet preget av god avklaring og betydelig tillit. Dette er naturligvis helt vesentlig for et direktorat, men det er heller ingen selvfølge. Det som er viktig i denne sammenhengen, er at dette tillitsforholdet har gjort det mulig for *etaten selv* å styre gjennomføringen av omstillingen. Samferdselsdepartementet gir uttrykk for at det har hatt – og har – tillit til Vegdirektoratets gjennomføringsevne og derfor har sett på den interne drift og effektivisering av etaten som Vegdirektoratets ansvar og myndighet. Vi tror dette er en ikke uvesentlig årsak til at mye av omstillingen har lyktes så vidt bra, men også at det har vært så lite ”støy” rundt den.

### 10.1.3 Etablert en etatsledergruppe

I den nye organisasjonsmodellen ble det gjort et klart skille mellom det såkalte etatsledermøtet (ELM) og Vegdirektørens ledermøte (VLM). Etatsledermøtet består av vegdirektøren og hans avdelingsdirektører og de 5 regionvegsjefene. Dette møtet skal ha fokus på felles strategier for etaten som helhet, på overordnede prinsipper og på helhetlig ressursbruk og ressursfordeling. Forumet møtes relativt hyppig – ca en gang pr. måned. Et tilsvarende forum var det ikke mellom vegdirektøren og de 19 tidligere fylkesvegsjefene.

Det er vår vurdering at etablering av dette forumet og denne ledergruppen har bidratt til å samle etaten og ikke minst gi regionvegsjefene et sterkere nasjonalt og helhetlig perspektiv. Det har også bidratt til å gi en tettere styringsdialog i etaten – ved at det er en direkte styringslinje fra vegdirektør til regionvegsjefer og videre til distriktssjefene. Selv om etaten etter omorganiseringen har fått et nytt organisasjonsnivå, er det likevel vår oppfatning at den på mange måter har blitt ”knadd tettere”, og at etaten har blitt mer enhetlig. Som vi kommer tilbake til i punkt 10.2.4, er det imidlertid også vår oppfatning at det er et potensial og et behov for å utvikle dette forumet og denne ledergruppen videre.

### 10.1.4 Tydelig strategi i forhold til eksterne samarbeidspartnere

De intervjuer vi har gjennomført med representanter for fylkeskommunene og den spørreundersøkelsen vi har gjennomført i forhold til kommunene, viser at etaten har et godt samarbeid med og et godt forhold til både kommuner og fylkeskommuner. Det er vårt inntrykk at det i hovedsak var tilfellet også før omstillingen. Med omorganiseringen og nye nivåer i etaten ble likevel samarbeidet og samspillet utfordret. Etaten ble sett utenfra mer komplisert. I ”Rammer og prinsipper...” beskriver vegdirektøren hvordan samarbeidet med fylkeskommuner og kommuner er forutsatt lagt opp. Sammen med en tydelig strategi for prioritering av

---

dette samarbeidet tror vi dette har vært viktig for at samarbeidet fungerer så vidt godt i praksis.

Evalueringen viser ikke at samarbeidet går smertefritt, men den viser at både fylkeskommuner og kommuner opplever Statens vegvesen som en konstruktiv og i all hovedsak lydhør samarbeidspartner. Den vurderes av samarbeidspartnerne også som kompetent og profesjonell. Etter vår vurdering er de gode resultatene på dette området ikke minst en konsekvens av at ledelsen – både i direktoratet, på regionvegkontorene og på distriktsnivået – har gitt klart uttrykk for at det er en høyt prioritert målsetting å styrke og utvikle denne relasjonen.

#### **10.1.5 Klar strategi i forhold til utskilling av produksjon**

Skillet mellom forvaltnings- og produksjonsoppgaver var gjennomført før den omstillingsprosessen som har vært fokus for denne evalueringen. Vi tror likevel den konsekvente og prinsippfaste måten etaten gjennomførte prosessen med å etablere dette skillet på, har bidratt positivt i retning av å nå målene med den siste omstillingen. For det første hadde etaten på viktige områder etablert en klar forståelse av myndighetsrollen. For det andre var etaten på god veg med å utvikle en bestillerfunksjon og en byggherrefunksjon. Det gjensto fortsatt en god del arbeid på dette området – og det gjør det fortsatt - men det faktum at etaten var rask til å omstille seg da det ble vedtatt å skille ut produksjonen, har etter vår vurdering bidratt positivt til å nå målene med den omstillingen som har vært gjennomført i resten av etaten.

