

Mellom fag, forvaltning og politikk

Ein studie av vedtaksåtfærd i Statens vegvesen

Sindre Ulstein Lid



Masteroppgåve ved Institutt for Statsvitskap

UNIVERSITETET I OSLO

Vår 2014

Mellom fag, forvaltning og politikk

*Ein studie av vedtaksåtferd i Statens
vegvesen*

Sindre Ulstein Lid

© Sindre Ulstein Lid

2014

Mellom fag, forvaltning og politikk – Ein studie av vedtaksåtferd i Statens Vegvesen

Sindre Ulstein Lid

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

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

Samandrag

Studien ser på betydning av organisasjonsvariablar for vedtaksåtferd i Statens vegvesen. Fokus for studien er kva betydning organisering av Statens vegvesen har for prioritering av riksveginvesteringar. Eit mål for studien har vore å undersøkje betydning av regional organisering av regionvegkontora for prioriteringar i nasjonal transportplan. Studien gjennomførast på grunnlag av tidlegare forskning som har sett at vegprioriteringar ikkje følger samfunnsøkonomiske nytte-kostnadsprinsipp i Statens vegvesen sitt framlegg til investeringsportefølje i NTP.

Metodisk kvilar studien på intervjuundersøkingar og dokumentundersøkingar for empirisk å kartlegge betydinga av organisasjonsvariablar. Gjennom intervjuundersøkingar av sentrale aktørar i Statens vegvesen og Vegdirektoratet søkar studien å kartlegge forhold som aukar sannsynet for at samferdselsprosjekt vert prioritert. Teoretisk rammeverk ser på betydinga av struktur, utdanning, kultur og kvasimekaniske vedtaksreglar for å forklare faktisk vedtaksåtferd knytt til riksveginvesteringar.

Analytisk gjennomgang viser at perspektiva kan forklare ulike sider av vedtaksprosessar i Vegvesenet. Territorial forankring av organisasjonsstruktur har betydning for gjennomføring av utgreingar og gjer at Vegvesenet tek til seg romlege perspektiv. Mangfald av utdanningsbakgrunnar i Vegvesenet inneber at vedtakstakarar i lita grad ut til å legge vekt på nytte-kostnadsanalysar når ein prioriterer mellom prosjekt. Inntrykket er at verknader av «ikkje-prisette konsekvensar» vert vurdert som viktigare. Organisasjonskultur har betydning for utvikling av uformelle normer og rutinar som gjer vedtakstakarar i Vegvesenet predisponert for nokre investeringar.

Observasjonar i empirien leia til førestillinga om vedtaksprosessar som reglar og rutinar. Perspektivet vert diskutert som kvasimekaniske vedtaksreglar og det vert argumentert for at perspektivet kan forståast både innafor og utanfor det kulturelle perspektivet. Vedtaksreglar vert forstått som å forenkle vedtaksprosessar gjennom å redusere mengd med styringsvariablar som vert relevante. Ansiennitet og regional balanse var to vedtaksreglar som vart observert. Ansiennitet innebar at kor lenge vegprosjekt har vore definert som behov har betydning for om prosjektet vert prioritert. Regional balanse og geografisk spreining av investeringsmidlar såg ut til å ha betydning for om prosjekt vart prioritert.

Forord

I samband med gjennomføring av studien er det mange som fortentar ros og takk. Først og fremst fortentar min dyktige rettleiar Morten Egeberg ein stor takk. Takk for å ha pensa meg inn på denne problemstillinga og fruktbare tilbakemeldingar undervegs. Eg er glad eg tok utfordringa.

Eg vil òg takke Arvid Strand ved Transportøkonomisk Institutt for god rettleiing og målretta kommentarar som har heva kvaliteten på det endelege produktet ytterlegare. Kontorplass på Transportøkonomisk Institutt skapte eit godt rammeverk for prosjektet. Vidare vil eg takke James Odeck ved Vegdirektoratet for stipend til studien og tru på prosjektet.

Ein takk går til informantar frå Vegdirektoratet og Statens vegvesen som har bidrege med innsikt til studien. Utan dykkar innsikt ville ikkje studien vorte til.

Takk til stødige lunsjkameratar: Alexander, Trygg og Mirlind for spennande og interessante diskusjonar og gjensidig støtte undervegs med arbeidet.

For mange år på Blindern vil eg takke Even Andreas, Håkon og Henning. Som intellektuelle sparringpartnarar, gode venar og for å ha losa meg gjennom åra eg har studert på Blindern.

Ein takk fortentar òg Inger og Lewi for husrom og hjarterom. Til sist vil eg takke familie og ikkje minst Helen for tolmod og støtte gjennom alle år med utdanning.

Alle feil, manglar eller unøyaktigheiter er eg eine og aleine ansvarleg for.

Mai, 2014

Sindre Ulstein Lid

Universitetet i Oslo, Blindern

Antall ord: 35159

Innholdsliste

Introduksjon	1
1.1 Problemstilling og forskings spørsmål	3
1.2 Tidlegare forskning på bruk av nytte-kostnadsanalyser i Statens vegvesen	6
1.3 Disposisjon	8
2 Teoretisk rammeverk	9
2.1 Organisasjonsperspektivet	9
2.2 Organisasjonsstruktur	12
2.3 Organisasjonsdemografi: Utdanning som variabel i vedtaksprosessar	16
2.4 Organisasjonskultur	18
2.5 Vedtaksprosessar som kvasimekaniske vedtaksreglar	22
3 Metodisk framgangsmåte	25
3.1 Forskingsdesign	25
3.2 Undersøking av føreliggjande materiale	26
3.3 Val av informantar	27
4 Statens vegvesen og NTP	33
4.1 Forvaltingsreform: ulike forvaltingsnivå, ulike ansvarsområder, felles vegadministrasjon	33
4.2 Overgang frå sektorplanar til NTP	37
4.3 Fasar i arbeidet med transportetatane sitt framlegg til NTP 2014-2023	41
5 Prioritering av veganlegg i Statens vegvesen	45
5.1 Organisering av NTP i Vegdirektoratet	45
5.2 Politiske og faglege ambisjonar for vegnettet	48
5.3 Regionvegkontora og lokal påverking	53
5.4 Samfunnsøkonomiske betraktningar	64
5.5 Oppsummering av empiri	67
6 Analyse	70
6.1 Betyding av organisasjonsstruktur	70
6.2 Betyding av organisasjonsdemografi	76
6.3 Betyding av organisasjonskultur	78
6.4 Kvasimekaniske Vedtaksreglar	81
6.5 Komplementær bruk	84
7 Konklusjon	88
7.1 Teoretiske konklusjonar	89
7.2 Praktiske funn	91
7.3 Avsluttande kommentar	92
Litteraturliste	93
Vedlegg 1. Intervjuguide	99

Figurar

Figur 2.1 Studien sine organisasjonsvariablar.....	10
Figur 4.1.2 Organisasjonskart Vegdirektoratet (Statens vegvesen, 2013a, s. 26).....	35
Figur 4.1.3 Organisasjonskart regionvegkontor (Statens vegvesen, 2013a, s. 29).	36
Figur 4.3: Fasar i transportetatane sitt arbeid med NTP (Samferdselsdepartementet, 2011b, s. 3).....	41
Figur 5.1 Organisering av NTP (2014-2023) (Vegdirektoratet, 2010).	45
Figur 6.5 Komplementær bruk av organisasjonsvariablar	84

Introduksjon

Formålet med denne studien er å kaste lys over betydninga av organisasjonsvariablar for prioriteringa av veginvesteringar på riksvegnettet. Studien nyttar fire organisasjonsteoretiske tilnærmingar. Studien vil seie noko om betydninga av organisasjonsvariablar for strekningsvise investeringsprosjekt ein endar opp med i Statens vegvesen sitt framlegg til nasjonal transportplan (NTP). Sentralt for studien vert å sjå på kva variablar i organisasjonskonteksten som skapar tilbøyelegheit for nokre typar samferdselsprosjekt framfor andre.

Offentleg sektor i Noreg har si grunngeving i at den skal tene befolkninga. Ei sentral oppgåve vert å løyse konflikhtar og problem med minst mogeleg ressursbruk (Christensen, Lægreid, & Røvik, 2013, s. 28). I lys av dette resonnementet representerer samferdselsinvesteringar gjennom NTP eit verkemiddel for offentlege myndigheiter å fordele ressursar og dempe konflikhtar, men og å fremme vekst. Prosessen rundt NTP involverer eit apparat med mange tilsette og dialog mellom lokale, regionale og sentrale aktørar. Samferdselsinvesteringar tek opp ein stor del av offentlege budsjett, og korleis sektoren forvaltar dette ansvaret er ei sentral problemstilling utifrå ei statsvitskapleg tilnærming.

Føreliggjande empiri tydar på at samferdselsinvesteringar ikkje følger «samfunnsøkonomiske» vurderingar (Odeck, 2010; Welde, Eliasson, Odeck, & Börjesson, 2013). Studiane viser at Statens vegvesen sine framlegg til investeringsporteføljor i NTP ikkje følger nytte-kostnadsomsyn. Store strekningsvise samferdselsprosjekt i NTP gjennomgår normalt ei konsekvensutreiing. Ein del av denne konsekvensutreiinga er ei nytte-kostnadsanalyse. Eit naturleg utgangspunkt, når det er ei av fleire målsettingar å nytte seg av nytte-kostnadsanalyse, er at ein viser omsyn til desse analysane når ein prioriterer mellom ulike samferdselsprosjekt. Utifrå ein tanke om optimal allokering av samfunnet sine ressursar ventar ein at anbefalingar frå nytte-kostnadsanalysane vert ein del av kunnskapsgrunnlaget for vedtaksåtfærd dersom ein ynskjer å oppnå ei optimal ressursallokering og velferdsmaksimering.

Paradokset som syntes ovanfor, at ein på direktoratsnivå la fram ei investeringsportefølje som tilsynelatande ikkje følger lønsemdsomsyn, var førande for val av undersøkingsobjekt. Ei forventning frå ei statsvitskapleg tilnærming i eit politisk-administrativt styresverk er at etatar og direktorat representerer faglege innspel i vedtaksprosessar (Egeberg, 1992, s. 196). Når

etaten sitt framlegg til NTP ikkje følger omsyn til lønsemd avgrensar det politiske myndigheiter si moglegheit til å prioritere vegprosjekt etter økonomiske omsyn. Statens vegvesen brukar ressursar på å bringe fram eit vedtaksgrunnlag som ikkje får noko signifikant betydning for eigne prioriteringar (Welde mfl., 2013). Dersom nytte-kostnadsanalysane ikkje er av betydning for prioriteringar ved NTP, og departementet i stor grad høver seg til fagetatane sine anbefalingar, kva forklarar då faktisk vedtaksåtfærd knytt til prioritering av samferdselsprosjekt i Statens Vegvesen? Denne studien søkar å kaste lys over kva betydning organisasjonsvariablar har for korleis samferdselsinvesteringar vert fastlagt, utifrå ei organisasjonsteoretisk tilnærming. Formålet vert å sjå på betydning av organisasjonsvariablar på kva som vert prioriteringsgrunnlaget for Statens vegvesen når etaten legg fram sitt framlegg til NTP, før politisk behandling av NTP.

Denne studien fangar opp sentrale problemstillingar rundt organisering av offentlig sektor. Studien har ikkje ein normativ komponent, då den ikkje argumenterer for at ein måte å styre offentlig sektor er meir rett enn ein anna. Studien sitt fokus vert på kva andre omsyn enn økonomiske som vert synleggjort gjennom gitt organisering av offentlig sektor. Studien søkjer å kaste lys over Statens vegvesen sin virkemåte og analysere kva organisatoriske variablar som leier fram til prioritering av dei prosjekta ein ender opp med. Welde mfl., peiker på at det kan vere legitime grunnar til å prioritere etter andre omsyn enn omsyn til lønsemd (2013, s. 69). Når andre omsyn, enn lønsemd, vert førande bør ein dokumentere kva omsyn som vert gjeldande for å legitimere etaten si verksemd.

Welde mfl. peiker på at institusjonelle- og planprosessuelle faktorar ser ut til å ha betydning for kvifor nytte-kostnadsanalysane ikkje vert vist omsyn til i Noreg (2013, s. 69). På bakgrunn av denne oppmodinga vert det i denne studien søkt å kaste lys over betydinga av organisasjonskonteksten på faktisk vedtaksåtfærd. Ved ei slik undersøking vil ein kunne seie noko om organisasjonskontekst si betydning for vedtaksåtfærd i Statens Vegvesen.

Organisasjonsteori peiker på utforming og samansetting av organisasjonar som viktige faktorar som påverkar tilsette sin tenke- og handlemåte og dermed og innhaldet i offentlig politikk. Sentralt i studien vert å kartlegge kva betydning organisasjonsutforming har på individuell vedtaksåtfærd og korleis dette påverkar statleg investeringsverksemd i Statens Vegvesen.

1.1 Problemstilling og forskingsspørsmål

På grunnlag av diskusjonen ovanfor har overordna problemstilling vorte formulert:

«Kva betydning har organisasjonskontekst for samferdselsinvesteringar i Statens vegvesen sitt framlegg til Nasjonal Transportplan?»

Overordna problemstilling er meint å kaste lys over betydninga av organisasjonsvariablar på vedtaksåtfærd. Ei organisasjonsteoretisk tilnærming søkar å forklare vedtaksåtfærd gjennom å sjå på trekk ved organisasjonen som vedtakstakarane er ein del av. For å diskutere problemstillinga ovanfor har studien valt å diskutere forskingsspørsmål med utgangspunkt i ulike tilnærmingar til eit organisasjonsteoretisk perspektiv. Denne studien ser på betydninga av organisasjonsstruktur, demografi, organisasjonskultur og kvasimekaniske vedtaksreglar på faktisk vedtaksåtfærd (Christensen mfl., 2013; Egeberg, 2003).

- 1. Kva betydning har organisasjonsstruktur i Statens vegvesen for å forklare at andre omsyn enn samfunnsøkonomiske vert av betydning for vedtaksåtfærd?*

Statens vegvesen er ein omfattande organisasjon som er delt inn i fem regionar og eit Vegdirektorat sentralt. Sentralt for dette forskingsspørsmålet er kva implikasjonar ein desentralisert organisasjonsstruktur etter geografisk inndelingsprinsipp har for vedtaksprosessen. Ansvarsområde knytt til utgreiing, planlegging og operative oppgåver er lagt til regionvegkontora og fylkesvise vegavdelingar (Statens vegvesen, 2013a, s. 34).¹ Regionvegkontora fungerer og som felles vegadministrasjon, både for riksvegnettet og for fylkesvegnettet, og er slik sett underlagt to ulike forvaltingsnivå. Sentralt for dette forskingsspørsmålet vert å beskrive kva implikasjonar organisasjonsstrukturen har for vedtaksåtfærd i Statens vegvesen.

- 2. Kva betydning har tilsette sin utdanningsbakgrunn for vedtaksåtfærd i Statens vegvesen?*

Tidlegare forskning har funne at utdanningsbakgrunn representerer ei sosialisering av faglige omsyn og modellar. Tidlegare forskning har vist at utdanning kan påverke individuelle handlingsmodellar gjennom å påverke kva omsyn som vert sett på som relevant i ein gitt

¹ Sjå kapittel 4 for ei meir omfattande beskriving av organisasjonsstruktur i Statens Vegvesen

kontekst (Pruitt, 1979; Zuna, 1999). Det vert i denne studien retta søkjelyset mot kva betydning utdanningsbakgrunn og faglig bakgrunn har for vedtaksåtferd i Statens vegvesen.

3. Kva betydning har organisasjonskultur for vedtaksåtferd i Statens vegvesen?

Statens vegvesen vart etablert i 1864 og representerer såleis på tidspunktet denne studien er skriven 150 år med etatshistorie. Eit institusjonelt perspektiv, og kalla kulturperspektiv, peiker på at organisasjonar over tid kan få andre trekk enn det som var utgangspunktet då organisasjonen vart etablert (Christensen mfl., 2013, s. 24). Som ein av dei eldre etatane i Noreg, kan Statens vegvesen vere eit eksempel på ein organisasjon med tydelege institusjonelle trekk og som er prega av ei tilpassing til interne og eksterne forhold. På grunnlag av ei institusjonell tilnærming ventar ein at kulturelle trekk gjer at Statens vegvesen får andre handlingsmønster og fortolkningsrammer enn det ein skulle vente på bakgrunn av formell struktur.

4. Kan kvasimekaniske vedtaksreglar forklare kvifor andre omsyn enn nytte-kostnadsbetraktningar vert av betydning for vedtaksåtferd i Statens vegvesen?

Det fjerde spørsmålet vart formulert på bakgrunn av observasjonar frå det empiriske materialet. Observasjon av bestemte vedtaksreglar kan knytast til det institusjonelle perspektivet, men òg forståast utanfor dette perspektivet. Kvasi-mekaniske vedtaksreglar vart vurdert til å fortene eigen omtale. Det teoretiske rammeverket vart utvida til å inkludere ein omtale av vedtaksprosessar som prega av vedtaksreglar og rutinar. I den seinare analytiske diskusjonen vert det lagt vekt på at vedtaksreglar kan forståast innafor fleire rammer.

Eit siktemål med studien vert å avdekke om det er ei systematisk forklaring på kvifor nytte-kostnadsanalysar av vegprosjekt tilsynelatande ikkje får signifikant betydning for prioriteringar. Direktorat og fagetatar vert knytt til at faglege omsyn vert viktige vurderingskriterium i vedtaksprosessar. Når prioritering av vegprosjekt ikkje følger samfunnsøkonomiske nytte-kostnadsanalysar, var dette på administrativt nivå, før den politiske behandlinga av transportplanen. Etaten brukar med andre ord ressursar på å skaffe eit kunnskapsgrunnlag som ikkje vert nytta i vedtaksprosessen. Det interessante spørsmålet er kva andre variablar som gjer seg gjeldande ved prioritering av samferdselsprosjekt.

Teoretisk kvilar studien på fire ulike organisasjonsteoretiske perspektiv. Det organisasjonsstrukturelle perspektivet seier at formell struktur er av betydning for

vedtaksåtfærd. Kva oppgåver som vert lagt til ulike avdelingar og kva inndelingsprinsipp avdelingar har, har vist seg å ha betyding for vedtaksprosessen (Egeberg, 2003). I denne studien vert det lagt vekt på betydinga av ei territorial spesialisering på vedtaksprosessen. Demografiperspektivet seier at trekk ved aktørane sine bakgrunnsvariablar er av betyding for vektlegging av ulike vedtakspremiss (Zuna, 1999, s. 339). I demografiperspektivet er det utdanningsbakgrunn som har fått merksemd. Det teoretiske argumentet vert at utdanning er ei internalisering av faglige modellar og handlemåtar, og representerer studien si avgrensing av demografiperspektivet. Den tredje tilnærminga er det institusjonelle perspektivet. Det institusjonelle perspektivet peiker på betydinga av uformelle normer og reglar som ikkje er nedfelt i den formelle strukturen, men har utvikla seg over tid (March & Olsen, 2006, s. 4). På bakgrunn av observasjonar som vart gjort i det empiriske materialet, vart det lagt til eit fjerde perspektiv. Observasjon av at vedtaksprosessar i Statens vegvesen såg ut til å ha trekk av å følge vedtaksreglar gjør at det teoretiske rammeverket vart utvida til å ha eit perspektiv som såg på vedtaksprosessar som rutinemessige eller regeldrivne.

I studien har det vore hensiktsmessig å nytte seg av intervjuundersøking og studie av bakgrunnsdokument som metodisk framgangsmåte for å kople det empiriske materialet opp mot det teoretiske rammeverket. Gjennom kvalitativ intervjuundersøking av nøkkelinformantar med innsikt på saksfeltet og intensiv studie av grunnleggande saksdokument, som er sentral for styringsdialogen mellom Samferdselsdepartementet og Vegdirektoratet, har studien satt seg for å diskutere overordna problemstilling.

Studien har avgrensa seg til å sjå på Statens vegvesen sitt arbeid med framlegg til NTP. Framlegg til NTP er eit felles arbeid delt mellom transportetatane og Avinor². Avgrensinga av denne studien er gjort til å gjelde Statens vegvesen då tidlegare forskning har tatt føre seg investeringar på riksvegnettet. Vidare er det og slik at investeringar til vegformål omfattar i underkant av to tredelar av dei statlege investeringane i NTP (Meld. St. 26, 2013, s. 17). Det er ikkje NTP-prosessen i seg sjølv som er hovudfokus i denne studien, men NTP-prosessen vert ei viktig side av studien då NTP-prosessen representerer hovudstrukturen til diskusjonane og dialogen rundt det som seinare vert Statens vegvesen sitt framlegg til prioriteringar på det statlege riksvegnettet.

² Avinor er skilt ut som eit statlig aksjeselskap og ikkje ein statleg etat

1.2 Tidlegare forskning på bruk av nytte-kostnadsanalyser i Statens vegvesen

Welde mfl., har samanlikna bruken av nytte-kostnadsanalyser i prioritering av vegprosjekt i Noreg og Sverige (2013). Studien såg på prosjekt som gjekk inn i investeringsporteføljen til Statens vegvesen som vert lagt fram for Samferdselsdepartementet. Studien konkluderte med at i Noreg var det inga signifikant samanheng mellom resultat av nytte-kostnadsanalyser og anbefalte prosjekt. I Sverige fann gruppa derimot at lønnsamd var avgjerande for om eit prosjekt vart prioritert eller ikkje. I Sverige vart ulønnsame prosjekt i større grad silt ut tidlegare i prosessen enn i Noreg. Studien fann derimot ingen andre variablar i datamaterialet sitt som kan vere med på å forklare denne skilnaden mellom Noreg og Sverige. Det står som uklart kva variablar som er med å påverke prioriteringa av vegprosjekt i Noreg i retning av «ulønnsame» prosjekt.

Welde mfl., peiker på ein skilnad mellom Noreg og Sverige ved transportplanlegging. Statens vegvesen er formelt underlagt Samferdselsdepartementet i saker som angår riksvegar, medan trafikverket i Sverige har ei meir sjølvstendig rolle (2013, s. 6). Studien konkludera blant anna med at planleggingsprosessen er ein kommunikativ prosess prega av politisk involvering på fleire nivå. Planleggingsprosessen i Sverige er derimot i større grad prega av å vere ein ekspertdriven prosess. Det vart argumentert for at den politiske prosessen på lokalt nivå påverkar relevansen av nytte-kostnadsforholdet. Vidare peiker studien på institusjonelle faktorar som moglege variablar på denne samanhengen utan å gå nærare på kva slags faktorar dette kan vere.

Debatten om samferdselsinvesteringar, og særleg at investeringar ikkje ser ut til å følge samfunnsøkonomiske prioriteringar, har i lengre tid opptatt forskarar. Fleire studiar har sett på bruken av nytte-kostnadsanalyser som prioriteringsgrunnlag for samferdselsprosjekt. James Odeck har i ein studie av prosjekter i Norsk veg- og vegtrafikkplan frå 1994-1997 sett på betydinga av netto nytte for prioritering av prosjekt (1996, s. 123). Odeck fann at vegprosjekt med positiv netto nytte ikkje hadde større sannsyn for å verte prioritert enn prosjekt med negativ netto nytte. I ei evaluering av NTP (2006-2015) fann Ravlum og Sørensen at medlem av transportkomiteen på Stortinget var skeptiske til kor vidt nytte-kostnadsberekningar var eit nyttig kriterium å vurdere prioriteringar oppimot (2005, s. 24). Tidlegare studiar viser likevel

at denne prioriteringa av prosjekt som ikkje er «lønsame», allereie skjer på etatsnivå og at ein i etaten ikkje prioriterer etter nytte-kostnadsbetraktningar.

Fridstrøm og Elvik har tidlegare gjennomført ei analyse av prosjekt i norsk vegplan 1990-93, der dei forsøkte å estimere en sannsynsfunksjon for kva prosjekt vegkontora hadde prioritert for gjennomføring i perioden (1997, s. 145). Studien fann ein marginal, men signifikant forklaringskraft i positiv netto noverdi. Studien viste at andre variablar som prosjektet si storleik og geografi var av større betydning. Mindre prosjekt vart føretrekte framfor større prosjekt, og det var en tendens til geografisk spreiding i utforming av anbefalt prosjektportefølje for eit gitt fylke. Nytte-kostnadsbetraktningar viste seg å ikkje vere blant dei sentrale variablane for å forklare sannsynet for at eit prosjekt var prioritert.

Ein studie av Egeberg (1995) såg på arbeidsdelinga mellom Samferdselsdepartement og Vegdirektoratet. Studien sitt formål var å sjå på betydinga av vertikal arbeidsdeling mellom Departementet som politikkkutformar og Direktoratet si rolle knytt til politikkkiverksetting. I Samferdselsdepartementet uttrykte administrativt nivå at omfattande prosessar som allereie har funne stad på lokalt og regionalt nivå, gjør at Samferdselsdepartementet hadde lite moglegheit til substansielle endringar (Egeberg, 1995, s. 569). Endringar av planen utanfor budsjettrammene kunne krevje ein ny prosess på lokalt nivå. Departementet si moglegheit til påverking var i stor grad knytt til endring i prioriteringsrekkefølge. I Samferdselsdepartementet uttrykte ein at større vekt burde vere lagt til nytte-kostnadsanalysane ved prioritering av prosjekt enn det som gjekk fram av sektorplanen til Vegdirektoratet. Studien peiker på stabil geografisk fordeling av budsjettrammer som mogleg forklaring på kvifor nytte-kostnadsanalysane ikkje vart viktig prioriteringsgrunnlag.

Fellesnemnaren for studiane ovanfor er at det ikkje har vore gjort klare funn på kva som forklarar kvifor enkelte samferdselsprosjekt vert prioritert når netto-nytteberekningar tilseier at det skulle vore prioritert annleis. Fokuset i denne studien vert å kaste lys over betydinga av organisasjonsvariablar på samferdselsinvesteringar som vert fastlagt i Statens Vegvesen. At studien sitt undersøkingsobjekt er Statens vegvesen heng saman med tidlegare funn som har peikt på at prioriteringane var på administrativt nivå i etaten, før politisk behandling. Welde peiker på at det er legitimt at politikarar fattar politiske vedtak (2013, s. 69). Når derimot vedtaka i stor grad vart fatta på administrativt nivå, er eit viktig føremål å kaste lys over kva omsyn som vert førande for prioritering av ulike investeringar på riksvegnettet.

1.3 Disposisjon

Studien er strukturert på følgjande måte: kapittel 2 vert det gjort greie for studien sitt teoretiske rammeverk som vert nytta for å kaste lys over problemstillinga. I lag med presentasjon av perspektiva vert det lagt fram empiriske forventingar som utleiast frå perspektiva. Vidare gjerast det greie for metodisk framgangsmåten i kapittel 3, der det vert gjort greie for utvalskriterium for kjeldebruk og korleis intervjuundersøkingane gjekk føre seg. Kapittel 4 presenterer empiri på grunnlag av dokumentstudiar. Det vert gjort greie for organisasjonsstruktur i Vegvesenet, ulike forvaltingsnivå på vegnettet og styringsdialog mellom Samferdselsdepartementet og Statens Vegvesen. Det vert presentert hovudtrekk i NTP-prosessen då den er sentral for å forstå prosessen rundt samferdselsinvesteringar i Noreg. Kapittel 5 presenterer studien sin empiri frå intervjuundersøkingane. Presentasjon av funn frå intervjuundersøkingane følger tematisk intervjuguiden. I kapittel 6 vert funn frå empirien organisert etter det teoretiske rammeverket og forskingsspørsmåla. Dei ulike teoretiske perspektiva kastar lys over betydinga av organisasjonskontekst på grunnlag av det empiriske materialet og observasjonar som har vore presentert i kapittel 6. I kapittel 7 vert ein oppsummerande diskusjon lagt fram og det vert gjort greie for nokre tankar rundt teoretiske og praktiske implikasjonar frå studien

2 Teoretisk rammeverk

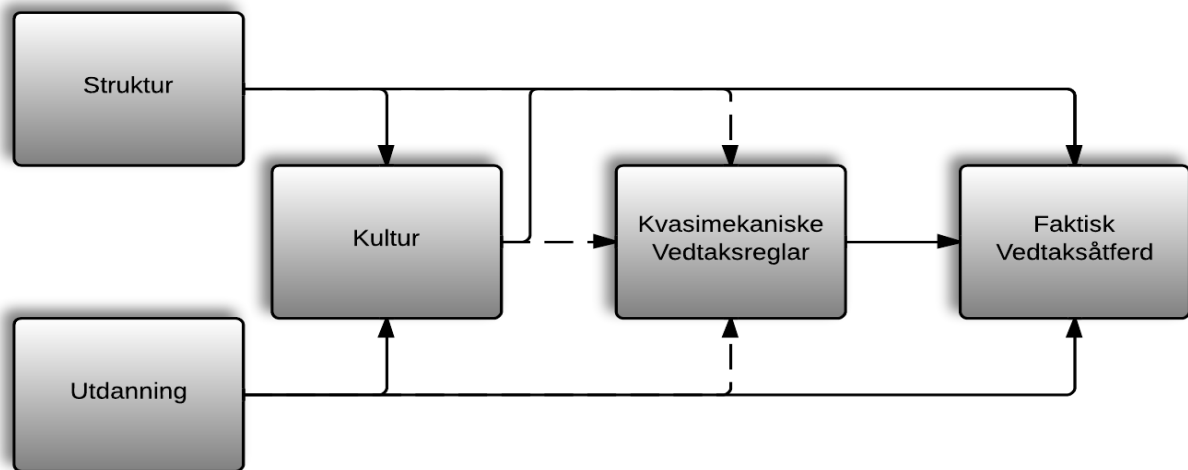
Studien sitt teoretiske rammeverk byggjer på fire organisasjonsteoretiske perspektiv. I studien vert organisasjonsvariablar forstått som eigenskapar ved organisasjonar som kan ha følger for individuell vedtaksåtfærd (Christensen mfl., 2013, s. 11). Formålet er å kaste lys over betydning av organisasjonsstruktur, organisasjonsdemografi, organisasjonskultur og betydninga av vedtaksreglar på faktisk vedtaksåtfærd. Ved å bruke fleire tilnærmingar vil ein kunne nytte perspektiva til å forklare fleire sider av vedtak. Framstillinga av perspektiva legg grunnlaget for ein komplementær bruk av det teoretiske rammeverket. Kapittelet er disponert på følgjande måte: Først vert det gjort greie for organisasjonsperspektivet. Deretter vert det lagt vekt på den teoretiske betydninga av formell struktur, utdanning, kultur og vedtaksreglar. Det vert etter kvar presentasjon av perspektiva gjort greie for empiriske forventningar tilnærmingane fører med seg.

2.1 Organisasjonsperspektivet

I studien vert det på eit overordna plan lagt vekt på organisasjonsvariablar for å kaste lys over faktisk vedtaksåtfærd. Premissa byggjar på tilnærminga til organisasjons- og institusjonsåtfærd som grunnleggande sett individuelle handlingar (Egeberg, 1992, s. 188). Faktisk vedtaksåtfærd vert forstått som prosessar der aktørar legg til og trekk frå handlingspremiss. Studien sitt organisasjonsperspektiv rettar søkjelyset mot kva rolle organisasjonskontekst spelar i vedtaksprosessar ved å kaste lys over betydninga av organisasjonsstruktur, utdanning, kultur og vedtaksreglar på faktisk vedtaksåtfærd. Tilnærminga byggjer på Egeberg si framstilling av organisasjonsvariablar (2012, s. 158). Zuna peiker på at organisasjonskontekst vert viktig for å forstå det settet av vedtakspremiss som gjev grunnlaget til aktørar sine handlingsmodellar (1999, s. 339). Studien sitt organisasjonsperspektiv legg vekt på at organisasjonar har moglegheit til å tilføre aktørar mål og interesser dersom gitte organisatoriske eigenskapar er tilstade.

Faktisk handlemåte er satt saman av fleire forhold. Ein legg vekt på ulike strukturelle trekk og prosedyrar bestemmer handlemåtar. Studien nyttar eit utvida vedtaksomgrep og legg til grunn at prosessar rundt å treffe formelle vedtak må kartleggast for å utvide forståing av faktisk vedtaksåtfærd. Christensen, mfl. legg vekt på at ein må sjå på heile vedtaksprosessen for å kunne kome til rimelege slutningar om utfall i ein politisk prosess (2013, s. 27).

Vedtaksåtferd vert ikkje avgrensa til å treffe formelle vedtak, men omfattar og initiativ, utgreiing av alternativ, iverksetting og læring (Egeberg, 1992, s. 188). Vedtaksåtferd i Statens vegvesen knytt til samansetting av investeringsporteføljor forståast til å omfatte heile prosessen frå utgreiing av alternativ, involvering av partar til høyringsomgangar til framlegg av forslag til NTP.



Figur 2.1 Studien sine organisasjonsvariablar

I eit organisasjonsperspektiv er det trekk ved vedtaksåtferd som er sentralt. Faktisk vedtaksåtferd vert forstått som studien sin avhengig variabel. Dette heng saman med at det er trekk ved vedtaksåtferd ein er oppteken av å kunne forstå og forklare (Egeberg, 1992, s. 188). I studien er det ikkje effektsida av vedtak ein er oppteken av å sjå på, men kva variablar som gjer nokre vedtak meir sannsynlege enn andre. I eit organisasjonsperspektiv er fokuset å sjå på organisasjonskontekst for å forklare vedtaksåtferd. Christensen mfl., peiker på grunnleggande førestilling i organisasjonsperspektivet om at organisasjonstilhøyrslø påverkar aktørar sin tenke- og handelmåtar og dermed òg vedtaksåtferd (2013, s. 11). Studien sine uavhengige variablar er eit utval av fire organisatoriske variablar som har vore vurdert som sentrale å undersøke. Ein studie av betydninga av organisatoriske variablar vil likevel kunne ha ulikt fokus då forståinga av «organisasjonar» er ulik, og søke å kaste lys over andre uavhengige variablar.

Ein kan ikkje ved å sjå på organisatoriske variablar forklare faktiske handlingsmåte til aktørar i organisasjonar heilt ut. Teoretisk ventar ein at organisatoriske trekk legg føringar på korleis oppgåver vert utført i Statens vegvesen og kanaliserer merksemd på visse saksfelt. Ei aktørføresetnad vert førestillinga om avgrensa rasjonalitet. Førestillinga om avgrensa rasjonalitet legg vekt på at vedtakstakarar vil ha behov for forenkla handlingsmodellar i møte med komplekse vedtakssituasjonar (Christensen mfl., 2013, s. 27). Førestillinga om avgrensa

rasjonalitet søkar å kaste lys over aktørar sine kognitive avgrensingar, organisatoriske avgrensingar og avgrensing i tid som inntreff i vedtakssituasjonen og hindrar ein fullstendig rasjonell vedtaksprosess. Organisasjonskontekst i Statens vegvesen kan slik sett vere med å legge føringar på kva styringsvariablar som vert vurdert som relevante kriterium i vurdering av riksveginvesteringar. Schattschneider argumenterer for at organisatoriske avgrensingar leier til at organisasjonar rettar søkjelyset på konflikt langs nokre skiljelinjer og skapar ei slagside gjennom at aktørar vert predisponerte for gitt vedtaksåtfærd (1975, s. 30). Organisasjonskontekst er meint å påverke korleis informasjonssøken og danninga av informasjonsnettverk vert utført. Dette skjer gjennom ei systematisk utveljing av kva aktørar, informasjon og spørsmål som vert vurdert.

