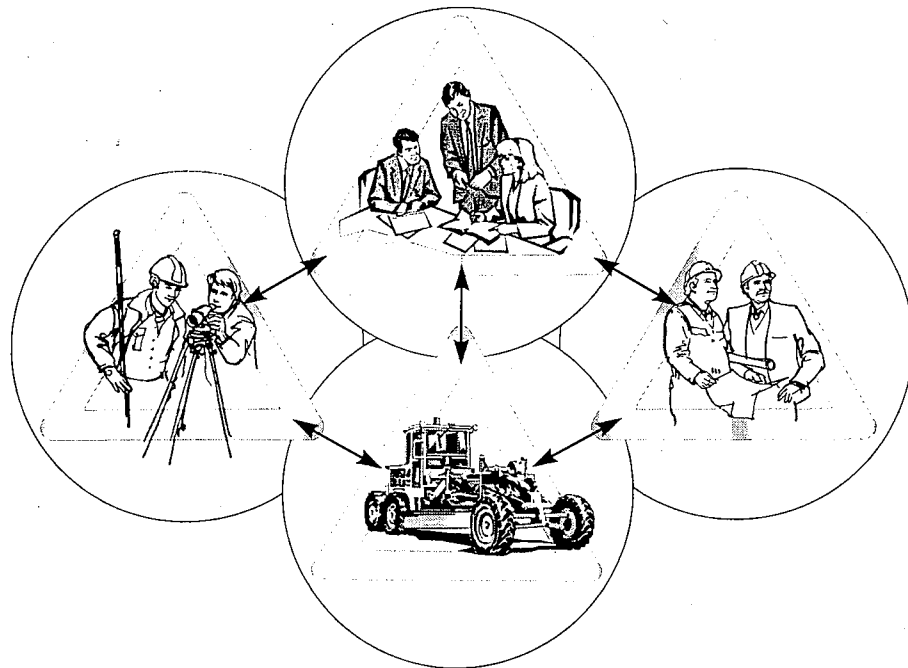




Evaluering av vegkontorenes organisering



**Tor Lerstang
Terje Assum
Jon Inge Lian
Inger-Anne Ravlum**

REPRODUCED BY:
U.S. Department of Commerce
National Technical Information Service
Springfield, Virginia 22161

NTIS

Transportøkonomisk institutt

Stiftelsen
Norsk senter
for samferdsels-
økonomi

Evaluering av vegkontorenes organisering

**Tor Lerstang
Terje Assum
Jon Inge Lian
Inger-Anne Ravlum**

Tittel: Evaluering av vegkontorenes organisering

Forfatter(e): Tor Lerstang, Terje Assum, Jon Inge Lian, Inger-Anne Ravlum

TØI rapport 396/1998
Oslo, september 1998
61 sider
ISBN 82-480-0053-2
ISSN 0802-0175

Finansieringskilde:
Vegdirektoratet

Prosjekt: 2398 Evaluering av vegkontorenes organisering

Prosjektleder: Tor Lerstang

Kvalitetsansvarlig: Jon Inge Lian

Emneord:
Organisering; Vegvesenet; Evaluering

Sammendrag:

Statens Vegvesen gjennomførte 1. juli 1995 en organisasjonsendring på alle vegkontor. Bakgrunnen var bl a Stortingets ønske om å skille myndighets- og produksjonsdelen av etaten. Vegdirektoratet ønsket i tillegg å forenkle organisasjonen og sikre en geografisk nærhet mellom myndighets- og produksjonsoppgavene. Evaluering viser at omorganiseringen er gått rimelig bra, men at det har vært betydelige overgangsproblemer. Trafikkavdelingen har de største problemene. Det gjelder forståelse av myndighetsrollen, intern integrasjon av ulike kulturer og samhandlingen med Produksjonsavdelingen. Videre pekes det på at skillet mellom myndighet og produksjon gir mer byråkrati og papirarbeid og så langt gjort effektiv planlegging av ressursbruken vanskelig for Produksjonsavdelingen.

Title: Evaluation of the Organisation of Road Administration at the County Level

Author(s): Tor Lerstang, Terje Assum, Jon Inge Lian, Inger-Anne Ravlum

TØI report 396/1998
Oslo: September 1998
61 pages
ISBN 82-480-0053-2
ISSN 0802-0175

Financed by:
Norwegian Public Roads Administration

Project: 2398 Evaluation of the Organisation of Road Administration at the County Level

Project manager: Tor Lerstang

Quality manager: Jon Inge Lian

Key words:
Evaluation; Public Roads Administration; Organisation

Summary:

On July 1, 1995 The Public Roads Administration carried out a total re-organisation of the Norwegian Road Offices. The background was that the Parliament decided to separate the authority and the production part of the Administration. In addition The Public Roads Administration wanted to simplify the organisation to gain geographical proximity between authority and production. The re-organisation lead to substantial problems in the transitional period, but after all the evaluation has turned out reasonably well. The most considerable problems occurred in the Traffic Department. There has been a question whether they have understood their role in terms of authority, internal integration of different cultures and co-operation with the Department of Production. Furthermore, there has been pointed out that the distinction between Authority and Production has caused more bureaucracy and paper-work; and so far made the planning of the use of resources complicated for the Department of Production.

Language of report: Norwegian

NTIS is authorized to reproduce and sell this report. Permission for further reproduction must be obtained from the copyright owner.

Rapporten kan bestilles fra:
Transportøkonomisk institutt, biblioteket,
Postboks 6110 Etterstad, 0602 Oslo
Telefon 22 57 38 00 - Telefax 22 57 02 90
Pris kr 150

The report can be ordered from:
Institute of Transport Economics, the library,
PO Box 6110 Etterstad, N-0602 Oslo, Norway
Telephone +47 22 57 38 00 Telefax +47 22 57 02 90
Price NOK 150

Forord

Statens Vegvesen har som oppfølging av Stortingets behandling av St.meld 41 (1993-94) gjennomført en organisasjonsendring på alle vegkontor. Et hovedpoeng var å gjennomføre et formelt skille mellom myndighet og produksjon. Samtidig skulle man bevare en geografisk nærhet mellom myndighets- og produksjonsopp-gavene og også kunne dra nytte av de fordeler det gir å være en etat. Vegdirekto-ratet har i oppfølgingen av Stortingets behandling lagt inn sine egne føringer for organiseringen på vegkontorene. Man ønsket blant annet å styrke byggherrefunk-sjonen, redusere antall avdelinger og antall nivå og delegere myndighet og ansvar ned i organisasjonen.

Organisasjonsendringen ble gjennomført 1. juli 1995. Transportøkonomisk insti-tutt har evaluert om den nye organisasjonen ved vegkontorene fungerer hensikts-messig i forhold til de føringer som er gitt fra Storting og Vegdirektorat. Et for-prosjekt, utført i 1997 av Morten Stenstadvold, hadde som formål å komme fram til aktuelle problemstillinger. Hovedtyngden av arbeidet i hovedprosjektet er utført våren 1998. Arbeidet har hatt to faser. Fase 1 var en forstudie ved vegkontorene i Akershus og Nord-Trøndelag. Fase 2 besto av seminarer med deltakere fra alle vegkontor. Undersøkelsen baseres i stor grad på bruk av muntlige kilder.

Organisasjonsavdelingen i Vegdirektorat har vært oppdragsgiver. Oppdragsgivers kontaktpersoner har vært Trine Hagen og Kai Friis. Til å følge arbeidet har Vegdi- rektoratet også utnevnt en referansegruppe hvor vegsjefer, representanter fra ulike fylker og avdelinger og fagforeningene var med (se vedlegg I). Gruppen har hatt tre møter og gitt nyttige kommentarer på problemstilling, opplegg og foreløpige konklusjoner.

Arbeidet er utført av Terje Assum, Tor Lerstang, Jon Inge Lian, Inger-Anne Ravlum og Morten Stenstadvold. Tor Lerstang har vært prosjektleder. Ravlum har utarbeidet opplegget for analysen og rapportert fase 1 (Arbeidsdokument TR/0782 /1998). Assum, Lerstang og Lian har skrevet denne rapporten. Ravlum er inkludert som medforfatter da hennes rapport fra fase 1 utgjør et viktig grunnlag for denne rapporten.

Oslo, september 1998
TRANSPORTØKONOMISK INSTITUTT

Knut Østmoe
instituttssjef

Jon Inge Lian
avdelingsleder

Innhold

Sammendrag

Summary

1 Bakgrunn og målsettinger ved organisasjonsmodellen.....	1
1.1 Stortingsmeldingens føringer.....	1
1.2 Vegdirektoratets føringer.....	2
1.3 Organisasjonsmodellen.....	3
1.4 Rammer for evalueringen.....	4
2 Teoretisk analyseramme	6
2.1. En hensiktsmessig organisasjon.....	6
2.2 Analysemodell og begreper	6
2.3 Nærmere om de enkelte dimensjoner i analysen	8
3 Metode, gjennomføring	11
3.1 Opplegg og gjennomføring.....	11
3.2 Metodiske aspekter ved bruk av muntlige kilder.....	13
3.3 Representativitet og detaljeringsgrad.....	13
4 Utgangssituasjonen	15
4.1 Kjennetegn ved fylkene	15
4.2 Omorganiseringen og generelle kommentarer om utgangssituasjonen	19
5 Arbeidsdeling i og mellom myndighetsavdelingene.....	21
5.1 Forholdene på Utbyggingsavdelingen	21
5.2 Trafikkavdelingen – Grei avgrensning til andre avdelinger, men hittil liten gevinst av integrering	22
5.3 Forholdet mellom Trafikk- og Utbyggingsavdelingen	24
5.4 Fellesoppgaver og overordnede spørsmål.....	26
6 Skillet mellom produksjon og myndighet.....	30
6.1 Formelt skille, men felles ansvar for egenproduksjon	30
6.2 Valg av driftsform og avtalene mellom Utbyggings- og Produksjonsavdelingen.....	31
6.3 Vurdering av konkurransedyktighet	34
6.4 Forholdet mellom Trafikk- og Produksjonsavdelingen	35
6.4.1 Innledning	35
6.4.2 Dagens situasjon – fortsatt innkjøringsfase	36
6.4.3 Funksjonsavtaler	37
6.5 Kompetanseutveksling og erfaringsoverføring.....	39
6.6 Forholdene på produksjonsavdelingen, oppgaveforskyvning og fleksibilitet.....	40

6.6.1 Generell holdning til skillet myndighet og produksjon	40
6.6.2 Oppgaveforskyvning i produksjonsleddet	40
6.6.3 Varierende fleksibilitet i produksjonsressursene	41
7 Styring og delegering	43
7.1 Mål- og rammestyringssystemet	43
7.2 Delegering og linjeledelse - "Tett, men ikke flatt?"	44
7.3 Vegsjefens ledermøter - detaljstyring og savn av policy	46
7.4 Forholdet mellom Vegdirektoratet og vegkontorene	46
8 Samhandling og kulturdanning	48
8.1 Formell linjestyring og uformelle kanaler	48
8.2 Kompetanseoverføring og kontakt mellom avdelinger	49
8.3 Kulturer i vegvesenet	50
8.4 Etatsstolthet og arbeidsmiljø	53
9 Hovedfunn og oppfølging	54
9.1 Hovedfunn	54
9.2 Tiltak for å nå målene for en hensiktsmessig organisasjon	59

Sammendrag:

Evaluering av vegkontorenes organisering

Statens vegvesen har som oppfølging av Stortingets behandling av St meld nr 41 (1993-94) gjennomført en organisasjonsendring på alle vegkontor. Et hovedpoeng var å gjennomføre et formelt skille mellom myndighet og produksjon. Samtidig skulle man bevare en geografisk nærhet mellom myndighets- og produksjonsoppgavene og også kunne dra nytte av de fordeler det gir å være en etat. Vegdirektoratet har i oppfølgingen av Stortingets behandling lagt inn sine egne føringer for organiseringen på vegkontorene. Man ønsket blant annet å styrke byggherrefunksjonen, redusere antall avdelinger og antall nivå og delegere myndighet og ansvar ned i organisasjonen.

Organisasjonsendringen ble gjennomført 1. juli 1995. Transportøkonomisk institutt har på vegne av Vegdirektoratet fått i oppdrag å evaluere om den nye organisasjonen ved vegkontorene fungerer hensiktsmessig i forhold til de føringer som er gitt fra Storting og Vegdirektorat. Hovedtyngden av arbeidet i hovedprosjektet er utført våren 1998. Arbeidet har hatt to faser hvor fase 1 var en forstudie ved vegkontorene i Akershus og Nord-Trøndelag. Fase 2 besto av en landsomfattende seminarrekke. Undersøkelsen baseres i stor grad på bruk av muntlige kilder.

Generelle kommentarer

Det er vårt klare inntrykk gjennom å ha snakket med rundt 150 informanter at Statens vegvesen har lojale og ansvarsbevisste medarbeidere som er opptatt av å sikre høy kvalitet i arbeidet med bygging og vedlikehold av veger. Dette er en ressurs som etaten kan basere seg på og bør utnytte. Selv om det iblant kommer kritiske merknader er dette uttrykk for et engasjement i utviklingen av egen etat. Hele 85 prosent av deltakerne på seminarerne sier seg enig i en påstand om at de er stolte av det som Statens vegvesen og de selv som ansatt skaper.

De avdelingene som får styringen av pengene i den nye organisasjonsmodellen (myndighetsavdelingene Trafikk og Utbygging) synes å være mest fornøyd med modellen. Det er vegsjefens ansvar at disse avdelingene i sin myndighetsutøvelse også ivaretar hensynet til Produksjon- og Administrasjonsavdelingene, samtidig som intensjonene ved omorganiseringen oppnås.

Forberedelsen og informasjonen før omorganiseringen synes å ha vært god, men oppfølgingen fra Vegdirektoratets side i gjennomføringen har vært for svak. Det etterlyses mer støtte med hensyn til rolleforståelsen spesielt i Trafikkavdelingen, hvordan fordelene av å være en etat kan utnyttes og hvordan konkurransedyktighet skal vurderes. Tilpasningen har tatt alt for lang tid og overgangsproblemer eksisterer fortsatt etter nærmere tre år med ny organisasjon. Som følge av dette er

Rapporten kan bestilles fra:

Transportøkonomisk institutt, Postboks 6110 Etterstad, 0602 Oslo

Telefon: 22 57 38 00 Telefax: 22 57 02 90

det nødvendig å *skille mellom overgangsproblemer og permanente problemer* som følger av selve organisasjonsmodellen.

Arbeidsdeling mellom og i myndighetsavdelingene

I *arbeidsdelingen mellom Utbygging og Trafikk* prøver de fleste vegkontor å tillempe et skille hvor Trafikk tar seg av overordnet planlegging fram til oppstart av arbeid med kommunedelplan for veg, oppstart av konsekvensutredning (melding) etter plan- og bygningsloven og innsendte planer, f eks kommune- og fylkesplaner. Utbygging har hovedansvaret for utarbeiding av egne kommunedelplaner og prosessen videre på myndighetssiden frem til ferdig prosjekt. Utbygging har også hovedansvaret for å gjennomføre konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven.

Et flertall av vegkontorene mener det er uklarheter i grenseflatene på dette feltet og at grenseflaten er større og vanskeligere i fylker med større byer. De fleste utbyggingsavdelinger i "by-fylkene" mener problemet er så stort at løsninger må finnes raskt, mens trafikksiden ikke opplever dette som et større problem enn at det kan løses ved prosjektgrupper og mer samarbeid. Hovedproblemet er ikke plasseringen av oppgaver, men at skillet oppleves som uklart. Allikevel mener heller ikke Utbygging at dette gjør det nødvendig å samle hele planmiljøet. Enkelte fylker med lite planlegging i byer har overlatt mye av planoppgavene til Utbyggingsavdelingen.

På *Trafikkavdelingen* er det stor faglig spennvidde. Dette gir større mulighet for helhetstenkning og samarbeid mellom faggruppene enn før. Samarbeidet mellom seksjonene kommer ikke i gang av seg selv, men må stimuleres. Til nå har tidspresset knyttet til de tradisjonelle oppgaver som kjøretøykontroll og førerkort-utstedelse gjort at det blir lite tid til samarbeid på tvers av faggruppene på stasjonene.

På grunn av den store faglige spennvidden må Trafikksjefen konsentrere seg om ledelse og delegere faglige saker til seksjonslederne. Dette er en utfordring både for Trafikksjefen og for seksjonene. Dersom for fag- eller detaljorienterte personer fyller lederrollen, vil de fort kunne bli en flaskehals i systemet.

Det er ikke registrert som noe stort problem at seksjonene på Trafikkavdelingen på vegkontorene prøver å styre trafikkstasjonene. Budsjett og årsplan styres i linja av Trafikksjefen. Kontakten mellom seksjoner og distrikt går hovedsakelig på faglige spørsmål/prioriteringer. Splittingen av fagmiljøet i den gamle drifts- og vedlikeholdsavdelingen har ikke kommet opp som et viktig tema.

Administrasjonsavdelingen ser den nye måten å fordele administrasjonskostnadene på både som en trussel og utfordring. Utvikling av serviceholdning og rett tjenestestandard blir viktig framover. Kostnadspress kan framtvinge reduksjon i antall tjenester som blir etterspurt og standarden på disse.

Ved siden av hovedoppgaven service, vil kontroll av om regler og avtaler blir fulgt på feltene personal, økonomi og innkjøp være viktig for Administrasjonsavdelingen. Avdelingen må ha kompetanse på regelverk, men ressursbruken og rutinene knyttet til kontroll bør det nok sees nærmere på framover.

Tilveksten av høyt kvalifiserte ansatte vil etterhvert sette Administrasjonsavdelingen i stand til også ivareta utviklingsoppgaver. Det er særlig på feltene leder- og organisasjonsutvikling det synes å være behov for dette da kompetanseoverføring og erfaringsutveksling i dag er et ømt punkt for etaten. Etaten står overfor utfordringer når det gjelder utvikling og bruk av overordnede økonomiske analyser. Det vil være et hensiktsmessighetsspørsmål om utviklingsoppgaver, på vegne av vegsjefen, skal skje i stab eller i Administrasjonsavdelingen. Hensynet til tilgjengelig kompetanse og oppbygging av fagmiljø bør telle i denne sammenheng. Løpende økonomistyring innenfor de årlige budsjettene må ligge på fagavdelingene. For dette formålet bør Administrasjonsavdelingen bidra med oversikter, budsjettdata og kompetansestøtte.

På jus- og IT-siden synes forholdene greie, selv om det vil være et visst press fra fagavdelinger om penger til IT-investeringer. Produksjonsavdelingen må av hensyn til egen logistikkplanlegging og lagerstyring ha hånd om egne innkjøp.

Skillet mellom produksjon og myndighet

Skillet mellom produksjon og myndighet er enklere å praktisere i forhold til Utbygging som har ansvaret for anlegg, enn Trafikk som har ansvaret for drift og vedlikehold. I fylker hvor storparten av arbeidet pga sysselsettingssituasjonen går til Produksjon, er det svakere incentiver for å legge reelt innhold i det formelle skillet og det er dermed også vanskeligere å vurdere Produksjons konkurransedyktighet.

Fordeler med skillet:

- Klarere byggherrerolle med bedre oversikt over faktiske byggherrekostnader, sikrere kostnadsoverslag og riktigere priser.
- Større kostnadsbevissthet. Inntekter til Produksjon, gir fokus på kostnadsbevissthet, bedre økonomistyring
- Samling av produksjonsressursene (anlegg, drift og vedlikehold) gir bedre utnyttelse.
- Ryddigere forhold; mer åpen og gjensidig kontroll.

Svakheter:

- Flere avtaler og mer byråkrati og dobbeltarbeid, særlig i forhold til Trafikk.
- Uklar rolledeling og rolleforståelse mellom Trafikk og Produksjon, generelt tung kommunikasjon. For svak kompetanseoverføring mellom Produksjon og Trafikk, men samlokalisering hjelper. Stor variasjon mellom fylker.
- For detaljerte avtaler og sen avklaring, gjør planlegging vanskelig for produksjon
- Suboptimalisering; iblant vil ikke Trafikk sette igang arbeider med minimale marginale kostnader for vegkontoret som helhet, for da blir Trafikk også belastet fulle lønnskostnader.

Publikum skal nå kun henvende seg ett sted, trafikkstasjonen, enten det gjelder bil eller veg. I en overgangsfase er dette nytt. Videre kan ikke Produksjon, som jo er

ute på vegen, lenger håndtere publikums ønsker direkte. På den annen side var det her tidligere en del uryddige forhold som er fjernet.

I starten brydde gamle driftsfolk i Produksjon seg lite om at *Trafikk* egentlig skulle styre. Dette har gått seg til. Nå handler medarbeiderne i Produksjon i hovedsak selvstendig hvis det er fare for helse eller verdier. Oppgaver som ikke er dekket av drifts- og vedlikeholdsavtalene kan ellers ta lang tid. Likevel kan som regel (mindre) driftsmessige tiltak fra år til år startes opp uten avtale, mens man må vente på avtaler for (større) vedlikeholdstiltak. I blant kan avklaring fra Trafikk, komme så sent mot høsten at Produksjon likevel ikke har kapasitet til å gjennomføre alle bestillingene.

Uten skikkelige avtaler med Produksjon får heller ikke Trafikk utøvd sine myndighetsoppgaver (planlegging, bestilling og kontroll) på en ryddig måte. Dette løses da enten ved noe overivrig detaljstyring eller ved å la ting bli gjort som før. Rolleforståelsen i Trafikk er et av de største problemer etter omorganiseringen. Med mer støtte fra sentralt hold, kunne kanskje dette vært unngått.

Trafikk benytter i liten grad lokalkunnskapen i Produksjon. Denne bør tas vare på ved tilstandsregistreringen, men en kan også bruke byggemøtene mer aktivt. En felles tilstandsregistrering kan også bidra til felles problemforståelse.

Tilstandsregistreringen av vegnettet er et avgjørende grunnlag for å kunne opprette *funksjonsavtaler og -kontrakter* for drift og vedlikehold. De fleste var svært positive til funksjonsavtaler fordi avtalene kunne bidra til ryddigere forhold og bedre planlegging og drift på produksjonssiden. De overgangsproblemer som knytter seg til rolleforståelsen og detaljert myndighetsutøvelse i Trafikk kan dermed også avhjelpes.

Få hadde konkret erfaring med avtaler, men fastsetting av enhetspriser, definering av driftsstandarder, brøytestandard og beredskapskostnader ble sett som vanskelige punkter. Hvis private skal inn på driftssiden, vil tilstandsregistrering, kontraktsutforming og oppfølging bli kritiske punkter. Det var dessuten frykt for at Trafikk kan miste de fordeler som det gir å ha produksjonsoppgavene ivaretatt i samme etat (tilbakemelding og utvikling).

Det er vegsjefen som i samråd med utbyggings- og produksjonssjefen tar stilling til om *anlegg* skal utføres i egenregi eller settes ut til private. Hensynet til Produksjon synes å veie klart tyngre enn krav om konkurransedyktighet. I fylker med problemer med å sysselsette alle i produksjonen er det bare for prosjekter hvor produksjonsavdelingen mangler kompetanse som legges til entreprise. Dette skjer ofte i forbindelse med utarbeidelse av årsplanen og da gjerne uten en eksplisitt vurdering av konkurransedyktighet med hensyn på pris på de enkelte anlegg. Overtallighetsproblemer og ikke minst svingninger i investeringsbudsjettene ser ut til å legge klare begrensinger på avdelingens mulighet til å tilpasse seg nye konkurranseforhold. Aktiv bruk av AFP-ordningen synes å avhjelpe overtallighetsproblemet noe i enkelte fylker.

De fleste vegkontorene kan ikke vise til en klar *strategi* for valg mellom egenregi eller entreprise. Prosjekter med usikkerhet og stor fare for tilleggsarbeider tas ofte i egenregi. Videre viser flere fylker til eksempler på at vegvesenet har fungert som markedskorrektiv. En rekke vegkontor legger også opp til at produksjonsavdelingen skal utvikle spesialkompetanse på enkelte områder som

tunnel, bru, betongarbeider, dekkelegging, bygging i tett trafikk, gågater, trebruer mv. Dette inngår oftest i de regionale spesialiseringsstrategiene som er under utvikling.

De fleste fylker er ikke kommet særlig langt i hvordan man skal måle konkurransedyktighet, verken på anlegg eller drift/ vedlikehold. Det foreligger erfaringer fra tunnel, bru og asfaltsiden. Med et par unntak kunne ingen vegkontor vise til at ledergruppen hadde en plan for måling av konkurransedyktighet. Derimot var dette et tema som ble diskutert på ledermøter. Mange etterlyser et mer samlet grep fra sentralt hold. Dette kan omfatte bruk av enhetspriser, utvikling av en slags prisbank og opplegg for sammenlikning på tvers av fylker. Hensynet til ulike delmarkeder og variasjon over tid er krevende ved sammenlikning av priser. Deltakerne ga inntrykk av sterk motivasjon for å komme videre i denne type spørsmål.

Fra produksjonssiden blir det hevdet at bedre kvalitet og lavere byggherre-kostnader ville tale til deres fordel. Videre har Vegvesenet og private ulike rammebetingelser og kan kalkulere ulikt. Derfor bør hele jobber/driftsopplegg sammenliknes. Generelt må det sies at evaluering av konkurransedyktighet uten faktisk konkurranseeksponering er en meget vanskelig sak og at bortfall av aktiv bruk av egenregikalkyler ved anbud representerer et tilbakeskritt.

Delegasjon og styringssystem

De avdelingsvise årsplanene er viktigste styringsdokument, sammen med Handlingsprogram/byggeprogram. Det er en utbredt oppfatning blant informantene at vegsjefens kontrakt preges av for mange mål i, i sær på området trafikant og kjøretøy. Kontrakten dekker heller ikke alle prioriterte områder, f eks ventetid for utstedelse av førerkort (individuelt i visse kontrakter) og forsvarlig saksbehandling. Til en viss grad medfører kontrakten målforskyvning. Målene oppfattes som svært detaljerte og rettet mot forhold som er enkle å måle eller telle. Det er ønske om færre, men mer overordnede mål. Felter som personalpolitikk, strategier for rekruttering til lederstillinger, kundeundersøkelser, rutineforenkling og forholdstall mellom administrativ og produktiv virksomhet er dårlig dekket. Kontrakten er fjern for de fleste. Skal kontrakten virke motiverende og styrende, er det behov for å gjøre den bedre kjent, vise målenes relevans og hvordan innsamlede data blir brukt.

Styringssystemet framstår som en blanding av et målstyringssystem og et system med vekt på en byråkratisk linjeledelse. Dette kan skape uklarheter som også avspeiler seg i forholdet mellom vegkontor og vegdirektorat. De ansattes tendens til å operere på tvers av linja, særlig i faglige spørsmål og da ofte i forhold til Vegdirektoratet, er en del av dette

Det er enighet om at vegsjefene sjelden griper inn i hvordan avdelingslederne ivaretar sitt ansvar, selv om det er noe variasjon mellom fylkene. Vegsjefen styrer ved hjelp av årsplanen og budsjettet, men det er også utsagn som peker i retning av en detaljorientert ledelse. Ellers er vegsjefens stab sjelden et problem for linjen.