#### **10.1.6 Tatt i bruk fleksible arbeids- og organisasjonsformer**

I ”Rammer og prinsipper...” trekker vegdirektøren opp viktige prinsipper for bruk av ressurser og kompetanse i organisasjonen. Han framhever som et viktig prinsipp at både ressurser og kompetanse skal brukes fleksibelt – uavhengig av hvor de er lokalisert. Det er vår vurdering at etaten har kommet langt med nye og fleksible arbeids- og organisasjonsformer. Det har bidratt til effektiv ressursbruk, raskere saksbehandling, utvikling og utveksling av kompetanse og bedre oppgaveløsning. Samtidig har det vært et viktig personalpolitisk tiltak og virkemiddel. Vi har flere steder i evalueringen understreket at noen av tiltakene – for eksempel bruken av ressursenhetene – har behov for noe (til dels betydelig) tilpasning og justering. Hovedoppsummeringen vår er likevel at dette har vært viktige bidrag til å nå målene med omorganiseringen og omstillingen.

## 10.2 Grep som kunne gitt bedre måloppnåelse

### 10.2.1 Sterkere fokus på roller, samspill og kultur

Som det framgår av punkt 10.1.1., var mye av omstillingen godt forberedt. Det gjaldt særlig de mer strukturelle og formelle sidene ved organisasjonen. I ”Rammer og prinsipper...” og i flere av de utredninger som ble laget før omstillingen startet, er det sterkt presisert at det er like viktig å ha fokus på samspill, kultur og samhandling. Solviutvlaget understreker for eksempel at det bør gjennomføres regelmessige målinger underveis i omstillingen ”for å vite om vi er på rett veg”. Det er et synspunkt vi deler.

Vårt inntrykk er at etaten kunne hatt et sterkere fokus på roller, samspill og felles forståelse av hvordan den nye organisasjonen var tenkt å fungere i praksis. Noen av de vi har intervjuet har brukt uttrykk som at ”vi burde vært coachet i nye roller og ny samhandling”. Selv om oppgave- og ansvarsfordeling oppfattes som rimelig klar, trekker mange fram at rollene er uklare. Med roller tenker vi for eksempel på at regionvegkontorene skulle ha en koordinerende rolle og Vegdirektoratet en mer strategisk, mens de operative oppgavene skulle ligge på distriktsnivå. Mange stiller spørsmål ved hva som menes med dette i praksis, og ikke minst hvordan ”rolle innehaver” skal samspille med andre aktører i sin utøvelse av rollen. Ressursenhetenes rolle og funksjonsmåte er et annet eksempel på roller og samhandlingsmåter som med fordel kunne vært diskutert mer eksplisitt. Vi tror etaten kunne ha oppnådd mer i omstillingsprosessen ved å ha satset mer målbevisst på slike avklaringer.

En relativt stor andel av de som svarte på spørreundersøkelsen svarer at målene med omorganiseringen i relativt liten grad er nådd. Det kan naturligvis være mange forklaringer på dette resultatet, men vi tror noe av forklaringen ligger i at det har vært arbeidet for lite systematisk med roller, samhandling og kultur, og også på å kommunisere intensjoner og målsettinger med modellen. Men også på å oppsummere og kommunisere resultatene etter hvert som de blir oppnådd.

### 10.2.2 Større tydeliggjøring av det ønskede ”hamskiftet”

Som vi har skrevet flere steder i denne evalueringen er det en omfattende omstilling som har blitt gjennomført i perioden fra 1.1.2003 og fram til i dag. Omstillingen har omfattet både strukturelle, kulturelle, ledelsesmessige og styringsmessige aspekter ved organisasjonen. I en slik omstillingsprosess vil det alltid være en avveining mellom å ta vare på de positive egenskapene ved den organisasjon man har hatt versus å foreta et ”radikalt grep”. Med det mener vi å markere et markant skille i forhold til tidligere praksis, tidligere roller og tidligere arbeidsdeling.