Studien sitt organisasjonsperspektiv peiker på at organisatorisk kontekst vert ein positiv match mellom aktørar sitt behov for forenkla handlingsmodellar i møte med komplekse vedtakssituasjonar. Organisasjonsperspektivet ser på korleis organisasjonskontekst er med å fokusere aktørar si merksemd (Egeberg, 2012, s. 158). Organisasjonskontekst viser korleis organisasjonar sin struktur, utdanningssamansetting, kultur og vedtaksreglar er med på å farge vedtak i organisasjonar, og som tidlegare peikt på. gjere aktørar predisponert for nokre vedtak. Studien veljar å legge både instrumentelle variablar og institusjonelle variablar til grunn for studien sitt organisasjonsperspektiv. Usikkerheit knytt til informasjon som aktørar vert presentert for gjer aktørar avhengige av utveljing av kva informasjon som får merksemd og kva ein veljar å ignorere. Behovet for å forenkla vert viktig for å forstå vedtakspremissa som aktørar handlar utifrå. Organisasjonskontekst er tenkt å påverke vedtakspremissa som aktørar handlar ut i frå gjennom å verke på kva informasjon som vert fokusert på og vert sedd på som relevant.

Organisasjonsperspektivet legg til grunn tre hovudmekanismer ved organisasjonsmedlem som gjev grunnlag for å vente at dei vil følgje organisatoriske normer (Egeberg, 2012, s. 158). I første omgang venter ein at organisasjonsmiljøet skapar ei forventning om å skilje private interesser frå organisasjonsinteresser. Byråkratiske organisasjonsformer verdset upersonlege tilknytingsformer og rasjonelle handlingsmåtar. I andre omgang vil organisasjonar vere insentivstrukturar og organisasjonsmedlem finn å handle i tråd med organisasjonar sine interesser er samanfallande med eigne interesser. Organisasjonsmedlem vert lønna for å etterkomme og arbeide for organisasjonar sine interesser. Til slutt legg ein vekt på sosiale normer og kontroll. Avvikande åtfærd vert vanskeleg i organisasjonar då avvikande åtfærd vert

sett ned på av andre organisasjonsmedlem. Ein ventar at organisasjonar og institusjonar har moglegheit for å overføre interesser på individuelle vedtakstakarar slik at aktørar ikkje handlar etter personlege preferansar, men etter organisasjonar sine preferansar.

Diskusjonen ovanfor tek utgangspunkt i at organisasjonsperspektivet tilnærma seg vedtaksprosessar i forvaltinga ved å legge vekt på at ein kan forstå forvaltingstilsette handlemåte utifrå trekk ved organisasjonsstrukturen dei går inn i (Christensen, Egeberg, Larsen, Læg Reid, & Roness, 2007, s. 19). Vedtaksprosessar i Statens vegvesen forståast i denne studien på bakgrunn av Vegvesenet sin struktur, utdanningsbakgrunn til tilsette, organisasjonskultur og vedtaksreglar. Trekk ved organisasjonskonteksten vert forstått som uavhengige variablar som påverkar samansetting av investeringsporteføljen gjennom å påverke faktisk vedtaksåtfærd i Statens vegvesen. Sentralt for studien vert å kartlegge trekk ved organisasjonsutforminga til Statens vegvesen for å forstå korleis nokre utfall i vedtakssituasjonar vert meir sannsynlege enn andre. Studien avgrensar seg til å sjå på trekk ved formell struktur, utdanningsbakgrunn til tilsette og kulturelle trekk. På grunnlag av observasjonar frå empirien vart dei teoretiske perspektiva utvida til å omfatte ei tilnærming som ser på vedtaksprosessar som å bere preg av kvasimekaniske vedtaksreglar. Studien baserer seg slik sett på ein avgrensa modell av det organisasjonsperspektivet som har vorte utvida til å inkludere kvasimekaniske vedtaksreglar.

2.2 Organisasjonsstruktur

Med organisasjonsstruktur forstås ein settet av forventingar og formelle reglar til aktørar for korleis aktørar skal opptre. I denne samanhengen vert prosedyrar sett på som utfyllande til organisasjonsstrukturen (Christensen mfl., 2007, s. 19). Forventingar til korleis aktørar skal opptre i organisasjonskonteksten er upersonlege, og bygd inn i organisasjonsstrukturen. Organisasjonsstruktur seier lite om faktisk vedtaksåtfærd, men gir ein del informasjon kva aktørar som vert kopla saman og spelar ei rolle i ulike vedtakssituasjonar.

Organisasjonsstrukturen gir med andre ord ein peikepinn på kva avdelingar og kva aktørar som vert kopla saman til ulike saksfelt. Formell organisasjonsstruktur viser kva aktørar, avdelingar og omsyn som vert sett på som legitime i vedtaksprosessen gjennom å aktivt involvere desse. Ein kan sjå at organisasjonsstruktur i stor grad styrar informasjonsflyt og gjer visse handlingsmønster meir sannsynlege gjennom å fokusere åtfærd. Christensen mfl. peiker på at etablering av rettar og plikter knytt til deltaking i vedtaksprosessar sørger for at nokre

aktørar, konfliktlinjer og standpunkt vert organisert inn, medan andre omsyn vert aktivt ekskludert (2013, s. 28). I studien vert kartlegging av organisasjonsstruktur sett på som sentralt for å kaste lys over kva aktørar som vert sett på som legitime i vedtakssituasjonar i Statens vegvesen.

2.2.1 Horisontal spesialisering

Frå eit organisasjonsteoretisk perspektiv er formell struktur sentralt å kartlegge då struktur organiserer merksemd og bestemmer kven som har rett til å bestemme kva og korleis (Egeberg, 2012, s. 158). Formell struktur kanalisera ulike interesser og mål som organisasjonar strevar etter og kva informasjon som vert relevant. Formell struktur vert ein normativ struktur då formell struktur definerer mål og meining i organisasjonar. I studien vert det kasta lys over betydinga av den horisontale dimensjonen ved formell struktur. Det vert sett på korleis inndelingsprinsipp er med å legge føringar på korleis saksfelt vert koordinert og kva implikasjonar dette har for faktisk vedtaksåtføring i Statens vegvesen.

Horisontal spesialisering seier noko om korleis saksfelt vert sett i samanheng i organisasjonsstrukturen. Tradisjonelt har det vore peikt på fire grunnleggande inndelingsprinsipp (Egeberg, 2012, s. 158). Desse er høvesvis territorialprinsippet, sektorprinsippet, funksjonsprinsippet og klientprinsippet. Studien avgrensast til å sjå på territorialprinsippet og sektorprinsippet. Christensen mfl., peiker på at kva grunnleggande inndelingsprinsipp organisasjonar legg til grunn for avdelingar legg føringar på kva informasjon vert ført til øvre nivå i organisasjonar (2013, s. 41). Inndelingsprinsipp har vist å ha implikasjonar for korleis oppgåver vert utført. Inndelingsprinsipp har òg betyding for kva informasjonsgrunnlag vedtakstakarar har. I ein rapport frå Difi, tidlegare Statskonsult, vart verknad av regionalisering av organisasjonsstruktur etter tidlegare fylkesvis organisering undersøkt (Statskonsult, 2004). Rapporten fann at ulike organisasjonsutforming mellom regionar leia til samordningsproblem på tvers av regionar. Rapporten fann òg at organisasjonsendring der ein gjekk frå fylke som eining til større regionar vart områdekunnskap knytt til enkeltvise fylker gradvis erstatta av sektorkunnskap.

Ved territorial spesialisering vil organisasjonsstruktur spegle geografisk inndeling av samfunnet. Egeberg peiker at organisasjonsavdelingar som er delt inn etter geografisk mønster vil vere sensitive for lokale krav og omsyn (2012, s. 159). Ein kan og sjå at det aukar sannsynet for at konflikstar vert kanalisert langs geografiske skiljelinjer (Christensen mfl.,

2007, s. 21). I studien forståast regionvegkontora i Statens vegvesen som ei organisasjonsform som er inndelt etter geografiske prinsipp. Teoretisk impliserer dette eit spenningsforhold mot andre omsyn som kjem i konflikt med territoriale omsyn når ulike omsyn vert mata inn i vedtaksprosessen (Egeberg, 2012, s. 161). Ei geografisk spesialisering er teoretisk tenkt å auke sannsynet for at saksområdet er koordinert innanfor eit enkelt område, men vil kunne auke diskrepansen på tvers då bakgrunnsegenskapar ved lokale einingar vil variere. Territorial inndeling av organisasjonsstruktur vil òg ha betydning for kva ueinigheter som vert synlege for leiinga. Argumentet er at informasjon og ueinigheter vil fylje organisasjonsstruktur. Organisasjonsstruktur er med å gjere informasjon som følger av territorial inndeling relevant for aktørar sine handlingsmodellar og påverkar slik sett kva kunnskapsgrunnlag som vedtakstakarar sit på.

Organisasjonar delt inn etter formålprinsippet vil vere organisert etter sektorar. Dette inneber at avdelingsstruktur i stor grad følger trekk frå sektorar som organisasjonen er meint å handsame. I studien vert Vegdirektoratet forstått som ei organisasjonsform med tydelege formålstrekk. Spesialisering etter sektorprinsippet sørger for at formålsomsyn vert mata inn i vedtaksprosessen. Sektorprinsippet som organisasjonsform er typisk for etatar og direktorat som har som hovudformål å laste sektorkunnskap inn i vedtaksprosessar. Ei spesialisering etter sektorprinsippet er venta å fremme standardisering på tvers av geografiske einingar. Sektorkunnskap og sektorprega handlingsmodellar vert introdusert i vedtaksprosessen gjennom ei slik organisasjonsform (Christensen mfl., 2007, s. 21). Handlingsmodellar vil følge skiljelinjer knytt til sektor, heller enn geografi. Styringsvariablar som vert vurderte som relevante etter inndelingsprinsipp vil teoretisk ha implikasjonar for faktisk vedtaksåtfærd.

2.2.2 Empiriske forventingar

Studien ventar at ulike inndelingsprinsipp vil skape eit spenningsforhold mot kvarandre. Organisasjonar som er delt inn etter territoriale prinsipp vil i større grad vere opne for lokale krav og omsyn. Regionvegkontora speglar ei slik romleg inndeling av samfunnet og vil kunne ha naturlege kontaktpunkt mot omgivnadane og vere sensitiv for impulsar og interesser frå nærmiljøet (Egeberg, 2012, s. 159). Dersom ein legg til grunn at organiseringa av arbeidet med NTP i stor grad følgjer ei territorial arbeidsdeling venter ein samordning med lokale interesser, men at det kan vere diskrepans mellom ulike lokale einingar. Ein vil ha utfordringar knytt mot samordning på tvers av einingar då informasjonsflyt vil følge

organisasjonsstruktur. Implikasjonar av ein fylkesvis avdelingsstruktur inneber at utgreiing av prosjekt på fylkesnivå vil kunne vere samordna med interesser til lokale og fylkesvise aktørar.

Eit uttrykk for kvifor lønsame prosjekt ikkje vert prioritert i etatane sitt framlegg til NTP vert at arbeidet er påverka av lokale interesser som ynskjer andre prosjekt og løysingar enn det som visar seg som samfunnsøkonomisk lønsamt utifrå nytte-kostnadsomsyn. Dette kan vise seg å vere typisk dyrare løysingar som ikkje nødvendigvis er samordna med utbygging i andre regionar. Vegutbygging har tidlegare vorte sett på som stykkevis og delt (Knutsen & Boge, 2005). Argumentet har vore at vegbygging i Noreg i låg grad har følgd ein overordna nasjonal plan, men har vore resultat av lokale initiativ. Ein ventar at det vil kunne vere lokale variasjonar mellom regionvegkontora då bakgrunnsvariablane til dei ulike regionane ikkje er like. Ein ventar at organisasjonar som er inndelt med fylker og regionar som territorial einingar vil auke samordninga av tiltak innanfor sin respektive region, men samordning på tvers av regionar vil vere vanskelegare då informasjonsflyt vil følge organisasjonsgrensar.

Organisasjonar med avdelingar inndelt etter formålsprinsippet vil derimot fremje standardisering på tvers av territoriale einingar då sektorvurderingar og omsyn vil ligge til grunn. Organisasjonar delt inn etter formålsprinsippet vil ikkje ha ei naturleg opning for lokale krav og omsyn. Aktørar vil ikkje finne naturlege kontaktpunkt for å fremje lokale interesser. Ein ventar at tiltak vil kunne vere noko mindre tilpassa lokale forhold og krav, men at det vil vere større grad av harmonisering av tiltak på tvers av ulike lokale einingar (Egeberg, 2012, s. 159). Studien ventar at eit direktorat som er inndelt etter sektoromsyn vil fremje standardisering mellom fylker, men vere mindre rusta til å tilpasse seg lokale forhold då det vil vere mindre områdekunnskap sentralt. Studien vil kartlegge betydninga av fylkesvis kopling av vegavdelingar i regionvegkontra på faktisk vedtaksåtfærd og betydninga av formålsinndeling i Vegdirektoratet. Studien vil søke undersøkje kva vurderingskriterium som ligg til grunn for prioriteringar av prosjekt som vert utgreia på regionvegkontora.

2.3 Organisasjonsdemografi: Utdanning som variabel i vedtaksprosessar

Studien har òg som formål å kaste lys over betydning av utdanningsbakgrunn på vedtaksåtfærd. Demografivariablar er bakgrunnsvariablar som tilsette tek med seg inn i organisasjonar (Zuna, 1999, s. 338). Dette er variablar som kjønn, alder, geografisk tilhørigheit og andre bakanforliggende sosiale variablar. Utdanning er eit døme på ein bakgrunnsvariabel som tilsette tek med seg inn i organisasjonar. Zuna peiker på at vedtakstakarar på høgare nivå i organisasjonar skil seg gjerne ut på utdanningsvariabelen gjennom å ha høgare utdanningsnivå (1999, s. 339). Utdanningsvariabelen vert interessant å undersøkje for å sjå betydinga av profesjonsbakgrunn til vedtakstakarar i Statens vegvesen. Utifrå førestillinga om avgrensa rasjonalitet vil aktørar vere avhengige av forenkla handlingsmodellar. Å forenkla krev ei utveljing av relevante premiss når aktørar fattar vedtak. Studien si teoretiske forventning er at utdanning legg premiss for handlingsmodellar som aktørar handlar utifrå. Zuna har i ein empirisk studie peikt på at utdanning er med å påverke korleis ulike omsyn vert fora inn i vedtaksprosessar (1999, s. 340). I studien fann Zuna at juristar la vekt på andre omsyn enn samfunnsøkonomar og statsvitarar.

Utdanning vil kunne ha betydning for kva prosjekt som endar i Statens vegvesen sitt framlegg til NTP på grunnlag av utdanningsbakgrunn til sentrale vedtakstakarar i Vegvesenet. Demografiske variablar har vist seg å ha varierende betydning for vedtaksprosessar i organisasjonar. Utdanningsbakgrunn er den demografiske variabelen i empiriske studiar som har vist seg å ha størst betydning og vert utgangspunkt for studien si tilnærming til demografivariablar (Egeberg, 2012, s. 159). Det teoretiske resonnementet er at utdanning er ei form for sosialisering og internalisering av tankemodellar som gjer at ein vert sensitiv for nokre aspekt og typar løysingar (Zuna, 1999, s. 339). Utdanningsbakgrunn er med andre ord venta å skape eit persepsjonsfiter som ein betraktar sosiale fenomen gjennom. Teoretisk forventning er at utdanningsbakgrunn til tilsette i ein organisasjon legg føringar på kva type informasjon som vert sett på som relevant i ein gitt samanheng og kva faglige omsyn som vert lagt vekt på.

Charles Pruitt har i ein empirisk studie vist at profesjonell bakgrunn spelar ei rolle i vedtaksprosessar. Pruitt synar at fagleg bakgrunn kan virke førande på aktørar si tilnærming til vedtaksprosessar (Pruitt, 1979, s. 365). Funn frå studien viste at rekrutteringa av ein viss

type ingeniører hadde betydning for korleis ein organisasjon tilnærma seg trafikk sikkerheitsspørsmål. Funn frå studien impliserer at utdanningsbakgrunn har betydning for kva omsyn ein vektlegg. Resonnementet er at ingeniører vil vere opptekne av tekniske tilnærmingar medan samfunnsøkonomar vil ha større sans for samfunnsøkonomiske tilnærmingar. Egeberg peiker i ein studie på ei oppfatning blant økonomar i Samferdselsdepartementet om at ingeniører i Vegdirektoratet var meir fokuserte på tekniske utfordringar og tilnærmingar enn på nytte-kostnadsbetraktningar (1995, s. 570). Ei målsetting i Samferdselsdepartementet var å nytte seg av nytte-kostnadsforholdet, men andre forhold såg ut til å spele ei rolle på det lokale og regionale nivået.

2.3.1 Empiriske forventingar

Teoretiske forventing er at utdanningsvariabelen påverkar utveljingsmekanismar for kva variablar som vert relevante i vedtakstakarar sine handlingsmodellar. I eit informasjonsrikt samfunn vert informasjon silt ut gjennom fleire nivå før det når mottakaren. Informasjon må passere gjennom ein eller fleire flaskehalsar. Dette leier til at relativt få sider ved fenomen vert undersøkt (Egeberg, 2012, s. 157). Utdanningsperspektivet legg vekt på betydning av utdanningsbakgrunn blant tilsette i Statens vegvesen for å forklare vedtaksåtferd knytt til riksveginvesteringar. Empirisk forventing er at ein vil sjå at utdanningsbakgrunn påverkar utveljingsmekanismar og persepsjonsfiltera hjå tilsette i Vegvesenet. Det kan tenkast at utdanningsbakgrunn og fagleg identitet påverkar kva prosjekt som vert ugreia og sett på som potensielle prosjekt. Prosjekt som skårar bra på andre variablar enn samfunnsøkonomisk lønnsemd vert sett på som viktige utifrå andre faglege omsyn.

Kva profesjonsbakgrunn ein har kan og vere tenkt å ha betydning for kva grunnleggande omsyn ulike yrkesgrupper legg til grunn for vedtaksåtferd. Fagleg identitet vil kunne spele inn og påverke aktørar si rangering av styrande omsyn (Zuna, 1999, s. 340). Ein venter at ulike profesjonsgrupper vektar faglege verdiar ulikt. Ei empirisk forventing er at profesjonssamansetninga av tilsette som arbeider med NTP påverkar utfallet av kva prosjekt ein prioritetar. Målstruktur i offentleg sektor er gjerne tvitydig, komplisert og til dels motstridande (Christensen mfl., 2013, s. 105). Det kan vere diskrepans mellom offisielle og uformelle mål. Motstridande eller uklare mål opnar i større grad for fagleg skjønn og utøving av fagleg identitet.

Fagleg identitet og bakgrunn kan spele inn i vedtaksprosessar gjennom at nokre utdanningsgrupper og faggrupper vert dominerande i ulike avdelingar. Dersom ein finn ein stor del ulike faglege grupper som arbeider med etatane sitt framlegg til NTP talar dette for at samfunnsøkonomiske omsyn ikkje naudsynt vert det faglege omsynet som vert lagt størst vekt på. Samfunnsøkonomiske synsmåtar er ikkje naudsynt omsyn som andre faggrupper legg størst vekt på. Ei sentral empirisk forventning vert at ulike faggrupper har ulike faglige kjerneverdier og vektar omsyn ulikt (Zuna, 1999, s. 343). Kva faggrupper som arbeider med prioriteringsgrunnlag til NTP må underbyggast empirisk. Teoretisk ventar ein at dersom det ikkje tilstrekkeleg mange samfunnsøkonomar som jobbar med prioriteringar så vil det ikkje samfunnsøkonomiske verdier og synsmåtar vere sentrale omsyn for vedtak knytt til prioritering av riksveginvesteringar.

2.4 Organisasjonskultur

Det institusjonelle perspektivet, òg kalla kulturperspektivet, ventar at organisasjonar gradvis får institusjonelle trekk i tillegg til formelle trekk som har vorte diskutert tidlegare i dette kapitlet. Selznick viser til at instrumentelle organisasjonar over tid vil kunne utvikle institusjonelle trekk (1957, s. 17). Det institusjonelle perspektivet er valt for å kaste lys over handlingslogikk i Statens vegvesen, då Statens vegvesen representerer 150 år med etatshistorie på tidspunktet denne studien vart skriven. Det institusjonelle perspektivet venter at aktørar i organisasjonar internaliserer visse normer og forventingar til venta åtferd som har utvikla seg i organisasjonen over tid. Kva situasjonar som påkallar gitte identitetar vert viktig for å forstå handlingslogikk til aktørar. Christensen mfl., peiker på kulturelle trekk som noko som veks utanpå den formelle strukturen og slik sett ikkje nødvendigvis vert eit resultat av den formelle organisasjonsstrukturen (2013, s. 53). Kulturelle trekk vil kunne påverke vedtaksåtferd gjennom å skape andre handlingslogikkar enn det som vert lagt til grunn når organisasjonar vert oppretta.

I studien vert organisasjonskultur forstått som uformelle, institusjonelle normer og verdier som gradvis har vakse fram gjennom evolusjonære, naturlige utviklingsprosessar, der Statens vegvesen gradvis tilpassar seg indre og ytre press (Christensen mfl., 2013, s. 59). Kultur er noko ein institusjon *er* og representerer Vegvesenet si tilpassing omgivnadane over tid. Ein snakkar òg om ei tilpassing til interne forhold. Ein skil mellom indre og ytre press. Indre press er forventingar og krav som tilsette tek med seg inn i organisasjonar og er representert

gjennom uformelle normer og verdiar internt i organisasjonar. Ytre press er forventingar og krav frå det nære handlingsmiljøet (Brunsson, & Olsen, 1993, s. 5; March & Olsen, 2006, s. 7). Aktørar som organisasjonar samhandlar med er av betydning for levering av legitimitet, ressursar eller tenestar og har betydning for organisasjonar si tilpassing til eksterne forhold.

Når ein legg kulturell handlingslogikk til grunn, ventar ein at uformelle normer, verdiar og identitetar vert utvikla gradvis (Christensen mfl., 2013, s. 52). Ein ventar ikkje å finne forklaring på handlingslogikk gjennom formell struktur, men ser på sosialisering og grad av institusjonalisering som viktige premiss for å forstå handlingslogikk. Handlingslogikk utifrå eit institusjonelt perspektiv kan forståast som tilpassing til det passande og det som er forventa. Handlingslogikk i organisasjonar forståast gjennom organisasjonar sitt møte med det umiddelbare handlingsmiljøet. March og Olsen si førestilling om «logikken om det passande» er dominerande handlingslogikk i eit kulturperspektiv (2006, s. 4). Perspektivet forklarar vedtaksprosessar gjennom at vedtakstakarar ikkje gjer ei rasjonell vurdering av mål-middelsamanhengar, men ei avveging av kva som er rimeleg og akseptabel åtferd i ein gitt situasjon. Teoretisk ventar ein at det gradvis vil utvikle seg uformelle normer og prosedyrar utifrå kva som har fungert over tid. March og Olsen peiker på at reglar og prosedyrar vert følgde fordi dei vert sett på som legitime utifrå «logikken om det passande» (2004, s. 3). Aktørar søkjer å knytte relevante kulturelle normer mot ein gitt kontekst. Aktørar vert innehavar av eit sett med roller som angir kva som er passande åtferd (Christensen mfl., 2013, s. 54). Aktørar vil i stor grad arbeide erfaringsbasert utifrå kva dei opplever har fungert før. Kulturell handlingslogikk forståast i denne studien som samlinga av normer, verdiar og identitet som resulterer i etablering av prosedyrar og rutinar for handling i Vegvesenet.

March og Olsen peiker på at gradvis utvikling gjer institusjonar til ei samling med reglar og rutinar (2006, s. 3). Normer og reglar for forventa åtferd vert bygd inn i organisasjonen. Institusjonar skapar stabilitet og føreseielegheit gjennom å skape roller og forventingar til handling. Kva som er passande åtferd i gitt vedtakssituasjon vert eit viktig spørsmål for å forstå handling. Argumentet til March og Olsen er at institusjonar vert berarar av kulturelle identitetar og roller som former tilsette som er ein del av organisasjonen (2006, s. 4). Tilsette i organisasjonar berer òg med seg krav og forventingar som over tid kan endre det normative grunnlaget for organisasjonen. Kva som vert sett på som passande åtferd i ein gitt situasjon vert dermed viktig for å kunne peike på rimelege handlingsalternativ.

Det institusjonelle perspektivet ser for seg at aktørar søkjer å kople tre spørsmål mot kulturelle normer (March & Olsen, 2004, s. 4). Det første spørsmålet handlar om å identifisere kva type situasjon aktøren er i. Det andre spørsmålet vert kva slags aktør den tilsette og institusjonen som den tilsette soknar til er. Det tredje spørsmålet vert deretter ei vurdering kring kva er det forventa at aktøren og vedkommande institusjon gjer i ein situasjon som denne? Ei passende handling vert ei kopling mellom kulturelle normer og eit institusjonelt grunnlag. Ein ser føre seg at institusjonar vil ha tradisjon for å vektlegge ulike kulturelle normer. Kulturelle trekk vert viktig for å forstå aktørar sine handlingsmodellar og kva utveljingspremiss ein legg til grunn for faktisk vedtaksåtfærd. Regelstyrt åtfærd leier til at aktørar utviklar nokre reglar og oppfatningar om kva som er riktig framgangsmåte i gitt vedtakssituasjon.

Tidsdimensjonen vert vesentleg for å forstå handlingslogikk utifrå institusjonelle perspektiv. Førestillinga om sti-avhengigheit ser føre seg at val organisasjonar har tatt ved eit punkt har betydning for kva valmogelegheiter organisasjonar har ved seinare tidspunkt (Christensen mfl., 2013, s. 62). Målstruktur ein la til grunn under etableringa av Statens vegvesen vil kunne ha betydning for korleis organisasjonen utviklar seg vidare. Dette har samanheng med at det er knytt verdiar og ressursar til den gitte målstrukturen. Eit sentralt poeng er at formell organisasjonsstruktur ved etableringstidspunktet legg føringar på vidare utvikling av organisasjonar. Vidare utvikling har òg implikasjonar på kva normer og rutinar for vedtaksåtfærd som utviklar seg i organisasjonar. Det teoretiske argumentet vert at det utviklar seg distinkte vedtaksreglar og rutinar i organisasjonar som ei tilpassing til interne og eksterne forhold. Kulturell handlingslogikk forståast som eit produkt av formell struktur, men òg krav og forventingar frå det eksterne handlingsmiljøet og aktørar som utgjer organisasjonar (Brunsson & Olsen, 1993, s. 7).

For å summere opp så vil ikkje vedtaksåtfærd i det institusjonelle perspektivet byggje på ei rasjonell vurdering kring mål-middelsamhengar. Vedtaksåtfærd vil snarare vere ei tilfredsstilling av settet av forventingar knytt til roller, identitet og situasjon. March og Olsen peiker på at nokre kontekstgjevne reglar, plikter og rettar vil vere sett på som passende og riktige på bakgrunn av institusjonelle trekk (1996, s. 249). Desse uformelle reglane, pliktene og rettane vil vere spesifikke for organisasjonen då dei har utvikla seg over tid. Gradvis utviklinga av organisasjonskultur vil manifestere seg gjennom erfaringsbasert tilpassing til kva som er ei rimeleg handling i ein gitt situasjon. March og Olsen viser til at det utviklar seg

normer og rutinar for kva som er passande vedtaksåtferd (2004, s. 3). Normer og rutinar vert følgde då dei vert oppfatta som naturlege og legitime. Ein konsekvens av utvikling av organisasjonskultur vert utvikling av standardiserte måtar å handsame utfordringar og vedtaksprosessar på.

2.4.1 Empiriske forventingar

Christensen mfl. hevdar at organisasjonsstruktur er det aspektet ved offentlege organisasjonar som er mest manipulert, men òg minst forstått (2013, s. 173). Ein ventar effektar av ei gitt endring i organisasjonsstruktur, men ofte opplever ein at venta effektar sjeldan vert observert. Studien sitt kulturperspektiv ventar ei laus kopling mellom formell struktur og vedtaksåtferd. Ein ventar at grad av institusjonalisering og utvikling av organisasjonskultur har implikasjonar for kva vegprosjekt som vert prioritert. Organisasjonskultur vil ha utvikla seg i Statens vegvesen og skapt kvalitativt nye organisasjonsformar i regionvegkontora som ikkje kan forståast einsidig på grunnlag av formell struktur. Organisasjonskultur kan vere med å forklare kvifor ein ser andre samanhengar mellom formell struktur og demografi på faktisk vedtaksåtferd. Empirisk forventing er at kultur skapar kulturelle normer og rutinar som gradvis erstattar og vert lagt utanpå formell struktur i Statens vegvesen. Ein ventar svakare samheng mellom organisasjonsvariablar og vedtaksåtferd då organisasjonskultur vert ein mellomliggande variabel. Dei svake samhengane vil kunne førast tilbake til overlevering av uformelle normsystem som kan seiast å intervenere i vedtaksprosessen og skape andre handlingsmønster enn det ein ventar ut av organisasjonsstrukturelle variablar og demografi.

Normer og rutinar vil ikkje vere nedfelt som formelle reglar eller pålagt Vegvesenet utanfrå, men har vakse fram gjennom ei gradvis tilpassing til indre og ytre press. Empirisk forventing er at regionvegkontora og Direktoratet søker å oppfylle krav og forventingar som vert stilt både frå det eksterne handlingsmiljøet, men òg internt i organisasjonen på ein tilfredsstillande måte. Vedtaksåtferd vil vere prega av handlingsmønster som vedtakstakarar i Vegvesenet følgjer forventing til passande åtferd. Empirisk ventar ein at Statens vegvesen over tid har utvikla kulturelle trekk i regionane som har betydning for vedtaksprosessar knytt til utgreiing av alternativ til NTP og kva vurderingskriterium som vert vurdert som relevante for investeringsporteføljen.

2.5 Vedtaksprosessar som kvasimekaniske vedtaksreglar

I studien vert det foreslått at vedtaksprosessar i Statens vegvesen knytt til prioritering av riksveginvesteringar ber preg av kvasimekaniske vedtaksreglar. Vedtaksreglar inneber ein forenklande prosess som gjer at nokre vedtak vert fatta utan å involvere ei grundig vurdering av konsekvensar av vedtak (Sharkansky, 1970, s. 23). Argumentet er ikkje at utgreingar av vegprosjekt ikkje vert utført, men at analysar av verknadar av vedtak ikkje vert lagt avgjerande vekt på i vedtaksprosessar. Fenomenet har studien valt å omtale som kvasimekaniske vedtaksreglar. Reglane er kvasi, i den forstand at sjølv om reglane forståast som mekaniske, er ikkje det slik at dei naudsynt erstattar ei vurdering av verknader. Reglane er mekaniske i den forstand at prosjekt vert lagt inn «mekanisk», utan ei vidare vurdering av mål-middelsamanhengar. Argumentet er at vedtaksreglar vert eit tilskot til vurdering av verknader. Teoretisk vil vedtaksreglar skape ei organisatorisk tilbøyelegheit for investeringar etter vedtaksreglar i Vegvesenet.

Vedtaksprosessar har gjerne trekk av formelle og uformelle rutinar og vedtaksreglar. Rutinar og vedtaksreglar fungera som stabiliserande på policy prosessar gjennom å gjere nokre handlingsmønster legitime, medan andre ikkje er det. Sharkansky definerer rutinar som prosedyrar som kjem før eit vedtak (1970, s. 20). I perspektivet forståast vedtaksprosessar framfor sjølve vedtaket som prega av reglar og rutinar som stabiliserer og strukturerer vedtaksprosessar. Rutinar vert sett på som ein viktig del av vedtaksprosessar fordi dei forenkler vedtak (Rommetveit, 1979, s. 140). Sharkansky peiker på reglar og rutinar som viktige verktøy fordi reglar avgrensar kva aspekt ved fenomen ein viser omsyn til og utgreier når ein fattar eit vedtak (1970, s. 29). Rutinar og reglar verkar slik sett stabiliserande på vedtaksprosessar ved at det gjer det mogleg for aktørar å antesipere utfalle av vedtaksprosessar då aktørar høver seg etter bestemte rutinar og handlingsreglar og ved at reglane blokkerar innovative tilnærmingar i vedtaksprosessar.

Mekanismen som vedtaksreglar er tenkt å styre gjennom er tvitydigheit i vedtaksprosessar. I *Ambiguity and Choice* peiker Cohen, March og Olsen på korleis komplekse vedtaksprosessar får betydning for kva kriterium som vert vurdert som relevant for vedtakstaking (1979, s. 25). Feldman forståar tvitydigheit som: «*a state of having many ways of thinking about the same circumstances or phenomena*» og viser til at vedtaksprosessar ikkje naudsynt har

utgangspunkt i eit klart definert problem eller behov (1989, s. 5-18). Wilson peiker på at auka kunnskap om problemstillingar, ikkje naudsynt reduserer tvitydigheit (1989, s. 228).

Utgreiingar av verknadar av samferdselsinvesteringar gir ikkje naudsynt svar på om investeringa er eit utviklingsspørsmål, transportspørsmål eller miljøtiltak. Tvitydigheit kan redusere vurdering av vedtak til ei vurdering etter enklare vedtaksreglar. Usikkerheit gjer at kvasimekaniske vedtaksreglar skapar predisposisjon for nokre typar vedtak.

I studien har ein valt å skilje mellom fenomenet vedtaksreglar og rutinar. Skilnaden vert gjort for å vise at kvasimekaniske vedtaksreglar kan forståast både som kulturfenomen, men òg som vedtaksreglar utanfor kulturperspektivet. Det vert operert med omgrepet kvasimekaniske vedtaksreglar då konseptet teiknar vedtaksreglar som ikkje vert nytta i så utstrakt grad at reglane forståast som rutinar. Sharkansky viser at vedtaksreglar forståast som rutinar når vedtaksreglar vert nytta intensivt (1970, s. 14). Vedtaksprosessar i organisasjonar forståast som prega av vedtaksreglar når bestemte reglar vert lagt til grunn for vedtak. Reglane vil ikkje innebere ein grundig gjennomgang av verknadar av vedtak, men bere preg av ei avgrensing av kva sider ved fenomenet ein bestemmer vedtaket etter (Cohen mfl., 1979, s. 36; Rommetveit, 1979, s. 140). Grep for å gjere vedtaksprosessar mindre innfløkt vert naudsynt på grunnlag av organisatoriske og individuelle avgrensingar. Vedtaksreglar skapar predisposisjon for nokre typar vedtak utifrå kva vedtaksreglar som har hevd i den organisatoriske eininga.

