

# Omprioriteringar i ein fleirledda etat underlagt langtidsplanlegging:

Ein studie av styringa av og i Statens vegvesen

Daniel Kleiven Pasten



Masteroppgåve ved institutt for statsvitskap

UNIVERSITETET I OSLO

Vår 2019

# **Omprioriteringar i ein fleirledda etat underlagt langtidsplanlegging**

Ein studie av styringa av og i Statens vegvesen

**Daniel Kleiven Pasten**

**Masteroppgåve i statsvitskap**

**UNIVERSITETET I OSLO**

**VÅR 2019**

© Daniel Kleiven Pasten

2019

Omprioriteringar i ein fleirledda etat underlagt langtidsplanlegging: Ein studie av styringa av  
og i Statens vegvesen

Daniel Kleiven Pasten

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Representeren, Universitetet i Oslo

# Samandrag

Denne studien tar føre seg styringsrelasjonane mellom Samferdselsdepartementet, Statens vegvesen og Region øst. I kva grad, om nokon, budsjettmessige omprioriteringar påverkar styringsintensiteten i den operative styringa er særleg undersøkt. Eit hovudfunn er at Nasjonal transportplan har ei svært definerande rolle i utforminga av styringsdialogen mellom dei ulike aktørane. Som følge av dette blir mål- og resultatstyring brukt som eit strategisk styringsverktøy, heller enn eit prioriteringsverktøy i den årlege styringa. Dette gir utslag i lite variasjon i styringsintensiteten, målt ved mål- og resultatkrav. Som ein mogleg konsekvens blir den operative styringa utført hovudsakleg gjennom andre verkemiddel, som budsjett- og virkemiddelstyring. Departementet si overordna styring ser likevel ut til å påverke den vidare styringa Statens vegvesen utfører internt. Den eksterne styringsintensiteten ser ut til å bli overført og forsterka i delegeringa frå departementet til vegvesenet.

Dei empiriske funna blir analyserte ved hjelp av prinsippal-agent-rammeverket. Dei grunnleggjande strukturane i den norske forvaltinga og mål- og resultatstyringsprinsippet, gjer agentteorien godt eigna til å forklare vesentlege trekk og problem. Til dømes viser rammeverket at styringsdokumenta tildelingsbrev og resultatavtale kan bli rekna som mjuke kontraktar mellom overordna prinsippal og underordna agent, og at informasjonsskeivheita som oppstår mellom hierarkisk organiserte aktørar fordrar eit kontrollsystem. Teorien er vidare fruktbar, da Statens vegvesen innehar ei dobbeltrolle som både prinsippal og agent, i forholdet mellom Samferdselsdepartementet og Region øst. Metodisk kviler oppgåva på innhaldsanalysar av sentrale styringsdokument, og intervju av nøkkelinformantar i departementet, vegvesenet og Region øst.

Undersøkinga viser at det ikkje er mogleg å spore ein samanheng mellom budsjettmessige omprioriteringar og styringsintensitet i form av mål- og resultatkrav i perioden 2014-2017. I lys av desse funna blir ei rekke styringspolitiske problemstillingar tatt opp, som samspelet mellom strategiske langtidsplanar og årleg operativ styring, balansen mellom mål- og resultatstyring og andre styringsverktøy, og samanhengen mellom eksterne departement-direktoratforhold og interne direktorat-etatsforhold.

# Forord

Arbeidet med masteroppgåva har vore ein spanande og utfordrande prosess, der eg har lært både fagfelt og meg sjølv å kjenne på måtar eg ikkje hadde sett føre meg. Sjølv om det berre er mitt namn som står på papiret, fortener mange ein takk for at det har ladt seg gjennomføre.

Først vil eg takke mine dyktige rettleiarar Jostein Askim og Karl Hagen Bjurstrøm for den gode oppfølginga, tilbakemeldingane og oppmodingane eg har fått.

Eg vil takke informantar i Samferdselsdepartementet, Statens vegvesen og Region øst som har gladeleg har stilt opp til bakgrunnssamtalar og intervju.

Ein spesiell takk til mamma og Siri for støtte, oppmuntring og korrekturlesing.

Til slutt vil eg gi ein stor takk til Tiril som har stilt opp i både gode og vanskelege tider. Takk for at du alltid er der.

Blindern, vår 2019.

Daniel Kleiven Pasten

---

Ordteljing: 32 131

# Innholdsliste

1	Innleiing .....	1
1.1	Tilfellet Statens vegvesen og Nasjonal Transportplan .....	2
1.2	Teoretisk og metodisk tilnærming .....	4
1.3	Vidare struktur .....	4
2	Kunnskapsstatus .....	6
2.1	Styring .....	7
2.2	Samspelet mellom operativ og strategisk styring .....	9
2.3	Eigenskapar som påverkar styringa .....	10
3	Bakgrunn: MRS og langtidsplanar i norsk sentralforvaltning .....	13
3.1	Strategisk styring: Langtidsplanar i norsk forvaltning .....	13
3.2	Operativ styring: Mål- og resultatsstyring .....	14
4	Teoretisk rammeverk .....	18
4.1	Prinsipal-agent-rammeverket .....	18
5	Data og metode .....	24
5.1	Forskningsopplegg .....	24
5.2	Dokumentstudie: Innhaldsanalyse .....	25
5.3	Intervju .....	32
5.4	Datakvalitet .....	33
6	Statens vegvesen og Nasjonal transportplan .....	37
6.1	Organisering, myndigheits- og ansvarsfordeling .....	37
6.2	Nasjonal transportplan .....	41
6.3	Budsjettmessige omprioriteringar i vegpolitikken .....	48
6.4	Etatsstyring av Statens vegvesen .....	51
6.5	Vegdirektoratet si styring av Region øst .....	62
6.6	Samanlikning av styringa av og i Statens vegvesen .....	65
7	Diskusjon .....	69
7.1	Tillit .....	69
7.2	Samferdselsdepartementet si styring av Statens vegvesen .....	70
7.3	Statens vegvesen si styring av Region øst .....	74
7.4	Betydinga av langtidsplanlegging i den operative styringa .....	75

7.5	Teoretiske implikasjonar .....	77
7.6	Avgrensingar i oppgåva.....	79
8	Konklusjon .....	81
8.2	Hovudfunn .....	81
8.3	Teoretiske konklusjonar .....	83
8.4	Praktisk relevans.....	85
8.5	Føreliggande litteratur og vidare forskning .....	86
	Litteraturliste .....	89
	Vedlegg .....	98
	Figur 1: Planlagde og faktiske løyvingar gjort for riksvegnettet .....	45
	Figur 2: Planlagde og faktiske løyvingar gjort for heile NTP .....	46
	Figur 3: Oppfølging av NTP .....	47
	Tabell 1: Kodeskjema tildelingsbrev og resultatavtale .....	27
	Tabell 2: Kodeskjema for rapportar .....	28
	Tabell 3: Kodeskjema etatsstyringsmøter .....	29
	Tabell 4: Utdrag frå oversikt over koplingar til budsjettpost .....	30
	Tabell 5: Målstruktur i NTP 2014-2023 .....	42
	Tabell 6: Post 23 – Utvikling 2014-2017 .....	50
	Tabell 7: Post 30 - Utvikling 2014-2017.....	50
	Tabell 8: Oversikt over føringar gitt i tildelingsbrev 2014-2017 .....	52
	Tabell 9: Samanlagt observert omtale av, og føringar kopla til budsjettpost 23 og 30.....	55
	Tabell 11: Postvis rapportering - Årsrapport .....	56
	Tabell 12: Talet på sider i årsrapport .....	57
	Tabell 13: Postvis rapportering - Tertialrapportar.....	57
	Tabell 14: Talet på sider i tertialrapportar.....	57
	Tabell 15: Styringssignal i resultatavtalar 2014-2017.....	63
	Tabell 16: Totalt tal på styringssignal kopla til post 23 .....	66
	Tabell 17: Totalt tal på styringssignal kopla til post 30 .....	67





# 1 Innleiing

Dei siste 40 åra har ein sett eit auka omfang av oppretting av og delegering til underliggande offentlege verksemder. I tråd med denne utviklinga har det vore ein ambisjon i forskingslitteraturen å forstå kva føresetnader som ligg bak dynamikken i styringa av dei (Askim, 2015; Pollitt & Bouckaert, 2004; Pollitt, Talbot, Caulfield & Smullen, 2005; Verhoest, Roness, Verschuere, Rubecksen & MacCarthaigh, 2010). Det er eit ibuande spenningsforhold mellom auka autonomi for underliggande verksemder og eit ønske om overordna kontroll, spesielt i statar der ministeransvaret står sterkt (Kristiansen, 2016; Maggetti & Verhoest, 2014). Ein ønsker å gi auka fagleg fridom i utføringa av oppgåver, samstundes som overordna aktør står til ansvar for konsekvensane. Det overordna formålet med denne oppgåva er å kaste lyst over korleis strukturelle og oppgåvespesifikke eigenskapar ved ei verksemd påverkar denne spenninga mellom autonomi og kontroll, og dermed styringsintensiteten verksemda er underlagt.

Meir spesifikt søker oppgåva å undersøke korleis budsjettmessige omprioriteringar påverkar overordna styringsintensitet, og om dette styringsbehovet aukar og smittar over frå departement til direktorat, når ei fleirledda verksemd delegerer oppgåver vidare til ein ytre etat, og dermed flyttar oppgåver og pengar enda lenger vekk frå sentral kontroll. Det er gjort ei rekke undersøkingar om politisk viktige verksemder eller prioriterte saksområder har ein effekt på styringa den er underlagt (Askim, Bjurstrøm & Kjærvik, 2019; Pollitt et al., 2005), og forskinga viser at politiske prioriteringar operasjonalisert som budsjettstorleik har ein effekt på overordna styringsintensitet (Kristiansen, 2016; van Thiel & Yesilkagit, 2014). Ein har da målt budsjett i form av ein statisk og total verdi. Denne oppgåva vil vere eit bidrag der eg søker å nansere forståinga rundt koplinga mellom budsjett og styring ved ein dynamisk tilnærming, der eg samanliknar budsjettutvikling og styringsdialog over tid.

Korleis overordna styring går føre seg i eit fleirledda direktorat er forskinga delt på. At ein opplever større autonomi er noko som har fått støtte hos Læg Reid, Roness og Rubecksen (2008a), men ikkje hos Verhoest et al. (2010). Verksemder som er geografisk desentralisert, og dermed er lenger unna ministriell kontroll er funne å oppleve større autonomi enn dei som er sentralt organisert (Maggetti & Verhoest, 2014). Om styringsbehovet blir større og om det smittar over frå departement til direktorat når ein delegerer oppgåver til nok eit underliggande organisasjonsledd, seier forskinga mindre om. Direktoratet, ein aktør som står mellom

departement og ytre etat, kan tenkast å føle større ansvar for politisk prioriterte oppgåver og dermed velje å styre ein ytre etat meir intenst for å sikre eigen posisjon overfor departementet.

## 1.1 Tilfellet Statens vegvesen og Nasjonal Transportplan

Korleis omprioriteringar påverkar styringsintensitet og om dette smittar over frå departement til direktorat vil i denne studien bli undersøkt ved å sjå på styringsdialogen mellom Samferdselsdepartementet og Statens vegvesen, og mellom Statens vegvesen og ytre etat Region øst i perioden 2014-2017, som utgjer den første planperioden av Nasjonal transportplan 2014-2023 (NTP). Politisk behandla langtidsplanar var tidlegare ein sentral del av heile den norske forvaltninga, men i dag er det berre ei handfull sektorar som opererer med ei form for langtidsplan av prioriterte områder (NOU 2015:14, s. 106-107; Thorsvik, 2014). I litteraturen er det anekdotiske bevis på interaksjonen mellom den årlege operative styringa og strategisk styring i verksemdar der ein observerer begge styringsformene (Kristiansen, 2016; Sørheim & Tollefsen, 2014). Effekten av omprioriteringar på styringsintensiteten vil dermed bli studert i kontekst av samspelet mellom årleg operativ styring og strategisk langtidsplanlegging.

NTP er det overordna styringsdokumentet i transportsektoren, og er eit strategisk plandokument der ein presenterer langsiktige mål, konkrete prosjektplanar og økonomiske planrammer. For NTP 2014-2023 ligg ei planramme på 508 milliardar kroner. Av desse 508 milliardane går om lag to tredelar, eller i gjennomsnitt 31 milliardar kroner i året, til vegformål som utgjer budsjettet til Statens vegvesen (St.meld. nr. 26 (2012-2013), s. 17). I realiteten har den årlege budsjettauken for vegformål gått gradvis opp frå år til år innanfor den første fireårsperioden av NTP. Med det er Statens vegvesen ei av dei statlege verksemdene som handterer størst enkeltbudsjett i den norske statsforvaltninga. Statens vegvesen har ein lang tradisjon med å handsame store budsjett, og kan seiast å ha vore ei politisk prioritert verksemd i perioden undersøkt i denne studien. På bakgrunn av dette verkar det særleg interessant å undersøke effekten av budsjettmessige prioriteringar på styringsintensiteten av og i Statens vegvesen.

Med grunnlag i utgreiinga ovanfor blir den første problemstillinga:

1. *I kva grad påverkar budsjettmessige omprioriteringar den årlege operative styringa av ei verksemd underlagt ein fleirårleg langtidsplan?*

Den årlege operative styringa, eller etatsstyringa, kan bli operasjonalisert med mange ulike styringsinstrument, som aktivitetsstyring, regelstyring, budsjettstyring eller målstyring. Sjølv om mål- og resultatstyringsprinsippet er det grunnleggjande styringsprinsippet i staten, skal styringa bli tilpassa den enkelte verksemd sin eigenart (RØS, 2015, s. 15), som i realiteten fører til at ein ofte ser dei ulike styringsinstrumenta blir brukt i kombinasjon med kvarandre (Johnsen, 2007, s. 105-109). Styringsdialogen, som er tufta på mål- og resultatstyringsprinsippet, skissert i Regelement for økonomistyring RØS (2015) er likevel gjeldande for heile forvaltninga. I dokumenta og møta som inngår i styringsdialogen blir styringssignal formidla i form av mål, indikatorar, aktivitets-, resultat og rapporteringskrav. Korleis politiske budsjettprioriteringar påverkar styringsintensiteten i årlege operative styringa vil bli målt ved å kvantifisere desse styringssignala.

I ein områdegjennomgang<sup>1</sup> der ein, blant anna, evaluerte styringa av og i Statens vegvesen fann ein at Statens vegvesen blir styrt med ei stor mengde oppgåve- og aktivitetskrav frå overordna departement. Som ein konsekvens av denne type overordna styring ser ein at den interne styringa i Statens vegvesen blir skjerpa, noko som gir utslag i ei stor mengde krav og føringar gitt til ytre etatar (Capgemini Consulting, 2017, s. 38-40). Om denne styringsintensiteten heng saman med og endrar seg med overordna politiske omprioriteringar, operasjonalisert som budsjettfordelingar, vil vere det andre sentrale spørsmålet i denne oppgåva.

Den andre sentrale problemstillinga blir derfor:

*2. I kva grad påverkar overordna budsjettmessige omprioriteringar den interne styringa av ytre etat, i ei verksemd underlagt ein fleirårleg langtidspan?*

---

<sup>1</sup> Ein områdegjennomgang er ein metode for å utreie og utbetre strukturelle endringar i offentleg sektor

## 1.2 Teoretisk og metodisk tilnærming

Teoretisk kviler denne studien på prinsipal-agent-rammeverket. Teorien skildrar det rasjonelle spelet som oppstår mellom to hierarkisk organiserte aktørar, der prinsipalen bestiller tenester av ein underordna agent. Forholdet er av natur prega av informasjonsskeivheit og mistillit. For å sikre og kontrollere agenten sin åtferd blir ein kontrakt introdusert (Eisenhardt, 1989, s. 58). Agentteori er med det godt eigna til å til å seie noko om offentleg tenesteyting som er tufta på hierarkiske bestillar-utførar relasjonar, regulert av ein kontrakt og omfattande rapportering og oppfølging (Hermansen, 2015, s. 75). I norsk forvaltning vil departementet bestille tenester av ei underliggende verksemd, der det årlege tildelingsbrevet utgjer kontrakten. Departementet vil følge opp og kontrollere på årlege og halvårige rapporteringar og oppfølgingsmøter. Ifølgje Hermansen (2015, s. 71-75) oppstår strategiske spelsituasjonar der forholdet er prega av informasjonsskeivheit og eigennytte lett i mål- og resultatstyringsregimer som er basert på ein bestillar-utførarstruktur. Liknande struktur ser ein også i forholdet mellom Statens vegvesen og Region øst, der kontrakten er ein konkretisering av tildelingsbrevet kalla resultatavtale. I dette forholdet har Statens vegvesen ei dobbeltrolle som både agent og prinsipal. Vegvesenet bestiller tenester av ein underliggende etat, samstundes som det står til ansvar for Samferdselsdepartementet. Det er rimeleg å anta at denne dobbeltrolla vil ha konsekvensar for styringa av ytre etat.

På bakgrunn av problemstillingane og det teoretiske rammeverket har det vore formålstenleg med to metodiske tilnærmingar. For det første har eg utført dokumentstudiar av relevante styringsdokument, rapportar, planar og referat frå etatsstyringsmøter. For det andre har eg gjennomført intervju med nøkkelinformantar i Samferdselsdepartementet, Statens vegvesen, og Region øst. Intervjua har gitt innsyn og informasjon utover det som var mogleg å hente frå ein kvantitativ innhaldsanalyse, i tillegg til å gi kontekst til funna i dokumentstudien.

## 1.3 Vidare struktur

I kapittel 2 følgjer ein grundig gjennomgang av den faglege kunnskapsstatusen som finst på feltet. Denne skildringa er nødvendig for å avdekke kunnskapshol som eksisterer i litteraturen, og sette caset inn i ein breiare kontekst av internasjonal og nasjonal forskning. I forlenging av kapittel 2, tek eg føre meg strategisk og operativ styring i den norske statsforvaltninga, operasjonalisert som strategiske langtdsplanar og mål- og resultatsstyring. Ein slik

operasjonalisering blir analytisk nyttig når eg seinare diskuterer kva rolle NTP spelar i utføringa av mål- og resultatsstyringa av og i Statens vegvesen. I kapittel 4 blir det teoretiske rammeverket skissert. Prinsipal-agent-teori blir presentert og operasjonalisert inn mot caset, og det blir utleia hypotesar og forventingar til funn i empirien. I kapittel 5 tar eg føre meg den metodiske tilnærminga i oppgåva, samt val av forskingsdesign. Innsamling og koding av data og intervju blir så gjort greie for, før eg tek føre meg ein diskusjon av validitet og reliabilitet i forskingsdesignen. I kapittel 6 blir empirien presentert. Først blir organisering, myndigheit og ansvarsfordeling mellom aktørane skissert. Deretter følgjer ein presentasjon av Nasjonal transportplan og bruken av den i styringa av Statens vegvesen. Ein presentasjon av budsjettutviklinga i perioden 2014-2017 følgjer, før eg ser på utviklinga i styringa av og i Statens vegvesen. I kapittel 7 blir empiri og teori kopla saman, og prinsipal-agent-rammeverket blir forsøkt brukt for å forklare utviklinga ein ser i empirien. Til slutt i kapittel 8 blir funna og konklusjonane i studien samanfatta, og problemstillingane blir svara på.

## 2 Kunnskapsstatus

Sidan inntoget av New Public Management-reformer (NPM) på slutten av 1980-talet har ein sett stadig fleire oppgåver som tidlegare låg integrert i departementsstrukturen blitt delegert ut til semi-autonome underliggende verksemder. Med denne utviklinga har også den faglege interessa og merksemda rundt sentrale konsept, utviklingar og konsekvensar blitt større (Askim, 2015; Pollitt & Bouckaert, 2004; Pollitt et al., 2005; Verhoest et al., 2010). Særleg er det blitt gjort forsøk på å forstå korleis NPM-reformene har utarta seg i praksis (Kristiansen, 2016; Verhoest et al., 2010), korleis styringsinformasjon frå desse verksemdene blir brukt (Moynihan, 2005; Verhoest & Wynen, 2018), kva styring og kontroll *er* og faktorar som aukar sannsynet for ulike former av, og intensitet til, styring og kontroll (Askim et al., 2019; Binderkrantz & Christensen, 2009; Lægreid et al., 2008a; Pollitt & Bouckaert, 2004; Roness, Verhoest, Rubecksen & MacCarthaigh, 2008; van Thiel & Yesilkagit, 2014)

Ein kritikk av forskinga er at det rådar omgrepsforvirring rundt sentrale konsept, noko som fører til ulike operasjoniseringar av same variablar, som enten fører til ulike, uklare eller ikkje-valide resultat (Verhoest & Wynen, 2018, s. 620). I tillegg til tvitydigheit rundt sentrale variablar, er grunnleggande definisjonar av semi-autonome statlege verksemder fulle av uklarheit (van Thiel & Yesilkagit, 2014, s. 319). Ei forklaring på uklarheitene rundt verksemdsomgrepet kan i mange tilfellet bli forklart ved systemforskjellar mellom ulike nasjonalstatar og systemstrukturar. Pollitt et al. (2005, s. 7-11) har framsett ei rekke grunnleggjande organisasjonskarakteristikkar for kva ei semi-autonom verksemd er, i eit forsøk på etablere ein definisjon som kan skjære på tvers av desse systemforskjellane. Semi-autonome, underliggende verksemder er strukturelt fråskilde, basert i lov eller ikkje, frå sitt overordna departement. Verksemdene, eller rettare sagt leiinga i dei, har i varierende grad sjølvstendig avgjerslemakt innanfor ulike områder kva gjeld intern styring og utføring av fastsette oppgåver. Desse oppgåvene er av offentleg karakter, og ressursane som går inn i å løyse dei har verksemda i ulik grad sjølvstendig kontroll over – sjølv om dei alltid i ein viss forstand er avhengig av overordna departement – og dermed alltid er under formell kontroll frå minister og departement kva gjeld mål, resultat og aktivitetar. Denne definisjonen beståande av grunnleggande organisasjonsegenskapar er ifølgje Lægreid et al. (2008a, s. 3), ein smal definisjon av verksemdsomgrepet. Likevel opnar det for store variasjonar i omfanget av typar verksemder som denne definisjonen gjeld for - og med det kva faktorar som kan påverke kva type og intensiteten av styring og kontroll ei verksemd er under.

## 2.1 Styring

Styring kan definerast på fleire måtar, avhengig av kva nivå og verktøy ein ser på. På eit overordna plan kan ein seie at styring handlar om å utforme og produsere offentlege tenester og setta i verk offentleg politikk. Ein kan også skildre det som leiinga sitt forsøk på å legge til rette for kollektive avgjersler og påverke åtferd gjennom eit sett med styringsinstrument (Johnsen, 2007, s. 80). Men meir generelt kan ein seie at styring er dei tiltak som blir sette i verk for å sikre at ein organisasjon handlar på ein tilsikta måte ut frå definerte formål og føyer seg etter gjeldande verdigrunnlag, rammer og reglar som er fastsett (Hermansen, 2015, s. 14-18). Ein kan dermed seie at styring handlar om å sette rammer og mål, og om å påverke avgjersler på både det operative og på det strategiske styringsnivået.

Gjennom den strategiske styringa rettar ein seg hovudsakleg mot dei strukturelle vilkåra som ligg til grunn for det operative styringsnivået (Hermansen, 2015, s. 73; Johnsen, 2007, s. 108). Den strategiske styringa er som regel den overordna aktøren sitt ansvar overfor underliggande verksemd, og inneber det å formulere og konkretisere målhierarki, utforming og planlegging av strategiar, ressursbruk, rammevilkår og prognosar. Ein kan frå dette tillegga strategisk styring ein lengre tidshorisont enn den operative styringa. Ifølgje Hermansen (2015) har den strategiske styringa eit perspektiv på vanlegvis tre til fire år, og har i mange organisasjonar blitt ein kontinuerleg prosess med ein strategisk agenda, heller enn ein samla fleirårleg plan. Sjølv om det er overordna instans sitt ansvar, vil nok denne strategiske prosessen i dei fleste tilfella vere eit ustrakt samarbeid som involverer både faglige, politiske og administrative vurderingar på lokalt, regionalt og nasjonalt plan. Strategisk planlegging er eit viktig styringsverktøy innan strategisk styring, og det ein oftast assosierer med strategisk styring (Johnsen, 2014, s. 18)<sup>2</sup>.

Medan strategisk styring har ein tidshorisont på tre til fire år, vil den operative styringa i større grad vere ein årleg, kontinuerleg styringsdialog mellom overordna og underordna aktør større grad av «her og no»-perspektiv (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2005, s. 9). På eit overordna nivå vil den operative styringa gå ut på ta føre seg årlege budsjett- og ressursrammer, val av styringssignal som mål, styringsparameter, resultat- og aktivitetskrav basert på tidlegare rapportering for å realisere dei langsiktige måla som er fastsatt i den strategiske styringa. Men ingen verksemdar operer i eit vakuum, og ein har mange kontaktflater

---

<sup>2</sup> Det er likevel ikkje det einaste. Sjå Johnsen (2014) for ein meir omfattande diskusjon rundt strategi og strategiske styringsverktøy.

både med publikum, samarbeidspartnarar – både offentlege og private, og samfunnet elles. Ein kan dermed ikkje forvente at den operative delen verksemda sine oppgåver berre er styrt ovanfrå, men heller i eit samspel mellom alle desse partane. Med andre ord så kan ein dele det operative inn i to delar – overordna operativ styring utført av departementet og operativ eigenstyring utført av leiinga i verksemda. Eigenstyringa vil da vere den fortløpande delen av det operative som leiinga i verksemda sjølv tar føre seg, til dømes i styring av ytre etatar i tenesteytinga, prosessar og i møte med andre aktørar.

### 2.1.1 Kontraktar og styringssignal

I styringslitteraturen fokuserer ein spesielt på den overordna operative delen av styringa, og da gjerne på korleis denne kjem til uttrykk gjennom ulike *typar* styringssignal og korleis desse blir formidla. I Norge, som i resten av OECD, har NPM medført marknadsanaloge løysingar på offentlege oppgåver, som i mange tilfelle baserer seg på ein bestillar-utførar-struktur og bruk av kontraktar for å regulere dette forholdet (Hermansen, 2015, s. 75). I eit slikt styringsregime blir styringssignal formidla gjennom mjuke «kvasikontraktar», som ofte er gjenstand for forskinga (Askim, 2015; Askim et al., 2019; C. Greve, 2008; Kristiansen, 2016; Verhoest et al., 2010; Verhoest & Wynen, 2018). Slike kontraktar kan samanliknast med ikkje-juridiske avtalar i den grad det ikkje består av to uavhengige partar, men heller av ein underordna som er avhengig av ein overordna. Her blir blant anna krav, mål og indikatorar til tenester, volum- og kvalitetskrav og rapporteringskrav fastsett som underordna aktør skal innfri i løpet av ein viss tidsperiode (Hermansen, 2015, s. 75). Noko av formålet med eit slikt kontraktregime er å erstatte uformelle og uoversiktlege styringsrelasjonar med kontraktar og styringsdialog som er meir formalisert og føreseieleg. I norsk kontekst kjem slike mjuke «kvasikontraktar» i form av årlege tildelingsbrev (Askim et al., 2019, s. 2).

Ein kategoriserer da som regel styringssignala i desse kontraktane inn i *ex ante* og *ex post* styring, eller styring på input eller output (Askim, 2015; Kristiansen, 2016; Roness et al., 2008). *Ex ante* og inputstyring referer til å styre *før faktum*. Denne type styring blir gjerne assosiert med pre-NPM perioden, da ein i mykje større grad styrte på førehandsdefinerte innsatsfaktorar, aktivitetar og oppdrag – også kalla input. Slik styring blir i mange tilfelle oppfatta som aktivistisk og detaljrik i natur. Denne type styring er framleis til ein viss grad vanleg i dag, men med NPM-reformene såg ein eit flytte i fokus frå førehandsdefinert input til å heller styre gjennom framtidig måloppnåing, resultatkrav og utfall – også kalla output eller *ex post* styring.



Dette for å gi dei operative einingane større fagleg fridom, nettopp for å skape større handlingsrom til å løyse oppgåvene slik verksemdene vurderer som best (Askim et al., 2019; Overman, Van Genugten & Van Thiel, 2015, s. 1103).

I tillegg til skilje mellom ulike former for styring, ser ein i litteraturen også på *intensiteten* i styringa. Intensitet blir da ofte operasjonalisert ved at ein ser på mengda verkemiddel og styringssignal brukt i styringa av underliggande verksemd. I studiar som tar føre seg kontraktar som den sentrale arenaen for styring, vil ein i mange tilfelle utføre dokumentstudiar der ein kvantifiserer input og output-krav (Askim et al., 2019; Kristiansen, 2016; Roness et al., 2008). Dess fleire krav og mål som blir sette, og kva *type* mål og krav som blir sette, vil avgjere om ei verksemd er under meir eller mindre intens styring frå overordna departement.

## **2.2 Samspelet mellom operativ og strategisk styring**

Det som er mindre undersøkt er korleis slike operative kontraktar fungerer i samspel med strategiske langtidsplanar. Det er gjort enkelte studiar som nemner langtidsplanlegging, men da rundt kva faktorar som aukar sannsynet for at nokre verksemdar bruker langtidsplanlegging som eit internt styringsverktøy (Verhoest et al., 2010; Verhoest & Wynen, 2018) som ein del av resultatstyringa. Her finner ein at verksemdar som er under sterkare kontroll frå sitt overordna departement har ein større tendens til å bruke fleirårleg planlegging som ein del av sin styringsmodell. Det same gjeld for verksemdar som har målbare og handfaste oppgåver og målsettingar, enn dei som har meir abstrake oppgåver som er vanskeleg å måle. Litteratur på bruk av strategisk langtidsplanlegging i departement si styring av underliggande verksemdar, og korleis den årlege styringa blir påverka av dette, er vanskeleg å finne. Kristiansen (2016, s. 57) påpeikte i si undersøking av mål- og resultatsstyring i skandinaviske sentralforvaltningar, at det var vanskeleg å undersøke styringa av det danske direktoratet for kriminalomsorg, nettopp av den grunn at det var underlagt fleirårleg planstyring ovanfrå. Denne planstyringa medførte at dei årlege styringsdokumenta som inngjekk i den operative styringa, som tok utgangspunkt i langtidsplanen, var like frå år til år, og han fann dermed ingen variasjon i undersøkinga si. Liknande resultat blei funne i ei undersøking av Kunnskapsdepartementet si strategiske styring av universitetar og høgskular, der Sørheim og Tollefsen (2014) fann at Kunnskapsdepartementet hadde nær identisk operativ styring av utdanningsinstitusjonane, og stilte med det spørsmål ved tildelingsbrevet si rolle som årleg styringsdokument. Korleis den

årlege styringa blir påverka av langsiktig planlegging vil å så måte vere eit sentral bidrag i denne undersøkinga.

## 2.3 Eigenskapar som påverkar styringa

I dag ser ein gjerne at verksemder er underlagt *ex ante* og *ex post* verkemiddel om kvarandre, og at ulike verksemder opplever ulik styringsintensitet i den operative styringa, noko som opnar opp spørsmålet rundt kva dynamikk som ligg bak ulike former styring og kontroll og kva eigenskapar som fører til det eine eller andre. Grovt sett kan ein dele forskinga inn i to nivå eller dimensjonar, basert på kva faktorar dei undersøker. Det bør nemnast at ulike forskarar plasserer variablane innanfor ulike kategoriar basert på kva teoretisk rammeverk ein nyttar. Denne todelinga – strukturelle, og oppgåve-sentrert nivå, er ikkje markert av klare og definerte skiljelinjer, og er heller ikkje den einaste som blir nytta i litteraturen.