---

Det er vårt inntrykk at Statens vegvesen i forhold til denne avveiningen la seg på en strategi hvor det ikke ble lagt et spesielt tungt trykk på å markere det nye. Det ble etablert nye strukturer og nye nivåer, og oppgaver ble fordelt i henhold til denne nye strukturen. Men en grunnleggende diskusjon og avklaring av hva dette ”hamskiftet” var tenkt å innebære – hvilken praksisendring det skulle resultere i – er det ikke vårt inntrykk at ble gjennomført med tilstrekkelig grad av kraft og forpliktelse. Vi tror en slik diskusjon og avklaring ville kunnet bidratt til at omstillingen raskere hadde ført til reelle endringer i den retningen som var hensikten. Dette synspunktet kan *muligens underbygges* med erfaringene fra region Nord. Mye tyder på at denne regionen i større grad enn enkelte av de andre regionene – kanskje særlig region Sør - har bygget den nye organisasjon ”fra grunnen av”. Dermed har kanskje også fokuset i større grad vært på de muligheter som ligger i å skape noe kvalitativt nytt enn på å diskutere hvordan spørsmål og utfordringer ble håndtert i den tidligere strukturen.

### **10.2.3 Sterkere utfordring av ”frivillighetskulturen” og mer tydelig ledelse**

I mange av de intervjuer vi har gjennomført har informantene omtalt det de kaller ”frivillighetskulturen”. Dette gjelder også langt opp i Vegdirektoratet. Det vil si at det ikke ligger tilstrekkelig forpliktelse i oppfølging av vedtak, strategier og tiltak. Det er vår vurdering at etaten hadde kommet lenger i gjennomføringen av omstillingen dersom denne kulturen var blitt sterkere utfordret. Svært mange er av den oppfatning at ”det får ingen konsekvenser dersom vedtak ikke følges opp eller mål ikke nås.” Det synes å være et lite paradoks at etaten er dyktig på mange av primæroppgavene – spesielt på infrastrukturområdet. Her gjennomføres prosjekter med stor profesjonalitet og beslutsomhet. Når det gjelder organisatoriske og andre typer interne endringer, derimot, slår ”frivillighetskulturen” inn, og gjør gjennomføringen mindre forutsigbar. En konsekvens av dette er også at etatens praksis blir forskjellig fra region til region; eventuelt også fra distrikt til distrikt. I bunn og grunn dreier dette seg om tydelighet, beslutsomhet og konsekvens i ledelsesfunksjonen.

### **10.2.4 Mer forpliktende oppfølging fra regionvegsjefene av sentrale vedtak og føringer**

Den ”frivillighetskultur” vi omtalte ovenfor, var myntet på etaten som helhet. Naturligvis ikke ment som et altomfattende kulturtrekk, men likevel som så viktig at vi har omtalt den under forhold som har bidratt til å redusere og forsinke graden av måloppnåelse.

Det er vår vurdering – både basert på studier av dokumenter og på intervjuer – at heller ikke regionvegsjefene har en tydelig nok strategi for hvordan etatens felles prioriteringer og policy skal gjennomføres i egen

region. Det gjør at det prioriteres ulikt i de ulike regioner og at det også utvikler seg ulik praksis. Flere av de entreprenører vi har intervjuet sier for eksempel at det er ulik praksis i de forskjellige regioner når det gjelder innkjøp og kontraktsinngåelse. Den nylig avgitte rapporten "Tenk 2015" viser også at TK-området både prioriteres og følges opp ulikt i de forskjellige regioner. Dersom den "frivillighetskulturen" vi beskriver i punkt 10.2.2. skal bli endret, er det vår vurdering at etatsledelsen sammen må ta en diskusjon om hvordan dette skal gjøres, og hvordan den selv kan bidra.