Generelt er ideen at vedtaksreglar styrer vedtaksprosessar. Mange vedtak vert tatt litt uavhengig av slik ein ser føre seg at vedtak vert fatta (Cohen mfl., 1979, s. 36; Feldman, 1989, s. 112; Rommetveit, 1979, s. 150). Vedtaksprosessar vert ikkje prega av rasjonell analyse av nytte og ulemper i høve målsettingar, men går i praksis etter reglar der ein ikkje brettar ut alle alternativ. Vedtaksprosessar vert ikkje ei komplisert analyse av mål-middelsamanhengar, men forenklande prosedyrar, vanar og lært åtferd (Sharkansky, 1970:29). Avgrensingar i tid, organisasjonskapasitet og kognitive avgrensingar hjå vedtakstakarane gjer at ein ikkje har mogelegheit til å oppfatte eller utgreie alle mogelege vedtaksalternativ (Sharkansky, 1970, s. 10). Studien argumenterer for at kvasimekaniske vedtaksreglar kan forståast som eit organisasjonsteoretisk perspektiv då det er avgrensingar ved organisasjonskontekst som fasilitera bruk av kvasimekaniske vedtaksreglar. Aktørmessige og organisasjonsmessige avgrensingar gjer at vedtaksprosessar ikkje vert prega av langsiktige mål og klar preferansedanning (Cohen mfl., 1979, s. 25; Sharkansky, 1970, s. 11).

Vedtaksprosessar vert i staden forenkla gjennom vedtaksreglar som avgrensar alternativa

vedtakstakarar vurderer med omsyn til kva styringsvariablar som vert vurdert som relevante. Sharkansky peiker på at dersom vedtaksreglar vert vidstrakt nytta vil dei kunne forståast som rutinar. Studien nærmar seg slik sett kvasimekaniske vedtaksreglar ved at dei kan forståast som eit sjølvstendig fenomen.

Studien peiker på at vedtaksreglar vert forstått på fleire måtar. Fellesnemnaren er at kvasimekaniske vedtaksreglar er forlokkande for aktørar eller organisasjonar då dei forenkler potensielt samansette og kompliserte fenomen. Sharkansky peiker på fleire rutinar eller vedtaksreglar som pregar politikk (1970, s. 14). Vedtaksreglar som inkrementell budsjettauking eller kopiering av åtferd i tilstøytande organisasjonar er dømer på vedtaksreglar som ikkje inneber ei omfattande rasjonell analyse og vurdering kring mål-middelsamanhengar.

2.5.1 Empiriske forventingar

Frå ei tilnærming til vedtaksprosessar som prega av reglar ventar ein at nokre kvasimekaniske vedtaksreglar vert førande i vedtaksprosessar. Vedtaksprosessar i Statens vegvesen vert ikkje ei komplisert analyse av mål-middelsamanhengar, men prega av forenklande vedtaksreglar som bestemmer investeringar. Empirisk ventar ein rutinemessige vurderingar etter nokre vedtaksreglar der det ikkje er naudsynt at reglane fell saman med ei vurdering etter nytte-kostnadsanalysar i Statens vegvesen. Kvasimekaniske vedtaksreglar vil kunne forklare kvifor prioritering av samferdselsprosjekt i Noreg ikkje er prega av vurderingar av nytte-analysane, men prega av andre vedtaksreglar. Kva vedtaksreglar som vert aktivert i ein gitt situasjon vil prege kva premiss som vert vurdert.

Vedtaksreglar i Statens vegvesen vil fungere gjennom å avgrense mengd med styringsvariablar som vedtakstakarane ser på som relevante. Kvasimekaniske vedtaksreglar leier til at prosjekt mekanisk vert vurdert etter korleis prosjekt skårar på vedtaksreglar i Vegvesenet som får hevd. Forventinga spelar på at rutinemessige preg gjer at veginvesteringar vert vurdert etter andre kriterium enn det som ligg til grunn for mål-middelsamanhengar. Forventinga er at potensielt komplekse vedtak om prioritert investeringar vert vurdert etter det som synleg er primitive vedtaksreglar.

3 Metodisk framgangsmåte

3.1 Forskingsdesign

Studien sitt formål har vore å undersøkje betydinga av organisasjonsvariablar på vedtaksåtferd i Statens Vegvesen. Problemstillinga søkjer å rette søkjelyset mot kva mekanismar som påverkar investeringar på riksvegnettet. Teoretisk har studien vore forankra i fleire organisasjonsteoretiske perspektiv. Den teoretiske forankringa har lagt føringar på korleis forskingsspørsmåla, som vert nytta for å drøfte problemstillinga, har vorte formulert. For å svare på forskingsspørsmåla og søke å kaste lys over problemstillinga har det vore vurdert som hensiktsmessig å nytte semistrukturerte intervjuundersøkingar og dokumentstudiar. Studien har klare kvalitative trekk då den søkjer å avdekke mekanismar framfor kvantifiserbare effektar gjennom henting av «subjektive data» som er gjenstand for tolking.

Studien vert forstått som ein casestudie av betydinga av organisasjonsvariablar på faktisk vedtaksåtferd. Gerring viser at felles for dei fleste studiar som kallar seg casestudiar er at studiane konsentrera seg om ei relativt låg mengd undersøkingseiningar (2007, s. 37). Vidare er det slik at formålet med å undersøke ei relativt låg mengd med undersøkingseiningar er at ein har større mogelegheit til å gå i djupna. Det viktigaste kjenneteiknet er ein intensiv studie av ein eller ei låg mengd tilfelle.

Casestudien sitt fortrinn, er at den kan oftast bidra til djupare innsikt i enkelttilfelle. Val av casestudie er særleg egna når ein har behov for ikkje-kvantifiserbar innsikt om mekanismar i eit enkelttilfelle (Gerring, 2007, s. 33).³ Som nemnt tidlegare i studien har forskning på feltet med kvantitative metodar ikkje klart å avdekke variablar som aukar sannsynet for at eit prosjekt vert prioritert framfor eit anna. Studien argumenterer for at casestudien er eit hensiktsmessig val av forskingsdesign når ein prøvar å avdekke mekanismar framfor effektar i ein innleiande studie der ein søkjer å undersøkje betydinga av organisasjonskontekst. Casestudien er og eit hensiktsmessig forskingsdesign når tilgjengeleg datamateriale er lite systematisert og når det er behov for fortolking av tilgjengeleg data. Det vert såleis vurdert som hensiktsmessig på

³ Casestudiar kan anvende både kvalitative og kvantitative teknikkar. Ved intensive forskingsopplegg er ofte val av kvalitative forskningsteknikkar å føretrekke då ein kan få djupare innsikt i mekanismar

bakgrunn av forskings spørsmål som vart stilt innleiingsvis å nytte seg av kvalitativ studie av organisasjonsåtfærd i Statens vegvesen gjennom intervjuundersøkingar og dokumentstudiar.

Studien vil vidare rette søkjelyset mot betydinga av organisasjonsvariablar i ein vidare kontekst. Robert K. Yin peiker på at heller enn å sjå case som eit utval frå ein populasjon, kan det vere fruktbart å nytte seg av det empiriske materialet for å kaste lys over teoretiske konsept og perspektiv (2014, s. 40). Ved ei slik tilnærming vil ikkje funn frå undersøkinga av organisasjonskonteksten i Statens vegvesen først og fremst vere interessant for liknande case, men formålet vil vere å kaste lys over teoretiske samanhengar som ikkje er knytt til den spesifikke konteksten. Funn frå det empiriske materialet vil vere egna til å kaste lys over betydinga av organisasjonsstruktur, organisasjonsdemografi og betydinga av kultur og vedtaksreglar.

3.2 Undersøking av føreliggjande materiale

Innleiingsvis baserer studien seg på gjennomgang av ulike dokument. Dokumentstudiar i avgrensa betyding seier at nokre dokument har status som kjelder eller datagrunnlag i undersøkinga (Repstad, 2007, s. 103). Skriftlege kjelder er viktige i undersøkingar for å gi betre grunnlag for å stille interessante spørsmål i intervjuprosessen og samtidig sett forskaren i stand til å vurdere datamaterialet kritisk. Studien nyttar seg av skriftlege kjelder for å skaffe overblikk over saksfeltet.

Dokument som har gitt bakgrunnsgrunnlag og informasjon til studien har vore offentlege dokument som forslag til NTP, NTP (2014-2023), NTP (2010-2019), NOUar, stortingsmeldingar, organisasjonskart, stamnettutgreiingar, retningslinjer og instruksar. Dokumenta kastar lys over ansvarsdeling mellom Samferdselsdepartementet og Statens vegvesen. Retningslinje éin og to ilag med tildelingsbrev vert sett på som sentrale dokument for styringsdialogen mellom Samferdselsdepartementet og Statens vegvesen, og har fungert som grunnlagsdata for studien (Statens vegvesen, 2013a, s. 15). Bakgrunns litteratur gir moglegheit for å etterprøve informasjon og påstandar som informantar bidreg med. Metodetriangulering er eit grep for å auke haldbarheita til observasjonar i studien. Dokument er viktige i ei innleiande fase for å skaffe overblikk og for å kunne vurdere gyldigheit til informasjon og innsikt som informantar leverar. Gjennom kvalitativ undersøking av dokument vart det skaffa oversikt over det aktuelle saksområdet. Bruk av dokument har vore

sentralt for å få overblikk over bakgrunnsinformasjon i studien og overblikk over prosessar og vedtaksmyndigheit.

3.3 Val av informantar

Innleiingsvis vart informantane valt ut gjennom strategisk utval av informantar med ansvarsområder som var relevante for å kasta lys over problemstillinga. Vidare utveljing gjekk føre seg med snøballmetoden. Snøballmetoden inneber at utveljing skjer gjennom å forhøyre om kven tidlegare informantane trur kan vere personar som sit med verdifull innsikt på det aktuelle saksfeltet. Strategisk val av informantar gjennom snøballmetoden ber med seg visse fordelar og ulemper. Ved bruk av eit kvalitativt undersøkingsopplegg er ein avhengig av å ha informantar med godt overblikk over saksfeltet. Med eit sannsynsutval der utvalsbrøken er lik for alle respondentar, for å sikre representativitet, kan ein ikkje vere trygg på at nøkkelinformantar er i utvalet. Bryman viser at problem knytt til representativitet er mindre relevant for eit kvalitativt undersøkingsopplegg enn i kvantitative undersøkingsmetodar (2004, s. 333). Dette grunnjev han med at det er nettopp innsikta til enkelte nøkkelinformantar ein er interessert i å få tilgang til.

Det vart av praktiske grunnar naudsynt å gjere eit selektivt utval av informantar for å kaste lys over problemstillinga, då ein har avgrensa med tid og kapasitet. Dette er eit vanleg trekk ved intervjuundersøkingar då ein kan risikere å møte informantar utan relevant innsikt problemstillinga ein er interessert i å undersøke. Intervjuundersøkingar er relativt tidkrevjande. I studien vart det gjennomført åtte intervju. Totalt var det ni informantar der eitt av intervjuet vart gjennomført med to informantar til stade. Informantane var hovudsakleg frå Vegregionane og Vegdirektoratet, men ein hadde bakgrunn som tidlegare samferdselssjef i ei fylkeskommune og hadde jobba mykje oppimot NTP.

Informantar frå vegregionane bestod av to regionvegsjefar, ein avdelingsdirektør for strategi, veg og transport og ein avdelingsdirektør frå styringsstaben. Regionvegsjefane er ansvarleg for eigen region. Regionvegsjefane er underordna samferdselssjefen i fylkeskommunane i saker som angår fylkesvegnettet og Vegdirektøren i saker som angår riksvegnettet (Statens vegvesen, 2013a, s. 28). Totalt var tilsette frå fire av fem regionar representert i utvalet. Informantane frå Vegdirektoratet bestod av ein person frå styringsstaben og medarbeidarar frå NTP-sekretariatet. Styringsstaben sine oppgåver er knytt til å støtte Vegdirektøren sine

leiaroppgåve i Statens Vegvesen. Styringsstaben sine oppgåver er òg knytt til å sikre at styringssignal frå Samferdselsdepartementet vert ivaretatt og handtert (Statens vegvesen, 2013a, s. 27). Vidare er oppgåver knytt til å følgje opp resultatavtalane med regionane og avdelingane i Vegdirektoratet.

Informantar vart kontakta på e-post der det vart opplyst om studien og førespurt om dei ville delta.⁴ Totalt vart det sendt ut e-post til fjorten informantar. Av desse var det åtte som stilte til intervju.⁵ Dette gir ein svarprosent på 57% som vert vurdert som tilfredsstillande.

Informantane fekk opplyst at dei ville vere anonyme ved publisering av studien og at ved bruk av sitat skulle dette godkjennast av dei først. Alle intervjuar vart tekne opp på lydband og informantane måtte på førehand gi samtykke til dette. Alle informantane gav klar beskjed om at opptak ikkje var noko problem. Sidan data som vert henta gjennom intervjuar er av ikkje-sensitivt innhald så vart det vurdert slik at bruk av lydopptak ikkje var ein trussel mot validiteten og det vart opplevd at informantane følte seg frie til å dele informasjon som var relevant for undersøkingsopplegget.

På grunn av avstand og ressursar, vart fem av intervjuar gjennomført over telefon. Det var somme utfordringar i intervjuar som ikkje var i andre intervju. Det viste seg at det var vanskelegare å følgje samtalen på same måte, på grunn av kvalitet på lyd. Det var med andre ord ikkje like lett å kome med relevante oppfølgingsspørsmål undervegs og intervjuet følgde i større grad intervjuguiden slik den førelåg. Samtalane vart og mindre naturlege og ein fekk ikkje oppnådd «rapport», på same måte. Det vart likevel sett på som hensiktsmessig å utføre intervjuet på denne måten då aktørar knytt til regionane vart vurderte til å sitte på verdifull informasjon og innsikt til studien. Tidsmessige og ressursmessige avgrensingar gjor at meirverdien av å oppsøkje regionane var vurdert som låg og at telefonintervju var tilstrekkeleg. Informasjon som ein fekk tilgang til vart i stor grad opp får det tapet ein fekk i fleksibilitet under intervjuet, då det ikkje hadde vore mogeleg å gjennomført like mange intervju utan bruk av telefon.

⁴ Deltaking i studien var anonymt. Vedlagt informantliste viser til type stilling informantane har og kva avdeling informantane er knytt til.

⁵ I eitt av intervjuar stilte det opp ein ekstra informant, noko som gav totalt ni informantar

3.3.1 Semistrukturerte Intervju

Intervjua vart organiserte som semistrukturerte intervju. Kjenneteiknet til eit semistrukturert intervju er at ein nyttar seg av ein intervjuguide⁶ for å hente inn data. I intervjuguiden formulerer studien opne spørsmål kring tema som er relevant for undersøkinga. Informanten står fritt til å tolke og å svare spørsmål slik informantane sjølv oppfattar spørsmåla. Mange av spørsmåla var opne i form og vart delvis svart på i varierende rekkefølge då spørsmål tematisk hang saman. Det var viktig å vere fleksibel i intervjuprosessen og stille spørsmål etter kvart som spørsmåla vert relevante. Dette berer med seg visse fordelar og ulemper for reliabiliteten til forskingsopplegget (Bryman, 2004, s. 332).⁷ Fleksibiliteten i semistrukturerte intervju er ein styrke då det gir mogelegheit for å stille oppfølgingsspørsmål dersom informanten er inne på informasjon som er særskild relevant for undersøkinga. Dette gir mogelegheit for å følge opp dersom ein får relevant informasjon som ein ikkje nødvendigvis vil ha tilgang til dersom ein følger den standardiserte intervjuguiden.

Forventinga er at nøkkelinformantar sit på verdifull informasjon som ikkje er systematisert på anna måte. Dette kan vere erfaringar og observasjonar som informantar har opparbeida seg gjennom deltaking i prosessen ein er interessert i å studere (Bryman, 2004, s. 334).

Semistrukturerte intervju, med selektiv utvalpsprosess, som metode er fordelaktig når ein er ute etter å kome i kontakt med innsikt som eit fåtal med nøkkelinformantar sit på. Vidare gir fleksibiliteten mogelegheit for å stille oppfølgingsspørsmål når interessant informasjon dukkar opp som ein ikkje var klar over at ein var ute etter på førehand (Bryman, 2004, s. 332). Strategisk utveljing av nøkkelinformantar sørger og for at det er bra samsvar mellom forskingsspørsmålet og utvalet. Det vart i studien lagt vekt på å kome i kontakt med informantar i regionvegkontora og i direktoratet som er sentrale i prosessen rundt NTP. Dei ulike informantane vart vurdert til å ha god kjennskap om prosessen. Strategisk utveljing av relevante informantar gjer at ein får tilgang til data og informasjon som ikkje er systematisert.

Alle intervjua vart transkribert direkte frå bandopptak. Det analyserte materialet omfatta 90 sider med transkribert tekst frå intervjua. Fordelen med transkribering av intervjua vog opp for det ekstra arbeidet med å transkribere alt av lyddata som omfatta om lag ni timar med opptak. Kvale peiker på ein av fordelane med å transkribere intervju er at dette let ein søke etter ord i datamaterialet og foreta meiningskonsentrasjon (Kvale, 1997, s. 147). Ved å

⁶ Sjå vedlegg for eit eksempel av ein intervjuguide som vart nytta i forskingsopplegget

⁷ Sjå tilhøyrande kapittel om svakheiter ved forskingsopplegget for ei meir utførande beskriving

samanlikne, og å søke på ord, kan ein lese horisontalt på kva dei ulike informantane legg i same omgrep. Det vart og mogeleg å gruppere ulike meiningar slik at studien fekk teikna eit betre bilete av kva dei ulike informantane gav uttrykk for på dei ulike spørsmåla.

3.3.2 Betrakningar om validitet og reliabilitet

Eit viktig formål med forsking er å påvise årsakssamanhengar – først og fremst mellom enkelt variable, medan andre forhold haldast konstant. Dette er naturlegvis ein vanskeleg føresetnad å oppfylle i casestudiet då ein ikkje klarer å fryse sosiale situasjonar. Ulike forskingsdesign har ulike måtar å handtere kontrollproblemet på. I statistiske analyser nyttar ein seg av eit stort nok utval for å handtere kontrollproblemet. I casestudiet vert kontrollproblemet handtert ved intens studie av eit enkelt case eller fleire case. Målet med kontrollproblemet er å sikre at undersøkinga har god indre validitet. Indre validitet inneber at slutningar om årsaksforhold kan forklarast av forskingsspørsmålet.

Eit forskingsopplegg sin validitet seier noko om kva grad ein kan slutte seg til at samanhengane i undersøkinga er sikre. Validitet er knytt til om ein målar det ein faktisk vil måle (Gerring, 2007, s. 43). I intervjusituasjonar er ein avhengig av at informant og intervjuar har tilnærma lik forståing av omgrepa som ein søkjer å undersøke. Forskaren er og avhengig av at spørsmåla ein stiller er egna til å trekke ut informasjon som er relevant for forskingsspørsmålet. Kvale peiker på at ein kan styre intervjuet sin validitet ved både kontroll undervegs og etterhandskontroll av opplysningar som vart delt i intervjusituasjonen (Kvale, 1997, s. 165). Ved å stille oppfølgingsspørsmål der informantar vart bedne om å utdjupe haldningar, søkte studien å betre innhaldsvaliditeten til omgrepa. Ein anna metode som studien nytta for å styrke den indre validiteten til undersøkingsoopplegget var det Kvale omtalar som «intervjutriangulering». Intervjutriangulering inneber at ein undersøker same fenomen utifrå fleire informantar (Kvale, 1997, s. 149). Ved å undersøke måten informatar nyttar seg av omgrep og tek stilling til påstandar som tidlegare informantar har kome med, vart det undersøkt om intervjuobjekta hadde lik forståing av fenomenet. Påstandar og omtalar av fenomen som tidlegare informantar hadde kome med vart følgd opp i andre intervju, dersom det vart oppfatta som relevant i intervjusituasjonen.

Informantar nytta i studien var personar i diverse leiarstillingar. Ved bruk av tilsette plassert høgt i organisasjonshierarkiet, vil ein møte utfordringar knytt til representasjon og nøytralitet. Tilsette vil i mange tilfelle vere nært knytt til organisasjonen som dei er ein del av. Følelsar

knytt til organisasjonen kan leie til etterrasjonalisering av handlingar. Vidare kan det og verte opplevd som ei utfordring at dei tilsette vil framstille ein prosess eller eit vedtak i eit fordelaktig lys. Aktørar i leiarfunksjonar vil gjerne ha erfaring med å fungere som organisasjonen sitt ansikt og vil kunne stå fram som «trente», i intervjusituasjonen. Det vart oppfatta slik at nokre av informantane hadde meir erfaring med intervjusituasjonar enn andre. Nokre av informantane kjende til den tidlegare studien frå Concept-programmet og slik sett hadde gjort seg nokre tankar om funn frå studien. Det vart opplevd som viktig for fleire av informantane å rettferdiggjere val som var gjort i NTP.

Ytre validitet er gjerne knytt til generaliseringsproblemet. Generelt har casestudien vore oppfatta som lite egna til å bidra med generaliserbar kunnskap. Yin peiker på at dersom ein knytt funn frå casestudien opp til teoriar kan ein nytte seg av analytisk generalisering (2014, s. 68). Spørsmålet vert då om undersøkinga ser noko her som kan rette søkjelyset mot betydning av organisasjonskontekst. Formålet med analytisk generalisering er å løfte empiri til eit teoretisk nivå. Empiriske funn vert ikkje knytt direkte til lokale forhold, men vert ein del av kunnskapen om og betydning av organisasjonsstruktur, demografi, kultur og vedtaksreglar. Funn vert ikkje isolert til det enkelte tilfelle, men løfta til eit teoretisk nivå. Dersom funn frå casestudien ikkje passer så tydar ikkje det nødvendigvis at teorien ikkje stemmer. Ein casestudie vil berre kunne bidra til å svekke eller styrke teori. Det er plass til mange avvik og utliggarar i studien av sosiale fenomen. Ein vil ikkje kunne avkrefte ein teori på bakgrunn av funn frå éin case.

Kvale peiker på at transkribering inneber oversetting frå eit munnleg språk med eitt sett av reglar til eit skriftleg språk med andre reglar (1997, s. 104). Transkripsjon vert ikkje ei perfekt gjengiving av informasjonen som vert utveksla i intervjuaugenblinken. Transkribering vert snarare gjenstand for den enkelte forskar si sjølvstendige tolking då skriftleg språk følger andre rammer enn munnleg språk. For å styrke validiteten til dei transkriberte intervjuar vart direkte sitat presentert for dei ulike informantane for å forsikre om at ein hadde lik forståing av omgrepa. Ein av informantane gav uttrykk for ynskje om endring av uttrykksform på nokre av sitata. Det vart ikkje vurdert slik at dei mindre endringane endra innhaldet i sitata. Fleire informantar gav uttrykk for at sitata med fordel kunne formulerast om frå eit munnleg til eit meir skriftleg språk.

Ein kritikk av casestudiet generelt og intervju som metode spesielt har vore spørsmålet om reliabilitet. Reliabilitet angir i kva grad ein ved fleire målingar vil oppnå som same resultat og

er eit uttrykk for målestabilitet (Kvale, 1997, s. 164). Betrakningar kring reliabilitet tek føre seg trekk ved undersøkinga som påverkar det resultatet ein får av undersøkinga.

Reliabilitetsprøsmålet har i større grad vore ei utfordring ved kvalitative undersøkingssopplegg enn i kvantitative. I studien vil det vere ei utfordring å legge klart føre korleis ein har nådd fram til det resultatet ein har gjort, og samtidig styrke mogelegheita for at andre som følgjer undersøkingssopplegget vil kome fram til same observasjonar som det har vorte gjort i denne studien. Eit viktig spørsmål vert å minimere rommet for tilfeldige målefeil som skuldast trekk ved undersøkingssopplegget.

For å styrke reliabiliteten i undersøkinga har studien søkt å nemne i detalj korleis studien har gått fram for å få dei observasjonane studien har fått. Studien har gjennom vising til kjelder og vise til intervjuguiden fått fram trekk ved undersøkingssopplegget som studien har nytta. I og med at studien nytta eit semistrukturert intervjuopplegg vil det likevel vere vanskeleg for andre å nytte same oppfølgingsspørsmåla som studien nytta seg av. Reliabilitetsutfordringar knytt til intervjuundersøkinga er oftast knytt til betydinga av intervjukonteksten og stimuli som informanten vert utsatt for. Bruk av stimuli i undersøkingssopplegget vil vere ei utfordring då bruk av oppfølgingsspørsmål gir lågare reliabilitet til forskingsopplegget, samtidig som det gir betre tilgang på interessante observasjonar. Det vil såleis vere viktig å kunne vise premissa for konklusjonen.

Transkribering vert gjerne sett på som å auke studien sin reliabilitet då det minskar rommet for at forskaren huskar feil frå intervjusituasjonen. Ved å sørge for å skrive ned mest mogeleg ordrett frå intervjusituasjonen får forskaren betre mogelegheit til å analysere materialet i etterkant. Kvale peiker på at det likevel er metodiske og teoretiske utfordringar ved transkribering av intervju (1997, s. 102). Transkribering av intervju vil ein misse data ved overføring av informasjon frå munnleg til skriftleg form. Dårleg kvalitet på lydbandet eller låg stemmebruk kan gjere at delar av informasjonen går tapt. Det vert og peikt på at dei emosjonelle aspekta ved samtalen vert borte. Utfordringar i studien sitt undersøkingssopplegg rørte først og fremst ved telefonintervjua der kvaliteten på opptaka kunne variere noko. Det vart likevel ikkje opplevd som ei utfordring å få med seg innhaldet i samtalen, og reliabiliteten på transkripsjonane vart vurdert som tilfredsstillande.

4 Statens vegvesen og NTP

Føremålet med dette kapitlet er å gi bakgrunnsinformasjon om Vegvesenet og transportetatane sitt arbeid med framlegg til NTP. Empirien i kapitlet baserer seg på undersøkingar av sentrale bakgrunnsdokument. Kapitlet gjer greie for ulike forvaltingsnivå innan vegsektoren og gjer greie for styringslinjer mellom fagetatar og det politiske nivået. Undersøkingssubjekt vert Statens vegvesen, men det vert naturleg å nemne dei andre transportetatane og Avinor der NTP-prosessen vert omtala. Organisasjonsstrukturen til regionvegkontora og Vegdirektoratet vert skissert. Studien viser korleis arbeidet med NTP for 2014-2023 var strukturert og seier noko om målstruktur og bruk av nytte-kostnadsanalyser. Studien seier òg noko om stamnettutreiingane som var eit viktig kunnskapsgrunnlag for arbeidet med NTP. Studien vil til slutt gi ei kort skildring av sentrale krav for omtale av investeringsprosjekta i NTP.

4.1 Forvaltingsreform: ulike forvaltingsnivå, ulike ansvarsområder, felles vegadministrasjon

Historisk har vegane i Noreg vore inndelt i tre kategoriar. Kategoriane har høvesvis vore kommunale vegar, fylkesvegar og riksvegar. Blant riksvegar har det vore vegar som har vore omtala som stamvegar. Stamvegar var hovudvegar mellom distrikt eller innafor distrikt. Riksvegar som ikkje var stamvegar vart omtala som øvrig riksveg. Ansvar for finansiering av kommunale vegar fell på enkelte kommunar, medan fylkesvegar fell på fylkeskommunar. Riksvegar var statleg ansvarsområde.

I 2010 overtok fylkeskommunane ansvaret for øvrige riksvegar og øvrige riksvegsferjer i samband med gjennomføringa av forvaltningsreforma som tilførte fylkeskommunane oppgåver. Riksvegnettet og prosjekt knytt til dei gamle stamvegane i NTP vart avgrensa til å omhandle det som vart omtala som nasjonale transportkorridorar.⁸ Som følge av forvaltningsreforma i 2010 utgjorde det nye riksvegnettet om lag 10 400 km og 18 riksvegsferjesamband (Statens vegvesen, 2011, s. 8)⁹. Riksveg som vart omgjort til fylkesveg

⁸ Det er definert 8 nasjonale transportkorridorar. Transportkorridorar er viktige strekkingar i og mellom distrikt som knytt regionar og viktige knutepunkt saman. Transportkorridorane omfattar dei gamle stamvegane, no riksvegar.

⁹ Vart i 2013 redusert til 16 ved opning av Kvivsvegen og Hardangerbrua (Statens vegvesen, 2011, s. 9)

utgjorde 18 000 km. Det totale riksvegnettet utgjorde om lag 19 prosent av det samla riks- og fylkesvegnettet, men hadde 53 prosent av trafikken. Forvaltingsreforma førte til at betydeleg ansvar for vegnettet vart ført til fylkeskommunane. I svar til forvaltingsreforma vart det i 2010 gjennomført ei endring i organisasjonsstrukturen til Statens vegvesen. Staten beheldt ein desentralisert struktur, men tok sikte på å overføre fleire operative oppgåver til regionane. Statens vegvesen etablerte avdelingar for kvart fylke som fekk i oppgåve å ivareta riksveg og fylkesvegsoppgåver (NSD, 2013a). Ein del av direktoratet sine arbeidsoppgåver vart lokalisert utanfor Oslo.

4.1.1 Sams vegadministrasjon: Styring av riks- og fylkesvegsaker

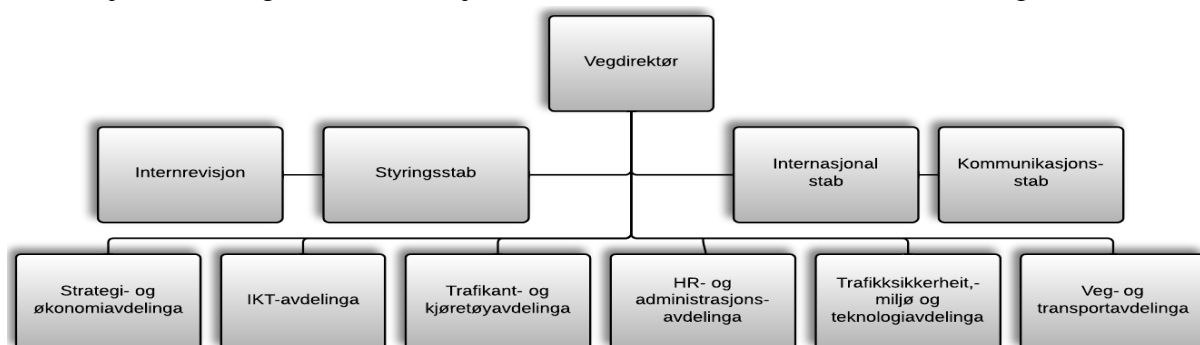
Det har tradisjonelt vore felles vegadministrasjon regionalt for både fylkesvegar og riksvegar (NSD, 2013a). Kvart regionvegkontor er styrt av ein regionvegsjef. Det går fram av § 10 i veglova at regionvegsjefen høyrer under Vegdirektoratet i riksvegsaker og under fylkeskommunen i saker som angår fylkesvegnettet (Veglova, 2009). Sams vegadministrasjon inneber at staten er ansvarleg for å stille felles vegadministrasjon på regionalt nivå. Felles vegadministrasjon betyr at regionvegkontora fungerer som fagorgan for fylkeskommunane og tilbyr lik vegadministrasjon som på riksvegnettet (Statens vegvesen, 2013a, s. 9). Det er statleg ansvar for finansiering av regionvegkontora. Statleg finansiering er meint å sørge for at fylkeskommunane har tilstrekkeleg med midlar til å utføre pålagte oppgåver dei har knytt til utbetring og vedlikehald av fylkesvegnettet. Dette skjer gjennom løyvingar til fylkeskommunane i budsjettproposisjonar (Samferdselsdepartementet, 2012a, s. 117). Ved overføringa av delar av riksvegnettet til fylkeskommunane auka ein og statlege løyvingar til fylkeskommunane.

Statens vegvesen har i alt om lag 6500 tilsette og er delt inn i eit Vegdirektorat lokalisert i Oslo, med nokre avdelingar rundt om i landet. Regionvegkontora er høvesvis delt inn i: nord, midt, vest, sør og aust (NSD, 2013b). Regionvegkontora er lokalisert i Bodø, Molde, Leikanger, Arendal og Lillehammer med tilhøyrande fylkesvise vegavdelingar og underliggande trafikkstasjonar. Totalt er det 20 vegavdelingar der midtre Hålogaland har eiga vegavdeling. (NOU:3, 2009, s. 12; Statens vegvesen, 2013b). Dei tilsette fyller ulike roller knytt til utbygging og utgreiing i regionvegkontora. Vegdirektoratet sine avdelingar i distrikta har i hovudsak oppgåver knytt til ulike operative funksjonar.

Formelle styringslinjer på statleg side legg regionvegsejfen under Vegdirektoratet i saker som angår riksvegsspørsmål. Vegdirektoratet styrer regionvegkontora gjennom etaten sitt styringssystem. Overordna styringsprinsipp i Statens vegvesen er mål- og resultatstyring (Statens vegvesen, 2013a, s. 15). Styringssystemet inneber møter, retningslinjer og koordinerande arbeid og rådgiving i enkeltsaker. Vegdirektoratet ligg igjen under Samferdselsdepartementet. Samferdselsdepartementet si styringsrolle over Vegdirektoratet skjer gjennom eigne styringsmøter og årlege tildelingsbrev som baserer seg på statsbudsjett og politiske føringar formulert i NTP (Samferdselsdepartementet, 2009, s. 16). Samferdselsdepartementet si styringsrolle er og tydeleg gjennom arbeidet med NTP. Departementet tek initiativ ovanfor samferdselsetatane i retningslinje 1 og startar utreiingsfasa i etatane sitt arbeid med framlegg til NTP. ¹⁰

4.1.2 Organisering av Vegdirektoratet

Vegdirektoratet er som nemnt organisert med hovudkontor i Oslo og mindre avdelingar rundt om i landet. Organisasjonsstruktur i Direktoratet følger formål og funksjon som inndelingsprinsipp. Avdelingsstruktur knytt avdelingar til ulike formålsoppgåver og funksjonelle oppgåver (Statens vegvesen, 2013c). Avdelingsstrukturen er utfyllande til direktoratet si rolle som utarbeidar av retningslinjer, strategisk styring og koordinerande organ. Ved forvaltingsreforma i 2010 vart det gjennomført omfattande strukturendring av Statens Vegvesen. I Prop. 1 S søkte ein å etablere fleire arbeidsplassar utanfor Oslo (Samferdselsdepartementet, 2010a, s. 75). Det vart bestemt at ved etablering av nye organisatoriske einingar skulle desse om mogeleg plasserast utanfor Oslo. Støttefunksjonar som tidlegare låg organisatorisk under regionane vart organisert inn under Vegdirektoratet som nasjonale einingar. Støttefunksjonane haldt fram med å vere lokalisert i regionane.