Det er ulike oppfatninger om det er problematisk å skille mellom formelle beslutninger og mer uformelle, foreløpige signaler fra Vegdirektoratet. Videre

hender det iblant at det gis ulike signaler fra kompetanse og styring. I den grad det er uklare signaler fra Vegdirektoratet, oppfattes dette som negativt. Uklarhet fører til usikkerhet og ikke til større handlefrihet nede i systemet. Hovedproblemet i forhold til Vegdirektoratet er at det tar lang tid å få avklart saker. Enkelte setter dette i sammenheng med at kompetansedelen er blitt dominerende. Styring virker svakest på trafikksiden. Særlig ille er det når informasjon om nye regler kommer for seint fram til vegkontorene og stasjonene.

Samhandling og kulturdanning

Jobbrotasjon er vanskelig å få til på grunn av spesialisering, fordi ledere ikke vil avse ressurser og som følge av ulikheter i jobbenes popularitet og avlønning. Erfaringsutveksling må da skje gjennom byggemøter og prosjektgrupper. Kurs og uformelle kontakter kan også brukes til erfaringsutveksling mellom avdelingene. Et eksempel er fellesmøter mellom byggherreseksjonen på Utbygging og Trafikk's distriktsledere. Utbygging kunne tenke seg å trekke Produksjon mer aktivt inn i planfasen, blant annet innen spesialområder som bru og ferjekai.

Samlokalisering mellom trafikkstasjon og produksjonsområde vil bedre kontakten. Byggemøter er viktige for kontakt mellom Trafikk og Produksjon, men brukes i dag i stor grad til avviksrapportering. Hittil er det god kontakt mellom Trafikk og Produksjon, på grunn av erfaringer fra før omorganiseringen. Etter hvert som nye folk rekrutteres, blir det viktigere å sørge for at denne kontakten opprettholdes.

Det gamle plan- og anleggsmiljøet har fungert på en uformell måte på tvers av nye avdelingsgrenser. På kort sikt har dette ivaretatt en del av det faglige samarbeidsbehov etter omorganiseringen. I Produksjon går det etterhvert bedre å blande anlegg og drift, særlig på sjåførsiden.

På Vegkontoret føler folk mest tilknytning til seksjonen. På stasjonene føler folk faglig tilhørighet til faggruppen sin. Tilhørighet på tvers av faggruppene varierer. Fysisk plassering er viktig for god sosial tilhørighet. Geografisk tilknytning er viktig i fylker med store avstander.

Etatstoltheten er god, men synes å være på veg nedover. Det er viktig å styrke denne. Det synes som de misfornøyde (evt også misplasserte) i den nye organisasjonen i for stor grad har preget den lokale korridor- og kantinepraten i etaten i negativ retning. Da etaten i hovedsak preges av lojale og ansvarsbevisste medarbeidere, anbefales det sterkt å aktivt møte denne kritikken for å unngå at slike holdninger brer seg. Vår erfaring er at de negative holdningene er slagordpregede, men at konkrete diskusjoner gir mer nyanserte synspunkter.

Det eksisterer en sterk "vegvesenkultur". Likevel er det store forskjeller, særlig mellom de som har ingeniørbakgrunn og de som arbeider i produksjonen ute på vegen. De som er ute på vegen føler mer avstand til ledelsen og er mer usikre på framtida enn de som arbeider inne på vegkontoret. Dette kan bidra til at "virkeligheten" i Statens vegvesen er *to ulike* virkeligheter. Dette vil representere en stor utfordring for etaten framover.

Summary:

Evaluation of the Organisation of Road Administration at the County Level

On July 1 1995, The Public Roads Administration carried out a major re-organisation of the County Roads Offices in Norway. The background was that the Storting wished to separate authority and production part of the activities of the Administration. In addition, The Public Roads Administration decided to simplify the organisation to obtain geographical proximity between authority and production, to improve the work on contracting, to reduce the number of departments and levels of administration in the offices and to a higher degree delegate the decision making function within the organisation.

During the spring 1998, Institute of Transport Economics carried out an evaluation regarding the state of the art at the county level in order to clarify to what extent the organisation of the County Road Offices function according to the aims of the re-organisation. For this purpose the Institute carried out a pilot study in two County Road Offices (Akershus and Nord-Trøndelag) and three regional seminars involving approximately 100 persons from all the County Road Offices.

A general view is that the departments that decide upon the use of resources (Traffic and Road Construction Departments) are the most satisfied with today's organisation. It is therefore a challenge for these authority departments also to take into account the interests of the Departments of Production and Administration, bearing in mind the intentions of the re-organisation.

Preparations and information regarding the re-organisation seem to have worked satisfactorily. However, a view is held that the follow-up from The Public Roads Administration at the central level has been weak. Adjustment processes have been time consuming and transitional problems still occur, according to our informants. Examples are the need to clarify the roles within the Traffic Department, how to measure and evaluate the competitiveness of the production and how to exploit the benefits of the total resources in the organisation.

Following a number of observations and findings in the study, the most important recommendations for actions are:

- Evaluate internal contracts and paper flow in order to avoid duplication of work and time consuming procedures, especially between the Department of Production and the Traffic Department
- Improve the understanding of the professional roles within the Traffic Department, especially within the Road working groups at the Traffic Stations

- Increase the level of information within the organisation regarding the application of the new quality –type of contracts for road maintenance and operation (Function-directed contracts)
- Clarify preconditions on how to assess the competitive power of the Road Office's production as compared to private actors and coordinate and process information on a project-by-project basis
- Re-establish procedures for the decisions on whether a road enterprise should be conducted by the Department of Production or a private tender
- Establish a professional debate within the Public Roads Administration on the development of own competitive power
- Develop further the application of contracts and tendering with a focus on the transfer of competence from own production to the authority departments and from the Department for Road Construction to the Traffic Department
- Stimulate job-rotation and consider needs for internal transfer of competence when offering new jobs and positions in the Road Administration
- Clarify the division of responsibility for planning and impact assessment between the Department for Road Construction and the Traffic Department
- Revise and reduce the number of objectives in the contract between the director of the Road Office and the Public Roads Administration and take steps to improve the information about the contract in the organisation
- Follow-up on perceived problems and delays caused by either lack of coordination or capacity in the central Public Roads Administration
- Develop further a general knowledge of own resources and potential between people in the offices and out on the road in the production by exchange of experiences, between the sub-cultures of engineers and production-workers

1 Bakgrunn og målsettinger ved organisasjonsmodellen

Stortingsmelding 41 (1993-94) og den etterfølgende stortingsbehandlingen la klare føringer på hvordan organisasjonsmodellen til Statens vegvesen skulle se ut. I tillegg formulerte Statens vegvesen - i hovedsak Vegdirektoratet, etter forhandlinger med de forhandlingsberettigede fagforeningene - også selv målsettinger for organisasjonsmodellen.

1.1 Stortingsmeldingens føringer

I korte trekk la Stortingsmeldingen vekt på følgende:

1: Gi et klarere skille mellom oppgavetyperne:

- Gi en klarere rolledeling mellom myndighets- og produksjonsoppgavene.
- Hindre at andre hensyn enn hensynet til en effektiv produksjon blir tillagt vekt ved valg av driftsform (egenregi, hovedentreprise eller delentreprise).
- Hindre en uheldig vridning av konkurransen mellom vegvesenets egen produksjonsvirksomhet og konkurrerende virksomhet.

2: En organisasjonsmodell godt tilpasset vegvesenets oppgavestruktur med mange, små oppgaver:

- Geografisk nærhet mellom myndighets- og produksjonsoppgavene (produksjonsheter i alle fylker).

3: Gjennomgående kompetanse:

- Vegvesenet som byggherre må kunne trekke på kompetanse fra produksjons-siden.
- Kompetanseoverføring innad i etaten ved at oppgavene har en samlet forankring på vegkontorene.

4: Legge til rette for effektiv produksjon:

- Sikre en optimal utnyttelse av vegvesenets samlede produksjonsressurser gjennom en sentral styring av ressursbruken i Vegdirektoratet, ved at personalet skal kunne utføre arbeid over hele landet.
- Vegdirektoratets styringsrett vil være knyttet til dimensjoneringen av det totale produksjonsapparatet og fordelingen av ressursene

- Effektivitet og dokumentasjon av konkurranseevne er et sentralt krav til produksjonsvirksomheten. Konkurranseevnene vil være bestemmende for dimensjoneringen av produksjonsapparatet over tid.

Den viktigste føringen er at det skal skilles mellom de produksjonsoppgavene Vegvesenet tar seg av og de forvaltningsoppgavene det er pålagt. Videre skal modellen sikre mer effektiv produksjon og en mer profesjonell byggherrefunksjon. Derfor ble Produksjonsavdelingen skilt fra myndighetsavdelingene. Det ble imidlertid understreket at Produksjonsavdelingen fremdeles skulle være en del av Statens vegvesen. Argumentene for dette er stort sett hentet fra Hollerutvalgets flertall. De framholdt at en egen produksjonsavdeling bedre vil sikre forskning og utvikling (FoU), maskiner og personell i en beredskapssituasjon, at vegvesenet som byggherre kan overføres kompetanse fra Produksjonsavdelingen og at vegvesenet kan operere som markedskorrektiv.

Stortinget la en viktig begrensning på vegvesenets mulighet til å tilpasse seg nye konkurranseforhold: Egen produksjonen skulle opprettholdes på 1994-nivå. Dette er i ettertid tolket som at arbeidsstokken på landsbasis skal opprettholdes på samme nivå som i 1994. På lang sikt skal produksjonsavdelingens størrelse likevel være avhengig av om avdelingen er konkurransedyktig.

1.2 Vegdirektoratets føringer

I *“Omorganisering av vegkontorene. Hovedmodell og rammer for organiseringen, 4. oktober 1994”*, skisserer Vegdirektoratet hvordan skillet mellom produksjon og myndighet også skal gi anledning til å styrke en del andre funksjoner. I korthet dreier dette seg om:

1: Styrking av enkelte oppgaver

- En mer profesjonell byggherre enn tidligere.
- Styrke miljøarbeidet og en sterkere satsing på planlegging på et mer overordnet nivå. Langsiktig og strategisk tenkning i hver enhet.
- Styrke og synliggjøre etatens innsats for trafiksikkerhet og trafikkavvikling.

2: Krav til organisasjonsmodellen

- En organisasjon det er lett for publikum og eksterne samarbeidspartnere å forholde seg til og som har en klar ansvarsdeling. Avdelingene skal framstå som mest mulig helhetlige og selvstendige. Avdelingene skal være jevnbyrdige.
- Flest mulig beslutninger skal fattes der man har nærhet til problemstillingene og ansvar for resultatet, balansert mot at organisasjonen skal fremme helhetstenking og motvirke suboptimalisering.
- Kort kommandolinje – få nivå. Optimal balanse mellom antall nivåer og ledernes kontrollspenn.
- Delegering og samtidig helhetlig ledelse ved utestasjonene.

3: Faglig styrking

- Kompetanseoverføring og fleksibilitet (mobilitet) gjennom rotasjon.
- Faglig oppdeling på vegkontorene, geografisk oppdeling ute.

1.3 Organisasjonsmodellen

Ut fra behandlingen av Stortingsmeldingen og egne målsettinger, valgte Vegdirektoratet å gjennomføre en organisasjonsmodell for vegkontorene med disse hovedtrekkene:

1: Skille Produksjonsavdelingen fra myndighetsavdelingene og legge Produksjonsavdelingen direkte under vegsjefen med sikte på å:

- Bryte sammenblandingen mellom de to ulike rollene som produsent og som forvaltningsorgan/myndighetsutøver. Dette skulle så hindre konkurransevridding til fordel for egen produksjon og gjøre det mulig å sammenligne konkurransedyktigheten til egen produksjon med private entreprenører.
- Gi en mer profesjonell byggherrefunksjon. Byggherreavdelingenes oppgave er å få mest mulig vegtjenster for de midler staten bevilger til vegformål. Dette skulle fremme effektivitet og kostnadsbevissthet både hos byggherren og hos Produksjonsavdelingen og sikre at ikke andre hensyn blir tillagt vekt.

Forholdet mellom produksjon og myndighet skulle reguleres i avtaler der byggherre kjøper tjenester hos Produksjonsavdelingen. Disse avtalene skulle være sammenlignbare med dem Vegvesenet inngår med private entreprenører. Avtalene skulle underbygge skillet mellom myndighet og produksjon, fremme bevissthet om kostnadseffektivt og også være et viktig grunnlag for å vurdere konkurranse-dyktigheten til egen produksjonsavdeling.

2: Samle alle myndighetsoppgaver knyttet til eksisterende vegnett (drift og vedlikehold) og trafikant- og kjøretøyrettede tiltak.

I praksis betydde dette at den gamle driftsavdelingen ble delt slik at produksjonsdelen gikk til Produksjonsavdelingen, mens myndighetsoppgavene ble lagt til den nye Trafikkavdelingen sammen med de gamle biltilsynsoppgavene (trafikant og kjøretøy). Dette skulle:

- Styrke og synliggjøre etatens arbeid for trafiksikkerhet og trafikkavvikling ved å få til en felles utnytting av trafikant-, kjøretøy og vegkompetansen.

3: Dele den gamle Planavdelingen slik at overordnet planlegging ble lagt til den nye Trafikkavdelingen og planlegging i henhold til Plan- og bygningsloven (for konkrete prosjekt) ble lagt til den nye Utbyggingsavdelingen. Dette skulle:

- Samle kompetansen på overordnet planlegging, trafikkavvikling, trafiksikkerhet og arealplaner i den nye Trafikkavdelingen. Det er denne avdelingen som skal ha kontakten til eksisterende veg og som skal melde inn og vurdere behovet for nye tiltak.

- Samle kompetansen på konkret planlegging av prosjekter - fra konsekvensutredninger, reguleringsplaner og til byggeplaner - i Utbyggingsavdelingen som også har ansvaret for gjennomføringen (byggherre) av nye prosjekter.

4: Oppdeling av "uteorganisasjonen" etter prinsippene om å skille myndighet og produksjon og mellom eksisterende veg og nye tiltak. Det innebærer:

- Etablering av vegstasjoner der biltilsynet og myndighetsdelen av drift og vedlikehold integreres. Man valgte å etablere fire faggrupper på stasjonene etter den tidligere organisatoriske tilknytningen: Veg (drift og vedlikehold), Trafikant og Kjøretøy (gamle Biltilsynets to hovedinndelinger) og Kontor.
- Myndighetsoppgavene for nye prosjekter er skilt fra den gamle Anleggsavdelingen og lagt til Utbyggingsavdelingen. I flere fylker har Utbyggingsavdelingen valgt å legge store anlegg ut til et eget prosjektkontor som ivaretar alle byggherreoppgavene direkte. For øvrige utbyggingsprosjekter vil byggherreansvaret være ivaretatt av en seksjon eller en prosjektgruppe på Utbyggingsavdelingen.
- Produksjonsavdelingen har organisert utedriften i geografiske produksjonsområder. Disse områdene skal i utgangspunktet ivareta produksjonsoppgavene for både Trafikk- og Utbyggingsavdelingen. I mange fylker har man valgt å skille ut store anlegg i egne enheter. I praksis reduseres da mulighetene for fleksibilitet mellom anleggsproduksjon og drift- og vedlikeholdsarbeid.

5: En "tettere" organisasjon. Dette innebærer:

- Færre avdelinger. Den nye avdelingsstrukturen betyr en reduksjon i antall avdelinger og lederstillinger. Mens det tidligere normalt var egne enheter for Plan, Anlegg, Drift, Trafikant og Kjøretøy, Administrasjon, Maskin, Laboratorium og Eiendom, er dette redusert til fire: Trafikk, Utbygging, Administrasjon og Produksjon.
- Færre nivå. Uteorganisasjonen, med Produksjonsavdelingen, Utbygging- eller Trafikkavdelingen, rapporterer direkte til avdelingslederen. Det betyr at seksjonslederne inne på vegkontoret og lederne for henholdsvis produksjonsområdet, trafikkstasjonen og anlegget er på samme hierarkiske nivå.
- Flere oppgaver er lagt ut: Funksjonsavtalene, som er avtalen mellom Produksjonsavdelingen og Trafikkavdelingen om drift og vedlikehold, inngås mellom produksjonsområdet og trafikkstasjonen. Også enkelte forvaltningsoppgaver - som f.eks. utstedelse (ikke behandling) av avkjørselstillatelser og reklame er lagt til stasjonene. I de tilfellene Utbyggingsavdelingen har organisert store anlegg som egen uteorganisasjon, dekker gjerne disse mange oppgaver - fra planlegging til ettersyn av utført arbeid.

1.4 Rammer for evalueringen

Vegdirektoratet har bedt TØI gjennomføre en evaluering som skal gi et bilde av hvordan organiseringen på vegkontorene fungerer i dag og om denne organiseringen fungerer hensiktsmessig. Formålet med evalueringen er for oppdragsgiver å få

gjort en vurdering av Statens vegvesens organisasjon på fylkesnivå i forhold til intensjonene som grunnlag for eventuelle justeringer og endringer. Det er forutsatt at evalueringen er problemorientert med sikte på å få fram områder ved vegkontorenes organisering med forbedringspotensiale.

Ved oppstarten av hovedprosjektet er det i en prosess med oppdragsgiver og prosjektets referansegruppe presisert at utgangspunktet for evalueringen er de formelle beskrivelsene av etatens organisering som er gitt i grunnlagsdokumenter og retningslinjer. *Et sentralt spørsmål har derfor vært om de formelle forholdene er på plass, om etaten virker etter de formelle beskrivelsene og om etaten fungerer hensiktsmessig ut fra disse.* Samtidig er det presisert at evalueringen *ikke* skal :

- Vurdere om de politiske målene ved reorganiseringen er nådd
- Vurdere om etaten er blitt mer politisk styrbar
- Vurdere om vegkontorene er kostnadseffektive i forhold til private entreprenører
- Vurdere den nye organiseringen opp mot den gamle
- Være en kundeundersøkelse
- Være en arbeidsmiljøundersøkelse

I avtalen om prosjektet er det listet opp spesielle problemstillinger som skal undersøkes i evalueringen. Disse er knyttet til følgende områder:

- Gjennomføring av skillet mellom produksjon og myndighet
- Klar ansvars- og oppgavefordeling mellom avdelingene og mellom stab og avdelinger
- Spesielle problemstillinger innenfor de enkelte avdelinger
- Spesielle problemstillinger knyttet til vegsjefens ledergruppe
- Forholdet vegkontor – Vegdirektoratet

Etter avtalen omfatter arbeidet en forstudie, intervju av ressurspersoner sentralt og lokalt ved to vegkontor, samt evalueringsseminarer som omfatter alle landets vegkontor. I arbeidet med datainnsamlingen er de spesielle problemstillingene trukket fram i analyseopplegg og ved intervju og i gruppeoppgaver på seminarene.

2 Teoretisk analyseramme

2.1. En hensiktsmessig organisasjon

Normalt vil en organisasjonsevaluering, kreve visse målekriterier for å ha noe å måle den faktiske funksjonsmåten til organisasjonen opp mot. I NOU 1993:23 og Stortingsmelding 41 (1993-94) er god politisk styring og effektivitet framholdt som hovedmålsettinger ved omorganiseringen av Statens vegvesen. God politisk styring skal oppnås gjennom forbedring i budsjett- og planprosessene, og er ikke en del av denne evalueringen. Videre er rammebetingelsenes betydning for Vegvesenets konkurransedyktighet og økonomiske effektivitet vurdert av ECON (1997). I tillegg arbeider Vegdirektoratet, ved Økosys, med en omfattende vurdering av hvordan økonomistyringssystemet fungerer i forhold til å sikre økonomisk effektivitet i organisasjonen.

Vår evaluering avgrenses til det man kan kalle *organisatorisk effektivitet*. Organisatorisk effektivitet kan bety at organisasjonen er utformet hensiktsmessig i forhold til de oppgavene Statens vegvesen er satt til å løse. Her tas imidlertid organisasjonsmodellen for gitt uten drøfting av om de målene som er satt for den er fornuftige eller ikke, eller om de gjør organisasjonen mer eller mindre effektiv i forhold til de oppgavene Statens vegvesen er satt til å løse. Vår oppgave er med andre ord ikke å spørre om for eksempel et klarere skille mellom produksjonsoppgaver og myndighetsoppgaver fremmer effektivitet eller ikke, men å spørre hvordan delingen er innført og hvilke effekter dette har på organisasjonens funksjonsmåte.

En hensiktsmessig organisasjon – er en organisasjon som fungerer slik styringsdokumentene tar sikte på at den skal fungere.

En annen sak er at de ulike målsettingene kan trekke i hver sin retning, eller til og med være motstridende. Det vil selvsagt ha innvirkning på hvordan organisasjonen fungerer og kan gjøre organisasjonen mindre effektiv også i forhold til de oppgavene Statens vegvesen skal ivareta.

2.2 Analysemodell og begreper

Arbeidsdeling og koordinering står sentralt i styringsdokumentene. Arbeidsdeling og koordinering er uløselig knyttet til hverandre. De fleste organisasjoner med mer enn to medlemmer har en viss arbeidsdeling. Enhver arbeidsdeling krever en viss koordinering.

Arbeidsdeling innebærer også gjerne en avveining av behovet for å delegere mot behovet for å ha sentral styring og kontroll. Man finner knapt noen organisasjon der det er utstrakt delegering av avgjørelsesmyndighet, uten noen form for styring eller kontroll.

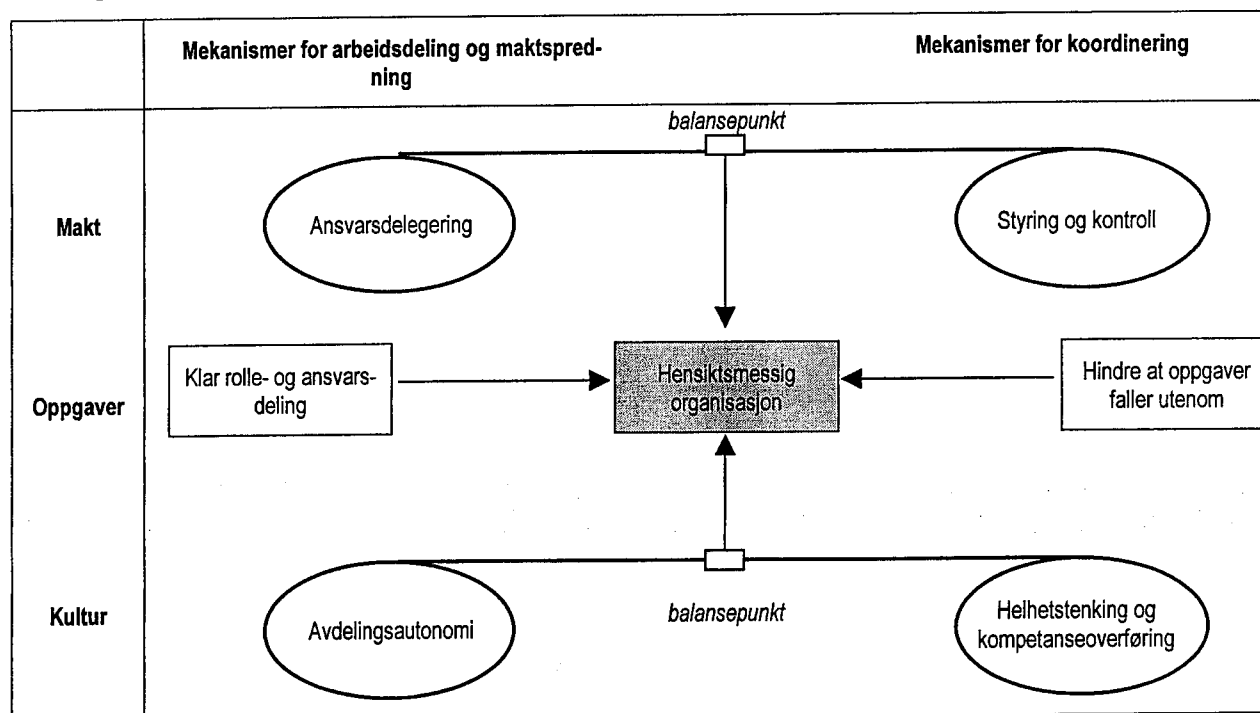
Delegering og styring hører sammen, men det vil være en avveining hvor balansepunktet mellom dem settes. Det er også et valg *hvordan* man utøver styring eller kontroll. En av de vanlige måtene er enten gjennom hierarkisk styring (som i et departement) der underordnete rapporterer i linje opp til sin ledelse og at den øverste ledelsen gjennom dette knytter trådene sammen.

En annen brukt metode er styring gjennom målformulering og kontroll av resultat, mål- og resultatstyring. Hovedpoenget er ikke hvilken metode som benyttes, men hvor tett styringen og kontrollen er. Man kan tenke seg begge metodene utøvd på en slik måte at den reelle ansvarsdelegeringen er minimal, eller utøvd slik at de underliggende enhetene har utstrakt frihet.

Hvordan arbeidsdelingen gjøres og koordineringen utøves, vil kunne påvirke kulturen i organisasjonen. Med kultur mener vi her innstilling til hvilken hensikt organisasjonen har - hvilke mål som skal nås – forholdet til andre avdelinger og forholdet til omgivelsene.

Organisasjoner arbeider for å opprettholde seg selv. Det kan også deler av organisasjoner gjøre. Hvordan arbeidsdelingen og er og koordineringen ivaretas, vil kunne påvirke i hvilken grad avdelingene først og fremst har avdelingens eller organisasjonens interesser for øye. For eksempel vil en sterk avdelingskultur fremme produksjonen i avdelingen (så fremt denne kulturen er positiv), men kan samtidig være vanskelig å få til å trekke i fellesskap med andre avdelinger i de tilfellene det trengs. Understreking av en felles etatskultur, visjon eller bedriftsånd kan være teknikker for å dra sammen en organisasjon med sterke avdelingskulturer.

Figur 2.1: En hensiktsmessig organisasjon – vurdering av flere dimensjoner



Figur 2.1 illustrerer de tre dimensjonene ved en organisasjon vi har valgt å ta utgangspunkt i og som også kan finnes igjen i målsettingene for hvordan Statens vegvesen er forutsatt å fungere som organisasjon:

1. Klar rolle- og ansvarsdeling i forhold til å hindre at noen oppgaver faller utenom ansvarslinjene.
2. En avveining mellom delegering av avgjørelsesmyndighet (makt) og styring og kontroll.
3. En avveining mellom selvstendige (autonome) avdelinger og å fremme helhetstenking og kompetanseoverføring.

Figuren skal også illustrere at *ansvarsdelegering og styring og kontroll* balanserer mot hverandre. Ikke slik at det er en motsetning, men at mye vektlegging av det ene hensynet kan gå på bekostning av det andre – men ikke nødvendigvis. Med mekanismer for styring og kontroll som er i samsvar med den ansvarsdelegeringen man ønsker, vil balansen kunne bli god for organisasjonen. Hvis man ikke finner fram til dette balansepunktet, kan man oppleve at organisasjonen mister helhetsstyringen eller eventuelt blir mer topptungt enn man i utgangspunktet hadde ønsket. Vår oppgave blir å beskrive hvilket punkt Vegvesenet har valgt, og om mekanismene for delegering og styring er godt avstemt til hverandre.