### **10.2.5 En tydeligere "Masterplan" for implementeringen**

Vi skrev i punkt 10.1.1. at mye av prosessen var godt forberedt. Det var gjennomført flere utredninger i forkant og i "Rammer og prinsipper..." presiserer vegdirektøren både hva han ønsker å oppnå med omstillingen og en del av de virkemidler han vil at etaten skal bruke for å oppnå målene. Det er også vår vurdering at arbeidet med nedbemanningen var godt planlagt og strukturert gjennomført – selv om målet fortsatt ikke er nådd.

Vi savner likevel en tydeligere "Masterplan" for hele omstillingsprosessen, hvor det tydelig hadde framkommet hvor langt etaten skulle ha kommet på de ulike områdene på ulike tidspunkter, og hvordan det skulle måles/evalueres at omstillingsprosessen gikk etter planen. Vi tror det hadde vært hensiktsmessig med sterkere helhetlig styring fra Vegdirektoratets side i perioden fra 2003 og i hvert fall en stund framover. Det er naturlig at det på visse områder utvikler seg noe ulik praksis i de enkelte regioner – i en viss forstand var det noe av hensikten med regionaliseringen. Men vi ser ingen motsetning mellom dette og et sterkere strategisk grep fra Vegdirektoratets side når det gjelder implementeringen av ny modell. Vår vurdering er altså at direktoratet med fordel kunne vært "tettere på prosessen", og dermed bidratt til en raskere og mer helhetlig implementering.

### **10.2.6 Bedre organisasjonsforståelse i ledergruppen**

En velfungerende organisasjon er en forutsetning for at enhver virksomhet skal kunne levere de tjenester som er forventet av den. En velfungerende organisasjon innebærer både strukturell ryddighet og klarhet, tydelig plassering av ansvar, gode planleggings-, styrings- og oppfølgingssystemer og et sterkt fokus på samspill, rolleavklaring og implementering.

Det er vår vurdering at Statens vegvesen ville ha kommet enda lenger i implementeringen av ny organisasjonsmodell hvis det hadde vært bredere organisasjonsforståelse i ledergruppen. Vi er av den oppfatning at kompleksiteten i gjennomføringen av ny organisasjonsmodell har blitt undervurdert. Det burde vært lagt et sterkere "trykk" på å utvikle nye

---



roller, nye arenaer og spilleregler for samspill, ”avlæring” av tidligere arbeidsmåter og ikke minst en tettere og mer forpliktende oppfølging av gjennomføringen.

En undervurdering av disse viktige aspektene ved omstillingsprosessen er ikke noe som er spesielt for Statens vegvesen. Like fullt tror vi en bredere organisasjonsforståelse i ledelsen/ledergruppen ville kunnet bidratt til å sette et enda sterkere fokus på disse viktige aspektene ved en omstillingsprosess.

# 11

## Viktigste styrkene og utfordringene for Statens vegvesen når det gjelder dagens organisasjon

Av konkurransegrunnlaget framgår det at evalueringen også skal beskrive de viktigste styrkene og utfordringene for Statens vegvesen når det gjelder dagens organisasjon. Vi synes det er en spennende del av bestillingen, og vil i punktene nedenfor gjøre rede for våre viktigste funn når det gjelder dette.

### 11.1 Styrker

#### 11.1.1 Statens vegvesen har fått en funksjonell organisasjon

Som det framgår av kapittel 3, er det en av våre hovedoppsummeringer at de organisatoriske hovedgrep etaten gjennomførte i 2003 med inndeling i 5 regioner og 30 distrikter var hensiktsmessige, framtidsrettede og ga etaten en organisasjon som var vel tilrettelagt for å møte framtidens utfordringer. Som vi kommer tilbake til i punkt 11.2.1., mener vi enkelte av rammebetingelsene gir unødige begrensninger på effektiviteten, men det er vår klare oppfatning at hovedstrukturen gir gode forutsetninger for å løse framtidens oppgaver og utfordringer på en rasjonell og effektiv måte.