### 2.3.1 Strukturelle eigenskapar

Strukturelle eigenskapar ved styringsrelasjonen som blir framheva er gjerne den hierarkiske organiseringa operasjonalsert ved juridisk status, tilknytingsform eller storleik (Binderkrantz & Christensen, 2009). Forskinga viser at juridisk status, eller juridisk avstand frå departementet, har konsekvensar for kva styring dei er under. Til dømes fann Lægreid et al. (2008a) at i tilsyn, sjølv om dei formelt sett er meir autonome enn andre typar verksemder, oppfattar dei tilsette at dei blir overvaka og kontrollerte meir enn andre verksemder. Medan andre har funne at ein frå departementet si side bevisst har skapt ein juridisk avstand til underliggande verksemd i eit forsøk på å gjere verksemda ansvarlege ovanfor brukarar (Egeberg & Trondal, 2009)

Binderkrantz og Christensen (2009) fann at styringa av verksemder varierer med organisasjonsdesign, geografisk organisering og operativ brukarkontakt. Ein har også funne at den interne organiseringa av verksemder spelar ei rolle i kva styring ei verksemd er underlagt frå sitt overordna departement. Verksemder som er organiserte med regionale etatar er venta å ha større grad av autonomi, enn verksemder som berre er organiserte med ein sentral etat (Maggetti & Verhoest, 2014, s. 247). Verknaden av ei organisering over fleire nivå, og da spreidd geografisk, er noko forskarar har fått tvitydige resultat av. At fleirledda verksemder opplever større autonomi er noko som fann støtte av Lægreid et al. (2008a), men ikkje av Verhoest et al. (2010). Slik fleirnivåorganisering vil per definisjon auke avstanden til politisk

leing, og vanskeleggjer ministriell kontroll (Maggetti & Verhoest, 2014, s. 246). På den andre sida har ein funne at i land der prinsippet om ministeransvar står sterkt, blir verksemder med politisk viktige saksområder kontrollert med høgare intensitet av sitt overordna departement, enn i land der prinsippet om ministeransvar ikkje står like sterkt (Kristiansen, 2016). Korleis overordna styring av departement påverkar den interne styringa av ein ytre etat er, så vidt eg er kjend med, mindre undersøkt i litteraturen.

### **2.3.2 Oppgavespesifikke eigenskapar**

Det siste nivået omfamnar oppgave-relaterte faktorar. Dette er eit perspektiv som vektlegg viktigheita av organisasjonen sine oppgaver på autonomi, styring og kontroll. Eigenskapar ved oppgåvene som verksemda utfører, påverkar om og i kva grad, overordna myndigheit er villig eller i stand til å kontrollere verksemda (Askim et al., 2019; Pollitt, 2006; van Thiel & Yesilkagit, 2014; Verhoest et al., 2010; Verhoest & Wynen, 2018). Det er særleg to eigenskapar som blir hyppig undersøkt i litteraturen. Målbarheita til oppgaver og oppgåva si politiske viktigheit. Målbarheita til ei oppgåve, eller kor handfast den er, gjer den i teorien enklare å kontrollere oppgaver. Det er til dømes enklare å telle kor mange kilometer med asfalt som er lagt, enn å måle abstrakte fenomen som tryggleik eller haldningar – som kan vere mål for andre typar oppgaver. Derfor blir det ofte antek at slike oppgaver vil bli kontrollert meir, noko forskinga langt på veg viser (Pollitt, 2006; Van Dooren, 2005; Verhoest & Wynen, 2018; Wilson, 1989).

Vidare har ein funne at kor politisk viktig eller følsam ei oppgåve er har innverknad på kva type styring ein observerer. Nokre verksemder er i kraft av politikkområdet, ideologi eller viktigheit for samfunnet, alltid politisk sensitive (Askim, 2015, s. 317). Jo, meir politisk viktig eller følsam ei oppgåve er, jo mindre autonomi vil ei verksemd oppleve å ha, ettersom departement eller politisk leing ønsker større kontroll (Askim et al., 2019; Koop, 2011; Kristiansen, 2016; Læg Reid et al., 2008a; Pollitt et al., 2005; van Thiel & Yesilkagit, 2014; Verhoest et al., 2010). Når det er sagt, er det ulike måtar politisk viktigheit blir operasjonalisert. Medan nokon antek at visse politikkområder er meir politisk følsame av natur enn andre, som justis, innvandring eller finans (Kristiansen, 2016; Pollitt et al., 2005; Verhoest et al., 2010), har andre sett på medieomtale som mål på politisk viktigheit (Askim et al., 2019).

Ein alternativ måte å operasjonalisere politisk viktigheit er gjennom budsjettstorleik. Rasjonale bak budsjettvariabelen er relativ enkel. Store budsjett vil bli lagt meir merke til i media og

samfunnet elles, eller vere av større interesse for det overordna departementet eller politisk leiing, som ønsker å ha kontroll over store pengesummar. Dette i motsetnad til mindre budsjett som vil gå under budsjetttradarar til overordna departement (Pollitt, 2006, s. 28). Det er sterke bevis på at verksemdar blir styrte ulikt på basis av budsjettstorleik. (Kristiansen, 2016; Pollitt, 2006; Pollitt & Bouckaert, 2004; Verhoest et al., 2010; Verhoest & Wynen, 2018), og det er nærliggande å tru at store budsjett medfører større merksemd både frå media og parlament, som da vil gi utslag i fleire medieoppslag og politisk innsyn (Verhoest et al., 2010, s. 215). Det er likevel vanskeleg å seie om ei oppgåve har stort budsjett fordi det er politisk viktig, eller om det er politisk viktig fordi det har stort budsjett. Ettersom desse to konseptar er såpass nært nøsta saman, har ein også hatt problem med å isolere effekten av dei. Dermed blir det vanskeleg å seie om det er politisk viktigheit eller budsjettstorleik som utgjer effekten på styringa (van Thiel & Yesilkagit, 2014, s. 335). Det er også eit problem at mykje av denne forskinga observerer budsjettstorleik som ein statisk variabel, noko som gjer det vanskeleg å observere om det er ein samanheng mellom styringsintensitet og forandring i budsjettstorleik over tid. Ein har også i tilfelle oversett det faktum at mange verksemdar utfører mange oppgåver, ikkje berre ei, og at desse oppgåvene har kvart sitt tildelte rammebudsjett. Denne oppgåva vil i så måte vere eit forsøk i å belyse litteraturen ved å operasjonalisere politisk viktigheit ved hjelp av ein dynamisk, heller enn ein statisk, budsjettvariabel. Denne dynamiske operasjonaliseringa kan gjere det mogleg å nøste opp i forholdet mellom politisk viktigheit og budsjett, ved å ta eit politisk område som er kontinuerleg viktig, men som har opplevd budsjettforandringar over tid. I tillegg måler oppgåva to ulike budsjettpostar som opplever ulik utvikling, for å møte kritikken av forskinga og nyansere analysen ytterlegare.

## 3 Bakgrunn: MRS og langtidsplanar i norsk sentralforvaltning

Formålet med denne delen av oppgåva er å vise korleis strategisk og operativ styring har blitt operasjonalisert i Norge. For strategisk styring inneberer det å sjå på bruk av fleirårleg planlegging i norsk offentleg sektor og overgangen til sektorvise planar. For den operative delen vil eg diskutere ulike modellar for operativ styring, før eg går over til å sjå meir spesifikt på mål- og resultatsstyringsmodellen, og korleis den blir brukt i den norske forvaltninga i dag. Sidan mål- og resultatsstyringsprinsippet er det grunnleggjande styringsprinsippet i Reglement for økonomistyring (2015), vil styringssignala som inngår i rammeverket ligge til grunn for den empiriske undersøkinga av styringsintensiteten i den årlege etatsstyringa.

### 3.1 Strategisk styring: Langtidsplanar i norsk forvaltning

Norge har lang tradisjon med langtidsplanar. Ut frå etterkrigstidas planøkonomiske tenking voks regjeringa sine fireårige langtidsprogram ut, og var det sentrale verktøyet for å få realisert regjeringa sine ambisjonar om målretta og statleg planstyrt utvikling av Norge (Thorsvik, 2014, s. 87). Langtidsprogrammet sine funksjonar var mange. I tillegg til å vere regjeringa sitt sentrale planleggingsdokument og ein pådrivar for gjennomføring, var det også blant anna meint å fungere som eit utstillingsvindaug for regjeringa sin politiske profil og fungere som ei antenne for å fange opp samfunnsutvikling og viktige problem (Thorsvik, 2014, s. 97). Etter nær 60 år og 14 langtidsplanar, erkjente ein at aukande kompleksitet og hastighet i samfunnsutviklinga grunna globalisering og internasjonalisering, førte til at prosessen og funksjonen med langtidsplanane blei for lite oversiktlege, samordna og rasjonelle. Etter siste langtidsplan 2002-2005, gikk ein heller over til perspektivmeldingar som skildrar utfordringar og moglegheiter for norsk økonomi.

Samanlikna med dei tidlegare langtidsprogramma berer dagens statlege langtidsplanar meir preg av strategisk styring slik det ofte blir assosiert med New Public Management, der fristilling, desentralisering, mål- og resultatstyring og bestillar-utførar-organisering står sentralt (Johnsen, 2007, s. 88). Men i motsetnad til den operative etatsstyringa der krav om formulering av mål- og resultatkrav, utredning, rapportering, evaluering og forsvarleg drift blir fastslått,

stiller Reglement for økonomistyring i staten (RØS) ingen særskilte krav eller reglar for strategisk planlegging i norsk forvaltning (Johnsen, 2014, s. 272). Det kan vere noko av grunnen til at ein ser varierende bruk av og innhald i strategiske planar i dag. Det er likevel ulike sektorar som har politiske behandla planar, blant anna, forskning og høgare utdanning, helse- og omsorgssektoren, forsvarssektoren og i samferdselssektoren (NOU 2015:14, s. 135-136). Felles for desse er at ein legg det fram som stortingsmeldingar med mellomlangsiktige perspektiv og ambisjonar. Ein skildrar gjerne planlagt løyingsnivå, men ettersom desse blir behandla som stortingsmeldingar blir ikkje budsjettmessige avgjersler tatt. Det blir bestemt ved dei årlege statsbudsjetta.

## 3.2 Operativ styring: Mål- og resultatsstyring

### 3.2.1 Ulike former for operativ styring

Det er fleire måtar å gjennomføre den operative styringa av ei verksemd, og ulike styringsverktøy kan passe til ulike tider og ulike delar av tenesteproduksjonen og forvaltningsoppgåvene (Johnsen, 2007, s. 104-107). Ein kan kategorisere ulike former for operativ styring med to ytterpunkt. På den eine sida har ein *sentralplanlegging*, som er kjenneteikna av *ex ante* virkemiddel, som budsjett-, aktivitet- og regelstyring, og styring på oppgåver og prosess (Sørheim & Tollefsen, 2014, s. 119-122). Dette styringsregimet, og verkemidla som inngår i det, har stått sentralt i norsk offentleg styring i etterkrigstida. Særleg budsjettstyring har dominert – nesten einerådande, med sitt fokus på å styre ressursar i framtida gjennom kontinuerleg evalueringar av fortida, for å minimere sjansen for store budsjettoverskridingar (Johnsen, 2007, s. 105-106). Rammestyring er ein vanleg form for budsjettstyring i staten, dreier seg om å produsere mest mogleg innan ei gitt budsjetttramme. Fordelane med budsjettstyring er at ein har klare reglar som formaliserer styringsprosessen, den er i stor grad bygd på informasjon ein får frå fagfolk nedanfrå og ein har ein kontinuerleg strøm av informasjon som gjer at ein kan forbetre prosessen. I tillegg er kroner og ører eit språk som politikarar, sjølv utan fagleg kjennskap til saksområdet, forstår. På den andre sida kan slik styring bli oppfatta som ein rigid styringsform som gir lite fagleg spelerom.

Det andre ytterpunktet på styringsskalaen er *resultatsstyring*. Resultatsstyring er eit styringsregime med fokus på resultat og verknad i ei verdikjede, der ein nyttar data frå gjennomføringa til å oppnå betre resultat og ta betre avgjersler. Det kan seiast å vere eit verktøy

for å bøte for einsidig merksemd på ressursinnsats (Johnsen, 2007, s. 57). Resultatstyring kom som ein del av New Public Management-reformbølga med eit ønske om å gi profesjonane og leiinga i dei underliggende verksemdene større sjølvstende og ansvar for å finne gode og effektive løysingar, samstundes som ein kunne følgje opp dette ansvaret gjennom omfattande rapportering og styringsdialog (Hermansen, 2015, s. 75). Dette inneberer med andre ord *ex post* verkemiddel som mål, styringsparameter, resultatkrav og rapporteringskrav. Ein type resultatsstyring er mål- og resultatsstyring. For sjølv om «resultatsstyring» og «mål- og resultatstyring» blir brukt som synonym i daglegtalet, er mål- og resultatsstyring berre ein av fleire modellar av resultatsstyring. Til dømes er overvaking og samanlikning ein annan type resultatsstyringsverktøy. Det som skil mål- og resultatsstyring frå andre type modellar er den tette koplinga mellom målformulering, målhierarki og ressursar (Sørheim & Tollefsen, 2014, s. 120-121). Sjølv om ein har hatt eit klart mål om å flytte fokus frå sentralplanlegging til resultatsstyring – frå *ex ante* til *ex post* verkemiddel – viser forskning at nye styringssystem legg seg oppå, heller enn erstattar, gamle modellar (Askim, 2015).

I Norge, som i resten av OECD, medførte New Public Management-bølgja at marknadsanaloge løysingar på offentlege oppgåver, som i mange tilfelle baserer seg på ein bestillar-utførarstruktur og bruk av kontraktar i dette forholdet, kom på moten (Hermansen, 2015, s. 75). I Norge valte ein å operasjonalisere og overføre slike marknadsanaloge idear til sentralforvaltninga gjennom mål- og resultatsstyringsrammeverket. Mål- og resultatsstyring har blitt implementert stegvis sidan 1970-talet gjennom fleire reformer, og har sidan 1997 vore eit berande prinsipp i den norske forvaltninga, og ligg som hovudprinsipp i Reglementet for økonomistyring i staten (RØS) som regulerer all etat-, verksemd og økonomistyring i staten (St.meld. nr. 19 (2008-2009), s. 79). Formålet med RØS er å sørge for at ein nyttar og følgjer opp mål- og resultatsstyringsprinsippet, formalisering av styringsdialogen og at ein følgjer opp Stortinget sine vedtak ved ansvarleg bruk av ressursar.

### **3.2.2 Mål og resultatstyring i norsk kontekst**

Ein kan definere mål- og resultatsstyring på ein smal eller vid måte, eller sjå på det som ein styringsfilosofi eller styringsteknikk (Breivik, 2010, s. 9-10; Ravlum & Sørensen, 2005, s. 11-12). Dersom ein definerer det i vid forstand oppfattar ein mål- og resultatsstyring som ein styringsfilosofi, som inneberer at ein rettar merksemda vekk frå reglar og prosedyretenking, i retning mot resultat, langsiktige mål og delegering. Filosofien fordrar eit skilje mellom det

politiske og det administrative. På overordna politisk nivå skal ein formulere langsiktige, overordna mål og prioriteringar for å gi underordna verksemd spelerom til å drive sjølvstendig og fagleg fundert operativ tenesteproduksjon. Til gjengjeld skal underordna aktør drive med omfattande rapportering. Innanfor dette perspektivet ligg fokuset på å auke autonomi, redusere detaljstyring og styrka dialog mellom dei ulike aktørane. Verkemiddel er mindre viktig enn resultat. I ein smalare, meir snever forstand blir mål- og resultatsstyring rekna som ein styringsteknikk med fokus på prosessen, slik den er skildra nedanfor med dei fire fasane presentert i Læg Reid, Roness og Rubecksen (2008b). I realiteten er nok skilje mellom dei to definisjonane uklart, og blir heller brukt som eit analytisk grep. Det er likevel verdt å merke seg at begge definisjonane ligg til grunn for korleis Direktoratet for økonomistyring presenterer sine retningslinjer og rettleingsmateriell, presentert i neste avsnitt.

Sjølv om mål- og resultatstyring ligg som hovudprinsipp i Reglementet for økonomistyring (RØS), og dermed er obligatorisk for heile forvaltninga, er det ikkje ein heilskapleg modell som blir praktisert likt i alle departement-verksemdsrelasjonar (Breivik, 2010, s. 8). Reglement for økonomistyring gir relativt få og generelle føringar for korleis mål- og resultatsstyring skal bli praktisert (RØS, 2015). Det er dessutan få føringar for korleis verksemdar skal gjennomføre og organisere styringsdialogen internt, med til dømes ytre etatar (RØS, 2015). Som teoretisk konsept er mål- og resultatsstyring ikkje bygd på noko heilskapleg, konsekvent teori. Dette reflekterer det faktum at teorien er eit tviægga sverd, som fordrar både større autonomi og sterkare kontroll (Læg Reid, Roness & Rubecksen, 2006, s. 252). Dette opnar med andre ord opp for ein fleksibel bruk av styringsprinsippet, og det blir dermed eit empirisk spørsmål om kva veg skalaen går i balansen mellom autonomi og kontroll i dei individuelle departement-verksemd relasjonane.

Det er likevel mogleg å peike ut nokre grunnleggjande trekk som bør ligge til grunn for styringsteknikken mål- og resultatsstyring. Ifølgje Læg Reid et al. (2008b, s. 43) kan ein i den norske operasjonaliseringa av mål- og resultatsstyring dele det inn i fire hovudprosessar. Denne forståinga ligg også til grunn for Direktoratet for økonomistyring si framlegging av mål- og resultatsstyring (DFØ, 2010, s. 6-7). **(i)** Første steg er formulering av mål og framtidig ønska tilstandar. Her skal overordna mål og formål bli gitt av departementet. Dette bør som regel ligge fast over tid og bør ligge til grunn for dei resultata verksemda skal følgje opp. **(ii)** Ein konkretiserer så desse måla inn i meir spesifikke styringsparameter og resultatkrav. Desse bør skildre, direkte eller indirekte, korleis dei bidreg til å nå dei overordna måla. **(iii)** I neste omgang



skal aktivitetane bli rapportere tilbake på i eit formalisert rapporteringssystem. (iv) Til slutt nyttar overordna aktør denne rapporteringa til å lære og forbetre tenesteproduksjonen og dermed styre etter dei innrapporterte resultatane. Måla, styringsparameterane, resultatkrava og aktivitetskrava som inngår i dei tre første prosessane representerer ulike delar av det som gir resultatinformasjon, og vil samla utgjere det som blir kalla ulike grader av «styringsintensitet» i denne oppgåva.

Det er vidare viktig at dette systemet er forankra i ein formalisert og god styringsdialog mellom politisk leiing, overordna departement og leiinga og fagfolka i verksemda (DFØ, 2010, s. 10; Læg Reid et al., 2006, s. 251-252). Ein må i første fase ha klare og operasjoniserbare mål, som gir underordna verksemd fagleg og administrativt handlingsrom i det operative arbeidet. Ein er med det avhengig av å ha konkrete mål, organisert i presise og hierarkiske målstrukturar med hovudmål og underordna mål etterfølgt av parameter med eller utan ambisjonsnivå. Det blir i DFØ (2010) sitt rettleiingsmaterieill vektlagt at alle sider ved verksemda si tenesteproduksjon bør inngå i det totale styringssystemet for å spegle eit heilskapleg bilete av verksemda sitt virke. Ein oppmodar likevel til å prøve å avgrense mengde styringsparameter og krav, og ikkje styre berre for styringa si skuld. For det andre, underordna verksemd må rapportere resultatane sine gjennom eit godt utvikla og formalisert rapporteringssystem. Ein bør vektlegge målinga av resultat og funksjonen til verksemdene. Ein bør også inkludere kvantitative, så vel som kvalitative evalueringar av resultat og gjennomføring. Til sist bør leiinga bruke informasjonen ein får gjennom rapportering på læring, og eventuell reallokering av ressursar og justering av parameter og indikatorar.

## 4 Teoretisk rammeverk

Ein kritikk av dagens styringslitteratur er at den i for liten grad bruker «grand theories» til å bygge opp teoretiske rammeverk og resonnement (Verhoest & Wynen, 2018, s. 621). For å imøtegå denne kritikken, og gitt oppgåva sitt formål – at vi ønsker å finne ut korleis politiske prioriteringar påverkar overordna aktør sitt behov for styring og kontroll av underordna aktør – vil eg i denne oppgåva søke å forstå fenomenet ved hjelp av prinsipal-agent-rammeverket. Dette fordi teorien i stor grad reflekterer det hierarkiske forholdet mellom ein overordna prinsipal og underordna agent, der forholdet blir regulert av kontraktar. New Public Management-reformer byggjer i stor grad på prinsipal-agent-logikken (Johnsen, 2012, s. 52; Overman et al., 2015, s. 1102-1103; Roness et al., 2008, s. 158), og i si undersøking av eit utval europeiske statar fann Verhoest et al. (2010, s. 161) at Norge var den staten nærmast NPM-idealtypen for verksemdar og styring av dei. Med det er det nærliggande å tru at rammeverket kan bidra til å forklare fenomenet undersøkt i denne oppgåva.

Det er analytiske fordeler og ulemper ved å berre velje ein teori som grunnlag for diskusjon. Det mest innlysande svakheita er at eg risikerer å utelate ein del empiriske observasjonar som kunne blitt forklart av andre teoriar som vektar andre kriterium annleis (Roness & Sætren, 2009, s. 47-50). Sjølv om funna i analysen er verdifulle, kan eg ikkje vite sikkert om det dekkjer heile sanninga. På ei anna side vil prioritering av rammeverk styrke den logiske koherensen i teorien. Ein slik isolasjonistisk strategi tillét forskaren å reindyrke teorien utan å blande inn motstridande kriterium og konsept. I ei slik tilnærming vil klarheit, koherens og sparsommelegheit bli vektlagt. Ifølgje Roness og Sætren (2009, s. 48) er ei slik tilnærming mogleg når ein søker å forstå eit enkelt-case, så lenge val av teori er bevisst valt på grunnlag av styrker og svakheitane av dei generelle eigenskapane til teorien. Basert på diskusjonen ovanfor, og med grunnlag i bruk av teoretisk tilnærming i litteraturen, har eg vurdert agentteori som fruktbar for vidare analyse.

### 4.1 Prinsipal-agent-rammeverket

Prinsipal-agent-rammeverket, eller agentteori, skildrar det hierarkiske forholdet mellom to aktørar. Den overordna part – prinsipalen – inngår ein avtale med ein underordna agent. I denne avtalen delegerer ein ut eller bestiller tenester av ein agent som utfører oppgåvene i bytte mot ein form for påskjøning. Dette forholdet blir gjerne analysert som eit gjensidig kontraktforhold

mellom to frivillige deltakande partar. Frå prinsipalen sitt perspektiv er forholdet prega av eit ibuande agentproblem. Dette problemet omhandlar korleis ein best og mest effektivt kan få agenten til å handle på den måten som maksimerer nytten til prinsipalen. Agentproblemet har grunnlag i to underliggjande mekanismar i forholdet mellom prinsipal og agent. For det første kan ein som prinsipal aldri vite om underordna agent har dei same måla, interessene eller prioriteringane som seg sjølv. Med andre ord så finst det ein målkonflikt mellom prinsipalen og agenten. Ifølgje teorien er det rimeleg å anta at målet til agenten først og fremst er å maksimere eige utbytte for minst mogleg innsats. For det andre vil ein slik maksimering av eigen nytte vere mogleg ettersom agenten, i kraft av å ha ekspertise og operativt ansvar for oppgåver, har eit informasjonsovertak over prinsipalen. Ein kan derfor seie at det er eit asymmetrisk forhold i tilgang til informasjon. Dette problemet må da prinsipalen finne ein måte å demme opp om og kontrollere på ein mest mogleg effektiv måte. Dette blir som regel gjort ved å inngå i ein kontrakt som er tilpassa dei enkelte prinsipal-agentforholda (Eisenhardt, 1989; Moe, 1984; Waterman & Meier, 1998).

Fundamentet i rammeverket er økonomisk teori, som vektlegg individuelle rasjonelle aktørar som blir motivert ut frå eiga vinning og interesser. Teorien, som byggjer på rational choice-logikk, og som i utgangspunktet blei nytta for å analysere private aktørar som frivillig inngår i kontraktforhold, har blitt kritisert fordi overføringsverdien til offentleg sektor kan bli oppfatta som liten. Det er da særleg den egosentriske vinninga og målkonflikten som har vore gjenstand for kritikk (Moe, 1984; Schillemans, 2013), da det i mange tilfelle verken er sjølvstendige aktørar eller målkonflikt mellom aktørane i offentleg sektor. Ein kan heller ikkje påstå at statlege organisasjonar er frivillige og sjølvstendige aktørar som inngår i samarbeid. Rammeverket har og blir likevel stadig nytta når ein analyserer forholdet mellom offentlege aktørar, enten det er mellom politiske prinsipalar og byråkratiske agentar (Moe, 1984, s. 765), mellom departement og verksemdar (Overman et al., 2015) og internt i verksemdar mellom leiding og operative agentar (Verhoest & Wynen, 2018). Dette fordi dei grunnleggjande strukturane og mekanismane i teoriane har analytisk verdi og skildrar dynamikken mellom ein overordna part som får tenester utført av ein underliggjande aktør. Fokuset i teorien ligger på ansvarlegheit og korrigering av opportunistisk åtferd som kjem av at agenten utnyttar informasjonsubalanse (Van Slyke, 2007, s. 162).

Dei fleste hierarkiske forhold kan bli analyserte ved hjelp av prinsipal-agent-rammeverket. Ifølgje Terry Moe (1984, s. 765) kan heile det politiske systemet, hierarkisk organisert, bli sett

på som ei kjede av prinsipal-agent-forhold. Frå forholdet mellom veljarar og politikarar, til politikarar og byråkratar, til byråkratsleiing og underordna byråkratar, ned til dei som faktisk leverer tenester tilbake til veljarane. På denne måten kan ein seie at kvar aktør i denne prinsipal-agent-kjeda har ei dobbeltrolle som både prinsipal og agent, og vil handle ut frå eigeninteresser i dei ulike rollene. Spelsituasjonane som oppstår når aktørar med ulike interesser og informasjonsstilgang møtast, er vanleg også i den norske sentralforvaltinga (Hermansen, 2015, s. 72). Sett gjennom prinsipal-agent-linsa vil Samferdselsdepartementet, i empirien som føreligg denne oppgåva, operere som prinsipal overfor Statens vegvesen, som vil fungere som agent i den relasjonen. Parallelt vil Statens vegvesen inneha rolla som prinsipal overfor Region øst, som igjen vil ha status som agent. Sjølv om alle aktørar har ei dobbeltrolle ovanfor andre aktørar, vil det vere Statens vegvesen sin status som dobbeltaktør som vil vere under fokus i denne undersøkinga. Det hierarkiske forholdet aktørane i mellom er regulert av kontraktar i form av tildelingsbrev mellom Samferdselsdepartementet og Statens vegvesen, og ein resultatavtale mellom Statens vegvesen og Region øst. Med basis i grunnpremissa i agentteorien kan ein utleie:

H<sub>1</sub>: Styringsrelasjonen mellom Samferdselsdepartementet og Statens vegvesen, og Statens vegvesen og Region øst, vil vere prega av mistillit.

Som eit følgje av målkonflikten og informasjonsasymmetrien er faren for *moralsk risiko* (eng. *Moral hazard*) alltid til stades. Moralsk risiko oppstår frå det faktum at ein ikkje kan observere agenten si åtferd til alle tider. Dette veit agenten, og har dermed insentiv og moglegheit til å *unngå* sine forplikningar eller gjere minst mogleg innsats for å innfri desse utan at prinsipalen legg merke til det (Eisenhardt, 1989, s. 61). Prinsipalen vel likevel å inngå i ein kontrakt med agenten for kostnads- og ekspertisefordeler. For å sikre eit godt insentivsystem, og for å hindre målkonflikt og redusere informasjonsasymmetri, stiller prinsipalen krav til input, prosessar, utfall, kvalitet og overvåkings-, og rapporteringsregimer i form av ein kontrakt (Van Slyke, 2007, s. 162). Denne vil bli utforma på ein slik måte at prinsipalen får fastsette rammene som agenten opererer innanfor, og definere påskjøning og straff, alt ettersom agenten følgjer prinsipalen sine ønsker eller ikkje (Moe, 1984, s. 756). Tildelingsbrevet er det årlege og mest sentrale styringsdokumentet i departementa sin styring av underliggjande verksemdar, og er å rekne som ein «mjuk» kontrakt (Askim, 2015; Askim et al., 2019; Lægneid et al., 2008a). Tildelingsbrevet skal følgje opp politiske budsjettvedtak og departementa sine krav er utleia av desse vedtaka. Reglement for økonomistyring i staten (RØS) konstaterer at ein skal fastsette

overordna mål og styringsparameter i tildelingsbrev for å kunne vurdere måloppnåing og resultat. Verksemda har eit ansvar å utrykke tilpassingar av krav og forventningar (DFØ, 2010, s. 26) Tildelingsbrevet er i så måte eit resultat av Stortinget sine vedtak og føresetnader, rapportering og dialog mellom underordna og overordna. I relasjonen mellom Statens vegvesen og ytre etat ligg ein tilsvarande kontrakt ved lag. Dette er ei konkretisering av tildelingsbrevet som er gitt til vegvesenet frå departementet i form av ein resultatavtale (Statens vegvesen, 2013).

Waterman og Meier (1998) har løyst opp nokre av grunnpremissa i rammeverket, i eit forsøk på å skape ein meir fleksibel modell for å skildre forholda mellom offentlege prinsipalar og agentar. Ved å ta dei grunnleggjande premissa om målkonflikt og informasjonsasymmetri, som i den opphavlege agentteorien blir behandla som to konstante faktorar, har dei heller valt å sjå på dei som dynamiske variablar der ein kan plasserast langs eit spekter av målkonflikt og informasjonsasymmetri. Med det skapar dei ein meir dynamisk modell som kan bli brukt til å analysere forhold i offentleg tenesteyting, medan ein samstundes held på mekanismane som ligg til grunn slik teorien først blei formulert. For det første definerer dei her klart kva slags informasjon som utgjer informasjonsovertaket til agenten, som ikkje prinsipalen har. Dette vil i kontekst av offentlege aktørar vere teknisk ekspertise, enten det då gjeld oppgåver, budsjett og kjennskap til fagområdet. I likskap med det opphavlege rammeverket legg Waterman og Meier (1998) målkonflikt mellom aktørane til grunn. Målkonflikt i kontekst av offentleg forvaltning vil dreie seg om ulike preferansar i utføring av oppgåver og tenester. Gjennom opparbeid fagleg ekspertise og institusjonalisering kan fagpersonar og byråkratar ha separate interesser og mål frå den stadige skiftande politiske leiinga. Gjennom år med fagleg operativ verke og institusjonalisering av normer er det rimeleg å anta at fagpersonar har andre syn på kva oppgåver som er viktig og riktig å prioritere og utføre. Det opnar for ulike *grader* av målkonflikt og informasjonstilgang, avhengig av overordna leing og politisk orientering. Implikasjonen av at ein opnar for variasjon på desse to grunnleggjande variablane er dermed at også graden av mistillit, moralsk risiko og kontrollbehov i prinsipal-agent-forholdet vil variere frå sak til sak, og med skiftande leiarskap med andre prioriteringar. Dette vil igjen da styrke agentproblemet og påverke styringsbehovet til overordna aktør – alt ettersom kva som blir oppfatta som prioritert av dei ulike aktørane (Waterman & Meier, 1998, s. 188).

Ut frå den premissen er det det rimeleg å anta at prinsipalen vil oppfatte ulik grad av fare for målkonflikt og moralsk risiko i ulike situasjonar, avhengig av kva som blir oppfatta som viktig

og prioritert. Agentproblemlogikken dikterer at prinsipalen forsøker å minimere sjansen for informasjonskeivheit og opportunisme ved å utforme kontraktar med mange styringssignal og rapporteringskrav for å ha kontroll på kva underordna aktør føretar seg, ved å etablere eit system for resultatfeedback (H. Greve, 2003, s. 178; Yesilkagit, 2004, s. 123). Dei fleste underliggende verksemder i dag utfører fleire enn ei oppgåve på vegne av departement (van Thiel & Yesilkagit, 2014, s. 329), og ulike oppgåver blir prioriterte ulikt frå år til år. Agentar med oppgåver som blir oppfatta som viktige av overordna prinsipal vil vere under sterkare kontroll og budsjett eignar seg godt for å spegle kva prinsipalen oppfattar som viktig å prioritere (Pollitt, 2006; Pollitt & Bouckaert, 2004). Som prinsipal vil derfor Samferdselsdepartementet utforme ein styringsdialog der oppgåver med høg budsjettmessig prioritet opplever høgare styringsintensitet, i form av mål- og resultatkrav, aktivitets- og rapporteringskrav.