Avdelingsautonomi og helhetstenking balanserer på samme måte som maktdimensjonen. Fordeling av oppgaver er imidlertid i en litt annen situasjon. Her er det mer snakk om å finne den arbeidsdelingen og plasseringen av arbeidsoppgaver som gjør at man høster fordelene av at beslektede oppgaver plasseres sammen, uten at noen enkeltoppgaver forsvinner. I vårt tilfelle vil det siste dreie seg om oppgaver alle skal ha et ansvar for, for eksempel å styrke miljøarbeidet. Det kan også være oppgaver som er lagt til en avdeling, men som andre avdelinger kan mene de bør ha egen kompetanse på, for eksempel personalpolitikk, IT og jus.

2.3 Nærmere om de enkelte dimensjoner i analysen

Målsettingene med organisasjonsmodellen kan altså struktureres i tre aspekter som beskrives nærmere i det følgende:

- Arbeidsdeling og koordinering
- Delegasjon og styring
- Samhandling og kulturdanning.

1. Arbeidsdeling og koordinering

Dette går på hvorvidt fordelingen av arbeidsoppgavene mellom ulike avdelinger og seksjoner har funnet en hensiktsmessig form. Oppgavene kan fordeles på en slik måte at det bidrar til selvstendige enheter eller de kan fordeles slik at de ulike organisatoriske enhetene blir mer avhengige av hverandre - man kan legge vekt på å få ut fordelene ved spesialisering eller fordelene ved å ha flere generalister.

Dette vil berøre den horisontale samhandlingen - det vil si samhandling mellom enheter på samme nivå. Enhver arbeidsdeling krever koordinering enten ved at

arbeidsprosesser som må ses i sammenheng er organisatorisk knyttet sammen eller ved at styringssystemet - ofte ledelsen - ivaretar koordineringsansvaret på tvers av organisatoriske inndelinger (avdelinger, seksjoner).

2. Delegasjon og styring

Dette går på hvorvidt oppgavene er delegert nedover i organisasjonen på en hensiktsmessig måte. Det vil si om det faktiske ansvaret er lagt til det nivået hvor det formelt hører hjemme - om ansvar og myndighet er samsvarende. Men det kan også dreie seg om ansvaret, formelt eller reelt, er lagt til det nivået der det passer best med tanke på gjennomføringen. Dette siste vil det naturlig være ulike oppfatninger om.

Det andre aspektet ved denne dimensjonen er utøving av styringsansvaret. Selv om man velger styring etter prinsippene for mål- og resultatstyring eller etter de hierarkiske / byråkratiske styringsprinsippene, kan styringssystemet være mer eller mindre tett og slik oppmuntre til individuell kreativitet eller legge mer vekt på styring, kontroll og enhetlighet. Styringssystemet kan også legge opp til ulik grad av delegering nedover i organisasjonen.

Dette vil berøre den vertikale samhandlingen - det vil si mellom enheter på ulikt nivå. Det kan dreie seg om forholdet mellom faggruppene i uteorganisasjonen og ledelsen i produksjonsdistriktet eller trafikkstasjonen, mellom uteorganisasjonen og avdelingsledelsen på vegkontoret, mellom avdelingene og vegkontorets ledelse (veg sjefen og hans lederteam) og forholdet mellom vegkontoret og Vegdirektoratet.

3. Samhandling og kulturdanning

Den vertikale ansvarsfordelingen og den horisontale arbeidsdelingen vil produsere et samhandlingsmønster mellom avdelingene og mellom ulike nivå innen samme avdeling:

- i) mellom avdelingene inne på vegkontoret
- ii) mellom produksjonssida og myndighetssida ute, og
- iii) mellom ledelse og underordnet i uteorganisasjonen

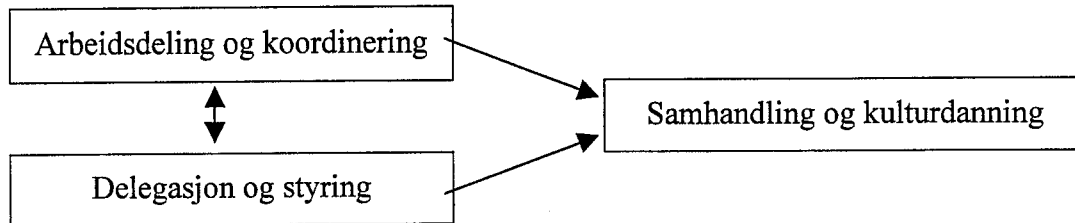
Det formelle samhandlingsmønsteret går på regler og prosedyrer for samhandling mellom enheter i organisasjonen, for eksempel at saker må følge den hierarkiske linjen. Et annet viktig aspekt ved denne dimensjonen er de formelle avtalene som skal være etablert mellom produksjons- og myndighetssida.

Det uformelle samhandlingsmønsteret kan dels underbygge det formelle og dels gå på tvers. Enkelt personer kan velge å løse konkrete oppgaver gjennom uformelle kanaler eventuelt på tvers av - eller på siden av - den formelle ansvarslinja. Det vil også fange opp andre måter å løse oppgavene på enn det som formelt er lagt til grunn, for eksempel ved fortsatt uformelle avtaler mellom produksjon og myndighet på siden av de formelle funksjonsavtalene. Det ideelle er et samhandlingsmønster som underbygger den arbeidsdelingen og det styringssystemet man har valgt.

Med *kulturdanning* ønsker vi å fange folks opplevelse av egen arbeidsplass - hva de mener om arbeidsmiljøet og om de føler stolthet overfor arbeidsplassen sin. Vi ønsker å si noe om folks identifikasjon - hvor i organisasjonen de opplever at de

hører hjemme og føler lojalitet. Vi ønsker og å finne fram til hvorvidt folk opplever organisasjonens målsettinger som f eks vekt på effektivitet og konkurranse-dyktighet, forskjellige etter som hvor de selv er plassert i organisasjonen.

Vi vil tro at kulturdanning og det reelle samhandlingsmønster er et resultat av de øvrige dimensjonene ved organisasjonen og vil i ulik grad underbygge enhetlighet, samhörighet og felles målsettinger. Men kulturdanning og samhandling formes selvsagt også av andre aspekter, for eksempel individenes utdanning og øvrig bakgrunn. Oppsummert har vi dermed denne teoretiske modellen for sammenhengen mellom de organisatoriske virkemidlene:



Hvordan disse "boksene" fungerer hver for seg og i samspill med hverandre vil være bestemmende for hvorvidt Statens vegvesen har valgt en hensiktsmessig organisasjon..

Oppsummert er vår problemstilling:

Understøtter arbeidsdelingen, delegering og styringssystemet, det formelle og uformelle samhandlingsmønsteret og kulturdanningen en organisering av Statens vegvesen som sikrer:

- Et klarere skille mellom produksjons- og myndighetsoppgavene som skal gi klar rolledeling, hindre at andre hensyn enn effektiv produksjon blir tillagt vekt og hindre uheldig konkurransevridding
- Effektiv produksjon ved en sentral styring av ressursbruken der effektivitet og dokumentasjon av konkurransedyktighet skal være et sentralt krav til produksjonsvirksomheten og være bestemmende for dimensjoneringen av produksjonsapparatet over tid.
- En mer profesjonell byggherre, styrking av miljøarbeidet og overordnet planlegging, samt innsatsen for trafikksikkerhet og trafikkavvikling. Sikre gjennomgående kompetanse ved at byggherren trekker på kompetanse fra produksjonssiden bl a gjennom rotasjon. En fortsatt samlet forankring av oppgavene på vegkontornivå.
- En enkel organisasjonsmodell. Faglig oppdeling inne og geografisk oppdeling ute. Delegert ansvar og kort kommandolinje samt fremming av helhetstenking og motvirkning av suboptimalisering.

Et viktig spørsmål vil her videre være hvordan eventuelle konflikter mellom disse hensyn håndteres. I kapittel 9 kommer vi tilbake til foreslåtte tiltak innenfor denne strukturen.

3 Metode, gjennomføring

3.1 Opplegg og gjennomføring

Forut for dette prosjektet ble det gjennomført et forprosjekt som hadde til formål å avklare problemstillinger som det var mest aktuelt å gå nærmere inn på. Forprosjektet ble gjennomført ved dokumentanalyse og intervju av noen sentrale personer. Selve hovedprosjektet startet sent høsten 1997 og er gjennomført i to faser.

I *første fase* besøkte vi vegkontorene i Akershus og Nord-Trøndelag. Denne fasen er dokumentert i Arbeidsdokument TR/0782/1998. Vi intervjuet alle avdelingslederne samt vegsjefen, enkelte seksjonsledere i Utbyggingsavdelingen og Trafikkavdelingen, leder for et produksjonsområde, leder og faggruppeleder på et trafikkdistrikt samt representanter for de forhandlingsberettigete fagforeningene: NAF, ELF, NITO/NIF og NVF i Nord-Trøndelag og NAF, ELF og NITO/NIF i Akershus. Totalt gjennomførte vi anslagsvis 25 intervjuer.

Våre informanter fra Akershus og Nord-Trøndelag har med noen få unntak, en meget lang fartstid i Statens vegvesen. Enkelte har i perioder arbeidet utenfor etaten, men det er unntaksvis og nesten utelukkende for kortere perioder. Bare fire kvinner er intervjuet og flertallet av intervjuobjektene er sivilingeniører eller ingeniører. Dette innebærer at våre informanter er en relativt ensartet gruppe. Med unntak av representantene for fagforeningene, innehar de også leder- eller mellomlederstillinger på vegkontorene eller i uteorganisasjonen. Dette er en svakhet ved det utvalget vi har gjort, som det ble kompensert for i neste fase av undersøkelsen. Så lenge vi hadde begrenset tid til rådighet, valgte vi likevel å gjøre det slik i denne fasen for å fange organisasjonen i bredden.

Nord-Trøndelag og Akershus er valgt fordi de er svært ulike. Akershus ligger i et sentralt strøk av landet, mens Nord-Trøndelag tilhører region nord. Akershus har store investeringsbudsjetter som har økt over de siste årene, mens Nord-Trøndelag har et lite og fallende investeringsbudsjett. Akershus har lang erfaring med bruk av private entreprenører, mens Nord-Trøndelag har overkapasitet i sin produksjonsavdeling og setter derfor det de kan av oppdrag dit. Fylkene representerer ytterpunkter blant vegkontorene med hensyn på andelen av anleggsproduksjonen som settes ut til private (entrepriseandelen, se avsnitt 4.1).

Fase 1 gav oss forståelse og innsikt og dannet et nødvendig grunnlag for nærmere konkretisering av problemstillinger i *fase 2*. Fase 2 ble gjennomført ved tre regionale seminarer med deltakere fra alle fylker. I alt deltok om lag 100 personer eller i gjennomsnitt 5 fra hvert fylke. Deltakerne var valgt ut slik at det representerte en spredning på avdelinger og stillingsnivå. I denne fasen ble det bevisst lagt opp til en bredere representasjon av de som arbeider i produksjonsleddet og ansatte ute på trafikkdistrikter. Seminarene ble gjennomført i perioden 15. april til 13. mai 1998.

Hvert seminar strakte seg over to dager. Innledningsvis ble det delt ut et spørreskjema hvor deltakerne ble bedt om å markere grad av enighet med et sett av påstander. Deretter ble deltakerne delt i fire grupper etter avdeling (administrasjon / stab, utbygging, trafikk og produksjon). I gruppene ble det delt ut påstander for nærmere diskusjon. I den siste delen av seminaret ble gruppene satt sammen etter stillingsnivå / arbeidssted. De to første gruppene besto av ansatte inne på vegkontoret delt etter nivå. Tredje gruppe besto av ansatte på trafikkstasjonene eller inne på produksjonsområdet. Den fjerde gruppa besto av produksjonsarbeidere /formenn.

Deltakerne hadde lang fartstid i Statens Vegvesen (ca 20 år i gjennomsnitt). Gjennomsnittsalderen var ca 50 år og med en overvekt av menn (82 prosent menn).

Tabell 3.1 Deltakere på et typisk seminar

Stillingsnivå, arbeidssted	Avdeling				I alt
	Adm/stab	Utbygging	Trafikk	Produksjon	
Vegkontor, ledere	2	2	2	1	7
Vegkontor ellers	4	3	2	1	10
Kontor ute	0	1	4	3	8
Arbeider/formann	0	0	0	6	6
I alt	6	6	8	11	31

I tillegg kommer representanter fra fagforeningene.

Gruppene valgte egen ordstyrer og stikkordsreferent. TØI hadde hele tiden en forsker i hver av gruppene. Forskerens rolle var å få med seg alt som ble sagt og ellers være relativt passiv. I blant brøt vi likevel inn med oppfølgende eller avklarende spørsmål.

Diskusjonspåstandene skulle dekke våre tre hovedtema; arbeidsdeling og koordinering, delegasjon og styring, samhandling og kulturdanning. Samtidig fokuserte de på forhold som vi, etter fase 1, mente det var grunn til å gå nærmere inn på. Vi opplevde at påstandene traff godt tematisk i forhold til det deltakerne var opptatt av. Det var til en viss grad overlapping mellom påstandene som ble diskutert avdelingsvis og de som ble diskutert etter stillingsnivå. Tanken bak dette var at når representanter fra ulike avdelinger møttes, ville meningsbrytningen bli noen annerledes og holdningene bli noe moderert / nyansert. Dette fungerte ikke spesielt bra og grad av overlapping ble noe justert i de to siste seminarene. Notatene fra seminarene utgjør et omfattende materiale. Systematisering av funnene ble et ressurskrevende etterarbeid.

Fra oppdragsgiverens side ble prosjektet fulgt av Organisasjonsavdelingen i Vegdirektoratet. Til prosjektet var det oppnevnt en referansegruppe med deltakelse fra etatsledelsen, vegkontorene (vegsjefer og avdelingsledere) og fra fagforeningene (se vedlegg I). Referansegruppen ble innkalt til tre møter dels for å være med å diskutere opplegg og bidra med informasjon, dels for å diskutere foreløpige konklusjoner.

3.2 Metodiske aspekter ved bruk av muntlige kilder

Som nevnt benytter vi oss i hovedsak av muntlige kilder. Det kan knyttes flere kommentarer til dette. For det første har vi ikke foretatt en detaljert dokumentanalyse av f eks retningslinjer, innhold i avtaler mellom myndighet og produksjon ol. Dette medfører vi ikke kan gå *detaljert* til verks i analyse av f eks konkrete detaljerte problemene med avtalene, men i større grad må legge vekt hva aktørene oppfatter som hovedproblem knyttet til f eks avtaleinngåelse. Vi ser dette som tilstrekkelig da Vegetaten selv vil foreta en mer detaljert gjennomgang i egen organisasjon i alle fylker i etterkant av vårt arbeide.

For det andre kan det ligge faremomenter ved bruk av muntlige kilder. Deltakerne kan *svare strategisk* i forhold til sin egne interesser. Hvis de er sterkt kritiske til den nye organisasjonsmodellen, kan de overdrive de negative aspektene. På den annen side vil dette i gruppediskusjoner kunne bli møtt med motargumenter i modererende retning. Motsatt, kan det også forekomme at man overfor eksterne personer ønsker å framstille situasjonen bedre enn den faktisk er ("den reelle diskusjonen tar vi internt"). Vi fikk imidlertid inntrykk av at diskusjonene var friske og åpne og at påstandene traff godt tematisk i forhold til det deltakerne var opptatt av.

Et par "skjevhetstendenser" kan imidlertid nevnes, selv om vi er usikre på tolkningen av dem. For det første kan det synes som om avdelinger som står utenfor "et problem" er mer skeptisk til hvordan ting fungerer enn de som er direkte involvert i det. Dette kan skyldes at de som jobber med "problemet" prøver å få det beste ut av det og vet at det fungerer rimelig bra, mens de som står utenfor mangler denne innsikten. Alternativt kan det skyldes at de involverte prøver å fremstille situasjonen bedre enn den faktisk er. Da diskusjonene var relativt åpne, konkrete og detaljerte, tror vi den første forklaringen er mer aktuell enn den andre.

For det andre synes det å være en svak tendens til at vurderingene er noe mer negative til den nye organisasjonen i spørreskjemaene, enn det som manifesterte seg i seminardiskusjonene. Dette kan tolkes på flere måter. Det kan være at personlig misnøye lettere kan uttrykkes anonymt gjennom spørreskjemaet. Vi tror den rette tolkningen er at de misfornøyde (kanskje også misplasserte) i den nye organisasjonen i for stor grad har preget den lokale korridor- og kantinepraten i etaten i negativ retning. Ved besvarelsen av spørreskjemaet ligger disse holdningene under, dvs respondenten svarer også med de tror er den generelle oppfatningen i sitt bakhodet, under utfyllingen. Når så de konkrete diskusjonene i gruppene startet, og man ble nødt til å konkretisere hva som er bra og mindre bra, blir utsagnene mer nyanserte. Hvis den tolkningen er riktig, har den en viktig implikasjon. Det er at man har alt å vinne på mer aktivt å møte kritikken, f eks ved å gjennomføre lokale evalueringer og diskusjoner om den nye organisasjonen.

3.3 Representativitet og detaljeringsgrad

Det er ønskelig å få et grep om hvor representative resultatene er. Hvor utbredt er de resultatene vi finner og i hvilke fylker gjelder de? Metoden vi har valgt må sies

å utgjøre et kompromiss mellom hensynet til kvalitativ forståelse og innsikt og mulighetene for kvantitativ representativitet. Seminarene hadde et begrenset antall deltakere. Alle fylker var riktignok dekket, men utvalget av personer fra hvert fylke måtte bli noe tilfeldig da fem personer i snitt fra hvert fylke ikke kan dekke alle cellene i tabell 3.1.

Videre tillot heller ikke formen på seminarene en systematisk fylkesvis gjennomgang av påstandene som var til diskusjon. Alt i alt medfører opplegget at det ikke er mulig med en detaljert gjennomgang av hvordan situasjonen er i de enkelte fylker. Dette blir fanget opp av Vegetatens egen oppfølgingsprosess. Det vi derimot er i stand til å gjøre er å redegjøre for situasjonen i typer av fylker, for eksempel i fylker med høy eller lav entreprisedandel. Videre gir spørreundersøkelsen et visst rom for geografisk nedbrytning (se for øvrig avsnitt 4.1).

Vi vil likevel hevde at den samlede kontakt vi har hatt med rundt 150 informanter med en god geografisk, tematisk og nivåmessig spredning i organisasjonen, utgjør et solid grunnlag for å kunne trekke konklusjoner på det aggregeringsnivå som denne rapporten legger opp til. Konklusjonene vi trekker er vår egen oppfatning / tolkning av respondentenes svar, gitt deres plassering i organisasjonen. Som regel kommenterer vi på hovedfunn, eventuelt på utbredelsen av disse. En gang i blant refereres enkeltstående uttalelser, men da som eksempler for å illustrere poengene.

4 Utgangssituasjonen

4.1 Kjennetegn ved fylkene

Store avstander og vanskelig topografi har ført til at samferdelsektoren i årevis har spilt en viktig rolle i det norske samfunn. Etter som landet gradvis har blitt utbygd med infrastruktur og presset på offentlig økonomi har økt, har sektoren opplevd en utflating i ressurstilgangen. Vegsektoren, som er den største av samferdselssektorene, er intet unntak i så måte. Fra 1994 som er siste hele år før omorganiseringen, til 1997 har omfanget av statlige midler gått ned. En økning i bruken av bompenger på nær ½ milliard kr har likevel gitt en nominell vekst i ressurstilgangen.

Tabell 4.1 Regnskap for Statens Vegvesen 1994 og 1997, milliard kr.

Kostnadsart	1994	1997
Administrasjon	1,5	1,6
Drift	3,6	3,9
Statens veganlegg*	5,4	5,6
Totalt	10,9	11,1

*Bompenger er inkludert. Tilskudd til fylkesveganlegg og særskilte kollektivinvesteringer kommer i tillegg og er gått ned fra 0,27 til 0,17 mrd fra 1994 til 1997. Kilde: Statens Vegvesen, Årsberetninger.

Antall årsverk i Statens vegvesen ligger i overkant av 10 000. Over tid har det funnet sted en nedbemanning på produksjonssiden. Vi har ikke helt sammenliknbare tall for 1994, men det var da 1258 årsverk i oppsynet, 5372 årsverk i selve vegarbeidsdriften og 11036 årsverk totalt.

Tabell 4.2 Hele* stillinger i Statens Vegvesen 1997.

Avdeling	Stillinger
Vegdirektoratet	558
Vegkontorene:	
Administrasjon, stab	974
Utbygging	1327
Trafikk	2120
Produksjon	5437
Totalt	10416

* Deltidsstillinger omregnet til hele stillinger.

Det har i perioden vært en vridning i ressurstilgangen mellom fylkene. Østlandsfylkene Vestfold, Buskerud og Akershus har fått en betydelig økning i anleggsmidler (80-170 prosent økning). Det samme har Troms og Finmark (35 og 95 prosent økning). Hordaland har fått en relativt sett mindre økning (ca 10 prosent). Alle andre fylker har fått en nedgang i sine anleggsmidler i denne perioden. Nedgangen er størst i fylkene Sogn og Fjordane, Telemark, Nord- og Sør-Trøndelag, Vest-Agder og Oppland (se tabell 4.3 og figur 4.1).

Tabell 4.3 Regnskap for fylkesvegkontorene. Million kr.

Fylke	1994 Statens anlegg	1997 Statens anlegg	1997 Drift og vedlikehold	Egenregi- andel 1997 prosent*
Østfold	159	149	133	78
Akershus	567	1006	210	31
Oslo	586	566	152	0
Hedmark	79	62	177	74
Oppland	117	81	182	82
Buskerud	231	422	159	48
Vestfold	136	372	113	42
Telemark	260	139	160	78
Aust-Agder	111	84	96	67
Vest-Agder	142	97	98	76
Rogaland	263	222	204	60
Hordaland	590	655	358	66
Sogn og Fjordane	509	258	231	62
Møre og Romsdal	246	195	259	72
Sør-Trøndelag	326	209	210	72
Nord-Trøndelag	185	116	177	93
Nordland	446	385	473	67
Troms	176	230	242	43
Finmark	156	302	188	35
Landet	5402	5630	3893	56

* Andel av anlegg 1997 utført i egenregi.

Fylkenes evne til å håndtere ressursnedgangen i forhold til Stortingets forutsetning om 1994-nivå avhenger av hvor stor andel av anleggene som ble utført i egenregi. Fylker med høy andel private entrepriser kan ved å justere denne andelen, sikre

arbeid til sin produksjonsavdeling i nedgangstider. Fylker med en høy andel egenregi, vil fort kunne få et overtallighetsproblem i nedgangstider hvis man ikke lykkes med å finne arbeid i andre fylker. Tilgangen på vekstfylker som har bruk for ekstra arbeidskraft er ikke stor i dagens situasjon. Hedmark er et eksempel på nedgangsfylke som har utnyttet situasjonen med en høy andel arbeid i andre (nærliggende) fylker. Oppgangstider vil på tilsvarende vis kunne bli håndtert med å øke entreprisenandelen. I driftsproduksjon er andelen egenregi gjennomgående høyere og varierer mindre mellom fylkene. Et viktig poeng er at selv om anlegg eller drift skjer i såkalt egenregi, er det også i denne virksomheten et betydelig innslag av innleide ressurser. Av Produksjons samlede omsetning, utgjorde egne ressurser (lønn og egne maskiner) 45 %, innleide ressurser 28 % og vareinnsats mv 24 %.

Figur 4.1 viser fylkenes andel egenregi på anlegg 1997 sammen med den relative endringen i anleggsmidler siste tre år. Skalaen i figuren kan "lyve litt" i den forstand at 100 % reduksjon betyr at anleggsbudsjettet forsvinner i sin helhet, mens 100 % økning betyr en dobling av investeringsomfanget. De fem fylkene med sterkest vekst har også den klart laveste egenregiandelen og danner en egen gruppe i figuren.¹ For de øvrige fylkene har vi innført et skille ved egenregiandel på anlegg over og under 70 prosent. Vi har mao tre grupper av fylker rangert etter egenregiandel på anlegg. Fylkene med høyest egenregiandel har også opplevd de største budsjettkuttene i perioden. I statlig sektor har man begrensede virkemidler på kort sikt til å håndtere de problemer som følger av budsjettkutt.

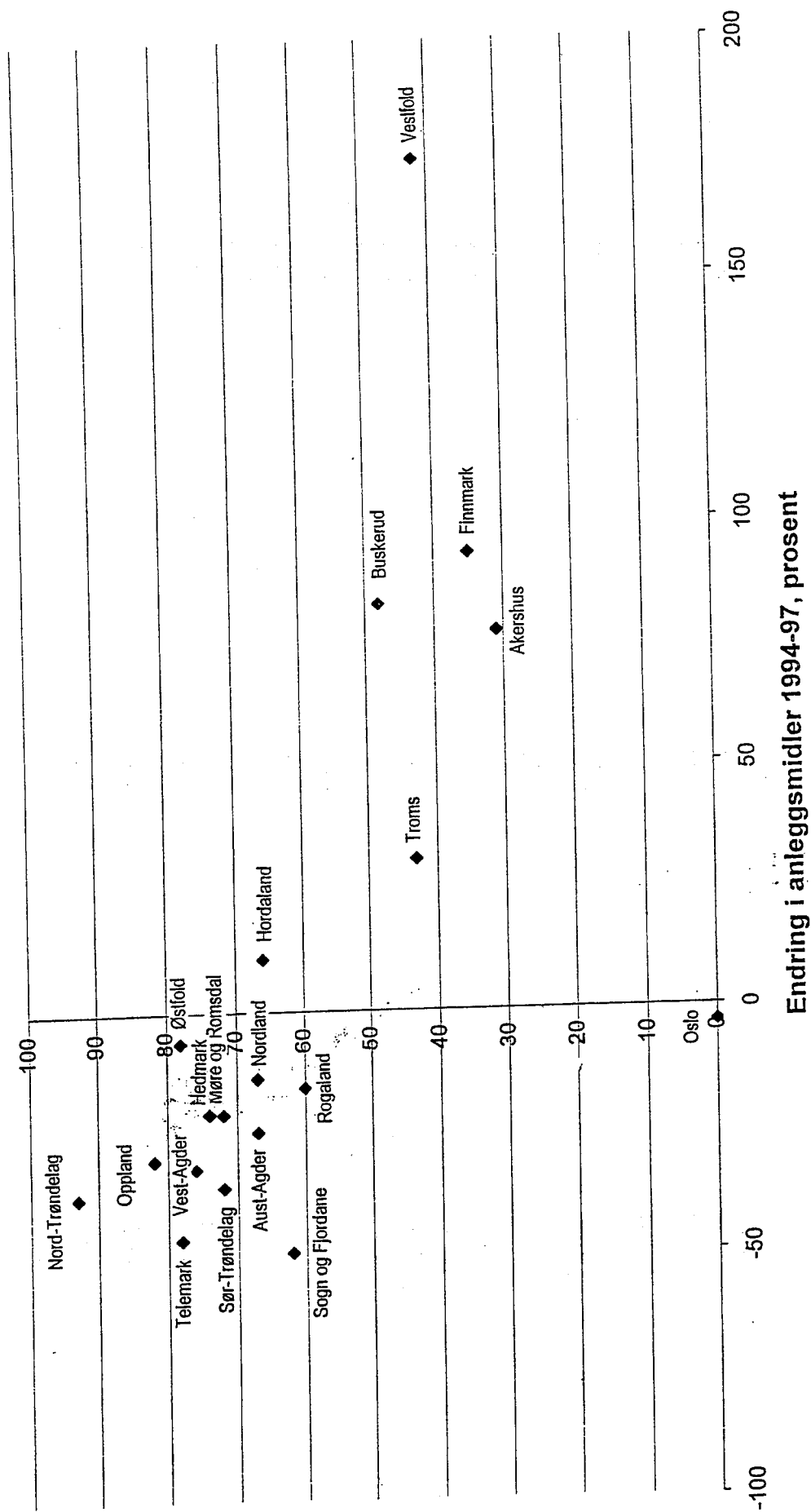
I utgangspunktet vil vi tro at fylkenes mulighet til å gjennomføre et reelt skille mellom produksjon og myndighet vil avhenge av graden av overtallighet. Dersom man ikke har et reelt valg mellom egenregi og entreprise, vil både forhandlingene rundt avtaler og priser lett kunne bli oppfattet som fiktive. Dette vil igjen kunne påvirke holdningene til å innføre skillet og også graden av ryddig gjennomføring av det. Dette kan også smitte over på forholdet mellom Trafikk og Produksjon. Tabell 4.4, som viser de utsagn som skilte mest mellom de ulike kategorier av fylker, synes å illustrere disse poengene.