#### 11.1.2 Etaten nyter betydelig tillit på lokalt, regionalt og nasjonalt politisk hold

Den spørreundersøkelsen som er gjennomført blant et utvalg kommuner og de intervjuer vi har gjennomført med representanter for fylkeskommunene, viser at etaten nyter betydelig tillit på lokalt og regionalt politisk nivå. Det samme inntrykk formidles fra Samferdselsdepartementet. Etaten beskrives som faglig dyktig, flink til å gjennomføre både planprosesser og utbyggingsprosjekter, og også dyktig til å fange opp ønsker og synspunkter fra disse samarbeidspartnerne. Etaten beskrives som profesjonell og kompetent. Vi oppfatter at dette er et inntrykk som har utviklet og festet seg over tid, og som grunnleggende sett ikke er vesentlig påvirket av den omorganiserings- og omstillingsprosess som er gjennomført. Vi oppfatter også at Statens vegvesen – på alle nivåer – har en klar strategi om viktigheten av å ha gode relasjoner og et vel-fungerende samarbeid mot disse samarbeidspartnerne. Situasjonen på dette området er således ikke et resultat av tilfeldigheter, men av en bevisst og målrettet strategi.

### 11.1.3 Etaten har mye kompetanse og ressurser

Statens vegvesen er en stor etat – med mye ressurser og betydelig kompetanse. Mange samarbeidspartnere beskriver etaten som en ”stor maskin”. Disse samarbeidspartnerne tenker da særlig på etatens innsats i forhold til bygging av ny infrastruktur og vedlikehold av den eksisterende. Og de har fokus både på planlegging og gjennomføring. Det er ingen tvil om at etaten har god faglig kompetanse på disse områdene.

Det er vår vurdering at etaten har hatt ”godt av” den omstilling den har gjennomført de senere årene – både med overgang til ny organisasjon og med en viss nedbemanning. Det har bidratt til en nødvendig gjennomgang både av arbeidsformer og effektivitet. Det er vår oppfatning at etaten fortsatt har tilstrekkelig både med kompetanse og ressurser til å kunne utføre sitt mandat på en god måte. Dette er et synspunkt som deles av svært mange av de vi har intervjuet internt i etaten, selv om det heller ikke skal underslås at mange sier de har fått en klart travlere hverdag enn før omstillingen.

### 11.1.4 Etaten er dyktig til å utnytte ressurser og kompetanse

Statens vegvesen hadde relativt klare strategier for hvordan den skulle utnytte ressurser og kompetanse etter omorganiseringen. Både i ”Rammer og prinsipper ...” og i andre dokumenter beskrives det forholdsvis tydelig hva slags lederroller man ønsket, hva slags medarbeidere man ville utvikle, hva slags arbeidsformer man ønsket å stimulere til, og hvordan ressurser og kompetanse skulle disponeres innenfor etaten som helhet.

Vår vurdering er at det var mange framtidsrettede strategier i disse dokumentene. Vår vurdering er også at etaten har greid å realisere mange av strategiene. Som det framgår av kapittel 6 og 7 har etaten gjennomført betydelige endringer i lederstruktur, arbeidsmåter og organisasjonsformer. Dette har bidratt til en betydelig mer fleksibel utnyttelse av ressurser og kompetanse mellom nivåer og organisatoriske enheter enn vi finner i de fleste offentlige etater. Dette bidrar både til økt effektivitet, bedre kvalitet i oppgaveløsningen og til stimulering og utvikling av medarbeidere og organisasjon.

### 11.1.5 Etaten har mange lojale og selvstendige medarbeidere

Personalstabiliteten er høy i Statens vegvesen. Det betyr at det er mange med lang ”fartstid” i etaten. Det har naturligvis både sine fordeler og sine utfordringer (se om utfordringene i punkt 11.2.8). I hovedsak vurderer vi dette som en styrke. Vårt inntrykk gjennom evalueringen er at etaten har mange medarbeidere og ledere med stor lojalitet til etaten. I noen sammenhenger kan det diskuteres hvorvidt identiteten *i hovedsak* er knyttet til etaten som helhet, til regionen eller til distriktet. Delvis

vurderer vi dette som et litt ”filosofisk” spørsmål. Det viktigste er at svært mange ansatte er stolte av å arbeide i etaten, og de vil gjerne at den skal lykkes. Dette er en vesentlig kapital å bygge videre på.