H<sub>2</sub>: Samferdselsdepartementet vil styre prioriterte oppgåver meir intenst enn områder som ikkje er prioriterte

Korleis smittar styrings- og kontrollbehov vidare frå departement til underliggende verksemd? Verhoest og Wynen (2018, s. 623-624) understrekar tre forhold som er særleg relevant i denne konteksten: Forholdet mellom det eksterne og interne prinsipal-agentforholdet, risk aversjon og målbarheita til oppgåvene. Verksemda, plassert mellom to andre aktørar, har ei dobbeltrolle både som agent og som prinsipal. I denne rolla skil ein gjerne mellom det *eksterne* prinsipal-agent forholdet mellom departement og direktorat, og det *interne* prinsipal-agent forholdet mellom verksemd og ytre etat. Verhoest og Wynen (2018) viser at verksemder som opplever sterkare styring i den eksterne forholdet vil bruke fleire styringsverktøy i det interne. Dette fordi leiinga i direktoratet blir haldne ansvarlege for resultatet som blir oppnådd, noko som gjer at dei føler riskaversjon. I privat sektor vil riskaversjon gjer at ein agent forsøker å minimere usikkerheit på grunn av avgrensa moglegheit til å variere tilsettingsforhold og økonomisk usikkerheit (Eisenhardt, 1989, s. 60). Ein offentleg agent vil ikkje ha same usikkerheita. I offentleg tenesteyting vil riskaversjon ha rot i ein annan type: Legitimitet og rykte. Press frå media, brukarar og samfunnet elles kan enten svekke eller styrke legitimiteten til verksemda. Forsking viser langt på veg at dette fører til at verksemdsleiinga føler meir riskaversjon (Van Slyke, 2007, s. 176). Mangel på økonomisk kontroll og resultat medfører svekka legitimitet hos både departement, så vel som hos brukarane. I samferdselssektoren har ein sett at dette rasjonale er blitt brukt til å opprette statlege utbyggingsselskap i form av Nye Veier, som konkurrerer direkte med Statens vegvesen (St.meld. nr. 25 (2014-2015), s. 5-6).

Dei ulike aktørane i offentleg tenesteyting vil utføre oppgåver med ulik grad av målbarheit. Kor målbar ei oppgåve er vil avhenge av kor konkret og spesifiserbar ei oppgåve er (Eisenhardt, 1989, s. 62). Dess enklare det er å måle og kontrollere, dess meir intenst styring vil ei verksemd vere underlagt, særleg for oppgåver som er politisk viktige eller med store budsjett. Målbarheit gjer styring enklare, prioritering av oppgåver gjer det viktigare (van Thiel & Yesilkagit, 2014, s. 320). Statens vegvesen har det overordna sektoransvaret for veg, og har som mandat å jobbe strategisk og fagleg med utgreiingar, planlegging, budsjett og styring. Ytre etat har det utøvande ansvaret for drift og vedlikehald, utbygging og tilsyn (NOU 2009: 03, 2009). Ein kan derfor gå ut frå at ytre etat øst vil ha langt meir målbare oppgåver enn det Statens vegvesen sentralt har. Som eit følgje av riskaversjon og auka evne og moglegheit til å styre målbare oppgåver er følgjande hypotese formulert:

H<sub>3</sub>: Statens vegvesen vil styre Region øst *meir* intenst på prioriterte oppgåver, enn det dei sjølve opplever å bli styrt av Samferdselsdepartementet.

# 5 Data og metode

## 5.1 Forskingsopplegg

For å svare på problemstillingane har eg gjennomført innhaldsanalysar av sentrale dokument som inngår i styringa av og i Statens vegvesen i den første planperioden for Nasjonal Transportplan (NTP) tidsperioden 2014-2017. Medan den strategiske styringa vil bli studert ved å sjå på NTP for 2014-2023, vil den operative styringa bli undersøkt ved å sjå på dokumenta som inngår i den årlege styringsdialogen. Funna i dokumentstudien har blitt supplert med intervju av nøkkelpersonar i Samferdselsdepartementet, Statens Vegvesen og Region øst.

### 5.1.1 Case-design

Eit casestudie blir av Bryman (2016, s. 40) definert som ein detaljert og intensiv utforsking av eit spesifikt tilfelle. Ettersom kvart enkelt case er unikt, meiner han at ein må vere forsiktig med å generalisere funna frå casestudiar. Dette står i motsetnad til Gerring (2017, s. 27-30) som legger til grunn at målet med eit slikt studie må vere å kunne seie noko om ein større populasjon. Når ein da søker å avdekke mekansimar som kan seiast å vere gjeldande for ein større populasjon, er det viktig å ha metoden sine avgrensingar i mente (George & Bennett, 2005, s. 5). Ein kan seie at studien vil vere eit døme på ein større populasjon av departement-direktorat og direktorat-ytre etat-relasjonar underlagt fleirårleg planstyring. Sjølv om formålet med studien ikkje er generalisering i så måte, er det likevel ein verdi i seg sjølv å kunne seie noko om eit breiare sett av tilfelle som har likande trekk. Yin (2009) foreslår eit tredje alternativ i det han kallar «analytisk generalisering», der ein heller enn å generalisere til ein større populasjon, søker å teste eit teoretisk argument ved å analysere data i ei intensiv caseundersøking.

I så måte kan ein seie at styringa av og i Statens vegvesen er eit kritisk case. Eit kritisk casedesign er basert på minst-, og mest-sannsynlig-design. Dersom forventningane ein har tilseier at eit spesifikt tilfelle ikkje skal passe til den valte teorien, men empirien likevel viser at teorien har forklaringskraft, vil teorien bli styrka. Skulle det motsette vere tilfelle, der alt tilseier at case skulle passe inn med teorien men teorien likevel feilar i sin forklaring, vil det vere skadeleg for den valte teorien (Levy, 2008, s. 12-13). Eg vil i denne studien legge til grunn klare forventingar om at agentteorien skal ha god forklaringskraft på gangen i



styringsrelasjonen mellom Samferdselsdepartementet og Statens vegvesen, og Statens vegvesen og Region øst. NPM-reformer byggjer grunnleggjande på ein prinsipal-agent logikk (Johnsen, 2012, s. 52; Overman et al., 2015, s. 1102-1103; Roness et al., 2008, s. 158). Agentproblem, eigeninteresser og spelsituasjonar er noko Hermansen (2015) finn i sin gjennomgang av den norske statsforvaltninga. Agentteori er spesielt interessant når ein ser på fordeling av ressursar – i dette tilfelle budsjettfordeling. I NOU 2015: 14 «Betre avgjerslegrunnlag, betre styring» er «prinsipal-agent-relasjonar ei kjerne i det offentlege finansieringssystemet der nokon menneske, brukar andre menneske sine pengar» (NOU 2015:14, s. 42-44), og ein vil sjå eit større overordna behov for informasjon og informasjonassymmetri jo lengre ut i ein organisasjon ein delegerer ressursar.

Styrken til casedesign er å avdekke og oppnå betre forståing av spesifikke hendingar og tilfelle, spesielt tilfelle der kvantitative analysar ikkje er eigna for å gi betre forståing. Som nemnt ovanfor har ikkje kvantitative undersøking lukkast i å isolere effekten av budsjett på styring. Dessutan vil eg argumentere for at casedesign er formålstenleg når eg ønsker å avdekke effekten av budsjettmessige prioriteringar i den årlege operative styringa i ein kontekst av fleirårleg strategisk planstyring over fleire organisasjonsledd. Vidare kan ein seie at ein casestudiedesign er formålstenleg i den grad det føreliggande datamateriale har behov for fortolking og systematisering slik dokumentstudiar og intervjuundersøkingar legg opp til.

## **5.2 Dokumentstudie: Innhaldsanalyse**

Datasettet i dokumentstudien består av ei rekke dokument som inngår i den årlege styringsdialogen mellom Samferdselsdepartementet og Statens vegvesen, og Statens vegvesen og Region øst for åra 2014-2017. Det mest sentrale styringsdokumentet i styringsdialogen mellom Samferdselsdepartementet og Statens vegvesen er det årlege tildelingsbrevet. Her blir statsbudsjettet operasjonalisert ved at ein legg fram ressursfordeling og sett opp mål, krav og føringar. Tilsvarande rolle har resultatavtalen mellom vegdirektøren og regiondirektørane. Dette er ei vidare konkretisering av tildelingsbrevet, tilpassa den enkelte region. Når det kjem til rapportering har ein to typar – to halvårlege tertialrapportar og ein årleg årsrapport, der Statens vegvesen set saman informasjon om måloppnåing og aktivitetar frå regionane og sender det til departementet. Det er ingen eigne rapporteringsskriv tilsvarande årsrapport i styringa direktorat-ytre etat. Ein rapporterer i eigne stabsmøter og i møter i samanheng med tertialrapportane. Referat frå etatsstyringsmøter er å rekne som styringsdokument

(Samferdselsdepartementet, 2016c), og eg har derfor valt å inkludere det i datasettet. Ifølgje informanten i Region øst har ein ikkje tilsvarende bilaterale møter mellom vegdirektøren og Region øst, utover den årlege medarbeidersamtalen (intervju, Øst, p5). Ein har derimot kollektive regionleiarmøter om lag ein gong i månaden, men eg har ikkje lukkast å få innsyn i dei dokumenta ettersom dei er unntatt offentleg innsyn. For tilgjengelegheita til dokumenta varierer. Tildelingsbrev, Nasjonal Transportplan og nyare rapporteringsskriv ligg offentleg tilgjengeleg på Statens vegvesen og Samferdselsdepartementet sine nettsider. Referat frå etatsstyringsmøter og eldre rapportar blei bestilt gjennom eInnsyn.no, ei publiseringsteneste for statlege verksemder. Resultatavtalar blei tilsendt ved direkte førespurnad.

Innhaldsanalysar er ein metode for å avdekke underliggende eigenskapar i tekst ved å gjere om teksten til kvantitative verdiar (Bratberg, 2017, s. 83-91). I brei forstand kan ein seie at innhaldsanalysar er ein systematisk analyse som samanfattar tekstinnhald. Den definisjonen inneberer kvalitative så vel som kvantitative teknikkar. Innhaldsanalysen i denne oppgåva vil bere preg av begge. Den vil vere kvalitativ i den grad eg kategoriserer og vurderer føringar gitt ut frå førehandsdefinerte kategoriar. Den kvantitative delen av analysen vil så vere å telle mengda styringssignal gitt i styringsdokumenta for å måle variasjon i styringsintensitet i perioden 2014-2017 for så å sjå utviklinga over tid. Denne vil så bli samanlikna med budsjettutviklinga i same periode.

### **5.2.1 Tildelingsbrev og resultatavtalar**

Kodeskjema for styringssignal gitt i tildelingsbrev og resultatavtalar, som vist nedanfor i tabell 1, byggjer på kodeskjema som Askim et al. (2019)<sup>3</sup> utarbeida i si undersøking. Dette set undersøkinga inn i ein breiare litteratur på norsk forvaltning. Eg har likevel valt å gjere nokre endringar i kodeskjema. Framfor å skilje mellom ulike type målformuleringar for prosessar og effektar, har eg valt å telle alt som blir omtalt som mål som «mål». Etersom målformuleringar er ofte veldig overordna, og inneberer mål for ulike delar av verdikjeda, kan det vere vanskeleg å kategorisere inn i ein spesifikk type mål. For å hindre vurderingsfeil, har eg valt å kategorisere alt som er omtalt som mål som «mål». Eg har likevel valt å skilje mellom mål, styringsparameter, resultatkrav, aktivitetskrav og rapporteringskrav. Dette fordi resultatkrav,

---

<sup>3</sup> Sjå <https://doi.org/10.18710/E3W52Q> for kodeboka til Askim et al. (2019)

rapporteringskrav og spesielt aktivitetskrav inneberer konkrete og talfesta krav til aktivitetar og måloppnåing, og blir ofte oppfatta som sterkare styringssignal.

Tabell 1: Kodeskjema tildelingsbrev og resultatavtale

Føring	Innhald	Døme
Mål (M)	Mål som refererer til samfunns-, brukar og innsatseffekt. Viser gjerne til langsiktige og endelege effektar av verksemda sitt virke.	«Bedre framkomelighet og reduserte avstandskostnader for å styrke konkurransekraften i Næringslivet og for å bidra til å opprettholde hovudtrekkene i bosettingsmønsteret (Tildelingsbrev 2017, s.3)
Styringsparameter (S)	Styringsparameter blir forstått som ein indikator eller ein vurdering som seier noko om utviklinga til eit mål	«Rushtidsforsinkelser for kollektiv transporten i de fire største byområdene skal reduseres» (Tildelingsbrev 2017, SD, s 3)
Resultatkrav (RK)	Parameter med spesifikke numeriske krav	«Antall km tilrettelagt for gående og syklende totalt: 12,5 km» (Resultatavtale 2017, s 7)
Aktivitetskrav (A)	Konkrete aktivitetar, tiltak og oppdrag som departementa krev at verksemdene utfører. Ofte formulert som «verksemda <b>skal</b> utføre X»	«Innen drift skal tiltak rettet mot trafikkikkerhet prioriteres. Dette gjelder særlig for vinterdriften der brøyting, salting og strøing er de viktigste oppgavene.» (Tildelingsbrev, 2016, s4)
Rapporteringskrav (R)	Spesifikke krav til kva ein frå overordna hold ønskjer rapportering på	«Gjennomgang og oppgradering av gangfelt og ganglenker til holdeplasser og terminaler,skal videreføres i 2015. Det rapporteres om framdriften i arbeide i årsrapporten» (tildelingsbrev, 2015)

## 5.2.2 Års- og tertialrapportar

Ettersom styringsdokumenta er ulike i funksjon, kan ein heller ikkje forvente dei same formuleringane og strukturane i alle dokumenta. Eg har derfor vurdert det som nødvendig å utarbeide separate kodeskjema for dei. For års- og tertialrapportar har eg talt overskrifter på postvis rapportering der ein direkte omtalar ulike budsjettpostar og mål, krav eller oppdrag som har blitt kopla til postar. Årsrapportar er svært omfattande dokument på om lag 80 sider. Det har derfor ikkje vore formålstenleg å gå inn i teksten og vurdere meir detaljert kva som ha blitt rapportert på, ettersom dette ville medført ei for stor arbeidsmengde. Output frå kvantifiseringa vil likevel gi ein indikasjon på kva post som blir rapportert meir eller mindre på. Rapportering

er ein måte for prinsipalen å føre kontroll over kva aktivitetar og kor mykje ressursar underordna aktør bruker. Det underordna aktør utfører kan i teorien medføre konsekvensar i form av påskjøning eller straff.

Tabell 2: Kodeskjema for rapportar

Tema for rapportering	Innhald	Døme
Postvis rapportering	Talet gonger prosjekt, prosessar, underpostar og postar som blir rapporterte på.	<b>Forvaltning av rikssvegar:</b> Innenfor forvaltning av riks- og fylkesveg omsatte Statens vegvesen for om lag 2 540 mill. kr som gir et mindreforbruk på om lag 140 mill. kr (Årsrapport 2017, s33)
Rapportering på mål, krav og oppdrag som blir kopla til postar – sjå oversikt: «Kopling av mål og budsjettpostar»	Talet på gonger mål, krav og oppdrag blir rapporterte på.	<b>Nye firefelts vegar:</b> Målet for 2017 var at 17,4 km firefelts veg skulle åpnes for trafikk. Resultatet ble 14,1 (Årsrapport 2017, s24)

### 5.2.3 Referat frå etatsstyringsmøter

Ifølgje økonomi-, og verksemdsinstruksen for Statens vegvesen (Samferdselsdepartementet, 2016c) er ein fastsett dagsorden for tre av møta i åra, med moglegheit til å ta opp ytterlegare tema etter behov. For det første møtet i januar, der politisk leiing deltar, er dagsordenen noko meir fri. Det blir ikkje gitt mål, styringsparameter og krav på same måte som i tildelingsbrevet og resultatavtalen. Det er derfor nødvendig med ein annan tilnærming til kodinga. I møta fører ein i større grad ein «orienteringsbasert» dialog, der departementet orienterer om ei sak, direktoratet ei anna. Det blir likevel gitt føringar i form av at ein understreker kva ein ønsker større fokus på framover, og i nokre tilfelle konkrete aktivitetar. Fordelen med innsyn i desse referata er at ein ofte får eit eksplisitt uttrykk for kva politisk leiing er opptatt av. Ord som «skal», «bør», «meget viktig» og «politisk leiing er opptatt av» signaliserer ei føring. Dette vil medføre kvalitative vurdering av kva som er ei føring

Tabell 3: Kodeskjema etatsstyringsmøter

Tema	Innhald	Døme
Omtale av budsjettpost eller prosjekt frå overordna part (departement/politisk leining) (O)	Omtale av budsjettpostar, underpostar og prosjekt. Her blir det gjerne stilt spørsmål eller påpeikt/henvisning frå departementets side.	SD viste til opplysningene om vegdekker i tertialrapporten hvor det står at det ventes omtrent uendret nivå fra 2015 på del av riksvegnettet som har tilfredsstillende dekkestandard. SD viste til tildelingsbrevet til VD for 2016 hvor det står at riksvegnettet skal ha minst samme nivå. (Referat 14. juni 2016)
Føringar (F)	Omtale av prosjekt, budsjettpostar eller aktivitetar som departementet eller politisk leing legg særleg vekt på.  Ord som «understreker», «skal», «meget viktig», «bør» går igjen.	«Statsråden understreket følgende områder i forbindelse med tildelingsbrevet: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Midlene skal brukes effektivt</li> <li>• Trafikksikkerhet er meget viktig</li> <li>• Kvaliteten på vegdekkene skal ikke forverres i 2016</li> <li>• Arbeidet med bompengereformen vil stå sentralt også i 2016»</li> </ul> «Referat 25. januar 2016)
Direktoratet orienterer om ein budsjettpost eller prosjekt (D)	Direktoratet rapporterer eller orienterer om utvikling eller status for ein post, prosjekt eller mål.	«VD opplyste at ferdigstillelse av leveranse 2 for autosys er satt til 1. september 2014 og det pågår en KS2-prosess for hele Autosys-prosjektet» (Referat 01-2014)

## 5.2.4 Kopling av budsjettpostar og styringssignal

Styringssignal som mål, styringsparameter og krav er i utgangspunktet ikkje er kopla direkte til budsjettpostane, men heller til prosjekt, tiltak og andre aktivitetar. Til dømes er ikkje det eksplisitt og klart ut frå indikatoren «Antall km tilrettelagt for gåande og syklende i byar og tettstader» kva budsjettpost som denne indikatoren siktar til og fell under. Det har derfor vore nødvendig å gjennomføre meir kvalitative vurderingar for å finne ein link mellom dei. Det har vore utfordrande å finne ein måte å kople og kode innhaldet i styringsdokumenta som sørger for tilfredsstillande reliabilitet. Det har blitt gjort ved å undersøke sekundær- og primærkjelder som direkte koplar tiltak, prosjekt og aktivitetar til budsjettpostane. Det vere seg statsbudsjettet, årsrapportar eller ein eigen produktkodemanual utarbeida av vegvesenet som omtalar aktivitetar i samanheng med budsjettpostar. Dette har så blitt ført inn i ei større oversikt (sjå vedlegg 3),

som har fungert som ein database for å systematisere kva tiltak og prosjekt som inngår i den enkelte budsjettpost. Nedanfor følgjer eit lite utdrag av denne oversikta. «Henta frå» viser til dokumentet og sidetall koplinga er funne for å sikre at ein kan etterprøve funna. Tar ein døme gitt ovanfor med indikator for «gåande og syklende» og ser på oversikta over underpostar for post 30, ser ein at denne indikatoren er underlagt post 30. Derfor har denne indikatoren blitt koda «SP – 30) – styringsparameter for post 30.

Tabell 4: Utdrag frå oversikt over koplingar til budsjettpost

Underpostar av post 30	Innhald og merknader	Henta frå
By-vekst/miljøavtalar		Årsrapport, 2015, s31
<b>Tiltak for gåande og syklende</b>	Midlene vil i hovudsak benyttes til å etablere sammenhengende sykkelvegnett i byer og tettsteder og bygge ut strekninger knyttet til skoleveger.	Årsrapport, 2015, s31
Trafikksikkerhetstiltak	Firefelts riksveg, bygging av midtrekkverk og forsterka midtoppmerking (Prop1s, 16-17,s 69).	Tertialrapport april 2017 – s 11 Årsrapport 2017, s23

Eg har ikkje lukkast i å kople alle styringssignal til den enkelte post. Heller enn å prøve å vidare vurdere om eit aktivitetskrav eller mål høyrer til den eine eller den andre budsjettposten og dermed risikere å redusere reliabilitet og validitet, har desse fått koden N/A. Det har heller ikkje vore mogleg å kople enkelte mål til ein spesifikk post, da dei i nokre tilfelle er så pass overordna at dei omfannar tiltak og prosessar som fell under fleire budsjettpostar på same tid. Mål og styringsparameter som omfattar miljø er eit døme på dette.

### 5.2.5 Budsjettutvikling

Den sentrale forklaringsfaktoren i denne undersøkinga er budsjettmessige forandringar. For å måle forandringane har eg tatt utgangspunkt i slik budsjettet er presentert i dei årlege tildelingsbrev. Dei årlege løyvingane til Statens vegvesen blir delt inn i to overordna budsjettkapittel, som er ein del av det overordna programområdet «vegformål». Kapittel 1320 består av overføringar frå staten, medan kapittel 4320 er budsjetterte inntekter i form av

salsinntekter, diverse gebyr og refusjonar frå forsikringsselskap. Ettersom dette er uavhengige inntekter, heller enn løyvingar frå statsbudsjettet, er kapitlet irrelevant for oppgåva si problemstilling og hypotesar, da dei ikkje er direkte ansvarlege for disponeringa av desse midlane. Derfor fell kapittel 4320 utanfor oppgåva sitt omfang. Dessutan utgjorde kapittel 4320 ein relativt liten del av totalbudsjettet i 2014 med 500 millionar kroner, samanlikna med kapittel 1320 sine nær 23 milliardar.

Vidare har eg valt å fokusere på to budsjettpostar innan kapittel 1320. Dette er budsjettpost 23 «Drift og vedlikehald av riksveger, trafikant- og kjøretøytilsyn m.m.» og budsjettpost 30 «Riksveginvesteringar». Det er fleire årsaker til det. For det første utgjer dei i 2014, som er startpunktet for undersøkinga, omkring lik storleik – post 23 budsjettert til 9,4 milliardar og post 30 til 9,8 milliardar. Med det utgjer dei til saman omkring 85% av det totale budsjettet i kapittel 1320, noko som tilseier at dei er av stor viktighet for overordna aktør. Viktigast, ser ein relativt ulik vekst i budsjettpostane i perioden 2014-2017, noko som gjer det fruktbart å samanlikne når ein undersøker om budsjettforandringar fører til endring i styringsintensitet. Dette vil nyansere analysen ytterlegare, da det gjer det mogleg å spore endring i styringsbehov mellom budsjettpostar med ulik vekst, heller enn berre å sjå på styringa ovanfor Statens vegvesen som heilskap slik ein ofte ser i forskingslitteraturen.

Eg kunne alternativt henta data om budsjettforandringar frå den årlege budsjettproposisjonen vedtatt i Stortinget. Prop. 1 S er statsbudsjettet og er regjeringa sitt forslag til Stortinget om det neste års budsjett (NOU 2015:14, s. 36). Grunnen til at eg ikkje har tatt utgangspunkt i proposisjonen er hovudsakleg av tidsavgrensande årsaker. Prop 1. S er svært omfattande dokument, som ville vore tidkrevjande å sette seg inn i. For det andre er proposisjonen på mange måtar eit dokument i styringsdialogen mellom Stortinget og Samferdselsdepartementet. Dessutan er, ifølgje Finansdepartementet (2011, s. 10) sitt rettleiingsmateriell, tildelingsbrevet å rekne som ein operasjonalisering av Prop. 1 S, og vil derfor vere ei sikker kjelde for måling av budsjettfordelingar.

## 5.3 Intervju

Det er gjennomført intervju med fem nøkkelinformantar, fordelt på tre intervjumøter. Eg valte å utføre semi-strukturerte intervju med ein intervjuguide<sup>4</sup> der ein vektlegg opne spørsmål, intervjuobjektet sitt eige perspektiv og tolkingar, og fleksibilitet til å stille oppfølgingsspørsmål relevante for problemstillingane (Bryman, 2016, s. 468-471). Denne meir fleksible tilnæringsmetoden reduserer reliabiliteten samanlikna med strukturerte intervju, men meirverdien ved å kunne stille oppfølgingsspørsmål og tilpasse intervjuguiden til dei ulike informantane blir vurdert som så stor at det veg opp for eventuell reduksjon i reliabilitet. Det at det blei utarbeida ein intervjuguide på førehand, gjorde at tematikken var den same i alle situasjonane, og dei fleste av spørsmåla blei stilte til alle informantane, sjølv om oppfølgingsspørsmåla og rekkefølga på spørsmåla varierte frå samtale til samtale. Dette har gitt moglegheit til å samanlikne informantane si oppfatning på eit fenomen, uavhengig av kvar dei er i organisasjonen.

Det blei utført ei målretta utveljing av informantar basert på forskingsspørsmåla ligg til grunn for oppgåva. Ved målretta utveljing prioriterer ein individ som har kompetanse og kunnskap som gjer dei i stand til å belyse det ein ønsker å undersøke (Bryman, 2016, s. 408-410). Med tanke på forskingsspørsmåla som ligg til grunn ville eit sannsynsutval ikkje vore fordelaktig å nytte, sjølv om ein i større grad kunne ha generalisert funna ettersom ein da står i fare for å utelate individ som innehar erfaring og kunnskap om er relevant for problemstillinga (Tansey, 2007, s. 765). I forlenging av det har det også vore eit viktig moment å oppsøke informantar som har vore i stillinga si i heile tidsperioden som er undersøkt. Med det som grunnlag blei vegseksjonen i Samferdselsdepartementet, økonomi og verksemdsstyringsavdelinga i Statens vegvesen og styringsstaben i Region øst kontakta per e-post. Departementet stilte med tre representantar, medan Statens vegvesen og Region øst stilte med ein. Alle intervju hadde ein varigheit på 45-60 minutt. Alle intervju blei tatt opp på lyd, og transkribert og sendt inn til godkjenning i etterkant. I dei tilfella det blei nytta direktesitat blei det sendt inn til ei endeleg godkjenning. Informanten i Statens vegvesen ønska å endre på to sitat i etterkant. Intervjuet med informanten i Region øst blei utført per skype, grunna avstand til hovudkontoret i Lillehammer.

---

<sup>4</sup> Sjå vedlegg 2 for intervjuguide



## 5.4 Datakvalitet

Validitet og reliabilitet er viktige kriterium når ein vurderer og fastsett kvaliteten på eit forskingsopplegg (Bryman, 2016, s. 383). Det er likevel ein diskusjon om relevansen for desse kriteria når ein snakkar om kvalitativ kontra kvantitativ forskning. Til dømes når ein snakkar om målevaliditet, kan det gi konnotasjonar til statistisk måling, noko som ikkje er eit fokus under kvalitativ forskning. Det har derfor vore hevda at det er nødvendig å legge til grunn eigne vurderingsmål for kvalitativ forskning, og etablere eigne metodar for å diskutere validitet og reliabilitet når ein snakkar om kvalitativ forskning. Yin (2009, 2015) sin diskusjon rundt validitet vil til grunn i denne studien, medan reliabilitet vil bli diskutert ut frå Bryman (2016) og Gerring (2017)

### 5.4.1 Validitet

På eit generelt plan kan ein seie at validitet handlar om at slutningar er gyldige når det gjeld operasjonaliseringar, kausalforhold og generalisering. Med andre ord vurderer ein om den empiriske analysen måler kva det teoretiske rammeverket legg opp til, og om desse funna kan generaliserast til andre tilfelle (Bratberg, 2017, s. 120). Meir spesifikt snakkar ein gjerne om ulike *typar* validitet. Yin (2009, s. 78-82) legg opp til ein diskusjon rundt omgrepsvaliditet, ekstern og intern validitet.

For å sikre omgrepsvaliditet er det viktig å sørgje for å måle det konseptet ein set seg ut for å måle. Det handlar om å operasjonalisere dei teoretisk definerte omgrepa som ligg til grunn for forskingsopplegget for å tilstrekkeleg kunne trekke valide slutningar (King, Keohane & Verba, 1994, s. 25). I den samanheng er det viktig å diskutere to sentrale omgrep som blir brukt i denne studien: Politiske prioriteringar og styringsdialogen. Budsjettstorleik er ofte brukt som ein indikator for politisk viktigheit, og er vist å påverke styringsintensiteten ei verksemd er underlagt (van Thiel & Yesilkagit, 2014, s. 321). Det er likevel ikkje slik at prioritet nødvendigvis blir formidla gjennom budsjettfordelingar. Oppgåver, tiltak eller prosessar med ei låg kostnadsramme kan bli prioritert utan at det nødvendigvis gir utslag i store økonomiske tildelingar. Prioriteringar kan til dømes bli uttrykt gjennom politiske partiprogram, regjeringsplattformer eller planar. På den andre sida er framtidige lovnader i partiprogram eller plattformer ikkje alltid det som blir realitet, og det er heller ikkje lett å måle årlege forandringar over tid. Budsjettforandringar og budsjettstorleik er dei faktiske kostnadane for tenester som

blir produserte, og det er rimelig å anta at budsjettauke eller reduksjon vil signalisere at ein prioriterer eit saksområde over eit anna, spesielt med tanke på at ein har ein avgrensa økonomisk pott å ta av. Sjølv om operasjonaliseringa av politiske omprioritering målt ved budsjettforandring er diskutabelt, reknar eg det som ei formålstenleg og intuitiv tilnærming til omgrepet.

Når det gjeld styring målt gjennom styringsdialogen er det mindre diskutabelt, ettersom det er formalisert i Reglement for økonomistyring (2015). Reglementet fastslår at styring og oppfølging skal gå føre seg gjennom styringsdokumenta og møta som utgjer styringsdialogen. Innhaldet og frekvens i dokument og møter blir også skissert i reglementet. Dette vil vere det årlege tildelingsbrevet og resultatavtalen, rapporteringsskriv og møter frå etatsstyringsmøter. Etersom reglementet konstaterer at det er gjennom desse kanalane styringa skal gå føre seg, er det rimeleg å gå ut i frå at det omgrepet treff det eg ønsker å måle. Ein kan likevel ikkje sjå bort i frå at noko av styringa er ad-hoc basert, som ved telefonsamtalar, møter utanfor styringsdialogen eller oppdragsskriv.

I intervjuundersøkingar vil omgrepsvaliditet innebere å nytte seg av konsept og omgrep som tappar intervjuobjektet sine syn, haldningar og meiningar. Semi-strukturerte intervju gir moglegheita til å stille oppfølgingsspørsmål, noko som aukar sannsynet for at informanten får moglegheit til å utdjupe relevante haldningar. Ein mogleg trussel mot validiteten er utveljinga av informantar. For det første er det blitt utført intervju med fem informantar, som kan reknast som relativt få. Dette noko Andersen (2006, s. 288) åtvarar mot, da dei kan ha eigne agendaer eller oppfatningar om korleis ein best mogleg kan forstå saka. Dette kan bli motverka ved å intervju fleire. På den andre sida har eg gjennom den strategiske utveljinga av nøkkelinformantar sikra at informantane har relevant informasjon og forståing av saksområdet. For det andre er lojalitet og nøytralitet sentrale prinsipp i sentralforvaltninga (St.meld. nr. 11 (2000–2001), s. 8-11), og det er rimelig å anta det same for leiinga i underliggende verksemder. Det kan dermed vere mogleg at ein har unngått tema som kan stille organisasjonen i eit dårleg lys, eller framheva det positive. Det er likevel mi vurdering at informantane svara så ærleg som mogleg, og samsvaret mellom informasjonen informantane gav var stor på tvers av organisasjonsledd.

Ifølgje Bratberg (2017, s. 121-122) er det særlege utfordringar kva gjeld validitet i innhaldsanalysar. Det gjeld spesielt operasjonaliseringar av idear og haldningar. Spørsmål om desse kan desse kan bli målt dekkande ved kvantifisering av frekvens, om frekvens verkeleg

representerer meininga i teksten og om endring over tid faktisk blir målt. For å imøtegå desse validitetsutfordringane blir eit knippe strategiar for å sikre gyldighet i resultatane foreslått. Det første er å samanlikne seg med tidlegare forskning på område. Som vist ovanfor kviler dette studie på omfattande forskning på saksfeltet, og da særleg Askim et al. (2019) og Askim (2015) både når det gjeld operasjonalisering av styringsintensitet og utforming av førehandsdefinerte indikatorar for styringssignal. Dessutan er måling av styringsintensitet gjennom styringssignal godt eigna til kvantifisering, da dei som regel er eintydige i forma. Styringsdokumenta fell innanfor same planperiode, og verkemiddelbruk og terminologi har halde seg konstant gjennom heile perioden, noko som gjer dokumenta godt eigna for samanlikning over tid. Ein mogleg svakheit ved undersøkinga er innhaldsanalysen av etatsstyringsmøter. Etersom desse dialogbaserte og lite standardiserte, har det vore utfordrande å finne ein valid måte å telle styringssignal. Dette har blitt løyst ved å nytte seg av eit kodeskjema med nøkternt definerte definisjonar av føring og kvantifisering av postvis omtale. Validitetsutfordringar kan også bli løyst ved metodetriangulering. Metodetriangulering metode der ein søker å inkludere fleire kjelder og metodar for å verifisere eller stadfeste prosessen, data eller funn (Yin, 2015, s. 87). Gjennom intervju, dokumentstudiar og undersøking av bakgrunnsdokument, er eg betre rusta til å vurdere innhaldet i dokumenta.