Tabell 4.4 Andel som er enig i ulike utsagn etter fylkets egenregiandel (%)

Utsagn	0- 50	60-68	72-93
I praksis er forholdet mellom Produksjonsområdet og Trafikkstasjonen som før det ble skilt mellom myndighet og produksjon. Produksjon gjør det de er vant til å gjøre på driftssiden.	29	40	55
I valget mellom bruk av private entreprenører og Produksjonsavdelingen teller full kapasitetsutnytting mer enn konkurransedyktighet	60	75	73
Det var mye enklere å drive egenproduksjon og være byggherre før, da vi slapp så detaljerte avtaler som dem vi nå har mellom Utbygging og Produksjon	78	75	93

¹ Vi ser bort i fra Oslo, som ikke har egen Produksjonsavdeling.

Figur 4.1 Endring i anleggsmidler 1994-97 og andel egenregiproduksjon i fylkene 1997



Også andre egenskaper ved fylkene kan spille en viss rolle for organisering av Vegkontorene. Geografiske ulikheter som klima, interne avstander, avstanden fra Vegdirektoratet og regionalt entreprenørmarked kan nevnes i denne sammenheng. Vær- og føreforhold vil ha innvirkning på vegkontorets mulighet til å disponere midler mellom drift og vedlikehold, men vi kan ikke se at dette virker inn på måten organisasjonen fungerer. Derimot vil interne avstander i fylket kunne ha betydning for den romlige oppdelingen av organisasjonen. I fylker med store avstander vil lokal identitet bety mer enn i små homogene fylker. Videre vil en fjernhet i forhold til det lokale vegkontor lettere kunne oppstå. Noen av våre informanter er også inne på at små og store fylker har ulike tradisjoner når det gjelder å bli "sendt ut" på anlegg og at dette i sin tur kan ha innvirkning på arbeidsstokkens vilje til mobilitet.

Tilsvarende vil nærhet til Vegdirektoratet kunne være av en viss betydning. Bedre kontakt og utveksling av personell kan skape større forståelse for omorganiseringen. Seminaret i Oslo synes generelt å være preget av mer positive holdninger enn seminarene i sør og nord. Dette kan også skyldes en generelt bedre investerings-situasjon.

4.2 Omorganiseringen og generelle kommentarer om utgangssituasjonen

Analysen skulle ikke gå inn i omorganiseringsprosessen og vi har da heller ikke fokusert på dette temaet i seminarene. Likevel var det viktig for oss å få en viss forståelse av hvordan prosessen var gjennomført da dette også kunne påvirke holdningene til den nye organisasjonen. Vi stilte derfor noen spørsmål rundt omorganiseringen i fase 1. Det ble også knyttet noen kommentarer til omorganiseringen og oppfølgingen av denne i seminarene, uten at vi tok opp dette direkte.

De ansatte både i Nord-Trøndelag og Akershus gir inntrykk av at det var knyttet en viss spenning til omorganiseringen i 1995. For ansatte inne på vegkontoret hang spenningen først og fremst sammen med at alle stillinger på leder- og mellomledernivå ble fjernet og at den enkelte måtte søke egen eller andre stillinger på nytt. Den nye avdelingsinndelingen innebar også at antall lederstillinger ble redusert fra åtte til fem, inkludert vegsjefen. Akkurat denne problemstillingen var i første rekke aktuell for leder- og mellomledernivået, både på vegkontoret og i uteorganisasjonen og engasjerte fagforeningene sterkt, men berørte i mindre grad de som var ansatt ute i produksjonen.

De som arbeidet ute på vegen – enten på anlegg eller på driftssida – følte nok heller en uro rundt selve intensjonen ved omorganiseringen. Flere mener at folk ikke forsto hva man ville oppnå og slett ikke hva som var galt med den modellen man hadde. Det er også disse arbeidstakerne som kanskje merker skillet mellom produksjon og myndighet klart ved at enkelte har fått andre typer arbeidsoppgaver og ikke lenger får anledning til å ta det de mener er et helhetsansvar for vegen (både myndighetsansvar og ansvar for det konkrete arbeidet). Som følge av skillet mellom produksjon og myndighet, har de som arbeider ute fått en større endring i måten å løse oppgavene sine på. Videre næret særlig eldre arbeidstakere uten for-

mell utdanning en viss uro for privatisering og eventuelle konsekvenser av at produksjonsavdelingene ikke ville være konkurransedyktig.

Mens de fleste informantene inne på vegkontoret gir uttrykk for at "ting har gått seg til", har vi inntrykk av at det kanskje er en lengre veg å gå for dem som faktisk er på vegen. Dette gir oss grunn til å tro at vi her berører to ulike aspekter ved endringsprosessen; ny innplassering av stillinger og endring av arbeidets art, uavhengig av endring i stillingen.

Ny innplassering skaper mest oppmerksomhet i utgangspunktet, men går seg lettere til hvis ikke den enkelte personen føler seg dårlig behandlet. Dette er eventuelt et problem for enkeltpersoner og ikke et strukturelt problem knyttet til organisasjonsmodellen. Mange av de som ble direkte berørt av stillingsendringene, satt relativt sentralt i organisasjonen – enten i lederstillinger eller med forhandlingsansvar for sine fagforeninger. De hadde dermed et godt informasjonstilfang slik at omorganiseringen og valg av ny modell ikke vakte særlig uro hos dem. De som sitter inne på vegkontoret har også i stor grad tatt med seg sine gamle arbeidsoppgaver til sin nye organisatoriske enhet.

Endring i arbeidets art er vanskeligere å overskue, men kan skape større langsiktige og strukturelle problemer. Dette er problemer som henger sammen med organisasjonsmodellen eller som oppstår som følge av det enkelte vegkontorets gjennomføring av og tilpasning til organisasjonsmodellen. Ansatte ute kan ha følt en større uro for omorganiseringen og for etatens framtidige egenproduksjon. Det er også sannsynlig at de som satt ute fikk mindre informasjon om omorganiseringens hensikt og om modellen enn de som satt inne. Dette leder oss til å tro at omorganiseringen reelt sett har vært vanskeligere ute og nede i organisasjonen enn inne på vegkontoret og i ledersjiktet.

Dette faller sammen med vårt inntrykk av at forberedelsen og informasjonen før omorganiseringen synes å ha vært god, særlig inne på vegkontoret. Oppfølgingen fra Vegdirektoratets side i gjennomføringen har imidlertid vært for svak. Det etterlyses mer støtte med hensyn til rolleforståelsen i Trafikkavdelingen, hvordan fordelene av å være en etat kan utnyttes og hvordan konkurransedyktighet skal vurderes. Tilpasningen har tatt alt for lang tid og overgangsproblemer eksisterer fortsatt etter nærmere tre år med ny organisasjon. Som følge av dette må det i analysen skilles mellom overgangsproblemer og permanente problemer som følger av selve organisasjonsmodellen.

Det er vårt klare inntrykk gjennom å ha snakket med rundt 150 informanter at Statens vegvesen har lojale og ansvarsbevisste medarbeidere som er opptatt av høy kvalitet i arbeidet med bygging og vedlikehold av veger. Dette er en ressurs som etaten bør utnytte. Selv om det iblant kommer kritiske merknader er dette uttrykk for et engasjement i utviklingen av egen etat. Hele 85 prosent av deltakerne på seminarene sier seg enig i en påstand om at de er stolte av det som Statens vegvesen og de selv som ansatt skaper.

De avdelingene som får styringen av pengene i den nye organisasjonsmodellen (myndighetsavdelingene Trafikk og Utbygging) synes å være mest fornøyd med modellen. Det er vegsjefens ansvar at disse avdelingene i sin myndighetsutøvelse også ivaretar hensynet til Produksjon- og Administrasjonsavdelingene, samtidig som intensjonene ved omorganiseringen oppnås.

5 Arbeidsdeling i og mellom myndighetsavdelingene

5.1 Forholdene på Utbyggingsavdelingen

Den nye organisasjonsmodellen innebar at den gamle Planavdelingen ble delt mellom den nye Trafikkavdelingen og Utbyggingsavdelingen. De nåværende Utbyggingsavdelinger er bygget opp med sikte på fysisk planlegging og for å ivareta byggherreansvar for nye vegprosjekter. Avdelingens oppgaver innenfor planlegging er særlig knyttet til gjennomføring av planlegging og konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven for egne utbyggingstiltak. Fastlegging av behov for nye tiltak og behandling av innsendte planer fra kommuner og fylker er Trafikkavdelingens ansvar. Dette har i flere fylker skapt en gråsoner mellom de to avdelingene, noe vi kommer tilbake til. Utbyggingsavdelingene er dominert av ingeniørprofesjonen. I tillegg finner vi bl a jordskiftere (innenfor grunn/eiendom og planlegging) og landskapsarkitekter.

Ettersom de nye Utbyggingsavdelingene er dominert av personer fra de tidligere Planavdelingene med ingeniørbakgrunn, finner vi relativt få ytringer som peker på større interne problemer. Typisk for denne avdelingen er at seksjonene har mer med hverandre å gjøre enn seksjoner på andre avdelinger. Det er allikevel en viktig kontaktflate mot Trafikkavdelingen i forhold til overordnet planlegging og en rekke trafiksikkerhetstiltak.

Omfanget og innrettingen av aktiviteten har gitt opphav til relativt store variasjoner mellom fylkene når det gjelder den interne organiseringen på Utbyggingsavdelingene. En vanlig modell er at avdelingen har en, eventuelt flere, plan- og utredningsseksjon(er). Den ivaretar planleggings- og myndighetsoppgaver ved gjennomføring av kommunedel- og reguleringsplaner for riks- og fylkesveganlegg. Når reguleringsplan er godkjent, blir det ofte etablert en prosjektorganisasjon med sikte på å utarbeide byggeplan og annet grunnlag. For store anlegg etableres gjerne et eget prosjektkontor ved anleggsstedet med sikte på å ivareta alle byggherrefunksjonene og løpende samarbeid med Produksjon og/eller entreprenører på anlegget.

Enkelte fylker har delte planseksjoner etter tema (Veg, gang- og sykkelveg, kollektivtiltak) eller etter myndighetsområde (riksveg eller fylkesveg). I planleggingsfasen fram til ferdig reguleringsplan vil de andre seksjonene (Bru, Byggherre, Eiendom mv) tjene som kompetanseenheter for planseksjonen. Enkelte fylker har forsøkt å gå lenger i å utvikle prosjektorganisasjon fra den tidlige planfasen. Avhengig av prosjektets art er det trukket inn spesialkompetanse, f eks byggherrekompetanse, i nøkkelfunksjoner under planleggingen. Samtidig finner vi eksempler, fra mindre vegkontor, hvor arbeidet med planlegging etter plan- og bygningsloven og de videre aktivitetene på avdelingen mer går som stafettpinne mel-

lom seksjonene. Generelt finner vi i diskusjonen om forholdene på avdelingen at det er stor interesse for å få drøftet alternative måter å organisere aktiviteten på. Særlig er det stor interesse for å utveksle erfaringer med prosjektorganisasjoner med mer gjennomgående ansvar fra planlegging til gjennomføring som byggherre.

Et viktig trekk ved avdelingene er omfanget av særskilte prosjektkontorer og kjøp av konsulentbistand. I enkelte fylker finnes store og godt etablerte prosjektkontorer som fungerer nærmest som en utbyggingsavdeling i miniatyr. Disse kan omfatte mer en tredjeparten av de ansatte på avdelingen. I mange tilfeller finnes mye av byggherrekompetansen på avdelingen nettopp på disse prosjektkontorene. Omfanget av kjøp av konsulenttjenester til planleggingsfunksjoner varierer likeledes. Mens enkelte utbyggingsavdelinger må søke planleggingsoppgaver i nabofylket, finnes andre som kjøper mye planleggingskapasitet på konsulentmarkedet. Det er altså en viss konkurransesituasjon mot kjøp av tjenester fra myndighetsavdelinger i andre fylker, noe som kan bli en viktig problemstilling i tiden fremover.

5.2 Trafikkavdelingen – Grei avgrensning til andre avdelinger, men hittil liten gevinst av integrering

Omfattende omorganisering

Trafikkavdelingen har gjennomgått en omfattende omorganisering. En viktig målsetting ved omorganiseringen var å bedre innsatsen for trafikksikkerhet og trafikkavvikling. I den nye organisasjonen legger man stor vekt på sammenhengen mellom disse saksområdene og at man ved å se dem i sammenheng, kan hente ut fordeler for både trafikkavvikling og trafikksikkerhet. Begge saksområdene ble derfor lagt til Trafikkavdelingen. I tillegg er de tradisjonelle biltilsynsoppgavene også lagt til Trafikkavdelingen. Slik ønsker man seg særlig at de trafikantrettede tiltakene skal ses i sammenheng med vegtiltak. Slik vil man fremme en mer helhetlig tilnærming til trafikkavvikling og trafikksikkerhet og håper at de forskjellige saksområdene kan dra nytte av hverandre.

Fra å ha vært direkte underlagt Vegdirektoratet, er det som tidligere var Biltilsynet, nå fullt ut integrert i vegkontorene. I det daglige merkes denne endringen best på Trafikkstasjonene, der de "gamle vegfolka" og de "gamle biltilsynsfolka" skal arbeide side om side og etter intensjonen samarbeide tett med hverandre.

Stor faglig spennvidde

Det er stor faglig spennvidde innen Trafikkavdelingen, og de ansatte ser selv at det er lett å være opphenget i gamle roller. Samarbeidet mellom seksjonene kommer ikke i gang av seg selv, men må stimuleres. Det rettes kritikk mot Vegdirektoratet som, etter manges oppfatning, har latt vegkontorene i for stor grad avgjøre hvordan Trafikkavdelingen skulle organiseres, slik at det er blitt forskjellige løsninger i forskjellige fylker.

Den faglige spennvidden gir større mulighet for helhetstenkning enn før. På grunn av den store faglige spennvidden må Trafikksjefen konsentrere seg om ledelse og delegere faglige saker til seksjonslederne. Dette er en utfordring både for Trafikksjefen og for seksjonene. Det synes ikke å være noe stort problem med at seksjonene på Trafikkavdelingen på vegkontorene prøver å styre trafikkstasjonene, det

vil si at linja overholdes med hensyn til budsjett og årsplan. Kontakten mellom seksjoner og distrikter går hovedsakelig på faglige spørsmål og prioriteringer.

Grei avgrensning til andre avdelinger

Folk på Trafikkavdelingen ser flere fordeler enn ulemper ved den nye organisasjonen. Dette gjelder både skillet mellom bestiller og produksjon, som er nærmere beskrevet i kapittel 6, og delingen av plankompetansen mellom Utbygging og Trafikk, som er nærmere beskrevet i kapittel 5.3. Heller ikke splittingen av fagmiljøet i den gamle Drifts- og vedlikeholdsavdelingen ble nevnt som noe problem. Riktignok ble det ikke stilt spørsmål direkte om dette, hverken i intervjuene eller seminarene. Imidlertid var samtalene og diskusjonene så åpne, at det er rimelig å anta at dette temaet hadde kommet opp, dersom det hadde vært et viktig problem.

Integrering med liten gevinst hittil

Den nye Trafikkavdelingen gir en samling av vegholderansvaret og trafikant- og kjøretøykompetansen. I praksis betyr dette at myndighetssida fra drift og vedlikehold, det "gamle Biltilsynet" og trafikksikkerhetskompetansen er plassert i samme avdeling. Dette skulle gi muligheter for et mer helhetlig trafikkmiljø der veg, trafikant og kjøretøy ses i sammenheng. Særlig arbeidet med trafikksikkerhet skal etter intensjonen ha fordel av tettere samarbeid mellom de trafikantrettede tiltak og vegtiltakene.

Inne på vegkontorene ser dette ut til å fungere bra. Situasjonen ser noe annerledes ut på vegstasjonene. For de fleste vegstasjonenes vedkommende innebærer integreringen at "vegfolka" har flyttet inn hos Biltilsynet - i mer enn en forstand. For det første er det gamle Biltilsynet langt flere enn dem som kom fra drift og vedlikehold. For det andre har vegfolka gjerne flyttet til det gamle Biltilsynets lokaler. Denne flyttingen - som førte enten til at andre måtte forlate sine kontorplasser eller til at vegfolka ble plassert i annekser eller lignende - ble oppfattet som smertefull av enkelte. For det tredje har vegfolka fått en relativt stor endring i sine arbeidsoppgaver. Fra å være for eksempel oppsynsmenn eller vegmester ute på vegen - med direkte utøvende ansvar for "sin veg" - opplever enkelte at de er flyttet inn og bort fra den mer konkrete kontakten med vegen.

De fleste konkluderer med at integreringen ennå ikke har gitt den gevinsten man tenkte. På den annen side har man ikke tapt noe heller. Mange sier at endringen har ikke vært så ille som man hadde fryktet. Folk ser potensialet for gevinst av samarbeid mellom faggruppene på Trafikkstasjonene. Til dels er samarbeidet kommet i gang. Men nok å gjøre med tradisjonelle oppgaver som kjøretøykontroll og førerkortutstedelse gjør at det blir lite tid til samarbeid om nye oppgaver. For å få hentet ut gevinsten ved sammenslåingen, må det settes av ressurser - tid - til det, hevdes det. Andre legger vekt på at det er svært forskjellige fagområder det er snakk om, der det gamle Biltilsynet i motsetning til vegsida, er regelbundet, og at det derfor er vanskelig å benytte seg av hverandres kompetanse. Atter andre mener hovedårsaken ligger i at man ikke har vært klare nok fra ledelsens side på hva man faktisk ville ha ut av integreringen.

Svært mange mener at det er en kulturforskjell mellom det gamle Biltilsynet og de som kommer fra vegsida, og at dette hindrer et tettere samarbeid. Men spørsmålet er om arbeidsdelingen og styringssystemene påvirker samhandlingsmønsteret og

kulturdanningen mer enn omvendt. Faktorer som faginnndeling, endring av arbeidsoppgaver eller muligheter til å søke et større faglig fellesskap kan være mer avgjørende enn følelsen av kulturelle forskjeller.

5.3 Forholdet mellom Trafikk- og Utbyggingsavdelingen

Bru-ansvaret er en gråson

Styringsdokumentene for organiseringen av Trafikkavdelingen påpeker at avdelingen bør benytte seg av Utbyggingsavdelingens ekspertise som konsulent og byggeleder på større eller kompliserte oppgaver selv om trafikkavdelingen formelt står som byggherre. De områdene som det konkret er pekt på er bruvedlikehold, dekkelegging, forsterkninger og andre endringer i vegkonstruksjonen. Når det gjelder bruvedlikeholdet, er det forutsatt at Utbyggingsavdelingen skal være konsulent og byggeleder og at etatens samlede ekspertise skal ligge på denne avdelingen. For de andre områdene som er nevnt, er det akseptert ulike løsninger i fylkene under forutsetning av at det ikke bygges opp parallell kompetanse på de to avdelingene.

Trafikkavdelingen har forvaltningsansvaret for bruene som en del av vegnettet, og har ansvaret for bruregistret. Utbyggingsavdelingen skal ha den samlede bruexperten, utføre det praktiske arbeidet med bruregistret og yte tjenester til Trafikkavdelingen ved inspeksjon av bruene. "Bru-folka sitter på Utbygging, men pengene sitter på Trafikk", som det ble sagt av en av våre informanter. Enkelte mener at dette skaper dobbeltarbeid. Igjen kan det synes som at hovedproblemet er at avdelingene ikke er vant til å utføre oppdrag på bestilling og betaling fra hverandre. Enkelte i produksjon mener at delingen gir flere å forholde seg til enn det de ser som nødvendig. I prinsippet er det Utbyggingsavdelingen som er Produksjonsavdelingens oppdragsgiver.

Det viser at det å beskytte et fagfelt fra oppsplitting også kan ha en betydning for at samarbeidet til tider kan bli problematisk. Utbyggingsavdelingen ønsker ikke å bli redusert til utredningskonsulenter for Trafikkavdelingen når det gjelder planleggingsoppgaver i denne gråsonen. På den andre siden mener Trafikkavdelingen at Utbyggingsavdelingen ikke i tilstrekkelig grad prioriterer planlegging av "deres" saker - for eksempel utbedringer og større vedlikeholdstiltak som krever planlegging etter Plan- og bygningsloven. I en trengt arbeidssituasjon prioriterer Utbyggingsavdelingen planlegging av større prosjekter - det vil si de som de selv har byggherreansvar for, mener enkelte i Trafikkavdelingen.

Større uklarheter på planleggingssiden

Utgangspunktet er at ansvaret for transport- og trafikkplanlegging, trafikktegnninger og trafikkprognoser ligger på Trafikkavdelingen. Avdelingen skal ha et hovedansvar for overordnet analyse av vegsystemet med utgangspunkt i dagens vegnett og arealbruk og være vegsjefens viktigste avdeling når det gjelder å foreslå tiltak på vegnettet og å påpeke behovet for nye veger. Ansvaret omfatter også utredninger som fremmes som tematiske kommunedelplaner etter plan- og bygningsloven (PBL). Hovedansvaret for behandling av innkomne arealplaner fra kommuner og

lignende ligger til Trafikkavdelingen. Overordnede planprosesser som NVVP blir ofte organisert som et særskilt arbeid med koordinering i vegsjefens stab.

Når det gjelder området trafikk- og transportplanlegging er det forutsatt at Utbyggingsavdelingens kompetansebehov dekkes fra Trafikkavdelingen. Utbyggingsavdelingens rolle i overordnet planlegging vil ha som utgangspunkt fysisk planlegging for egne prosjekter etter PBL (KU, kommunedelplaner), rutevise planer og konkrete utredninger for utbyggingsprosjekter. Dette vil ligge til grunn for avdelingens videre ansvar for bl a reguleringsplaner, byggeplaner og utøvelse av byggherrerollen fram til ferdigstilt prosjekt.

Både i forstudien ved to vegkontor og på seminarene kom det fram at mange fra Utbyggingsavdelingene mente at skillet på planleggingssiden var uklart. Dette skyldes i liten grad at prinsippene for arbeidsdelingen ikke er fulgt, men knytter seg til uklarheter i konkrete situasjoner. Uklarheter kommer til uttrykk ved dobbelt representasjon og usikkerhet utad i møter med kommuner mv, tidkrevende diskusjoner og notatskrivning. Et flertall av fylkene, primært gjennom ytringer fra Utbygging, mener at skillet er uklart, og at det ikke er lagt opp til entydige løsninger i etaten. Det er en klar tendens til at grenseflaten er større og vanskeligere i fylker med mye planlegging i store og mellomstore byer. Enkelte fylker med lite planlegging i byer har oppfattet dette som et mindre problem og overlatt mye overordnet planlegging til Utbyggingsavdelingen. Eksempler på uklarheter i skillet mellom ansvaret for planlegging er:

- Korridorutredninger
- Vegtraseer som lanseres av kommunene
- Traseutredninger og avveining av traseføringer
- Valg av vegstandard og kryssløsninger
- Tidspunktet for å opprette et utbyggingsprosjekt

Fra Trafikkavdelingens side erkjennes at en står overfor en vanskelig grensegang. Allikevel opplever folk her ikke dette som et stort problem og mener at de fleste problemer kan løses ved prosjektgrupper og samarbeid. Enkelte har pekt på at noe kan skyldes overgangsproblemer for planfolk som nå sitter på Utbygging og som ønsker å drive med overordnet planlegging. Enkelte steder har man også i tiden etter delingen av den gamle Planavdelingen latt de enkelte medarbeiderne fortsette å arbeide med det de var vant til, uavhengig av om de ble plassert i Trafikkavdelingen eller i Utbyggingsavdelingen.

Vi står nok her i en situasjon hvor det er nokså ulike oppfatninger av hvordan skillet faktisk bør være. Det kan synes som det er noe uenighet mellom Utbyggingsavdelingen og Trafikkavdelingen om hvorvidt Trafikkavdelingen har ansvaret for planleggingen *til og med* melding til konsekvensutredning i henhold til Plan- og bygningsloven, eller om Utbyggingsavdelingen skal overta på dette tidspunktet. Ved konkrete korridorutredninger, med store satsing på både veg og bane og hvor disse ses i sammenheng, vil antakelig ansvarsavklaringen mellom Utbyggingsavdelingen og Trafikkavdelingen også bli vanskelig. Vi vil fortsatt ha situa-

sjoner hvor det også er noe uklart hvilke av de to avdelingene som skal ha kontakt med for eksempel de fylkeskommunale og kommunale myndighetene i plansaker. Enkelte fylker har valgt å la dem som tidligere hadde mest med dette å gjøre, fortsette med det.

På seminarene spurte vi deltakerne fra de to avdelingene om det ville være best om hele planmiljøet var samlet. Denne spissformulerte påstanden får lite støtte, også fra Utbyggingsavdelingene. Utgangspunktet er at en må finne en ansvars- og arbeidsdeling som er klarere og mer operasjonell enn i dag. Vi vil ut fra dette konkludere med at delingen av plankompetansen ikke nødvendigvis har vært heldig. En fleksibel tilpasning til det skillet som ble innført, er kanskje likevel en mer uheldig strategi og skaper mer uklarhet enn det å på et tidlig tidspunkt søke å avklare ansvarsdelingen. En oppfølging, særlig rettet mot "by-fylkene" fremstår derfor som helt nødvendig.

5.4 Fellesoppgaver og overordnede spørsmål

I følge "Hovedmodell og rammer for organiseringen" skal Administrasjonsavdelingen ha ansvaret for økonomi (regnskap, regnskapsanalyse, rådgivning), IT, juridiske tjenester, innkjøp, personal, ledelses- og organisasjonsutvikling samt feljestjenester (kantine, arkiv etc).