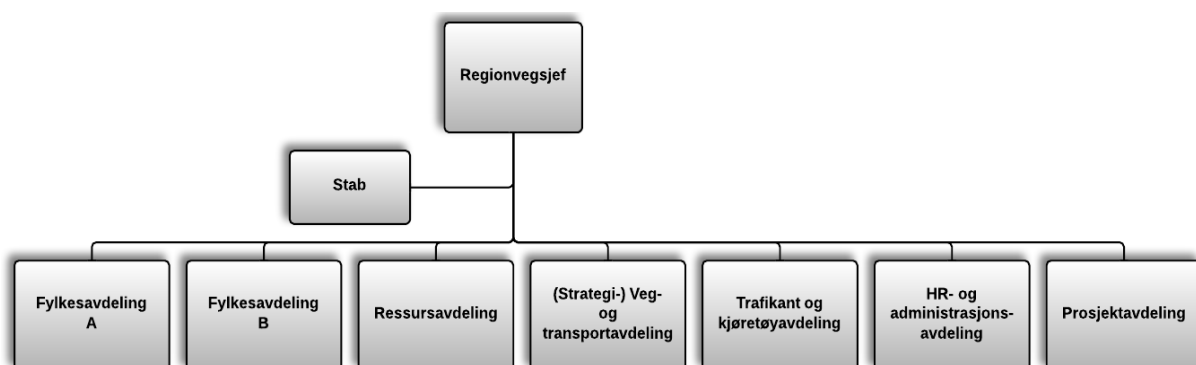
Figur 4.1.2 Organisasjonskart Vegdirektoratet (Statens vegvesen, 2013a, s. 26).

¹⁰ For utførande beskriving av retningslinje 1 og 2 sjå tilhøyrande kapittel.

Vegdirektoratet har utgreiingsoppgåver som skal skape kunnskapsgrunnlag for politiske avgjerder knytt til den parlamentariske styringskjeda. Det viktigaste dømet på arbeidet med å skape kunnskapsgrunnlag for sentrale styresmakter er arbeidet med framlegg til NTP. Vegdirektoratet gjer faglege utgreingar og koordinerer transportetatane sitt arbeid med transportplanen (NOU:3, 2009, s. 18). Det er Vegdirektoratet sitt ansvar å kome med budsjettframlegg med utgangspunkt i retningslinjer frå departementet. Vidare har Vegdirektoratet oppgåver knytt til å forberede saker for Samferdselsdepartementet og orientere departementet om viktige saker som ligg under departementet sitt ansvarsområde (Samferdselsdepartementet, 2011a). Regionkontora og fylkeskommunane har tilgang til å kome med innspel til etatane sitt framlegg til NTP og budsjettframlegg. Når NTP endeleg har vore behandla i Stortinget er det direktoratet si oppgåve å utarbeide eit handlingsprogram på grunnlag av den politiske handsaminga av NTP i stortinget og Samferdselsdepartementet.

4.1.3 Organisering av Regionvegkontora

Regionvegkontora og vegdirektoratet er formelt sett på som to ulike forvaltingsnivå (Samferdselsdepartementet, 2009, s. 13). Regionvegkontora har ansvar for planlegging, utbygging, drift og vedlikehald av veginfrastruktur. Underlagt regionvegkontora ligg det egne vegavdelingar som formelt vert sett på som same forvaltingsnivå. Vegavdelingane fyljer fylkesgrensene, medan regionvegkontora er satt saman av tre- til fem vegavdelingar. Kvart fylke har eiga avdeling i dei ulike regionvegkontora.¹¹ Regionkontora er organisert i fem regionar som høvesvis er nord, midt, vest, sør og aust. Kvart regionvegkontor har eigen regionvegsjef som formelt er underlagt vegdirektøren i saker som angår riksvegar, medan i fylkesvegsaker er regionvegsjefen underlagt fylkeskommunane.



Figur 4.1.3 Organisasjonskart regionvegkontor (Statens vegvesen, 2013a, s. 29).

¹¹ I region Nord har Midtre Hålogaland eiga vegavdeling

Arbeidsoppgåver som fell under regionvegkontora sitt ansvarsområde er nært knytt til drift av sams vegadministrasjon. Regionvegkontora skal fungere som felles vegadministrasjon for både fylkeskommunane og statlege myndigheiter. Regionvegkontora har oppgåver knytt til utgreiing av behov på riks- og fylkesvegnettet (Samferdselsdepartementet, 2011a).

Regionvegkontora har sektoransvar ovanfor stat og fylkeskommune i regionane. Ansvarer inneber at regionkontora har ansvar for å assistere stat og fylkeskommunar med analyser av ulike tiltak som er nødvendig på det statlege riksvegnettet i tillegg til fylkesvegnettet.

Regionvegkontora har ikkje instruksjonsrett ovanfor fylkeskommunane. Det inneber at regionvegkontora ikkje kan instruere fylkeskommunane dersom vegmyndigheitene meiner fylkeskommunar ikkje følgjer opp sit ansvar på fylkesvegnettet (Statens vegvesen, 2013a, s. 33). Regionkontora har òg eit ansvar for å halde vegdirektoratet orientert på hendingar som kan vere av interesse for direktoratet eller departementet.

4.2 Overgang frå sektorplanar til NTP

Hausten 2000 vart den første NTP presentert for stortinget (Ravlum & Sørensen, 2005, s. 2). Bruken av NTP representerte ein overgang frå tidlegare sektorplanar til nasjonale planar som skulle gi ei samla framstilling av transportpolitikken for dei fire ulike sektorane; veg-, sjø-, jernbane- og flytrafikk.¹² Endringa innebar at dei ulike transportgreinene og meir generelle transportpolitiske spørsmål vart samla i same dokument. Det nye styringsdokumentet tok sikte på å auke moglegheita til overordna og langsiktig strategisk styring for Stortinget.

Bakgrunn for overgang frå sektorplanar til NTP var regjeringa sitt syn på behov for ein meir langsiktig, overordna og mindre detaljert plan (Ravlum & Sørensen, 2005, s. 1).

Stortingspolitikarar gav uttrykk for at tidlegare sektorplanar var for detaljerte og lite egna for overordna politisk styring. Det vart vurdert som hensiktsmessig å lage eit dokument som framstilte ein heilskapleg transportpolitikk slik at transportgreinene i større grad vart sett i samanheng under formulering av samferdselspolitikken.

NTP vart utforma som ei stortingsmelding med ei planperiode på ti år. Hovudvekta for omtale vart lagt på dei fire første åra, medan siste seks åra vart av meir generell og strategisk karakter. Stortingsmeldinga vert revidert kvart fjerde år. Ein har så langt hatt fire ulike

¹² I 2013 annonserte påtroppande regjeringa at Fiskeri- og kystdepartementet vert lagt ned. Kystverket vert som resultat flytta inn under Samferdselsdepartementet. Endringa inneber at transportgreinene vert samla under Samferdselsdepartementet.

planperiodar. Planperiodar var høvesvis: 2002-2011, 2006-2015, 2010-2019 og noverande 2014-2023 (Samferdselsdepartementet, 2013, s. 27). Plandokumentet tek utgangspunkt i målstruktur frå førre planperiode og involverer gjerne ein gjennomgang av målstrukturen. Dei fire første åra i ei planperiode gir utgangspunkt for utarbeidinga av handlingsprogram. NTP er ei stortingsmelding og representerer såleis ikkje bundne midlar til prosjekt. Det inneber at investeringar som er skissert i plandokumentet må følgast opp gjennom årlege budsjettproposisjonar (Samferdselsdepartementet, 2013, s. 27). Etter at stortingsmelding om NTP vert presentert utarbeider transportetatane etatsvise handlingsprogram for første fireårs periode. Handlingsprogrammet viser korleis ulike midlar er prioritert i neste fireårsperiode. Handlingsprogram gir utgangspunkt for årlege budsjettprosessar (Statens vegvesen, 2013a, s. 18). Etatane viser i handlingsprogramma korleis prioriteringar bidreg til måloppnåing for hovudmåla i NTP.

4.2.1 Målstruktur i NTP

I NTP for 2014-2023 vart det lagt inn fire hovudmål. Hovudmål i NTP er i hovudsak politiske mål. Målstrukturen inneber at måloppnåing ikkje nødvendigvis vil bety positiv netto nytte (Welde mfl., 2013, s. 16).¹³ Målstruktur i NTP vart lagt fast i retningslinje 2 på grunnlag av problemstillingar som vart avdekka under transportetatane sitt arbeid i utgreiingsfasa etter retningslinje 1. Målstruktur i NTP 2014-2023 var i hovudsak ei vidareføring av målstruktur frå førre transportplan (Samferdselsdepartementet, 2010b, s. 4, 2012b, s. 2). Det vart lagt til grunn i retningslinje 2 at «*Disse målene skal være førende for etatenes og Avinors arbeid i planfasen, og skal legges til grunn både for prioriteringene i anbefalt strategi og for prioriteringene ved alternative rammenivå*» (Samferdselsdepartementet, 2011b, s. 3). Til kvart hovudmål er det ulike etappemål som transportetatane rapporterer på og gir grunnlaget for tiltak som skal prioriterast i transportplanen.¹⁴

I retningslinje 2 presiserast det at anbefalt strategi skal utarbeidast med utgangspunkt i etablert målstruktur. Departementa presiserte at det var ynskjeleg med ein alternativ strategi i tillegg der samfunnsøkonomisk lønnsemd maksimerast (Samferdselsdepartementet, 2011b, s.

¹³ Overordna mål NTP for 2014-2023 er: Å tilby et effektivt, tilgjengelig, sikkert og miljøvennlig transportsystem som dekker samfunnets behov for transport og som fremmer regionar utvikling

¹⁴ Etappemål vert meir konkrete mål knytt til den overordna målstrukturen. Etappemål knytt til sikkerheit er til dømes å halvere drepne eller hardt skadde i trafikken innan 2024. Transportetatane rapportera til departementet på dette målet.

29). Samferdselsdepartementet ber transportetatane utarbeide ein lønnsstrategi der ein siktar på å maksimere samfunnsøkonomisk lønns utifrå nytte-kostnadsforholdet. I lønnsstrategien vert etatane bedt om å gi ei vurdering av korleis vridning mot nytte-kostnadsomsyn vil virke på andre «ikkje prissette» konsekvensar. Transportetatane skal gi ei grunnleggjande for korleis etatane vektar ulik mål og verknadar på samfunnsøkonomisk lønns. Transportetatane gjer greie for kva omsyn som vert ivarettatt i anbefalt strategi, som ikkje vert vist i lønnsstrategien (Statens vegvesen, 2012, s. 7). Det går fram av lønnsstrategien at noko av forskjellen i nytte-kostnadsforholdet kan sporast til jordvern og at prosjekt vert prioritert uavhengig av rammene til dei enkelte etatane.

4.2.2 Om bruk av nytte-kostnadsanalyser i arbeidet med NTP

Det går fram av retningslinje 2 at nytte-kostnadsanalyser skal i lag med utrekning av effektar på utvalde parameter i målstrukturen vere grunnlag for vurdering av eit tiltak. Etatane gjer greie for korleis dei vektar ulike tiltak mot kvarandre. I lønnsstrategien er hensikta å maksimere samfunnsøkonomisk lønns for deretter å sjå kva verknad ein ser på viktige målparameter som ligg til grunn for den anbefalte strategien. Resultata frå lønnsstrategien til NTP 2014-2023 viser at ein kunne ha ein anslått samfunnsøkonomisk gevinst på om lag 37 mrd. kroner (Statens vegvesen, 2012, s. 3). Dette var 45 mrd. høgare enn i anbefalt strategi frå etatane som hadde ei negativ nytte vurdert til -9 mrd. kroner.

Som del av kunnskapsgrunlaget i NTP skal det føreliggje verknadsberekningar av alle større investeringsprosjekt. I ei verknadsberekning inngår konsekvensanalyse med tilhøyrande nytte-kostnadsanalyse. Nytt-kostnadsanalyser rangerer ulike prosjekt etter ei vurdering av samfunnsøkonomisk lønns i monetære termar. I den samfunnsøkonomiske analysen er det i tillegg ei vurdering av «ikkje prissette konsekvensar».¹⁵ I rekninga av lønns legg ein vekt på netto noverdi (Welde mfl., 2013, s. 23). Ein legg saman alle effektar i kroner. Dersom den berekna summen ved eit tiltak er positiv vil ein seie at tiltaket er samfunnsøkonomisk lønsamt. Når ein vurderer allokering av ressursar utifrå reine nytte-kostnadsomsyn vil ei samfunnsøkonomisk optimal allokering av ressursar vere når ein investerer i prosjekt etter

¹⁵ Ei vurdering av dei ulike komponentane i dei samfunnsøkonomiske analysane er utanfor problemstillinga studien søkjer å diskutere.

netto nytte pr. budsjettkrone (NNB) heilt til der ikkje er fleire prosjekt med positiv NNB eller til budsjettet er brukt opp.

Lønsemdssmålet NNB viser kor mykje ein anslår at samfunnet får igjen pr. krone investert i eit prosjekt. Lønsemdsstrategien vert utarbeida under same føresetnader som den anbefalte strategien. Dette inneber at prosjekt som allereie er starta opp, eller på andre måtar har vedtatt finansiering, vert sett på som bundne. I NTP for perioden 2014-2023 vart det satt av ei ramme på 66 mrd. kroner (Statens vegvesen, 2012, s. 3).¹⁶ Dei bundne prosjekta hadde ei ramme på 19 mrd. kroner. Såkalla «frie midlar», som etatane disponerer utgjer 49 mrd. kroner og er grunnlaget for finansiering av ulike prosjekt.

4.2.3 Stamnettutgreiingar

I samband med utgreiingsarbeidet for NTP (2014-2023) vart det gjennomført fleire sektorvise stamnettutgreiingar.¹⁷ Transportetatane og Avinor fekk i oppdrag å lage eigne stamnettutgreiingar der ein skulle kaste lys over behov for investeringar i transportkorridorane framover. Stamnettutgreiingane skulle ha ein tidshorisont på 30 år (Statens vegvesen, 2011, s. 10). Stamnettutgreiinga kartla mogelege prosjekt der det var behov for investering, men var ikkje eit dokument der Vegvesenet tok stilling til kva prosjekt, eventuelt kva konsept, som burde realiserast.

Føremålet med dokumentet var å utgreie behov for investeringar på riksvegnettet. Behov for investeringar på riksvegnettet var nær knytt til vegnormalstandard. Vegnormalstandard er krav som er stilt til vegar på riksvegnettet og er i hovudsak knytt til bredde, kjørefelt, skilje mellom kjøreretning, m.m. Vegnormalstandard er formulert slik at veldig få riksvegar per dags dato fyll krava fullt ut. I stamnettutgreiinga vart det anslått at 82 prosent av riksvegnettet ikkje tilfredsstill krav til vegnormalstandard ved inngangen av inneverande planperiode 2014-2023 (Statens vegvesen, 2011, s. 23). Det vart samtidig peikt på at det stadig skjer ei utvikling av vegnormalstandard slik at ein aldri vil ha eit vegnett som fullt ut tilfredsstill krav til vegnormalstandard.

Det vart anslått at dersom ein skulle ha nivå på riksvegnettet i samsvar med vegnormalstandard hadde ein eit investeringssetterslep på om lag 400-500 mrd. (Statens

¹⁶ Den totale ramma er sett saman av ein statleg del med bompengefinansiering i tillegg.

¹⁷ Der anna ikkje er nemnt vert det referert til Statens vegvesen si stamnettutgreiing

vegvesen, 2011, s. 8). Utfordring var i stor grad knytt til vegbredde på lågt trafikkerte vegar. Utgreiinga slo fast at om lag 66 prosent av riksvegnettet ikkje hadde tilfredsstillande vegbredde og i fleire av transportkorridorane var andelen oppe i 80 prosent. Utgreiinga konkluderte med at det ville koste om lag 400-500 mrd. kroner om ein skulle få heile riksvegnettet opp på vegnormalstandard. Dersom ein legg til grunn løyvningsnivået i 2011 fann utgreiinga at dette ville ta om lag 30 år.

4.3 Fasar i arbeidet med transportetatane sitt framlegg til NTP 2014-2023

Arbeidet med NTP 2014-2023 byrja i 2010 etter at den førre stortingsmeldinga om NTP var behandla. Transportetatane sitt arbeid med NTP delast inn i to fasar. Fasane er høvesvis utgreiingsfasa og planfasa. Før utgreiingsfasa sendte Samferdselsdepartementet og tidlegare Fiskeri- og kystdepartementet retningslinje 1 der departementa la rammer og føringar for etatane sitt arbeid med framlegg til NTP. På grunnlag av tilbakemeldingar frå utgreiingsarbeidet utarbeidde Samferdselsdepartementet retningslinje 2 som gav konkrete føringar på det vidare planarbeidet (Samferdselsdepartementet, 2011b, s. 4). Planfasa kan seiast å vere slutt når etatane sendte sitt forslag til NTP ut på høyring med fylkeskommunane, næringsliv m.m. som mottakarar. Det vidare arbeidet med NTP låg hjå Samferdselsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet, før det lagt fram som stortingsmelding.



Figur 4.3: Fasar i transportetatane sitt arbeid med NTP (Samferdselsdepartementet, 2011b, s. 3)

4.3.1 Retningslinje 1 og Utreiingsfasa

I retningslinje 1 vart det trekt opp grunnlaget for etatane sitt utgreiingsarbeid (Samferdselsdepartementet, 2010b, s. 2). Hovudtrekk ved transportplanen vart skissert. Planen skulle som førregåande periodar ha ein tidshorisont på ti år med hovudvekt på dei fire første åra. I retningslinje 1 la ein opp til ulike tilnærmingar departementa ynskjer etatane skal arbeide med. I retningslinje 1 vart det lagt opp til gjennomgang av målstruktur frå føregåande transportplan (Samferdselsdepartementet, 2010, s. 6). Hovudmåla skulle bestå, men

departementa var interessert i ei vurdering av etappemål og indikatorar tilhøyrande dei fire hovudmåla. Endeleg fastsetting av målstrukturen skjedde først i retningslinje 2.

Retningslinje 1 gav føringar på korleis arbeidet skulle vere organisert og kva aktørar som skulle involverast. Transportetatane skulle ha eit breitt samarbeid med fylkes- og storbykommunane. Eit kontaktforum vart etablert og Statens vegvesen skulle ivareta administrativ leiing og sekretariatsfunksjon (Samferdselsdepartementet, 2010b, s. 17). På sentralt nivå vart det etablert ei samordningsgruppe som skulle sørge for kontakt mellom departementa og etatar der Samferdselsdepartementet hadde sekretariatsfunksjon og leia gruppa (Samferdselsdepartementet, 2010b, s. 16). Gruppa sitt ansvar var å bidra med jamleg rapportering samt avklaring av viktige problemstillingar for gjennomføringa av arbeidet med transportplanen utover utreiingsfasa.

Parallelt med utgreiingsarbeidet bestiller Samferdselsdepartementet rapportar på områder som krev særskilde merksemd frå transportetatane. Dei ulike tverretatlege utreiingsrapportane dannar i lag hovudrapporten som synleggjer etatane si oppfatning av utfordringar som samferdselssektoren står overfor (Statens vegvesen, Jernbaneverket, Kystverket, & Avinor, 2011). Rapporten vart utarbeida av tverretatlege prosjektgrupper som produserer eit sett med rapportar på ulike utgreiingar som departementa etterspurte. Fylkeskommunane medverka i arbeidet med utgreiingsrapporten gjennom deltaking i prosjektgrupper. Hovudrapporten vart ei samling av problemstillingane som departementa ynskja belyst etter retningslinje 1 og la grunnlaget for utarbeiding av retningslinje 2 i departementa. Hovudrapporten har eit framoverretta perspektiv og er meint å tilpasse seg utviklingstrendar fram mot 2040 som er fanga opp i tidlegare perspektivmeldingar.

4.3.2 Retningslinje 2 og Planfasa

På grunnlag av utfordringar som vart avdekka i utgreiingsfasa samanfatta Samferdselsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet retningslinje 2. I planfasa var formålet at det utarbeidast eit forslag til anbefalt strategi (Samferdselsdepartementet, 2011b, s. 3). Det vart utarbeida eit forslag til investeringsprogram og identifisering av kva prosjekt som skal prioriterast i neste planperiode. Det vart frå departementa lagt vekt på at detaljering skulle reduserast noko slik at NTP vart ein meir overordna strategisk plan.

Tilbakemelding frå etatane retta mot målstrukturen gjor at ein utarbeida nokre nye etappemål til hovudmåla som departementet har formulert (Samferdselsdepartementet, 2011b, s. 6). Etappemåla vert områda som departementet vurderer grad av måloppnåing på, men det er opp til etatane å kome med forslag til korleis etatane vil operasjonalisere indikatorar knytt til dei ulike etappemåla (Samferdselsdepartementet, 2011b, s. 7). Til hovudmål 1 om å betre framkomelegheit vil til dømes etatane ha etappemål av typen «*transporttilbudet skal bedres*», «*Reisetider i og mellom landsdeler skal reduseres*», og «*Framkommeligheten for gående og syklende skal bedres* ». Vidare vert det lagt vekt på at målstrukturen skal vere retningsgivande for prioriteringar etatane gjer. Etatane må grunngi korleis investeringsprogrammet skårar på ulike mål.

Målstrukturen, slik den er gitt i Retningslinje 2, viser de politiske målene for transportpolitikken. Disse målene skal være førende for etatenes og Avinors arbeid i planfasen, og skal legges til grunn både for prioriteringene i anbefalt strategi og for prioriteringene ved alternative rammenivå. Det skal redegjøres for den samfunnsøkonomiske lønnsomheten ved de ulike rammenivåene. (Samferdselsdepartementet, 2011b, s. 3)

I retningslinje 2 kjem departementet med tilbakemelding på utfordringar som vert avdekkja av etatane under arbeidet i utreiingsfasa. I retningslinje 2 vert endeleg målstrukturen som skal være førande for etatane sitt arbeid med planforslag fastsett. I tillegg til målstrukturen vert det lagt opp til at nytte-kostnadsanalyser og berekning av effektar på utvalde parameter skal vere fundament for analysar av tiltak (Samferdselsdepartementet, 2011b, s. 17). Etter at retningslinje 2 vart presentert for transportetatane gjekk arbeidet til etatane som nemnt over i planfasa. Transportetatane utarbeidar forslag til investeringsprogram og alternativ lønsemdsstrategien. Koordinering av det tverretatlege arbeidet vert lagt til programstyret og NTP-sekretariatet.¹⁸

4.3.3 Investeringsprosjekt i transportetatane sitt forslag til NTP

Samferdselsdepartementet still krav til plangrunnlag for større strekningsvise investeringsprosjekt før prioritering i samband med NTP. For at prosjekt skal verte vurdert i første planperiode (fire år), må det i regelen føreligge ein godkjent kommune(del)plan, eller eventuelt ein reguleringsplan (Samferdselsdepartementet, 2011b, s. 20). For prioritering i siste periode må det som regel vere gjennomført ei konseptvalutgreiing og ei kvalitetssikring (KS1). Større strekningsvise investeringsprosjekt med ei anslått kostnadsramme over 750

¹⁸ Sjå delkapittel 5.1 for utfyllande beskriving av NTP-sekretariatet og programstyret

mill. kr. utløysar krav om KVU og KS1. Dette still visse krav til ansiennitet og plangrunnlag til større vegprosjekt som vert vurdert i samband med NTP-prosessen.

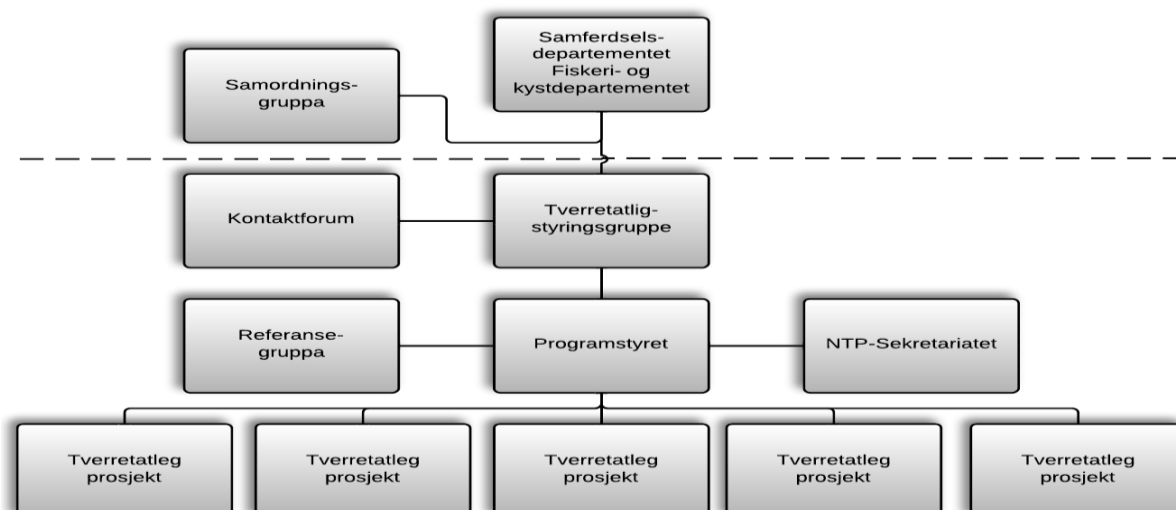
I snitt tek store vegprosjekt om lag 10 år å forberede. Ein reknar med at det tek om lag 1,5-2 år å gjennomføre ein KVU og KS1. Vidare tek det vanlegvis mellom 3-5 år å få godkjent ein kommune(del)plan. Deretter reknar ein 1,5-2 år på reguleringsplan (Statens vegvesen, 2013d, s. 3). Ein reknar med at det tek eit halvt år til ekstern kvalitetssikring KS2. Konkurrans- og anbudsprosess tek om lag 1 år medan det sist om lag tek 1-2 år til grunnerverv før bygging kan starte. Eit prosjekt er som nemnt avhengig av å ha ein godkjent kommune(del)plan for å verte vurdert i første planperiode, medan KVU og KS1 er naudsynt for å verte omtala i andre planperiode. Det følger av dette at prosjekt som er omtala i transportetatane sitt forslag til NTP har vore gjenstand for ei langvarig vurdering.

5 Prioritering av veganlegg i Statens vegvesen

I dette kapittelet vert funn frå intervjuundersøkingane presentert. Som nemnt tidlegare vil empiribiten bestå av intervjuundersøkingar av sentrale nøkkelinformantar i Vegdirektoratet, regionvegkontora og ein tidlegare fylkeskommunal samferdsels sjef. Kapittelet er delt inn i eit avsnitt som tek føre seg organiseringa av NTP-prosessen. Deretter presenterer studien eit delkapittel som viser politiske og faglege ambisjonar for vegnettet knytt til NTP-prosessen. Kapittelet gjer òg greie for regionvegkontora si rolle i NTP-prosessen og presenterer vedtaksreglar og utdanningsbakgrunn si betydning for prioriteringar. Deretter vert det gjort greie for samfunnsøkonomiske betraktningar som informantane gir uttrykk for. Kapittelet sumerar opp samanstilte funn basert på observasjonar frå intervjuundersøkingane.

5.1 Organisering av NTP i Vegdirektoratet

Abeidet med ny rullering av NTP byrjar nær sagt når førre stortingsmelding vert lagt fram. NTP prosessen kan seiast å vere todelt. Det er ein prosess som går i direktoratet samt ein prosess som går i regionvegkontora (Intervju, 2014). Prosessen rundt utarbeiding av plandokument i Statens vegvesen for departementet ligg hjå direktoratet, medan mykje av utgreiingsarbeidet vert utført i regionane.



Figur 5.1 Organisering av NTP (2014-2023) (Vegdirektoratet, 2010).¹⁹

¹⁹ Fiskeri- og kystdepartementet vart som følge av endring i departementsstruktur omorganisert i 2013 av påtroppande regjering. Som følge av endringa vart Kystverket lagt under Samferdselsdepartementet. Figuren viser organisering av NTP 2014-2023. Empirien baserer seg på NTP slik prosessen var organisert for 2014-2023

Administrativ prosess på etatsnivå er formelt leia av *styringsgruppa*. Styringsgruppa er satt saman av etatsleiarar og konsernsjef i Avinor. Styringsgruppa sitt ansvar er å representere transportetatane og Avinor i NTP-prosessen (Intervju, 2014). Styringsgruppa har det formelle ansvaret for at partane leverer tverretatleg grunnlagsmaterial som departementa etterspør i NTP-prosessen og vidare sluttbehandle transportetatane sitt felles planforslag. Styringsgruppa vart ved førre NTP supplert med ein representant frå fylkesrådmannskollegiet. Representanten frå fylkesrådmannskollegiet hadde tale og forslagsrett under utgreiingsfasa. Tale og forslagsrett vart vurdert som hensiktsmessig og vart vidareført til planfasa. Sentrale medarbeidarar i planarbeidet rapportera til departementa i jamlege møter i samordningsgruppa (Samferdselsdepartementet, 2010b, s. 17).

Programstyret si rolle er å på vegne av styringsgruppa sine vedtak leie og koordinere det tverretatlege arbeidet med NTP (Vegdirektoratet, 2010, s. 3). Programstyret har ansvar for det utåtvente arbeidet til styringsgruppa. Programstyret sitt ansvar er å ivareta kontaktflater mot andre statlege etatar og brukarorganisasjonar. Leiaren av programstyret er og leiar i NTP-sekretariatet. Programstyret har ansvar for å leie og koordinere det tverretatlege arbeidet med NTP og andre tverretatlege oppgåver. Vegdirektoratet stillar med leiar og sekretær til programstyret (Intervju, 2014).

Prosesen vert ført av sekretariatet som lagt til strategi- og økonomiavdelinga i Vegdirektoratet. Sekretariatet har ansvar for å støtte leiaren av programstyret, som og er leiar av sekretariatet. Sekretariatet jobbar internt i eigen organisasjon for å få opp informasjon frå regionane. Sekretariatet har ansvar for å koordinere internt og tverretatleg i arbeidet med NTP (Intervju, 2014). Sekretariatet har og ansvar for å halde jamleg dialog med departementa. Generelle arbeidsoppgåver er knytt til å halde kontakt med eksterne aktørar og sørge for at relevante aktørar i eigen organisasjon vert kopla på prosessar som vert ført. Oppgåver er òg knytt til å bringe relevante problemstillingar inn for programstyret og styringsgruppa. Sekretariatet har ansvar for å utarbeide tids- og arbeidsplan for tverretatleg arbeid.

For å sørge for kontakt med fylkeskommunane og dei største bykommunane vart det etablert eit eige *kontaktforum* (Intervju, 2014). Kontaktforumet skulle sørge for å være eit forum og kontaktplass mellom etatane si styringsgruppe og representantar frå fylkes- og bykommunar. Sekretariatet har referansegrupper av interesseorganisasjonar og myndigheitsorganisasjonar som frivillig deltar på møter der deltakarar kan kome med innspel. Samarbeidsgruppa er organisert internt i Vegdirektoratet. Representantar frå alle regionar og avdelingar i

Direktoratet diskuterer kva som er det viktigaste ved utarbeidinga av ein ny NTP (Intervju, 2014). NTP vert omtala som ein dynamisk prosess der ein ynskjer å involvere både statlege- og ikkje-statlege aktørar som har innspel. Ansvar for å sette saman den fullstendige investeringsporteføljene innafor veg, ligg hjå veg- og transportavdelinga i Vegdirektoratet (Intervju, 2014). Veg- og transportavdelinga har ansvar knytt til kvalitetssikring og arbeid knytt til budsjettutforming.

5.1.1 Strukturerte dialogverktøy

Fleire informantar trekk fram NTP som ein viktig prosess for å strukturere samtalar og arbeid oppimot lokale interesser. Fleire informantar gir uttrykk for at NTP-prosessen skaper ein struktur som mogleggjer dialog med lokale og regionale interesser og organiserer jobbing med lokale prosjekt for å få prosjekt posisjonert i høve prioriteringar til NTP (Intervju, 2014). NTP vert i den samanheng trekt fram som eit viktig bidrag for å bringe prosjekt på riktig plannivå for diskusjon oppimot prioritering av statlege midlar på vegnettet.

NTP gir oss den fordel at det er mye lettere å snakke med kommuner og fylkeskommuner om hvordan lokale prosjekt må jobbes med og prioriteres for å komme i posisjon for NTP. Det er ett veldig viktig planverktøy for å ha en ryddig og god prosess mot de andre aktørene. Det er både næringsliv, kommuner og fylkeskommuner. Vi kan gå ut og si hvordan de bør jobbe med de sakene de oppfatter som viktige for å få de i posisjon inn mot NTP eller for å få de avklart i NTP-sammenheng. (Intervju, N6:2014)

NTP-prosessen er viktig for å få fram dialog og diskusjon med eksterne aktørar om kva som er behovet på riksvegnettet. Kontaktmøter med interessegrupper der Vegvesenet har sekretariatrolle er av betydning for å strukturere diskusjonane (Intervju,2014).

Interesseorganisasjonar, kommunar og fylkeskommunar er viktige bidragsytarar når det gjeld å kome med tilbakemeldingar på høyringar og liknande. Svar på høyringar verkar likevel til å ha lite innverknad: «Samtidig er det jo ett tankekors at når vi sender våre dokumenter på høring, så blir i liten grad høringsuttalelsene tatt til følge» (Intervju, N5, 2014). Det verkar likevel til at ulike interessegrupper og andre aktørar er viktige for å kome med innspel til kva som er behov på riksvegnettet.

I oppstarten har vi kontaktmøter som NTP-sekretariatet gjennomfører i alle regioner. Det har noe med at de er viktige medspillere, som pressgrupper, men og for å være med på å signalisere prioriteringer. Jeg synes at både politiske og organiserte interesser er viktige

bidragsytare inn, både å se på hovedinvestering, men og for å se på hvilke prosjekt som skal utredes. (Intervju, N7:2014)

Det vert spesielt peikt på den breie prosessen med kontaktutval og ulike møteplassar der eksterne aktørar som ikkje er direkte involvert i NTP prosessen kan kome med innspel. Det vert trekt fram at kontaktmøter er viktige for å ha ein open og ryddig prosess der fleire aktørar vert høyrte under utgreiingsarbeidet og planprosessen. Når informantane vert spurt om kva betyding dei trur dette har på faktiske prioriteringar stiller informantane seg likevel meir tvilande. Ein informant i regionane meiner synspunkt frå interesseorganisasjonar har lita praktisk betyding for kva prosjekt ein endar opp med å prioritere. Fleire informantar trekk fram at NTP prosessen handlar om prioriteringar av statlege midlar og at det først og fremst er ein statleg plan: «*I all hovudsak er jo dette en statlig plan, kanskje mer nå enn tidligere, i og med at vi sitter igjen med hovedvegene og skal gjøre nasjonale prioriteringer*» (Intervju, 2014). Informantane gir uttrykk for at det først og fremst er statlege prioriteringar og behov som er viktige i prosessen.