Ytre validitet adresserer spørsmålet om generalisering, og casestudiar er generelt å rekne som ein metode med låg ytre validitet. Ifølgje Yin (2009, s. 81) bør ein heller strekke seg etter analytisk generalisering, heller enn statistisk generalisering eller liknande mål. Som diskutert ovanfor er dette eit kritisk case som søker teste forklaringskrafta til det agentteoretiske rammeverket. Vidare er det ikkje eit uttalt mål for denne oppgåva å kunne seie noko om eit breiare univers, i så måte. Men sjølv om Statens vegvesen ikkje er representativt for alle verksemdar med fleire organisasjonsledd underlagt fleirårleg planstyring, så har caset har kvalitetar som gjer det interessant utover seg sjølv. Sjølv prisen for eit enkelt-case design er redusert ekstern validitet, så er gevinsten auka intern validitet. Intern validitet referer til det å kunne påvise kausalsamanhengar mellom avhengig og uavhengig variabel. Sjølv om det generelt er vanskeleg å halde alle andre variablar konstante i sosiale situasjonar, har eg gjennom intensive undersøkingar av bakgrunnsdokument, styringsdokument og intervju, lukkast å identifisere sentrale kausalforhold.

## 5.4.2 Reliabilitet

Reliabilitet handlar om pålitelegheit i måling. Graden av reliabilitet vil derfor avhenge av undersøkinga si nøyaktigheit, konsistens og stabilitet i målinga av dei operasjonaliserte omgrepa. Ved god reliabilitet vil det vere mogleg å etterprøve og gjenta undersøkinga med like funn (Bryman, 2016, s. 383). Casestudiar blir ofte kritisert for svak reliabilitet, men det er nokre grep ein kan ta for å hindre dette.

Svakheita med semi-strukturerte intervju er at ein vel fleksibilitet på kostnad av reliabilitet. Det har derfor vore nødvendig å vege fleksibilitet og likskap i intervjusituasjon opp mot kvarandre. Meirverdien av å kunne stille slike spørsmål er likevel vurdert som så at det veg opp for reduksjon i reliabiliteten. Oppfølgingsspørsmål har vore situasjonsbestemt for å trekke ut mest mogleg relevant informasjon, og dermed har eg stilt ulike oppfølgingsspørsmål i ulike intervjukontekstar. Bandopptak og transkripsjon er grep som ofte blir tatt for å styrke reliabilitet i intervjusituasjonar, da det gir større moglegheit til å etterprøve og aukar nøyaktigheita i bruk av intervjuet i forskinga (Bryman, 2016, s. 481-483). Transkripsjonane av intervjuet blei også sendt inn til gjennomlesing av informantane for å sikre at informasjonen dei gav under intervjuet ikkje var feil eller blei mistolka.

Innhaldsanalysar blir rekna som sterkare enn kvalitative metodar for tekstanalyse når ein snakkar om reliabilitet (Bratberg, 2017, s. 121). Dette fordi innhaldsanalysar byggjer på strenge kriterium med minst mogleg tolkingsrom. Eg har i størst mogleg grad forsøkt å skape klart definerte kategoriar for ulike styringssignal, for å minimere sjansane for målefeil. I tillegg har eg skissert ut framgangsmetoden for kodinga i form av kodeskjema og ein oversikt over budsjettpostar og underpostar. Ideelt sett skulle eg også ha koda dokumenta to gonger for å sikre størst mogleg indre validitet (Bryman, 2016, s. 384). Dette har eg på grunn av tidsavgrensingar ikkje fått moglegheit til å gjere. Eg har likevel gjennomført stikkprøvar av fleire dokument, og har ikkje identifisert feilkodingar.

# 6 Statens vegvesen og Nasjonal transportplan

## 6.1 Organisering, myndigheits- og ansvarsfordeling

### 6.1.1 Avgrensing

I tidsperioden 2014-2017 hadde Statens vegvesen ein organisasjonsform som inneberer at staten er pålagt å sørge for felles vegadministrasjon i fylka, noko som betyr at regionvegkontora er underlagt fylka i fylkesvegsaker og oppgåver av regional karakter, og direktoratet sentralt kva gjeld riksvegsaker og oppgåver av nasjonal karakter<sup>5</sup>. Dette systemet går under namnet sams vegadministrasjon (Veglova, 2018). Organisasjonsforma betyr i praksis at vegdirektoratet sentralt har ansvar for veginvesteringar, drift og vedlikehald av riksvegar, ras-sikring og ferjedrift, administrering av tilskotordningar, samt å støtte fylka fagleg i den operative og strategiske utføring av fylkesvegsaker (Samferdselsdepartementet, 2011a). Oppgåver og finansiering som gjeld for sams vegadministrasjon vil bli ekskludert frå analysen.

### 6.1.2 Statens vegvesen

Statens vegvesen har i over 150 år fungert som vegetat (Statens vegvesen, 2018), og består i dag av Vegdirektoratet og interne driftseiningar sentralt, og fem kontor fordelt på landsdelar regionalt – nord, sør, midt, vest og øst. Organisasjonen blir leia av ein vegdirektør og hans styringsstab, som har ansvar for om lag 7000 medarbeidarar (NSD, 2019). Statens vegvesen er eit forvaltningsorgan underlagt Samferdselsdepartementet, noko som betyr at Samferdselsministeren har det parlamentariske og konstitusjonelle ansvaret for alle sider av verksemda sitt området, noko som vil vere ganske omfattande da storparten av aktiviteten innanfor samferdselssektoren føregår i dei underliggende verksemdene (NOU 2015:14, s. 28). Hovudoppgåva til vegvesenet blir gitt av veglova: «Formålet med denne lova er å tryggje planlegging, bygging, vedlikehald og drift av offentlege og private vegar, slik at trafikken på dei kan gå på eit vis som trafikantane og samfunnet til ei kvar tid kan vere tente med. Det er ei

---

<sup>5</sup> Som ein del av den nye regionsreforma vil ein større del av oppgåveporteføljen blitt flytta til fylka, og sams vegadministrasjon slik den er i dag vil bli utfasa <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/fylka-skal-administrere-fylkesvegane/id2614247/>. Dette fell utanfor tidsperioden under undersøking.

overordna målsetting for vegstyremaktene å skape størst mogleg trygg og god avvikling av trafikken og ta omsyn til grannane, eit godt miljø og andre samfunnsinteresser elles» (§ 1 a., Veglova, 2018).

Grovt sett kan ein seie at Statens vegvesen har tre roller i kraft av dette formålet. Som veg- og trafikkforvaltar er direktoratet vegadministrator av riksvegar, ei rolle som inneberer å ta vare på, planlegge, utvikle, drifte og vedlikehalde riksvegar. Vidare, er det å vere eit fagorgan ei sentral oppgåve som inngår i vegvesenets virke. Med det har ein ansvar for å greie ut og bidra med fakta og forslag til utarbeiding av NTP, statsbudsjett og andre stortingsdokument til departementet som inngår i den parlamentariske styringskjeda, samt forskning og utvikling og formidling av resultat. Til sist er Statens vegvesen eit myndigheitsorgan med ansvar for kontroll og tilsyn med køyretøy, og opplæring av trafikantar, samt utarbeiding og vidareutvikling av regelverk og forskrift på ulike områder (Samferdselsdepartementet, 2011a; Statens vegvesen, 2017, s. 9-10). I tillegg er har Statens vegvesen eit sektoransvar, som inneberer at ein er ansvarleg for å koordinere arbeid og utvikle kunnskap innan særskilde områder. Dette er eit nasjonalt ansvar som er gitt Statens vegvesen, som gir dei eit særskilt ansvar innan heile samferdslesektoren (NOU 2009: 03, 2009, s. 15). Med det kan ein seie at Statens vegvesen, i kraft av sitt sektoransvar, har eit stort nedslagsfelt og eit breitt spekter av roller og oppgåver som fell inn i porteføljen sin, og som har stor betydning lokalt og nasjonalt.

### **6.1.3 Ytre etat**

For å utføre desse oppgåvene har ein valt å organisere seg med vegdirektoratet sentralt og fem kontor regionalt, som igjen har avdelingar spreidd ut i alle fylker. Regionane blir leia av kvar sin regiondirektør, som er underlagt vegdirektoratet i saker av nasjonal karakter, medan ein er underlagt fylkeskommunane i fylkesvegsaker. Alle regionane har i utgangspunktet det same omfanget av oppgåver som dei rapporterer på, men har hatt moglegheita til å velje ulike organisasjonsformer basert på lokale føresetnader. Grovt sett kan ein likevel seie at dei alle er organisert inn i stabar og avdelingar som igjen har sine underliggande einingar og seksjonar, prosjekt og oppgåver (Statens vegvesen, 2013, s. 29). Formelt sett er vegdirektoratet og regionvegkontora to ulike forvaltningsnivå. Medan direktoratet skal jobbe strategisk og fagleg med utgreiingar, planlegging, budsjett, styring og utvikling, har regionane det utøvande ansvaret for planlegginga, drift og vedlikehald, utbygging og tilsyn. (NOU 2009: 03, s. 13). Sagt med andre ord er det Vegdirektoratet som definerer tiltak og korleis gevinstar skal bli tatt

ut, medan regionane er ansvarlege for å implementere tiltaka og utføre gevinstrealiseringa (Capgemini Consulting, 2017, s. 11).

Denne strukturen er bestemt gjennom retningslinjene gitt i Veglova og instruks for Statens vegvesen der organiseringa og ansvarsfordelinga mellom direktoratet og regionsvegskontora er skildra (Samferdselsdepartementet, 2011b; Veglova, 2018). I ein områdegjennomgang<sup>6</sup> utført av Capgemini Consulting i 2017 på vegne av Finansdepartementet og Samferdselsdepartementet, evaluerte dei, blant anna, korleis strukturen i organisasjonen påverka gevinst-, og effektrealisering. Ein påpeika særleg to aspekt ved organisering av regionsvegkontora. For det første så medfører det faktum at regionane har fridom til å organisere seg etter lokale førestander, og dermed er relativt sett ulikt strukturert, til at heilskapleg målstyring blir vanskeleg å gjennomføre i praksis (Capgemini Consulting, 2017, s. 11). I tillegg, og moglegvis som ein konsekvens, blir det vurdert til at regionane i Statens vegvesen har svært stor autonomi, både i organisering og i styring av verksemda. Som følgje av regionane si breie verksemd og store autonomi blir det blir vanskeleg å få gjennom ønska tiltak på tvers av organisasjonen. Konsulentane i Capgemini meinte at dei ytre etatane berer preg av ein kultur der ein gjennomfører dei tiltaka ein liker, og at det blir tatt store fridomar i gjennomføring av spesifikke tiltak (Capgemini Consulting, 2017, s. 41-42). Eit forslag er derfor å endre styringskultur og organisering, for å tillate sterkare sentral styring av regionane, og redusere kompleksiteten i organisasjonen (Capgemini Consulting, 2017, s. 10-11).

#### **6.1.4 Samferdselsdepartementet**

Overordna ansvarleg for styringa av heile direktoratet, kva gjeld riksvegsaker og oppgåver av nasjonalkarakter, er Samferdselsdepartementet, som igjen blir leia av samferdselsministeren. Styringslinja går frå departement, gjennom direktorat, ned til ytre etat. Samferdselsministeren har det parlamentariske og konstitusjonelle ansvaret for alle sider ved verksemda, og i kraft av at Vegvesenet er eit ordinært forvaltningsorgan (NSD, 2019) er styringsmoglegheitene i prinsippet i liten grad avgrensa. Departementet si styring av Statens vegvesen er regulert av Reglement for økonomistyring i staten (2015). Styringa skjer dermed gjennom rapportering, etatsstyringsmøter og årlege tildelingsbrev. Generelt kan ein seie at kjerneoppgåvene til Samferdselsdepartementet er langtidsplanlegging, i form av Nasjonal Transportplan, utgreiing, budsjettarbeid, politikkutforming og etatsstyring. Meir spesifikt har veg-, by- og

---

<sup>6</sup> Ein områdegjennomgang er ein metode for å utreie og utbetre strukturelle endringar i offentleg sektor

trafiksikkerhetsavdelinga som har overordna ansvar for Statens vegvesen (Samferdselsdepartementet, 2019). Som departement flest, har ein dei siste tiåra gått gjennom endringar i retning i å bli eit sekretariat for politisk leiing, medan ein har delegert dei meir operative oppgåvene ut til underliggande verksemder. Med det har ein oppnådd auka kapasitet og kvalitet til å bidra med politikktutvikling og formidling (NOU 2015:14, s. 26).

### **6.1.5 Aktørane om organisering og tillitsforhold**

Ut frå Capgemini Consulting (2017) sine konklusjonar, ligg forholda til rette for ein stort agentproblem og mistillit mellom overordna aktørar i Samferdselsdepartementet og Statens vegvesen på eine sida, og ytre etat på den andre sida. Særleg med tanke på ministeransvar på departementssida, og sektoransvaret på direktoratsida kan ein tenke seg at det ville oppstå mistillit i lys av ansvarsforholda. Trass i dette ga alle informantane frå departementet, Statens vegvesen og Region øst uttrykk for at dei hadde høg tillit til kvarandre (Intervju, SD, SVV, Øst). Som ein informant i departementet formulerte det:

*Vi er rundt 30 stykk her som driver med etatsstyring. Dei er en organisasjon på over 7000 – vi vil ikkje kunne fungere utan å gå ut frå at det alle meste blir følgd opp, og vi har ingen moglegheit til å kontrollere på detaljnivå – vi kan ikkje styre dei på detaljnivå – det seier seg sjølv og veldig mykje er basert på tillit (Intervju, SD, P2).*

Dette er også noko som informanten i Region øst la tydelig vekt på i intervjuet:

*Det er ikkje to Vegvesen – det er eit – og det omfattar både direktoratet og regionane. Så har vi ein veldig god dialog med direktoratet om både det som er hyggeleg og det som ikkje er hyggeleg. Vi er ganske bestemt på det. For det er veldig øydeleggande om ytre etat driver sitt eige spel (Intervju, Øst, P5).*

Det blei også ettertrykkeleg konstatert frå informanten i Region øst at ein aldri har direkte kontakt med departementet, og at styringslinja alltid går gjennom direktoratet sentralt, før ein får beskjed om noko i regionane.



## 6.2 Nasjonal transportplan

Der ein tidlegare hadde separate infrastrukturplanar for veg, jernbane, kyst- og luftfart, blei det hausten 2000 introdusert ein nasjonal transportplan med formål om å samle desse sektorvise planane inn i eit felles plandokument for heile transportsektoren. Dette var eit grep for å imøtegå behovet for ein meir heilskapleg, overordna og mindre detaljstyrt transportpolitikk, og å betre legge til rette for mål- og resultatsstyring, delegering, planlegging og langsiktigheit i samferdslepolitikken (Ravlum & Sørensen, 2005, s. I-IV). Regjeringa la i 1994 fram ei stortingsmelding med forslag om eit nytt styringssystem som skulle legge betre til rette for slik overordna strategisk styring. Dette kom etter at stortingspolitikarar hadde uttrykt misnøye med at dei sektorvise planane i for stor grad styrte på enkeltprosjekt og vanskeleggjorde langsiktig styring. Ein vurderte det derfor dit at det var formålstenleg å samle samferdslegreine og meir generelle transportpolitiske spørsmål inn i eit samanhengande styringsdokument (Ravlum & Sørensen, 2005, s. 1-2).

Resultatet av dette blei Nasjonal Transportplan (NTP). NTP er eit strategisk plandokument der det blir presentert langsiktige mål, styringsparameter og konkrete planar for spesifikke tiltak som fell innanfor ei gitt økonomisk ramme over ti år.<sup>7</sup> Planen, som blir lagt fram som ei stortingsmelding, blir revidert kvart fjerde år. Dei første fire åra av planen er dermed ein nokså konkret plan over kva prosjekt og investeringar som skal settast i gong, medan dei siste seks åra er ei ramme for kva prosjekt ein skal starte ein detaljert planlegging av (NOU 2015:1, s. 370). NTP inneheld ei prognose for den økonomiske planramma, men den økonomiske oppfølginga av planen skjer gjennom dei årlege budsjettproposisjonane som ein del av statsbudsjettet. Etter at Stortinget har behandla stortingsmeldinga operasjonaliserer Statens vegvesen føringane gitt i NTP gjennom eit handlingsprogram for den første fireårs perioden av planen. For første periode av NTP 2014-2023 gjaldt handlingsprogrammet for 2014-2017. I handlingsprogrammet konkretiserer og prioriterer ein mål, styringsparameter, enkeltprosjekt og tiltak i overeinskomst med dei overordna politiske føresetnader og formål gitt i NTP (NOU 2015:14, s. 115). Dette gir grunnlag for den vidare interne styringa i Statens vegvesen og for årlege budsjettprosessar, og har som formål å vise korleis Statens vegvesen bidreg til å nå dei overordna måla gitt i NTP (Statens vegvesen, 2013, s. 18-20). NTP ligg også til grunn for dei

---

<sup>7</sup> Ved førre revidering blei planperioden utvida til 12 år, slik at den noverande NTP går frå 2018-2029. Perioden under undersøking i denne oppgåva var ein del av ein tiårs plan og tar derfor utgangspunkt i det.

årlege tildelingsbrev og resultatavtalane mellom vegdirektøren og regionane. Dette vil eg kome tilbake til i seinare avsnitt.

## 6.2.1 Strategisk styring gjennom Nasjonal Transportplan

Målstrukturen i NTP 2014-2023 er delt inn i fire hovudmål som dekkjer kvar sine område – framkomelegheit, trafikktryggleik, miljø og universell utforming. For kvar av desse hovudmåla, ligg det ei rekke delmål, som blir omtala som etappemål. Etappemåla er meint å vise kva område regjeringa ønsker å vektlegge i denne planperioden. Desse måla og delmåla er steg på veg til å oppnå visjonen om å «Å tilby eit effektivt, tilgjengeleg, sikkert og miljøvennleg transportsystem som dekkjer samfunnet sitt behov for transport og fremmar regional utvikling» (St.meld. nr. 26 (2012-2013), s. 71-72).

Tabell 5: Målstruktur i NTP 2014-2023

Frankomelegheit	Trafikktryggleik	Miljø	Universell utforming
Redusere reisetider i og mellom landsdelar	Halvere tal på drepne og hardt skadde i vegtrafikken innan 2024	Bidra til å redusere klimagassutslepp med Norges klimamål	Bidra til at heile reisekjeder blir universelt utforma
Redusere avstandskostnader mellom regionar	Oppretthalde og styrke det høge tryggningsnivået i jernbane-, luft- og sjøtransport	Bidra til å oppfylle nasjonale mål for rein luft og støy	
Betre påliteligheta i transportsystemet		Bidra til å redusere tapet på naturmangfald	
Betre transporttilbodet		Avgrense inngrep i dyrka jord	

Redusere rushtidforseinkingar for kollektivtransport i dei fire største by-områda			
Betre framkomelegheit for gåande og syklende			

Desse måla og delmåla er gjeldande for heile transportsektoren, og er meint å skape eit heilskapleg målhierarki for alle transportetatane. Vidare er målstrukturen stabil over tid. Målstrukturen i NTP 2014-2023 er ei vidareføring av NTP 2010-2019, med nokon nye formuleringar av delmåla (St.meld. nr. 16 (2008–2009), s. 48), og blir igjen gitt i neste NTP 2018-2029, men no med hovudmålet «universell utforming» som eit delmål av «framkomelegheit», og nokon nye etappemål og nye formuleringar av gamle etappemål (St.meld. nr. 33 (2016–2017), s. 27). Det at ein vidarefører målstruktur frå ein NTP til neste, er ein uttalt strategi (St.meld. nr. 26 (2012-2013), s. 71). Dette blir stadfesta av ein av informantane i Samferdselsdepartementet: «Dei måla blir fastsette i NTP og dei blir ikkje i utgangspunktet revidert. Det er ikkje gitt at det blir revidert når vi rullerer NTP – men da er det i det minste oppe til diskusjon. Men dei måla er såpass overordna at dei ligg fast» (Intervju, SD, P2). Dette er også noko som blir trekt fram som fornuftig av alle informantane som er blitt intervjuet (Intervju, SD, SVV og Øst), illustrert her ved informanten i Statens vegvesen:

*Ja, og det er jo veldig fornuftig. Det tar om lag 100 år mellom kvar gang vi er ein stad [...] den veglinja du legger, den må kunne stå seg i 100 år, eller så vil du få ein tunnel eller bru på ein stad som du ikkje skal ha veglinje – det er klart det er jo så langeprosessar vi snakkar om – så 12 år er eit greitt minimum på planlegging. Det er fins eksempel på at du får investeringar innanfor korridorar eller innafor linjer som du etter kvart tenker at det ikkje var der den vegen skulle gå, men du må liksom lage nye tunnellar etter 20 år, men det er heldigvis unntaket.* (Intervju, SVV, P4)

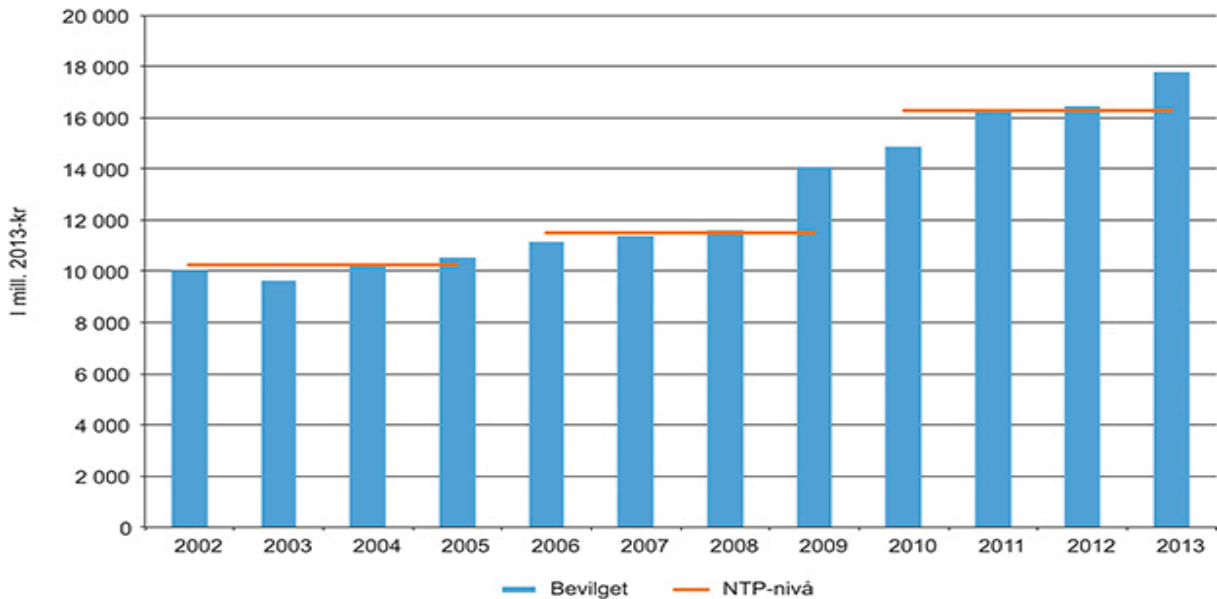
Målstrukturen i NTP 2014-2023 har også mottatt kritikk, da måla og delmåla på visse områder kan vere motstridande, og det ikkje er gitt nokon retningslinjer for å rangere måla og delmåla i dei tilfella ein finn at står i kontrast til kvarandre (NOU 2015:1, s. 369). Dette er noko som

informantane er klar over: «Men det er jo eit poeng det du seier –vi har jo målkonfliktar og det er jo vanskelege avvegingar for Statens vegvesen som etat å skjønne – det er nok ikkje veldig tydeleg på korleis dei skal vege måla mot kvarandre» (Intervju, SD, P2). Dette kan få konsekvensar for den årlege operative styringa, som eg vil kome tilbake til i avsnitt 6.4 «Etatsstyringa av Statens vegvesen».

### **6.2.2 Økonomisk oppfølging av NTP**

Sjølv om NTP inneheld ei økonomisk planramme og prognose, så er den på ingen måte bindande. Den økonomiske oppfølginga av planen skjer gjennom dei årlege budsjettproposisjonane som ein del av statsbudsjettet. Stortinget har også rett til å gå inn og behandle enkeltprosjekt med ei budsjetttramme over 500 millionar kroner. Politikarane har med andre ord store moglegheiter til å påverke dei årlege prosessane, avgjerslene og investeringane som inngår i Statens vegvesen sitt virke. Likevel er det ei klar forventning om at ein skal halde seg til dei føringane som blir gitt i NTP (NOU 2015:1, s. 371-373) Ei samanlikning av den planlagde budsjetttramma gitt i NTP og dei faktiske årlege budsjettløyvingane for perioden 2002-2013 viser at politikarane i svært stor grad held seg til rammene gitt i planen. Dette gjeld særleg for riksveginvesteringar, som vist i figur 1 nedanfor (St.meld. nr. 26 (2012-2013), s. 27-28). Dette viser kor førande dei langsiktige planane i NTP i praksis er. Denne oppfølginga gjeld også sjølv ved regjeringsskifte. For sjølv om NTP 2014-2023 er ein plan som blei vedteke i 2013 av den rød-grøne regjeringa på tampen av sin siste regjeringssperiode, så har Solberg-regjeringa følgt opp, og i nokre tilfelle overstige, planrammene i NTP 2014-2023 i dei årlege budsjetta (Intervju, SD, P3).

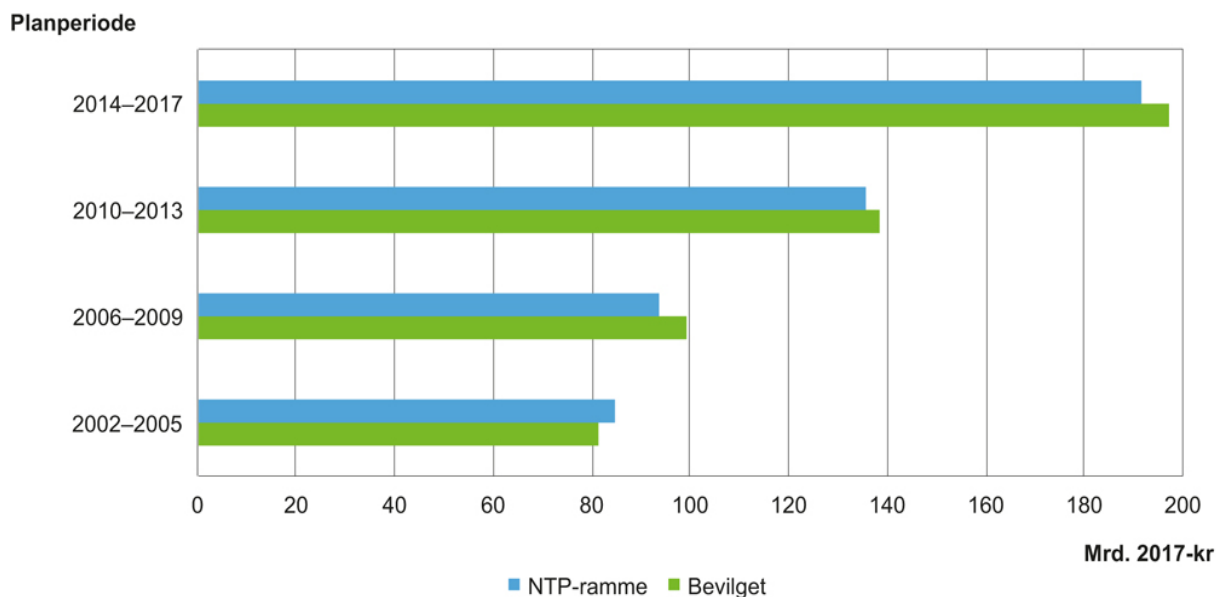
Figur 1: Planlagde og faktiske løyvingar gjort for riksvegnettet



\*Henta frå NTP (2014-2023), s. 28

Ein informant i departementet stadfestar at ein har moglegheit til å omprioritere mellom dei ulike postane, og at politikarane har moglegheit til sette sitt preg gjennom det årlege budsjettet, men at ein passar på å ikkje kome skeivt ut over fleire år med tanke på planane i NTP (Intervju, SD, P2). Dette har likevel ikkje vore eit særleg problem da vegsektoren har opplevd å bli prioritert over fleire år: «Det er blitt kalla ein veldig ambisiøs plan, og den økonomiske utviklinga tilseier ikkje at vi skal ha valdsom vekst [...] om alle skulle vakse like mykje som samferdselssektoren så går det ikkje opp...» (Intervju, SD, P2). Dette stadfestar dei andre informantane i departementet, som opplyser at dei har opplevd ein kontinuerleg vekst sidan 2006, og særleg sidan Solberg-regjeringa flytta inn i regjeringskontora, som vist ved figur 2 nedanfor. (Intervju, SD, P1, P2 og P3).

Figur 2: Planlagde og faktiske løyvingar gjort for heile NTP

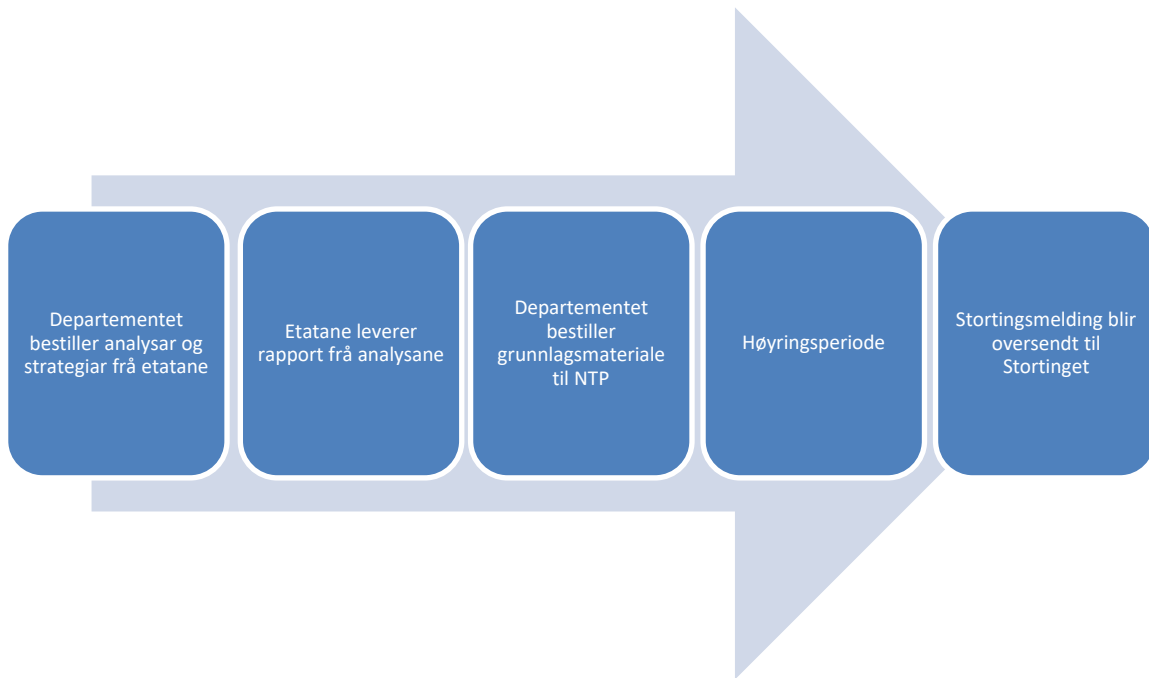


\*Henta frå st. meld. nr 33 (2016-2017), s. 21.

### 6.2.3 Oppfølging av NTP

Utforminga av NTP er ein omstendelig, inkluderande og kontinuerleg prosess, der ein søker å ta lokal-, og regionalpolitiske, samt samfunnsøkonomiske og miljømessige omsyn med i ein plan som skal inkludere alle delar i transportsektoren inn i eit, heilskapleg dokument med eit tidsperspektiv på 10 år (Statens vegvesen, 2019). Det heile startar med at retningslinjer for NTP, som fungerer som den formelle bestillinga, blir sendt frå Samferdselsdepartementet til transportetatane. På bakgrunn av dette utfører dei underliggende etatane utgreiingar, og analysar som gir grunnlag for det vidare planarbeidet. Etter ein høyringsperiode med innspel frå fylkeskommunar, organisasjonar, bedrifter og enkeltpersonar, munnar det ut i eit svært omfattande plandokument som legg grunnlag for all vidare verksemd dei neste 10 åra, som til slutt igjen blir vedtatt som ei stortingsmelding (St.meld. nr. 33 (2016–2017), s. 22).