Administrasjonsavdelingen har tre ulike roller:

- de administrative servicefunksjonene
- kontroll av regel- og avtaleverk (både på personal- og regnskapssiden)
- policyutvikling og styring (på vegne av vegsjefen)

Det er ulike syn på vektlegging av de ulike rollene. Mens øvrige avdelingene legger vekt på god og effektiv service, vil særlig yngre personer med høy utdanning i Administrasjonsavdelingen utvikle styringsoppgavene. Det er særlig på feltene leder-/organisasjonsutvikling, IT, personalpolitikk og økonomi det framheves at Administrasjonsavdelingen med sin kompetanse kan bidra til å utvikle strategier. En klar policy kan lette arbeidet for lederne og fagavdelingene, selv om disse ønsker å beholde sin handlefrihet. Samtidig er det nok også slik at mange på Administrasjonsavdelingen mangler kompetanse til denne typen oppgaver. Økt kompetanse er derfor en forutsetning for en utvidet funksjon.

Da det er delte meninger om funksjonsutvidelse, er det viktig at Administrasjonsavdelingens rolle innenfor hvert saksområde er avklart. Dersom Vegsjefen ønsker å bruke Administrasjonsavdelingen som sin forlengede arm, må dette klargjøres tydelig for de andre avdelingene som ellers betrakter Administrasjonsavdelingen som en serviceavdeling. I motsatt fall vil Administrasjonsavdelingen fort kunne erfare at deres autoritet ikke strekker til med en kamp mellom avdelingene om attraktive oppgaver som resultat.

Fra og med i 1998 er *administrasjonsutgiftene* fordelt mellom de øvrige avdelingene. Dette var en relativt arbeidskrevende prosess der man nærmest forhandlet seg fram til hvilken fordelingsnøkkel som skulle benyttes. De mest brukte nøklene er basert på antall årsverk, prosent av omsetning og andre målbare størrelser, og

ikke en estimering av forbruket av de administrative tjenestene. Noe mer initiativ og rettledning fra Vegdirektoratets side ble etterlyst.

Flere ser for seg et system der de øvrige avdelingene betaler for faktisk forbruk av tjenester fra administrasjonsavdelingen. Det blir understreket at et slikt system må være enkelt å forholde seg til og ikke skape flere kompliserende rutiner. Det blir også fra enkelte pekt på at internkjøp av administrative tjenester uansett vil bli noe fiktivt i og med at man vanskelig kan tenke seg å gå utenom etaten og kjøpe de samme tjenestene. Man er likevel positiv - også fra Administrasjonsavdelingene selv - til en mer bevisst gjennomgang av hvilke tjenester etaten skal ha og hvilke som bør kjøpes utenfra.

Vi får ikke inntrykk av at denne prosessen har skapt særlige motsetninger mellom administrasjonen og de øvrige avdelingene. I den grad kostnader ved administrasjonen blir trukket fram som en negativ side ved organiseringen av etaten, rammer det i mye større grad det såkalte konsernbidraget som går til Vegdirektoratet.

Produksjonsavdelingene er generelt opptatt av alt som kan virke som en konkurranselempe for dem sammenlignet med private. På seminarene var det særlig Produksjonsavdelingen som var skeptisk til størrelsen på Administrasjonsavdelingen og ønsket større selvstendighet selv på personalsiden. Det er nok her presset med hensyn til oppbygging av egen kapasitet for administrative tjenester vil bli størst dersom prisene på tjenestene blir for høye.

Administrasjonsavdelingen følte den nye måten å fordele administrasjonskostnadene på både som en trussel og en utfordring. Dette kunne på sikt medføre en reduksjon i tjenester som ble etterspurt og standarden på disse. Utvikling av rett *tjeneste-standard* og en serviceholdning ble av mange sett på som en utfordring. Det ble videre pekt på at verken Trafikk eller Utbygging ville etterspørre mer kontroll.

Når det gjelder *personalpolitiske spørsmål*, mener en at regelverket og kompetansen må ligge til administrasjonsavdelingen omtrent som i dag. Innenfor dette må fagavdelingene kunne praktisere regler for mindre permisjoner og innstille i ansettelser. Lønn og personalfeltet, f.eks. håndtering av velferdspermisjoner og nedkorting av oppsigelsestid er eksempler på områder hvor det er visse konflikter og uklarhet. Det er et utbredt ønske om mer lokal lønnsfastsetting. Arbeids- og administrasjonsdepartementet har imidlertid etter drøfting med hovedsammenslutningene, besluttet at forhandlingsansvaret skal ligge i direktoratet. Selv om enkelte kunne tenke seg mer desentralisert personalansvar til avdelingene, virker det ikke som om konfliktsakene i første rekke stammer fra en dyp uenighet om hvor ansvaret skal ligge, men i hvordan det skal utøves.

Regnskap er et kapittel for seg. Det er Administrasjonsavdelingen som har ansvaret for regnskapsbøkene og regnskapsreglementet, mens den enkelte fagavdeling har ansvar for å føre regnskap og følge det fastsatte budsjett. Det har imidlertid vært store problemer knyttet til innføringen av nytt økonomistyringssystem, ØKOSYS. Vi har ikke noe grunnlag for å mene noe om hvordan eller hvorfor problemene har oppstått og hva som eventuelt kan være årsak og virkning. Det hevd-
des imidlertid at disse problemene, som skal stamme helt tilbake fra 1995 da systemet KRØSUS erstattet det gamle PBR-systemet, har ført til at avdelingene, seksjonene, trafikkstasjonene og produksjonsområdene fører det de kaller

”bakgårdsregnskap” i tillegg til det som legges inn i det sentrale økonomistyrings-systemet. De hevder at dette er eneste måten å holde oversikt på, og at det ikke er mulig for dem å få styringsdata ut av det sentrale systemet. Dette gjør at det foregår mye dobbeltarbeid på regnskapssida. Dette er imidlertid forhåpentligvis temporære problemer og ikke varige konsekvenser av ny organisasjonsmodell.

Ut over det rent regnskapsmessige, ser det ut til at Administrasjonsavdelingen i dag ikke har *økonomistyringsfunksjoner* overfor de andre avdelingene. I Administrasjonsavdelingene ser man at dette kan være et potensielt område for utvikling av tjenester for de andre avdelingene. De øvrige avdelingene er mer skeptiske. De legger heller vekt på at det er nødvendig med nærhet mellom de som skal drive økonomistyring og de som har ansvaret for produksjonen, enten på myndighetssida eller på Produksjonsavdelingene.

I en situasjon hvor den løpende økonomistyringen ligger på fagavdelingene, kan Administrasjonsavdelingen bidra med oversikter, budsjettdata og kompetansestøtte som service for de andre avdelingene (kundene).

På den annen side vil det også ligge et overvåkingsbehov over avdelingsnivå, dvs på vegkontornivå. I dag ivaretas dette av stab via den tertialvise oppfølgingen av årsplanen. Det kan imidlertid eksistere et behov for videre utvikling av *controllerfunksjonen* som et ledelsesverktøy for overvåking og framtidig styring av ressursbruk. Dette kan f.eks innebære mer ”avanserte” analyser av nøkkeltall og utviklingstrekk og konsekvensberegninger av handlingsalternativer og vil dermed være noe annet enn revisjon og kontroll. Funksjonen kan med fordel legges til stab, som i prinsippet ligger over fagavdelingene og ikke er sideordnet / underordnet.

På den annen side tilsier hensynet til et sterkt økonommiljø en samling av økonomkompetanse i Administrasjonsavdelingen, som også kan betraktes som vegsjefens stab på utvalgte områder. På linje med andre spesialistområder er problemet i første rekke er å rekruttere folk og å bygge opp et godt og stort nok fagmiljø for økonomer.

Ettersom fagavdelingene også trenger mer økonomkompetanse til løpende økonomistyring innenfor årsbudsjettene, er dublering av kompetanse neppe til å unngå hvis man på vegkontorene også skal bygge opp en mer avansert controllerfunksjon. Da det på dette feltet synes å herske noe forvirring omkring innhold i og organisering av arbeidet, vil en sterkere avklaring fra Vegdirektoratets side være ønskelig.

Ansvaret for å etterse avtalene mellom produksjon og myndighet ligger hos vegsjefen. Dette nærmer seg rene kontrolloppgaver som gjerne kan ligge i Administrasjonsavdelingen.

Det er ikke nødvendig å ha egen *jurist* på fagavdelingene. Juristen kan med fordel knyttes til Administrasjonsavdelingen.

IT er et område med delt ansvar mellom Administrasjon og fagavdelingene. Administrasjonsavdelingen står for policy og sentral systemutvikling. Fagavdelingene trenger egne medarbeidere med ansvar for oppfølging/brukerstøtte på spesialprogrammer og datalagring. Begrensede administrasjonsbudsjetter kan medføre at fagavdelingene selv går til innkjøp som Administrasjonsavdelingen strengt tatt

burde hatt hånd om. Hovedutfordringen på IT-siden er imidlertid å bygge opp et fagmiljø. Det kan synes som dette er lettere i utkantfylker enn i sentrale fylker. En større stabilitet på IT-siden i utkantfylker, kan utnyttes i framtidige utviklingsprosjekter (jfr diskusjonen om spesialisering også på myndighets- og administrasjonssiden).

Når det gjelder *innkjøpsfunksjonen*, synes det å være en viss konkurranse mellom Administrasjon og Produksjon. Administrasjonsavdelingen kjøper inn for myndighetsavdelingene og forvalter innkjøpsregelverk, men ønsker nok også å ha større innflytelse på innkjøp til Produksjonsavdelingen. Logistikkplanlegging og lagerstyring i en produksjonsbedrift er imidlertid langt mer omfattende enn forvaltning av et regelverk. For at produksjonsavdelingene skal kunne drive effektivt, er det etter vår oppfatning viktig at de har hånd om denne funksjonen selv.

6 Skillet mellom produksjon og myndighet

6.1 Formelt skille, men felles ansvar for egenproduksjon

Produksjonsvirksomheten er organisasjonsmessig og regnskapsmessig skilt fra myndighetsdelen. Likevel understrekes det fra Vegdirektoratets side at "Produksjonsenheten er en del av etaten, og skal bidra til at oppgavene løses på en framtidsrettet og rasjonell måte. Egen produksjon har som hovedhensikt å styrke og videreutvikle etatens totale kompetanse. Det er derfor et felles ansvar for myndighet og produksjon å legge forholdene til rette for at egen produksjon utnyttes og utvikles i samsvar med dette. Produksjonsenheten skal være effektiv, og kunne dokumentere konkurranseevne i forhold til det private marked. Dette vil på sikt være bestemmende for omfanget av egen produksjon". (Grunnlag og rammer for egen produksjonsvirksomhet 1995). Det er myndighetsdelen som skal ha ansvaret for å dokumentere konkurransedyktigheten til Produksjonsavdelingen.

Det heter også at: "Det er i Stortingets vedtak om nytt styringssystem forutsatt at Vegvesenet skal ha egen produksjonsvirksomhet ved alle vegkontor, og at omfanget skal ligge på samme nivå som i dag. Dette tolkes slik at det gjelder 1994-nivå og på landsbasis, og at det omfatter bemanningsnivå og omfang av eget produksjonsarbeid..". Videre på side 3: "Myndighet og produksjon har samlet et ansvar for å utvikle langsiktige strategier for bruk av egenproduksjon og for utnyttelsen av eget produksjonsapparat innenfor de rammer som er trukket opp."

Skillet mellom produksjon og myndighet innebærer at Produksjonsavdelingen skal utføre oppdrag på bestilling fra myndighetssiden. Oppgavene kan utføres med en kombinasjon av egne ressurser og private varer og tjenester. Trafikk- og Utbyggingsavdelingen har ansvaret for å beskrive og bestille de arbeider som skal utføres, og har ansvaret for valg av driftsform.

I disse prinsippene for egen produksjonsvirksomhet ligger det i beste fall et stort rom for avveining mellom konkurransedyktighet og effektivitet på den ene siden og utnyttelse av eget produksjonsapparat på den andre. I verste fall kan disse to prinsippene stå i motsetning til hverandre. Hvordan etaten velger å løse et slikt mulig dilemma, kan ha innvirkning på muligheten av å rendyrke byggherrerollen – noe som var en viktig premiss for organisasjonen.

På seminarene stilte vi opp en påstand om at det er grunnleggende å sikre sysselsetting for produksjonsavdelingen. Deltakerne oppfattet dette som viktig, om ikke grunnleggende, men først og fremst i et begrenset tidsperspektiv. En generell oppfatning var at konkurransedyktighet vil måtte bli relativt avgjørende for omfanget av egen produksjon på litt sikt. Fra produksjonssiden ble det bl a fremhevet at det er behov for en mer offensiv holdning til regionale markedsmuligheter også uten-

for eget fylke, noe som må ses i sammenheng med utviklingen av regionale spesialiseringsstrategier i regi av Vegdirektoratet.

Vi stilte seminardeltakerne spørsmålet om de viktigste fordeler og svakheter ved skillet mellom myndighet og produksjon. Til dette kom det fram et rimelig nyantert syn på fordeler og ulemper ut fra dagens situasjon.

Fordeler:

- Klarere byggherrerolle, bedre planer og arbeidsbeskrivelser
- Større kostnadsbevissthet, sikrere kostnadsoverslag og riktigere priser
- Samling av produksjonsressursene (anlegg, drift og vedlikehold) gir mer fleksibilitet og bedre bedriftsøkonomi
- Mer ryddige forhold mellom myndighet og produksjon, med mer åpen gjensidig kontroll

Svakheter:

- Mer byråkrati og avtaler : ”Mer skrivebordsarbeid”
- Uklar rolledeling og rolleforståelse og tilløp til dobbeltarbeid mellom Trafikk og Produksjon. For lite kompetanseoverføring mellom avdelingene
- Lenger veg fra tanke til handling, særlig for folk i Produksjon
- For detaljerte avtaler og sen avklaring for folk i Produksjon

En del nevnte forholdet til publikum som et problemfelt. Publikum vet ikke lenger hvor de skal henvende seg og Produksjon kan ikke lenger håndtere publikums ønsker direkte. På den annen side var dette tidligere en uryddig gråsoner hvor større ryddighet nok vil være en fordel. Samtidig blir publikum etterhvert vant til å henvende seg til Trafikkstasjonen om alt som har med bil og veg å gjøre.

Det kom også fram at det ved ferdigstillelse av nyanlegg i egenregi var oppstått enkelte diskusjoner om kvaliteten på det ferdige produktet var av godt gammelt merke og om kostnadsdekning for de siste detaljene på anlegget.

6.2 Valg av driftsform og avtalene mellom Utbyggings- og Produksjonsavdelingen

I praksis tas avgjørelsen om et oppdrag skal utføres av egen produksjonsavdeling eller settes ut til private, av Produksjonsavdelingen og myndighetssiden i fellesskap. De oppdragene egen produksjonsavdeling ikke har kompetanse til å utføre, legges til entreprise. Hvilke vurderinger som ligger til grunn for de resterende prosjektene ser ut til å variere fra fylke til fylke.

Det viktigste elementet ser ut til å være Produksjonsavdelingens kapasitet. Utbyggingsavdelingen og Trafikkavdelingen tar ansvar for at Produksjonsavdelingen har full kapasitetsutnyttning. Derfor vil de legge så mange oppdrag til egenproduksjon at Produksjonsavdelingen kan holde full sysselsetting. Man fyller opp produksjonskapasiteten til Produksjonsavdelingen, og legger resten ut til entreprise. Den-

ne avgjørelsen tar Produksjonsavdelingen og Utbyggingsavdelingen i fellesskap. Det innebærer at om Produksjonsavdelingen har problemer med å sysselsette alle sine ansatte, går alle oppdrag til egen produksjon så fremt de har kompetanse til det. Dette er situasjonen i en rekke fylker. Dette innebærer selvsagt ikke at kostnadsoverslagene uten videre godtas, men det finnes få mønstre på tvers av fylkene for hvordan forhandlinger om pris blir gjennomført.

I fylker hvor Produksjonsavdelingen i utgangspunktet har nok å gjøre, vil det være ulike grunner for å velge egenregi. Utgangspunktet kan være situasjonsbetinget, strategisk eller basert på konkurranseutsetting. For svært store prosjekter vil det normalt foretas en konkurransevurdering i forkant. Generelt er det allikevel slik at de aller fleste vegkontorene ikke kan vise til en klar strategi for valg mellom egenregi eller entreprise. Når man skal bestemme hvilke konkrete oppdrag som skal legges til entreprise eller til egenproduksjon, er det enkelte elementer som blir trukket fram:

1 Minimalisere risiko:

- Prosjekter det er knyttet usikkerhet til - for eksempel om grunnforholdene - legges som oftest til egen produksjon. Andre eksempler er gang- og sykkelanlegg eller andre prosjekter som er små i penger, men store i utstrekning. Likeledes kan det være aktuelt å velge egenregi for anlegg som utføres i tett bytrafikk og som vil kreve mye oppfølging i anleggsfasen. Det skyldes igjen at budsjettmessig sprekk som skyldes uforutsette problemer, må dekkes av vegvesenet uansett. Man tar dermed en større risiko om dette settes ut til private entreprenører.
- Motsatt har man større sikkerhet mot overskridelser om oppdraget legges til private og det ikke skyldes dårlig grunnlagsarbeid fra byggherre. Da har entreprenøren ansvar for å holde kostnadsoverslaget. På den annen side får Utbyggingsavdelingen "overskuddet" fra Produksjonsavdelingen om prosjektet blir billigere enn stipulert. Hvis prosjektet er lagt til entreprise, får entreprenøren overskuddet.

2 Byggherrens kostnadseffektivitet:

- Små prosjekter legges til egen produksjon. Det er dyrere å administrere, kontrollere og forhandle med private entreprenører enn med egen produksjonsavdeling.

3 Skaffe grunnlag for vurdering av konkurransedyktighet:

- Man kan velge å fordele oppdragene mellom private og egen produksjon slik at man kan få prosjekter det er mulig å i ettertid sammenligne og beregne Produksjonsavdelingens konkurransedyktighet ut fra. Et klassisk eksempel er tunneldrift på to stuffer, en i egenregi og en i entreprise.

4 Spesialisering / markedsstrategisk inngripen

- Andre grunner til å bruke egenregi kan være at man ønsker å spesialisere seg innen en type prosjekter eller å gå inn på områder der det er liten konkurranse i markedet. Slik kan egenproduksjonen brukes som markedskorrektiv. Et standard eksempel her er dekkelegging og asfaltproduksjon.

Hvis Produksjonsavdelingens kalkyler for et bestemt prosjekt ligger langt over det Utbyggingsavdelingen selv har kommet fram til er en rimelig pris, kan man vurdere å legge prosjektet ut til entreprise. Dette har skjedd. En prosedyre som nå prøves ut ved et vegkontor er å formalisere en anbudsprosess dersom produksjonskalkylen overstiger byggherreanslaget. Dersom beste seriøse anbud allikevel overstiger produksjonskalkylen, går prosjektet i egenregi. Men om det fører til at Produksjonsavdelingen ikke får utnyttet sin kapasitet, er det likevel Utbyggingsavdelingen og eventuelt Trafikkavdelingen som har ansvaret for finne oppgaver som gir full kapasitetsutnyttning. I en situasjon med underdekning, vil med andre ord en "trussel" om å gå til private, ikke være reell.

Hvis Produksjonsavdelingen av en eller annen grunn ikke kan utføre prosjektet selv ("gult"), skal myndighetsavdelingene legge dette ut på anbud. I praksis skjer det allikevel av og til at Produksjonsavdelingen tildeles oppdrag med en liten andel fra egen avdeling og hyrer inn private entreprenører. Dette blir allikevel ikke oppfattet som et problem i de fleste fylkene.

Ved beslutninger om egenregi eller entreprise får Produksjonsavdelingen særbehandling i forhold til private entreprenører og dette er oppfattet å være i henhold til Stortingets intensjoner. Likevel har innføring av det formelle skillet mellom produksjon og myndighet ført til større oppmerksomhet rundt Produksjonsavdelingens konkurransedyktighet overfor private. Det setter fokus på Produksjonsavdelingens ressursutnyttning og bidrar til å presse prisene både hos egen produksjon og i markedet for øvrig.

Vi har også inntrykk av at det skjerper innholdet i avtalene mellom produksjon og myndighet. Det blir viktig for begge å kunne vise at kostnadsoverslagene holder og at avgjørelsen om egenregi i utgangspunktet var riktig. Det tilsier at avtalene dem i mellom blir mer sammenlignbare med de avtalene Vegvesenet inngår med private entreprenører.

I et fylke der entreprise nærmest er illusorisk på grunn av overkapasitet i egen produksjonsvirksomhet, vil man i mindre grad få denne effekten. Detaljerte avtaler, med forhandlinger om pris og innhold, blir mer et spill enn realiteter. Oppdraget skal likevel gå til egen produksjon og til den prisen de mener er riktig. Om man presser prisen, og det blir sprekke, må myndighet likevel dekke overforbruket. Det er først og fremst i fylker hvor egen produksjon har mer enn nok å gjøre at prosessen kan fungere som et insentiv til å legge oppdrag ut til private. Private må garantere prisen og selv stå ansvarlig for eventuelle sprekk hvis det ikke skyldes uforutsette forhold som kan føres tilbake til dårlig grunnlagsarbeid fra byggherrens side.

Vi tror at dette kan være en viktig grunn til at avtalene mellom produksjon og myndighet oppleves som mer besværlig i fylker med lite oppgaver i egenproduksjon. Når avtaleprosessen oppleves som fiktiv og muligheten til å bruke entreprise så og si er fraværende, har vi inntrykk av at selve skillet mellom produksjon og myndighet også oppleves som noe mer uforståelig. Det fører til at en ny rolleforståelse også blir vanskeligere å få etablert. Man innretter seg mer slik man alltid har gjort, og det oppstår et avvik mellom det man anser som praktiske og gode løsninger og det organisasjonsmodellen krever. Arbeidet med å få sjøsatt den nye modellen blir naturlig nok skadelidende under slike forhold.

6.3 Vurdering av konkurransedyktighet

Etter opplegget med det nye styringssystemet for Statens vegvesen ble etaten pålagt å etablere et eget regnskap for produksjonsavdelingen som i størst mulig grad skulle kunne sammenliknes med et regnskap fra en privat bedrift. Utvikling av et slikt regnskapssystem og sammenlikning av ressursbruk med tilsvarende private oppdrag vil gi grunnlag for vurdering av konkurransedyktighet i Statens vegvesen. En slik vurdering kompliseres sterkt ved at store deler av Produksjonsavdelingens virksomhet er unntatt fra konkurranse, særlig innenfor drift og vedlikehold. I fylker med behov for å sikre egenproduksjon vil også entrepriseandelen bli lav og primært være knyttet til områder hvor egen kompetanse ikke er tilstrekkelig. Vi står da igjen med at vegvesenets konkurransedyktighet i stor grad må knyttes til vurderinger av sammenlignbare prosjekter.²

Vi tok opp spørsmålet om konkurransedyktighet i forhold til om vegkontoret bevisst la behovet for dokumentasjon av dette til grunn ved valg av egenregi eller entreprise. Flere fylker opplyste om eksempler på at dette var trukket inn ved fordeling av prosjekter. Eksempler som er nevnt er sammenlikning av egenregi og entreprise på bruer innen samme fylke og drift fra to sider på nye tunneler. Allikevel fikk vi bred tilslutning til en påstand om at vegkontorene ikke er kommet særlig langt i hvordan man skal måle konkurransedyktighet, verken på anlegg, drift eller vedlikehold. Med et par unntak kunne heller ingen vegkontor vise til at ledergruppen hadde en plan for måling av konkurransedyktighet. Unntakene var knyttet til fylker som i utgangspunktet hadde en betydelig entrepriseandel og således hadde et nokså bredt grunnlag for sammenlikning i eget fylke.

I diskusjonen av forhold som vanskeliggjør vurdering av konkurransedyktighet er det flere momenter som blir trukket fram:

- Liten konkurranseeksponering i fylker med lite entreprise
- Bruk av egenregikalkyler er opphørt
- Praktiske problemer med å finne sammenlignbare prosjekter
- Prisvariasjoner i regionale delmarkeder
- Prisvariasjoner over tid
- Behov for å korrigere for ulike rammebetingelser mellom Vegvesenet og private. Hele jobber/driftsopplegg må sammenliknes

Ettersom deltakerne på seminarne ikke hadde erfaringer med funksjonskontrakter for driftsoppgaver, ble mye av vurderingene knyttet til konkurransedyktighet på anlegg. Enkelte eksempler på sterk prispåvirkning, som uttrykk for konkurransevne, ble også trukket fram ved asfaltproduksjon, tyngre fresearbeid og opprettelse av egne pukkverk.

² Vegdirektoratet presenterte i januar 1997 en metode for å finne sammenlignbare prosjekt eller vegelement for dokumentasjon av konkurransevne i anleggsproduksjon ("Standardveg")

Videre bruk og utvikling av egenregikalkyler (ERK) var savnet av flere deltakere. ERK innebærer at samtidig som entreprenørene leverer sine anbud, offentliggjør Vegvesenet sitt overslag (egenregikalkyle), basert på de samme rundsumposter som entreprenørenes anbud er basert på. Det er lagt vekt på et kalkyleopplegg som gir et mest mulig sammenlignbart kostnadsoverslag. Flere pekte på at dette kunne brukes på driftstiltak ved inngåelse av avtaler og kontrakter. ERK har imidlertid vært stoppet ut fra en vurdering av påstått kryss-subsidiering i strid med EØS – reglene.

Arbeidet med enhetsprisvurderinger og en form for prisbank med erfaringstall bør videreutvikles mener flere av våre informanter. Enkelte fylker har tatt initiativ på dette området, men savner støtte for bredere vurderinger. Sammenlikning på tvers av fylkene for egenproduksjon bør i større grad kunne iverksettes etter et felles opplegg som reduserer usikkerheten (*benchmarking*).

Generelt må det sies at evaluering av konkurransedyktighet uten faktisk konkurranseeksponering er en meget vanskelig sak. Vi finner en sterk motivasjon blant seminardeltakerne for å gå videre med mer systematiske vurderinger av konkurransedyktighet. Det framheves at dette er et helt sentralt område for vegvesenet ettersom konkurransedyktigheten i stor grad vil avgjøre omfanget av egen produksjon i framtida. Samtidig understreker mange at Vegdirektoratet på dette området må ta vesentlig mer initiativ for å få til mer samlende grep på måling av konkurransedyktighet mellom egen produksjon og private aktører innenfor de aktiviteter som er forutsatt eksponert for konkurranse. Her vil det også være viktig å få til læringsprosesser fra kontakten med dagens entreprenører i utviklingen av grunnlaget for å inngå avtaler og kontrakter på driftsoppgaver.