5.2 Politiske og faglege ambisjoner for vegnettet

I førre kapittel vart det nemnt at stamnettutgreiingar er viktige for å kartlegge behov for investeringar. Stamnettutgreiingar, eller rutevise utgreiingar, er viktige i det innleiande arbeidet med ein ny transportplan. Tilnærminga i stamnettutgreiinga er tett knytt mot det som vert definert som vegnormalstandard (Intervju, 2014). Vegnormalstandard seier noko om på kva nivå etter trafikkmengd ulike vegnormalar skal slå inn. Dette er standardar knytt til vegbredde, krav til midtdelar, miljøkrav og så vidare.

Vi har en vegnormal som ligger i bunn i Håndbok 117. Den er relativt førende for hvordan vi tenker om hva som er behovet på riksvegnettet (...). Politisk sier man at en har ambisjoner om det som ligger her og det som lå i vårt planforslag. Altså å få opp vegnettet på en standard som vi mener er faglig riktig på riksvegnettet. Så gjør vi den øvelsen og ser på hva som mangler i en slags gapanalyse. Hva er riktig nivå? Hvor er vi i dag? Hva er behovet som ligger i mellom? (...) Der står det vel om lag 500 mrd. som er behovet for investeringer på riksvegnettet. Og så har vi også i den boka gjort en vurdering/grovsortering av hva som haster mest. Da er det gjort en totalvurdering i forhold til nytte, framkommelighet, altså hvor er det verst (Intervju, N4:2014)

Fokuset i stamnettutgreiingane er å finne diskrepans mellom noverande standard og forventa standard utifrå ei tenking kring kva standard vegstrekningar bør ha basert på formelle

kriterium, som blant anna årsdøgntrafikk (Intervju, 2014). Eit viktig moment i ei slik analyse vert å sjå kvar behovet for investering og utbetring er størst etter allereie eksisterande standard. Kva krav ein har til når ulike standardar skal slå, inn heng i stor grad saman med politiske vedtak. «*Det er på politisk nivå en beslutter standardnivå på vegnettet og ønsket standard (...) Samfunnets krav til samferdselsanlegg påvirker jo investeringsbehovet betydelig.*» (Intervju, N8:2014). Det kan variere over tid kva behov for investering ein har alt etter kva standardnivå ein legg til grunn for vegnettet. Stamnettutgreiingane vert peikt på som viktige for å legge til rette for rammer for investering:

De er kjempe viktige. Det er de som ligger til grunn for å prioritere innenfor regionsrammene. Det ligger tilrette for å få regionrammer og da kan vi kanalisere der som behovet er størst og også gjøre noen grep som gjør at vi kan få til strekningsvise utbedringer i en og samme og ikke være avhengig av akkurat de midlene som er fordelt på ruter. Som du sikkert kjenner til så har vi liten mulighet for lokalt eller regionalt å flytte penger mellom ruter visst de først er fastlagt. (Intervju N5:2014)

Stamnettutgreiingane gir overslag på kor store investeringar som er naudsynt for å bringe heile riksvegnettet opp til noverande tenking kring forventa standard. Stamnettutgreiingar legg føringar på korleis Statens vegvesen tenker kring behov for investeringar retta mot å ta igjen eldre vegstrekker der diskrepansen mellom noverande standard og vegnormalstandard er stor. Riksvegnettet er som nemnt delt inn i 8 hovudkorridorar med armar som knytt seg på desse. I samband med utgreiingsarbeidet i NTP vert det gjennomført regelmessige rutevise utgreiingar. Utgreiingane har som formål å vise kva behovet for investeringar er.

Vi prøver mye mer i dag, når vi først går inn og gjør ett tiltak, å gjøre det på en måte som tilfredsstiller standarden. Vi har hatt litt for mange tilfeller der en undervegs har prøvd å gjøre noe og så har det vist seg at det ikke var godt nok. Det kan jo føre til at du får noe som blir betegnet som klattvis utbygging: Du blir nødt til å ta en strekning eller ett parti og at du gjør det til den standarden som skal være. Det kan jo bety at du ikke klarer å få til en helhetlig strekning. (Intervju, N9:2014)

Ein «flaskehalsproblematikk» ser ut til å vere ei viktig betraktning når Vegvesenet gjer vurderingar kring kvar ein skal investere i nye anlegg. Vidare vert det peikt på at marginale rammer gjer at nye investeringstiltak vert salderingspost etter at andre utgifter allereie er dekte (Intervju, 2014). Bindingar frå tidlegare periodar samt faste utgifter knytt til drift og vedlikehald, gjer at investeringar vert karakteriserte som å utbetre flaskehalsar medan prioritering av nye veganlegg kjem sist. Fleire informantar peiker på forfall og utbetring av eksisterande vegnett som sentrale moment før ein prioriterer nye investeringar til veganlegg.

Ein informant uttrykker at marginale rammer over lengre periodar har leia til prioritering av mindre prosjekt som vert vurderte til å vere flaskehalsar.

Det vil jo være slik at du har en del ting som er absolutte flaskehalsar. Det kan være at du har en situasjon hvor kapasiteten er sprengt. Da vil du ha en flaskehals. Det kan være at du har transportårer der du har stigninger eller andre forhold som gjør at denne vegen ikke fungerer. Du kan ha fjelloverganger der du har situasjoner som gjør at du har transport som store deler av tiden ikke fungerer som det skal. Da blir det egentlig mer ett spørsmål om hvordan en får løst den flaskehalsen. (Intervju, N9:2014)

Fleire informantar peiker på tilnærming til kva som bør vere standard på riksvegnettet gjer at fokus i større grad vert på å utbetre «flaskehalsar», framfor å naudsynt investere i veganlegga med høgst verdi etter nytte-kostnadsanalysar (Intervju, 2014). Investeringar handlar i større grad om å utbetre strekningar på riksvegnettet som er prega av dårleg kurvatur, bratt stigning, rasfare og generelle problem knytt til sikkerheit og oppetid på vegnettet. Mange strekningar er prega av å vere periodevis stengde. Strekningar kan samtidig vere einaste forbindinga eit lokalsamfunn har til resten av landet slik at alternative transportformer ikkje er tilgjengelege.

5.2.1 Utfordringar knytt til kostnadsbiletet

Fleire informantar peiker på at det er utfordringar med bruk av tidskostnader då dette gir store utslag på tungt trafikkerte vegstrekningar. Vidare vert det peikt på at det er ei utfordring at forholdet til netto nytte per budsjettkrone endrar etter kvart som vedtaksunderlaget til eit prosjekt endrar seg. Eit prosjekt som er omtala i seksårsperioda av NTP treng som ikkje å ha godkjent kommune(del)plan for å verte omtala. For å vere omtala i NTP er det tilstrekkeleg at prosjekt har føreliggjande KVU og KS1.

Det er nesten en styringsutfordring vi har at kostnadene øker så pass mye på noen av prosjektene. Det kan være at kostnaden på noen av prosjektene har vokst så mye at forholdet til nytte-kostnadsanalysen har blitt helt forandra fra hva prosjektet ble prioritert utifra og at vi burde bli mye flinkere til å si stopp når kostnaden på prosjektet har est vanvittig ut. Det er gjerne der mye av det lokale presset kommer på løsningen at kostnadene øker. (Intervju:N2 2014)

Kostnadsoverslag kan endre seg mellom KVU og kommune(del)plan. Først ved kommune(del)plan har Vegvesenet eit relativt sikkert overslag for kostnadsrammene til prosjekt. Det vert rekna til at prosjekt som har kommune(del)plan kan ha eit kostnadsoverslag på pluss eller minus 25% (Intervju, N6, 2014). Eit sikrare overslag får ein til slutt med

reguleringsplan. Med reguleringsplan kan Vegvesenet gjere overslag på pluss eller minus 10%.

Vi opplever at de økonomiske rammene gjør at vi av og til må prioritere annerledes. Da har vi av og til hatt prosjekter som blir dyttet ut i tid. Det henger ofte sammen med at i en annen region så har ett prosjekt blitt veldig mye dyrere. Det gjør at vi må redusere aktiviteten for å få budsjett til å gå opp (Intervju, N5:2014)

Ved marginale rammer er mange prosjekt sensitive til at kostnader aukar ved andre prosjekt. Kostnadsauking skyv nokre prosjekt lenger ut i tid dersom rammene ikkje aukar. Det kan og vere slik at sjølv om rammene aukar får Vegvesenet ikkje gjennomført fleire prosjekt då kostnadar til andre prosjekt i mellomtida har auka betrakteleg (Intervju, 2014). Ved førre NTP auka rammene med 45%, men det var relativt få nye prosjekt som kom inn då kostnadane auka samtidig som mykje ressursar gjekk til å ta igjen forfall på vegnettet.

Litt av årsaken til hvilke prosjekt som blir prioritert og ikke har jo litt med hvilke prosjekt som en realistisk sett kan få avklart. Den kanskje aller største utfordringen i dag knyttet til realiseringen av prosjekt er jo at planprosessene tar lang tid (...) og det betyr at det er nok ofte slik at en del fornuftige prosjekt ikke blir prioritert i en plan fordi en ikke klarer å få de planavklart (Intervju, N1: 2014)

I investeringsporteføljen er det større prosjekt som vert omtala, medan mindre prosjekt vert lagt til programområdetiltak eller andre områder i NTP, og er ikkje omtala på same måte. Investerings tiltak med verdi over 750 mill. får eigen omtale. Dette gjer at store investeringsprosjekt vert gjenstand for større fokus enn små. Dei mest lønsame prosjekta på nytte-kostnadsanalysar er i regelen små prosjekt. Ein informant føyer til: «Vi har fått føringer på å bygge ut sammenhengende strekninger i mye større grad og bruke ressursene mer fornuftig ved at vi bygger sammenhengende» (Intervju, 2014). Fleire informantar meiner at noko manglande samanheng mellom lønsemd og prioriteringar ligg her. Større strekker vil kunne innehalde parsellar som er sær sars lite lønsame å bygge ut (Intervju, 2014). Det vert ei utfordring å byggje samanhengande og å prioritere prosjekt etter kost-nytteanalysane samstundes. Dersom ein skal byggje ut strekkar som er mest samfunnsøkonomisk lønsame ville dette medføre lite rasjonalitet i utbygginga hevdar ein av informantane. Fleire peiker på at det i regelen er vanskeleg å få igjennom store strekker då desse er avhengige av å verte planavklarte. Strekningsvise investeringsprosjekt legg òg økonomiske bindingar i systemet.

5.2.2 Samanheng mellom NTP og faktiske prioriteringar

Fleire informantar legg vekt på at sjølv om NTP i utgangspunktet er ei stortingsmelding, og såleis ikkje representera bundne midlar, har det vore ein ambisjon at NTP og faktiske prioriteringar skal fylje kvarandre tett (Intervju, 2014). Prosjekt som er nemnt i NTP, har vore igjennom ein omfattande prosess på førehand slik at det er knytt store ressursar og merksemd til gjennomføring av prosjekt.

Er et prosjekt først inne i NTP så skal de mye gode argumenter til for at det faller ut. Det kan bli stående langt ut i perioden i mange år i påvente av planlegging, men er det først inne så er det inne. (Intervju, N2:2014)

Utfordringa med å få gjennomført prosjekt heng i stor grad saman med at kostnadar ikkje er gjevne. Kostnadar har som nemnt ein tendens til å auke på nokre prosjekt, og kostnadsauking skyv andre prosjekt ut i tid. Omfattande lokal merksemd skapar press på at prosjekt skal kome. Ressursbruk på planlegging ser ut til å ha betydning for om prosjekt vert realisert på seinare tidspunkt. Ein informant hevdar at politikarar og lokale aktørar får i gang ulike prosjekt gjennom å få satt av midlar til planlegging og omtale i NTP i siste seksårsperiode. Omtale sikrar at prosjekt vert realisert. Omtale i siste seksårsperiode krev for strekningsvise investeringsprosjekt at ein har gjennomført ei konseptvalutgreiing med tilhøyrande KS1. Informantar trekk fram at dersom Vegvesenet først startar planprosess på prosjekt leier dette til at prosjektet på eit tidspunkt vert gjenstand for prioritering.

Det er dyrt å planlegge. Planer er ferskvarer fordi det er en dynamikk i samfunnet og utvikling i samfunnet. Det er ikke lurt å planlegge for ting som går i skuffen og derifra til søppelbøtta før du får brukt dem. (Intervju, N4 2014)

Kostbar og langvarig planprosess vert trekt fram som eit moment som skapar press for at prosjekt vert realisert. Kommune(del)planar og reguleringsplanar er «ferskvare» noko som skaper press på at prosjekt som har kome langt i planlegging vert prioritert (Intervju, 2014). Fleire informantar trekk likevel fram at dersom det er politisk vilje for eit prosjekt kan eit prosjekt kome på banen på relativt kort tid og i posisjon for å verte med i NTP samanheng utan at det har vore ein omstendeleg prosess i forkant. Lokal og regional tilslutning om ei løysing ser ut til å ha betydning. Manglande politisk vilje lokalt, eller ueinigskap ser tilsvarande ut til å ha negativ betydning for prioritering. Ein informant peiker på betydning av tilslutning til planprosessar. Prosessar med låg faglig eller lokal tilslutning kan blokkere prosessar på plannivå.

Jeg tror ikke at lengden på prosessen er det som er førende. Jeg tror mer vilje og tilstrekkelige planmidler er avgjørende. Vilje til å få det med, både politisk og i fagmiljøet og det at vi har tilstrekkelige planmidler. Jeg ser jo det at der det er stor enighet og der vi har prosjekter som flere kommuner er enige om så kan prosjektene gå veldig greit. Dersom politisk vilje, faglig vilje og det ikke er tilstrekkelig planmidler så er det gjerne det som blir akilleshælen i forhold til gjennomføring (Intervju, N5:2014)

Prosjekt vil kunne kome i posisjon for å vere med i siste seksårsperiode for NTP på relativt kort tid dersom det er tilstrekkeleg lokal og politisk vilje. Fleire informantar trekk fram prosjekt som vert omtala som «slengarar». Dette er prosjekt som kjem inn i planverket gjennom politisk behandling i etterkant av etatane sitt planforslag. Politiske prosjekt skapar bindingar for Vegvesenet gjennom at det vert satt av ein liten sum til planlegging (Intervju, 2014). Det vert uttrykt at slengarar først og fremst kjem inn under den politiske behandlinga av NTP på departementsnivå.

5.3 Regionvegkontora og lokal påverking

Ansvar for å kome med fagleg grunnlag ligg hjå regionvegkontora. Regionvegkontora har ansvar for å sjå behov for investering innafor eigen region og på tvers av regionar. (Intervju,2014). Regionvegkontora har ansvar for oversikt over kva som er forfallet i enkelte regionar, og føre statistikk på ulykker og liknande. Regionvegkontora er viktige for å ha detaljkunnskap om enkeltprosjekt og for å kjenne behovet i eigen region. Regionvegkontora har såleis hovudansvaret for å kome med kunnskapsgrunnlaget og å vidareformidle det til direktoratet.

Sånn det er så har du jo først etatene sitt planforslag og det skal i utgangspunktet være uavhengig av departementet og vi har rammer som vi forholder oss til som er gitt av departementet om hvordan vi skal prioritere innafor. Så der er det ikke styrt av departementet på enkeltprosjekter. Det er vår faglige vurdering av hvordan det burde være gitt den rammen vi får. (Intervju, N2:2014)

I val av kva prioritering ein bør ende opp med legg fleire informantar vekt på at det er viktig med lokalt press og initiativ for å sette vegprosjekt på agendaen. Ein informant uttrykk «Vi har jo øynene og ørene åpne hele tida egentlig i praksis på de utfordringer som ligger der fra samfunnet» (Intervju,2014). Informanten hevdar at det er viktig med lokalt initiativ for å få ei prosessutvikling i forkant på kva prosjekt det er behov for, før ein går vidare og startar ein planprosess. Det vert peikt på at opninga mot lokale ynskjer har samanheng med at det er

svært kostnadskrevjande å planlegge vegprosjekt. Planlegging kostar pengar medan plangrunnlag risikerer verte forelda.

Vi har som prinsipp at vi bruker ingen midler på å planlegge ting som ikke står i NTP, med unntak av der det er vilje til lokal finansiering. Viss en kommune gjør prinsippvedtak om at de ønsker en bompengefinansiert veg og så videre. Da gir det en åpning for å kunne begynne å planlegge. Da er det sannsynlig at dette kommer til å bli realisert. Vi sier konsekvent nei til innspill bare utifra ønsker og behov. (Intervju, N8:2014)

Dersom ein sett av ressursar til planlegging av eit prosjekt så er det i stor grad fordi ein har intensjon om å gå vidare med prosjektet. Fleire informantar peiker på knappe ressursar til planlegging og gjennomføring. Informanten ovanfor trekk fram at i eigen region er det ikkje vanleg å sette av ressursar til planlegging av tiltak som ikkje er omtala i NTP (Intervju,2014). Informanten utdjupar at dette har samanheng med knappe rammer. Regionvegkontoret har ikkje midlar til å kunne prioritere planlegging av nye prosjekt. Informanten understrekar derimot at vilje til lokal finansiering i stor grad påverkar prioriteringar og kan auke sannsynet for at prosjekt kjem på dagsordenen.

Planleggingsmarkedet er helt sprengt. Vi sliter med å få nok ressurser til både å få planlegge og gjennomføre. Setter vi inn store ressurser for å planlegge ett prosjekt så er det fordi prosjektet har kommet langt på veg for å bli prioritert. Da blir det heller snakk om når enn om det kommer. (Intervju, N2:2014)

Informanten legg vekt på trongen for tilbakemelding frå samfunnet rundt, for å kunne sjå naudsynte investeringar. Det vert vidare trekt fram at planprosessen er vanskeleg å stoppe når den først er satt i gang. Ein av informantane peiker på at feedbackmekanismer frå omgivnadane er viktige for å sette ulike vegprosjekt på agendaen. Vedkommande nemnte: «Vi vurderer at det ikke er riktig å kun stole på de samfunnsøkonomiske analysene for å prioritere hvilke utfordringer vi bør ta først» (Intervju, N4 2014). I høve NTP-prosessen gjev fleire av informantane inntrykk av at regionane har ei relativt sjølvstendig rolle når det gjeld å kome fram til ein investeringsportefølje for sin region.

Slik prosessen er så er det regionene som har ansvaret. Det er vi som kjenner prosjektene og det er vi som vet hvordan prosjektene er og hvor langt de har kommet. Det er derfor regionene som foreslår prosjektene også sitter Vegdirektoratet og skal sy sammen de innspillene de får fra de fem forskjellige regionene. (Intervju, N2:2014)

Lang og omfattande planprosess vert vidare peikt på å ha betyding for stor grad av samanheng mellom prosjekt som vert sett av midlar til å planlegge og kva som omsider vert realisert. Ein

informant peiker på at slik prosessar vanlegvis er strukturert i vedkomande sin region så er det fullfinansierte prosjekt som er omtala i første fireårsperiode. Det vert lagt vekt på at det i stor grad er samanheng mellom prosjekt som var inne i førre runde med NTP. Det er opp til regionvegkontora å kome med forslag til prioriteringar. På spørsmål om kva betydning regionvegkontora har for samansetting av investeringsporteføljen svarer ein av informantane:

Den første utvelgingen skjer der, og så vil det bli en liten justering av Vegdirektoratet ved at noe flyttes herifra og noe dyttes ut og noe dyttes inn. Den første vurderingen kommer fra regionvegkontorene og den er i hovedsak basert på NTP som kom før. (Intervju, N2 2014)

Dette synet delar fleire. Fleire informantar svarer at det stort sett er regionvegkontora sine vurderingar som ligg til grunn for prioriteringar. Når ein viser til at NTP i hovudsak er basert på NTP som kom før viser ein til at ei ny rullering av NTP i stor grad inneheld mange av bindingane frå førre NTP på kva prosjekt som skal prioriterast i neste periode. Fleire informantar framhevar at ei revidering av NTP i stor grad dreier seg om marginale prioriteringar og at det er få nye investeringsprosjekt som vert prioritert mellom kvar rullering.

Vi starter ikke med enkeltprosjekt, de kommer mye senere. Vi starter med å se på hvor mye midler trenger vi til det som er absolutt låst. Hvor mye til å drifte vegnettet? Hvor mye trenger vi til å drifte ferger? Hvor mye trenger vi til kjerneoppgaver som trafikanter og kjøretøy? Vi går videre på hvor mye skal vi og bør vi ha til vedlikehold av vegnettet vi har? Det kommer deretter en del målsettinger til trafiksikkerhet og liknende. De store anleggene blir jo gjerne det siste og det som for mange blir saldering i NTP-arbeidet. Den oppfatningen av at vi starter med de store anleggene er misforstått. Sett i forhold til totalen så får de store anleggene mye større fokus enn de fortjener i forhold til helheten i en transportplan. (Intervju, N9:2014)

Fleire informantar gir uttrykk for at regionane vert gitt stor tillit frå Direktoratet når det gjeld å sette saman ei prioriteringsliste. Det vert lagt vekt på at det er omfattande dialog mellom dei ulike nivåa i Vegvesenet. Fleire informantar peiker på at den omfattande dialogen som finn stad undervegs, er viktig for at prioriteringane til regionane vert ståande. (Intervju,2014). Informantane er og tydelege på at dette er fagetatane sin plan, og at det i liten grad er involvering frå høgare politisk nivå direkte inn i prosessen.

De følger i veldig stor grad våre prioriteringer. I den grad de gjør endringer så gjør de jo endringer i samråd med oss. (...) Det er jo en prosess dette her der det er tett kontakt mellom oss og Vegdirektoratet. Det er sjelden det kommer ting som kommer overraskende på oss når det gjelder prioriteringer. (Intervju, N6:2014)

Prioriteringar regionvegkontora gjer vert i den samanheng grunnlaget for Vegdirektoratet sine prioriteringar i transportetatane sitt framlegg til NTP. Informantane trekk fram at dette i stor grad er ein dialogdreven prosess slik prioriteringar i stor grad er drøfta på førehand med andre regionvegsejefar og Direktoratet (Intervju,2014). Vegdirektoratet arrangerer jamlege møter mellom regionvegsejefane og fungerer som koordinerande organ.

Regionene jobber med hva som er viktigst i regionen. Og det jobbes på tvers av regionene da rutene går på tvers av regionene administrativt. Det spilles inn fra regionene, og så spilles det inn mot Vegdirektoratet, og så blir det en totalvurdering av hva som er de viktigste utfordringene og behovene. Det er jo sånn da at underveis i dette arbeidet så er det og kontakt med regionale politiske myndigheter. Fylkeskommunene, kommunene og bruker- og interessegrupper er svært interesserte i forhold til Vegvesenet sin jobbing med riksvegnettet og hva som er viktigst. Statens vegvesen har mye møter med fylkeskommuner og næringslivet om hva som er de viktigste utfordringene. (Intervju, N4:2014)

Fleire informantar trekk fram at regional organisering av vegkontora var av betydning for at Vegvesenet skulle kunne kjenne til og ha kontakt med omgivnadane (Intervju,2014). Lokale og regionale aktørar vert viktige bidragsytarar for å kartlegge behov for investering på riksvegnettet. Fylkesvise vegavdelingar vert trekt fram som viktige for kunnskap og kartlegging av behov for investering enkelte fylker, både på riksvegsida og på fylkesvegsida.

Vegadministrasjonen er jo lagt til våre vegavdelinger og der er det en for hvert fylke som har ansvar for både riksveger og fylkesveger. De lager saksgrunnlag for fylkeskommunen basert på den kjennskapen de har om fylkesvegnettet i de enkelte fylkene. Det er jo det som er hele poenget med Sams²⁰. At du har en avdeling som sitter hos oss, men som kan ha ett helhetlig blick når det gjelder riksveg og fylkesveg. (Intervju, N6:2014)

Forsøk på lokal og regional påverking verkar omfattande.²¹ Sjølve NTP-prosessen er viktig for å strukturere overordna dialog med andre aktørar.²² Interesseorganisasjonar, kommunar og fylkeskommunar er involvert og søkar å kome med innspel utifrå eigne opplevingar om behov for investering (Intervju,2014). Ynskjer om løysingar er likevel større enn rammene innafor regionane. Fleire informantar understrekar at uttrykt vilje til lokal finansiering kan endre prioriteringar gjennom å gjere lokale prosjekt meir attraktive for vegmyndigheitene enn prosjekta elles hadde vore vurdert til.

²⁰ Sjå delkapittel 4.1.1 for utgreiing om sams vegadministrasjon

²¹ Med lokal og regional påverknad meiner studien høvesvis påverknad frå kommunale aktørar og fylkeskommunale aktørar. Regional påverknad kan og vere ei samanslutning av fleire fylker som går saman innanfor ein eller fleire regionar.

²² Sjå tidlegare delkapittel om NTP-prosessen som strukturerande dialogverktøy

Vi forholder oss mest til de signalene som kommer fra ett samla fylkesting eller samla tilråding fra politisk arena. For eksempel samferdselsutvalg. Du vet jo det er litt slik at politikere har sin egen agenda så vi må jo prøve å sortere ut hva som er en politisk stemme og som har en viss tyngde. (Intervju, N5 2014)

Lokal forankring vert trekt fram som ein viktig faktor dersom prosjekt skal verte prioritert. Fleire informantar på regionalt nivå trekk fram at det er av avgjerande betydning for å løfte fram prosjekt som er viktige for ein region eller landsdel (Intervju,2014). Informantane opplever det som utfordrande å skilje kva som kan sjåast på som legitime politiske aktørar og bidragsytarar til debatten.

Det er jevnlig kontakt med veldig mange aktørar: kommuner, fylkeskommuner, næringsliv, interessegrupper. Det er mange forskjellige pressgrupper som er inne og ønsker å påvirke prioriteringer innanfor veg og samferdsel. Alle de er viktige samfunnsaktørar og får være med på å gi innspill. Til syvende og sist må det settes inn i en sammenheng og det må gjøres vegfaglige prioriteringer. Det er jo det vi holder på med basert på det vi sitter på av kunnskap om hva behov er og det vi har fått frem gjennom egne utredninger kombinert med innspill vi får underveis gjennom at aktørar er flinke til å ytre seg, delta og fremme sitt syn. Så må vi til syvende og sist gi den rent vegfaglige prioriteringen på hva som er fornuftig og hva som ikke er fornuftig i det hele tatt. (Intervju, N6:2014)

Syn på lokale og regionale aktørar som viktige bidragsytarar finn ein òg til dels att i direktoratet. Fleire informantar på direktoratsnivå trekk fram betydning av tilbakemelding frå omgivnadane og lokalt press som viktig for å kartlegge investeringsbehov og for å løfte fram prosjekt til prioritering (Intervju,2014). På regionalt nivå vert det trekt fram at ein er opne for tilnærmingar frå lokale interesser. Fleire informantar er likevel tydelege på at det er ei utfordring for etaten å sile ut kva som er ei legitime politisk stemme. Politiske aktørar med breie alliansesamanslutningar på regionalt nivå ser ut til å ha betydning for å legitimere krav og ynskjer.

Dersom flere fylker går sammen for den samme prioriteringslisten så får en mye større gjennomslagskraft. Så ser vi andre fylkeskommuner som er som sprikende staur. Da blir mulighetene for nå igjennom og få en klar prioritering vanskeligere dersom de ikke har felles prioriteringsliste. Jeg tror politisk sett er det lettere å få det til når en går inn og jobber godt i forkant og blir enige om en felles prioriteringsliste. Da får de mye større gjennomslagskraft enn det andre fylkeskommuner vil få. (Intervju, N5:2014)

Synet på betydinga av breie samanslutningar delar fleire informantar. Ein informant trekk fram at det hendar at fleire fylker går saman for å få press på prosjekt som dei ynskjer realisert: «Jeg vil bruke begrepet landsdelmessig. Det er jo ikke tvil om at du aldri ville fått

det fokuset på kyststamvegen som du fikk under siste NTP visst ikke Vestlandet hadde stått samlet om kyststamveg» (Intervju, N9). Det vert òg trekt fram, at det etter forvaltingsreforma har vore mindre press på riksvegnettet då fylkeskommunane har fått utvida ansvar for eige vegnett og prosessen har vorte meir sentralisert hjå Vegdirektoratet.

(...) Små korte prosjekt som er små investeringer med stor gevinst er det ganske mange av. Det kan ha litt med slike taktiske avveininger med at en kanskje skal klare å realisere prosjektet litt på siden med bompenger. Og sånn sett ikke trenger å få prioritert statlige midler i NTP til det. Litt sånne avveininger gjøres av og til. Transportetatene er gode til å gjøre litt sånne taktiske avveininger i forhold til å vurdere hvor en kan få mest mulig igjen for pengene. (Intervju, N1:2014)

Informanten ovanfor peiker på at brukarfinansiering gir regionvegkontora insentiv til å gjere vurderingar kring kva prosjekt det er viktig å få prioritert statlege midlar til. Det vert vist til at brukarfinansiering er eit verktøy for å skape større lokal og regional innflytelse på prioritering av ulike prosjekt. Brukarfinansiering gjennom bompengeprojekt ser ut til å kople lokale og regionale aktørar på og gi prosjekt mogelegheit til å «snike» i køa. Prosjekt det er lokal tilslutning om vil gjerne kome på eit eller anna tidspunkt, men ofte må prosjekt vente lenge på finansiering. Brukarfinansiering og lokalt press vert ein metode for å få prosjekta opp og fram (Intervju,2014). Gjennom å signalisere lokal tilslutning og vilje til lokal finansiering aukar ein sannsynet for at prosjekt vert prioritert.

Lokale aktører er jo særlig der hvor det er snakk om bompenger og der det er snakk om stor andel brukerfinansiering og lite statsmidler. Da kommer lokale aktører tungt inn med de lokale ønskene. Deres evne til å påvirke selve NTP prosessen er rimelig stor forutsatt at de jobber med planer på riktig plannivå eller har en dialog med oss. Det er jo vi som planlegger det meste av det som foregår på vegnettet. Det er ganske klare føringer på hvilket plannivå du skal ha for at et prosjekt skal komme med i NTP. Diskusjonen rundt veg og samferdsel går jo mellom oss, kommune og fylkeskommune uavhengig av NTP, men NTP er rammeverket visst vi kan si det sånn. Det er en jevnt pågående diskusjon som vi arbeider i. (Intervju, N6:2014)

Fylkesvise vegavdelingar ser ut til å ha betyding for å ha kunnskap om samfunnsutviklinga og behova innanfor enkelte fylker og kommunar. Vegavdelingane har betyding for å halde jamlege dialog med samfunnsaktørar i kommunane og fylka (Intervju,2014). Koplinga til enkelte kommunar og fylker er viktige for å få opp informasjon og for å kjenne til kva som er status og behov i det fylket som er vegavdelinga sitt ansvarsområde.

Det er jo slik at vi har gående diskusjoner. I region vest er det 80 kommuner og veiavdelingene våre har jo dialog med disse kommunene. De kjenner jo til de fleste sakene

som kommunene jobber med som viktige saker for seg og som angår riksvegnettet. Vi kjenner og til viktige prosjekt som fylkeskommunene har og som angår riksvegnettet. Det er en del av en pågående dialog og der er det viktig for oss å gi de råd om hvordan de skal jobbe for å få dette inn i den diskusjonen rundt NTP (Intervju, N6:2014)

Betyding av fylkesvis kopling er informantane delte om. Fylker generelt og ei samanslutning av fleire kommunar eller fylker ser ut til å vere ein viktig bidragsytar rundt å skape vissheit om investeringstiltak som vert vurdert som viktig i enkelte fylker. Lokale aktørar ser ut til å vere viktige i forstand av at dei er viktige for tilbakemeldingar på kva som vert vurdert som behov og utfordringar i samfunnet. Fylkesvise vegavdelingar ved regionvegkontora har ansvar for å utgreie saksgrunnlag både for fylkeskommunane og for regionvegkontora.

Lokale aktører vil jo alltid være mest interesserte i sitt prosjekt og sine tiltak. En kommune vil jo være opptatt av det som angår kommunen. Med mange kommuner er det klart at det kan bli veldig oppstykket. Vi må se dette her i en større sammenheng og se på hva som blir prioriteringene og gjøre noe mer helhetlig ut av det. Kommunene er viktige i den forstand at de kjenner utfordringene og problemstillingene i eget område veldig godt og kan argumentere godt for det. Det er klart at de vil jo kjempe for sin sak, og det vil jo og andre interessegrupper gjøre. Det er jo en del av systemet og slik det er lagt opp og at det er ment at det skal fungere. (Intervju, N6:2014)

Inntrykket er at lokal og regional alliansebygging av fleire partar ser ut til å styrke sannsynet for at partane vert sett som viktige bidragsytarar til kva prosjekt Vegvesenet bør prioritere (Intervju, 2014). Utfordringa for regionvegkontora vert i stor grad sett på som knytt opp mot å kunne identifisere politiske stemmer som er «legitime» i debatten rundt kva prioriteringar ein bør gjere innafor eigen region.

5.3.1 Ansiennitet

Fleire informantar trekk fram betydinga av prosjektansiennitet for prioriteringar.

Ansiennitetsprinsippet betyr i hovudsak at kor lenge eit prosjekt har vore definert som eit behov i samfunnet, og kor lenge det har stått i kø, har betyding for om det vert prioritert eller ikkje (Intervju, 2014). I ansiennitetsprinsippet vert det lagt vekt på fordeling mellom ulike lokalsamfunn innanfor ein region. Kven som har kjempa lengst for eit gitt prosjekt, har betyding kva prioriteringar ein endar opp med. Ansiennitetsprinsippet vert ikkje klart definert av informantane, men essensen ser ut til å bygge på at ein har ei viss førestilling at det skal vere «rettferdig» fordelt mellom ulike lokalsamfunn innafor ein region. Verknader av eit prosjekt vert meir satt til sida og kven som har kjempa lengt for sitt prosjekt vert av betyding.

I en ideell verden så er jo virkninger av investeringene det som skal ligge til grunn. Det er mye det vi bruker tiden på. Jeg syns likevel at innimellom er ansiennitetsprinsippet dominerende. Når ett prosjekt har stått lenge i kø så blir det fort slik at "Nei, nå er det deres tur", og da kan det jo hende at virkningene har endret seg underveis, men at prosjektet med ansiennitet har bestått. (Intervju, N5 2014)

Ein informant uttrykker at: "Vanligvis er det sånn at dersom ett prosjekt har stått tilstrekkelig lenge på vent så kommer det før eller senere og får en eller annen prioritet" (Intervju, N6:2014). Dette er eit førestilling fleire informantar delar. Fleire informantar trekk fram at lokal diskurs skapar forventingspress knytt til å få fram prosjekt som har vore aktualisert av lokale og regionale aktørar. Det peikast på lokale aktørar som fylkeskommunar, kommunar og interesseorganisasjonar som viktige pådrivarar for eit slikt press. Fleire informantar trekk fram at det er viktig at eit prosjekt har vore definert som eit behov tilstrekkeleg lenge for at det skal få prioritet i samband med arbeidet med NTP. Ansiennitetsprinsippet ser òg ut til å bygge på ei oppfatning om at ulike lokale einingar skal få prosjekt på tur.