Figur 3: Oppfølging av NTP



Sjølv om det er ei stortingsmelding som berre gir ein uforpliktande plan for sektoren, er det ei klar politisk forventning lokalt, regionalt og nasjonalt at dette skal bli følgt opp. Særleg dei distriktpolitiske omsyna veg sterkt i norsk kontekst. Det medfører at mange vegprosjekt i liten grad blir valt på basis av planlegging og prioritering, men heller som følgje av press frå lokale og regionale initiativ frå fylkesting og kommunestyre (NOU 2015:1, s. 373-374).

Det komplekse arbeidet med å utforme planen og alle omsyna ein må ta med i utrekninga gjer at ein moglegvis kan snakke om eit styringspolitisk problem. I evalueringa av Stortingets behandling av NTP 2006-2015 fann Ravlum og Sørensen (2005) at mange politikarar føler at deira handlingsrom til å kome med endringar i NTP er avgrensa når planen endeleg hamna på deira bord. Dette kjem nettopp som følgje av den omstendelege prosessen som ligg bak NTP før politikarane får moglegheit til å sjå dokumentet. Dei stilte også spørsmål om det kunne utgjere eit problem ute i forvaltninga.

På spørsmål om dei oppfatar NTP som avgrensande i det årlege operative virket svarte alle informantane avvisande. Ingen oppfatar det som ei avgrensing på deira handlingsrom, men heller som ein styrke at ein har ein stabil langsiktig plan (Intervju, SD, SVV, Øst). Ifølgje informanten er det noko av funksjonen til NTP – at det ikkje er avgrensande, men heller styrande (Intervju, SVV, P4). Alle drog likevel fram at ein faktisk har moglegheita til å gjere

omprioriteringar i dei årlege budsjetta, om det skulle vere ønskeleg. Det kom likevel fram at det kan bli vanskeleg å avvike frå NTP, dersom ein først skulle ønske det.

## **6.3 Budsjettmessige omprioriteringar i vegpolitikken**

For Nasjonal transportplan 2014-2023 ligg ei planramme på 508 milliardar kroner til grunn over ein 10-årsperiode. Av desse 508 milliardane går om lag to tredelar til vegformål, som utgjer planramma for budsjettet til Statens vegvesen (St.meld. nr. 16 (2008–2009), s. 17). Med det er Statens vegvesen ein av dei statlege verksemdene som handterer størst enkeltbudsjett i den norske statsforvaltninga. I realiteten har den årlege budsjettauken for vegformål gått gradvis opp frå år til år innanfor den første fireårsperioden (2014-2017) av NTP (Samferdselsdepartementet, 2016a, s. 60). NTP blir delt inn i to periodar. Den første fireårsperioden 2014-2017, som er under undersøking i denne oppgåva, er ein konkret plan, med spesifikke prosjekt og tiltak som er utgreia. Siste periode er ein plan for kva prosjekt ein skal starte å planlegge meir detaljert seinare. I denne 10-årsperioden er det løyva eit gjennomsnitt på 30 milliardar per år til vegformål. Dette medfører ei auke på 38 prosent, samanlikna med 2013. Denne planen tar utgangspunkt i ei lineær opptrapping i perioden 2014-2017.

Fordi NTP er ei stortingsmelding, og derfor ikkje er bindande skjer den årlege økonomiske oppfølginga gjennom Prop 1. S. Prop. 1 S er statsbudsjettet og er regjeringa sitt forslag til Stortinget om neste års budsjett (NOU 2015:14, s. 36). Her blir politiske mål formulerte, forslag til fordeling av ressursar til dei enkelte formål og tiltak og overordna verdigrunnlag lagt fram. Prop. 1 S, Stortinget si behandling av denne og andre strategiske planar legg grunnlaget for den vidare etatsstyringa det inneverande budsjettåret. Dette blir gjort ved at ein operasjonaliserer budsjettvedtaket ved å gjere det gjeldande i form av eit tildelingsbrev til dei underliggende verksemdene. (Finansdepartementet, 2011, s. 10).

Statens vegvesen er ei ordinær forvaltningsbedrift, noko som betyr at dei ikkje sjølv kan bestemme over drifts- og investeringsutgifter som er fastlagde ved Stortinget sitt budsjettvedtak (NOU 2015:14, s. 33). Dette gjer Statens vegvesen godt eigna til å undersøke effekten av politiske prioriteringar operasjonaliserte ved budsjettendring på styringa, da den fordelinga som er fastsett reflekterer overordna politisk prioritering av ressursar. Direktoratet har likevel



moglegheita til å disponere innanfor og mellom dei enkelte budsjettpostane. Til dømes er post 30 ein samlepost for investeringar på riksvegnettet, organisering inn i ulike programområder som omfattar ulike tiltak. For å sikre rasjonell framdrift av prosjekt, har direktoratet moglegheit til å omdisponere mellom programområda i løpet av året (NOU 2015:14, s. 105).

### 6.3.1 Løyvingsstruktur

Som diskutert ovanfor i avsnitt 5.2.5 vil budsjettkapittel 1320, som utgjer staten sine overføringer til Statens vegvesen, ligge som grunnlag for analysen. Ser ein på løyvingsstrukturen i kapittel 1320 er den delt inn i to store postar, og ei rekke mindre postar. Dei to store postane, post 23 «Drift og vedlikehald, trafikant- og kjøretøy mm.» og post 30 «Riksveginvesteringar», utgjer til saman om lag 84% av det totale budsjettet, med post 23 sine 40,3% av budsjettet og post 30 sine 44,1% av budsjettet i 2014, som er startpunktet i denne undersøkinga. Det at post 23 og post 30 står for mesteparten av totalbudsjettet, og er av relativt lik storleik i 2014, gjer dei eigna til å samanlikne i åra framover. I tillegg observerer vi ulik vekst innan postane i den første planperioden av NTP. Vidare er postane med i kvart einaste budsjett i perioden 2014-2017, i motsetning til mindre postar som fell frå og blir introdusert undervegs. Postane er også gjeldande for Region øst i alle dei fire åra under undersøking. Av dei grunnane vil post 23 og post 30 ligge til grunn for denne undersøkinga.

### 6.3.2 Utvikling over tid

**Budsjettpost 23:** For budsjettåret 2014 utgjorde post 23 «Drift og vedlikehald, trafikant- og kjøretøy mm» 9,6 milliardar kroner. Det utgjorde 40,3% av det totale kapittelbudsjettet som blei tildelt Statens vegvesen som kom på om lag 24 milliardar kroner i 2014. Over dei neste fire åra har ein totalt sett ein relativt vekst i beløp, men ein reduksjon i del av totalbudsjettet. Frå 2014 til 2015 blir delen av det totale budsjettet redusert med -0,86 prosentpoeng, sjølv om ein ser ein auke i det den totale budsjettposten. Reduksjonen er større frå 2015 til 2016 der del av totalbudsjettet blir -3,8 prosentpoeng mindre, og post 23 utgjer med det 35,7% av budsjettet. Siste året under undersøking, 2017, ser ein ei auke med 2,3 prosentpoeng som da utgjer ein del på 38%.

Tabell 6: Post 23 – Utvikling 2014-2017

	2014	2015	2016	2017
Post 23 (i mrd. kr.)	9,6	10,5	10,5	11,5
Del av kapittel 1320	40%	39%	35,8%	38%
Endring i del av kapittel 1320, gitt i prosentpoeng	-	-0,9%	-3,8%	2,3%

**Budsjettpost 30:** I motsetnad til post 23 har ein sett ei auke i delen av det totale budsjett som post 30 utgjer i heile perioden under undersøking, med unntak av 2017. I dei åra der delen av post 23 blir redusert, aukar delen post 30 utgjer av det totale budsjettet. Frå 2014 til 2015 aukar delen frå 44,1% til 44,6%, som er ei nokså moderat auke. Frå 2015 til 2016 derimot ser ein ei auke på 4,70 prosentpoeng, der post 23 såg ein reduksjon på -3,75 prosentpoeng. Siste året i første planperiode for 2017, ser ein ei reduksjon på -1,90% og utgjer med det 47,42%.

Tabell 7: Post 30 - Utvikling 2014-2017

	2014	2015	2016	2017
Post 23 (i mrd. kr.)	10,5	11,8	14,5	14,3
Del av total	44,1%	44,6%	49,3%	47,4%
Endring i del av kapittel 1320, gitt i prosentpoeng	-	0,51%	4,70%	-1,90%

## 6.4 Etatsstyring av Statens vegvesen

Dei formelle rammene for den overordna styringa av Statens vegvesen følgjer retningslinjene gitt i reglement for økonomistyring (2015), i Direktoratet for økonomistyring (2010) og Finansdepartementet (2011) sitt rettleingsmateriell og er nedfelt i økonomi- og verksemdsinstruks for Statens Vegvesen (Samferdselsdepartementet, 2011b) og Vegvesenboka (Statens vegvesen, 2013).

Veg-, by- og trafikktryggleiksavdelinga (VBT) i Samferdselsdepartementet har det overordna ansvaret for etatsstyringa av Statens vegvesen. Styringsdialogen omfattar formelt det årlege tildelingsbrevet til Statens vegvesen, oppdragsbrev, etatsstyringsmøter, referat frå etatsstyringsmøter, årsrapportar og halvårlege tertialrapportar. Det blir halde fire faste etatsstyringsmøter i året<sup>8</sup>, der politisk leiing med samferdselsministeren deltar i årets første. Budsjettproposisjonen gir det økonomiske rammeverket for drifta, og NTP vil vere styrande for både statsbudsjett og planar, som vist ovanfor. På bakgrunn av dette, og i samarbeid med Statens vegvesen, skriv Samferdselsdepartementet det årlege tildelingsbrevet som gir mål, særlege prioriteringar for det gitte året, spesifikke aktivitetskrav og aktivitetskrav. Innhaldet i tildelingsbrevet vil vere definerande for kva som blir tatt opp i etatsstyringsmøter og rapportert tilbake på av Statens vegvesen.

### 6.4.1 Tildelingsbrev

Tildelingsbrevet er det viktigaste styringsdokumentet i styringsdialogen, og er førande for alt operativt som skjer det neste budsjettåret. For å finne ut om endring i politiske prioriteringar, operasjonalsert som endring budsjettstorleik, medfører forandring i styring, er tildelingsbrevet ein sentral stad å følgje utviklinga over tid. Dette har blitt gjort ved at eg har kopla styringssignal i tildelingsbrevet til budsjettpost 23 «Drift og vedlikehald» og post 30 «Riksveginvesteringar». Dei styringssignala som ikkje har vore mogleg å finne ei kopling, til går under N/A.

Tildelingsbrevet til Statens vegvesen har ein fast struktur med ei kort innleiing, der ein viser til relevante dokument og regelverk, etterfølgt av «overordna mål og krav» der ein viser til dei breie linjene som Statens vegvesen skal orientere seg etter det neste året. Neste del er «mål, styringsparameter og oppdrag», der ein skisserer ein målstruktur, med delmål og indikatorar.

---

<sup>8</sup> Før 2015 blei det halde tre møter i året. Derfor vil det kun vere referat for 2014 i undersøkinga

For kvart hovudmål har ein «prioriteringar for året», der ein i stor grad gir konkrete aktivitetskrav og oppdrag. Den fjerde delen er «vilkår og krav som går på tvers av måla», som omhandlar blant anna samfunnstryggleik, IKT-tryggleik og effektivisering, før ein går over på den femte delen som omhandlar administrative forhold. Til sist blir det gitt ei oversikt over budsjett og fullmakter.

Tabell 8: Oversikt over føringar gitt i tildelingsbrev 2014-2017

År	2014			2015			2016			2017		
	23	30	N/A	23	30	N/A	23	30	N/A	23	30	N/A
Budsjettpost	23	30	N/A	23	30	N/A	23	30	N/A	23	30	N/A
Mål	2	3	9	2	3	9	2	3	9	2	3	9
Styringsparameter	10	7	3	10	7	3	10	7	3	10	7	3
Resultatkrav	-	6	-	-	5	-	-	6	-	1	-	-
Aktivitetskrav	17	12	6	23	13	10	24	14	7	23	12	17
Rapporteringskrav	-	1	1	1	1	3	-	2	4	-	1	4
Total	<b>29</b>	<b>29</b>	<b>19</b>	<b>36</b>	<b>29</b>	<b>25</b>	<b>36</b>	<b>32</b>	<b>23</b>	<b>36</b>	<b>23</b>	<b>33</b>

Tabell 8 viser særleg to tendensar som er verdt å merke seg. Den første er stabilitet over tid. Dette gjeld særleg for mål og styringsparameter. For alle fire åra under undersøking er observasjonane av mål og styringsparameter konstante. For post 23 er det observert 2 mål og 10 styringsparameter, for post 30 3 mål og 7 styringsparameter. Dette kjem nok av at målhierarkiet av hovudmål, delmål og indikatorar er overførte direkte frå Nasjonal Transportplan, noko som medfører lik målstruktur i alle dei fire tildelingsbrev som er undersøkt. Vidare er ein stor del av måla ikkje moglege å kople direkte til budsjettpostane ut frå dei bakgrunnsdokumenta som blei undersøkt, som vist ved dei ni observerte måla under «N/A». Dette kjem nok av at dei måla som blir gitt i NTP er såpass overordna av natur, at dei ikkje viser til spesifikke prosjekt, tiltak eller prosessar, men heller langsiktige, framtidig ønska tilstandar som omfamnar fleire budsjettpostar.

Dette gjeld i mindre grad styringsparameterane, da dei er på eit lågare nivå i resultatkjeda, og i større grad viser til enkelttiltak som bidrar til å nå måla og er dermed enklare å kople til budsjettpostar – sjølv om desse i stor grad også er veldig overordna av natur. Det er også til ein viss grad stabilitet i den totale mengda styringssignal årleg. For post 23 «Drift og vedlikehald» kan ein observere ei auke på sju styringssignal, da det aukar frå 29 til 36 frå 2014 til 2015. Dette står i kontrast til budsjettutviklinga, der post 23 får ein reduksjon i delen av totalbudsjettet. Frå 2015 held observerte styringssignal seg stabilt ut første periode av NTP for post 23. For post 30 derimot ser ein eit lite hopp i mengde styringssignal frå 2015 til 2016, frå 29 i 2014, og 2015 til 32 i 2016 – etterfølgt av ein vesentleg reduksjon i 2017 til 23 observerte styringssignal. Det same gjeld for resultatkrav. Post 30 var i 2014, 2015 og 2016 den einaste budsjettposten som det blei observert resultatkrav for, med seks, fem og seks observerte resultatkrav. Dette blei så borte i 2017, medan eit resultatkrav blei tillagt post 23. Det som skil tildelingsbrevet for 2017 frå føregåande, er at ein har fjerna krav om spesifikke storleikar i utbygging, som til dømes å «oppgradere 32 haldeplassar og knutepunkt langs riksvegar», eller om å opne «16 km firefelts veg med fysisk skilte køyrebaner» (Samferdselsdepartementet, 2016b)

Den andre tendensen som er verdt å merke seg er at hovudvekta av styringssignal som blir formidla i tildelingsbrev er aktivitetskrav. Desse krava kjem konsekvent under «årlege prioriteringar», som etterfølgjer kvart hovudmål i tildelingsbrevet. Aktivitetskrava ber preg av å vere reine oppgåveskildringar, oppdrag og bestillingar. Dette kan innebere at «I 2016 skal det legges til rette om lag 50 km med gang og sykkelveger/-felt, av dette er om lag 2 km i byer og tettsteder» til meir overordna krav om at «innen drift skal tiltak mot trafikksikkerhet prioriteres». Ein ser at det blir observert ei auke på 6 aktivitetskrav for post 23 frå 2014 til 2015 før det held seg relativt stabilt, som post 30. Post 23 har betydeleg fleire aktivitetskrav enn post 30. Det er også verdt å merke seg at den totale mengda aktivitetskrav aukar nokså mykje. Dette som eit resultat av mengda aktivitetskrav som ikkje har direkte kopling til budsjettpost går frå 6 i 2014 til 17 i 2017. Ifølgje informanten i Region øst, er det i «årlege prioriteringar» ein ofte finn kor skoen trykker i dei årlege overordna prioriteringane (intervju, Øst, P5). Dette blir stadfesta av informantar i departementet, som viser til at det er i teksten – heller enn i målhierarkiet – at ein finn kor fokuset ligg. Dette gir mening, ettersom målhierarkiet er konstant under perioden observert.

Noko av hovudkritikken Capgemini Consulting (2017, s. 38-40) kom med i si undersøking av styringsdialogen i 2017, var nivået av detaljstyring med stor mengde krav, føringar og

prioriteringar som til saman gjorde styringa generelt, og tildelingsbrevet spesielt, kompleks og uoversiktleg. Konsulentane påpeikte vidare at ein konsekvens av dette er at ein synleggjer kva aktivitetar som skal gjennomførast, ikkje kva effektar som skal bli oppnådd. Med andre ord blir vegesenet i for stor grad oppgåve- og aktivitetsstyrt, heller enn å styre på mål, noko tabellen ovanfor også berer preg av. Ein vidare konsekvens av denne type styring, som er relevant i denne konteksten, er at detaljerte føringar frå departementet fører til at krava til den interne verksemdsstyringa aukar – noko som gir utslag i mengde krav og føringar resultatavtalane mellom direktorat og ytre etat. Dette vil eg kome tilbake til nedanfor.

### **6.4.2 Etatsstyringsmøter**

I økonomi- og verksemdsinstruksen for Statens vegvesen (Samferdselsdepartementet, 2016c) er etatsstyringsmøter ein sentral del av styringsdialogen mellom departementet og Statens vegvesen og referat frå etatsstyringsmøta er å rekne som styringsdokument. Ettersom etatsstyringsmøta er ein munnleg dialogbasert arena i styringsrelasjonen mellom departement og direktorat, kan ein forvente større variasjon i kva som bli tatt opp. Ifølgje økonomi-, og verksinstruksen for Statens vegvesen er det faste tema for tre av møta i åra, med moglegheit til å ta opp ytterlegare tema etter behov. For det første møtet i januar, der politisk leining deltar, er strukturen noko meir laus. Før eg går vidare med å skildre empirien er det viktig å nemne at ein berre hadde tre etatsstyringsmøter for 2014, og mengda observasjonar er dermed redusert noko som er verdt å merke seg når ein samanliknar dei årlege observasjonane. Ettersom det ikkje blir gitt styringssignal på same måte som i tildelingsbrev og resultatavtalar, men heller som ei omtale eller ei generell føring, har eg delt innhaldet i referata inn i tre kategoriar. Omtale av departement, omtale av direktorat og føring knytt til prosjekt, tiltak eller prosess som har blitt kopla til post 23 eller post 30. Det blei elles tatt opp mange andre tema som enten ikkje har noko med post 23 og post 30 å gjere, eller der det ikkje har vore mogleg å kople det til ein enkelt post. Sjå vedlegg for kodebok.

For å lage tabell 9 har eg addert alle observasjonane av omtalar og føringar som har blitt knytt til post 23 og post 30 i alle møta innan det enkelt år. Så for 2015 er **4** den totale observerte gangane post 23 blei tatt opp av departementet under alle fire etatsstyringsmøta i 2015. På eit overordna nivå ser ein at post 23 hadde totalt fleire observasjonar enn post 30 i tre av fire år. For 2014 hadde post 23 over dobbelt så mange observasjonar enn post 30, med respektive 15 og 7 omtalar og føringar. I 2017 var gapet igjen stort mellom postane, med respektive 17 og 12

observasjonar. Når det gjeld føringar, som er relativt sett ein liten del av observasjonane samanlikna med omtale, er fordelinga mellom postane nokså lik, men post 30 får ein meir føring enn post 23 alle år, med unntak av 2016. Noko av årsaka til at det blir gitt så få føringar er at dette stort sett skal kome i form av eigne oppdragsbrev (intervju, SD, P2).

Tabell 9: Samanlagt observert omtale av, og føringar kopla til budsjettpost 23 og 30

År	2014*		2015		2016		2017	
Budsjettpost	23	30	23	30	23	30	23	30
Omtale frå departement	4	1	4	5	8	4	7	4
Omtale frå direktorat	9	3	9	11	5	6	8	5
Føring	2	3	5	6	3	5	2	3
<b>Total</b>	15	7	18	22	16	15	17	12

Gjennomgangen av referata frå etatsstyringsmøta viser at det til ein viss grad handlar om utgreiing av prosjekt, tiltak og prosessar utført av Statens vegvesen og til ein overraskande stor grad omhandlar meir-, og mindreforbruk innan dei enkelte postane heller enn å oppnå mål, noko som vitnar om at budsjettstyring er i fokus. Dette gjeld dei både dei møta der politisk leiing deltar, så vel som der det berre er Samferdselsdepartementet og Statens vegvesen. I dei fleste ligg hovudfokuset på meir- og mindreforbruk innan dei enkelte postane. Det kan verke som om forbruk er eit meir sentralt parameter enn mål og resultatkrav.

### 6.4.3 Tilbakerapportering

Rapportering er ein måte for overordna aktør å motverke informasjonsskeivheit som oppstår med agenten. Samstundes er rapporteringskrav eit verkemiddel som søker å auke politisk kontroll over løyvingar (St.meld. nr. 19 (2008-2009), s. 79). Det er derfor rimelig å anta at årsrapportar seier noko om kontrollbehov og styringsintensitet. Etter innføringa av mål- og resultatsstyring har ein sett auka fokus på måling og resultatkontroll i form av rapporteringskrav

i norsk forvaltning, for å demme opp for liberaliseringa som reformene medfører (Lægreid et al., 2006, s. 253). I Statens vegvesen rapporterer ein i form av årsrapportar og halvårige tertialrapportar. Årsrapportar blir sende på nyåret, og byggjer på tertialrapportane som blir sende inn i april og august. Desse blir kalla T1 (april) og T2 (august). Års- og tertialrapportar blir sende til departementet frå Statens vegvesen. Det er ingen egne rapporteringsdokument som blir sende frå ytre etat til Statens vegvesen, men rapporteringa mellom direktorat og ytre etat skjer i samband med tertialrapportane.

Rapportane er svært omfattande dokument med mykje informasjon. I eit tidsavgrensa prosjekt som dette har eg derfor valt å telle overskrifter, framfor å gå inn i teksten for meir nyansert informasjon. Sjølv om eg da risikerer å miste informasjon vil eg hevde at det gir eit overordna bilete på kva som blir rapportert.

## Årsrapport

For post 23 ser vi ein stor reduksjon frå 2014 til 2015. Dette korresponderer ikkje med reduksjon i budsjettstorleik da delen av totalbudsjettet blei redusert med -0,9 prosentpoeng. Ein mogleg forklaringsfaktor kan vere at i 2013 vedtatt endring krav til årsrapportar på i Reglementet for økonomistyring. Endringane skulle bidra til ein standardisert struktur og nemning for å auke innhaldet meir tilgjengeleg og gi betre strategisk styring (DFØ, 2018, s. 3). Det er også synleg ved gjennomlesing av rapportane at årsrapporten for 2014 er disponert ulikt frå 2015-2017. Etter 2014 viser tabell 11 stabilitet, da omtale av budsjettposten gikk frå 8 til 9. Post 30 er svært stabil over alle åra under undersøking, bortsett frå 2016 til 2017 da den auka med 1.

*Tabell 10: Postvis rapportering - Årsrapport*

	2014	2015	2016	2017
<b>Post 23</b>	13	8	9	9
<b>Post 30</b>	9	9	9	10
<b>N/A</b>	8	8	8	7

Ser ein på talet på sider derimot, har observerer vi ein jamn auke gjennom alle år, der ein har gått frå 64 sider til 85 sider i løpet av 14 år. Det blir vanskeleg å tillegga dette til ein enkeltpost, men kan kome av den generelle auka i totalbudsjettet som ein har sett over fleire år.



Tabell 11: Talet på sider i årsrapport

2014	2015	2016	2017
64	75	80	85

## Tertialrapportar

Tertialrapportar blir som nemnt gitt to gonger i året med nemninga T1 og T2. Ifølgje informanten i Region øst er det ein arbeidsdeling mellom tertialrapportane, der ein rapporterer på nokre indikatorar i T1, nokre i T2 og nokre som ligg fast. Det er også rom for å legge til fleire punkt, dersom ein ser behov for det (Intervju, Øst, P4). For post 23 ser ein noko større variasjon i tertialrapporteringar samanlikna med årsrapporteringa. I alle fire åra er det ei jamn auke, frå 4 i 2014 til 15 i 2015, i rapportering på prosjekt, tiltak og styringsparameter som har blitt kopla til posten. Den største auka kjem i overgangen 2016-2017, der ein ser auka frå 9 til 15. Det er også det året post 23 ein ser størst auke i delen av budsjettkapittel 1320 med 2,8 prosentpoeng. For post 30 ser ein igjen større stabilitet. Frå 2014 til 2015 går omtalen opp frå 8 til 12, som held seg stabilt ut perioden.

Tabell 12: Postvis rapportering - Tertialrapportar

	2014	2015	2016	2017
	Sum	Sum	Sum	Sum
Post 23	4	8	9	15
Post 30	8	12	12	12
NA	3	5	7	18

I likskap med årsrapportane har ser vi at omfanget av sider i tertialrapportane har auka, sjølv om det ikkje er i like stort omfang.

Tabell 13: Talet på sider i tertialrapportar

2014		2015		2016		2017	
T1	T2	T1	T2	T1	T2	T1	T2
19	19	20	18	23	22	28	28

#### **6.4.4 Aktørane sitt syn på etatsstyringa**

Det er ulikt syn blant informantane når det gjeld korleis etatsstyringa er og bør gå føre seg. I Intervjua la eg særleg fokus på to trendar som kom fram av dokumentstudien. Forholdet mellom den strategiske og den operative styringa – altså om NTP er så førande for den operative styringa at det kan forklare stabiliteten ein ser i dei operative styringsdokumenta, og om mål- og resultatsstyring blir trumfa av andre typar styringsverktøy som budsjettstyring og verkemiddelstyring når ein observerer politiske omprioriteringar.

#### **Mål- og resultatsstyring, budsjettstyring og verkemiddelstyring**

Gjennom innhaldsanalysen av styringsdokumenta har det kome fram at det er spesielt fokus på budsjett i form av meir- og mindreforbruk i staden for mål og resultat i etatsstyringsmøta og til dels i rapporteringa. Samstundes er det observert lite årleg variasjon i styringssignala gitt i styringsdokumenta. Informanten frå Statens vegvesen, som tidlegare har arbeida med etatsstyring i andre verksemdar underbygger dette inntrykket. «Eg kjem frå etatar der det har vore mykje større fokus på målstyring. Her har det derimot vore veldig mykje pengar i omløp, og ein har primært vore opptatt av å halde seg innanfor dei årlege budsjetta» (intervju, SVV, P4)

I referata frå etatsstyringsmøta kom det fram at meir- og mindreforbruk nærmast blei behandla som den viktigaste styringsparameteren i etatsstyringa, da det var klart mest fokus på det og nærmast ingen omtale av mål og resultat. Dette blei stadfesta av informanten i vegvesenet. Dette var noko hen uttrykte misnøye med, da det blei oppfatta som eit dårleg og lite dekkande mål for kva dei driver med. Ifølgje informanten har vegvesenet alltid vore eit stort direktorat som forvaltar store pengesummar, og ein har tradisjonelt vore opptatt av tal og budsjett i etatsstyringa. Som eit følgje har det generelt vore lite fokus på mål- og resultatsstyring (Intervju, SVV, P4). Dei siste åra har det vore auka fokus på effektivisering av ressursbruk, og som ein konsekvens av dette har det blitt større fokus på meir- og mindreforbruk i den enkelte postane.

Det har ein i åra etter 2017 hatt målretta fokus på, og frå 2018 har ein endra styringsdokumenta slik at ein i større grad har fokus på mål og effekt. Det har resultert i oppdatering av målhierarkiet, og ein tydeligare kopling mellom budsjetttramme og mål- og resultatkrav. I tillegg er det mindre snakk om meir- og mindreforbruk og meir fokus på måloppnåing i etatsstyringsmøta.

I departementet var det noko vegring for å stadfeste eller avkrefte denne tendensen, sjølv om det kom fram at budsjett er førande for kva ein driver med i det operative.

*Det med budsjettstyring og mål- og resultatstyring altså – løyvingane er gitt og dei skal haldast, slik sett trumfar budsjettstyring i den forstand det andre. Også kjem du kanskje litt innpå det i eit seinare spørsmål her: I vår sektor, og sikkert i andre sektorar innan for det offentlege så er jo det ein balansegang, og eit dilemma for så vidt mellom mål- og resultatsstyring, målstyring og virkemiddelstyring. Det er sikkert ein tendens til å drive noko meir virkemiddelstyring enn det ein strengt tatt skulle ut i frå eit målstyringssystem, men det trur eg ikkje er noko spesielt for vår sektor (Intervju, SD, P3).*

Ein annan informant i departementet viste til Capgemini Consulting (2017) sin områdegjennomgang der ein trekte fram nettopp dette med virkemiddelstyring. Problemet, ifølgje informanten, er å kunne trekke ned og operasjonalisere dei overordna måla som ligg fast i NTP, slik at ein i større grad kan drive med mål- og resultatsstyring i rett forstand. Men det er vanskeleg å styre på effekt. Problemet med gode operasjonaliseringar av indikatorar fører til at ein heller rapporterer på verkemiddelbruk enn på kva ein har oppnådd, for det blir oppfatta som vanskeleg å måle oppgåvene på andre måtar (Intervju, SD, P2). På spørsmål om ein brukte meir- og mindreforbruk som ein parameter i etatsstyringa, stadfesta den tredje informanten i Samferdselsdepartementet det. I motsetnad til informanten i Statens vegvesen, oppfattar hen dette som formålstenleg, da det gir moglegheit til å tilpasse styringa etter korleis budsjettet utviklar seg gjennom året:

*Ein parameter som er veldig styrande og viktig er løyvingane. Sånn at viss ein ser ut frå rapporteringa at tendensen går utover det som blir gitt i tildelingsbrevet og prognosar, vil det bli gitt signal. Så i forhold til det, når det gjeld budsjettsida, fungerer meir-, og mindreforbruk som eit styringsparameter (Intervju, SD, P1).*

Ein annan informant seier sjølv om det er betydelege innslag av verkemiddelstyring og fokus på prosjekt så prøver ein å balansere mellom dei ulike styringsverktøya, men at til sjuande å sist, vil alltid budsjettstyring trumfe:

*Når det gjeld budsjett og mål – eg vil jo tru at eg kan seie at det jo er budsjettstyring som gjennomsyra heile etaten. Også ligg det mål som skal bli nådd, men så blir det konflikt mellom*

*det å nå mål og det og nå budsjett – så er ikkje det tvil om kva som trumfar – det er budsjett (Intervju, SD, P3).*

### **Forholdet mellom Nasjonal Transportplan og etatsstyringa**

*NTP er ikkje noko stortingsvedtak, det er ei melding. Det er klart at vi til dels får andre prioriteringar i dei årlege budsjetta. Men hovudinntrykket er at dette er veldig stabilt over tid, og det er ei god oppfølging av NTP uavhengig av politisk leiing. Eg kjenner ikkje til nokon andre sektorar som har den type langtidsplanar som i stor utstrekning faktisk blir følgt opp (Intervju, SVV, P4).*

Dokumentstudien ovanfor viser at det er stabilitet over tid i dei styringssignala som blir gitt i styringsdokumenta. Målhierarkiet bestående av hovudmål, delmål og styringsparameter er det same i alle åra 2014-2017, og er identisk med målhierarkiet i Nasjonal transportplan, og det er heller ikkje stor endring kva gjeld årlege prioriteringar i tildelingsbrevet. Ut frå saksfeltet og omfanget oppgåver, langsiktige prosjekt og investeringar Statens vegvesen utfører, gir det meining med eit stabilt og langsiktig målhierarki. Det opnar likevel for spørsmålet om Nasjonal transportplan er bindande i den grad at ein ikkje kan eller ønsker å endre på styringssignala ein gir når ein ser endring i årlege budsjettmessige prioriteringar.

Informanten i Statens vegvesen meiner det er eit godt styringsverktøy, men at det kan vere potensielt risikabelt å endre på.