6.4 Forholdet mellom Trafikk- og Produksjonsavdelingen

6.4.1 Innledning

Skillet mellom produksjon og myndighet synes å være mer vanskelig å praktisere i forhold til Trafikk enn Utbygging. Det kan være flere grunner til dette:

- Et anlegg er konkret fysisk vare, mens drift og vedlikehold har karakter av en tjeneste. Det er lettere å måle det som blir produsert på anlegg enn tjenester som kan utføres på ulike nivåer og hvor arbeidet som ligger bak ikke alltid er spesifisert i detalj.
- På anlegg har man byggherreerfaring i forhold til private entreprenører som man kan trekke på i forhold til egen produksjonsavdeling. Dette er med noen unntak ikke tilfelle på driftssiden.
- Skillet mellom produksjon og myndighet var mer vanskelig på trafikk siden, både organisatorisk og med hensyn til rolleforståelse hos gamle Vegmestere som både var vant til både å definere behovet og å styre arbeidet selv.

Dett er en bakgrunn for at mellom Trafikk og Produksjon har ennå ikke organiseringen, avtaleformene og samhandlingsmønsteret falt på plass slik de er ment i forhold til den nye organisasjonsmodellen. På dette området er det derfor viktig å skille mellom *overgangsproblemer* og *varige problemer* som følge av organisa-

sjonsmodellen. Vi har derfor lagt vekt på å få med synspunkter på funksjonsavtaler, selv som svært få informanter hadde konkret erfaring med slike.

6.4.2 Dagens situasjon – fortsatt innkjøringsfase

I og med at det er ganske krevende – både faglig og menneskelig – å få til de endringer som funksjonsavtalene krever, har vi inntrykk av at en på en god del områder velger å ta overgangen litt forsiktig og tilpasse seg etter hvert. Problemet er at uansett om man etablerer en funksjonsavtale eller ikke, krever den nye organisasjonsmodellen et klart skille mellom produksjon og myndighet. Det vil si en eller annen form for avtale og at trafikkstasjonen og produksjonsområdet har forskjellige oppgaver.

Vi tror at den ”smidige” overgangen faktisk kan ha skapt større problemer for enkelte enn en noe mer stram gjennomføring, f.eks. med funksjonsavtaler fra starten, ville gjort:

- Alternativet til funksjonsavtaler er *mer detaljerte avtaler* som krever mer oppfølging og mer kontroll i etterkant enn en funksjonsavtale som krever mye i forkant av planlegging og tilstandsvurderinger.
- Detaljerte avtaler og kontroll gir produksjonsområdet *mindre handlefrihet* og mindre muligheter til å utnytte sine ressurser effektivt.
- Produksjonsområdet får *mindre forutsigbarhet* enn en funksjonsavtale ville gitt. Sen avklaring, særlig etter vintervedlikeholdet, skaper problemer for Produksjon i deres planlegging.
- Problem med riktig *rolleforståelse* i Trafikk. Uten det skarpe skillet mellom produksjon og myndighet som funksjonsavtaler ville gitt, likner den nye jobben for mye på den gamle. De gamle Vegmesterne har mistet kontakten med vegen og instruksjonsmyndighet overfor dem som utfører arbeidet – noe som for enkelte oppfattes som det viktigste ved det å arbeide i Statens vegvesen. De har mistet mye – uten å få noe igjen. Noen kan velge å kompensere dette ved å være meget iherdig i sin myndighetsutøvelse og/eller legge seg opp i hvordan Produksjon utfører arbeidet. Andre kan løse dilemmaet ved å gjøre ting ”slik vi alltid har gjort” og dermed komme i konflikt med den nye organisasjonsmodellen.
- Ved hyppig bruk av detaljerte planer gitt med kort varsel vil heller ikke myndighetsfunksjonene *planlegging og bestilling* utvikles som forutsatt. Særlig synes utvikling av bestillerrollen å ha kommet kort.

Det synes å være en felles oppfatning om at innkjøringsfasen ennå ikke er over. Det vises til utallige eksempler på misforstått myndighetsutøvelse, f.eks. historier om folk som over natta endret fullstendig holdning til tidligere avdelingskolleger. Også på i Produksjon var det problem med rolleforståelsen. Gamle driftsfolk i Produksjon var vel aktive i starten og arbeidet som før, mens tidligere anleggsfolk satt og ventet på beskjed. Rolleforståelsen har i hovedsak gått seg til på begge sider av bordet. Nå handler Produksjon i prinsippet kun selvstendig hvis det er fare for helse eller verdier.

Måten å arbeide på innebærer en stor endring av arbeidsinnholdet for både faggruppe veg på stasjonen og drifts- og vedlikeholdsarbeiderne i produksjonsområdet. Vegmesteren hadde tidligere ansvar for "sin" del av vegen og kunne sette i gang utbedringsarbeid der han mente det var nødvendig – de som skulle utføre arbeidet var i samme organisatoriske enhet som ham selv. Det trengtes ingen mellomledd og ingen avtale med andre avdelinger. Jobben ble gjort slik han mente det var best. I dag sitter vegmesteren på kontor på trafikkstasjonen og må inngå avtaler med produksjonsområdet. Han skal heller ikke legge seg opp i hvordan arbeidet utføres.

Men også for dem som utfører arbeidet er situasjonen annerledes. Om de tidligere oppdaget tilfeldige feil og mangler for eksempel i forbindelse med at de utførte annet arbeid, ble feilene gjerne rettet opp på stedet. I dag har de i prinsippet ikke tillatelse til å gjøre det om det ikke er spesifisert i avtalen. Det skal gå gjennom en avtale med trafikkdistriktet og det er de som skal vurdere om det er nødvendig eller ikke.

Selv om omstillingen har vært stor, synes det som om vanlig drift fungerer rimelig bra nå. Det vanlige årlige driftsarbeidet startes ofte opp uten at avtalen formelt er klar. Det er utbedrings- og vedlikeholdsoppgaver som f.eks. grøfter, sikkerhets- og kollektivtiltak, som avklares sent. Av og til skjer bestillingen så sent mot høsten (trafikk sitter på pengene) at Produksjon likevel ikke har kapasitet til å få utført alle bestillingene.

Vi har sporet tendenser til *suboptimalisering*. Fenomenet har sitt utgangspunkt i at Trafikk selvsagt vil ha mest mulig drift og vedlikehold for pengene. Særlig viktig er det kanskje å finne rom for nødvendige utbedringstiltak i en periode hvor midlene strengt tatt ikke strekker til for å opprettholde vegkapitalen. Gjennomføring av utbedringstiltak er særlig aktuelt i sommerhalvåret. Samtidig har Produksjon i blant ledig kapasitet, f.eks. i vinterhalvåret i perioder med lite snø. Det har da vært vanlig å drive rydding av trær og kratt langs vegene. Slike arbeider har minimale marginale kostnader for Vegkontoret under ett (bensin til motorsaga og diett mv). Enkelte steder har Trafikk ikke villet sette igang slike arbeider for da blir de også belastet fulle lønnskostnader (disse hadde ellers havnet som overhead i regnskapet til Produksjon). Dette kan medføre ledighet i produksjon. Vegsjefen må i slike tilfeller gripe inn å sørge for at Trafikk tar sin del av sysselsettingsansvaret for Produksjon. Da pengene er fordelt til hhv. Utbygging og Trafikk må disse likevel dekke underskudd i Produksjonsavdelingen ved årsavslutning av regnskapet for vegkontoret. Økonomiske incentiver til myndighetsavdelingene vil ikke være å anbefale i denne situasjonen, da dette lett kan skape spillsituasjoner.

6.4.3 Funksjonsavtaler

Intensjonen er at driftsoppgavene skal reguleres i såkalt funksjonsavtaler. Funksjonsavtalen skal gjelde for et visst antall år og innebærer enkelt sagt at Produksjonsområdet skal ha ansvaret for driften - innen visse standarder som bestemmes av trafikkstasjonen- og skal "levere tilbake" vegen i den stand man er blitt enige om.

Vegholder, som er Trafikkavdelingen, må ha oversikt over tilstanden på vegen, og ta stilling til hvilken driftsstandard som skal kreves for vegen i avtaleperioden og til hvilken pris. Avtalen forhandles mellom trafikkstasjonen og produksjonsområdet. Trafikkstasjonen skal foreta stikkprøver av arbeidet, men i prinsippet ikke legge seg opp i hvordan produksjonsområdet utfører arbeidet og hvordan de prioriterer sine ressurser. Om den fra trafikkstasjonen som er ute på vegen oppdager feil og mangler, skal det rapporteres til produksjonsområdet som har ansvar for å disponere sine ressurser slik at avtalen oppfylles. Hvis produksjonsområdets folk oppdager feil og mangler ved vegen som ikke er dekket av funksjonsavtalen, skal dette rapporteres til trafikkstasjonen som skal vurdere om slike oppgaver skal innarbeides som tillegg til avtalen. Produksjonsområdet skal ikke utføre arbeid som ikke er dekket av en avtale.

Denne måten å arbeide og samarbeide på følger en klar rolledeling mellom myndighet og produksjon – mellom vegholder og den som utfører arbeidet. Ansatte i vegetaten har svært positive forventninger til funksjonsavtalene. Håpet er at avtalene kan bidra til ryddigere forhold og bedre planlegging og drift på produksjonsiden. Videre kan de bidra til en mer rendyrket byggherrerolle.

Flere er også inne på at det skaper mer gjennomsiktighet i prosessen. Nå blir priser og kostnader synliggjort – produksjon må argumenter for sine priser, myndighet må ta ansvaret for å redusere standardkravet om de ikke når fram med å presse prisene.

Få hadde konkret erfaring med avtaler, men noen potensielle praktiske vansker ble nevnt. Det mest problematiske er at ikke alle trafikkavdelinger har full oversikt over *tilstanden* på hele vegnettet i sitt område. Uten en skikkelig tilstandsvurdering vil avtalen måtte bli mer detaljert på hva slags type oppgaver som skal løses og til hvilket tidspunkt: Antall meter grøfter som skal stikkes, antall kummer som skal etterses når osv. Men også en slik avtale krever god kjennskap til vegen. Det legges for tiden en del arbeid ned i tilstandsregistreringen slik at situasjonen bedrer seg raskt.

Videre kan det være vanskelig å komme fram til riktige *enhetspriser*. Dette forutsetter godt definerte arbeidsprosesser og driftsstandarder. Videre ble det framholdt at beregning av brøytestandard og beredskapskostnader er vanskelig.

Tilstandsregistreringen er et viktig utgangspunkt for å inngå avtaler med *private entreprenører*. Uten god oversikt vil disse enten komme tilbake med tilleggsregning, eller ikke tørre å ta på seg oppdrag hvis de har mistanke om at det er et etterslep i vegvedlikeholdet. Ved egendrift kan funksjonsavtalen lettere revideres etter hvert som man får bedre oversikt over tilstanden på vegnettet. I forhold til private blir også kontraktsutforming og oppfølging viktig. En del var redd for at driftskontrakter med private vil medføre at Trafikk mister de fordeler som det gir å være samme etat (tilbakemelding og utvikling). Det var også tvil om private entreprenører hadde spesialutstyr og lokalkunnskap til å kunne ta på seg oppgaven.

Follo i Akershus har mest erfaring med funksjonsavtaler. Follo-modellen brukes også av andre fylker som mal når de skal utarbeide sine funksjonsavtaler. I Follo fikk man til sju prosents kostnadsreduksjon det første året. Målet er å få til ytterligere reduksjon – til ti prosent i 1998. For Asker og Bærum skal Akershus inngå funksjonskontrakt med private. Her er det i dag kommunen som har driftsansvaret

for riksvegene. Det er også tradisjon for konkurranseutsetting av offentlige tjenester i distriktet.

Det kan synes som overtallighetssituasjonen og muligheten til å sette oppgaver til private kan ha en innvirkning på hvor mye effekt man får ut av funksjonsavtalene. Å presse prisene blir illusorisk når Produksjon må få alle oppdrag. Oppgavene må løses så langt Trafikkavdelingens begrensede pengesekk rekker. Det gjelder å gjøre «det beste ut av det». En slik situasjon legger en begrensning på både Produksjonsavdelingen og myndighetssiden. Heller ikke Produksjonsavdelingen kan stille krav til myndighetssiden på samme måte som om avdelingen hadde mer enn nok oppdrag - eventuelt andre oppdragsgivere i tillegg.

6.5 Kompetanseutveksling og erfaringsoverføring

Dette er generelt et ømt punkt for Trafikkavdelingen, både i forhold til Utbygging og Produksjon. Et av argumentene som ble framført for å beholde Produksjonsavdelingen i et integrert vegvesen, var å sikre erfaringsutveksling og kompetanseoverføring for å profesjonalisere byggherrefunksjonen. Jobbrotasjon ble trukket fram som den beste metoden for å få dette til. Det har ikke lyktes. Noen byttet avdeling i forbindelse med innplassering i ny organisasjon. Ut over dette, ser det ut til at ansatte sjelden bytter avdeling. Det kan være flere grunner til dette:

- Det har aldri ble satt skikkelig i system fra ledelsens side. Videre vil mange ledere ikke gi fra seg verdifulle personalressurser.
- Interessen fra de ansatte var adskillig lavere enn først antatt. De forskjellige stillingene er spesialiserte og har ulik attraktivitet.

Det ikke ble lagt til rette for økonomisk kompensasjon eller spesielle økonomiske oppmuntringer for å arbeide et annet sted for en avgrenset periode. Et tiltak kan være at bred erfaring fra ulike deler av etaten eksplisitt uttrykkes som et krav for å kunne få lederstillinger. Et målrettet program for karriere- og ledelsesutvikling kan også spille en rolle i denne sammenheng.

Utbyggingsavdelingen har mer erfaring og større kompetanse på utøving av *byggherreansvaret*. Men også Trafikkavdelingen har et byggherreansvar når det gjelder utbedring- og større vedlikeholdsoppdrag samt på dekkelegging. Det virker som det er lite erfaringsutveksling og kompetanseoverføring fra Utbyggingsavdelingen til Trafikkavdelingen på dette området. Også her gir enkelte på Trafikkavdelingen uttrykk for at de kunne dra mer nytte av kompetansen på Utbyggingsavdelingen enn det de har vært i stand til.

En av grunnene som trekkes fram, er at det er stor forskjell mellom anleggs- og driftsoppgavene og at dette gjør det vanskelig å overføre kompetanse mellom Utbyggingsavdelingen og Trafikkavdelingen. Vi vil likevel tro at det er noen grunnleggende likhetstrekk ved byggherrefunksjonen uansett anlegg eller drift. Spesielt kunne Trafikkavdelingen dratt mer nytte av Utbyggingsavdelingens erfaringer i håndtere med entreprenører og leverandører utenfra.

Likevel er det andre måter å ivareta kompetanseoverføring og erfaringsutveksling på. Mange fylker benytter *prosjektorganisering* og samarbeidsgrupper etter behov.

Både Utbyggingsavdelingens anleggsorganisasjon og trafikkstasjonene avholder normalt månedlige *byggemøter* med Produksjonsavdelingen. Her burde den viktigste kompetanseoppbyggingen av byggherrene skje med økt kunnskap om f eks tekniske løsninger, driftsformer og priser som resultat. Møtene preges imidlertid i stor grad av framdrifts- og avviksrapportering. Møtene bør brukes mer aktivt til erfaringsoverføring, men potensialet for detaljert overføring av lokalkunnskap er nok likevel begrenset. Dels pga tiden som er til rådighet, dels fordi ”gutta på vegen” ikke deltar i byggemøtene. Fra Produksjon deltar gjerne områdelederen og oppsynsmenn som har ansvar for underområder.

Noen hevder at problemet knyttet til kompetanseoverføring og erfaringsutveksling ikke er så stort nå. Dette fordi man kjenner hverandre fra samme avdeling tidligere, og fordi folk i vegseksjonen kommer fra driftssiden og kjenner faget og det geografiske området. Ved nyansettelse på Trafikk vil problemet kunne bli større.

På sikt blir det viktig å utnytte den lokalkunnskapen som fins i Produksjon mer aktivt enn i dag. Særlig ved registrering av tilstanden på vegnettet bør lokalkunnskapen nyttes. En felles tilstandsregistrering kan også bidra til felles problemforståelse. Detaljert kunnskap om lokale vannforhold, stikkrenner mv er viktig. Det er i første rekke produksjonsområdets folk som er ute og f eks under brøyting ser hvor isen samles og dermed kan påpeke vedlikeholdsbehov (grøfting, nye renner).

De fleste som har *samløkalisering* mellom Trafikkstasjonen og Produksjonsområdet har gode erfaringer med dette. Det gir en daglig kontakt som bidrar til at forholdet glir lettere, erfaringer lettere overføres begge veger og at problemforståelsen blir felles. Enkelte andre er mer usikre og nærer viss frykt for at behovet for ryddig og klar bestilling da blir mindre. Med funksjonsavtaler burde denne frykten kunne bli mindre begrunnet.

6.6 Forholdene på produksjonsavdelingen, oppgaveforskyvning og fleksibilitet

6.6.1 Generell holdning til skillet myndighet og produksjon

Når det gjelder måten å arbeide på og utsiktene for framtida vil Produksjonsavdelingen være den avdelingen som er mest berørt av innføringen av skillet mellom produksjon og myndighet. Mange føler en frykt for konkurranseutsetting og privatisering, men mange ser også dette som en mulighet, bl a til å få andre rammebetingelser. Til tross for noe motstand, har flertallet likevel et rimelig nyanisert syn på fordeler og ulemper ved ordningen som i hovedsak samsvarer med avsnitt 6.1. Produksjonsavdelingen er likevel gjennomgående noe mer kritiske enn de øvrige avdelingene.

6.6.2 Oppgaveforskyvning i produksjonsleddet

I alle fylker hevdes det at omfanget av det administrative arbeidet har økt de senere årene. Denne utviklingen tilskrives dels den organisatoriske omleggingen og særlig skillet av Driftsavdelingen i myndighet og produksjon. Også mål- og ram-

mestyringssystemet som krever utstrakt rapportering fra hele organisasjonen, får noe av skylda for det som oppfattes som økt byråkratisering.

Det hevdes at økt administrativ belastning går på bekostning av oppgavene ute på vegen. Oppsynsmennene som tidligere alternerte mellom anleggene, så til at arbeidet gikk riktig for seg og kunne foreta omprioriteringer innen sine fullmakter, har nå flyttet inn på kontoret på produksjonsområdet for å ta seg av de administrative oppgavene. Mye av dette er rene kontrolloppgaver som f.eks. sjekking av innleverte skjema før og etter dataregistrering.

Ute på anleggene må formennene ta over arbeidet til oppsynsmennene - et arbeid de verken ønsker eller har opplæring til. I og med at de er fast på et anlegg, har de for eksempel heller ikke grunnlaget for å foreta omprioriteringer mellom anlegg hvis det skulle være nødvendig. I siste ledd fører det til at det blir en arbeider mindre ute til å gjøre det praktiske arbeidet. I tillegg blir det hevdet at også formennene blir belastet med kontorarbeid. Vi har eksempler f.eks. fra verksteddriften at formannen nesten ikke kommer ut i verkstedet. Videre hevdes det at faktureringsrutinene tar lenger tid og antall fakturaer er økt.

Vi har et klart inntrykk av at alt dette skaper misnøye både inne på produksjonsområdet og ute på vegen. Noen hevder dette er det største arbeidsmiljøproblemet i dag. Andre mener at det også var omfattende rapportering før og at det er et generelt økende krav til dokumentasjon i samfunnet.

Flere er opptatt av at rapporteringssystemet blir enda mer utsatt for kritikk så lenge det er vanskelig å få økonomistyringssystemet (ØKOSYS og PRODSYS) på beina. Regnskapsproblemene har ført til at arbeiderne og områdene / stasjonene ikke får tilbakemelding på hvordan utviklingen er. Rapporteringen framstår da som meningsløs. Det er mulig at deler av misnøyen vil kunne falle bort hvis etaten får et system som virker og forespørsler kan hentes ut av dette av dem som spør uten å belaste et stort antall personer nedover i systemet. Systemet må tilfredsstille de databehov som knytter seg til tertialrapportering og oversikts- og nøkkeltall over aktiviteten og produksjonen, samtidig som man må være forsiktig med å be om for mye.

Flere hadde forslag til forenklinger; kun avviksrapportering, ikke detaljrapportering på småbiler og mer bruk av elektronisk registrering. Samtidig var det også en motstand mot GPS-overvåking av bilene.

Mål- og rammestyringssystemet krever systematisk rapportering. Enkelte oppfatter dette som brysomt, arbeidskrevende og kanskje til og med unødvendig. Vårt inntrykk er imidlertid at det ikke først og fremst er i forhold til mål- og rammestyringssystemet at skoen trykker. Det er *summen* av rapportering som skaper overbelastning og får noen til å gå så langt som å beskrive det som et arbeidsmiljøproblem.

6.6.3 Varierende fleksibilitet i produksjonsressursene

Hovedtyngden, dvs. om lag $\frac{3}{4}$ av de ansatte i Produksjonsavdelingen jobber med drift og vedlikehold, mens $\frac{1}{4}$ er på anlegg (kilde Econ-rapport 71/97). Samlingen av all produksjon – drift, vedlikehold og anlegg – i Produksjonsavdelingen bør i

prinsippet gi en større mulighet til å utnytte produksjonsressursene mer effektivt. Det er store variasjoner mellom fylkene i hvordan disse mulighetene er utnyttet. Det er flere typer problemer med å få dette til:

- Det faglige skillet mellom anlegg og drift oppleves som stort. Dette gjør det vanskelig å flytte folk fra drift til anlegg fordi mange anleggsoppgaver krever spesialkompetanse. På den annen side virker det som det er lett å flytte maskinkjørere og sjåfører mellom anlegg og drift.
- Anlegg har ofte stramt tidspress. Hvis man trekker inn driftsfolk som plutselig må tilbake for å håndtere akutte situasjoner på vegnettet kan dette bli problematisk for framdriften av anlegget. Dette problemet er tilstede i sommerhalvåret. Om vinteren brukes ofte anleggsfolk i beredskap i driften.
- Det er en slags psykologisk sperre mot å flytte fra anlegg til drift. Dette kan dels skyldes at det kreves høyere kompetanse på anlegg, og at driftsoppgaver med det blir undervurdert. Et annet moment som trekkes fram – og ikke bare i denne sammenhengen – er at anlegg har større status enn drift politisk og blant folk flest.
- Det er ikke lengre like enkelt å flytte folk rundt i fylket. Anleggs- og brakkekulturen er på hell og folk vegrer seg av familiære og sosiale årsaker. En del av de økonomiske fordelene ved å være på anlegg var en periode redusert, men nye avtaler om pendlertillegg mv er nå på plass. På den annen side skulle manglende økonomiske fordeler ved å være på anlegg medføre at anleggsfolk lettere kommer til drift.
- Enkelte fylker med stor anleggsproduksjon har organisert produksjonen slik at drift og anlegg i praksis ikke er under den samme daglig ledelse ute. I hovedsak forekommer dette ved at større anlegg er skilt for seg, men iblant er anleggsproduksjon skilt ut i geografiske områder som ikke samsvarer med driftsområdene.
- Det delegerte ansvaret til produksjonsområdene kan også være en institusjonell bremse mot å flytte folk mellom distrikter.

I sum kan dette bety at man mange steder har innrettet seg slik at bruken av de menneskelige ressursene er mindre fleksibel enn det den kunne vært, men utviklingen synes å gå i riktig retning.

7 Styring og delegering

7.1 Mål- og rammestyringssystemet

Vegsjefens kontrakt – et fjernt og omfattende dokument

Mål- og rammestyringssystemet i Statens vegvesen består av en rekke dokumenter, avtaler og prosesser. På grunnlag av den politikken som fastlegges gjennom NVVP og statsbudsjettet, andre styringssignaler fra departementet og Stortinget samt egne prioriteringer, inngår vegdirektøren en kontrakt med hver vegsjef. Her er det fastlagt mål for virksomheten i hvert fylke for hvert år. Målene varierer i detaljeringsgrad, fra reduksjon i antall skadde og drepte til for eksempel en viss prosentandel av riksvegene som har en spordybde som er under et fastsatt mål, antallet utførte tungtrafikkontroller etc.

Vegsjefen og vegkontoret utarbeider sin årsplan. I enkelte fylker inngår vegsjefen kontrakt med sine avdelingsledere, basert på kontrakten med vegdirektøren og innholdet i årsplanen.

Vegsjefen rapporterer måloppnåelse til Vegdirektoratet hvert tertial. Eventuelle avvik mellom mål og resultat må begrunnes særskilt i rapporten. På mål- og rammestyringsmøter mellom direktoratet og vegkontoret der drøfter man eventuelle avvik mellom mål og resultat og tar opp neste års kontrakt. Vegdirektøren innkalles til tilsvarende etatstyringsmøter i departementet.

Vegsjefens kontrakt virket ”fjern” for mange av seminardeltakerne, og de fleste mener den er for lang og omfattende til å bli godt kjent blant alle ansatte i Vegvesenet. Det synes å være behov for å gjøre denne kontrakten bedre kjent. Blant dem som kjenner kontrakten, er det en gjengs oppfatning at det er for mange mål i vegsjefens kontrakt, i sær på området trafikant og kjøretøy. Nesten 80 prosent av deltakerne på seminarene svarer ”helt enig” eller ”delvis enig” på påstanden ”Kontrakten mellom vegdirektøren og vegsjefen inneholder alt for mange mål, noe som skaper uklarhet og merarbeid for vegkontorene og folk ute”. Kontrakten dekker heller ikke alle prioriterte områder, f. eks. ventetid for utstedelse av førerkort og forsvarlig saksbehandling. 55 prosent av deltakerne på seminarene er ”helt” eller ”delvis enig” i påstanden ”Selv om kontrakten mellom vegdirektøren og vegsjefen inneholder for mange mål, er det likevel de riktige målene”. 44 prosent er ”helt” eller ”delvis uenig” i påstanden.

Til en viss grad medfører kontrakten målforskyvning. Forholdet mellom måloppnåelse og ressursbruk er for dårlig dekket. Målemetodene forandres fra år til år. Det gjør rapporteringen unødig ressurskrevende og begrenser muligheten til å sammenligne over år. Mange stilte spørsmål ved omfanget av innrapportering til Vegdirektoratet og om de innrapporterte data overhodet blir brukt.

Målene oppfattes som svært detaljerte og rettet mot forhold som er enkle å måle eller telle. Det er ønske om færre, men mer overordnede mål. I tillegg er det også

ønsker om andre mål, som personalpolitikk, lederutvikling og forholdstall for ansatte i administrasjon og produksjon.

De avdelingsvise årsplanene oppfattes som viktigste styringsdokument, sammen med budsjettet og Handlingsprogram/byggeprogram. Mange, men langt fra alle, er klar over sammenhengen mellom vegsjefens kontrakt og årsplanene.

Prosessen rundt mål- og rammestyringen oppfattes forskjellig. Mange oppfatter vegsjefens kontrakt som gitt fra Vegdirektoratet, mens andre ser muligheter for å påvirke kontraktene og derved avdelingenes årsplaner. Intervjuene i Akershus og Nord-Trøndelag illustrerer denne forskjellen.

I Akershus får vi inntrykk av at kontrakten er et reelt styringsverktøy. Flere informanter beskriver prosessen rundt kontrakten og årsplanen mer som en gjensidig prosess der både Vegdirektoratet og vegkontoret har fått inn sine prioriteringer enn som kun styring fra Vegdirektoratets side. Det er likevel kritiske røster til *hvordan* denne prosessen har vært gjennomført, tidspunktet og organiseringen av arbeidet, samt hvilke mål som vektlegges, hvordan de er utformet og antall mål som inngår i kontrakten.