Rent politisk er det vanskelig å dytte ett prosjekt ut i tid. På ett eller annet tidspunkt må det jo komme. Ansiennitet tror jeg har stor betydning for prioriteringer. Det er veldig vanskelig å vite hvordan prosjekt oppstår, men noen prosjekter har oppstått for veldig lenge siden og det betyr at de blir viktigere og viktigere jo lenger de venter på prioritering. Du har ett slikt aspekt at det fins en "liste" på prosjekter der det er knyttet store forventninger til og som har ligget så lenge at nå må de komme selv om de ikke er så lønnsomme. (Intervju, N7:2014)

Krav til KVVU og KS1 for store investeringsprosjekt gjer at det vert fokus frå lokale og regionale interesseaktørar på å få gjennomført KVVUar på prosjekt ein lokalt ynskjer prioritert (Intervju, 2014). Føreliggjande KVVUar kan skape ytterlegare press for Vegvesenet på å gjennomføre prosjekt. Informanten trekk fram at sjølv om det i KVVU samanheng er ei opning for at prosjekt vert forkasta på grunnlag av verknadar utgreiinga avdekker, er det sjeldan at dette skjer i samferdselssamanheng. Når ei transportløysing mellom A og B har gjennomgått ein KVVU er det gjerne stor interesse for prosjektet. Fleire informantane gir uttrykk for at prosjekt ikkje «døyr» av seg sjølv eller vert forkasta på grunnlag av funn som vert avdekka i KVVU og KS1 (Intervju,2014). I den samanheng vert ei føreliggjande KVVU for ei transportløysing eit ytterlegare pressmiddel som vert nytta til å argumentere for prioritering av ulike prosjekt.

Vi sitter ikke med en stor plan over hele vegnettet. Det er vanskelig å løfte fram prosjekter som ikke har kommet langt i planleggingen for det tar tid å planlegge. Det er ett

veldig sterkt argument for ett prosjekt dersom det har kommet langt i planleggingen. Jeg tror det er bakgrunnen til at KVVU-diskusjonen har kommet så sterkt frem (Intervju, N7:2014)

KVVU aukar lokal tilslutning og merksemd for prosjekt gjennom å gjere prosjekt synlege for i NTP-samanheng. Prosjekt si betyding lokalt treng ikkje naudsynt å vere forankra i verknadar (Intervju, 2014). Sjølv om verknadar av prosjekt endrar seg ser ikkje dette ut til å vere avgjerande for lokal tilslutning om prosjekt. Lokal tilslutning er tenkt å verke sterkare dersom ein KVVU er gjennomført sidan KVVUar aukar merksemda knytt til prosjekt. Ansiennitet i planprosess og på prosjektet vert slik sett nytta som argument for gjennomføring av prosjekt.

Det er en pedagogisk utfordring å forklare at trafikkstrømmer endrer seg og at virkningen av prosjektet ikke er den samme som den var for 8 år siden. Det med ansiennitetsprinsippet og forståelsen av at "Nå er det vår tur", ligger nok ganske forankret i politiske prioriteringer og kanskje litt hos oss. (Intervju, N5:2014)

Ansiennitetsprinsippet ser ut til å ha betyding for prioritering av prosjekt. Vegutbygging vert i nokon grad sett på som fordeling av statlege ressursar. Fleire informantar trekk fram ei førestilling om at ein er oppteken av jamn fordeling av investeringar på vegnettet (Intervju,2014). Det vert trekt fram at regionvegkontora møter kritikk lokalt når prosjekt vert skyvd ut i tid eller at prosjekt vert oppfatta lokalt som salderingspost for å få budsjett til å gå opp.

5.3.2 Regionale omsyn

Fleire informantar peiker på regional fordeling og regionale verknader som viktige faktorar når ein prioritetar vegprosjekt. Regionale omsyn kan seiast å vere todelt. Eit viktig moment er at det må vere ei viss fordeling av kvar ein investerer, medan elles uttrykker informantane at regionale verknader vert underkommunisert dersom prioriterar etter nytte-kostnadsanalysar. I det første momentet vert det lagt opp til at det i nokon grad må vere ei viss spreining på kvar prosjekta vert realisert. Informanten nedanfor peiker på at rutevis inndeling har noko av den funksjonen å kunne fokusere investeringar på geografisk spreining.

Det er en liten svakhet for det blir veldig mye fokus på de store vegprosjektene sånn NTP-prosessen er nå. Og det blir og slik at du må ha en geografisk spredning på prosjektene og på sett og vis når det kommer til Norge som helhet så må alle få litt (...). Vi har jo inndelt riksvegnettet i ruter: rute 1, 2, 2a osv. som skal gå på transportkorridorene. Og litt av grunnen til å inndelegge nettet slik er for å synleggjøre rutene og kunne ta hensyn til geografiske forskjeller. Vi må prioritere noe her og noe der og summere det. (Intervju, N2:2014)

Mangel på tillit til at transportmodellar fangar opp heile biletet ser ut til å vere eit viktig moment for kvifor ein vektlegg andre omsyn enn nytte-kostnadsanalysar. Fleire informantar trekk fram at viktige vurderingar knytt til prioritering er regionale effektar. Utvida bu- og arbeidsmarknadsområder vert utelatt frå tradisjonelle transportmodellar. Det vert òg peikt på at ei sentral oppgåve for Vegvesenet er at ein skal ha ein infrastruktur som legg til rette for at det kan bu folk i heile landet (Intervju, 2014). Det vert trekt fram at slike verdiar er sterkt forankra i politiske signal retta mot Vegvesenet.

En skal liksom balansere. Du har ikke mulighet i dette landet å si at du bare skal satse på Oslo eller der du har mest lønnsomme prosjekter. (...) En må se til at og andre regioner får. Det tror jeg og er en sånn faktor. En brukbar fordeling er det umulig å gå forbi. Når vi kommer inn på det med lønnsomhet, slik som fergefri E39, kan det være en del prosjekt som er lønnsomme, men andre ikke er det. Når du utvider kurvaturen får du noe som næringstransport syns er veldig viktig med at veiene blir tryggere. I en lønnsomhetskalkyle vil ikke dette merkes da en personbil vil kjøre like fort som den alltid har gjort da den ikke får noen tidsgevinst og sikkerhetsgevinsten er så pass liten. (Intervju, N7:2014)

Fleire informantar legg vekt på regional og geografisk balanse er viktige moment ved prioritering av vegprosjekt som nytte-kostnadsanalysane ikkje kastar lys over på same måte. Informantar frå regionane og frå direktoratet sentralt ser ikkje ut til å ha divergerande syn på kva vekt ein skal gi til regionale omsyn. Informantar frå direktoratet ser ut til å legge vekt på regional fordeling som viktige omsyn når ein prioriterer.

Vi skal prioritere både i forhold til de overordna målene og det å få sammenhengende utbygging. Vi skal også ha en viss balanse geografisk, så er det med i våre vurderinger. Det ligger eksplisitt i målstrukturen at Stortinget vil opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret så det er med oss og vi skal legge til rette for regional utvikling i hele landet (Intervju, N4:2014)

Informanten ovanfor gir uttrykk for at målstrukturen til NTP la vekt på at samferdselspolitikken skal legge til rette for at busetjingsmønsteret skal haldast ved like og at det spelar inn for prioritering (Meld. St. 26, 2013, s. 73). Ved vurdering av prioritering mellom infrastrukturinvesteringar ser det ut til at fordeling mellom regionar har betydning for kva prosjekt ein prioriterer. Fleire informantar uttrykker at transportsikkerheit er eit viktig moment. Investeringar til vegstrekker som er plaga av rasfare eller vegstrekker som tidvis vert stengde ser ut til å verte gjort utan at nytte-kostnadsforholdet vert sett på som eit viktig vurderingskriterium.

Norge er jo et land der en forsøker å ta hensyn til både distrikt og sentralt. Det avspeiler seg og i vegprioriteringene. Da kommer en inn på hvorfor prosjekter med størst lønnsomhet ikke blir prioritert. De prosjektene ligger jo ofte veldig sentralt, og det er jo og et sterkt ønske om at en skal satse på prosjekter i distriktene som ikke har like høy lønnsomhet. (Intervju, N7:2014)

Omsyn til geografisk balanse kan seiast å vere forankra, både i Direktoratet og i regionvegkontra. At regional balanse er av betydning tydar på ei slik vurdering vert gjort som ein forenklande vedtaksprosess koplå frå verknader. Regional balanse i ei slik tilnærming ser ut til å kunne gjere vurderingar av prissette verknader av prosjekt mindre viktige. Det vert vurdert som viktig å nå ei likare fordeling enn dersom ein investertar etter «lønsame» prosjekt. Tanken om samferdselinvesteringar som fordelings- og utviklingspolitikk ser ut til å vere eit viktig moment, både i Direktoratet, men og i regionvegkontora.

5.3.3 Utdanningsbakgrunn

Når informantane vert spurte om kva bakgrunn dei tilsette som jobbar med prioriteringar, både i regionane og i direktoratet, vert det hovudsakleg lagt vekt på at tilsette har ein brei bakgrunn, men at det til dels er spesialisert innafor ulike avdelingar. Det vert framheva at utdanningsbakgrunn som samfunnsvitarar, samfunnsøkonomar og ingeniørar er dominerande når det kjem til prioriteringsarbeidet.

Styrings- og strategistaben, som jeg leder, har jo det helt overordna ansvaret. Det er vi som syr sammen regionen sitt forslag til NTP. (...) Våre innspill, men det gjør vi jo i tett dialog med Vegavdelingene våre som kjenner enkelttiltakene ute veldig godt og med Veg- og transportavdelingen som gjør en del temaanalyser knyttet til gang og sykkel- den typen områder. De som jobber med dette her har enten økonomisk bakgrunn eller vegplanbakgrunn (...) Vegavdelingene har da en kompetanse og spesielt ingeniørkompetanse som er knyttet til vegplanlegging og bygging med gjennomføring (Intervju, N6:2014)

Mange informantar trekk òg fram at det er relativt mange som jobbar med aktørar involvert i prioriteringsprosessen. Ein informant frå Vegdirektoratet peiker på at det sentralt er eit breitt samansett fagmiljø: «Vi som jobber med NTP her i Vegdirektoratet har en veldig bred faglig bakgrunn. Vi har mange samfunnsvitere, økonomer, ingeniører og alle de jobber sammen.» (Intervju, N7:2014). Dette ser òg ut til å stemme overens med sammensettinga av tilsette ved regionvegkontora.

Det er så mange aktører involvert at der er det ett vidt spenn. På grunnleggende nivå er det typ: ingeniører og vegforvaltere. Når det gjeld regionaktører så er det primært folk

med bakgrunn i overordna planlegging, utredning typ statsviter, samfunnsøkonom og ingeniører. Det er en sammensatt faglig gjeng som jobber med det. (Intervju, N8:2014)

Hovudsakleg ser det ut til at det er mange aktørar med ulik utdanningsbakgrunn som er involvert i prioriteringsarbeidet. Arbeidet kan vere spesialisert i nokre avdelingar som jobbar med vegfaglige vurderingar, men då er det fortrinnsvis ingeniørar som er involvert (Intervju, 2014). Det overordna biletet er at det er ei samansett gruppe av hovudsakleg økonomar, ingeniørar og samfunnsvitarar som jobbar med overordna strategi og planleggingsarbeid. Det er lite som tyder på grunnlag av intervjuundersøkinga at det er nokre utdanningsbakgrunnar som er dominerande når det kjem til overordna prioriteringsarbeid.

5.4 Samfunnsøkonomiske betraktningar

Informantane vart bedne om å gi ei beskriving av kva hensikt informantane meiner lønsemdsstrategien spelar i samanheng med NTP. Fleire informantar peikte på at lønsemdsstrategien vart nytta for å kartlegge prissette konsekvensar for å løfte fram lønsame prosjekt. Lønsemdsstrategien vart nemnt som ei bestilling frå Samferdselsdepartementet for å styrke fokuset på lønsame prosjekt (Intervju, 2014). Formålet med lønsemdsstrategien var å få sterkare fokus på verknader av investeringsstiltak.

Det er jo departementet som har bestilt denne. Jeg tror de har bestilt den fordi de vil at vi skal fremheve hvilke prosjekt som er lønnsomme. Departementet har, iallfall på tjenestemannssiden, hatt fokus på at vi må forklare hvorfor vi ikke velger prosjekt som er lønnsomme og velger prosjekt som er ulønnsomme. Etatene har vært dårlig til å følge opp det, men departementet har hatt den meningen hele tiden. Vi har ikke helt lyttet på dem og ikke gjort helt som de har sagt. Jeg tror forklaringen er for å få lønnsomhet til å bli litt viktigere og at det derfor er viktig å løfte fram lønnsomhetsperspektivet i lønnsomhetstrategien. (Intervju, N7:2014)

Informantane gav òg ei beskriving av kva informantane trudde var årsaka til at Vegvesenet anbefalte annleis enn det lønsemdsstrategien skulle tilseie. I hovudsak vart det lagt vekt på at regionale og ikkje-prissette konsekvensar ikkje vert vekta på ein hensiktsmessig måte. Som nemnt, er nytte-kostnadsanalysane ein sentral komponent i det kvantifiserbare grunnlaget i den samfunnsøkonomiske analysen. Tidssparing per bilist utgjer 70 % av nytte-kostnadsanalysane (Intervju, 2014). Fleire informantar var skeptiske til å prioritere prosjekt etter rein vurdering av tidssparing per bilist.

Jeg tror det har med det vi har vært inne på med at etatene ikke tror helt på at en kan prioritere alt der det er mye trafikk. Vi må og prioritere noe der det er lite trafikk og ikke lønnsomt. Jeg synes kanskje vi har vært litt dårlige på å beskrive det og å beskrive hvorfor vi gjør de prioriteringene vi gjør. (Intervju, N7:2014)

Fleire informantar både på direktoratsnivå og på regionnivå uttrykkar skepsis til kor vidt ein kan nytte seg av nytte-kostnadsanalyser som prioriteringsgrunnlag. Ein informant gir uttrykk for at stabile transportløysingar, som ferjeavløysingar, og tiltak som gir store forbetringar for nokre bilistar vert vurdert som viktigare enn tiltak som gir marginale forbetringar for mange. Fleire informantar uttrykker at ideelt sett skulle ein gjerne vurdere utifrå det ein kan regne seg til, men at modellane slik dei er no ikkje er egna til å få fram eit heilskapleg bilete (Intervju, 2014). Informantane trekk fram at nytte-kostnadsanalyser i større grad vert nytta når ein skal vurdere mellom ulike løysingar innafor ein KVVU.

Samfunnsøkonomiske analyser er ikke et fullkomment verktøy, men en metode for å gå systematisk gjennom prosjektene på. Metoden er best egna til å finne beste løsning for et konkret behov for utbedring mellom A og B. Metoden er ikke fullt så godt egna når vi skal vurdere prosjekter oppimot hverandre, og når vi også skal ta hensyn til helheten i de politiske føringene gitt i målstrukturen (Intervju, N4:2014)

Det vert av fleire informantar peikt på utfordringar knytt til bruk av nytte-kostnadsanalyser utan elles ei vurdering av ikkje-prisette konsekvensar. Målstruktur og føringar frå Samferdselsdepartementet vektlegg vurdering av ikkje-prisette konsekvensar som inneber lågare lønsemd på prosjekt. Eksplisitt vert det lagt til grunn at transportpolitikken skal oppretthalde hovudtrekka i busetjingsmønsteret, noko som inneber prioritering av trafikksvare strekningar med tilhøyrande låg lønsemd (Intervju, 2014). Fleire informantar gir inntrykk av å være skeptiske til den store andelen tidskostnadar utgjør i nytte-kostnadsanalyser. Bruk av tidskostnadar i nytte-kostnadsanalyser vert av informantane vurdert til å gå negativt ut over prosjekt som vert viktige etter andre verknadar enn verknadar som synleggjerast i nytte-kostnadsanalysane.

Utfordringer med samfunnsøkonomisk lønnsomhet er jo det at tidskostnader utgjør en veldig stor andel og det går ut over mange godstransportprosjekt. Prosjekt som er viktige for godstransport, men ikke har veldig stort trafikkgrunnlag. Det slår ut med veldig mange privatbiler som kjører på en strekning, men for eksempel noen strekninger med sentral godstransport som det ikke er mye volum på som det da blir fortrinnsvis færre repetisjoner med tidsgevinst på (Intervju, N1:2014)

Hovudsakleg er informantane skeptiske til kor vidt nytte-kostnadsanalysar kan brukast som prioriteringsverktøy mellom ulike prosjekt. Informantar viser til den fullstendige samfunnsøkonomiske gevinsten av eit investeringstiltak, spesielt i distrikta, i lita grad vert vist gjennom nytte-kostnadsanalysar som hovudsakleg ser på tidssparingar for enkelt bilistar. Informantar trekk fram utvida bu- og arbeidsmarknadsområder i lag med økt tilgjengelegheit i lita grad vert vist gjennom nytte-kostnadsanalysar (Intervju, 2014).

Nytte-kostnadsanalysevurderingar og slik som den modellen er bygd opp, var utviklet for og fungerer for det den var tiltenkt. Det var nemlig det å sammenligne de ulike alternativene dersom du skulle gjøre en investering fra A til B. Nyttekostnadsanalyser egnet seg til å vurdere hvilke av de alternativene som ga best økonomisk resultat. Nytte-kostnadsanalysene er ikke bygd opp for å sammenlikne ett prosjekt på E39 og en strekning på E6. Det blir på mange måter feil, spesielt i forhold til korridortenking. Da blir dagens modell for nytte-kostnadsanalyser ikke sammenlignbar. Du kan ikke bruke modellen til å vurdere hvilken korridor det er best å investere i. (Intervju, N9:2014)

Fleire informantar gir uttrykk for at nytte-kostnadsanalysar har størst betydning i valet mellom ulike konsept i ein innleiande KVVU. Det vert trekt fram at nytte-kostnadsanalyser som vedtaksgrunnlag er best egna til å vurdere kva alternativ ein skal gå for når ein skal frå A til B i eit prosjekt der ein står med ulike alternativ. Informantane stiller seg meir tvilande til kor egna verktøyet er til å vurdere prioritering og rekkefølga av ulike prosjekt. Informantane vurderer at metodikken ikkje fangar opp ikkje-prisette konsekvensar og regionale verknader og er lite egna til å gjere regionale prioriteringar. Fleire informantar trekk òg fram betydinga av samanhengande utbygging som negativt for lønsemdsforholdet.

Når det viser seg at NTP ikke prioriterer etter nytte-kostnadsanalyse så henger nok det sammen med at det er prosessen foran som er den interessante. Har vi satt i gang å planlegge et prosjekt så er det fordi vi har intensjon om å gjennomføre det. Da har vi KVVU, konsekvensvurdering og liknende. Når vi planlegger et prosjekt så starter vi gjerne med en hel bråte alternativer og nyttekostnad er en viktig del for å nå frem til det alternativet en skal gå for. (Intervju, N2 2014)

Når det kjem til samfunnsøkonomiske vurdering av riksveginvesteringar, utgjer nytte-kostnadsanalyser berre ein del av den heilskaplege samfunnsøkonomiske analysen (Intervju, 2014). Ei samfunnsøkonomisk analyse vil, som nemnt i førre kapittel, innehalde både prisette og ikkje-prisette konsekvensar. Ei samfunnsøkonomisk betraktning vil vektlegge ulike kriterium som ikkje naudsynt vert vektlagt i nytte-kostnadsanalysen.

Det blir jo på mange måter en mer helhetlig måte å tenke på om samfunnsutvikling når du kommer inn på ett transportnett. Transportløsningen blir jo en del av samfunnsutvikling, og da er du inne på så kompliserte modeller at det er tvilsomt om du i det hele klarer å regne deg til hvor det er rett å bruke pengene. Jeg tror det skal bli vanskelig å regne seg til hvor det er mest rett å bruke penger (Intervju, N9:2014)

Infrastrukturløysingar i Noreg har gjerne vore sett på som reiskap for samfunnsutvikling og fordeling. I ein slik samanheng vert bruk av nytte-kostnadsanalyser av informantane vurdert til å ikkje vere egna for å foreta ei prioritering av investering i mellom regionar då regionale effektar ikkje er kvantifiserte i nytte-kostnadsanalyser (Intervju, 2014). Informantane gir uttrykk for at det er viktig at ein tenker meir heilskapleg og ser på både kvantifiserbare og ikkje-kvantifiserbare mekanismar når ein tenker transportløysingar. Ved ei slik tilnærming vert nytte-kostnadsbetraktningar berre ein liten del av ei større heilskapleg vurdering av effektar og kan gi ein peikepinn på kvifor nytte-kostnadsanalysar har låg betyding for prioriteringar.

5.5 Oppsummering av empiri

- NTP-prosessen gir ein overordna struktur til, og opnar for, lokal og regional påverking på riksvegnettet komplementært til ein organisasjonsstruktur som allereie speglar ei territorial inndeling.
- Faglege og politiske føringar knytt til vegnormalstandard skapar eit bilete av at nokre strekningar er av ein slik standard at strekningane må prioriterast
- Føringar knytt til kostnadseffektivitet og samanhengande utbygging over større strekkar gjer at Vegvesenet òg prioriterer utbygging av strekkar med låg lønsemd i NTP-samanheng.
- Mange utdanningsbakgrunnar som jobbar på tvers gjer at det ikkje er éin tydeleg samfunnsøkonomisk identitet i Vegvesenet som gir utslag i prioriteringar
- Nytte-kostnadsanalysane vert vurderte som lite egna for prioritering mellom prosjekt då ei slik analyse ikkje ser «ikkje-prissette konsekvensar» og regionale verknader.
- Kvasi-mekaniske vedtaksreglar, som ansiennitetsprinsippet og regional balanse ser ut til å ha betyding for prioriteringar

NTP-prosessen formaliserer og strukturerer kontakt mellom Statens vegvesen og aktører i nærmiljøet som har interesser knytt til transportløsninger på riksvegnettet. Kontakt frå umiddelbar omgivnad er viktig for å kaste lys over behov for investeringar. I det empiriske materialet viser det seg at eksterne aktører har betydning for å løfte fram prosjekt som har behov for å utgreiast og for å skape ytterlegare press på prosjekt som «står i kø».

I empirien vert det peikt på at stamnettutgreingar er førande for kunnskap om behovet på veggnettet. «Flaskehalsbiletet» gjer at betraktningar av lønsemd av investeringstiltak vert mindre viktig enn å utbetre akutt forfall på riksvegnettet. Stamnettutgreingar som vert gjennomført i byrjinga av NTP-prosessen peiker på kva som er noverande status på vegnettet og kva som er diskrepansen mellom noverande standard og forventa standard utifrå kva som vert lagt som faglig og politisk ambisjonsnivå for vegar med ei gitt trafikkmengde. Ambisjon om standard på vegnettet vert sett på som førande for kva som vert vurdert som reelle behov for utbetringar på det allereie eksisterande vegnettet.

Føringar på rasjonalitet i utbygging gjennom å byggje samanhengande over større strekker kan ha betydning på kvifor små og lønsame prosjekt ikkje vert prioritert. Lengre strekkar inneber gjerne strekker med lågare lønsemd. Lengre strekker vil slik sett kunne ha lågare nytte-kostnadsforhold enn kortare strekker. Føringar frå Samferdselsdepartementa på effektiv utbygging, og å unngå klattvis utbygging, har vorte trekt fram som moment som påverkar det samla nytte-kostnadsforholdet til investeringsplanen. Det har i empirien vorte trekt fram samanhengande utbygging som ei utfordring då det inneber å prioritere annleis enn etter lønsame enkeltstubbar.

Det empiriske materialet viser at det er mange aktører som er involvert i prioriteringsprosessen. Mangfaldet av utdanningsbakgrunnar talar for at det ikkje er éin dominerande fagleg identitet i Statens vegvesen. Hovudbiletet som informantane teiknar er at det er fleire utdanningsbakgrunnar som er viktige i prioriteringsarbeidet. Blant desse vert det trekt fram at ingeniørar, samfunnsøkonomar og samfunnsvitarar er viktige i prioriteringsarbeidet og desse gruppene arbeider saman på tvers av fagfelt.

Det empiriske materialet viser at nytte-kostnadsanalysane vert vurdert som lite anvendelege som prioriteringsgrunnlag. Informantane har inntrykk av at prioriteringar i Vegvesenet både på regionalt og sentralt nivå i lita grad gjerast etter nytte-kostnadsanalyser då ein meiner at andre omsyn ikkje vert synleggjort. På prioriteringsnivå vert prosjekt vurdert relativt

uavhengig av nytte-kostnadsanalysar då ein allereie har gjort ei vurdering av den mest «lønsame» løysinga på strekninga i ein eventuell KVU. Ei gjennomført KVU-undersøking er i den samanheng eit sterkt signal at ein ynskjer ei transportløysing mellom to punkt i den på ei gitt strekning.

Usikkerheit knytt til verknader og kostnader gjer at forenklande vedtaksreglar får betydning. Ansiennitetsprinsippet ser ut til å vere ein forenklande vedtaksregel som vert eit tilskot til vurdering av verknader. Dette kan henge saman med synet på infrastrukturinvestering som fordeling/regional utvikling, men og ei erkjening av at informasjon og saksgrunnlag er tvitydig og kompleks. Kvasimekaniske vedtaksreglar der andre omsyn, som at alle får sitt på tur, kan i ein slik samanheng spele inn. Geografisk balanse har og vorte trekt fram som ein slik forenklande vedtaksregel som ser ut til å ha tilslutning, både i Direktoratet og i regionane. Det empiriske materialet har vist at det er fleire andre moment enn det nytte-kostnadsanalysane kastar lys over som ser ut til å vere av betydning for prioriteringa av vegprosjekt.

6 Analyse

I dette kapitlet vil det empiriske materialet verte organisert etter perspektiva som vart presentert i kapittel 3. Den overordna problemstillinga som studien diskuterer, er «*Gjennom kva mekanismar vert prioritering av strekningsvise investeringsprosjekt fastlagt i Statens Vegvesen?*». Det vart formulert fire forskingsspørsmål som søkar å kaste lys over den overordna problemstillinga. Studien har hatt eit klart teorifundament, og den vidare diskusjonen er organisert etter dei teoretiske perspektiva. Formålet med kapitlet er å analysere betydinga av organisasjonsstruktur, organisasjonsdemografi og organisasjonskultur og kvasimekaniske vedtaksreglar på faktisk vedtaksåtfærd. Kapitlet er disponert etter forskingsspørsmåla og dei teoretiske perspektiva på følgjande måte: Først drøftast betydinga av organisasjonsstruktur på faktisk vedtaksåtfærd på bakgrunn av dei empiriske funna. Deretter drøftast betyding av utdanningsbakgrunn på faktisk vedtaksåtfærd, før diskusjonen ser på problemstillinga frå kulturperspektivet. Vedtaksprosessar som prega av kvasimekaniske vedtaksreglar og rutinar vert diskutert før kapitlet avsluttast med drøfting om komplementær bruk av perspektiva.

6.1 Betyding av organisasjonsstruktur

Det første forskingsspørsmålet søkar å kartlegge organisasjonsstruktur si betyding for faktisk vedtaksåtfærd. Forskingsspørsmålet søkte å undersøke kva andre omsyn som synleggjerast gjennom organisasjonsstruktur: «*Kva betyding har organisasjonsstruktur i Statens vegvesen for at andre omsyn enn samfunnsøkonomiske vert av betyding for vedtaksåtfærd?*». Frå eit organisasjonsperspektiv er det trekk ved organisasjonskonteksten som er sentralt for å forklare vedtaksåtfærd (Christensen mfl., 2013, s. 37). Formell struktur vil ha betyding for utfallet til ein vedtaksprosess. Det har vore lagt vekt på den horisontale dimensjonen med ei drøfting av betyding av inndelingsprinsipp på utfall av vedtaksprosessar. Teoretisk forventning frå eit organisasjonsstrukturelt perspektiv har vore at kva prinsipp ein delar inn ulike avdelingar etter, har betyding for korleis nemnte avdelingar løyser oppgåver.

Regionvegkontora i Statens vegvesen forståast som ei organisasjonseining som er inndelt etter territorialprinsippet. Strukturelt speglar regionvegkontora ei geografisk inndeling av samfunnet. Ein har som nemnt fem ulike regionar som òg innehar eigne fylkesvise vegavdelingar. I studien har ein søkt å rette søkjelyset mot betydinga av ei territorial inndeling

av organisasjonsstrukturar på faktisk vedtaksåtfærd. Geografisk spesialisering er tenkt å auke sannsynet for at saksområder er koordinert innanfor eit enkelt område, men samtidig vil det kunne auke diskrepansen på tvers då territoriale einingar vil kunne variere (Christensen mfl., 2013, s. 39). Det har vore peikt på at prosessar med å skaffe grunnlagsmaterial for prioriteringar og planlegging av veganlegg i stor grad er lagt til fylkesvise vegavdelingane (Statens vegvesen, 2013a, s. 31). Vi har og sett at det vidare arbeidet med prioriteringar i stor grad har vore lagt til regionane, og at Vegdirektoratet har ei meir koordinerande rolle. Utifrå eit organisasjonsstrukturelt perspektiv kan ein forstå at dette kan skape ei vedtaksåtfærd der regionar har andre vedtaksreglar og ser forskjellige behov. I ulike regionar vil det vere behov som er unike for den enkelte regionen. Eit uttrykk lokale tilpassingar vert variasjon i formell struktur i regionane, der ein gjer lokale tilpassingar utifrå behov (Statens vegvesen, 2013a, s. 29). Noko variasjon i formell struktur kan slik sett forståast som unike lokale forhold for regionvegkontora og ei tilpassing til regionale ynskjer og behov.

Det empiriske materialet viser at regionvegkontora og tilhøyrande vegavdelingar er svært opne for tilbakemeldingar på kva som er behov på riksvegnettet og fylkesvegnettet. Regionvegkontora fører statistikk på kvart enkelt vegstrekk, men har og open dialog med ulike aktørar på regionalt og lokalt nivå på kva som er behov for investeringar i enkelte kommunar og fylker. Det empiriske materialet viser at organisasjonsstruktur har betydning for kva tilbakemeldingar Vegvesenet får frå omgivnadane. Områdekunnskap som følge av organisasjonsstruktur gir regionvegkontora, gjennom fylkesvise vegavdelingar, moglegheit til å ha kunnskap om lokale ynskjer og behov. Det vart peikt på at det aktørar på det lokale og regionale nivået er viktige bidragsytarar for å signalisere kva prosjekt som bør utgreiast.

Utifrå det som har vore vist frå det empiriske materialet, kan ein argumentere for at organisasjonsstruktur ser ut til å ha betydning for kva «input» Vegvesenet får som vert omdanna til konkrete vedtak. Som utleia i teorikapitlet, er aktørføresetnaden i organisasjonsperspektivet at ein handlar under avgrensa rasjonalitet. Dette ser og ut til å vere noko som pregar vedtakssituasjonar i Statens Vegvesen. Innsamling av informasjon og utgreiing er ressurskrevjande. Ein vil ikkje ha fullstendig informasjon om verknader på alle investeringsprosjekt. Informasjon Vegvesenet har om verknader, er det òg knytt noko usikkerheit til. I ein slik samanheng vil ikkje vedtakstakarar ha moglegheit til å vurdere fullt rasjonelt alle moglege løysingar som er tilgjengeleg (Christensen mfl., 2013, s. 27).

Argumentet er at organisasjonskontekst er med å sette rammar for utveljinga av informasjon.

Fleire informantar uttrykkar skepsis til nytte-kostnadsanalysar og kor vidt ein kunne bruke resultatet av analysane som prioriteringsgrunnlag. Kva vurderingskriterium som vert relevant, kan ha samanheng med kvar i organisasjonsstrukturen vedtakstakarar er plassert. Frå organisasjonsperspektivet vil vektlegging av andre verdiar, enn sektoromsyn, vere viktig dersom organisasjonsstrukturen er prega av å spegle ei territorial inndeling. I ein slik samanheng kan organisasjonsinndeling ha betyding for vektlegging av ikkje-prisette konsekvensar. Forventinga er at sektorkunnskap vert erstatta med områdekunnskap (Egeberg, 2003, s. 159). Fleire informantar peiker på betydinga av rassikring og utvida bu- og arbeidsmarknadsområder i intervjuundersøkinga og gav uttrykk for at andre omsyn var viktige. Undersøkinga viser at fleire informantar var skeptiske til kor vidt omsyn til regional fordeling vart tilstrekkeleg ivaretatt dersom ein nytta seg av nytte-kostnadsmodellane som prioriteringsgrunnlag mellom prosjekt. Ein kan argumentere for at dette har samanheng med kvar i organisasjonsstrukturen ein er, der ein ved regionvegkontora vil vere meir opptekne av romlege omsyn. Det må likevel peikast på at informantar frå direktoratet gav òg uttrykk for mange av dei same haldningane til nytte-kostnadsanalysane som det informantar frå regionvegkontora gjor.

Ei av dei empiriske forventingane som vart utleia i teorikapittelet, var at lønsame prosjekt, på nytte-kostnadssida, ikkje vert prioritert i etaten sitt framlegg til NTP då lokale og regionale interesser ynskjer andre løysingar enn dei som er mest lønsame utifrå eit nytte-kostnadsbilete. I det empiriske materialet har det vore peikt på at kostnadar kan endre seg frå eit prosjekt i seksårsperioda og fram til neste fireårsperiode. I seksårsperioda er det mindre plangrunnlag og på store investeringsprosjekt i regelen berre ein KVVU. Presset på lokale løysingar som gjer prosjekt meir kostbare, kan spele ei rolle etter at eit prosjekt har vorte vedtatt og det har vore satt av midlar til planlegging. I tråd med funn frå tidlegare studiar, er regionvegkontora tilbøyelege til å utøve skjønn og tilpasse løysingar til lokale krav (Øvre, 2012, s. 79). Øvre argumentera for at «logikken om det passande» overstyrte økonomiske omsyn og leia til at Vegvesenet tilpassa seg krav frå lokale myndigheiter i ein studie av vedtaksprosessen om utbygging av ny trasé på E6.

