



Masteroppgave

ADM755 Samfunnsendring, organisasjon og ledelse

**Utforming av enhetlige driftskontrakter i
vegsektorens logikk mangfold**

Svein Ludvik Holme

Totalt antall sider inkludert forsiden: 115

Molde: 16.11.20



Obligatorisk egenerklæring/gruppeerklæring

Den enkelte student er selv ansvarlig for å sette seg inn i hva som er lovlige hjelpemidler, retningslinjer for bruk av disse og regler om kildebruk. Erklæringen skal bevisstgjøre studentene på deres ansvar og hvilke konsekvenser fusk kan medføre. Manglende erklæring fritar ikke studentene fra sitt ansvar.

Du/ dere fyller ut erklæringen ved å klikke i ruten til høyre for den enkelte del 1-6:		
1.	Jeg/vi erklærer herved at min/vår besvarelse er mitt/vårt eget arbeid, og at jeg/vi ikke har brukt andre kilder eller har mottatt annen hjelp enn det som er nevnt i besvarelsen.	<input type="checkbox"/>
2.	Jeg/vi erklærer videre at denne besvarelsen: <ul style="list-style-type: none">• ikke har vært brukt til annen eksamen ved annen avdeling/universitet/høgskole innenlands eller utenlands.• ikke refererer til andres arbeid uten at det er oppgitt.• ikke refererer til eget tidligere arbeid uten at det er oppgitt.• har alle referansene oppgitt i litteraturlisten.• ikke er en kopi, duplikat eller avskrift av andres arbeid eller besvarelse.	<input type="checkbox"/>
3.	Jeg/vi er kjent med at brudd på ovennevnte er å <u>betrakte som fusk</u> og kan medføre annullering av eksamen og utestengelse fra universiteter og høgskoler i Norge, jf. Universitets- og høgskoleloven §§4-7 og 4-8 og Forskrift om eksamen §§14 og 15.	<input type="checkbox"/>
4.	Jeg/vi er kjent med at alle innleverte oppgaver kan bli plagiatkontrollert i URKUND, se Retningslinjer for elektronisk innlevering og publisering av studiepoenggivende studentoppgaver	<input type="checkbox"/>
5.	Jeg/vi er kjent med at høgskolen vil behandle alle saker hvor det foreligger mistanke om fusk etter høgskolens retningslinjer for behandling av saker om fusk	<input type="checkbox"/>
6.	Jeg/vi har satt oss inn i regler og retningslinjer i bruk av kilder og referanser på biblioteket sine nettsider	<input type="checkbox"/>

Personvern

Personopplysningsloven

Forskningsprosjekt som innebærer behandling av personopplysninger iht. Personopplysningsloven skal meldes til Norsk senter for forskningsdata, NSD, for vurdering.

Har oppgaven vært vurdert av NSD?

ja nei

- Hvis ja:

Referansenummer:

- Hvis nei:

Jeg/vi erklærer at oppgaven ikke omfattes av Personopplysningsloven:

Helseforskningsloven

Dersom prosjektet faller inn under Helseforskningsloven, skal det også søkes om forhåndsgodkjenning fra Regionale komiteer for medisinsk og helsefaglig forskningsetikk, REK, i din region.

Har oppgaven vært til behandling hos REK?

ja nei

- Hvis ja:

Referansenummer:

Publiseringsavtale

Studiepoeng: 30

Veileder: Lisa Hansson

Fullmakt til elektronisk publisering av oppgaven

Forfatter(ne) har opphavsrett til oppgaven. Det betyr blant annet enerett til å gjøre verket tilgjengelig for allmennheten (Åndsverkloven. §2).

Alle oppgaver som fyller kriteriene vil bli registrert og publisert i Brage HiM med forfatter(ne)s godkjenning.

Oppgaver som er unntatt offentlighet eller båndlagt vil ikke bli publisert.

Jeg/vi gir herved Høgskolen i Molde en vederlagsfri rett til å gjøre oppgaven tilgjengelig for elektronisk publisering:

ja nei

Er oppgaven båndlagt (konfidensiell)?

ja nei

(Båndleggingsavtale må fylles ut)

- Hvis ja:

Kan oppgaven publiseres når båndleggingsperioden er over?

ja nei

Dato: 16.11.2020

Forord

Denne masteroppgaven er utarbeidet høsten 2020 og markerer slutten på fire års studieprogram for samfunnsendring, organisasjon og ledelse ved Høgskolen i Molde. Dette har jeg gjennomført på deltid ved siden av min stilling i Statens vegvesen.

Omstruktureringen av den norske vegsektoren har ført til flere aktører i bransjen, og det er større behov for koordinering og for å sikre enhetlig praksis for å oppnå god trafiksikkerhet og redusert sannsynlighet for alvorlige ulykker.

I forbindelse med regionreformen og overføring av Sams vegadministrasjon, har Statens vegvesen fått en ny organisasjonsmodell og nye kontrakter for riksveg har startet opp. Jeg har selv vært så heldig å få ta del av denne endringsprosessen, noe som har vært lærerikt for en forholdsvis ung leder. Endringstakten i samfunnet øker, og erfaring fra slike omstillinger er svært verdifullt. Med dette utgangspunktet mener jeg at denne oppgaven både er aktuell og fremtidsrettet, og det er viktig å analysere fortiden når man skal utforme fremtiden. Dette har jeg forsøkt gjennom denne besvarelsen.