Mange medarbeidere er også i stand til å ta et betydelig ansvar og til å arbeide selvstendig – til dels med ganske krevende oppgaver. Dette er en konsekvens både av en bevisst personalpolitikk og av de endringer som er gjort med hensyn til lederstruktur – flatere organisasjon og større kontrollspenn. Det er vår vurdering at dette på mange måter er en framtidrettet organisasjons- og personalstrategi. Som vi kommer tilbake til i punkt 11.2.5., er det imidlertid vår oppfatning at etaten med fordel kan ta en noe grundigere drøfting av hvilke krav den nye lederstrukturen og de nye lederrollene stiller medarbeiderne overfor, og ikke minst at lederstil og lederstøtte i større grad må tilpasses den enkelte medarbeider og den kompetanse og selvstendighet vedkommende har.

#### **11.1.6 Etaten har klart å gjennomføre nedbemanningen på en strukturert måte**

Staten vegvesen har i perioden fra 1.1.2003 til 31.12.2006 gjennomført en nedbemanning på 580 årsverk. Dette er naturligvis en betydelig organisatorisk, ledelsesmessig og personalpolitisk utfordring. Det framgår av den spørreundersøkelsen vi har foretatt blant ansatte og ledere at ca 50% er av den oppfatning at omstillingsprosessen i etaten er gjennomført på en ryddig måte. Et stort flertall svarer at de har blitt godt informert, selv om mange også svarer at deres synspunkter ikke har blitt tillagt særlig mye vekt.

Vi har ikke gjennomført noen undersøkelse blant de som har måttet slutte. Det er likevel vårt inntrykk at nedbemanningen har vært godt planlagt og stramt styrt. Det er også grunn til å berømme både ansatte, tillitsvalgte og ledelse for at prosessen har foregått uten særlig mye ekstern ”støy”. Det vitner både om solid håndverk fra ledelse og tillitsvalgte og betydelig lojalitet fra de ansatte. Samtidig må det påpekes at nedbemanningsmålene ennå ikke er nådd.

## **11.2 Utfordringer**

### **11.2.1 Eksterne bindinger på struktur og lokalisering**

Det var mange siktemål med den omorganiseringsprosess etaten har gjennomført fra 2003 og fram til i dag:

- Politisk styrbarhet
  - Kostnadseffektivitet
  - Brukerorientering
  - Rettsikkerhet og likebehandling
-

For Statens vegvesen har det vært et klart mål å sikre en organisasjon som har god resultatoppnåelse med god og riktig kvalitet på tjenestene. Publikum, kommuner, fylkeskommuner og andre samarbeidspartnere skulle fortsatt møte en desentralisert organisasjon.

Etaten har stor grad av frihet til selv å utforme organisasjon og styringsformer innenfor de rammer som trekkes opp av overordnet myndighet. Langt på vei synes etaten å ha den nødvendige frihet til å utforme en effektiv organisasjon. Det er likevel vår oppfatning at det gir begrensninger på effektiviteten når antall distrikter besluttes eksternt til å være minimum 30, og når det periodevis også legges begrensninger på etatens fullmakter til selv å definere hva som er en hensiktsmessig struktur på antall og lokalisering av Trafikkstasjoner. Også valg av lokaliseringssted for regionvegkontoret har nok i enkelte regioner bidratt til å gjøre driften av organisasjonen noe tyngre.

### **11.2.2 Utvikle et bredere perspektiv på infrastruktur**

Statens vegvesen har høy kompetanse på infrastruktur. Etaten er dyktig både til å planlegge og gjennomføre vegprosjekter. Både gjennom interne intervjuer og intervjuer med en del av de eksterne samarbeidspartnerne har det kommet fram synspunkter om at etaten bør tilstrebe enda bredere samfunnsmessige perspektiver på og begrunnelser for en del av prosjektene. Det understrekes at etaten er inne i en positiv utvikling på dette området – ved at nye faggrupper og dermed også nye perspektiver trekkes inn i planprosessen. Flere er likevel av den oppfatning at etaten kan bli enda dyktigere til å trekke inn miljøperspektiver, perspektiver knyttet til samlet areal- og transportplanlegging, perspektiver knyttet til infrastrukturens betydning for verdiskapning m.v.