I det empiriske materialet har det vorte lagt vekt på at dei fylkesvise vegavdelingane spelar ei sentral rolle når det gjeld utgreiing av grunnlagsmateriale. Iføljje dei teoretiske forventingane skulle trekk ved organisasjonsstrukturen ha betyding for korleis oppgåver vert løyst internt i organisasjonen. Når oppgåver knytt til å skaffe informasjon om kva som er behovet på

riksvegnettet, er lagt til dei fylkesvise vegavdelingar legg dette føringar på informasjonsgrunnlaget til Statens vegvesen (Statens vegvesen, 2013a, s. 31). Implikasjonar av ei slik kopling er at organisasjonskontekst påverkar korleis informasjonssøkinga og danninga av informasjonsnettverk vert utført. Det empiriske materialet har òg vist at fylkesvise kopling er viktig for å skape eit naturleg kontaktpunkt for samanslutningar av kommunar og fylkeskommunar som kan sette ulike investeringsbehov på agendaen. Tilsvarande vart funn gjort av Øvre i ein studie av korleis eit vegutbyggingsprosjekt på E6 gjennom Gudbrandsdalen vart satt på agendaen (Øvre, 2012, s. 78). Dette stemmer og overeins med funn som Haanes mfl. har gjort i ei empirisk undersøking av statlige investeringsprosjekt (2006, s. 24). Det vart funne at vegprosjekt i lita grad oppstår som overordna planar og prioriteringar, men heller som eit resultat av lokalt initiativ frå kommunale og fylkeskommunale aktørar.

I det empiriske materialet vert det peikt på at lokale aktørar har større moglegheit for påverking på investeringsprosjekt der det er snakk om større delar av brukarfinansiering. Ein kan argumentere for at brukarfinansiering vert eit verkty for lokale aktørar og interessegrupper som vil fremme enkeltvise prosjekt eller vil sørge for at prosjekt som står lenge i kø, vert løfta fram gjennom å gjere prosjekt meir aktuelle med ei viss mengde brukarfinansiering. Ein kan argumentere for at brukarfinansiering skapar handlerom, både for regionvegkontra gjennom å få realisert fleire prosjekt, men og for kommunar og fylkeskommunar som kan skaffe ytterlegare press for prosjekt som lokale og regionale aktørar ynskjer å realisere.

Frå eit organisasjonsstrukturelt perspektiv peiker ein på at organisasjonsstruktur passar saman med trongen til enklare handlingsmodellar i komplekse vedtakssituasjonar. Ei slik tilnærming argumenterer for at organisasjonskontekst i regionvegkontora, med fylkesvise vegavdelingar, har betydning for korleis informasjonssøken vert utført. Teoretiske forventningar peiker på at utgreiing og informasjonshenting i organisasjonar etter territorial inndeling, følger geografiske skiljelinjer og er sensitiv for tilbakemeldingar frå lokalmiljøet. Det umiddelbare nærmiljøet vert viktig for tilbakemeldingar i ein slik kontekst. Empiriske funn viser at fylkesvise vegavdelingar spelar inn på kva som vert vurdert som behov i fylka til regionvegkontora. Rolla som dei fylkesvise avdelingane har i utgreiingsarbeidet verkar til å vere av betydning for kva vegprosjekt ein ender opp med som peikt på tidlegare. Ei fylkesvis

inndeling på regionalt nivå leier til at kommunale aktørar og fylkesaktørar har eit nivå å signalisere eigne idear og behov til i tråd med forventingane til det teoretiske perspektivet.

Frå eit teoretisk perspektiv vil ein tenke at organisasjonsstruktur har betydning for kva handlingsreglar aktørar legg til grunn ved prioritering av investeringsprosjekt. I det empiriske materialet vert det vist at informantar i lita grad legg vekt på nytte-kostnadsanalysar når det gjeld å prioritere mellom ulike prosjekt, noko som og fell saman med tidlegare forskning på feltet (Fridstrøm & Elvik, 1997; Odeck, 2010; Welde mfl., 2013). Informantar frå regionvegkontora gav uttrykk for at eigne prioriteringar vert marginalvurderingar av tidlegare rammer. Det empiriske materialet tyder på at regionvegkontora gjer nokre vurderingar omkring kva tiltak det er viktig å få prioritert statlege midlar til, medan ein gjer andre vurderingar på prosjekt der ein kan få brukarfinansiering lokalt. På grunnlag av det empiriske materialet ser det ut til at det regionale nivået vert viktig for at Vegvesenet skal ha eit regionalt perspektiv på prioriteringar og føre inn lokale ynskjer og behov.

Det organisasjonsstrukturelle perspektivet ventar at den fylkesvise koplinga, gjennom sams vegadministrasjon, skaper opning for fylkeskommunale aktørar si påverking av vedtak som på riksvegnettet. Det er derimot lite i det empiriske materialet som tyder på at dette er tilfellet, og mange av informantane er klare på at dette ikkje er tilfellet. Fleire peiker og på at det snarare er tvert om, at det i større grad er fylkesvegnettet som koplar seg på det som skjer på riksvegnettet då riksvegnettet representerer den trafikkunge delen av vegnettet med dei største investeringane. Argumentet vart at fylkesvegnettet, sjølv om det er større i omfang, vert avhengig av avgjerdene som skjer på riksvegnettet og koplar seg på dei vedtaka som vert gjort der gjennom utforming av eigne transportplanar og strategiar for fylkesvegnettet. Informantane peiker òg på tydeleg definerte styringslinjer mellom fylkeskommunar, statlege myndigheiter og regionvegkontora for å understreke det administrative skillet.

Eit anna funn som har vore peikt på i empirien er at det er noko mindre moglegheit for lokal påverking på store strekningsvise investeringsprosjekt, enn på programområdetiltak. Dette kan henge saman med at inndelingsprinsipp i Vegdirektoratet følger formålsinndeling slik at det berre er sektorkonfliktar som vert systematisk presentert for leiinga. Teoretisk forventning er at saksområder vert koordinert etter inndelingsprinsipp på øvre nivå i organisasjonsstrukturen (Egeberg, 1992, s. 190). Ein ventar då at territoriale konfliktar vert koordinert etter formålsprinsipp som er dominerande prinsipp i Direktoratet. Informantane i regionane har likevel uttrykt at prioriteringslistene frå regionane i stor grad står seg og at

regionane vert vist tillit til dei prioriteringane som vert gjort. I det empiriske materialet har det vore peikt på at rutevis fordeling av midlar har betydning for å skape ei viss fordeling av investeringar etter geografiske omsyn. Vidare har det og vore peikt på betydinga av det regionale og lokale nivået for å kaste lys over investeringsbehov.

6.1.1 NTP-Proessen som komplementær til organisasjonsstruktur?

I det empiriske materialet vert NTP-proessen peikt på som eit viktig verktøy for å strukturere dialogen med det lokale og regionale nivået. I ein slik samanheng kan ein argumentere for at NTP-proessen er komplementær til og styrkar verknadar av ein organisasjonsstruktur prega av territorial spesialisering. Gjennom organisasjonsstrukturen har ein allereie ei opning for at lokale og regionale aktørar har ei naturleg «kopling» å vende seg til. Ein kan argumentere for at opninga vert forsterka gjennom ein open og dialogtung prosess som famnar breidt for å involvere relevante aktørar og interessentar.

Argumentet vert at organisasjonsforma til Statens vegvesen allereie legg til rette for lokal og regional medverking. Når ein i tillegg får ein prosess som vert lagt utanpå, og som kan seiast å vere komplementær til eit geografisk inndelingsprinsipp, opnar prosessen for sterkare lokal og regional medverking. Intervjuundersøkingane viser at NTP-proessen vert oppfatta av informantane som eit viktig bidrag til å strukturere samarbeidet med lokale og regionale aktørar. I ein slik samanheng spelar NTP-proessen ei sentral rolle for å få opp kunnskap frå lågare nivå. Det har og vore vist at det er haldepunkt i det empiriske materialet for at lokale og regionale aktørar er viktige, både i NTP-samanheng, men og uavhengig av sjølve prosessen. Det kan tyde på at lokal og regional påverking hadde funne stad, uavhengig av NTP, men at transportplanen styrkar det lokale og regionale nivået i samferdselsplanlegging gjennom å gi samarbeidet mellom lokale og regionale aktørar med regionkontora ein overordna struktur.

I eit organisasjonsstrukturelt perspektiv ser ein på formelle prosedyrar som utfyllande til organisasjonsstrukturen (Christensen mfl., 2007, s. 19). Eit organisasjonskart vert forstått som ei grovinndeling av deltakingsmønster og kva rolle ulike aktørar har. Ei formell prosedyre vert derimot ei spesifisering der ein aktivt inkluderer nokre deltakarar, medan andre aktørar vert aktivt ekskludert. NTP kan slik sett forståast som ei formalisering og spesifisering av kva aktørar som vert sett på som legitime i vedtaksprosessen, gjennom at nokre aktørar vert aktivt inkludert. Den formelle prosessen knytt til NTP peiker på at det er transportetatane som har det overordna ansvaret i den innleiande prosessen, men at lokale og regionale aktørar vert sett

på som viktige og legitime stemmer for transportplanen. Regionvegkontora si rolle knytt til utgreiing av grunnleggande material i Vegvesenet sin del av arbeidet som ein innleiande prosess, understrekar ytterlegare betydinga av det regionale nivået for transportplanen.

Det empiriske materialet viser at lokale og regionale aktørar, samt interesseorganisasjonar, vert vurdert til å ha lite reell innverknad på vedtak i høringsomgangar. Empiriske funn tyder likevel på at NTP-prosessen er av betydning for å ytterlegare opne opp prosessar rundt prioritering av samferdselsinvesteringar for lokale og regionale aktørar. Det empiriske materialet peiker på at lokale og regionale aktørar er viktige for å signalisere kva investeringar det er behov for. I ei innleiande fase vert lokale og regionale aktørar viktige høringsinstansar når det gjeld å sjå behov for investering. Frå eit organisasjonsstrukturelt perspektiv vil ein kunne argumentere for at dette er ei aktiv involvering av territoriale konfliktlinjer og standpunkt inn i vedtaksprosessen (Christensen mfl., 2013, s. 29).

6.2 Betyding av organisasjonsdemografi

Det andre forskingsspørsmålet var meint å diskutere overordna problemstilling frå eit demografiperspektiv og vart formulert på følgande måte: «*Kva betyding har tilsette sin utdanningsbakgrunn for vedtaksåtferd i Statens vegvesen?*». Intervjuundersøkinga tydar på at det er ei bredt samansett gruppe av profesjonsgrupper og utdanningsgrupper som jobbar med prioriteringsarbeid i Statens Vegvesen. Teoretisk forventning som er utleia i teorikapittelet, seier at utdanningsbakgrunn påverkar aktørar sin handlingsmodell. Det har vorte gjort greie for at utdanningsbakgrunn representerer ei internalisering av faglige modellar og handlemåtar (Egeberg, 1992, s. 191). Empirisk forventning er at fagleg bakgrunn påverkar korleis ulike profesjonar tolkar sosiale fenomen. I forlenginga av dette ventar ein at fagleg bakgrunn har innverknad på kva omsyn aktørane ser på som relevante og viktige i ein gitt samanheng.

For at profesjonsbakgrunn skal kunne ha betyding for kva prioriteringar ein gjer, er ein avhengig av at oppgåvene innanfor ei avdeling i stor grad er lagt til spesialistar med lik fagbakgrunn (Egeberg, 2012, s. 160). Ein er med andre ord avhengig av at ein har ei gruppe med ein viss fagbakgrunn som jobbar med prioriteringar for at deira verdiar skal verte dominerande. Det empiriske materialet tydar på at ein har mange tilsette med ulik bakgrunn som er involvert i prioriteringsprosessen. Ein kan anta at dette påverkar i kva grad samfunnsøkonomiske omsyn vert dominerande som prioriteringsgrunnlag. Tidlegare studiar

har vist at ulike faggrupper vektlegg omsyn ulikt (Pruitt, 1979; Zuna, 1999). Når ein har tilstrekkeleg mange med ulik bakgrunn vil ikkje éin fagbakgrunn og fagleg modell vere dominerande.

Det empiriske materialet tydar på at det ikkje er tilstrekkeleg mange samfunnsøkonomar involvert i arbeidet, relativt til andre grupperingar, til at tradisjonelle samfunnsøkonomiske omsyn vert dominerande. Andre fagtradisjonar vil og vere tilstade. Intervjuundersøkinga viser at informantane gir uttrykk for at omsyn som ansiennitet, regional balanse, vegnormalomsyn ser ut til å vere andre viktige synsmåtar til grunn for vedtaksåtferd. Det empiriske materialet viser og at informantane er skeptiske til i kva grad ein kan nytte seg av nytte-kostnadsanalyser som prioriteringsgrunnlag. Det empiriske materialet gir ikkje eintydig svar på kva som er den faktiske samansettinga av ulike profesjonar i Statens vegvesen, men materialet gir lite grunnlag for at avdelingar som jobbar med prioriteringar, har tilstrekkeleg mange økonomar, eller at faggrupper jobbar isolert nok, til å utvikle einskapleg fagleg identitet som påverkar vedtaksåtferd.

Frå det teoretiske perspektivet er ein avhengig av at det eksisterer faglege enklavar av utdanningsgrupper for at dette skal påverke vedtaksåtferd i tilstrekkeleg grad. Egeberg peiker på at samfunnsøkonomar tradisjonelt har hatt ei sterk stilling i Samferdselsdepartementet, noko som til dels kan forklare eit sterkare fokus på verknader i Samferdselsdepartementet og bestilling av lønsemdsstrategien (Egeberg, 1995, s. 569). Det empiriske materialet viser at lønsemdsstrategien, slik den vart oppfatta i Vegvesenet, var meint å løfte fram økonomisk kvantifiserbare verknader av samferdselsprosjekt for å gjere desse meir synlege og viktige. Ein informant peiker på at det heng saman med at departementet meiner at Vegvesenet må grunnngi betre kvifor etaten prioriterer prosjekt som ikkje er lønsame.

For å svare på det innleiande forskingsspørsmålet vil eit demografiperspektiv ha ei viss forklaringskraft på kvifor andre omsyn enn samfunnsøkonomiske, vert sett på som viktige og relevante. Ingeniørar og samfunnsvitarar ser ut til å vere andre dominerande faggrupper som er viktige i prioriteringsarbeidet for samferdselsprosjekt. Tidlegare empirisk forskning på effekt av utdanningsbakgrunn har vist at i organisasjonar der faggrupper vert dominerande, vil nemnte faglige verdiar vere dominerande for kva omsyn som vert tatt i vedtaksprosessen. Egeberg viser, som nemnt, i sin studie betydinga av den politisk-administrative organiseringa av samferdselsektoren, der økonomar har hatt ein sterk posisjon i Samferdselsdepartementet. Økonomar på departementsnivå var av betyding for vektlegginga av økonomiske omsyn i

departementet, medan andre omsyn var viktige på administrativt nivå Direktoratet (Egeberg, 1995).

6.3 Betyding av organisasjonskultur

Det tredje forskingsspørsmålet som studien formulerte, var: «*Kva betyding har organisasjonskultur for vedtaksåtfærd i Statens vegvesen?*». Frå eit kulturperspektiv forstår ein organisasjonskultur som uformelle, institusjonelle normer og verdiar som organisasjonar gradvis utviklar over tid som ei tilpassing til indre og ytre press (March & Olsen, 2006, s. 4). I teorikapittelet vart det gjort greie for korleis ytre press representerer forventingar og krav frå det nære handlingsmiljøet, medan indre press er forventingar og krav frå aktørar internt i organisasjonen. I motsetting til prosedyrar og formell struktur, vil rutinar som kulturfenomen ikkje vere formelt nedskrivne reglar som bestemmer vedtaksåtfærd. I det empiriske materialet har ein sett at uformelle vedtaksreglar ser ut til å vere av betyding i vedtaksprosessen. Uformelle vedtaksreglar kan forståast i eit kulturperspektiv som eit produkt av uformelle normer og forventingar for handling som ikkje er nedfelt i den formelle strukturen eller regelverket, men er utvikla over tid.

Kulturperspektivet peiker på at avgrensa rasjonalitet gjer at aktørar ikkje har kapasitet til å vurdere konsekvensar av alle handlingsutfall. I det empiriske materialet vart det peikt på eksisterande rutinar og vedtaksreglar gjer aktørar i Statens vegvesen i stand til å fatte vedtak utan ei meir omfattande vurdering av verknader (March & Olsen, 2006, s. 8). Teoretisk vart det peikt på at organisasjonskultur over tid kan leie til at det utviklar seg rutinar og standardiserte måtar å handsame utfordringar på. I det empiriske materialet vart det observert at nokre vedtak ber preg av rutinemessige vedtaksreglar. Vedtaksreglane kan forståast som eit kulturfenomen då ein kan argumentere for at dette er uformelle rutinar som har utvikla seg over tid. Observasjon av at andre moment enn ei rasjonell vurdering av verknadar tyder på at kulturelle trekk har betyding for vedtaksåtfærd då dette gjev nokre prosjekt meir legitimitet enn andre.

Den første vedtaksregelen som har vart identifisert er ansiennitetsprinsippet. I ansiennitetsprinsippet vert det lagt ei tilleggsvurdering på kor lenge prosjektet har vore definert av samfunnet som behov. Dette gjeld på den eine sida prosjekt som allereie har omfattande plangrunnlag, men og prosjekt der plangrunnlaget er mindre. Kor lenge regionale

og lokale aktørar har kjempa for eit prosjekt ser ut til å vere av betydning for om eit prosjekt vert prioritert eller ikkje. Ansiennitetsprinsippet vil gjerne falle saman med andre kvasimekaniske reglar som i seg sjølv ikkje representerer ei rasjonell vurdering av mål-middelsamanhengar.

For at vedtaksreglar skal kunne forståast som eit kulturfenomen, krev det at vedtaksreglane har vakse fram som ei tilpassing til *indre* og *ytre* press. Kulturperspektivet peiker på institusjonar som ei evolusjonær og gradvis tilpassing til omgivnadane. Kulturperspektivet hevdar at institusjonar som ikkje har evne til å tilpasse seg skiftande omgivingar, vil forsvinne. Institusjonar som består over tid vil ha bygd inn tilpassingar til skiftande normer og forventingar til institusjonen (Olsen, 1992, s. 251). Som vist i diskusjonen til no, og peikt på i teorikapittelet, så bør vedtaksreglar forståast som eit uttrykk for ei gradvis tilpassing til eksterne og interne forhold, dersom vedtaksreglane skal forståast som eit kulturfenomen. Det er lite i datamaterialet som kan vise til om vedtaksreglane faktisk er ei slik tilpassing. Ein kan vere open for at vedtaksreglane kan forståast som eit sjølvstendig fenomen utanfor kulturperspektivet. Ein kan likevel argumentere for at Statens vegvesen vil vere døme på ein tungt institusjonalisert organisasjon, og at dette sannsynleggjer at eventuelle uformelle vedtaksreglar er eit uttrykk for organisasjonskultur som har fått utvikla seg over tid gjennom nær samhandling med lokale og regionale aktørar.

Teoretisk kan ein argumentere for at ansiennitetsprinsippet kjem ut av institusjonelle rammer. Brunsson og Olsen peiker på at det eksterne handlingsmiljøet kan knytte forventingar til korleis organisasjonar løyser oppgåver (1993, s. 4). Teoretisk må ansiennitetsprinsippet byggje på uformelle normer og vedtaksreglar som vert sosialisert inn i Statens Vegvesen, for å kunne forståast som eit kulturfenomen. Ein organisasjonsform som over lang tid har hatt ei nær tilknytning som avspeglar ei territorial inndeling av samfunnet, vil kunne vere påverkeleg for å institusjonalisere somme romlege verdiar og normer. Ansiennitetsprinsippet vil vere noko som «sit i veggane» og vere eit uttrykk for ein organisasjonskultur som verdset konsensus og samarbeid med lokale og regionale aktørar.

Ansiennitetsprinsippet kan forståast å ha utvikla seg over tid gjennom den nære samhandlinga med lokale og regionale aktørar. Statens vegvesen vert sett på, og ser på seg sjølv som, ein viktig samfunnsaktør (Statens vegvesen, 2013a, s. 7). Gjennom det empiriske materialet har det kome fram at infrastrukturinvesteringar vert gjenstand for fleire oppfatningar. På den eine sida vert infrastrukturinvesteringar eit viktig verkty for å knyte saman ulike landsdelar. På ei

anna side vert infrastrukturinvesteringar òg viktig for å skape regional utvikling. Sharkansky peiker på at vedtaksreglar i utgangspunktet er stabiliserande for eit politisk system ved at dei isolerer mengd med input i vedtaksprosessen (Sharkansky, 1970, s. 10). I nokre tilfelle vil derimot ein vedtaksprosess stoppe opp og andre vedtaksreglar sleppe til. Rommetveit viser i ein empirisk studie betydinga av korleis eit vedtak vert definert, på korleis ulike vedtaksreglar vert aktivert når ein vedtaksprosess braut ut av ein vanleg prosess (Rommetveit, 1979). Teoretisk kan det slik sett eksistere fleire vedtaksreglar som vert aktivert utifrå kva aktørar som vert involvert i vedtaksprosessen.

Det empiriske materialet viser at vedtaksreglar vert ei tilleggsvurdering til mål-
middelvurderingar, som kan ha betyding når vedtak om samferdselsinvesteringar skal takast. I studien av vedtaksprosessen knytt til etableringa av eit nytt universitet i Noreg, viser Rommetveit til korleis definisjonen av behovet aktiverte ulike aktørar og ulike vedtaksreglar vart sett på som relevante etter kva aktørar som vart involvert i prosessen (1979, s. 141). Definisjon av kva som var behovet vart sett på som sentralt for å vurdere kva aktørar som var relevante å involvere i prosessen. Vedtaksprosessen, som i utgangspunktet vart definert som eit spørsmål om etableringa av ny legeutdanning, fekk etter kvart ein regional fordelingsdimensjon og leia til etableringa av eit nytt universitet i Tromsø. Det empiriske materialet peiker på at investeringar til nye samferdselsanlegg ikkje oppstår på bakgrunn av overordna planar for vegnettet, men på grunnlag av lokalt og regionalt press. Samferdselsanlegg som oppstår utan bakgrunn i overordna planar, kan opne for vedtakssituasjonar der ulike aktørar vert kopla på og av, og ulike vedtaksreglar vert aktivert.

Det institusjonelle perspektivet seier at institusjonar skapar føreseielegheit og stabilitet. Institusjonar vert med andre ord ei samling med stabile forventingar, rutinar og prosedyrar som har utvikla seg over tid (March & Olsen, 2006, s. 4). Det institusjonelle perspektivet byggjar på regelfølgjing som grunnleggande handlingslogikk. Reglar som kulturfenomen vert forstått som uformelle normer og kulturprodukt som utviklar seg over tid. Ein kan argumentere for at vedtaksreglar, slik reglane har vore peikt på i studien, kan vere eit uttrykk for kulturprodukt som har utvikla seg over tid. Teoretisk vil ein vente at vedtaksreglar som ansiennitetsprinsippet og regional balanse har utvikla seg over tid som ei tilpassing til internt og eksternt press. Vedtaksreglar vert forenklande gjennom at dei rettferdiggjjer og forklarar nokre typar handlingar (March & Olsen, 2006, s. 8). Vedtaksreglar vil kunne gi ei forklaring på kvifor prioritering mellom regionar ser ut til å skje uavhengig av nytte-kostnadsanalysane.

Det er viktig å presisere at slike reglar ikkje vil vere deterministiske, i den forstand at dei bestemmer kva strekningsvise investeringsprosjekt ein ender opp med. Argumentet er heller at gjennom vedtaksreglar vil vedtakstakarar verte tilbøyelege for nokre typar investeringar.

I det institusjonelle perspektivet ser ein føre seg reglar og rutinar som berarar av akkumulert kunnskap (March & Olsen, 2006, s. 13). I ein vidare kontekst vil vedtaksreglar vise seg som summen av erfaringar aktørane i organisasjonen har gjort seg gjennom nær samhandling med det ytre handlingsmiljøet. I det empiriske materialet vert det peikt på at Vegvesenet har lang tradisjon for samarbeid med eksterne aktørar når det gjeld utfordringar på vegnettet. Øvre viser i sin case-studie at Vegvesenet var opne for, og gjekk langt i, å tilpasse seg lokale krav og forventingar til utforming av vegprosjekt (Øvre, 2012, s. 79). Ein kan vente seg at slike vedtaksreglar har utvikla seg over tid gjennom erfaring av kva som fungerer for etaten for å skape løysingar det er semje om og minimerer konflikt. Vedtaksreglar vil slik sett kunne forståast som ei forlenging av handlingsmønster etter «*logikken om det passande*».

6.4 Kvasimekaniske vedtaksreglar

På grunnlag av observasjonar frå intervjuundersøkingar vart det formulert eit fjerde forskingsspørsmål som studien søkjer å undersøkje: «*Kan kvasimekaniske vedtaksreglar forklare kvifor andre omsyn enn nytte-kostnadsbetraktningar vert av betydning for vedtaksåtførd i Statens vegvesen?*». I teorikapitlet vart det utleia at somme vedtaksprosessar berer preg av å vere rutinar der det er innslag av forenklande handlingsreglar. Sharkansky legg vekt på at vedtaksprosessar og sosiale fenomen ber preg av å vere komplekse, med usikkerheit knytt til mål-middelsamanhengar (1970, s. 20). Frå det teoretiske perspektivet vert ikkje vedtaksprosessar forstått som ei rasjonell kalkulering av mål-middelsamanhengar, men prega av forenklande vedtaksreglar. Vedtaksreglar kan vere av ulik karakter. Sharkansky peiker på nokre rutinar som kjenneteiknar vedtaksprosesser i byråkratiske organisasjonsformer (1970, s. 10). Rutinar og vedtaksreglar har til no vore presentert som eit kulturfenomen. Ein kan likevel og argumentere for at vedtaksreglar er eit fenomen som kan forståast på fleire måtar, og det følgjer ikkje nødvendigvis at vedtaksreglar i organisasjonar er uttrykk for organisasjonskultur. Fellesnemnaren for rutinar og vedtaksreglar, er at dei beskriver ein vedtaksprosessar som ber preg av å ikkje vere ei rasjonell vurdering av mål-middelsamanhengar, men inneha element av alternative vurderingar. Sharkansky peiker på at vedtaksreglar vil forståast som ei rutinar når vedtaksreglar vert nytta intensivt (1970, s. 10).

I det empiriske materialet vart det observert ein vedtaksregel som fleire informantar omtala som ansiennitetsprinsippet. Informantane trekk fram at kor lenge investeringsprosjekt har vore definert som behov av samfunnet har betydning for om prosjektet vert prioritert. Samanheng mellom ansiennitet og prioritering er venta å vere positiv der auke i ansiennitet vil gi ei aukiing i sannsynet for prioritering. Ansiennitetsprinsippet, slik det har vore fremma i det empiriske materialet, er meint å i enkelttilfelle verte lagt større vekt på enn det ein elles gjer til vurdering av verknader. Som ein kvasimekanisk vedtaksregel må ansiennitetsprinsippet forståast som ein vedtaksregel som skapar predisposisjon for vegprosjekt som har god ansiennitet. I tråd med teoretiske forventning vil ansiennitetsprinsippet verke inn når vedtakstakarar har informasjons- og organisasjonsavgrensingar som vanskelegegjjer vedtakstakarar si emne til å vurdere mogelege tiltak fullt ut.

Det vert argumentert for at ansiennitetsprinsippet er eit døme på det som i studien vert omtala som kvasimekaniske vedtaksreglar. Kvasimekaniske vedtaksreglar vil i nokre tilfelle erstatte, eller vert ei tilleggsvurdering på bakgrunn av kva verknader ein ventar av eit gitt tiltak. Det empiriske materialet visar at i mange samanhengar er det knytt stor usikkerheit til både kostnadar av tiltak og potensielle effektar. Teoretisk er vedtaksreglar og ansiennitetsprinsippet meint å virke gjennom usikkerheit og tvitydigheit knytt til faktiske verknadar tiltak (Cohen mfl., 1979, s. 26; Sharkansky, 1970, s. 20). Når faktiske verknadar av tiltak er usikre, vil vedtakstakarar ty til det som med første augekast kan verke som ikkje-rasjonelle vedtaksreglar. Sharkansky peiker på at vedtaksreglar vert ein snarveg som vedtakstakarar nyttar seg av i staden for å gjere ei full utgreiing av alle verknader.

Ansiennitetsprinsippet byggjar på førestillinga om infrastrukturinvesteringar som fordeling. I ei slik tilnærming vil fordeling av ressursar vere ein enklare vedtaksregel enn å ta stilling til ei rasjonell kalkulering av verknader som det likevel er knytt ein viss usikkerheit til. Ansiennitet vert dermed ein anna måte å oppnå regional fordeling på, gjennom at alle får investeringar på tur. Teoretisk er fellesnemnar for rutinar eller vedtaksreglar at reglar forenkler vedtaksprosessen gjennom avgrensing av styringsvariablar som vedtakstakarane må vurdere. Vedtaksreglar og rutinar kan slik sett og sjåast i samanheng med organisasjonsperspektiv der organisasjonar vert eit verkty for å forenkla, potensielt komplekse, vedtakssituasjonar (Christensen mfl., 2007, s. 20; Rommetveit, 1979, s. 140). Det empiriske materialet viser at informantar uttrykker skepsis til kor vidt ein kan «rekne seg fram til svaret». Vedtaksreglar

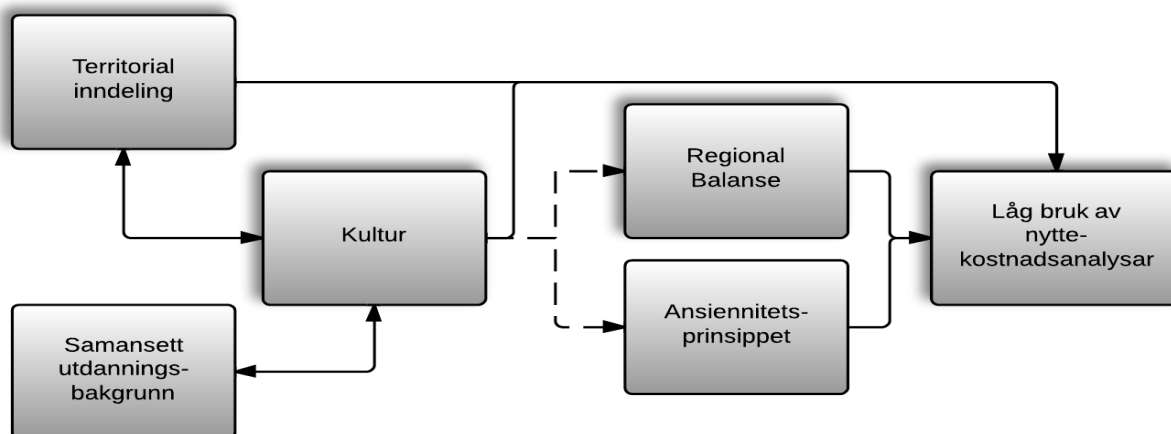
som det har vore vist til i denne undersøkinga, vil kunne fungere gjennom å redusere mengda med variablar ein må ta stilling til.

Den andre vedtaksregelen som vart observert i intervjuundersøkingane, omtalar studien som regional balanse. I intervjuundersøkingane la informantane vekt på ei jamn og balansert fordeling av investeringsressursar på tvers av områder. Teoretisk vil ikkje regional balanse innebere ei rasjonell vurdering av verknader, då vedtaksprosessar som nyttar seg av regional balanse vil fokusere på kva områder som ligg etter på investeringar. Regelen vil ofte henge saman med ansiennitetsprinsippet, men kan òg eksistere som ein sjølvstendig vedtaksregel. Regional balanse som vedtaksregel sjåast i studien på som vedtakstakarar sitt ynskje om å bruke investeringstiltak som utjamning mellom territoriale einingar. I det empiriske materialet vart vedtaksregelen observert gjennom at informantar la vekt på at det er ei målsetting å oppnå geografisk spreining og balanse på investeringsmidla.

Geografisk spreining som forklaringsvariabel på føretrekte vegprosjekt har funne støtte empirisk av Fridstrøm og Elvik (1997, s 145). Summert opp kan det seiast at geografisk balanse som vedtaksregel, får støtte, både frå studien sitt empiriske materiale, men og frå eksisterande forskning på feltet. Geografisk balanse som ein vedtaksregel kan forståast både utifrå formell struktur og som eit kulturfenomen. På den eine sida kan geografisk spreining på prosjekt henge saman med rutevis fordeling av midlar til investering. På den andre sida kan ein forstå geografisk balanse som ein vedtaksregel som har vakse fram gjennom nær samhandling og tilpassing til ytre press. Frå ei kulturell tilnærming vil forventingar frå det ytre handlingsmiljøet stille krav og press på typar løysingar som regionvegkontora endar opp med. Det empiriske materialet peiker på at regionvegkontora oppfattar det som ei utfordring å «skyve» prosjekter ut i tid, då det gjerne er bygd forventingar lokalt til at ei transportløysing skal kome.

6.5 Komplementær bruk

Vist i diskusjonen ovanfor, kan perspektiva forklare ulike aspekt av kvifor vedtakstakarar ikkje nyttar seg av nytte-kostnadsanalysane i prioritering mellom samferdselsprosjekt i Vegvesenet. Formålet med å bruke fleire teoretiske perspektiv er at ein kan kaste lys over eit fenomen med fleire innfallsvinklar. Fleire perspektiv forklarar ulike sider ved eit fenomen. Teoretiske rammeverk som studien nyttar seg av, har fire innfallsvinklar som kan forklare ulike sider i vedtaksprosessar. Fellesnemnaren for perspektiva har likevel vore at organisatoriske trekk har betydning for vedtaksprosessar. Følgjande delkapittel søkjer i diskusjonen å sjå tilnærmingane i samanheng for å kaste lys over fleire sider av prioriteringsprosessar for riksveginvesteringar.



Figur 6.5 Komplementær bruk av organisasjonsvariablar

Organisasjonsperspektivet ventar at formell struktur legg føringar på korleis informasjonsutveksling, koordinering og konfliktløysing vert utført. Territorial inndeling kan forklare korleis somme vegprosjekt oppstår som følgje av lokale ynskjer og behov. Vist i diskusjonen tidlegare, har studien sett at organisasjonsstruktur er viktig for å forklare tilbliinga av prosjekt og engasjement for ulike strekningsvise investeringsprosjekt på lokalt og regionalt nivå. I det empiriske materialet har det vore peikt på korleis avdelingsstruktur hjå regionvegkontora skapar naturlege koplingspunkt for regionale og lokale aktørar. Det empiriske materialet peiker på, i tråd med teoretisk forventning, korleis geografisk spegling opnar for diskusjonar rundt vegprosjekt og større grad av lokale tilpassingar. Ytterlegare tydeleggjing og vektlegging av det regionale nivået skjer gjennom formelle prosessar knytt til arbeidet med NTP. NTP-prosessen sjåast på å skape overordna struktur til samarbeidet mellom regionvegkontor, lokale og regionale aktørar.