I Nord-Trøndelag beskrives kontrakten som noe som kommer fra Vegdirektoratet og som har betydning for egen årsplan i den grad de to dokumentene avviker mye. Det er flere som opplever vegsjefens kontrakt som et lite relevant styringsverktøy, som de ikke forholder seg til i sitt daglige arbeid ut over at de tre ganger i året skal rapportere måloppnåelsen. I Nord-Trøndelag er det meget sterke innvendinger mot hvilken type mål som er satt, hvordan de kvantifiseres og antall mål.

Muligheter for forbedringer

Viktigste forbedringsmuligheter i mål- og rammestyringssystemet er å

- gjøre vegsjefens kontrakt bedre kjent,
- få fram kontraktens betydning for vegkontorenes virksomhet,
- vise at vegkontorene kan påvirke kontraktene,
- redusere antall mål,
- legge vekt på målenes relevans og betydning,
- forenkle rapportering til Vegdirektoratet,
- vise at og hvordan data som innrapporteres blir brukt,
- rapportere mindre på enkelttiltak og sette mer fokus på mål, og
- gjennomføre kundeundersøkelser rettet mot trafikanter og kommuner.

7.2 Delegering og linjeledelse - "Tett, men ikke flatt?"

Kort kommandolinje

Seksjonene inne på vegkontoret og uteorganisasjonen, enten det er trafikkstasjonen, produksjonsområder eller utbyggingsprosjekter, er formelt på samme linje. Seksjonene på vegkontoret har ikke styringsansvar overfor uteorganisasjonen. Uteorganisasjonen rapporterer direkte til produksjonssjefen, trafikksjefen eller utbyggingssjefen. Dette gir en ganske "tett" organisasjon med korte formelle linjer. Vi har også inntrykk av at det er en stor grad av formell delegering til uteled-

det i alle avdelinger. Stasjonene og produksjonsområdene har et selvstendig ansvar for sine avtaler, for budsjett og rapportering. Seksjonene inne på vegkontoret blir dermed å betrakte som en slags serviceinstitusjon for avdelingslederen og uteorganisasjonen, noe som ikke dette ut til å volde særlig problemer.

Det er kanskje mer utbredt at seksjonene inne på vegkontorene ønsker noe mer samordningsansvar enn dagens arbeidsdeling legger opp til. Seksjonene inne på vegkontorene og uteorganisasjonen er til en viss grad uenige hvor en del arbeidsoppgaver skal utføres. Uteorganisasjonen på Trafikk savner ikke flere oppgaver, men folk til å ta seg av dem. De mener oppgavene er delegert og at den nye organisasjonsmodellen og samfunnsutviklingen generelt øker arbeidspresset, uten at det er tatt konsekvensen av det i form av flere stillinger ute.

Hierarkisk linjeledelse

De fleste, fra mellomledelsen (seksjonslederne) og oppover, gir uttrykk for at de har frihet i arbeidssituasjonen og mulighet til å utøve sitt ansvar slik de selv mener er best for å nå målene som er satt for virksomheten. Dette viser seg også i at vel 73 prosent av seminardeltakerne er helt eller delvis enige i påstanden "Delegering fra avdelingsleder til seksjonene, distriktene og områdene er reell". Slik sett fungerer organisasjonen formelt etter prinsippene for målstyring. Mange sier at de opplever et samsvar mellom det formelle ansvaret de er tillagt og den myndigheten de har fått. På den andre siden opplever de ofte direkte inngripen i enkeltsaker fra overordnede.

Formelt er de ansatte pålagt å følge linjen. Det vil si at sakene skal gå til egen ledelse og derfra til andre avdelinger. Dette blir med jevne mellomrom skjerpet inn for å forhindre at underordnede tar direkte kontakt på tvers. Flere gir uttrykk for at den enkelte saksbehandler og også til en viss grad seksjonslederne, føler dette som et hinder i effektiv saksbehandling og at det bidrar til unødig byråkratisering. Det viser seg da også at de ansatte har en tendens til å operere på tvers av linja, særlig i faglige spørsmål. 73 prosent av seminardeltakerne oppgir at tar kontakt med andre seksjoner uten å gå om seksjonslederen "hvis saken tilsier det", mens 24 prosent gjør det "bare i helt spesielle situasjoner".

Det er enighet om at vegsjefene sjelden griper inn i avdelingsledernes måte å ivareta sitt ansvar, selv om det er noe variasjon mellom fylkene. Vegsjefen styrer ved hjelp av årsplanen, men det er også utsagn som peker i retning av en detaljorientert ledelse. Det kan være problem at vegsjefen tar beslutninger på detaljer som går i mot de retningslinjene saksbehandlerne har fått. Ellers er vegsjefens stab sjelden et problem for linjen. På den annen side nevner flere at hele vegetaten er detaljorientert og at dette avspeiles i lederstilen. Ledere på alle nivå sies å legge seg for mye opp i detaljer som kunne håndteres på lavere nivå i organisasjonen. Det vises til at vegsjefene i noen tilfeller går direkte til saksbehandlere som sitter med saker de er spesielt opptatt av eller at vegsjefen går så langt inn i enkeltsaker at han i realiteten opererer som saksbehandler. I noen tilfeller skaper dette problemer for linjeledelsen – kanskje særlig for seksjonslederne. Dette kan f.eks. skje i situasjoner hvor vegsjefen har særlige faglige interesser fra tidligere. Enkelte spør om lederne må være de beste ingeniørene? Hva med å rekruttere ledere etter andre kriterier?

Selv om Statens vegvesen framholder mål- og rammestyring som metode, ser det ut til at den hierarkiske styringsmetoden gjennom formell linjekontroll, er den mest dominerende. Det kan virke som at styringssystemet er noe uklart, med en blanding av et målstyringssystem og et system med vekt på en byråkratisk linjeledelse. Dette kan skape uklarheter, men kan også være hensiktsmessig. Ressurser og standarder "tildeles" på byråkratisk vis i linja, mens ansvaret for å nå oppsatte mål innenfor rammene, er delegert.

7.3 Vegsjefens ledermøter - detaljstyring og savn av policy

Vegsjefens ledermøte, dvs. vegsjefen og avdelingslederne, er det viktigste samordningsforumet på vegkontoret og samles annenhver uke i mange fylker. Mer uformelle møter forekommer også. Møtene behandler formelle saker som er meldt og behandlet i avdelingene. Vegsjefen trekker konklusjoner på ledermøtet og disse føres i referat som distribueres rundt på vegkontoret og til uteorganisasjonen.

I den grad noen framfører kritiske synspunkter på hvordan ledermøtet fungerer, etterlyses det mer policydiskusjoner og mindre ren saksbehandling. Dette trekkes fram av både de som selv møter i ledermøtene og av folk som betrakter det utenfra. Som eksempel på policydiskusjoner nevnes en strategi for håndtering av overtallighetsproblemer, hva det bør innebære å opprettholde 94-nivået på produksjon og hvordan kontoret skal takle en mer helhetlig samferdselsplanlegging.

Liten stab

Vegsjefens stab skal i følge "Hovedmodell og rammer for organiseringen" (Vegdirektoratet 1995) ha bemanning for å ivareta samfunnsplanlegging, strategisk planlegging, budsjett, mål- og rammestyring, HMS/sekretariatsfunksjonen til AMU, informasjon, koordinering av miljø og av FoU og kvalitetssikring. Det er ikke slik intervjuobjektene oppfatter situasjonen verken i Akershus eller i Nord-Trøndelag. De fleste fylkene har valgt å legge svært få funksjoner til vegsjefens stab, og mener det skaper mindre komplikasjoner både i forhold til linjeledelsen og i fordelingen av arbeidsoppgaver enn om staben hadde vært stor. Det ser ikke ut til å være alvorlige problemer i arbeidsdelingen mellom vegsjefens stab og administrasjonsavdelingen, selv om plassering av økonomifeltet kan variere. Seminardeltakerne synes heller ikke at vegsjefens stab skaper problemer eller uklarhet mot fagavdelingene.

7.4 Forholdet mellom Vegdirektoratet og vegkontorene

Lang saksbehandlingstid i direktoratet er det største problemet

Blandingen av et målstyringssystem og et system med vekt på en byråkratisk linjeledelse skaper uklarheter også i forholdet mellom vegkontorene og Vegdirektoratet. De ansatte opererer til dels på tvers av de formelle linjene som er forutsatt å gå via vegsjef og vegdirektør, særlig i faglige spørsmål i forhold til Vegdirektoratet.

Det er ulike oppfatninger om det er problematisk å skille mellom formelle beslutninger og mer uformelle, foreløpige signaler fra Vegdirektoratet. Videre hender det iblant at det gis ulike signaler fra Kompetanse og Styring. I den grad det er uklare signaler, oppfattes dette som negativt. Uklarhet fører til usikkerhet og ikke til større handlefrihet nede i systemet. Noen mener likevel at dette også kan skape en ukultur med for selvstendige vegkontor - ”småkonger”.

Forholdet mellom kompetanseavdelingen og styringsavdelingen i Vegdirektoratet er et problem for noen, mens skillet mellom disse er ukjent for andre. 73 prosent av seminardeltakerne er helt eller delvis enige i påstanden ”Det kommer ofte forskjellige beskjeder om samme sak fra kompetansedelen og myndighetsdelen i Vegdirektoratet”. I den grad dette er tilfelle, mener man ikke at det gir noen som helst fordel i form av økt handlefrihet.

Styringsdelen synes å ha for liten bemanning. Dette fører til hovedproblemet i forhold til Vegdirektoratet, som er at det tar lang tid å få avklart saker. Styring virker svak på Trafikk og Utbygging, hvor en del mener det er problemer. Et eksempel er at kompetansedelen i Vegdirektoratet stiller store krav til planlegging, mens styringsdelen er for passiv i behandling av plansaker. Som et annet eksempel på problemer nevnes at informasjon om nye regler kommer seinere fram til vegkontorene og stasjonene enn til media og publikum.

Mange uttrykker at omorganiseringen av vegkontorene ville ha gått lettere hvis Vegdirektoratet hadde blitt omorganisert først. Det er også flere som etterlyser en mer aktiv holdning fra Vegdirektoratets side i *oppfølgingen* av den nye organisasjonsmodellen. Det sies at både Vegdirektoratet og for så vidt egen ledelse ved vegkontorene, var aktive i perioden før omorganiseringen, men at man har sett mindre til Vegdirektoratet da jobben med å gjennomføre den nye organisasjonen virkelig startet.

Intervjudata fra Akershus og Nord-Trøndelag tyder på at personlig kontakt med folk i Vegdirektoratet gjør kontakten mellom vegkontorene og Vegdirektoratet vesentlig enklere. Også folk fra andre vegkontorer, som har arbeidet eller hospitert i Vegdirektoratet, viser til at slik personlig kontakt er en fordel. Personlig kontakt, f.eks. i form av hospitering, kan brukes bevisst for å styrke kontakten mellom Vegdirektoratet og vegkontorene.

8 Samhandling og kulturdanning

8.1 Formell linjestyring og uformelle kanaler

Den formelle organiseringen er en ting, det reelle samhandlingsmønsteret og informasjonsflyten noe annet. Til tross for at linjeledelse og hierarkisk organisering ser ut til å være dominerende i organisasjonsmodellen, er det likevel en klar tendens til at folk tar kontakt med dem det er nyttig å ta kontakt med, enten de befinner seg innen egen avdeling eller ikke. Dette viser bare at det i Statens vegvesen, som i andre organisasjoner, eksisterer en uformell organisasjon parallelt til den formelle. Formelt følges linja, men i saker av faglig karakter tas det likevel kontakt på tvers. Den hierarkiske strukturen er ikke så streng og stiv at den forhindrer en slik fleksibel informasjonsutveksling, som må ses som noe positivt. .

Imidlertid synes bildet å variere mellom avdelinger og mellom seksjonene inne på vegkontoret og uteorganisasjonen. Utbyggingsavdelingens seksjoner er i større grad enn Trafikkavdelingens organisert som enheter i en produksjonsprosess. En konkret vegutbyggingssak vil ofte gå fra den ene seksjonen til den andre på Utbyggingsavdelingen: For eksempel fra plan, via eiendom til byggherreavdelingen. Utbyggingsavdelingen kan derfor ses som en produksjonskjede. Samhandlingen på tvers av seksjonene, men innen samme avdeling, er ganske stor.

Trafikkavdelingen er annerledes. Her ser det ut som om seksjonene i større grad eksisterer side om side, selv om de saklig sett har tilknytningspunkter. Hovedtyngden i samhandlingen går fra seksjonen inne på vegkontoret til de som arbeider med de samme faglige spørsmålene i uteorganisasjonen. I tillegg har Trafikkavdelingens ansatte kontakt med andre avdelinger der det er faglig hensiktsmessig. Resultatet er mindre samhandling på tvers av seksjoner innen avdelingen, men mer kontakt utover avdelingsgrensen.

Flere fylker bruker prosjektorganiseringer på tvers av avdelingene. Disse ad hoc enhetene dannes i forbindelse med enkelte vegprosjekter eller spesielle saker som for eksempel vegkontorets arbeid med Norsk veg- og vegtrafikkplan. Dette organisasjonsformen bidrar ytterligere til å myke opp den hierarkiske avdelingsstrukturen og fremmer kontakt på tvers av avdelingene.

Det kan se ut som om vegkontorene ikke fullt ut vil ta konsekvensen av at slik ad hoc organisering også berører prinsippene for linjeledelse. Prosjektorganisasjonene ser ut til å ha stor autonomi og egen avgjørelsesmyndighet. De enkelte medlemmene skal ikke formelt tilbake til sine avdelingsledere for å klarere saker. Likevel er de ofte ikke formelt fritatt fra egen linjeledelse eller underlagt en enkelt avdeling i disse sakene. Det synes som om det er en vegring mot å plassere ansvar for tverrgående temaer i noen avdelinger. Det vil derfor lett oppstå en motsetning mellom den formelle linjeorganiseringen - som innskjerpes overfor medarbeiderne - og den reelle samhandlingen som bærer preg av stor fleksibilitet. I en

slik situasjon blir mye avhengig av personlige egenskaper hos den enkelte og av hvilke saker som er til behandling.

Denne måten å innrette organisasjonen på viser at man søker å finne en veg mellom den hierarkiske byråkratimodellen som kjennetegner forvaltningen, og en prosjektorganisering etter prinsippene om mål- og rammestyring som i større grad preger moderne produksjonsbedrifter.

Det er lite som tyder på at vegvesenet har gjort et bevisst valg. Den formelle strukturen bærer preg av forvaltningskulturen, den uformelle av produksjonskulturen. Mange organisasjoner kan lett leve med en slik dualisme. Organisasjoner av en viss størrelse gjør antakelig klokt i å avklare forholdet mellom den formelle og den uformelle strukturen.

8.2 Kompetanseoverføring og kontakt mellom avdelinger

Det er behov for overføring av kompetanse mellom avdelingene i den nye organisasjonen. Hittil har det f. eks. vært god kontakt mellom Trafikk og Produksjon, fordi det gamle plan- og anleggsmiljøet har fungert på en uformell måte på tvers av nye avdelingsgrenser. På kort sikt har dette ivaretatt en del av det faglige samarbeidsbehov etter omorganiseringen. Etter hvert som nye folk rekrutteres, blir det imidlertid viktigere å sette inn tiltak for å skape kompetanseoverføring og kontakten mellom avdelingene. Det er også interessant å vurdere overføring av byggherrekompetanse fra Utbygging til Trafikk.

Både ledelsen i Vegvesenet og fagorganisasjonene har vært innstilt på å bruke jobbrotasjon for å overføre kompetanse. Jobbrotasjon har imidlertid vist seg vanskelig å få til på grunn av spesialisering, fordi ledere ikke vil avse ressurser og på grunn av forskjeller i jobbenes popularitet og avlønning. Det er en klar oppfatning av at jobbrotasjon må stimuleres fra ledelsen, hvis det skal realiseres.

Siden jobbrotasjon har lyktes i liten grad, må erfaringsutveksling skje på andre måter, f. eks. gjennom byggemøter og prosjektgrupper. Kurs og uformelle kontakter kan også brukes til erfaringsutveksling mellom avdelingene. Byggemøter er viktige for kontakt mellom Trafikk og Produksjon. Et annet eksempel er fellesmøter mellom byggherreseksjonen på Utbygging og Trafikks distriktsledere. Utbygging kunne tenke seg å trekke Produksjon mer aktivt inn i planfasen, særlig innen spesialområder som f. eks. bru og ferjekai. Inspisering av vegnettet utført i fellesskap mellom Trafikk og Produksjon nevnes også som et eksempel på hvordan kompetanseoverføring og kontaktskaping kan foregå.

Flere nevner også mer kortvarig hospitering som vellykket grunnlag for kontakt med andre avdelinger og dermed for kompetanseoverføring.

De som har fått til samlokalisering mellom trafikkstasjon og produksjonsområde viser til dette som viktig for bedre kontakt, og de som har stor avstand mellom trafikkstasjon og produksjonsområde mener at dette er et viktig problem.

Mange fra Administrasjonsavdelingen mener at de har så mye kontakt med de andre avdelingene, at det ikke er behov for spesielle tiltak for å bedre kontakt og kompetanseoverføring mellom Administrasjon og de andre avdelingene. På den

annen side viste diskusjonen om konsekvenser av omorganiseringen at mange fra Administrasjon er forholdsvis lite kjent med de andre avdelingenes arbeidsoppgaver.

8.3 Kulturer i vegvesenet

Trafikkavdelingen

Mange gir uttrykk for at integreringen mellom vegsida og det gamle biltilsynet har vært besværlig. Men det er først og fremst de inne på vegkontoret - altså de som er minst direkte berørt - som framstiller samarbeidsproblemene på trafikkstasjonene som vanskelige. Som nevnt i 5.2 sier mange ansatte på trafikkstasjonene at sammenslåingen har gått bedre enn ventet.

De gamle biltilsynsoppgavene er mer regelstyrt enn Vegvesenets øvrige oppgaver. De som kommer fra Biltilsynet har andre arbeidsavtaler og annen uniformering enn de øvrige ansatte. Deres fokusering på «stjerner og striper» - det vil si den tradisjonelle uniformen for Biltilsynet, blir trukket fram av de som kommer fra andre deler av vegvesenet som et eksempel på ulik kultur. Det blir også pekt på at faggruppe trafikant og kjøretøy blir styrt etter aktivitetsmål og ikke etter resultatmål som resten av Vegvesenet. Det påstås at disse forskjellene kommer klart fram og kan bli vanskelig å håndtere for vegsida og for produksjonsområdet, i de tilfellene der lederen av trafikkstasjonen rekrutteres fra biltilsynssida.

“Vegfolka” på Trafikkstasjonene har i stor grad flyttet inn i lokalene til det gamle Biltilsynet. Vårt inntrykk er imidlertid at overgangen er vanskeligst for dem som tidligere var ute på vegen som oppsynsmenn, vegvokter eller i andre operative stillinger innen den gamle driftsavdelingen. Problemet er ikke først og fremst samarbeidet med trafikant og kjøretøy, men at arbeidsinnholdet deres er endret dramatisk.

Det kan se ut til at faggruppene for trafikant og kjøretøy opplever lite fellesskap med vegkontoret, uten at det ser ut til å plage dem. Trafikant og kjøretøy er satt til å håndheve et regelverk. I den grad det trengs faglig avklaring av spesielle saker, er det for mange mer naturlig å kontakte Vegdirektoratet enn å gå til Vegkontoret. Trafikant og kjøretøy klarer seg med andre ord godt på egen hånd. Vi vil derfor hevde at det er endring av jobbinnholdet for vegsida, og trafikant- og kjøretøysidas mer regelorienterte faginnhold samt mangel på tid til å samarbeide om nye oppgaver, som i stor grad gjør at de to miljøene i liten grad blir kulturelt integrert.

I det store og hele gir de som arbeider på trafikkstasjonene inntrykk av et jevnt over uproblematisk, men platonisk samboerskap mellom de som kom fra Biltilsynet og de som kom fra driftsavdelingen. Problemet er ikke gnisninger, men snarere mangelen på oppgaver å samarbeide om og mangel på tid til å ta fatt på slike oppgaver.

Enkelte av de som arbeider i Produksjonsavdelingen - enten inne på Produksjonsområdet eller ute på vegen - oppfatter integreringen mellom drift- og vedlikehold og trafikant og kjøretøy som noe mer problematisk. I de tilfellene der lederen for trafikkstasjonen er rekruttert fra det gamle Biltilsynet, kan det synes som at Produksjonsavdelingens folk har en tendens til å trekke vedkommendes vegfaglige

tyngde i tvil. Vi tror disse holdningene har sin opprinnelse i at skillet mellom produksjon og myndighet ikke har satt seg skikkelig ennå. Tilfeller med aktiv stasjonsleder som mangler erfaring fra vegsida, kan gjøre motsetningene enda større. Dette kan nok oppfattes som et "kulturproblem", men vi vil hevde at det bunner i en uklar gjennomføring av organisasjonsmodellen og manglende klargjøring av hvilke oppgaver som tilligger myndighets- og produksjonssiden.

Stasjonen, distriktet og seksjonen som primær identifikasjon

Også når det gjelder identifikasjon - følelsen av tilhørighet - ser det ut til å være forskjeller mellom inne og ute og mellom trafikant/kjøretøy på den ene siden og faggruppe veg på den andre. Inne på vegkontoret ser seksjonsfellesskapet ut til å være det viktigste. Dette forklares dels med faglig tilknytning og dels med at det rett og slett er lettere å opparbeide fellesskap med dem man sitter fysisk nær til.

For de som arbeider ute i produksjonsområdene og på trafikkstasjonene ser faggruppetilhørigheten og det geografiske området ut til å være de viktigste tilknytningspunktene. Det kan synes som at de som arbeider med veg - enten de er på Produksjonsavdelingen eller på Trafikkavdelingen - føler den sterkeste tilknytningen til det geografiske området de tilhører. Men tilhørighet er relativt - et spørsmål om hva man sammenligner med. Produksjonsfolk som har jobbet i andre fylker, sier at de føler mest tilhørighet til "Produksjon - Hjemfylket" når de jobber i andre fylker.

Faggruppene Trafikant og Kjøretøy ser ut til å ha en sterkere faglig tilknytning til andre stasjoner enn til andre faggrupper på samme stasjon. Faggruppene Trafikant og Kjøretøy synes dermed å ha mer kontakt på tvers av de geografiske områdene.

En stor grad av delegering til uteorganisasjonen og den geografiske avstanden i seg selv, gjør at båndene til avdelingen inne på vegkontoret synes svake. Både produksjonsområdene og trafikkstasjonene er relativt selvstendige enheter. Likevel har nok faggruppe veg noe tettere kontakt inn til sine faglige kolleger på vegkontoret enn tilfellet er for faggruppene trafikant og kjøretøy. Dette følger naturlig av forskjellene mellom arbeidsoppgavene. Det kan også synes som om Produksjonsavdelingen i større grad enn Trafikkavdelingen oppleves som en enhet. Dette kan skyldes at Produksjonsavdelingen er mer homogen enn Trafikkavdelingen. Vi vil også tro at selve omorganiseringen i større grad har svekket avdelingstilhørigheten i Trafikkavdelingen enn i Produksjonsavdelingen.

Ingeniørene og vi andre

I Produksjonsavdelingen, som er den absolutt største avdelingen, dominerer vegarbeidere i antall. Nesten en tredjedel av alle ansatte i Statens vegvesen er vegarbeidere. De har gjerne etatsintern opplæring eller er ufaglært. Ledelsen i alle avdelinger har i hovedsak ingeniørbakgrunn. 62 prosent av alle saksbehandlere er enten ingeniører eller sivilingeniører.

Dette gir en arbeidsstokk som domineres av to grupper - vegarbeiderne og ingeniørene. Mye tyder på at det eksisterer to sterke kulturer side om side i - den gamle vegarbeidertradisjonen og ingeniørkulturen. Felles for begge gruppene er at de er

dominert av middelaldrende menn. Kun 28 prosent av de ansatte i Statens vegvesen er kvinner. Over 60 prosent av kvinnene er renholdere eller kontor-
medarbeidere, såkalte merkantile saksbehandlere uten høyere utdanning. Kun 13 prosent av alle lederstillinger er besatt av kvinner. 62 prosent av arbeidsstokken er mellom 40 og 60 år.

Denne sammensetningen kan ha bidratt til å underbygge og forklare noe av forskjellen i oppfatningen av den nye organisasjonen som er beskrevet tidligere i rapporten. Under omorganiseringen var det blant fagarbeiderne og de ufaglærte at frykten for hva det skulle bli av Statens vegvesen var størst. De fryktet for arbeidsplassene sine og så "privatiseringsspøkelset" rundt den neste svingen. De som arbeider ute på vegen føler mer avstand til ledelsen og er fremdeles mer usikre på framtida enn de som arbeider inne på vegkontoret. Fra saksbehandlernes og ledernes side så omorganiseringen annerledes ut. Som tidligere nevnt, var denne gruppen mer opptatt av hvordan innplasseringen i lederstillingene ville bli i den nye organisasjonen.

Forskjellig utdanning avspeiles også i forskjellige lønns- og arbeidsbetingelser. Faggruppeledere på trafikkstasjonene som er rekruttert fra vegarbeiderrekkene, kan for eksempel risikere å få lavere lønn enn underordnede med ingeniørbakgrunn. I tillegg rekrutterer vegvesenet gjerne sine ledere innenfra. Av de 20 personene med lederansvar vi intervjuet i fase 1 (fra seksjonsleder og områdeleder og oppover), var det bare tre som ikke var ingeniører. Blant disse tre finner vi de to eneste kvinnelige avdelingslederne ved de to vegkontorene. Begge ledet Administrasjonsavdelingen. Bare fire av dem vi snakket med hadde mer enn fem års yrkeserfaring fra andre steder enn Statens vegvesen. Den ene kvinnelige avdelingslederen er også en av disse.

Dette gir en ledergruppe som er meget ensidig sammensatt. Dette kan bidra til å skape en sterk faglojalitet. På den andre siden kan det bidra til at alternative måter å lede på, ikke får særlig gjennomslag i organisasjonen. Flere gir uttrykk for at "man må kjenne vegen" for å ha ansvar i Statens vegvesen. Lederevner, forhandlingserfaring eller andre egenskaper som er etterspurt i ledersjiktet, ser ikke ut til å kunne oppveie en manglende kjennskap til vegen - til ingeniørfaget. Internrekruttering av dyktige fagfolk til lederstillinger kan også bidra til å forklare det sterke innslaget av det flere kaller detaljorienterte lederne.

På denne bakgrunnen er det litt overraskende at ikke flere enn 51 prosent av seminardeltakerne er enige i påstanden "Det er ingeniørene som styrer Statens vegvesen, og det er vanskelig for folk med annen fagbakgrunn å få gjennomslag for sine synspunkter".

Men også en sterk "vegvesenkultur".....