*NTP er eit godt dokument. Oppsiktsvekkande godt om du tenker på det. Det er jo eit styrande dokument på tvers av sektorar som det er politisk einigheit om. Når ting først kjem inn i NTP er dei nokså vanskelege å endre på. Sannsynlegvis fordi det er politisk risikabelt å forsøke endre på det, når dei langsiktige planane først er lagt. Samtidig ser vi at det som har størst politisk merksemd kan få noko større prioritet frå år til år. (Intervju, SVV, P4).*

Hen held fram med å avvise at NTP er avgrensande for fleksibiliteten i den operative styringa. Årlege politiske prioriteringar kan kome i form av at ein enten prioriterer drift og vedlikehald eit år, og asfalt eit anna år, sjølv om ein ut frå faglege omsyn ville prioritert annleis i Statens vegvesen. Dette er prioriteringar som endrar seg frå dag til dag, alt etter kvar den politiske verksemda er retta. På spørsmål om kvar desse føringane da blir formidla, om ikkje gjennom dokumenta som inngår i den operative styringa: «Viss du kallar det oppdrag og ikkje føringar,

får vi meir oppdrag utanfor dei formelle styringsdialogen enn det burde vore. Det kjem meir her enn eg har vore vant til andre stader.» (Intervju, SVV, P4)

I departementet vedkjenner dei at styringsdokumenta i perioden 2014-2017 er veldig like, men at dette i utgangspunktet er meininga da måla og prioriteringane gjort i NTP er overordna og meint å vere stabile (Intervju, SD, P2). På spørsmål om kvar skoen trykker i dei årlege styringsdokumenta når ein observerer stabile styringssignal, svarar dei at variasjonen vil kome gjennom budsjett, og prioriteringar mellom dei ulike områda i budsjettet og enkeltsaker, og at mykje av det blir formidla gjennom oppdragsbrev og supplerande tildelingsbrev (Intervju, SD, P2 og P3), noko som stadfestar det informanten i vegvesenet uttrykte. Dei vil likevel ikkje seie at NTP er avgrensande i for fleksibiliteten i styringa:

*Budsjettet vil ha NTP som utgangspunkt, men regjeringar har jo heiletida ei moglegheit til å gjera endringar i forhold til NTP, og altså – vi trur ikkje vi opplever NTP på den måten at den gir på ein måte avgrensa handlingsrom. NTP er langt meir ein styrke at me har langtidsplan som ligg i botn for budsjettarbeidet. Liksom ikkje måtte begynne på scratch i kvart enkelt budsjett, men at vi har ein nasjonal transportplan som ligg i botn. Også har regjeringar og statsråd heile tid ein fleksibilitet til å kunne avvike frå det [...] men da vil jo det ofte vere slik at da er det i forhold til Stortinget (Intervju, SD, P3).*

Dette kan ein sjå i lys av kva informanten i vegvesenet uttrykte om den politiske risikoen det potensielt innebere å endre på NTP, og at ein i realiteten ikkje ser noko politisk ønske om å endre på planane og prognosane som ligg i Nasjonal transportplan. Trass i dette meiner informantane at NTP gir eit stort handlingsrom.

*NTP er ikkje så detaljert at den seier eksakt kva vi skal gjere år for år i dei neste 12 åra, så det er eit stort handlingsrom. Og viss dei [politisk leiing] ønsker å gå inn i saker så kan dei absolutt gjere det, og det er vel ikkje sånn at ingen sak er for liten for politisk innblanding og ingen er for stor (Intervju, SD, P2).*

Dei meiner også ambisjonsnivået i Nasjonal transportplan 2014-2023, vedtatt av den førre regjeringa, kombinert med denne regjeringa sitt ønske om å løfte samferdsel har gjort at ein i liten grad faktisk har kome i situasjonar der den operative styringa går utover det som allereie er gitt i NTP, og at oppfølginga av planane og prognosane i NTP har vore god (Intervju, SD, P1).

## 6.5 Vegdirektoratet si styring av Region øst

Som skildra ovanfor i avsnitt 6.1 er organisasjonsstrukturen og styringa av ytre etat bestemt i retningslinjer gitt i veglova og i instruksen for Statens vegvesen skildra. I områdegjennomgangen av Statens vegvesen blei det vurdert slik at organiseringa av dei ytre etatane er kompleks, der dei står i stor grad fritt til å organisere seg og utføre oppgåver slik dei sjølv meiner er best. Dette blei vurdert som ein av årsakene til at heilskapleg målstyring var vanskeleg å få til i Statens vegvesen (Capgemini Consulting, 2017, s. 11).

Det mest sentrale styringsdokumentet mellom direktorat og ytre etat er det årlege resultatavtalen, som har tilsvarande rolle som tildelingsbrevet. Her spesifiserer ein mål, resultatkrav, rapporteringskrav og prioriteringar, samt ein gjennomgang av budsjett og fullmakter. Etter ein gjennomgang av bakgrunnsmateriell og inventaret på eInnsyn.no fann eg ingen formaliserte møter mellom Statens vegvesen og Region øst, tilsvarande etatsstyringsmøter mellom Samferdselsdepartementet og Statens vegvesen. Ifølgje informanten i Region øst er det ingen bilaterale møter, utover medarbeidarsamtalen mellom regionsdirektøren og vegdirektøren (intervju, Øst, P5). Det blir likevel halde etatsleiarmøter om lag ein gong i månaden, men det har ikkje lukkast meg å få innsyn i det. Det er heller ingen eigne rapporteringsskriv mellom direktorat og Region øst, men ein rapporterer i rapporteringsmøter i samband med tertial- og årsrapportar, i tillegg til dei nemnte stabsmøta. Ifølgje områdegjennomgangen utført av Capgemini Consulting (2017, s. 47), skjer styring og oppfølging av ytre etatar gjennom resultatavtalen og den ordinære styringslinja til Vegdirektøren. Samanlikningsgrunnlaget mellom styringa departement-direktorat og direktorat-ytre etat vil derfor basere seg på resultatavtalen og intervju.

### 6.5.1 Resultatavtalar

Resultatavtalar, samanlikna med tildelingsbrev er svært omfattande dokument på om lag 70-80 sider. Størsteparten av avtalen er satt av til svært detaljerte budsjettfordelingar og framdriftsplanar. Eg vil her ta utgangspunkt i styringssignala i form av måleindikatorar, resultat- og rapporteringskrav. Ein nyttar ikkje mål, delmål og styringsparameter og aktivitetskrav på tilsvarande måte som i tildelingsbrevet, men opererer heller med måleindikator, resultatkrav og rapporteringskrav. Til gjengjeld er måleindikatorane og resultatkrava langt meir spesifikke i sine målsettingar. Dømer på dette er «Antall km tilrettelagt

for gående og syklende: 40,3» og «Antall km ny firefelts riksveg med fysisk adskilte kjørebaner åpnet for trafikk: 38.1».

Tabell 14: Styringssignal i resultatavtaler 2014-2017

	2014			2015			2016			2017		
Budsjettpost	23	30	N/A	23	30	N/A	23	30	N/A	23	30	N/A
Måleindikator	6	-	5	6	-	5	7	-	5	6	-	7
Resultatkrav	19	14	9	21	14	7	19	13	10	20	13	10
Rapporteringskrav	6	4	6	7	6	8	6	5	8	4	5	7
Total	31	18	20	34	20	20	32	18	23	30	18	24

Som i innhaldsanalysen av tildelingsbrevet ovanfor er det to tendensar, stabilitet og overvekt av ein type styringssignal, som pregar funna i resultatavtalen. Både måleindikatorar og resultatkrav er nærmast konstante i perioden. Talet på måleindikatorar for post 23 held seg konstant på 6 i alle åra med unntak av 2016 med 7 måleindikatorar. Overraskande nok er det ikkje nokre måleindikatorar knytt til post 30 i heile perioden. Dette kan kome av at eg ikkje har lukkast å finne ein reliabel nok kopling mellom måleindikatoren og post 30, og dermed har det blitt koda N/A.

Til forskjell frå tildelingsbrevet er det langt fleire resultatkrav og rapporteringskrav i resultatavtalane. Spesielt resultatkrav dominerer statistikken. Utan at det går fram av tabellen er også krava stilt svært spesifikke ned til krone og meter i målsettinga. Men også her er det stabilitet i talet på styringssignal. Sjølv om det er noko meir variasjon, kan ein ikkje seie at forskjellen er stor. Også her er det satt fleire krav til post 23 enn til post 30. For post 23 er det satt 19 resultatkrav i 2014, 21 i 2015, 19 i 2016 og 20 i 2017. For post 30 er det satt 14 resultatkrav i 2014 og 2015, og 13 i resten av perioden. Det er også langt fleire rapporteringskrav i resultatavtalane, samanlikna med tildelingsbrev.

Ifølgje Capgemini Consulting (2017, s. 39) bruker Statens vegvesen veldig mange og detaljerte indikatorar og resultatkrav i resultatavtalane, og at vegvesenet ikkje er gode nok på å skilje mellom kva ein skal styre på og kva ein berre treng informasjon og statistikk på.

### **6.5.2 Aktørane om vegdirektoratet si styring av Region øst**

I likskap med styringsdialogen mellom Samferdselsdepartementet og vegvesenet var det særleg to tendensar som blei avdekka i resultatavtalen, og som blei undersøkt vidare i intervju. Det første er stabiliteten i styringssignala. Som vist ovanfor er det lite variasjon på tvers av alle fire åra, trass i forandringar i budsjett. I forlenging av dette blir bruken av mål- og resultatsstyring samanlikna med andre styringsverktøy undersøkt, og da spesielt korleis ein formidlar nye styringssignal når ein opplever omprioriteringar.

Informanten i Region øst forklarte stabiliteten i resultatavtalen med at sjølv om indikatorar og krav har vorte endra opp gjennom tida, så har dette berre skjedd på spesielle tidspunkt, der ein drøftar heile settet med indikatorar. I utgangspunktet er ikkje desse oppe til diskusjon i den årlege styringa, men blir tatt opp om ein ser behov (Intervju, Øst, P5). Sjølv om desse styringssignala utgjer ein nokså liten del av resultatavtalen og sjeldan blir revidert, hevda informanten at dei er førande for kva dei driv med i regionen: «Jo, dei er jo styrande dei, men er jo eit resultat av budsjett. Budsjettet og resultatavtalen går jo hand i hand gjennom året [...] Og det er jo ganske omfattande sett med indikatorar som ein blir følgt opp på» (Intervju, Øst, P5). Informanten opplever ikkje at det er strengare kontroll i form av auka rapporteringskrav eller oppfølging på styringssignal ved omprioriteringar, men at ein blir kontrollert meir intenst på budsjett:

*Nei, ikkje nødvendigvis, men det kan jo vere det også – vi merkar vel at ein er meir fokuserte på å få oversikt over forbruk på underpostnivå enn det ein var tidlegare – tidlegare fikk du kanskje rammer til investering, også haldt du deg innanfor den ramma – så var alt vel. No vil ein vite korleis vi disponerer det i større grade enn det ein gjorde før. Altså, forbruket på underpostnivå som miljøtiltak, trafikktryggleik og så vidare (Intervju, Øst, P5).*

Det blir også formidla ein del føringar og retningslinjer utover resultatavtalen, som i etatsleiarmøter, rapporteringsmøter, oppdrag og notis gjennom året. Informanten skildrar dialogen som ryddig og god, men at det på nokre områder kan bli oppfatta som ad-hoc basert.



Hen forklarer vidare at det auka fokuset frå departementet si side på meir- og mindreforbruk medfører at også dei i ytre etat har større fokus på forbruket. Før var ein meir opptatt å halde budsjettet gjennom året, no er det mykje større fokus på den totale ramma til det enkelte prosjektet. Her merkar dei større fokus enn tidlegare I tillegg er oppfølging av NTP definerande for dei årlege budsjettmessige prioriteringane: «Ja, for å seie det sånn er NTP, handlingsprogram og budsjett – det heng jo tett saman. Sidan vi har eit styringsdokument som NTP så vil jo det i stor grad påverke dei årlege prioriteringane.» (Intervju, Øst, P5).

Informanten i Region øst forklarer også at mykje av styringa av aktivitetar skjer gjennom fullmakter og retningslinjer som definerer moglegheita til å omdisponere midlar og inngå kontraktar som blir gitt i det årlege tildelingsbrevet og NTP. På spørsmål om mål- og resultatsstyring er viktig for den operative drifta av Region øst:

*Budsjettstyring, regelstyring og fagstyre – det er ein god blanding av alt. Du må også få med kvalitet. Det er ein blanding til alt. Sjølv om me har som prinsipp om å drive på med balansert målstyring, så er det ein blanding av alt* (Intervju, Øst, P5).

Dette stadfestar informanten i Statens vegvesen, som seier at Statens vegvesen er i den situasjonen at dei kan diktere ein del reglar sjølve, og at ein kanskje i for stort grad driv med ein del regelstyring der ein heller kunne brukt mål- og resultatsstyring overfor regionen. Vidare forklarer hen at ein nyttar seg av prosjektstyring som til dels utfordrar mål- og resultatsstyringsprinsippet, der ein delegerer fullmakter som blir bestemt av kor store budsjettmidlar som blir disponert. Her får ein moglegheit og ansvar til å ta avgjersler basert på kva fullmakter ein har. Ein har nytta seg av mål- og resultatsstyring, men integrert saman med prosjektsstyringa. Her står ein til ansvar for å halde seg innanfor budsjetttramma. Om ein overskrider den, vil det medføre auka kontroll og oppfølging. (intervju, SVV, P4)

## **6.6 Samanlikning av styringa av og i Statens vegvesen**

Overordna er styringsdialogen mellom Samferdselsdepartementet og vegvesenet meir formalisert enn mellom direktoratet og Region øst. Slik det går fram av reglement for økonomistyring (RØS, 2015) skisserer og definerer ein i større grad styringsdialogen mellom departement og direktorat, og innhaldet i den samanlikna med den interne styringa i vegvesenet. Til dømes er det krav til kva tildelingsbrevet skal innehalde, når det skal kome og korleis det

skal utformast. For årsrapportorar går reglementet i større detalj for retningslinjene for struktur, utforming, innhald og leveringsfrist. Det blir også gitt krav om at møter skal dokumenterast. Dei same krava gjeld ikkje for styring av ytre etat. Dei grunnleggjande prinsippa for styring, som mål- og resultatstyring, planlegging og oppfølging, internkontroll, risikostyring og rekneskap, og etterleving av lovar og reglar gjeld sjølvsagt også her. Men alt i alt står ein friare til å definere styringsdialogen sjølv. Til dømes er det få retningslinjer for resultatavtale, rapportering og møter, anna enn at dei skal finne stad og at dei skal vere basert på styringsprinsippa som ligg til grunn i økonomireglementet. Til dømes kjem mykje av rapporteringa mellom vegvesen og Region øst i form av møteverksemd i samband med års- og tertialrapportar. Det har derfor ikkje vore mogleg å oppdrive dokument til samanlikning av rapportering og møter. Samanlikninga vil derfor ta utgangspunkt i tildelingsbrevet og resultatavtalen, samt intervjumaterialet.

### 6.6.1 Tildelingsbrev og resultatavtale

I tabell 16 nedanfor samanlikningar eg talet på styringssignal i tildelingsbrev (TB) og resultatavtalar (RA) retta mot post 23. Det viser ein nokså lik merksemd retta mot budsjettposten i dokumenta. I både resultatavtale og tildelingsbrev ser ein ei auke i talet på mål, indikatorar og krav frå 2014 til 2015. Auka er langt større i tildelingsbrev, med 7 fleire styringssignal. I resten av perioden er det stabilitet i tildelingsbrevet, medan ein ser ein jamn reduksjon i resultatavtalane 2015-2017 frå 34, 32 til 30 styringssignal. Styringssignala gitt frå departementet i tildelingsbrevet kan seiast å vere langt meir stabile i perioden, bortsett frå overgangen frå 2014 til 2015. Det er verdt å merke seg at ein ser ein reduksjon i del av totalbudsjettet i denne perioden. Den største reduksjonen i budsjettpost 23 sin del av kapittel 1320 kom i 2016. Likevel haldt talet på styringssignala i tildelingsbrevet seg konstant, medan ein reduksjon på 2 blei observert i resultatavtalen.

Tabell 15: Totalt tal på styringssignal kopla til post 23

Post 23	2014		2015		2016		2017	
	TB	RA	TB	RA	TB	RA	TB	RA
Styringssignal	29	31	36	34	36	32	36	30

Ut frå tabell 17 kan det sjå ut som om det retta langt større merksemd mot post 30 i tildelingsbrev enn i resultatavtalen. Med 11 fleire styringssignal i tildelingsbrevet i 2014, 9 i 2015, 14 i 2016 og 5 i 17. I motsetnad til auken i tildelingsbrevet frå 2015 og 2016, ser ein

heller at det blir observert ein stor reduksjon med 9 styringssignal frå 2016 til 2017. Dette samsvarer med budsjettutviklinga for post 30 i same tidsperiode, da den einaste reduksjonen i post 30 sin del av totalbudsjettet skjer i frå 2016 til 2017. I det same året ser ein likevel ingen forandring i resultatavtalen. Elles for perioden held resultatavtalen seg nokså stabil med 18, 20 og 18 styringssignal. Det er også verdt å merke seg fordelinga mellom budsjettpostane i styringsdokumenta. Mens det er nokså jamn fordeling mellom styringssignal kopla til postane i tildelingsbrevet, med noko overvekt til post 23, er styringsintensiteten til post 23 langt høgare i resultatavtalen, samanlikna med post 30.

Tabell 16: Totalt tal på styringssignal kopla til post 30

Post 30	2014		2015		2016		2017	
Dokument	TB	RA	TB	RA	TB	RA	TB	RA
Styringssignal	29	18	29	20	32	18	23	18

## 6.6.2 Aktørane sitt syn på styringa

Det verkar å vere samsvar i aktørane sitt syn på styringa på tvers av organisasjonsledd når det gjeld forholdet mellom NTP og operativ styring, bruk av mål- og resultatstyring og andre styringsverktøy som budsjett-, og regelstyring.

Når det gjeld NTP si rolle i den årlege styringa verkar det å vere einigheit om at NTP er definerande både for styringssignal og budsjettfordeling. Styringssignala verker å vere definert av NTP, og at dette gir meining i den grad ein driv med langsiktige oppgåver. Sjølv om NTP ikkje er eit bindande stortingsvedtak, men heller ei melding, så uttrykte informanten i Statens vegvesen at det potensielt kan vere risikabelt eller vanskeleg å gå utover det som allereie står der. Likevel ville ingen av informantane seie at NTP var avgrensande for fleksibiliteten i den årlege styringa. Det opna for spørsmålet om *kvar* ein faktisk kan observere endring i styringa, når ein ser stabilitet i styringssignala formidla i dokumenta som inngår i styringsdialogen. Det kom fram under intervjuet i alle organisasjonsledd, at sjølv om dei styringssignala som blir formidla i styringsdokumenta er viktige, så er det hovudsakleg gjennom andre kanalar styringa går føre seg. Dette gjeld spesielt gjennom budsjettmessige fordelingar, oppfølging av ressursforbruk og gjennom oppdragsbrev, retningslinjer og verkemiddelstyring.

Bruken av mål- og resultatstyring blei dermed eit tema for diskusjon under intervjuet. Her var informanten i Statens vegvesen klar på at ein i forhold til andre etatar i liten grad nyttar seg av

mål- og resultatsstyring i vegvesenet. Forklaringa på det, ifølgje informanten, er at Statens vegvesen alltid har forvalta store pengesummar, og ein primært har vore opptatt å halde seg til budsjettet. Dette stadfesta informantane både i Samferdselsdepartementet og Region øst. Informanten i regionen uttrykte at som eit følgje av auka fokus på forbruk i departementet, har ein fått eit mykje større fokus på meir- og mindreforbruk i regionen. I departementet sa ein at budsjettstyring gjennomsyra heile etaten, og at det er budsjettet som til sjuande og sist er arenaen der styringa går føre seg. Alle informantane på tvers av organisasjonsledd meinte likevel at ein søker å balansere mellom mål- og resultatsstyring, verkemiddelstyring og regelstyring.

# 7 Diskusjon

I førre kapittel blei organisasjonstrekk, NTP, budsjettmessige omprioriteringar og innhaldet i den operative styringa gjort grundig greie for. I dette kapitlet vil dei empiriske skildringane bli diskutert ut i frå dei teoretiske forventingane skildra i kapittel 4. Det vil bli føretatt ein kortfatta oppsummering av kvart teoretiske resonnement før eg diskuterer testen av hypotesane. Eg vil så diskutere dei teoretiske implikasjonane av hypotesetestane, før eg deretter tar føre meg avgrensingane i oppgåva.

## 7.1 Tillit

Dei grunnleggjande mekanismane i prinsippal-agent-rammeverket føreset at forholdet mellom Samferdselsdepartementet og Statens vegvesen, og Statens vegvesen og Region øst er prega av mistillit med grunnlag i informasjonskeivheit og maksimering av eigennytte. For å teste dette grunnpremisset utleia eg følgjande forventing:

H<sub>1</sub>: Styringsrelasjonen mellom Samferdselsdepartementet og Statens vegvesen, og Statens vegvesen og Region øst, vil vere prega av mistillit.

Områdegjennomgangen utført på vegne av Samferdselsdepartementet viste at regionane har ein grad av autonomi og kompleksitet som gjer at det er vanskeleg å få gjennomført ønska overordna tiltak. Regionane berer, ifølgje områdegjennomgangen, preg av ein kultur der ein gjennomfører dei tiltaka ein liker, og tar store fridomar i implementeringa av desse tiltaka (Capgemini Consulting, 2017, s. 11). På grunnlag av dette blei sterkare sentral styring av regionane anbefalt. Ut frå desse funna er det rimeleg å anta at organiseringa av vegvesenet vil gi grobotn for informasjonskeivheit, moralsk risiko og dermed mistillit mellom aktørane i styringskjeda. Empirien tilseier likevel at alle aktørane i styringskjeda har tillit til kvarandre i utføringa av aktivitetar og oppgåver. Ifølgje informanten i Region øst er ein god dialog og tillit noko som ein har kontinuerleg fokus på i Statens vegvesen, for å førebygge eit dårleg forhold ved at ytre etat driv sitt eige spel. I Samferdselsdepartementet gav dei uttrykk for at dei relativt få tilsette i vegseksjonen i departementet som jobbar med etatsstyring, ikkje har moglegheit eller evne til å kontrollere alt ein organisasjon på over 7000 menneske utfører. Som ein konsekvens er det ein føresetnad at departementet har tillit til at underordna verksemd og ytre etat gjer det ein er satt til å utføre.

I lys av konklusjonane i områdegjennomgangen er det verdt å stille spørsmål om dette er eit uttrykk for tillit eller eit resultat av organisasjonskompleksitet. Med ein omfattande organisasjon som er desentralisert med fem ulike regionskontor og eit komplekst saksfelt, vil det nødvendigvis bli komplisert å ha oversyn i heile virket. Ifølgje Johnsen (2012, s. 56) er få eller ingen offentlege verksemdar som er såpass enkle og oversiktlege at ein kan kontrollere og overvake heile organisasjonen. Sakskompleksiteten til dei fleste offentlege tenesteytingar er nettopp noko av årsaken til at ein har oppretta statlege verksemdar gjennom arbeidsdeling og spesialisering. Ein delegerer oppgåver basert på overordna mål og formål. Delegering av arbeidsoppgåver for å nå desse måla handlar om tillit, ikkje mistillit. Ein skal ha tillit til at underordna aktør utfører dei oppgåvene den har blitt delegert, elles hadde ein ikkje delegert dei. Tillit er dessutan noko som er bygd over tid. Ut frå ein prinsippal-agentlogikk, kan langvarig samarbeid føre til målkonvergens mellom prinsippal og agent (Van Slyke, 2007, s. 163). I ein 150 år gammal organisasjon kan ein forvente at eit langt samvirke mellom departement, direktorat og ytre etat etter kvart fører til målkonvergens og tillit mellom partane.

Informasjonsskeivheita som nødvendigvis vil kome av autonomien regionane nyt i organisasjonen ser ikkje ut til å auke mistillit. Om dette kjem av manglande evne til å styre ein kompleks organisasjon eller reell tillit er vanskeleg å seie. Empiren kan likevel ikkje seiast å understøtte  $H_1$ , og hypotesen må derfor avkreftast.

## **7.2 Samferdselsdepartementet si styring av Statens vegvesen**

Informasjonsskeivheit, målkonflikt og moralsk risiko vil motivere prinsippalen til å utforme ein kontrakt og eit overvakingssystem. Ettersom prinsippalen prioriterer og oppfattar ulike oppgåver som meir viktige enn andre, vil styringa og overvakinga bli utforma slik at ein forsøker å styre dei prioriterte oppgåvene meir intenst. Ut frå dette resonnementet blei følgjande hypotese utforma:

$H_2$ : Samferdselsdepartementet vil styre prioriterte oppgåver meir intenst enn områder som ikkje er prioriterte

Utgangspunktet for analysen er post 23 og post 30 si utvikling i budsjettkapittel 1320, som er Statens vegvesen si årlege tildeling frå departementet. I 2014 utgjorde post 23 og post 30 respektive 9,6 og 10,5 milliardar kroner, og stod for 40% og 44,1% av totalbudsjettet. I heile

perioden observerer vi ulike vekst for postane. I åra 2014-2016 blir post 23 redusert, og post 30 veks tilsvarande. Største endringa kjem i 2015-2016 for begge postane, der post 23 sin del av totalbudsjettet blir redusert med -3,8 prosentpoeng og post 30 aukar med 4,7 prosentpoeng. I 2017 er utviklinga motsett, der post 23 veks og 30 blir redusert relativt til kvarandre. Ut frå det teoretiske resonnementet forventar vi å sjå tilsvarande utvikling i den styringsintensiteten budsjettpostane er underlagt. Vi forventar dermed at styringsintensiteten knytt til post 30 veks relativt til post 23 i åra 2014-2016, og blir redusert i 2017.

## 7.2.1 Styringsintensiteten i den operative styringa

### Tildelingsbrev

Observasjonane i dokumentstudien av tildelingsbrev støttar i liten grad hypotesen når det gjeld post 23. I tildelingsbrevet aukar den totale mengda styringssignal for posten med 7 styringssignal frå 2014 til 2016, trass i reduksjon i del av budsjettet. Dette talet held seg konstant uavhengig av utviklinga resten av perioden. Analytisk kan det vere nyttig å differensiere mellom dei ulike styringssignala som kjem fram. Typisk vil input eller ex ante signal, som resultatkrav, aktivitetskrav eller rapporteringskrav bli oppfatta som ein strengare form for styring. Motsett vil ein outputorientert styring som baserer seg på overordna mål og indikatorar bli oppfatta som friare og mindre intens, jamfør diskusjonen i avsnitt 2.1.1 og 3.2.1. Heller ikkje her samsvarer observasjonane i styringa med budsjettutviklinga. Mål og styringsparameter, som er identiske med målhierarkiet i NTP, er konstante i heile perioden. Når det gjeld aktivitetskrav, rapporteringskrav og resultatmål observerer vi at dei enten aukar eller held seg konstante for post 23 – altså motsett retning enn forventa. For post 30 observerer vi større grad av samsvar med budsjettutviklinga i den totale mengda styringssignal, med vekst fram til 2016 og reduksjon i 2017. Ser vi på dei fordelinga mellom input og output krav gir også dette støtte til hypotesen. Til dømes så forsvinn alle resultatkrava i 2017 da ein observerer reduksjon i del av totalbudsjett, og det er ein reduksjon i aktivitetskrav også. Mål og styringsparameter er konstante heile perioden, som eit resultat av NTP.

Sjølv om vi observerer at mengda styringssignal knytt til post 30 samsvarer med budsjettutviklinga, er den relativt til post 23 ikkje under sterkare styringsintensitet, som ein ville forventa ut frå det teoretiske rammeverket. Når vi i tillegg observerer ei utvikling i styringa for post 23 som motstrider hypotesen, kan ein i liten grad stadfeste hypotesen ved innhaldsanalysen

av tildelingsbrev. Ei mogleg årsak til dette kan vere den tette koplinga mellom NTP og det årlege tildelingsbrevet. Det overordna målhierarkiet med hovudmål, delmål og parameterane er dei same for NTP i heile perioden, og strukturen i tildelingsbrev følger med det NTP. Ein finn også ofte dei same resultat- og aktivitetskrava kopla til desse overordna måla frå år til år men med oppdatert måltal. Ein kan da stille spørsmål om det er i tildelingsbrev, og gjennom mål- og resultatrammeverket at den verkelege styringa blir formidla. Styringa i form av mål- og resultatkrav ser ikkje ut til å bli sterkare for prioriterte oppgåver.

For sjølv om det er mål- og resultatkrav som har vore gjenstand for undersøking av styringsintensitet i denne oppgåva, så er det mange styringsmetodar som blir nytta i styringa av underliggande verksemdar (Johnsen, 2007, s. 105-109). Ifølgje informanten i Statens vegvesen har det vore lite fokus på målstyring i etaten. Statens vegvesen har vore ein etat med mykje pengar i omløp, og ein har vore primært opptatt av å halde seg innanfor dei årlege budsjetta (intervju, SVV, P4). Informanten utdjupar med at det blir gitt meir føringar i form av oppdrag utanfor den formelle styringsdialogen enn det burde. Dette blir stadfesta av ein informant i Samferdselsdepartementet, som seier at det er ein tendens til å nytte mykje verkemiddel- og budsjettstyring, noko som kan forklare fråværet av samsvar mellom styring og prioritering. Informanten held fram med å seie at det er budsjett som gjennomsyrrer heile styringslinja, for sjølv om målstyringa er viktig, er det budsjettet som avgjer.

## **Referat frå etatsstyringsmøter**

Intervjudata ser ut til å stadfeste inntrykket frå dokumentstudien av etatsstyringsmøta som viste at ein i veldig liten grad omtalar mål og resultatkrav. Fokuset er plassert på meir- og mindreforbruk innanfor dei enkelte budsjettpostane. Dette tyder på at det er budsjettstyring som er i tema for den laupande styringa av Statens vegvesen. Uavhengig av dette støttar observasjonane frå etatsstyringsmøta heller ikkje hypotese 2. Ser vi på det kor mange gonger dei ulike postane totalt blei omtala i møta, samsvarer dette ikkje med budsjettutviklinga. Som i tildelingsbrevet aukar omtalen av post 23 frå 2014-2015 trass i budsjettutviklinga. Heller ikkje omtalen av post 30 følgjer som forventa. Dette gjeld for alle kodekategoriane «omtale frå departement», «omtale frå direktorat» og «føring».

Det som er verdt å merke seg er at sjølv om fokuset ligg på budsjettstyring i etatsstyringsmøta, ser det ikkje ut som postane får meir fokus jo større del av budsjettet dei får. I motsetnad til tildelingsbrevet, der eg målte mengde styringssignal slik det er definert ut frå mål- og



resultatsstyringsrammeverket, har eg i innhaldsanalysen av etatsstyringsmøta tatt med all omtale av postane. Trass i dette er det ikkje samsvar mellom styringsmerksemd og budsjettutvikling. Informanten i vegvesenet viste til at det har blitt eit auka fokus på meir- og mindreforbruk som eit resultat av effektiviseringstiltak (Intervju, SVV, P4). Som eit følgje av dette har budsjettpostane som opplever er strammare budsjett fått meir merksemd. Større budsjettkontroll på postane som får eit strammare budsjett kan moglegvis forklare kvifor post 23 har fått meir merksemd i etatsstyringsmøta trass budsjettutviklinga. I så fall vil det stå i direkte motstrid med det teoretiske resonnementet lagt fram i denne oppgåva. Uansett gir ikkje observasjonane frå etatsstyringsmøta støtte til hypotese 2.

## Rapportering

Ut frå agentteori kan ein forvente at prinsipalen forsøker å redusere informasjonsasymmetrien som oppstår i forholdet med agenten, ved å etablere eit system for resultatfeedback (H. Greve, 2003, s. 178; Yesilkagit, 2004, s. 123). Rapporteringskrav er eit verkemiddel for å auke kontroll over løyvingar (St.meld. nr. 19 (2008-2009), s. 79). På eit overordna nivå har rapporteringa blitt meir omfattande frå år til år, både i års- og tertialrapportar, i form av betydeleg auke i talet på sider frå år til år. Ser ein dette i samanheng med den totale tildelinga i kapittel 1320, med 24 milliardar kroner i 2014 og 30,2 milliardar i 2017, kan det sjå ut som det gir noko støtte til forventninga om at prinsipalen får auka behov for informasjon jo meir budsjettet veks. Dette ser likevel ut til å gjelde verksemda sine oppgåver som heilheit, ikkje relatert til dei enkelte postane.

For det gir ikkje utslag i mengde omtale av budsjettpostane i rapporteringa, der verken omtalen av post 23 eller post 30 samsvarer med budsjettutviklinga. Det er viktig å ha i mente at rapportane har blitt koda ved å telje overskrifter som omhandla postane. Det betyr likevel ikkje at det *ikkje* er blitt rapportert meir på. Ettersom berre overskrifter har blitt koda, kan vi ikkje vite sikkert om omfanget av rapportering på postane har blitt større. Sett i lys av vekst i talet på sider, kan ein tenke seg at omfanget av rapporteringa på postane har gått opp. NTP si rolle i dei årlege styringsdokumenta ser ut til å diktere struktur og kva som blir rapportert på av faste mål, styringsparameter og resultatkrav. Dette kan forklare mangelen på variasjon i rapporteringa, trass i vekst i det totale omfanget av rapportane. Ein kan likevel ikkje gi støtte til hypotese 2 med det føreliggande kodematerialet.