Utdanning kan, i lag med tilleggsforklaringar, forklare kvifor nytte-kostnadsanalysar vert lite brukt som prioriteringsgrunnlag. Teoretisk vil ikkje nytte-kostnadsanalysar verte lagt vekt på då det ikkje er tilstrekkeleg mange samfunnsøkonomar relativt til andre utdanningsgrupper som jobbar med prioriteringar i Statens vegvesen. Det empiriske materialet viser at informantar uttrykkar liten tillit til at nytte-kostnadsanalysane kunne nyttast som prioriteringsgrunnlag. Teoretisk kan ein argumentere for at dette har samband med at det er mange andre profesjonar som er dominerande i Vegvesenet, både sentralt og på regionalt nivå. Utdanningsperspektivet vil kunne ha noko forklaringskraft for å vise at det er andre omsyn og faglege verdiar spelar ei rolle i vedtaksprosessar. I det empiriske materialet peiker fleire informantar på at dei såg på nytte-kostnadsanalysar som viktige vurderingskriterium i ein innleiande prosess, men informantane vurderte nytte-kostnadsanalysar som lite egna som prioriteringsgrunnlag mellom ulike prosjekt.

Organisasjonskultur kan forklare korleis vedtaksreglar som ansiennitetsprinsippet og regional balanse har vorte til og utvikla seg over tid. Frå eit kulturperspektiv ventar ein at evolusjonær og gradvis tilpassing til *indre* og *ytre* press skapar uformelle normer og reglar for korleis ein skal handle i ein gitt situasjon. Utifrå eit kulturperspektiv vil ein vente at vedtaksprosessen berer preg av å vere ei kopling av situasjon, identitet og kontekst (Olsen, 1992, s. 251). Vedtaksåtfærd vil i den samband kunne ha forklaringskraft på korleis nokre vedtaksrutinar og reglar har vakse fram over tid og skapt ei institusjonell slagside. «Logikken om det passande» vil kunne forklare at aktørar i Vegvesenet koplar situasjonar med hendingar, identitet og kontekst gjennom å peike på kva som er relevante vurderingskriterium i ein gitt situasjon.

I det empiriske materialet vart det peikt på at faglege og politiske føringar knytt til vegstandard skapar eit «*flaskehalsbilete*» i etaten, der store delar av eksisterande vegnett vert vurdert til å ikkje tilfredsstillende noverande standard. Ei slik tilnærming kan delvis forklarast utifrå eit utdanningsperspektiv. Teoretisk kan ein vente at spesialiserte avdelingar med ingeniørar vil på utgreiingsnivå farge korleis informasjonshentinga vert utført. Situasjonsforståing vil slik sett kunne verte påverka av fagleg samansetting i utgreiingsavdelingane. Frå eit institusjonelt perspektiv kan «*flaskehalsbiletet*» forståast som uformelle normer som har utvikla seg over tid, der det vert viktigare å utbetre strekningar som vert sett på som flaskehalsar, framfor å investere i nye samferdselsanlegg.

Kvasimekaniske vedtaksreglar vil kunne vere med på å forklare kvifor nokre andre omsyn enn nytte-kostnadsomsyn vert vurdert. Vedtaksreglar vil ikkje vere bestemmande eller førande på kva prosjekt ein ender opp med. Argumentet er heller at vedtaksreglar skapar predisposisjon for nokre typar strekningsvise investeringsprosjekt i vedtaksprosessar som følger andre vurderingskriterium enn dei som vil vere nært knytt ei vurdering av mål-middelsamanhengar. Rasjonalitet og ei vurdering av mål-middelsamanhengar vert delvis kopla frå og erstatta av andre og meir primitive vedtaksreglar.²³ I studien har det vore peikt på regional balanse og ansiennitetsprinsippet som eksempel på slike primitive vedtaksreglar. Kvasimekaniske vedtaksreglar vil kunne peike på kvifor summen av vedtaksprosessar endar opp med ei investeringsportefølje som ikkje er prioritert etter nytte-kostnadsanalysar på riksvegsida.

Christensen mfl. trekk fram den dynamiske relasjonen mellom dei ulike perspektiva i ei organisasjonsteoretisk tilnærming (2013, s. 200). I møtet mellom ein spesifikk organisasjonsstruktur, organisasjonsdemografi og ein spesifikk organisasjonskultur skjer det ei gjensidig påverking som leier til kvalitativt nye organisasjonsformer med unike trekk. Dette inneber at organisasjonsvariablar kan påverke kvarandre og skape nye og komplekse handlingsmønster. For å diskutere studien si problemstilling har ein vore nøydd til å sjå dei ulike organisasjonsvariablane i samanheng. Innleiingsvis har det vore peikt på at det kan vere naudsynt å forstå organisasjonsskulturen til Vegvesenet som ei tilpassing til ytre faktorar, men og som ei tilpassing til innebygde konfliktmønster som følgje av den dynamiske relasjonen til organisasjonsstruktur og organisasjonsdemografi.

I det empiriske materialet har vi sett at lokale aktørar er av betydning, både utifrå eit instrumentelt perspektiv, men og eit kulturelt. Dette kan og tolkast som at «logikken om det passande» fell saman med ein instrumentell handlingslogikk. Kvasimekaniske vedtaksreglar kan i ein slik samanheng både forståast som eit kulturprodukt, men og som eit resultat av ein instrumentell handlingslogikk. Den instrumentelle handlingslogikken vert eit resultat av den formelle organisasjonsstrukturen og NTP-prosessen, der det regionale nivået vert lagt vekt på. Dette understrekar betydinga av fleire tilnærmingar.

²³ Reglane vert forstått som primitive då dei representerer ei forenkla vurdering som ikkje gir ei omfattande vurdering av verknader.

Det kan òg tenkast at kultur spelar ei viktig rolle for å påverke struktur (Christensen mfl., 2013, s. 203). Christensen mfl. peiker på at uformelle normer og verdiar over tid kan byggast inn i instrumentelle normer. Organisasjonskultur kan skape «sjølvbindingar», som gjer at grad av instrumentalitet vert avgrensa. Sjølvbindingar manifesterar seg gjennom at etaten har mogelegheit for å styre meir instrumentelt enn den gjer, men at kulturelle normer gjer at aktørar følar seg forplikta til å handle annleis. Empirisk har vi sett at lokale krav og ynskjer til løysingar kan vere fordyrande på investeringar. Det har samtidig vorte peikt på at Vegvesenet i mange tilfelle er tilbøyelege til å utøve skjønn og tilpasse seg lokale ynskjer og behov (Øvre, 2012, s. 79). Ei slik konsensusbasert tilnærming kan vere eit uttrykk for korleis det dynamiske forholdet mellom organisasjonsstruktur og organisasjonskultur skapar ein særeigen handlingslogikk. Argumentet vert at ein må forstå vedtaksåtferd som eit resultat av eit komplekst samspel mellom struktur, demografi og organisasjonskultur (Christensen mfl., 2013, s. 207). Dei teoretiske perspektiva vil kunne forklare ulike sider ved vedtaksåtferd og korleis dei ulike variablane gjensidig påverkar kvarandre.

Det har i dette kapitlet vorte vist at dei ulike teoretiske perspektiva kan kvar for seg, og saman, forklare ulike sider ved vedtaksprosessen. Det har ikkje vore formål i denne studien å sette perspektiva oppimot kvarandre, men heller å søke å kaste lys over det empiriske materialet og skaffe innsikt i kva mekanismar i vedtaksprosessar som gjer seg gjeldande for investering i samferdselsprosjekt i Vegvesenet. Vi har sett at dei ulike perspektiva kan til dels kaste lys over ulike sider ved vedtaksprosessen og saman skaffe eit meir heilskapleg bilete over det empiriske materialet.

7 Konklusjon

På grunnlag av funn frå tidlegare forskning vart Statens vegvesen valt som case for å kaste lys over betydinga av organisasjonsvariablar på faktisk vedtaksåtfærd. Gjennom undersøking av sentrale dokument for styringsrelasjonen mellom Statens vegvesen og Samferdselsdepartementet, samt intervjuundersøkingar av sentrale aktørar i Statens vegvesen, har betydinga av organisasjonsvariablar på prioritering av riksveginvesteringar i Statens vegvesen sitt framlegg til NTP vorte kartlagt. Studien har avgrensa seg mot dei andre transportetatane og Avinor. Innleiingsvis vart det formulert følgande overordna problemstilling:

Kva betyding har organisasjonskontekst for samferdselsinvesteringar i Statens vegvesen sitt framlegg til nasjonal transportplan?

Problemstillinga vart formulert på grunnlag av den tidlegare diskusjonen rundt manglande bruk av nytte-kostnadsanalyser som vedtaksgrunnlag. På grunnlag av den overordna problemstillinga vart det formulert forskingsspørsmål som såg på fire organisasjonsteoretiske variablar. Den analytiske gjennomgangen vart strukturert etter fire teoretiske perspektiv. Avslutningsvis peikte den analytiske gjennomgangen på komplementær bruk av dei ulike perspektiva for å forklare ulike sider av vedtaksåtfærd.

Studien har peikt på at komplementær bruk av ulike organisasjonsperspektiv kan forklare kvifor andre omsyn enn samfunnsøkonomiske er viktige i vedtaksprosessar i Statens vegvesen. Eit sentralt poeng i diskusjonen er at ulike tilnærmingar vil forklare ulike sider ved vedtaksprosessar. Det har samtidig vore peikt på den gjensidige påverknaden dei ulike tilnærmingane har på kvarandre. Dette inneberer at det er naudsynt med ei heilskapleg tilnærming for å kunne forklare sentrale trekk ved vedtaksåtfærd utifrå ei organisasjonsteoretisk tilnærming. Studien har vist at ved ein komplementær bruk av struktur, demografi, kultur og kvasimekaniske vedtaksreglar kan ein vise at andre omsyn vert viktige for prioritering av samferdselsprosjekt.

7.1 Teoretiske konklusjonar

Funn frå det empiriske materialet og den analytiske gjennomgangen tydar på at studien sitt teoretiske rammeverk har forklaringskraft på kvifor andre omsyn enn samfunnsøkonomiske var viktige for vedtaksåtferd. Eit generelt inntrykk på bakgrunn av empirien er at organisasjonsteoretiske variablar er av betydning for å kaste lys over utåtvend vedtaksåtferd. Ein konklusjon frå studien vert ført tilbake til avgrensa rasjonalitet. Gjennom at aktørane ikkje kan sitte inne med fullstendig oversikt over relevante variablar i vedtakskonteksten, vil organisasjonsvariablar få ei betydeleg rolle gjennom å forenkle vedtaksprosessar. Funn frå det empiriske materialet, og den analytiske gjennomgangen, mogeleggjjer ei samanfatting av generelle inntrykk som kan underbyggje forskingsspørsmåla.

Det første forskingsspørsmålet tok føre seg å undersøkje betydinga av formell struktur basert på eit territorialt inndelingsprinsipp. Gjennomgang av det empiriske materialet og analysen gir støtte til det organisasjonsstrukturelle perspektivet. I samsvar med empirisk forventning såg ein at formell organisasjonsutforming har betydning for kva perspektiv organisasjonen tek opp i seg. Funn frå studien understrekar òg betydinga av formell struktur på korleis informasjonssøken vert utført. Det vart peikt på at den territoriale forankringa av organisasjonsstrukturen gjor at vedtakstakarane vart sensitive for, og tok til seg, romlege perspektiv. Det empiriske materialet tyder på at den territoriale inndelinga har betydning for korleis ulike lokale og regionale omsyn kjem til syne. Formell struktur såg ut til, i tråd med empirisk forventning, å ha bygd inn i seg territoriale konfliktlinjer og er avgjerande for at organisasjonen skal ha kunnskap om det regionale nivået. Vidare kom koplinga til uttrykk gjennom samanslutning av ulike grupper som fann eit naturleg nivå å vende seg til. Teoretisk impliserer dette at organisasjonar med ei sterk territorial forankring vil vere sensitive for lokale krav og omsyn, og at områdekunnskap vil vere sentralt i organisasjonar med territorial og geografisk forankring i tråd med teoretisk forventning (Egeberg, 2003).

Det andre forskingsspørsmålet søkte i hovudsak å kaste lys over betyding av utdanningsbakgrunn på vedtaksåtferd. Det generelle inntrykket var at ein ikkje såg nokon klar kopling mellom utdanningsbakgrunn og faktisk vedtaksåtferd. Utifrå det teoretiske perspektivet vert dette forklart med at ein såg at det var mange ulike utdanningsbakgrunnar som var involvert i vedtaksprosessen rundt riksveginvesteringar. Den «manglande betydinga», vart forklart ved at ein er avhengig av ei relativt homogen gruppe med omsyn til

utdanningsvariabelen for at den skal ha signifikant betydning for vedtaksåtfærd. Teoretisk impliserer dette at utdanningsbakgrunn vil kunne ha forklaringskraft på vedtaksåtfærd dersom tilstrekkeleg mange med lik utdanningsbakgrunn vert plassert i ei avdeling eller i ein organisasjon. Når ein derimot har aktørar som er tilstrekkeleg forskjellige på utdanningsvariabelen, kan ein ikkje vente at eit sett med faglege eller profesjonelle omsyn vert utslagsgivande for vedtaksåtfærd.

Det tredje forskingsspørsmålet kaste lys over betydinga av kulturelle variablar på faktisk vedtaksåtfærd. I gjennomgangen av det empiriske materialet og analysen, vart det i tråd med dei teoretiske forventingane, gjort funn som impliserer betydinga av eit kulturelt perspektiv på vedtaksåtfærd. Det vart peikt på ein kulturell handlingslogikk der vedtaksåtfærd til aktørane var prega av å lage løysingar det var semje om lokalt. Det vart diskutert om dette kunne vere eit uttrykk for kulturell tilpassing på kostnad av rasjonell instrumentalitet. Teoretisk styrkar dette perspektivet om betydinga av kulturelle utviklingstrekk for å forklare vedtaksåtfærd. Det vart vidare argumentert for at kvasimekaniske vedtaksreglar kan forståast som eit uttrykk for ei kulturell tilpassing. Dette inneberer at kvasimekaniske vedtaksreglar er noko som utviklar seg over tid som ei tilpassing til interne og eksterne forhold. Det har vore utanfor denne studien sitt siktemål å avklare kor vidt kvasimekaniske vedtaksreglar kan forståast som eit kulturfenomen, men i tråd med eksisterande teori er det rom for å tolke vedtaksreglar og rutinar som eit uttrykk for eit kulturfenomen.

Det fjerde forskingsspørsmålet vart formulert på grunnlag av observasjonar frå det empiriske materialet. Observasjonen gjekk ut på at vedtaksprosessar såg ut til å ha preg av rutinar og vedtaksreglar. Kvasimekaniske vedtaksreglar vart forstått som ein måte å forenkle vedtakssituasjonar på gjennom å minimere mengd med styringsvariablar som vedtakstakarane må vise omsyn til. Denne tilnærminga inneber at ein ser føre seg at vedtaksprosessar berer preg av forenklande kvasi-mekaniske vedtaksreglar. Det vart teoretisert at vedtaksprosessar i nokre tilfelle ber preg av å vere ei kopling mellom nokre vedtaksreglar som ikkje naudsynt inneberer ei rasjonell vurdering av mål-middelsamanhengar (Sharkansky, 1970). Det vart vidare peikt på at kvasi-mekaniske vedtaksreglar kan forståast innafor fleire rammeverk, men at fenomenet vart vurdert til å fortene eiga omtale. Teoretisk impliserer dette at ein innafor ein organisasjonskontekst ser føre seg at det utviklar seg nokre vedtaksreglar eller rutinar for kva forhold som vert relevante vurderingskriterium i ein vedtaksprosess og at dette skapar ein predisposisjon for nokre typar vedtaksåtfærd etter kva reglar som vert aktivert.

7.2 Praktiske funn

Det første forskingsspørsmålet tok føre seg å undersøke betydninga av formell struktur, med sikte på å kaste lys over betydninga av ein desentralisert organisasjonsstruktur delt opp i fem regionar med eigne fylkesvise vegavdelingar. På grunnlag av funn frå intervjuundersøkingane vart det peikt på betydninga av den fylkesvise koplinga på den innleiande utgreiingsprosessen. Den fylkesvise koplinga ser ut til å vere av betydning for at det kommunale og fylkeskommunale nivået koplar seg på diskusjonar rundt prioriteringar på riksvegnettet på regionalt nivå. Kommunale og fylkeskommunale aktørar vert sett på som legitime bidragsytarar i diskusjon rundt prioritering av ulike veginvesteringar. Det vart peikt på at eit samarbeid mellom ulike regionale aktørar vert sett på som viktig for å fremje prosjekt. NTP vert vidare sett på som rammeverket som skapar ein overordna struktur til samarbeidet med det lokale og regionale nivået.

I studien vart det peikt på «ansiennitetsprinsippet» og «regional balanse», som to vedtaksreglar som vart sett på som viktige i etaten. Praktisk impliserer dette at det i ulike organisasjonar kan eksistere vedtaksreglar, som ikkje nødvendigvis vert ei rasjonell vurdering av ulike vedtak, men at prosjekt eller tiltak vert vurdert på grunnlag av dominerande vedtaksreglar. Ansiennitetsprinsippet inneber at vedtakstakarane har ein predisposisjon til å prioritere investeringar etter prosjekt sin ansiennitet. Regional balanse inneber derimot prioritering av ulike veginvesteringar ikkje berre vert gjort på grunnlag av verknadar, men at ei vurdering av fordeling mellom ulike territoriale einingar spelar inn. Ein implikasjon av dette vil vere at vedtaksreglar skapar tilbøyelegheit for nokre typar vedtak basert på forenklande handlingsreglar.

Det var likevel ein del funn frå empirien som ikkje let seg fortolke innafør det teoretiske rammeverket, men som kan nyttast som tilleggsforklaringar på kvifor nytte-kostnadsanalysane ikkje hadde signifikant betydning for prioriteringar i Statens Vegvesen. Det vart blant på at politiske føringar på rasjonalitet i utbygging, gjennom samanhengande utbygging, var i motstrid mot å byggje ut dei mest lønsame strekkene først. Det vart vist til at utbygging av dei mest lønsame strekkene ville innebere predisposisjon for små og korte strekker som det vert hevda er gjennomgåande meir lønsame enn store og samanhengande strekker. Sistnemnde har større sannsyn for å innehalde parsellar som viser seg å vere kostbare å bygge ut, noko som påverkar nytte-kostnadsforholdet. Det vart vidare peikt på at

dei direkte prissette konsekvensane som vart vurderte i ei nytte-kostnadsanalyse ikkje innebar ei heilskapleg vurdering av ikkje-prissette konsekvensar, og at analysane var lite egna som prioriteringsgrunnlag mellom regionar. Det vart peikt på den høge andelen av tidssparing som utgjorde nytte-kostnadsanalysen. Informantane hadde i lita grad tillit til at nytte-kostnadsanalysane var eit godt verktøy til å fange opp mange av dei viktigaste effektane av investeringar mellom regionar. Til slutt vart det peikt på at faglige og politiske standardar knytt til vegnormalen skapar eit «flaskehalsbilete», der diskrepansen mellom noverande standard og forventta standard skapar eit bilete av at nokre strekkar er av ein slik stand at dei må prioriterast, uavhengig av nytte-kostnadsbiletet. Praktisk impliserer dette at det er mange andre forhold, i tillegg til, organisasjonsvariablar som spelar inn og gjer at prioritering av vegprosjekt ikkje følger nytte-kostnadsbetraktningar.

7.3 Avsluttande kommentar

Utgangspunktet for studien hadde bakgrunn i tidlegare forskning som viste at nytte-kostnadsanalysar ikkje hadde signifikant påverking på vedtaksåtfærd. Studien har peikt på at organisasjonsvariablar har implikasjonar for vedtaksåtfærd. Det har vore peikt på at organisasjonsutforming har betydning for kva omsyn som vert tekne i vedtaksprosessar i tråd med tidlegare forskning på organisasjonsvariablar. Ei viktig oppgåve for vidare studiar bør vere å kartlegge implikasjonar av ulike organisasjonsutformingar på vedtaksåtfærd.

Kvasimekaniske vedtaksreglar kan vise seg å vere eit viktig felt å studere vidare. Rutinar og vedtaksreglar har implikasjonar for politikk gjennom at dei ikkje representerer objektive standardar for vedtak, men vert farga av organisasjonsutforming. Vedtaksreglar vil ikkje vere ei rasjonell vurdering av mål-middelsamanhengar, men representere ein enklare måte å fatte vedtak på. Når det viser seg at tvitydigheit er ein sentral mekanisme som kvasimekaniske vedtaksreglar verkar gjennom kan det vise seg at tilnærminga har verdi av å verte sett i samanheng med ei «garbage-can» tilnærming eller eit «multiple streams framework» i framtidig forskning (Cohen, March, & Olsen, 1979, Kingdon, 1984). Når ein summerer opp, illustrerer studien at organisasjonsutforming kan ha implikasjonar på dagligdags vedtaksåtfærd. Korleis ein veljar å organisere seg har med andre ord betydning for kva omsyn som synleggjerast i vedtaksprosessar. Funn frå studien byggjar opp under tidlegare forskning som seier at organisasjonsaktørar vert farga av organisasjonen dei er ein del av. Påverking av aktørar har og implikasjonar for politikk gjennom å påverke individuell vedtaksåtfærd.

Litteraturliste

- Brunsson, N., & Olsen, J. P. (1993). *The Reforming Organization*. Routledge.
- Bryman, A. (2004). *Social Research Methods*. Oxford University Press.
- Christensen, T., Egeberg, M., Larsen, H. O., Lægreid, P., & Roness, P. G. (2007). *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Lægreid, P., & Røvik, K. A. (2013). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1979). People, Problems, Solutions and the Ambiguity of Relevance. I J. G. March & J. P. Olsen (Red.), *Ambiguity and Choice in Organizations* (2. utg. s. 24–37). Bergen: Scandinavian University Press.
- Egeberg, M. (1992). Konstruktiv statsvitenskap og forvaltningspolitikk. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 8(3), 185–204.
- Egeberg, M. (1995). The Policy-Administration Dichotomy Revisited: The Case of Transport Infrastructure Planning in Norway. *International Review of Administrative Sciences*, 61(4), 565–576
- Egeberg, M. (2003). How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective. I G. B. Peters & J. Pierre (Red.), *Handbook of Public Administration*. Sage Publications.
- Egeberg, M. (2012). How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective. *The Sage Handbook of Public Administration* (s. 157–168). Sage Publications.
- Feldman, M. S. (1989). *Order without Design: Information Production and Policy Making*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Fridstrøm, L., & Elvik, R. (1997). The barely revealed preference behind road investment priorities. *Public Choice*, 92(1-2), 145–168. doi:10.1023/A:1004954816965
- Gerring, J. (2007). *Case Study Research Principles And Practices*. Cambridge University Press.

- Haanæs, S., Holte, E., & Larsen, S. V. (2006). *Beslutningsunderlag og beslutninger i store statlige investeringsprosjekter* (Rapport nr. 3). Concept Rapport. Trondheim: NTNU.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown
- Knutsen, S., & Boge, K. (2005). *Norsk vegpolitikk etter 1960 - Stykkevis og delt?* Cappelen akademisk.
- Kvale, S. (1997). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: ad Notam Gyldendal.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1996). Institutional Perspectives on Political Institutions. *Governance*, 9(3), 247–264
- March, J. G., & Olsen, J. P. (2004). The logic of appropriateness. *Arena Working Papers*.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (2006). Ch. 1: Elaborating the «New Institutionalism». *The Oxford Handbook of Political Institutions* (s. 3–20). Oxford University Press.
- NSD. (2013a). Statens Vegvesen - Regionene. *Endringshistorie*. Henta 5. mai 2014 frå <<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/enhet/8601/endringshistorie>>
- NSD. (2013b). Statens Vegvesen - Regionene. *Tilsette*. Henta 5. mai 2014 frå <<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/enhet/8601/ansatte>>
- Odeck, J. (1996). Ranking of regional road investment in Norway - Does socioeconomic analysis matter? *Transportation*, (23), 123–140. Henta 2. februar 2014 frå <<http://link.springer.com/article/10.1007%2FBF00170032>>
- Odeck, J. (2010). What Determines Decision-Makers' Preferences for Road Investments? Evidence from the Norwegian Road Sector. *Transport Reviews*, 30(4), 473–494.
- Olsen, J. P. (1992). Analyzing Institutional Dynamics. *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 3 (2) (s. 247–271).
- Pruitt, C. (1979). People Doing What They Do Best: The Professional Engineers and NHTSA. *Public Administration Review*, 39(4), 363–371. Henta 16. August. 2013 frå <<http://www.jstor.org/stable/976213>>

- Ravlum, I.-A., & Sørensen, C. H. (2005). *Styring, delegering og innflytelse? Om Stortingets behandling av Nasjonal transportplan 2006-2015*. (Rapport nr. 783). Oslo: Transportøkonomisk Institutt. Henta 29. august 2013 frå <<https://www.toi.no/publikasjoner/styring-delegering-og-innflytelse-om-stortingets-behandling-av-nasjonal-transportplan-2006-2015-article5456-8.html>>
- Repstad, P. (2007). *Mellom nærhet og distanse. Kvalitative metoder i samfunnsfag* (3. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Rommetveit, K. (1979). Decision Making under Changing Norms. I J. G. March & J. P. Olsen (Red.), *Ambiguity and Choice in Organizations* (2. utg.). Bergen: Scandinavian University Press.
- Schattschneider, E. E. (1975). *The Semisovereign People*. Hinsdale: Dryden Press.
- Selznick, P. (1957). *Leadership in Administration*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Sharkansky, I. (1970). *The Routines of Politics*. New Perspectives in Political Science. New York: Van Nostrand Reinhold Company.
- Statskonsult. (2004). *Virkninger av ulik regional inndeling av statlig virksomhet* (2004:10). Henta 23. mars 2014 frå <<http://www.difi.no/statskonsult/publik/rapporter/fulltekst/2004-10.pdf>>
- Welde, M., Eliasson, J., Odeck, J., & Börjesson, M. (2013, 14. mars). *Planprosesser, beregningsverktøy og bruk av nytte-kostnadsanalyser i vegsektor - En sammenligning av praksis i Norge og Sverige* (Rapport nr. 33). Concept Rapport. Trondheim: NTNU. Henta frå <<http://www.concept.ntnu.no/publikasjoner>>
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy*. New York: Basic.
- Yin, R. K. (2014). *Case Study Research - Design and Methods* (3. utg.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Zuna, H. R. (1999). Utdannelse og beslutninger. *Norsk statsvitenskaplig tidsskrift*, (15), 338–360. Universitetsforlaget: Oslo

Øvre, M. D. (2012). *Hvor skal vegeen gå? : Ny E6-trasé gjennom Sør-Fron kommune: En analyse av organisering og prosess mot det endelige planresultatet* (Masteroppgave).

Universitetet i Oslo, Oslo. Henta 9. september 2013 frå

<<https://www.duo.uio.no/handle/10852/13390>>

Offentlege dokument

Samferdselsdepartementet (2009). På sikker veg. NOU 2009:3 Oslo, Departementenes servicesenter Henta 1. november 2013 frå

<<http://www.regjeringen.no/pages/2153938/PDFS/NOU200920090003000DDDDPDFS.pdf>>

Samferdselsdepartementet. (2010a). Prop. 1 S (2010-2011). Henta 22. januar 2014 frå

<<http://www.regjeringen.no/nb/dep/sd/dok/regpubl/prop/2010-2011/prop-1-s-20102011.html?id=616645>>

Samferdselsdepartementet. (2010b). Retningslinje 1 for Transportetatenes og Avinors arbeid med Nasjonal Transportplan 2014-2023. Henta 20. januar 2014 frå

<http://www.ntp.dep.no/Nasjonale+Transportplaner/2014-2023/Retningslinjer+og+mandater+2014-2023/_attachment/501009/binary/812071?_ts=13ff1838600>

Samferdselsdepartementet. (2011a). Instruks for Statens vegvesen. *LOVDATA*. Henta 22. januar 2014 frå <<http://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2011-03-15-386>>

Samferdselsdepartementet. (2011b). Retningslinje 2 for Etatenes og Avinors arbeid med Nasjonal Transportplan 2014-2023. Samferdselsdepartementet.

Samferdselsdepartementet. (2012). Prop. 1 S (2012-2013). Henta 28. januar 2014 frå

<http://www.regjeringen.no/pages/38072236/PDFS/PRP201220130001_SDDDDPDFS.pdf>

Samferdselsdepartementet. (2012b). Statsbudsjettet 2013 - Tildelingsbrev til Statens Vegvesen. Samferdselsdepartementet. Henta 2. mars 2014 frå

<http://www.regjeringen.no/pages/1923522/tildelingsbrev2013_statensvegvesen.pdf>

Samferdselsdepartementet. (2013). Nasjonal Transportplan 2014-2023. Meld. St. 26. 2012-2013 Oslo, Departementenes Servicesenter. Henta 9. januar 2014 frå

<http://www.ntp.dep.no/Forside/_attachment/502793/binary/813774?_ts=1400c273da8>

Statens vegvesen. (2011). Stamnettutredningen. Henta 28. januar 2014 frå
<<http://www.vegvesen.no/Fag/Publikasjoner/Publikasjoner/VD+rapport/>>

Statens vegvesen. (2012). Lønnsomhetsstrategi. Henta 18. desember 2013 frå
<<http://www.ntp.dep.no/Nasjonale+Transportplaner/2014-2023/Planforslag>>

Statens vegvesen. (2013a). *Vegvesenboka - Ledelse, styring og organisering i Statens vegvesen*. Henta frå
<http://www.vegvesen.no/_attachment/537408/binary/864794?fast_title=Vegvesenboka.pdf>

Statens vegvesen. (2013b). Fakta om Statens Vegvesen. *Fakta om Statens Vegvesen*. Henta 11. januar 2014 frå
<<http://www.vegvesen.no/Om+Statens+vegvesen/Om+Statens+vegvesen/Om+organisasjonen/Fakta>>

Statens vegvesen. (2013c). Organisasjonskart. Henta 1. november 2013 frå
<<http://www.vegvesen.no/Om+Statens+vegvesen/Kontakt/Kontakt+oss/Organisasjonskart>>

Statens vegvesen. (2013d). Effektivisering av planlegging. Forprosjekt. Henta frå
<http://www.vegvesen.no/_attachment/329189/binary/575376>

Statens vegvesen, Jernbaneverket, Kystverket, & Avinor. (2011). Nasjonal Transportplan 2014-2023 Utredningsfasen - Hovedrapporten. Henta 5. mai 2014 frå
<<http://www.ntp.dep.no/Nasjonale+Transportplaner/2014-2023/Utreddinger+og+grunnlagsmateriale+2014-2023>>

Vegdirektoratet. (2010). Samarbeidsavtale om arbeidet i forbindelse med Nasjonal transportplan mellom Avinor AS, Jernbaneverket, Kystverket, Statens Vegvesen. Upublisert

Veglova, LOV-2009-19-06-109. § 10 (2009). Henta 28. januar 2014 frå
<http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1963-06-21-23/KAPITTEL_5#KAPITTEL_5>

Informantar

Nedanfor følger ei oversikt over informantar som deltok i studien. Informantane vart lova anonymitet ved publisering av studien og direkte personidentifiserande opplysingar går ikkje fram av oversikta nedanfor. Rekkjefølga på informantane er gjort tilfeldig og har ikkje samanheng med nummereringa i tekst.

Medarbeidar NTP-sekretariatet	Intervjua 04.02.2014 Vegdirektoratet
Medarbeidar programstyret	Intervjua 04.02.2014 Vegdirektoratet
Medarbeidar styringsstab	Intervjua 25.02.2014 Vegdirektoratet
Regionvegsjef	Intervjua 18.02.2014 over telefon - regionvegkontor
Leiar styrings- og strategistab	Intervjua 24.02.2014 over telefon - regionvegkontor
Regionvegsjef	Intervjua 04.03.2014 over telefon - regionvegkontor
Tidlegare samferdselssjef	Intervjua 15.01.2014 over telefon – regionvegkontor
Avdelingdirektør strategi- veg og transportavdeling	Intervjua 26.02.2014 over telefon – regionvegkontor
Medarbeidar seksjon: overordna planlegging og styring	Intervjua 23.01.2014 vegavdeling Oslo

Vedlegg 1. Intervjuguide

Nedanfor er den standardiserte intervjuguiden som vart nytta i intervjuundersøkingar ved regionvegkontora og Vegdirektoratet. Spørsmåla vart tilpassa den organisatoriske eininga som vart undersøkt og om informant var tilsett hjå regionvegkontora eller Vegdirektoratet.

Arbeidet med NTP

- Korleis vil du generelt karakterisere arbeidet med NTP?
- Korleis er samspelet med andre aktørar i arbeidet med NTP?
- Kor open vil du vurdere at arbeidet er for innspel frå lokale og regionale aktørar?
- I kva grad er prosessen styrt av retningsliner frå Samferdselsdepartementet?
- Er organiseringa av arbeidet med NTP av betydning for kva omsyn som vert tekne?
- Kva bakgrunn har i regelen dei tilsette som jobbar med transportetatane sitt framlegg til NTP, er det nokon dominerande profesjonar?

Regionane/Vegdirektoratet si rolle

- Kva meiner du er Regionvegkontora/Vegdirektoratet si hovudrolle i samband med utgreiingsarbeidet (Utredningsfasen) i NTP?
- Kva meiner du er hovudrolla til Regionvegkontora/Vegdirektoratet i planfasa?
- I kva grad er stamnettutgreiingane viktig for å kaste lys over investeringsbehov på riksvegnettet i din eigen region?
- Kva betydning har organiseringa av regionvegkontora, som Samsvegadministrasjon, for prioritering av prosjekt?
- Kva rolle spelar dei fylkesvise vegavdelingane i arbeidet med NTP?
- Er innspel frå lokale aktørar viktige for å sjå trong for investering?
- Vert det vist omsyn til lokale krav om kva prosjekt ein bør utgreie?

Investeringsporteføljen

- Kva arbeid ligg bak samansettinga av ein investeringsportefølje?
- Kva hovudfaktorar er av betydning ved utveljing av ulike investeringsprosjekt?
- Kva vekt vert gitt til vurderingar av nytte-kostnadsanalyser?
- Kva andre faktorar er av betydning?
- Kor viktig meiner du politiske signal er for prioritering av ulike prosjekt?
- Kor fritt står regionvegkontora til å velje mellom prosjekt som ikkje er omtala i førre NTP?
- Er innspel frå lokale aktørar viktige for val av prosjekt til investeringsporteføljen?
- Kan du peike på faktorar som gjer at prosjekt som er særskild samfunnsøkonomisk lønnsame ikkje vert prioritert?
- Kan du peike på faktorar som «ulønnsame» prosjekt har til felles som er viktige for at dei skal verte med i investeringsporteføljen?
- Kor førande meiner du planprosessen si lengde er på prioritering av prosjekt?

Lønnsemdsstrategi

- Kva trur du er årsaka til at det vert utarbeida ein slik strategi?
- Kvifor er den totale netto nytteverdien av vegprosjekta så ulik mellom ein lønnsemdsstrategi og anbefalt strategi frå etatane?
- Kvifor anbefala etatane annleis enn det ein lønnsemdsstrategi skulle tilseie?
- Er det ei motsetning mellom målsettingar som departementa utarbeider og samfunnsøkonomisk lønnsemd?
- Opplever du at andre omsyn enn samfunnsøkonomiske synsmåtar er førande på regionnivå?