De klare skillene undersøkelsen viser, representerer en stor utfordring for etaten framover. Men intervjuene og seminarene gir også et inntrykk av sterkt samhold. Vegvesenet har lojale medarbeidere med lang fartstid og medarbeidere som i liten grad kan tenke seg å arbeide andre steder. Denne "vegvesenkulturen" som eksisterer ved siden av de indre kulturforskjellene, gir et godt grunnlag for å bearbeide de problemene som de indre skillene skaper.

8.4 Etatsstolthet og arbeidsmiljø

Skillet mellom ingeniørene og vegarbeiderne synes også å avspeile seg i synet på det vi kan kalle etatsstoltheten. Etatsstolthet kan omfatte to litt ulike dimensjoner. Det ene er en stolthet over det etaten får til - etaten bygger flotte veger og bruer av høy kvalitet og høster anerkjennelse i samfunnet – ”Ingen bygger så fine veger som oss”. Den andre dimensjonen går mer på individuell stolthet - etaten gir mulighet for faglige utfordringer og er anerkjent i fagmiljøet.

Intervjuene ved to vegkontorer i fase 1 ga inntrykk av at vegarbeiderne definerer etatsstolthet tilsvarende den første - en stolthet på vegne av etaten. Flere gir uttrykk for at denne stoltheten har falt. De føler ikke lenger den samme anerkjennelsen fra samfunnet som tidligere.

Ingeniørene har en tendens til å definere etatsstolthet tilsvarende den andre dimensjonen – en fagstolthet. Gjennomgående mener de at etatsstoltheten holder seg. Det er faglig utfordrende å arbeide i Vegvesenet, det gir muligheter til å påvirke samfunnsutviklingen, og i ingeniørkretser blir Vegvesenet høyt faglig anerkjent.

Av seminardeltakerne er 85 prosent helt eller delvis enige i påstanden ”Jeg er stolt over det som Statens vegvesen og jeg som ansatt skaper”. 35 prosent er helt eller delvis enige i påstanden ”Det er først og fremst mitt eget yrke innenfor Statens vegvesen jeg er stolt over”.

De fleste gir et positivt inntrykk av arbeidsmiljøet. Unntaket er det som nesten alle i Produksjonsavdelingen oppfatter som en byråkratisering av arbeidet på vegen. Dette knyttes til den nye organisasjonsmodellen. De eksemplene som trekkes fram, var imidlertid også gyldige for den gamle organisasjonen. Dette gjelder særlig de mange time- og prosesskjemaene. Vi vil heller tro at den del av denne misnøyen knytter seg til at de som arbeider ute i produksjonen - særlig oppsynsmenn og tidligere vegvoktere - er fratatt en myndighet etter at skillet mellom produksjon og myndighet ble innført.

9 Hovedfunn og oppfølging

9.1 Hovedfunn

Statens vegvesen har lojale og ansvarsbevisste medarbeidere som er opptatt av å sikre høy kvalitet i arbeidet med bygging og vedlikehold av veger. Dette er en ressurs som etaten kan basere seg på og bør utnytte. Selv om det iblant kommer kritiske merknader er dette uttrykk for et engasjement i utviklingen av egen etat. Hele 85 prosent av deltakerne på seminarerne sier seg enig i en påstand om at de er stolte av det som Statens vegvesen og de selv som ansatt skaper.

De avdelingene som får styringen av pengene i den nye organisasjonsmodellen (myndighetsavdelingene Trafikk og Utbygging) synes å være mest fornøyd med modellen. Det er vegsjefens ansvar at disse avdelingene i sin myndighetsutøvelse også ivaretar hensynet til Produksjon- og Administrasjonsavdelingene, samtidig som intensjonene ved omorganiseringen oppnås.

Forberedelsen og informasjonen før omorganiseringen synes å ha vært god, men oppfølgingen fra Vegdirektoratets side i gjennomføringen har vært for svak. Det etterlyses mer støtte med hensyn til rolleforståelsen spesielt i Trafikkavdelingen, hvordan fordelene av å være en etat kan utnyttes og hvordan konkurransedyktighet skal vurderes. Tilpasningen har tatt alt for lang tid og overgangsproblemer eksisterer fortsatt etter nærmere tre år med ny organisasjon. Som følge av dette er det nødvendig å *skille mellom overgangsproblemer og permanente problemer* som følger av selve organisasjonsmodellen.

Arbeidsdeling mellom og i myndighetsavdelingene

I *arbeidsdelingen mellom Utbygging og Trafikk* prøver de fleste vegkontor å tillemppe et skille hvor Trafikk tar seg av overordnet planlegging fram til oppstart av arbeid med kommunedelplan for veg, oppstart av konsekvensutredning (melding) etter plan- og bygningsloven og innsendte planer, f.eks. kommune- og fylkesplaner. Utbygging har hovedansvaret for utarbeiding av egne kommunedelplaner og prosessen videre på myndighetssiden frem til ferdig prosjekt. Utbygging har også hovedansvaret for å gjennomføre konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven.

Et flertall av vegkontorene mener det er uklarheter i grenseflatene på dette feltet og at grenseflaten er større og vanskeligere i fylker med større byer. De fleste utbyggingsavdelinger i "by-fylkene" mener problemet er så stort at løsninger må finnes raskt, mens trafikksiden ikke opplever dette som et større problem enn at det kan løses ved prosjektgrupper og mer samarbeid. Hovedproblemet er ikke plasseringen av oppgaver, men at skillet oppleves som uklart. Allikevel mener heller ikke Utbygging at dette gjør det nødvendig å samle hele planmiljøet. En-

kelte fylker med lite planlegging i byer har overlatt mye av planoppgavene til Utbyggingsavdelingen.

På *Trafikkavdelingen* er det stor faglig spennvidde. Dette gir større mulighet for helhetstenkning og samarbeid mellom faggruppene enn før. Samarbeidet mellom seksjonene kommer ikke i gang av seg selv, men må stimuleres. Til nå har tidspresset knyttet til de tradisjonelle oppgaver som kjøretøykontroll og førerkortutstedelse gjort at det blir lite tid til samarbeid på tvers av faggruppene på stasjonene.

På grunn av den store faglige spennvidden må Trafikksjefen konsentrere seg om ledelse og delegere faglige saker til seksjonslederne. Dette er en utfordring både for Trafikksjefen og for seksjonene. Dersom for fag- eller detaljorienterte personer fyller lederrollen, vil de fort kunne bli en flaskehals i systemet.

Det er ikke registrert som noe stort problem at seksjonene på Trafikkavdelingen på vegkontorene prøver å styre trafikkstasjonene. Budsjett og årsplan styres i linja av Trafikksjefen. Kontakten mellom seksjoner og distrikt går hovedsakelig på faglige spørsmål / prioriteringer. Splittingen av fagmiljøet i den gamle drifts- og vedlikeholdsavdelingen har ikke kommet opp som et viktig tema.

Administrasjonsavdelingen ser den nye måten å fordele administrasjonskostnadene på både som en trussel og utfordring. Utvikling av serviceholdning og rett tjenestestandard blir viktig framover. Kostnadspress kan framtvinge reduksjon i antall tjenester som blir etterspurt og standarden på disse.

Ved siden av hovedoppgaven service, vil kontroll av om regler og avtaler blir fulgt på feltene personal, økonomi og innkjøp være viktig for Administrasjonsavdelingen. Avdelingen må ha kompetanse på regelverk, men ressursbruken og rutineene knyttet til kontroll bør det nok sees nærmere på framover.

Tilveksten av høyt kvalifiserte ansatte vil etterhvert sette Administrasjonsavdelingen i stand til også ivareta utviklingsoppgaver. Det er særlig på feltene leder- og organisasjonsutvikling det synes å være behov for dette da kompetanseoverføring og erfaringsutveksling i dag er et ømt punkt for etaten.

Etaten står overfor utfordringer når det gjelder utvikling og bruk av overordnede økonomiske analyser. Det vil være et hensiktsmessighetsspørsmål om utviklingsoppgaver, på vegne av vegsjefen, skal skje i stab eller i Administrasjonsavdelingen. Hensynet til tilgjengelig kompetanse og oppbygging av fagmiljø bør telle i denne sammenheng. Løpende økonomistyring innenfor de årlige budsjettene må ligge på fagavdelingene. For dette formålet bør Administrasjonsavdelingen bidra med oversikter, budsjettdata og kompetansestøtte.

På jus- og IT-siden synes forholdene greie, selv om det vil være et visst press fra fagavdelinger om penger til IT-investeringer. Produksjonsavdelingen må av hensyn til egen logistikkplanlegging og lagerstyring ha hånd om egne innkjøp.

Skillet mellom produksjon og myndighet

Skillet mellom produksjon og myndighet er enklere å praktisere i forhold til Utbygging som har ansvaret for anlegg, enn Trafikk som har ansvaret for drift og vedlikehold. I fylker hvor storparten av arbeidet pga sysselsettingssituasjonen går

til Produksjon er det svakere incentiver for å legge reelt innhold i det formelle skillet og det er dermed også vanskeligere å vurdere Produksjons konkurranse-dyktighet.

Fordeler med skillet:

- Klarere byggherrerolle med bedre oversikt over faktiske byggherrekostnader, sikrere kostnadsoverslag og riktigere priser.
- Større kostnadsbevissthet. Inntekter til Produksjon, gir fokus på kostnadsbevissthet, bedre økonomistyring
- Samling av produksjonsressursene (anlegg, drift og vedlikehold) gir bedre utnyttelse.
- Ryddigere forhold; mer åpen og gjensidig kontroll.

Svakheter:

- Flere avtaler og mer byråkrati og dobbeltarbeid, særlig i forhold til Trafikk.
- Uklar rolledeling og rolleforståelse mellom Trafikk og Produksjon, generelt tung kommunikasjon. For svak kompetanseoverføring mellom Produksjon og Trafikk, men samlokalisering hjelper. Stor variasjon mellom fylker.
- For detaljerte avtaler og sen avklaring, gjør planlegging vanskelig for produksjon
- Suboptimalisering; iblant vil ikke Trafikk sette igang arbeider med minimale marginale kostnader for vegkontoret som helhet, for da blir Trafikk også belastet fulle lønnskostnader.

Publikum skal nå kun henvende seg ett sted, trafikkstasjonen, enten det gjelder bil eller veg. I en overgangsfase er dette nytt. Videre kan ikke Produksjon, som jo er ute på vegen, lenger håndtere publikums ønsker direkte. På den annen side var det her tidligere en del uryddige forhold som er fjernet.

I starten brydde gamle driftsfolk i Produksjon seg lite om at *Trafikk* egentlig skulle styre. Dette har gått seg til. Nå handler medarbeidere i Produksjon i hovedsak selvstendig hvis det er fare for helse eller verdier. Oppgaver som ikke er dekket av drifts- og vedlikeholdsavtalene kan ellers ta lang tid. Likevel kan som regel (mindre) driftsmessige tiltak fra år til år startes opp uten avtale, mens man må vente på avtaler for (større) vedlikeholdstiltak. I blant kan avklaring fra Trafikk, komme så sent mot høsten at Produksjon likevel ikke har kapasitet til å gjennomføre alle bestillingene.

Uten skikkelige avtaler med Produksjon får heller ikke Trafikk utøvd sine myndighetsoppgaver (planlegging, bestilling og kontroll) på en ryddig måte. Dette løses da enten ved noe overvrig detaljstyring eller ved å la ting bli gjort som før. Rolleforståelsen i Trafikk er et av de største problemer etter omorganiseringen. Med mer støtte fra sentralt hold, kunne kanskje dette vært unngått.

Trafikk benytter i liten grad lokalkunnskapen i Produksjon. Denne bør tas vare på ved tilstandsregistreringen, men en kan også bruke byggemøtene mer aktivt. En felles tilstandsregistrering kan også bidra til felles problemforståelse.

Tilstandsregistreringen av vegnettet er et avgjørende grunnlag for å kunne opprette *funksjonsavtaler og -kontrakter* for drift og vedlikehold. De fleste var svært positive til funksjonsavtaler fordi avtalene kunne bidra til ryddigere forhold og bedre planlegging og drift på produksjonssiden. De overgangsproblemer som knytter seg til rolleforståelsen og detaljert myndighetsutøvelse i Trafikk kan dermed også avhjelpes.

Få hadde konkret erfaring med avtaler, men fastsetting av enhetspriser, definering av driftsstandarder, brøytestandard og beredskapskostnader ble sett som vanskelige punkter. Hvis private skal inn på driftssiden, vil tilstandsregistrering, kontraktsutforming og oppfølging bli kritiske punkter. Det var dessuten frykt for at Trafikk kan miste de fordeler som det gir å ha produksjonsoppgavene ivaretatt i samme etat (tilbakemelding og utvikling).

Det er vegsjefen som i samråd med utbyggings- og produksjonssjefen tar stilling til om *anlegg* skal utføres i egenregi eller settes ut til private. Hensynet til Produksjon synes å veie klart tyngre enn krav om konkurransedyktighet. I fylker med problemer med å sysselsette alle i produksjonen er det bare for prosjekter hvor produksjonsavdelingen mangler kompetanse som legges til entrepriser. Dette skjer ofte i forbindelse med utarbeidelse av årsplanen og da gjerne uten en eksplisitt vurdering av konkurransedyktighet med hensyn på pris på de enkelte anlegg. Overtallighetsproblemer og ikke minst svingninger i investeringsbudsjettene ser ut til å legge klare begrensninger på avdelingens mulighet til å tilpasse seg nye konkurranseforhold. Aktiv bruk av AFP-ordningen synes å avhjelpe overtallighetsproblemet noe i enkelte fylker.

De fleste vegkontorene kan ikke vise til en klar *strategi* for valg mellom egenregi eller entrepriser. Prosjekter med usikkerhet og stor fare for tilleggsarbeider tas ofte i egenregi. Videre viser flere fylker til eksempler på at vegvesenet har fungert som markedskorrektiv. En rekke vegkontor legger også opp til at produksjonsavdelingen skal utvikle spesialkompetanse på enkelte områder som tunnel, bru, betongarbeider, dekkelegging, bygging i tett trafikk, gågater, trebruer mv. Dette inngår oftest i de regionale spesialiseringsstrategiene som er under utvikling.

De fleste fylker er ikke kommet særlig langt i hvordan man skal måle konkurransedyktighet, verken på anlegg eller drift/vedlikehold. Det foreligger erfaringer fra tunnel, bru og asfaltsiden. Med et par unntak kunne ingen vegkontor vise til at ledergruppen hadde en plan for måling av konkurransedyktighet. Derimot var dette et tema som ble diskutert på ledermøter. Mange etterlyser et mer samlet grep fra sentralt hold. Dette kan omfatte bruk av enhetspriser, utvikling av en slags prisbank og opplegg for sammenlikning på tvers av fylker. Hensynet til ulike delmarkeder og variasjon over tid er krevende ved sammenlikning av priser. Delta-kerne ga inntrykk av sterk motivasjon for å komme videre i denne type spørsmål.

Fra produksjonssiden blir det hevdet at bedre kvalitet og lavere byggherre-kostnader ville tale til deres fordel. Videre har Vegvesenet og private ulike rammebetingelser og kan kalkulere ulikt. Derfor bør hele jobber / driftsopplegg sammenliknes. Generelt må det sies at evaluering av konkurransedyktighet uten faktisk konkurranseeksponering er en meget vanskelig sak og at bortfall av aktiv bruk av egenregikalkyler ved anbud representerer et tilbakeskritt.

Delegasjon og styringssystem

De avdelingsvise årsplanene er viktigste styringsdokument, sammen med Handlingsprogram/byggeprogram. Det er en utbredt oppfatning blant informantene at vegsjefens kontrakt preges av for mange mål, især på området trafikant og kjøretøy. Kontrakten dekker heller ikke alle prioriterte områder, f.eks. ventetid for utstedelse av førerkort (individuelt i visse kontrakter) og forsvarlig saksbehandling. Til en viss grad medfører kontrakten målforskyvning. Målene oppfattes som svært detaljerte og rettet mot forhold som er enkle å måle eller telle. Det er ønske om færre, men mer overordnede mål. Felter som personalpolitikk, strategier for rekruttering til lederstillinger, kundeundersøkelser, rutineforenkling og forholdstall mellom administrativ og produktiv virksomhet er dårlig dekket. Kontrakten er fjern for de fleste. Skal kontrakten virke motiverende og styrende, er det behov for å gjøre den bedre kjent, vise målenes relevans og hvordan innsamlede data blir brukt.

Styringssystemet framstår som en blanding av et målstyringssystem og et system med vekt på en byråkratisk linjeledelse. Dette kan skape uklarheter som også avspeiler seg i forholdet mellom vegkontor og vegdirektorat. De ansattes tendens til å operere på tvers av linja, særlig i faglige spørsmål og da ofte i forhold til Vegdirektoratet, er en del av dette

Det er enighet om at vegsjefene sjelden griper inn i hvordan avdelingslederne ivaretar sitt ansvar, selv om det er noe variasjon mellom fylkene. Vegsjefen styrer ved hjelp av årsplanen og budsjettet, men det er også utsagn som peker i retning av en detaljorientert ledelse. Ellers er vegsjefens stab sjelden et problem for linjen.

Det er ulike oppfatninger om det er problematisk å skille mellom formelle beslutninger og mer uformelle, foreløpige signaler fra Vegdirektoratet. Videre hender det iblant at det gis ulike signaler fra kompetanse og styring. I den grad det er uklare signaler fra Vegdirektoratet, oppfattes dette som negativt. Uklarhet fører til usikkerhet og ikke til større handlefrihet nede i systemet. Hovedproblemet i forhold til Vegdirektoratet er at det tar lang tid å få avklart saker. Enkelte setter dette i sammenheng med at kompetansedelen er blitt dominerende. Styring virker svakest på trafikksiden. Særlig ille er det når informasjon om nye regler kommer for seint fram til vegkontorene og stasjonene.

Samhandling og kulturdanning

Jobbrotasjon er vanskelig å få til på grunn av spesialisering, fordi ledere ikke vil avse ressurser og som følge av ulikheter i jobbenes popularitet og avlønning. Erfaringsutveksling må da skje gjennom byggemøter og prosjektgrupper. Kurs og uformelle kontakter kan også brukes til erfaringsutveksling mellom avdelingene. Et eksempel er fellesmøter mellom byggherreseksjonen på Utbygging og Trafikk's distriktsledere. Utbygging kunne tenke seg å trekke Produksjon mer aktivt inn i planfasen, blant annet innen spesialområder som bru og ferjekai.

Samlokalisering mellom trafikkstasjon og produksjonsområde vil bedre kontakten. Byggemøter er viktige for kontakt mellom Trafikk og Produksjon, men brukes i dag i stor grad til avviksrapportering. Hittil er det god kontakt mellom

Trafikk og Produksjon, på grunn av erfaringer fra før omorganiseringen. Etter hvert som nye folk rekrutteres, blir det viktigere å sørge for at denne kontakten opprettholdes.

Det gamle plan- og anleggsmiljøet har fungert på en uformell måte på tvers av nye avdelingsgrenser. På kort sikt har dette ivaretatt en del av det faglige samarbeidsbehov etter omorganiseringen. I Produksjon går det etterhvert bedre å blande anlegg og drift, særlig på sjåførsiden.

På Vegkontoret føler folk mest tilknytning til seksjonen. På stasjonene føler folk faglig tilhørighet til faggruppen sin. Tilhørighet på tvers av faggruppene varierer. Fysisk plassering er viktig for god sosial tilhørighet. Geografisk tilknytning er viktig i fylker med store avstander.

Etatsstoltheten er god, men synes å være på veg nedover. Det er viktig å styrke denne. Det synes som de misfornøyde (evt også misplasserte) i den nye organisasjonen i for stor grad har preget den lokale korridor- og kantinepraten i etaten i negativ retning. Da etaten i hovedsak preges av lojale og ansvarsbevisste medarbeidere, anbefales det sterkt å aktivt møte denne kritikken for å unngå at slike holdninger brer seg. Vår erfaring er at de negative holdningene er slagordpregede, men at konkrete diskusjoner gir mer nyanserte synspunkter.

Det eksisterer en sterk "vegvesenkultur". Likevel er det store forskjeller, særlig mellom de som har ingeniørbakgrunn og de som arbeider i produksjonen ute på vegen. De som er ute på vegen føler mer avstand til ledelsen og er mer usikre på framtida enn de som arbeider inne på vegkontoret. Dette kan bidra til at "virkeligheten" i Statens vegvesen er *to ulike* virkeligheter. Dette vil representere en stor utfordring for etaten framover.

9.2 Tiltak for å nå målene for en hensiktsmessig organisasjon

I kapittel 2 formulerte vi spørsmålet om *arbeidsdelingen, delegering og styrings-systemet, det formelle og uformelle samhandlingsmønsteret og kulturdanningen* støtter opp under målene for organiseringen av Statens vegvesen? Dette har i stor grad vært ledende for vår analyse av om dagens organisering fungerer på en hensiktsmessig måte. I forhold til de mål som er satt vil vi foreslå følgende tiltak innenfor de fire hovedområdene:

Skille produksjon og myndighet

- Gå gjennom avtaler og dokumentflyt med sikte på å unngå byråkrati, dobbeltarbeid og tidsspille, særlig mellom Trafikk og Produksjon
- Arbeide med å bedre rolleforståelsen ved faggruppe veg på trafikkstasjonene
- Forsterke informasjonen innad i vegvesenet om egenskaper ved funksjonsavtaler og –kontrakter og særlig erfaringer fra bruken av slike avtaler
- Følge opp myndighetsavdelingenes utøvelse av budsjettansvar ved håndtering av temporære ledighetsproblemer i Produksjon for å forebygge suboptimalisering

- Klargjøre bedre overfor publikum om Trafikk's ansvar for å motta og følge opp henvendelser om tiltak på vegnettet

Effektiv produksjon og dokumentasjon av konkurransedyktighet

- Klargjøre forutsetninger, inkludert forskjeller i rammevilkår, for å kunne vurdere vegvesenets konkurransedyktighet ved egenregi samt foreta informasjonsinnsamling fra prosjekter etter et samlet opplegg koordinert fra Vegdirektoratet.
- Reetablere klare prosedyrer ved valg av egenregi eller entreprise for nye prosjekter basert bl a på erfaringer fra bruk av egenregikalkyler (ERK).
- Avholde minst en årlig faglig konferanse om utviklingen av vegvesenets konkurransedyktighet i produksjonen, men også på myndighetssiden.
- Gjennom seminarer og lignende etablere en etatsintern faglig debatt om vegvesenets konkurransedyktighet på driftsområdet basert på erfaringer fra praktisering av de nye avtaleformene.

Mer profesjonell byggherre, gjennomgående kompetanse, kompetanseoverføring og mobilitet

- Videreutvikle byggherre- og bestillerrollen med vekt på kompetanseoverføring fra Produksjon til myndighetsavdelingene og fra Utbygging til Trafikk
- For å utnytte lokalkunnskap i Produksjonen bør en vurdere grundig om det er hensiktsmessig med noe større grad av samlokalisering mellom trafikkdistrikt og produksjonsområder
- Gjennomføre forsøk, f eks med færre enheter på trafikkstasjonene, for aktivt å stimulere til samarbeid på tvers av faggruppene.
- Jobbrotasjon og kortvarig hospitering må stimuleres på en mer planmessig måte. Mulighet til intern kompetanseoverføring må også vurderes ved ansettelser i stillinger og gjennom permisjonsordninger.
- Vurdere bred erfaring fra ulike deler av etaten eller utenfor som krav til å få lederstillinger og utvikle program for karriere- og ledelsesutvikling i tråd med dette.

Enkel organisasjonsmodell, delegert ansvar, kort kommandolinje

- Klargjøre hvordan skillet mellom overordnet planlegging, behandling av innkomne planer og egen fysisk planlegging etter plan- og bygningsloven skal praktiseres i grenseflatene mellom Trafikk- og Utbyggingsavdelingen.
- Gjennomføre en undersøkelse mot viktige eksterne aktører, bl a kommuner og fylkeskommuner, rettet mot forståelse av ansvarsdeling i vegvesenet, bl a når det gjelder plansaker etter plan- og bygningsloven og behov for tiltak på eksisterende veg.

- Innskjerpe vegsjefens ansvar for konsekvent praktisering av delegert ansvar.
- Revidere og redusere antall mål i vegsjefenes kontrakt og sørge for å gjøre denne bedre kjent i organisasjonen.
- Gå gjennom Trafikksjefens kontrollspenn med sikte på effektiv måloppfyllelse for Trafikkavdelingen.
- Følge opp tilfeller av lang saksbehandlingstid i Vegdirektoratet hvor både kompetansedelen og styringsdelen har vært involvert.
- Vurdere områder hvor styringsdelen i direktoratet er kommet på etterskudd i forhold til kompetansedelens samhandling med vegkontorene.
- Satse på å utvikle en sterkere bevissthet om egne produksjonsressurser ved å søke å utveksle erfaringer lokalt mellom medarbeidere inne og i produksjonen ute på vegen, mellom "ingeniørkulturen" og "produksjonskulturen".

Sist utgitte TØI rapporter

Tittel	TØI Rapport
Tiltakspakker for kollektivtransport. Evaluering av prosessen rundt tiltakspakkene i Tønsberg og Drammensområdet	437/1999
Daglige reiser på 90-tallet. Analyser av de norske reisevaneundersøkelsene fra 1991/92 og 1997/98	436/1999
Cost-Benefit Analysis of Safety Measures for Vulnerable and Inexperienced Road Users	435/99
Alternative systemer for beregning av engangsavgift på personbiler	434/1999
Flaskehalsproblemer i samferdselsforskningen	431/1999
Markedseffektiv kollektivtransport? En analyse av utviklingen i Oslo, Bergen, Trondheim, Kristiansand og Tromsø	428/1999
Videokonferanser - en ny møteplass for næringslivet?	426/1999
Virkninger av "Sei i frå" kampanjen i Sogn og Fjordane på antall skadde og drepte i trafikken	425/1999
Bilismen er skadelig for miljøet - men spiller jeg noen rolle? En studie av holdninger til og bruk av transportmidler blant ungdom i Oslo	424/1999
Busstreik til besvær?	423/1999
Sikring av barn og voksne i bil. Et informasjonshefte om bilbelter, barnesikring og kollisjonsputer - lovgivning, sikkerhetseffekt, bruk og feilbruk	422/1999
Supplerende nytte-kostnadsanalyse av tunnelprosjektene gjennom Toven (ny RV78) og Korgfjellet (ny E6)	421/1999
Motorsyklers/mopeders synlighet	420/1999
Transportutviklingen på Romerike 1998-2020.	419/1999
Reisevaner i Norge 1998	418/1999
Katastroferisiko i transport.	417/1999
Gjestestatistikk 1998	416/1999
Norsk kystfart - Effekter av tiltak og trender i godstransport	415/1998
Samfunnsøkonomiske konsekvenser av tunnel under Umskaret	414/1998
Alternativ transportteknologi - Reduserte CO2-utslipp fra transportsektoren	413/1998
Vurdering av metodeverktøyet for nytte-kostnadsanalyse i samferdselssektorene	412/1998
Reiser og kommunikasjon i yrkessammenheng. Eksempelstudier av tre norske bedrifter	411/1998



Denne publikasjonen kan bestilles fra
Biblioteket • Transportøkonomisk institutt
Postboks 6110 Etterstad • 0602 Oslo