### 7.3 Statens vegvesen si styring av Region øst

I kraft av dobbeltrolla som både prinsipal og agent, vil Statens vegvesen føle riskaversjon i utføringa av dei oppgåvene som blir prioritert av departementet. I tillegg vil Region øst, i kraft av å vere ein utøvande agent, ha meir målbare oppgåver enn Statens vegvesen, noko som vil tillate sterkare styring ettersom oppgåvene er meir spesifiserbare. Med dette som bakgrunn, blei hypotese 3 formulert:

H<sub>3</sub>: Statens vegvesen vil styre Region øst *meir* intenst på prioriterte oppgåver, enn det dei sjølve opplever å bli styrt av Samferdselsdepartementet.

Innhaldsanalysen viser at Statens vegvesen styrer med høgare intensitet på dei oppgåvene dei sjølve opplever å bli styrt intenst på. Den relative styringsintensiteten retta mot dei to budsjettpostane ser likevel ut til å variere uavhengig av dei budsjettmessige omprioriteringane. Vi observerer at post 23 er underlagt langt fleire styringssignal enn det post 23 er gjennom heile perioden, trass i at post 23 utgjer ein mindre del av totalbudsjettet fram til 2016. Dette samsvarer med den relative styringsintensiteten departementet utfører. Det er verdt å merke seg at det er mengda styringssignal er relativt stabil gjennom heile perioden. Til dømes varierer talet på styringssignal som post 30 er underlagt mellom 18-20. Samanliknar vi resultatavtalen med tildelingsbrevet viser empirien at post 23 relativt til post 30 er under sterkare styring i forholdet mellom vegvesenet og Region øst, enn i forholdet mellom departementet og vegvesenet, sjølv om post 23 er under sterkare styring i begge forholda.

Ut ifrå empirien kan vi delvis stadfeste det teoretiske resonnementet, sjølv om det ikkje gir støtte til hypotesen om budsjettmessige omprioriteringar. Observasjonane viser at Statens vegvesen prioriterer å styre dei same oppgåvene som Samferdselsdepartementet prioriterer å styre, sjølv om det er uavhengig av omprioriteringar målt ved budsjettfordeling. Det viser at det eksterne prinsipal-agentforholdet påverkar det interne, i tråd med det Verhoest og Wynen (2018) fann i si undersøking av eit større utval europeiske verksemdar. Dette forklarte dei ved at verksemdsleiinga blir haldne ansvarlege for måloppnåing, og vil dermed søke å kontrollere underliggande etatar for å oppnå desse måla. I motsetnad til Verhoest og Wynen, som såg på den totale styringsintensiteten verksemdene var underlagt, differensierer denne studien mellom ulike oppgåver innan ei verksemd. Ut frå agentrammeverket slik det er presentert i denne oppgåva kan denne overføringa og forsterkinga av styringa bli forklart ut frå at Statens vegvesen føler større grad av riskaversjon for dei oppgåvene som departementet meiner er viktig, og

dermed styrer Region øst følgeleg. Sjølv om fordelinga av styringsintensitet skjer uavhengig av budsjettutviklinga, viser det at departementet si styring påverkar den interne styringa i ei underliggende verksemd, også når det gjeld den relative styringa retta mot ulike oppgåver.

Det ser også ut som målbarheita til oppgåvene spelar ei rolle i styringa av Region øst. Samanlikna med styringssignala i tildelingsbrevet, styrer Statens vegvesen Region øst i større grad gjennom resultatkrav og rapporteringskrav – altså programmerbare styringssignal med definerte måltal. Det er berre post 23 som har overordna måleindikatorar utan førehandsdefinerte måltal i resultatavtalane. Sjølv om teorien delvis kan forklare noko av empirien, gir det ikkje støtte til hypotese 3, da det motstrider budsjettfordelinga.

Her, som i styringsrelasjonen mellom departementet og direktoratet, viser intervjudata at det ikkje er hovudsakleg gjennom mål- og resultatkrav at den årlege styringa blir formidla. Ifølgje informanten i Region øst er mål- og indikatorsettet som ligg i resultatavtalen som regel ikkje oppe til diskusjon ettersom desse er der som eit resultat av NTP. Han oppfattar at Statens vegvesen hovudsakleg er fokusert på meir- og mindreforbruk på underpostnivå i den årlege styringa, heller enn mål- og indikatorsettet (intervju, Øst, P5). Denne balansen mellom målstyring og budsjettstyring er noko informanten i vegvesenet stadfestar.

Som eit følge av at Reglement for økonomistyring er mindre spesifikk i defineringa av styringsdialogen mellom direktorat og underliggende organ er møta og rapporteringa mindre formalisert, og vi får dermed ikkje innsyn og samanlikningsgrunnlag for rapporteringa og møteverksemda. Intervjudata viste at mykje av rapporteringa skjer gjennom møter og løpande rapportering som ikkje er formalisert på same måte som i forholdet mellom direktorat og departementet.

## **7.4 Betydinga av langtidsplanlegging i den operative styringa**

Det kan sjå ut som noko av årsaka til at vi ikkje observerer endring i styring i tråd med endring i budsjettfordelinga kan kome av Nasjonal transportplan si rolle i den operative delen av styringa. Det er indikert ved at den operative styringa, i det minste i form av mål- og resultatsstyring, er betinga av den strategiske langtidsplanen. Som vist ovanfor ligg målhierarkiet i tildelingsbrevet, og indikatorane i resultatavtalen fast, som eit følge av NTP. NTP er eit omfattande dokument med ein omstendeleg planleggingsprosess som involverer

lokale, regionale og nasjonale interesser. Informanten i vegvesenet skildra det som potensielt vanskeleg, og moglegvis politisk risikabelt å prøve å endre på planen (intervju, SVV, P4). Dette blei omtala som eit mogleg styringspolitisk problem i transportpolitisk institutt si undersøking av NTP (Ravlum & Sørensen, 2005). Når vi ser denne tette koplinga mellom NTP og dei operative styringsdokumenta, kan verke som om mål- og resultatsstyring blir hovudsakleg brukt som eit verktøy i den strategiske styringa, heller enn eit prioriteringsverktøy i den operative styringa. Ser ein dette resonnementet i lys av intervjudata, kan det forklare kvifor det er eit utstrakt fokus på budsjettstyring i den årlege styringa, da budsjettstyring ser ut til å fungere som det sentrale prioriteringsverktøyet brukt av Samferdselsdepartementet og Statens vegvesen.

I tillegg er målhierarkiet blitt kritisert for å vere lite operasjonaliserbare og for å stå i konflikt med kvarandre (NOU 2015:1, s. 369). Det er heller ikkje gitt nokon retningslinjer for korleis ein skal prioritere mellom dei motstridande måla i den årlege styringa. Ein informant i Samferdselsdepartementet skildra avveginga mellom mål og styringsparatmeter som vanskeleg å forstå for Statens vegvesen (Intervju, SD, P2). Dermed er det naturleg å tenke seg at budsjettstyring tar over som prioriteringsverktøy, spesielt om det har vore tradisjon for det i etaten, slik informanten i Statens vegvesen skildra det (Intervju, SVV, P4). Budsjettstyring er å rekne som eit godt styringsverktøy i visse typar verksemd. I følgje Johnsen (2007, s. 106) vil budsjettstyring vere sømmande i verksemdar med ei inkrementell planramme. Ei slik planramme ligg til grunn for NTP og dermed Statens vegvesen. Ifølgje informantar i departementet og ytre etat vil budsjettet ha NTP som utgangspunkt, og figur 1 og 2 i avsnitt 6.2.2 viser at budsjettfordelinga i stor grad følgjer budsjetttramma som ligg i NTP. Dersom mål- og resultatsstyring blir hovudsakleg brukt som eit strategisk styringsverktøy, kan det forklare fokuset på budsjett i etatsstyringsmøta, fokus på meir- og mindreforbruk i etatsstyringsmøta og aukande rapportering utan nødvendigvis meir rapportering på målhierarkiet.

Dette liknar funn gjort i ein studie av strategisk styring i Kunnskapsdepartementet, der ein fann at departementet nytta det same målhierarkiet i tildelingsbrev til alle underliggende utdanningsinstitusjonar (Sørheim & Tollefsen, 2014), og frå ein studie gjort av det danske direktoratet for kriminalomsorg som har like tildelingsbrev frå år til år, som eit resultat av langtidsplanlegging (Kristiansen, 2016, s. 57). Når målhierarkiet i NTP, og dermed tildelingsbrevet blir kritisert fordi måla står i kontrast til kvarandre, og for at ein ikkje har retningslinjer for korleis ein da skal rangere måla og delmåla, er det rimeleg å anta at mål- og

resultatsstyring i det minste ikkje er i hovudfokus i den årlege operative styringa, og at budsjett- og verkemiddelstyring blir nytta som prioriteringsverktøy.

Om ein vurderer NTP si rolle i den operative styringa gjennom prinsipal-agentlinsa kan ein tenke seg at ettersom NTP er eit såpass omfattande og definerande dokument, der ein opplever at planen blir både politisk og økonomisk følgt opp av alle involverte partar, at prinsipalen oppfattar planen som dekkande for styringsbehovet. Ei slik etterleving og oppfølging av planen over fleire år signaliserer målkonvergens, eller i det minste ei felles oppfatning av langtidsplanen. Alle informantar i departementet, vegvesenet og regionen uttrykte stor støtte til NTP som styringsverktøy. Samstundes ser ein at omfanget av rapporteringa veks årleg, sjølv om det ikkje kan bli kopla direkte til vekst i omtale av dei enkelte budsjettpostane. Ut frå agentteori kan det bli forklart ut frå at sjølv om ein har ein felles forståing for rammene og planen for oppgåvene, så har ein framleis eit aukande behov for informasjon om framgang og ressursbruk. Det er likevel ikkje slik at prinsipalen ikkje har behov for å styre underliggende agent med eit høgare tal av mål- og resultatkrav som eit følgje av at ein har eit omfattande plandokument. Empirien viser at verkemiddel- og budsjettstyring er i fokus, da langtidsplanen har gjort at dei vanlege styringssignala i mål- og resultatsstyringsprinsippet ikkje blir nytta i like stor grad i den årlege operative styringa.

## 7.5 Teoretiske implikasjonar

Som diskutert ovanfor har det teoretiske rammeverket som ligg til grunn for undersøkinga vist seg å ikkje kunne forklare vesentlege trekk ved utforming og utføring av styringa av og i Statens vegvesen. Sjølv om organisasjonsstrukturen beståande av hierarkisk organiserte aktørar, der forholda er regulert av eit kontraktregime, tilseier at agentteori burde gi innsikt i tillitsforhold, styringsbehov og kontrollverksemd har ikkje forventingane om styring og omprioriteringar blitt innfridd. Det er derfor verdt å diskutere kva teoretiske implikasjonar dette har for rammeverket.

Dei grunnleggjande premissa om eigenyttemaksimering, målkonflikt og påfølgjande mistillit har vist seg å ikkje reflektere seg i styringsrelasjonen mellom Samferdselsdepartementet, Statens vegvesen og Region øst, da alle informantane avkrefta dette. Sjølv om agentrammeverket i mange tilfelle har vist seg som eit godt vertkøy for å forklare viktige problem i desentralisering av offentlege oppgåver, er det ikkje nødvendigvis ein god modell for å skildre forholdet mellom styring og administrasjon i norsk offentlig forvaltning (Johnsen,

2012, s. 53). Ifølgje Fimreite og Lægred (2008, s. 13) har den norske forvaltninga tradisjonelt vore prega av tillit mellom forvaltningseiningar og nivå, trass i at NPM-reformer har kome med føresetnader om det motsette, noko også empirien i denne studien langt på veg viser. Sjølv om vi observerer auka omfang i rapportering, reflekterer ikkje det nødvendigvis auka mistillit mellom partane. Mål- og resultatsstyring byggjer på dei same prinsippa om usikkerheit og informasjons skeivheit i forholdet mellom overordna prinsipal og underliggende aktør, men det er likevel ikkje gitt at agentar nødvendigvis vil handle ut frå eigennytte på kostnad av prinsipalen sine interesser. Ved desentralisering av oppgåver kan ein agent som innehar meir informasjon, bruke informasjonen til læring i si eigna operative drift og til å påverke prinsipalen. Denne informasjonen kan også bli brukt av prinsipalen for å auke produktivitet og betre styringa i neste omgang. Tillitsforholdet kan også kome av målkonvergens, der langvarig samarbeid har ført til at prinsipalen og agenten sine mål konvergerer og eliminerer målkonflikten (Van Slyke, 2007, s. 163).

Empirien stadfestar andre forventingar som ligg innbakt i det teoretiske rammeverket. For det første så prioriterer Statens vegvesen å styre dei same oppgåvene som Samferdselsdepartementet, som vist ved at både departementet og direktoratet har fleire styringssignal knytt til post 23 enn post 30. Trass i at dette ikkje samsvarer med dei budsjettmessige omprioriteringane, så viser det at det er ein underliggende mekanisme som fører til at styringsbehovet blir overført frå ein prinsipal til ein underliggende prinsipal, i ein fleirledda organisasjon. Dette kan kome av at Statens vegvesen føler større grad av riskaversjon i utføringa av spesifikke oppgåver, ettersom departementet prioriterer å styre desse oppgåvene meir intenst (Verhoest & Wynen, 2018). Ettersom studien viser at budsjettmessige omprioriteringar ikkje kan forklare styringsintensitet, er det uklart kva som ligg til grunn for kvifor nokre oppgåver blir styrt meir enn andre av departementet. For det andre viser empirien at målbarheita til oppgåvene har noko å seie for kva type styring som blir utført. Her var forventinga at dess lenger ned i organisasjonshierarkiet, dess meir målbar og enkel å styre vil ei oppgåve vere (Eisenhardt, 1989, s. 62; van Thiel & Yesilkagit, 2014, s. 320). Region øst, som er det utøvande organet i organisasjonen, blei styrt med fleire og meir spesifikke resultat- og rapporteringskrav, enn det Statens vegvesen sjølv opplever. Sjølv om variasjon i styringa ikkje kunne bli tileigna overordna omprioriteringar, viste empirien at Statens vegvesen styrer Region øst meir intenst på dei oppgåvene dei sjølve opplever å bli styrt intenst på, vist ved at Statens vegvesen nyttar fleire styringssignal i på post 23.

Prinsipal-agent-trammeverket kan vere ein for enkel analytisk modell i komplekse og samansette relasjonar (Johnsen, 2012, s. 53; Moe, 1984, s. 757). Ein kan kritisere teorien for eit for magert mangfald når det kjem til ulike former for styring. Føresetnaden om at styringa hovudsakleg går gjennom ein einsarta kontrakt med aktivitets- og målkrav, overvåkingsverksemd i form av møter og rapportering reflekterer ikkje nødvendigvis realiteten i styringsrelasjonen mellom ein overordna prinsipal og underordna agent. I visse verksemdstypar er det nødvendig med ulike kanalar for styring, og desse kanalane påverkar kvarandre. For verksemdar med oppgåvetypar som krev langsiktige og strategisk styring, ser ein at den årlege kontrakten ofte er betinga av innhaldet i den strategiske styringa (Kristiansen, 2016, s. 57; Sørheim & Tollefsen, 2014, s. 137). Dette kan gi avgrensa rom for overordna prinsipal til å tilpasse den enkelte kontrakt etter kvart som prinsipalen ser behov for det. Det kan også kome av at den strategiske planlegginga er så omfattande og definerande at styringsbehovet er dekkja for den inneverande planperioden. At empirien viser at det er vanskeleg, og potensielt risikabelt å endre på Nasjonal transportplan, viser at strategiske langtidspanar spelar ei fundamental rolle i den vidare årlege operative styringa.

Til slutt kunne ikkje empirien oppfylle dei teoretiske forventingane om at budsjettmessige prioriteringa fører til forandra styringsintensitet. Som argumentert i avsnitt 4.1 kunne ein ut frå ein dynamisk tilnærming til agentrammeverket anta at prinsipalen oppfattar faren for moralsk risiko, målkonflikt og informasjonsskeivheit for ulike oppgåver, alt ettersom korleis prinsipalen prioriterer dei (Waterman & Meier, 1998). Sjølv om dei to budsjettpostane opplever ulik grad av styringsintensitet, samsvarer ikkje dette med dei budsjettmessige omprioriteringane gjort i perioden. Dette kan kome av at den økonomiske oppfølginga av NTP er så tett, og moglegheita til å endre den er så liten, at prioriteringane er gjort på lang tid på førehand, og dermed ikkje reflekterer den årlege politiske prioriteringa, som ville medført endring i styringsintensitet. Det kan også kome av at dei tradisjonelle verkemiddela som ein assosierer med mål- og resultatstyringsrammeverket, som mål, styringsparameter og resultatkrav, i stor grad er knytt opp mot målhierarkiet i NTP, og ein dermed ikkje opplever endring i den årlege styringa.

## **7.6 Avgrensingar i oppgåva**

Ut frå prinsipal-agent-rammeverket forventa eg at politiske omprioriteringar skulle føre til endring i styringa av og i Statens vegvesen. Empirien viste seg å ikkje kunne innfri dei teoretiske forventingane. Dette kan kome av val og avgrensingar gjort tidlegare i studien.

Sentral i den samanheng er operasjoniseringa av styring målt gjennom styringssignal som mål, indikatorar og resultatkrav. Mål- og resultatstyring er det sentrale styringsprinsippet som ligg til grunn i Reglement for økonomistyring (2015), og er grunnlaget for styringsdialogen mellom departement, verksemd og ytre etat. Som diskutert i avsnitt 3.2.1 er rammeverket berre ein av fleire styringsformer som kan inngå i etatsstyringa, som blant anna budsjettstyring, regelstyring og verkemiddelstyring. Sjølv om mål- og resultatstyring er det grunnleggande styringsprinsippet i statens, kan fleire av desse styringsformene i praksis fungere samstundes (Johnsen, 2007, s. 105). Dette er noko dokumentstudien og intervjudata langt på veg viser. Medan dokumentstudien avdekka at mykje av målsettingane, styringsparameterane og resultatkrava er knytt opp mot målstrukturen i Nasjonal transportplan, fortel informantane at mykje av styringa går gjennom budsjett- og verkemiddelstyring. Dette kan ha gitt utslag i manglane variasjon og samsvar med budsjettutviklinga i perioden 2014-2017. Ein alternativ operasjonisering kunne eventuelt inkludert verkemiddel frå desse styringsformene, som oppdragsbrev, retningslinjer og budsjettmessige fullmakter, for å vidare belyse hypotesane. Slike verkemiddel er på den andre sida lite tilgjengeleg og vanskeleg å måle over tid. Med basis i tidlegare forskning (Askim, 2015; Askim et al., 2019; Kristiansen, 2016), og det faktum at mål- og resultat er eit universelt prinsipp brukt på tvers av heile den norske forvaltninga, blei det likevel vurdert som formålstenleg å måle styring ved å kvantifisere slike styringssignal.

Ein meir diskutabel avgrensing er avgjersla om å måle politiske prioriteringar målt ved budsjettfordelingar. Her kan vi særleg problematisere omgrepsvaliditeten til operasjoniseringa. Sjølv om budsjettstorleik har blitt brukt som ein indikator for politisk viktighet, og har vist seg å påverke styringsintensiteten ei verksemd er underlagt samanlikna med andre (van Thiel & Yesilkagit, 2014, s. 321), er det ikkje nødvendigvis ein like god måleindikator for årlege politiske omprioriteringar. Sett at den svært tette økonomiske oppfølginga av Nasjonal transportplan (jamfør avsnitt 6.2.2) gjer at den årlege tildelinga følgjer ein lineær opptrapping, behøver budsjettfordelinga ikkje nødvendigvis reflektere faktiske prioriteringar i den årlege styringa. Når det i tillegg kjem fram at det vanskeleg, og potensielt politisk risikabelt å endre på NTP, gir det vidare grunnlag å kritisere validiteten til omgrepet «politisk prioritering», da løyvingane følgjer ei førehandsdefinert planramme, heller enn skiftande politiske prioriteringar. Det kom også fram av intervjuundersøkingane at mykje av prioriteringane i den operative styringa kom i form av oppdragsbrev og verkemiddelstyring. Dette kan ha gitt utslag i at eg ikkje har lukkast i å måle faktiske politiske prioriteringar.



## 8 Konklusjon

Det overordna formålet med denne oppgåva har vore å undersøke korleis styringa av og i ei offentleg verksemd blir påverka av strukturelle og oppgåvespesifikke eigenskapar. Meir spesifikt har studien undersøkt om budsjettmessige omprioriteringar påverkar den årlege operative styringa i ei fleirledda verksemd, underlagt ein strategisk langtidsplan. Kunnskapsstatusen i forskingslitteraturen gjer denne problemstillinga særleg interessant. For det første seier forskinga lite om korleis overordna styringsbehov påverkar den interne styringa av ulike oppgåver i fleirledda verksemdar, for det andre finst det berre anekdotiske bevis for korleis operativ og strategisk styring samhandlar (Kristiansen, 2016; Sørheim & Tollefsen, 2014), og for det tredje har budsjettvariabelen blitt behandla som ein statisk, heller enn ein dynamisk variabel (Pollitt et al., 2005; van Thiel & Yesilkagit, 2014). På bakgrunn av desse kunnskapshola i forskingslitteraturen blei følgjande problemstillingar formulert:

- 1. I kva grad påverkar budsjettmessige omprioriteringar den årlege operative styringa av ei verksemd underlagt ein fleirårleg langtidsplan?*
- 2. I kva grad påverkar overordna budsjettmessige omprioriteringar den interne styringa av ytre etat, i ei verksemd underlagt fleirårleg langtidsplan?*

### 8.2 Hovudfunn

Gjennom innhaldsanalysar av sentrale dokument som inngår i styringsdialogen mellom Samferdselsdepartementet, Statens vegvesen og Region øst, samt intervjuundersøkingar av nøkkelinformantar har betydinga av budsjettmessige omprioriteringar blitt gjort greie for. Hovudinntrykket på basis av den undersøkte empirien, hypotesetestinga og den følgjande diskusjonen er at årlege budsjettmessige omprioriteringar ikkje påverkar den årlege styringa, i form av mål- og resultatkrav, av og i Statens vegvesen. Gjennom heile den første planperioden for NTP 2014-2023 har vi observert ulik budsjettutvikling for to ulike budsjettpostar. Den relative styringsintensiteten vi observerer for post 23 og post 30 har likevel ikkje innfridd dei teoretiske forventingane om at styringsintensiteten ville samsvare med den relative budsjettutviklinga. I dei fleste åra har styringsintensiteten heller gått i motsett retning av budsjettutviklinga. Dette gjeld for både den overordna styringa av Statens vegvesen, og den interne styringa av Region øst.

Det kan vere fleire årsaker til dette. Den strategiske langtidsplanen Nasjonal transportplan har ei svært definerande rolle i den operative styringa. Det kan ha betydning både for effekten av budsjettmessige omprioriteringar og for korleis styringa av og i Statens vegvesen går føre seg. Empirien viser at den årlege økonomiske oppfølginga av planramma som ligg til grunn i NTP er tett, noko som tilseier at prioriteringane er gjort lenge før det årlege budsjettet blir vedtatt. I intervjuundersøkingane kom det fram at det årlege budsjettet baserer seg på planramma i NTP, og at det er vanskeleg, og potensielt politisk risikabelt å forsøke å endre på ein gjeldande NTP, noko som tilseier at når planen først er vedtatt, vil den i stor grad bli etterlevd. Dette har blitt kalla ei styringspolitisk problem (Ravlum & Sørensen, 2005). Om det er eit problem eller ikkje ligg ikkje denne oppgåva sitt omfang å vurdere, men det viser at NTP spelar ei nøkkelrolle, både politisk og operativt, i finansieringa og utføringa av oppgåvene som ligg i transportsektoren.

For det andre så viser empirien at styringssignala i dei operative styringsdokumenta i stor grad er knytt opp mot mål- og resultatsstyringa slik den er formulert i NTP. Det resulterer i eit uendra målhierarki i tildelingsbrevet, uendra indikatorar i resultatavtalen og lik struktur i rapporteringa frå år til år, noko som kan forklare manglande varians i innhaldsanalysen. Dette liknar funn gjort tidlegare i undersøkinga av verksemder underlagt strategisk langtidsstyring (Kristiansen, 2016; Sørheim & Tollefsen, 2014), og tyder på at styringa kjem til uttrykk gjennom andre verkemiddel enn mål- og resultatkrav. Inntrykket er at mål- og resultatstyringa får ein mindre sentral posisjon i den årlege styringsdialogen mellom aktørane, som ein konsekvens av NTP. I etatsstyringsmøta blir meir- og mindreforbruk innan dei enkelte underpostane i budsjettet nytta som den rettleiande indikatoren i styringa av Statens vegvesen. Ifølgje informantane er budsjettstyring noko som gjennomsyra heile etaten, og er noko som ein har løpande fokus på gjennom året. Mål, styringsparameter og resultatkrav er rettleiande for kva dei driver med, men da heller som meir strategisk verkemiddel for å nå eit framtidig mål, heller enn eit aktivt prioriteringsverktøy for å tilpasse den årlege styringa. Ein merkar derfor mindre endring i desse verkemidla i den årlege styringa, noko som kan forklare manglande varians i datamaterialet. Endringane kjem hovudsakleg gjennom budsjettstyring og oppdragsbrev. Etersom budsjett- og verkemiddelstyring ikkje har blitt inkludert i operasjonaliseringa av styringssignal, er det ikkje mogleg ut frå den føreliggande empirien å seie om budsjettmessige budsjettprioriteringar heng saman med ein breiare definisjon av styring.

Områdegjennomgangen utført på vegne av Samferdselsdepartementet konkluderte med at ytre etat er prega av ein kultur der dei utfører tiltak alt ettersom dei ønskjer eller ikkje og at ein nyt svært stor autonomi i regionane (Capgemini Consulting, 2017, s. 41-42). Trass i dette uttrykte alle informantane at dei har stor tillit til kvarandre i utføringa av oppgåver. Intervjuet i Samferdselsdepartementet viste til at tillit var nødvendig som eit følgje av den omfattande organisasjonen Statens vegvesen er. Det blei derfor stilt spørsmål om dette faktisk er eit uttrykk for tillit, eller ein konsekvens av organisasjonskompleksitet. Spørsmålet rettar seg mot om den manglande evna til å styre alle deler av ein kompleks organisasjon kjem til uttrykk som tillit, eller om det er ein reell tillit mellom aktørane.

Interessant nok, så viser undersøkinga at styringsintensitet blir overført og forsterka når ein delegerer oppgåver frå departementet til vegvesenet. Det har gitt utslag i at Statens vegvesen styrer budsjettpost 23 meir intenst relativt til post 30, og dei styrer post 23 meir intenst relativt til det dei sjølve opplever å bli styrt av Samferdselsdepartementet. Sjølv om dette ikkje kan bli kopla til den overordna budsjettfordelinga mellom dei to budsjettpostane, så viser det at det er ein underliggende mekanisme som fører til at styringsbehov forplantar og forsterkar seg når ein delegerer oppgåver til ei fleirledda verksemd som delegerer oppgåver vidare til ein ytre etat. Dette liknar funn gjort i av Verhoest og Wynen (2018). Dei argumenterer for at dette er eit resultat av at verksemdsleinga blir haldt ansvarleg for resultatoppnåing av prioriterte oppgåver. For å sikre eigen posisjon overfor sitt overordna departement, vel dei å nytte fleire verkemiddel for å sikre måloppnåing. Kva som utgjer prioriterte oppgåver i Statens vegvesen sitt tilfelle, har ikkje blitt avdekka, sjølv om overføringsmekanismen er konstatert.

### **8.3 Teoretiske konklusjonar**

Analysen av det føreliggande empiriske materialet viste at hovudforventningane utleia frå agentteorien ikkje blei oppfylt. Det generelle inntrykket på bakgrunn av empirien er at sjølv om organisasjonsstrukturen, styringsdialogen og rollene tilseier at prinsipal-agent-rammeverket bør ha god forklaringskraft, så reflekterer det ikkje samhandlingsmønsteret mellom aktørar i norsk statsforvaltning. Dette er noko både Fimreite og Lægreid (2008, s. 13) og Johnsen (2012, s. 53) peika på, da det ikkje skildrar den politisk-administrative logikken som rår i norsk offentleg sektor. Dette kjem til uttrykk ved høg grad av tillit mellom Samferdselsdepartementet, Statens vegvesen og Region øst i denne studien. Agentteori fordrar ein spelsituasjon mellom prinsipalar og agentar prega av målkonflikt, informasjonskeivheit og

eigennyttmaksimering. Dette reflekterer ikkje utsegna til informantane i departementet, vegvesenet eller ytre etat. Sjølv om det til ein viss grad er informasjonsskeivheit, har aktørane tillit til at ein ikkje søker eigenvinning.

Det teoretiske rammeverket viste seg heller ikkje å kunne forklare samanheng mellom årlege prioriteringar og styringsbehov. Ved hjelp av ei fleksibel tilnærming til grunnpremissa om målkonflikt og informasjonsskeivheit, slik det blir presentert av Waterman og Meier (1998), blei det utleia hypotesar om at prinsipalen oppfatta faren for moralsk risiko som større for prioriterte oppgåver. Prinsipalen ville dermed auke styringsintensiteten for desse oppgåvene, i form av fleire mål, indikatorar, resultat- og aktivitetskrav. Det føreliggande empiriske grunnlaget tyder ikkje på til å kunne støtte denne hypotesen. Det kan kome av at budsjettfordelingar ikkje representerer årlege politiske prioriteringar som ville auka styringsbehovet, at kontrollen ikkje hovudsakleg blir formidla i form av mål, indikatorar eller resultat- og aktivitetskrav eller at agentteorien ikkje reflekterer den tillitsbaserte styringsdialogen mellom Samferdselsdepartementet, Statens vegvesen og Region øst.

Til slutt blei det postulert at Statens vegvesen, med rolla både som agent og prinsipal, ville styre Region øst *meir* intenst enn det dei sjølve opplevde å bli styrte av Samferdselsdepartementet. I kraft av dobbeltrolla som både prinsipal og agent, ville Statens vegvesen føle større grad av risikoaversjon for dei oppgåvene som dei opplevde å vere av større prioritet for sin overordna prinsipal (Van Slyke, 2007, s. 176; Verhoest & Wynen, 2018, s. 623-624). For å sikre eigen posisjon og rykte ville denne risikoaversjonen medføre at Statens vegvesen ville styre sin agent *meir* intenst. Vidare, var det forventa at Region øst si utøvande rolle ville medføre at *meir* programmerbare og målbare oppgåver. Dess *meir* målbar ei oppgåve er, dess enklare er det å styre – og dess *meir* vil ein overordna prinsipal styre (Eisenhardt, 1989, s. 62; van Thiel & Yesilkagit, 2014, s. 320). Sjølv om ikkje forventninga om at styringsintensiteten skulle samsvare med budsjettprioriteringane blei innfridd, viste empirien at styringsintensiteten blir overført og forsterka i delegeringa av oppgåver. Empirien impliserer derfor at riskaversjon spelar inn i dobbeltrolla som Statens vegvesen har. Kva som i utgangspunktet fører til at ei oppgåve blir styrt *meir* eller mindre, er uklart. Målbareheita til oppgåvene utført av Region øst kan også spela ei rolle. Dette blir illustrert i empirien, da Staten vegvesen nyttar seg av fleire spesifiserte resultatkrav og rapporteringskrav, og mindre mål- og styringsparameter enn dei sjølve blir styrte med.