### **11.2.3 Sterkere fokus på implementering av større endringer**

Det er vår vurdering at Statens vegvesen har oppnådd mange av de organisatoriske målene etaten satte seg i forbindelse med omstillingen. Samtidig er det også vår vurdering at etaten har et forbedringspotensial når det gjelder å gjennomføre alle sider ved større organisatoriske endringer og ikke minst å realisere de planlagte gevinstene. Etaten har lyktes godt med å få på plass de formelle strukturene i den nye organisasjonsmodellen – plassering av ansvar og fullmakter, etablere nye organisatoriske enheter, realisere en betydelig del av nedbemanningsmålene m.v.

Samtidig er det vår oppfatning at etaten bør utvikle en sterkere forståelse av at omstilling og endring er langvarige og ”seige” prosesser, hvor de største utfordringene som regel ikke er knyttet til vedtaksfasen, men til selve implementeringen og gevinstrealiseringen. I en del av forarbeidene til omstillingsprosessen ble det understreket at det var viktig å kvalitetssikre selve implementeringen, og at det burde utvikles måleparametre

som kunne gi indikasjoner på i hvilken grad omstillingen gikk etter planen. Etter vår vurdering har dette aspektet vært undervurdert. Betydningen av samspill, rolleavklaring, utvikling av nye styringsformer, oppfølging i regionene av vedtatt etatspolicy m.v. har vært undervurdert. Vi ser tegn på dette delvis i hele omstillingsprosessen, delvis på delområder. Et eksempel på det siste er de problemer etaten har hatt med å få nye og funksjonelle elektroniske løsninger til å erstatte manuelle løsninger på Trafikkstasjonene. Et annet eksempel er den manglende gjennomføring av byggherreprsjektet. Et tredje er den litt ”halvhjertede” oppfølging av Bardalutvalgets innstilling om delegering. Vi skal ikke her ta standpunkt til om flere oppgaver eller større fullmakter burde vært delegert fra Vegdirektoratet til regionvegkontorene, men vi er av den oppfatning at denne debatten burde vært gjennomført mer eksplisitt og tydelig.

#### **11.2.4 Ta tak i ”frivillighetskulturen”**

Svært mange av de vi har intervjuet i evalueringene – og det gjelder også på høyt ledernivå – omtaler det de kaller ”frivillighetskulturen” i etaten. Med det menes at vedtak, strategier og policy bare i begrenset – eller i hvert fall i varierende - grad blir fulgt opp. En følge av det er at det utvikler seg ulik praksis på viktige områder, og at det tar lenger tid å gjennomføre vedtatte endringer og vedtatt policy enn forutsatt og ønsket. Svært mange av de vi har intervjuet sier at det sjelden får konsekvenser dersom vedtak ikke følges opp. Vi vurderer det som en betydelig utfordring for etaten å ta tak i denne kulturen. Det er så mye god organisasjonskultur i Statens vegvesen at etaten bør prioritere å gjennomføre nødvendige endringer for å sikre at ”frivillighetskulturen” får en mindre dominerende plass enn den har nå.

#### **11.2.5 Større differensiering av lederroller og lederadferd**

Vi skrev i punkt 11.1.4. at Statens vegvesen har satt et sterkt fokus på en flatere lederstruktur, selvstendigjgjøring av medarbeidere og økt bruk av faglige nettverk. Vi presiserte også at vi vurderte dette som framtidrettede strategier og tiltak. Spørreundersøkelsen blant ledere og ansatte viser at de fleste medarbeidere i Statens vegvesen sier de får tilstrekkelig med lederstøtte. Det er likevel variasjoner i dette materialet. Særlig innenfor TK-området gir mange uttrykk for at de her behov for mer tilstedeværende og tydeligere ledelse. Dette er personellgrupper med lavere utdanningsnivå enn de fleste av de som arbeider med utbyggings-, plan og mer policyorienterte oppgaver. Samtidig er de en stor og svært viktig gruppe – ikke minst når det gjelder møtet med publikum og brukere. Konsekvensen av dette er, slik vi ser det, at etaten bør ta en debatt om en større grad av differensiering av lederrollene, slik at de kan tilpasses det behov for ledelse som de ulike arbeidstakerne og arbeidstakergruppene har.