## 8.4 Praktisk relevans

Den presenterte empirien viser at den operative styringa av og i etaten på mange måtar er definert av Nasjonal transportplan. Ettersom målhierarki og andre styringssignal i liten grad blir revidert i den årlege styringsdialogen, fungerer mål- og resultatsstyring mindre som eit prioriteringsreiskap og meir som eit strategisk styringsverktøy. Målhierarkiet i NTP er blitt kritisert for å vere overordna, lite operasjoniserbare og for å stå i konflikt med kvarandre (NOU 2015:1, s. 369). Det er heller ikkje gitt nokon retningslinjer for korleis ein skal prioritere mellom dei motstridande måla i den årlege styringa. Når ein informant i Samferdselsdepartementet skildra det som at avveging mellom måla er vanskeleg for Statens vegvesen å skjønne, er det verdt å stille spørsmål om bruken av mål- og resultatsstyringa er formålstenleg i den operative drifta. Om fokuset på budsjettstyring er ein direkte følgje av at målstyringa ikkje fungerer som tilsikta, eller om det kjem av tradisjon eller nødvendighet, er vanskeleg å seie, men mål- og resultatsstyring som styringsprinsipp kan seiast å vere meir eller mindre inaktivt i dagens operative styringssystem i Statens vegvesen. Informantane i alle styringsledd uttrykte at det er ein konstant balansegang mellom mål- og resultatsstyring, budsjettstyring og verkemiddelstyring, men at det til sjuande og sist var budsjettstyringa som trumfar. Dette kom tydeligast til uttrykk i etatsstyringsmøta, der meir- og mindreforbruk innanfor enkelte budsjettpostar var den sentrale indikatoren gjennom heile perioden undersøkt. Om dette er ein hensiktsmessig indikator for Statens vegvesen sine oppgåver og virke, er vanskeleg å seie, men det indikerer ei meir tradisjonell og detaljert form for styring av underliggende verksemd (Johnsen, 2007, s. 57)

På den andre sida konstaterer Reglement for økonomistyring (2015, s. 15) at styring, oppfølging, kontroll og forvaltning skal tilpassast verksemda sin eigenart, risiko og vesentlegheit. Det er heller ikkje mogleg å styre eine og aleine gjennom mål- og resultat. Statens vegvesen og Region øst utfører langsiktige oppgåver, som krev langsiktig og detaljert planlegging med lokal-, regional- og nasjonalpolitiske forhandlingar, der mange omsyn skal bli tatt med i betraktning. Dette fordrar eit målhierarki som reflekterer oppgåvene sitt omfang og rekkevidde. Det er dermed naturleg å etablere langsiktige mål som i liten grad krev årleg revidering. Dessutan kan hovudvekta av budsjett i styringa vere formålstenleg for drifta av visse verksemdar. Ifølgje Johnsen (2007, s. 106) er budsjettstyring riktig form for styring i mange tilfelle. Det verkar særleg godt når staten skal fordele økonomisk i ei stadig aukande planramme, noko som er treffande for Statens vegvesen. Som vist i empirien ligg ei slik

inkrementell planramme til grunn i NTP, og den årlege oppfølginga av den er svært tett. I tillegg er kroner og ører eit språk politikarane forstår, sjølv når ein ikkje har fagkunnskap om tenesteytinga. Når ein ser dette i lys av innhaldet i etatsstyringsmøta, forklarar det fokuset på meir- og mindreforbruk, da budsjettmessig rammestyring handlar om å produsere maksimalt, innanfor ei avgrensa budsjetttramme.

Omstillingsbehov og effektivisering har likevel blitt brukt som argument for kvifor New Public Management-reformer har vore eit program for å komplementere eller utfylle meir tradisjonelle styringsformer som budsjett- og regelstyring, gjennom å redusere detaljstyring og auke desentralisering. Som i vegsektoren, ser ein i dag at desse styringsmodellane blir brukt om kvarandre i mange verksemder (Askim, 2015). Det er likevel verdt å stille spørsmål om kor omstillingsdyktig ein er, og kor aktivt målstyringa blir brukt i den operative styringa, når vi ikkje observerer forandring av målhierarkiet i tildelingsbrev og resultatavtalane, og heller ikkje mellom dei ulike Nasjonale transportplanane. I tillegg er det lite eller ingen diskusjon rundt målhierarkiet i etatsstyringsmøta.

Sjølv om det har blitt vist til utfordringar knytt til koplinga mellom mål- og budsjettstyring, og operativ og strategisk styring i denne studien, er ikkje formålet med denne oppgåva å avvise nokon av styringsformene eller operasjonaliseringa av dei. I staden for å føretrekke det eine over det andre, bør målsettinga heller vere å bli meir bevisst på samspelet mellom dei, og utforme styringa slik at dei på best mogleg vis komplementerer kvarandre. Dette har dei, i følgje informanten i Statens vegvesen hatt særleg fokus på i tida etter perioden 2014-2017. Systemet blei oppfatta som gammaldags og dei har arbeidd aktivt for å oppdatere styringsdialogen. Det har resultert i oppdatering av målhierarkiet og ei tydeligare kopling mellom budsjetttramme og mål- og resultatkrav. I tillegg er det mindre snakk om meir- og mindreforbruk og meir fokus på måloppnåing i etatsstyringsmøta.

## **8.5 Føreliggande litteratur og vidare forskning**

Denne studien føyer seg inn i ein større rekke av forskingslitteratur som omhandlar styring av offentlege verksemder og korleis strukturelle og oppgåvespesifikke eigenskapar som påverkar det. Nokre av funna i oppgåva finn støtte i den føreliggande litteraturen, medan andre opnar opp for ei rekke spørsmål som kan vere interessante å sjå nærmare på. Verhoest og Wynen (2018) fant i ei undersøking at den interne styringa i offentleg verksemder blir påverka av

styringsintensiteten den er underlagt av overordna departement. Dette samsvarer med funna i denne oppgåva. Medan Verhoest og Wynen såg på verksemder som heilheit, har denne studien sett på styringsintensiteten knytt til ulike interne oppgåver, noko som viser at ikkje berre styrer ei verksemd ein underliggende etat totalt sett meir intenst, men den styrer meir intenst på dei same oppgåvene som departementet prioriterer å styre. I likskap med denne oppgåva, argumenterte Verhoest og Wynen for at denne mekanismen har grunnlag i riskaversjon, da dette tydeleg signaliserer kva oppgåver departementet meiner er viktige. Det lukkast ikkje i denne studien å påvise at det er budsjettmessige prioriteringar som påverkar kva oppgåver som departementet vel å styre meir intenst. Det legg derfor grunnlag for ei vidare undersøking av kva spesifikt som påverkar departementet å styre enkelte oppgåver meir intenst enn andre. Moglege variablar er målbarheita til nokre typar oppgåver samanlikna med andre, mediepolitisk merksemd eller ideologiske årsaker.

I lys av funna i denne oppgåva kan det vere formålstenleg å utvide styringsomgrepet ved framtidige studiar. Som i andre forskingsstudiar som har sett på tildelingsbrev (Askim et al., 2019; Kristiansen, 2016; Lægneid et al., 2006), har styring blitt operasjonalisert ved å måle talet på mål, styringsparameter, aktivitets- og resultatkrav. I tilfellet undersøkt i denne oppgåva omfamnar styringsomgrepet også ein betydeleg del budsjettstyring. Eit eventuelt forslag til vidare forskning på styring kan da inkludere andre former for styring, som regel-, budsjett- og verkemiddelstyring. I lys av funna rundt bruken av mål- og resultatsstyring som vilkårsbunden av NTP, ville også vidare undersøkingar av samspelet mellom operativ og strategisk styring vore interessant å undersøke. Eit komparativt forskingsopplegg der ein undersøker fleire verksemder underlagt strategisk langtidspanar kunne vidare belyst korleis den operative styringsdialogen blir påverka av strategiske planar. I norsk kontekst er store delar av transportsektoren underlagt NTP, noko som omfattar ei lang rekke verksemder.

Teoretisk lukkast ikkje prinsipal-agent-rammeverket å innfri sentrale forventingar. Sjølv om agentteori er nyttig i undersøkinga av fleire sentrale problem i hierarkiske kontraktregulerte forhold, fangar den ikkje opp den politisk-administrative logikken som rår i norsk forvaltning (Johnsen, 2015, s. 53). I den samanheng kunne det vore fruktbart med alternative teoretiske tilnærmingar til studien av underliggende verksemder. I lys av funna i denne artikkelen, er forvaltarteori (eng. *stewardship theory*) eit potensielt alternativ. Teorien baserer seg, som agentteori, på hierarkisk organiserte aktørar regulerte av eit kontraktregime, der reiskap som overvaking, insentiv og sanksjonar er inkludert. Heller enn målkonflikt og mistillit, er forholdet

mellom ein prinsipal og ein forvaltar basert på tillit og målkongruens. Ein forvaltar vil derfor handle lojalt til sin overordna, og søken etter måloppnåing er all motivasjonen ein treng for å utføre oppgåver effektivt og ansvarleg (Davis, Schoorman & Donaldson, 1997; Schillemans, 2013)



# Litteraturliste

Andersen, S. S. (2006). Aktiv informantintervjuing. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 22(3), 278-298. Henta frå [http://www.idunn.no/nst/2006/03/aktiv\\_informantintervjuing](http://www.idunn.no/nst/2006/03/aktiv_informantintervjuing)

Askim, J. (2015). The role of performance management in the steering of executive agencies. *Public Performance & Management Review*, 38(3), 365-394.  
<https://doi.org/10.1080/15309576.2015.1006463>

Askim, J., Bjurstrøm, K. H. & Kjærvik, J. (2019). Quasi-Contractual Ministerial Steering of State Agencies: Its Intensity, Modes, and How Agency Characteristics Matter. *International Public Management Journal*, 1-27.  
<https://doi.org/10.1080/10967494.2018.1547339>

Binderkrantz, A. S. & Christensen, J. G. (2009). Delegation without Agency Loss? The Use of Performance Contracts in Danish Central Government. *Governance-an International Journal of Policy Administration and Institutions*, 22(2), 263-293.  
<https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2009.01435.x>

Bratberg, Ø. (2017). *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.

Breivik, B. (2010). Mål- og resultatstyring i praksis – En studie av styringsdialogen mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet. *Notat 9 – 2010. Rokkansenteret: Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier*. Henta frå <http://hdl.handle.net/1956/5360>

Bryman, A. (2016). *Social research methods* (5. utg.). Oxford: Oxford University Press.

Capgemini Consulting. (2017). *Områdegjennomgang av Statens vegvesen*. Oslo. Henta frå <https://www.regjeringen.no/contentassets/b7faf38b396f44d4a735fb6c783d612c/hovedrapport.pdf>

- Davis, J. H., Schoorman, F. D. & Donaldson, L. (1997). Toward a Stewardship Theory of Management. *Academy of Management Review*, 22(1), 20-47.  
<https://doi.org/10.5465/amr.1997.9707180258>
- DFØ. (2010). *Resultatmåling: Mål- og resultatstyring i staten*. Oslo: Direktoratet for økonomistyring (tidlegare SSØ).
- DFØ. (2018). *Status for og utvikling av innholdet i statlige virksomheters årsrapport til departementene*. Oslo Direktorat for økonomistyring Henta frå <https://dfo.no/publikasjoner/rapporter>
- Egeberg, M. & Trondal, J. (2009). Political Leadership and Bureaucratic Autonomy: Effects of Agencification. *Governance-an International Journal of Policy Administration and Institutions*, 22(4), 673-688. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2009.01458.x>
- Eisenhardt, K. M. (1989). Agency Theory: An Assessment and Review. *The Academy of Management Review*, 14(1), 57-74. <https://doi.org/10.2307/258191>
- Fimreite, A. L. & Lægreid, P. (2008). Byråkrati og partnerskap hånd i hånd? Om samordningsutfordringer i NAV. *Stein Rokkan Centre for Social Studies - Working Papers*. Henta frå <http://hdl.handle.net/1956/4268>
- Finansdepartementet. (2011). *Veileder i etatsstyring*. Oslo: Finansdepartementet.
- George, A. L. & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Gerring, J. (2017). *Case study research: Principles and practices* (2nd ed. utg.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Greve, C. (2008). *Contracting for public services*. London: Routledge.

- Greve, H. (2003). *Organizational learning from performance feedback: A behavioral perspective on innovation and change* Cambridge University Press.
- Hermansen, T. (2015). *En bedre styrt stat?* Bergen: Fagbokforl.
- Johnsen, Å. (2007). *Resultatstyring i offentlig sektor : konkurranse uten marked*. Bergen: Fagbokforl.
- Johnsen, Å. (2012). Er målstyring i staten målstyring? I Direktoratet for forvaltning og IKT (Red.), *Rapport 2012:14 - Ute av kontroll? En artikkelsamling om kontroll og rapportering i staten* (s. 50-58). Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT,.
- Johnsen, Å. (2014). *En strategisk offentlig sektor*. Bergen: Fagbokforl.
- King, G., Keohane, R. O. & Verba, S. (1994). *Designing social inquiry: Scientific inference in qualitative research*. Princeton: Princeton university press.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2005). *Styring og styringsreformer i offentlig virksomhet*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Henta frå <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/styring-og-styringsreformer-i-offentlig-/id106421/>
- Koop, C. (2011). Explaining the Accountability of Independent Agencies: The Importance of Political Salience. *Journal of Public Policy*, 31(2), 209-234. <https://doi.org/10.1017/s0143814x11000080>
- Kristiansen, M. B. (2016). One Scandinavian approach to management by objectives and results? *Scandinavian Journal of Public Administration*, 20(1), 45-70.
- Levy, J. S. (2008). Case Studies: Types, Designs, and Logics of Inference. *Conflict Management and Peace Science*, 25(1), 1-18. <https://doi.org/10.1080/07388940701860318>

- Lægheid, P., Roness, P. G. & Rubecksen, K. (2006). Performance Management in Practice: the Norwegian Way. *Financial Accountability & Management*, 22(3), 251-270. <https://doi.org/10.1111/j.0267-4424.2006.00402.x>
- Lægheid, P., Roness, P. G. & Rubecksen, K. (2008a). Controlling regulatory agencies. *Scandinavian Political Studies*, 31(1), 1-26. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2008.00193.x>
- Lægheid, P., Roness, P. G. & Rubecksen, K. (2008b). Performance Information and Performance Steering: Integrated System or Loose Coupling? I W. Van Dooren & S. Van De Walle (Red.), *Performance Information in the Public Sector* (s. 42-58). New York: Palgrave Macmillan.
- Maggetti, M. & Verhoest, K. (2014). Unexplored aspects of bureaucratic autonomy: a state of the field and ways forward. *International Review of Administrative Sciences*, 80(2), 239-256. <https://doi.org/10.1177/0020852314524680>
- Moe, T. M. (1984). The New Economics of Organization. *American Journal of Political Science*, 28(4), 739-777. <https://doi.org/10.2307/2110997>
- Moynihan, D. A. (2005). Why and how do state governments adopt and implement "Managing for results" reforms? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(2), 219-243. <https://doi.org/10.1093/jopart.mui012>
- NOU 2009: 03. (2009). *På sikker veg: Vurdering av eit sjølvstendig organ for tilsyn med veginfrastrukturen*. Oslo: Samferdselsdepartementet.
- NOU 2015:1. (2015). *Produktiviteten – grunnlag for vekst og velferd* — *Produktivitetskommissionens første rapport*. Oslo: Finansdepartementet. Henta frå <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2015-1/id2395258/>

- NOU 2015:14. (2015). *Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring — Budsjett og regnskap i staten*. Oslo: Finansdepartementet. Henta frå <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2015-14/id2464978/sec2>
- NSD. (2019). Statens vegvesen. Henta 15.03 2019 frå <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/enhet/56020>
- Overman, S., Van Genugten, M. & Van Thiel, S. (2015). Accountability after structural disaggregation: Comparing agency accountability arrangements. *Public Administration*, 93(4), 1102-1120. <https://doi.org/10.1111/padm.12185>
- Pollitt, C. (2006). Performance management in practice: A comparative study of executive agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1), 25-44. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui045>
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: A comparative analysis* Oxford University Press, USA.
- Pollitt, C., Talbot, C., Caulfield, J. & Smullen, A. (2005). *Agencies: How Governments Do Things Through Semi-Autonomous Organizations* (1. utg.) Palgrave Macmillan UK.
- Ravlum, I.-A. & Sørensen, C. H. (2005). *Styring, delegering og innflytelse?* (Om Stortingets behandling av Nasjonal transportplan 2006-2015). Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Roness, P. G. & Sætren, H. (2009). *Change and continuity in public sector organizations: Essays in honour of Per Lægreid*. Bergen: Fagbokforl.
- Roness, P. G., Verhoest, K., Rubecksen, K. & MacCarthaigh, M. (2008). Autonomy and Regulation of State Agencies: Reinforcement, Indifference or Compensation? *Public Organization Review*, 8(2), 155-174. <https://doi.org/10.1007/s11115-008-0057-4>
- RØS. (2015). *Reglement for økonomistyring i staten*, . Oslo: Finansdepartementet.

Samferdselsdepartementet. (2011a). Instruks for Statens vegvesen. Henta frå <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2011-03-15-386>

Samferdselsdepartementet. (2011b). *Instruks for Statens vegvesen*. Oslo:  
Samferdselsdepartementet. Henta frå <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2011-03-15-386>

Samferdselsdepartementet. (2016a). *Prop. 1 S* (Prop. 1 S).

Samferdselsdepartementet. (2016b). *Tildelingsbrev 2016*. Oslo. Henta frå <https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/sd/tildelingsbrev/id749211/?expand=facebook2587672>

Samferdselsdepartementet. (2016c). *Økonomi- og virksomhetsinstruks for Statens vegvesen*. Oslo: Samferdselsdepartementet.

Samferdselsdepartementet. (2019). Om Samferdselsdepartementet. Henta 28.03 2019 frå <https://www.regjeringen.no/no/dep/sd/org/id815/>

Schillemans, T. (2013). Moving Beyond The Clash of Interests: On stewardship theory and the relationships between central government departments and public agencies. *Public Management Review*, 15(4), 541-562. <https://doi.org/10.1080/14719037.2012.691008>

St.meld. nr. 11 (2000–2001). (2000). *Om forholdet mellom embetsverket, departementenes politiske ledelse og andre samfunnsaktører*. Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

St.meld. nr. 16 (2008–2009). (2009). *Nasjonal transportplan 2010–2019*. Oslo: Samferdselsdepartementet.

St.meld. nr. 19 (2008-2009). (2009). *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*. Oslo: Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

St.meld. nr. 25 (2014-2015). (2015). *På rett vei: Reformen i veisektoren*. Oslo: Samferdselsdepartementet.

St.meld. nr. 26 (2012-2013). (2013). *Nasjonal transportplan 2014 – 2023*. Oslo: Samferdselsdepartementet.

St.meld. nr. 33 (2016–2017). (2017). *Nasjonal transportplan 2018–2029*. Oslo: Samferdselsdepartementet.

Statens vegvesen. (2013). *Vegvesenboka: Ledelse, styring og organisering i Statens vegvesen*.

Henta frå

[https://www.vegvesen.no/\\_attachment/537408/binary/864794?fast\\_title=Vegvesenboka.pdf](https://www.vegvesen.no/_attachment/537408/binary/864794?fast_title=Vegvesenboka.pdf)

Statens vegvesen. (2017). *Årsrapport for Statens vegvesen*. Henta frå

[https://www.vegvesen.no/om+statens+vegvesen/om+organisasjonen/arsrapporter/\\_attachment/2250466?\\_ts=162ddffbea0&fast\\_title=%C3%85rsrapport+2017.pdf](https://www.vegvesen.no/om+statens+vegvesen/om+organisasjonen/arsrapporter/_attachment/2250466?_ts=162ddffbea0&fast_title=%C3%85rsrapport+2017.pdf)

Statens vegvesen. (2018). Om Statens vegvesen. Henta 27.03 2019 frå

<https://www.vegvesen.no/om+statens+vegvesen/om+organisasjonen/om-statens-vegvesen>

Statens vegvesen. (2019). NTP.DEP.NO. Henta 15.03 2019 frå

<https://www.ntp.dep.no/Forside>

Sørheim, R. & Tollefsen, S. (2014). Strategisk styring i staten. I Å. Johnsen (Red.), *En strategisk offentlig sektor* (s. 117-139). Bergen: Fagbokforl.

Tansey, O. (2007). Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-probability Sampling. *PS: Political Science & Politics*, 40(4), 765-772.

<https://doi.org/10.1017/S1049096507071211>

- Thorsvik, J. (2014). Langtidsplanlegging i staten. I Å. Johnsen (Red.), *En strategisk offentlig sektor* (s. 87-114). Bergen: Fagbokforl.
- Van Dooren, W. (2005). What Makes Organisations Measure? Hypotheses on the Causes and Conditions for Performance Measurement, *21*(3), 363-383.  
<https://doi.org/doi:10.1111/j.0267-4424.2005.00225.x>
- Van Slyke, D. M. (2007). Agents or stewards: Using theory to understand the government-nonprofit social service contracting relationship. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *17*(2), 157-187. <https://doi.org/10.1093/jopart/mul012>
- van Thiel, S. & Yesilkagit, K. (2014). Does task matter? The effect of task on the establishment, autonomy and control of semi-autonomous agencies. *International Review of Administrative Sciences*, *80*(2), 318-340.  
<https://doi.org/10.1177/0020852313514524>
- Veglova. (2018). *Lov om vegar (veglova)*. Oslo. Henta frå  
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1963-06-21-23>
- Verhoest, K., Roness, P. G., Verschuere, B., Rubecksen, K. & MacCarthaigh, M. (2010). *Autonomy and Control of State Agencies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Verhoest, K. & Wynen, J. (2018). Why Do Autonomous Public Agencies Use Performance Management Techniques? Revisiting the Role of Basic Organizational Characteristics. *International Public Management Journal*, *21*(4), 619-649.  
<https://doi.org/10.1080/10967494.2016.1199448>
- Waterman, R. W. & Meier, K. J. (1998). Principal-Agent Models: An Expansion? *Journal of Public Administration Research and Theory*, *8*(2), 173-202.  
<https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024377>



Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy : what government agencies do and why they do it*. New York: Basic Books.

Yesilkagit, K. (2004). The design of public agencies: Overcoming agency costs and commitment problems. *Public administration and Development*, 24(2), 119-127.  
<https://doi.org/10.1002/pad.317>

Yin, R. K. (2009). *Case study research: Design and methods* (4th ed. utg.). Thousand Oaks, Calif: Sage.

Yin, R. K. (2015). *Qualitative Research from Start to Finish, Second Edition*. London: Guilford Publications.

# Vedlegg

## Vedlegg 1: Liste over informantar

Nedanfor er ei oversikt over intervjupersonar som deltok i undersøkinga. Informantane blei lova anonymitet men gav meg tillating til å oppgi organisasjonstilhøyrse. Eg møtte ein representant for styringsstaben i vegdirektoratet, ein frå styringsstaben i Region øst, medan Samferdselsdepartementet stilte med tre representantar

<b>Organisasjonstilhøyrse</b>	<b>Intervjustad, form og dato</b>	<b>Informantkode</b>
Medarbeidar – vegseksjonen, Samferdselsdepartementet	Vegseksjonen, Samferdselsdepartementet, 28.02.2019	P1
Medarbeidar – vegseksjonen, Samferdselsdepartementet	Vegseksjonen, Samferdselsdepartementet, 28.02.2019	P2
Medarbeidar – vegseksjonen, Samferdselsdepartementet	Vegseksjonen, Samferdselsdepartementet, 28.02.2019	P3
Medarbeidar, styringsstaben, Vegdirektoratet	Statens vegvesen, Vegdirektoratet, 08.03.2019	P4
Medarbeidar, styringsstaben, Region øst	Skypesamtale, 26.02.2019	P5

## **Vedlegg 2: Intervjuguide**

Nedanfor følger intervjuguiden har fungert som utgangspunkt for intervjuet i Samferdselsdepartementet, Statens vegvesen og Region øst. Intervjuguiden blei tilpassa intervjupersonane sin stillingstittel og arbeidsplass. Intervjuguiden vil bli brukt på en fleksibel måte der rekkefølga på spørsmåla og eventuelle oppfølgingsspørsmål blir justert ut frå den retninga intervjuet tar.

### **Styringsdialog**

- Korleis vil du beskrive styringsrelasjonen mellom SD og SVV og SVV og Øst?
- Korleis blir mål, tiltak, oppdrag og føringar i tildelingsbrevet og resultatavtale fastsett frå år til år?
- I kor stor grad er politisk leiing involverte i etatsstyringsprosessane?
- I korleis grad blir det gitt føringar utover den formelle styringsdialogen (etatsstyringsmøter, instruks og tildelingsbrev)?

### **Endring over tid (endring i politiske prioriteringar)**

- Blir det styrt meir eller annleis på saksområder eller budsjettpostar som prioriterast opp/ ned innanfor eit gitt budsjettår?
- Er det riktig å seie at endring i budsjett eller tildeling fører til endring i departementets styring av direktoratet, og vidare, direktoratets styring av øst?
- Opplever ein endring i årlege politiske prioriteringar som går utover dei føringane som i utgangspunktet står fast i Nasjonal Transportplan?
- Får SD større behov for å styre prosjekt eller postar med store budsjett sterkare enn dei mindre?
- Opplever du at politisk leiing har spesifikke resultatkrav eller rapporteringskrav til SVV som dei ønsker større fokus på?
- Er det spesielle mål/indikatorar som SD ønsker meir informasjon på enn andre?

### **Stabilitet over tid (NTP):**

- Det verker som om rammene (måla, etappemåla og indikatorane) som blir gitt i NTP 2014-2023 er definerande for innhaldet i dei årlege styringsdokumenta som inngår i styringsdialogen. Dette gir utslag i nær identiske tildelingsbrev, dagsorden for etatsstyringsmøter og tema for rapportering i perioden 2014-2017. Føler du at NTP dekker styringsbehovet som overordna part måtte ha i den årlege styringa?

- Opplever du å ha handlingsrom nok til å tilpasse den årlege styringa innanfor dei rammene som NTP legg til grunn?
- I den grad ein opplever forandring av overordna politiske prioriteringar, gir NTP / handlingsprogrammet rom nok for å endre styringssignal?
- Kor blir desse styringssignala formidla når dei fleste årlege styringsdokumenta er så like frå år til år?
- Overordna styringsbehov: Opplever du at SD ønsker større kontroll, eller større moglegheit til å styre enkeltprosjekt, enn det NTP tillatar?
- I den grad SVV ikkje når fastsette mål eller ein ser at det blir nødvendig å omprioritere, blir det føretatt ein endring eller justering av måla med sikte på betre måloppnåelse?

### **Delegering av styringsbehov:**

- Kva ligg til grunn for SD sine prioriteringar i styringa av region SVV?
- I korleis grad opplever du det at SVV sine prioriteringar i styringa av ytre etat samsvarer med SD sine prioriteringar?
- I korleis grad legg SD legg føringar på SVV sine prioriteringar i styringa av ytre etat?
- I kor stor grad er det direkte kontakt mellom SD og ytre etat?
- Er det merkbare forskjellar på kvar SD sin «styringsmerksemd» blir retta? (prosjekt/budsjettpostar/saksområder)
- Blir ønske om å styre enkelte områder/prosjekt påverka av overordna politiske føringar eller ønsker?

### **Styringsutfordringar:**

- Korleis blir styringsverktøyet målstyring balansert mot andre styringsverktøy som regelstyring, budsjettstyring og fagstyre?
- I korleis grad meiner du at måla, resultatkrava og aktivitetskrava fangar opp heilheita i SVV sine oppgåver?

### Vedlegg 3: Database over koplinger av budsjettpost og oppgaver

Kopling av budsjettpostar og prosjekt, oppgaver og prosessar
<p>Her kjem ein oversikt over underpostar, prosjekt og prosessar som går inn under dei overordna budsjettpostane som blir undersøkt i denne oppgåva</p> <p>Ettersom det ofte er prosjekt og prosessar heller enn budsjettpostar som blir omtalt i styringsdokument, blir det nødvendig å kople desse prosjekta og prosessane til budsjettpostane på ein reliabel måte. Dette for å seinare kunne kople det til føringar, mål og krav som kjem fram i styringsdialogen.</p> <p>«<b>Henta frå dokument</b>» gir informasjon om der eg har funne direkte og eksplisitt kopling mellom budsjettpost og prosjekt.</p> <p><b>Innhald og merknader</b> gir vidare utgreiing om kva som inngår i underpostane. Denne informasjonen er henta frå ulike styringsdokument som blir vist til.</p>

#### Post 23 Drift og vedlikehold av riksveger, trafikant- og kjøretøytilsyn m.m.

Underpostar av post 23	Innhald og merknader	Henta frå
23.1 Forvaltning av riksveg m.m	administrative oppgaver og planlegging  ivareta arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.  drifte vegtrafikksentralene (prop1s, 16-17, s57)	Årsrapport 2017, s33
23.2 Trafikant- og kjøretøytilsyn	Stikkprøver og kontroll og <b>kampanjer</b> retta mot bilbelte, fart og samspill mellom bilist og syklist prop1s, 16-17, s64)  Tjenester knyttet til førerprøver og kort.	Årsrapport 2017, s33
Forsking og utvikling	FoU-prosjektet NIFS (Prop1s 14-15, s170)	Årsrapport 2017, s33
Norsk vegmuseum		Årsrapport 2017, s33
23.6 Drift av riksvegar	Alle oppgaver nødvendige for at vegnettet skal fungere for daglig bruk, og for å holde god miljøstandard: <b>brøyting, strøing med salt og sand</b> , vegoppmerking, vask og renhold, oppretting av skilt, skjøtsel av grøntarealer, trafikkstyring og trafikkinformasjon.	Årsrapport 2017, s33

23.7 Vedlikehold av riksveger	Vedlikehold av vegnettet: tiltak for å opprettholde standarden <b>på</b> ker, grøfter, bruer, holdeplasser og andre tekniske anlegg i tråd med fastsatte kvalitetskrav  Tiltak i tunneler med vedlikeholdsetterslep og behov for oppgraderinger for å ivareta krav i tunnelsikkerhets- og elektroforskriftene (prop1s, 16-17, s62-63)	Årsrapport 2017, s33
Autosys-prosjektet	Går inn under trafikant- og kjøretøytilsyn	Årsrapport 2017, s33
<b>Øvrige prosjekt og prosessar knyta til post 23</b>	<b>Innhald og merknader</b>	<b>Henta frå</b>
Strategisk planlegging og styring av riksveger	Utarbeiding av statsbudsjett, NTP, handlingsprogram	Produktkoder 2014 – s3
Forvaltning av veg, bru og tunnel		Produktkoder 2014, s8
Vegdekker	Tilstanden for vegdekkene (spor og jevnhet) måles	Tertial august 2017 s2
Driftskontrakter – oppfølging	Stikkprøvekontroller for å sikre at forutsatt standard nås.	Tertial august 2017 s2
Grindgut	Stort prosjekt knytta til bompenger	Årsrapport 2016, s29
Saltforbruk		Tertial august 2015 s6
Sektoransvar	Blir ofte vist til i styringsansvar og inneberer administrative og kompetansekrav	Prop 1s, 2017, s61  Produktkoder 2014, s 4
Miljøtiltak	Miljøtiltak: driftsmessige utbedringer av <b>konflikter mellom vegen og biologisk mangfold</b> , tiltak mot fremmede arter, <b>måling av luft- og vannkvalitet og drift av objekter som er statens ansvar i Nasjonal verneplan for veger, bruer og vegrelaterte kulturminner m.m.</b>	(prop1s, 16-17, s61-62)

### Post 30 Riksveginvesteringer

Post 30 - underpostar	Innhald og merknader	Henta frå
By- vektst/miljøavtalar		Årsrapport, 2015, s31
Utbedringstiltak	Midlene vil i hovedsak benyttes til breddeutvidelser, tiltak i tunneler, forsterkning	Årsrapport, 2015, s31

	av bruer, utbedring av kurver og andre mindre oppgraderinger av riksvegnettet (Prop1s, 16-17, s68). Herunder TENT-T vegnettet	
Tiltak for gående og syklende	Midlene vil i hovedsak benyttes til å etablere sammenhengende sykkelvegnett i byer og tettsteder og bygge ut strekninger knyttet til skoleveger.  Belønningsordningen går under her og bymiljøavtalar	Årsrapport, 2015, s31
Trafikksikkerhetstiltak	Firefelts riksveg, bygging av midtrekkverk og forsterka midtoppmerking (Prop1s, 16-17,s 69).	Tertialrapport april 2017 – s 11  Årsrapport 2017, s23
Miljø- og servicetiltak	Midlene vil i hovedsak bli benyttet til <b>støyskjemningstiltak</b> og tiltak for å følge opp Statens vegvesens forpliktelser etter <b>vannforskriften</b> og for å ivareta <b>biologisk mangfold</b> (Prop1s, 16-17,s 69).	Årsrapport, 2015, s31
Planlegging og grunnrever m.m		Årsrapport, 2015, s31
Ikke rutefordelte midler inkl. turistveg	Turistveger, etatsutgifter, FoU, artitektur og kunst, ferjefri E39	Årsrapport, 2015, s31 Prop1s, 16-16, s69
Fornyng	Midlene vil i hovedsak benyttes til tiltak for å tilfredsstille kravene i tunnelsikkerhets- og elektroforskriftene (Prop1s, 16-17, s69)	Årsrapport, 2015, s31
Store prosjekter	Store, langvarige prosjekt. Årlig oversikt gitt i prop1s under «store prosjekt»	Årsrapport, 2017, s35
<b>Øvrige prosessar og prosjekt tilknytta post 30</b>	<b>Innhald og merknader</b>	<b>Henta frå</b>
Kollektivtrafikk og universell utforming	tiltak for å oppgradere holdeplasser og knutepunkter for å sikre bedret framkomelighet og tilgjengelighet for alle trafikanter (Prop1s, 16-17, s69)	Årsrapport, 2017, s31