### 11.2.6 Et sterkere lederfokus på TK-området

De intervjuer vi har gjennomført ute i regionene avdekker et visst behov for et sterkere lederfokus på TK-området. Dette understøttes av spørreundersøkelsen. Våre inntrykk når det gjelder behovet for ledelse samsvarer godt med mye av det som oppsummeres i rapporten "Tenk 2015". TK-området er et stort og viktig fagområde i Statens vegvesen. Det er mange ansatte, og området er preget av mye publikumskontakt. På grunn av et stort antall trafikkstasjoner er området også geografisk spredt – med desto større behov for samkjøring og utvikling av felles rutiner og felles praksis. Vi vurderer det slik at etaten har en utfordring med hensyn til å fokusere sterkere ledelsmessig på denne delen av etatens virksomhet. Det gjelder både ved å styrke det lokale lederskapet, ved å sikre området større oppmerksomhet også i den sentrale delen av styringsdialogen, og ved å sikre at regionene i tilstrekkelig grad følger opp de føringer som kommer fra Vegdirektoratet.

### 11.2.7 Styringssystemet

Statens vegvesen har de senere årene arbeidet mye med å utvikle et hensiktsmessig styringssystem. Evalueringen tyder på at man er på god vei. Det gjelder både det balanserte målesystemet og det gjelder det system for kvalitetssikring av viktige arbeidsprosesser som er under utvikling. Ikke minst trekker mange fram som positivt den styringsløyfen som er utviklet for å diskutere og følge opp resultatene. Den bidrar til å øke kunnskapen om egen organisasjon og til gradvis å utvikle en lærende organisasjon.

Det er likevel vårt inntrykk at det gjenstår ganske mye før en kan si at etaten har et vel fungerende styringssystem. Med vel fungerende system tenker vi både på hvilke styringsparametre systemet inneholder og hvilke områder det dekker, hvordan resultatene følges opp og hvilke konklusjoner som trekkes ved eventuelle avvik fra vedtatte mål. På alle disse områdene ligger det etter vår vurdering viktige utfordringer å ta tak i for etaten.

Vi synes også arbeidet med å få dokumentert viktige forhold knyttet til selve evalueringen viser at etaten fortsatt har noe vei å gå før en kan si at etaten har et styringssystem som på en rask og oversiktlig måte gir den informasjon som er nødvendig for å kunne dokumentere hvor langt etaten har kommet med hensyn til å nå sentrale målsettinger – enten disse er av intern eller samfunnsmessig karakter.

### 11.2.8 Betydelige rekrutteringsutfordringer

Som vi skrev i punktene 11.1.3. og 11.1.4 har Statens vegvesen mye kompetanse og ressurser. Etaten er også i mange sammenhenger dyktig til å utnytte ressursene og kompetansen. I løpet av relativt få år står etaten imidlertid overfor betydelige rekrutteringsutfordringer, og dermed også

kompetansemessige utfordringer. Det skyldes flere forhold. Dette er to av de viktigste. For det første har etaten mistet mye verdifull kompetanse gjennom den nedbemanningen som er gjennomført de siste tre årene. For det andre har etaten en høy gjennomsnittsalder. Det betyr at mye nøkkelkompetanse vil forsvinne ut av etaten i løpet av få år som følge av naturlig avgang.

Statens vegvesen er i ferd med å utvikle en strategi for rekruttering av nye medarbeidere gjennom et traineeprogram. Vi tror imidlertid det er viktig å ha et bredt perspektiv på rekrutteringsutfordringene. Den dreier seg naturligvis om å rekruttere nye – og til dels unge – medarbeidere. Men det er også viktig å ha en bevisst seniorpolitikk og hele tiden ha en strategi for hvordan arbeids- og ledelsesformer, kompetanseutvikling, lønns- og karriereutvikling m.v. kan gi etaten et fortrinn i konkurransen om arbeidskraften. Det betyr en bevisst og gjennomarbeidet strategi for beholde nåværende arbeidstakere og rekruttere nye.

---