Ideen om temaet oppstod mens regionreformen konkretiserte seg i 2018, men på det tidspunktet visste man for lite om utfallet og hva det ville bety for min arbeidsgiver og oppgavene ute på vegnettet. Etter samtaler med min veileder Lisa Hansson sommeren 2020 fikk jeg god støtte til å sette temaet i en teoretisk kontekst som var veldig relevant. Hennes faglige engasjement og erfaring har vært viktig for min motivasjon og fremgang i oppgaven. Takk for god og verdifull veiledning og ikke minst tålmodighet.

Jeg vil også rette en stor takk til mine kollegaer i Statens vegvesen som har stilt opp på intervju og som bidro til å fremskaffe nødvendig dokumentasjon for analysen. Deres erfaring gjennom mange år med driftskontrakter gjorde det mulig å gjennomføre oppgaven. Selv om jeg nå har jobbet i etaten i mer enn 4 år, har jeg gjennom denne undersøkelsen blitt enda mer kjent med min egen arbeidsgiver. I tillegg har jeg gjort funn som bekrefter min opplevelse av det indre liv i etaten. Jeg vil også rette en stor takk til de som stilte til intervju fra fylkeskommunene.

Molde, 16.11.2020

Svein Ludvik Holme

Sammendrag

Regionreformen er en av de større omstruktureringer i offentlig sektor, som blant annet innebar overføring av Sams vegadministrasjon fra Statens vegvesen til fylkeskommunene. Som en konsekvens av reformen skal fylkeskommunene drifte sine fylkesveger og Statens vegvesen kun drifte riksvegnettet. Reformen har også tvunget fram en omorganisering av Statens vegvesen som har i den forbindelse vært nødt til å utarbeide en ny kontraktsstrategi for hvordan framtidige riksveger skal driftes og vedlikeholdes etter januar 2020.

Formålet med oppgaven har vært å avdekke hvordan institusjonelle logikker i Statens vegvesen har påvirket utformingen av kontraktsstrategien for nye driftskontrakter under regionreformen. For å kunne besvare denne problemstillingen har jeg benyttet kvalitativ metode gjennom en casestudie med intervjuer og dokumentanalyse som datagrunnlag. Dette empiriske materialet har videre blitt analysert med utgangspunkt i institusjonell teori og rammeverk. Undersøkelsen angir mangfoldet av logikker innenfor vegdrift i Statens vegvesen og hvilke institusjonelle logikker som har vært utgangspunktet for beslutningsprosessen omkring driftskontrakter og tilhørende strategi.

Videre viser den hvordan logikker i Statens vegvesen konkurrerer med hverandre og samtidig påvirket selve prosessen og resultatet for nye riksvegkontrakter. De mest sentrale institusjonelle logikkene som ble avdekket for kontraktstrategi i Statens vegvesen uttrykkes i form av geografisk inndeling, kalkuleringslogikk i form av økonomi, effektiviseringslogikk og markedslogikk sammensatt av kontraktsstørrelse, kontraktsvarighet, opsjon og oppgaveomfang. Gjennom normativ isomorfisme har det utviklet seg dominante logikker, og en dominant logikk fremstår som rådende i samtlige regioner, og uttrykkes omkring geografisk kontraktsinndeling.

Undersøkelsen viser også hvordan ledelsen i Statens vegvesen har håndtert prosessen med utgangspunkt i både historikk og logikkmangfold.

Mangfoldet av logikker og kulturer i regionene har gjort det krevende for ledelsen å utforme en enhetlig kontraktstrategi, noe som kan påvirke etatens måloppnåelse. I mangel av en vedtatt strategi kan det tyde på at mangfoldet har hatt utfordringer med å leve side ved side. Regionene synes å ha vært ressursavhengige av fylkeskommunene, noe som har bidratt til høy sentralitet, men lav kompatibilitet i regionene, mellom regionene, og mellom regionene og Vegdirektoratet. Logikkmangfoldet har historisk sett medført lite enhetlige driftskontrakter.

Innhold

1.0	Innledning.....	6
1.1	Drift og vedlikehold av vegnettet	6
1.2	Regionreformen	7
1.3	Nye driftskontrakter	8
1.4	Problemstilling.....	10
1.5	Avgrensninger.....	10
1.6	Mål om vitenskapelig bidrag	11
1.7	Disposisjon.....	12
2.0	Kontekstuell bakgrunn for temaet	13
2.1	Overføring av Sams utløser mange spørsmål	13
2.2	Sams vegadministrasjon	13
2.2.1	Forbehold om institusjonell logikk.....	15
2.3	Aktørene i regionreformen.....	16
2.3.1	Statens vegvesen.....	16
2.3.2	Vegdirektoratet	17
2.3.3	Fylkeskommunene.....	17
2.4	Drift og vedlikehold.....	18
2.4.1	Hva er drift og vedlikehold.....	18
2.5	Kontrakter	18
2.5.1	Offentlig konkurranseutsetting	18
2.5.2	Driftskontrakter Statens vegvesen	19
2.5.3	Utarbeidelse av konkurransegrunnlag	19
2.5.4	Standard for drift og vedlikehold	20
2.5.5	Nasjonal malgruppe for driftskontrakter	20
2.5.6	Fraviktsbehandling	21
3.0	Teoretisk fundament	22
3.1	Institusjonell teori	22
3.1.1	Institusjonelle omgivelser.....	22
3.1.2	Organisasjoner	23
3.1.3	Organisasjonskultur	25
3.1.4	Scotts tre institusjonelle søyler	26
3.1.5	Institusjonell logikk	27
3.1.6	Dominant logikk.....	28
3.1.7	Organisasjonsfelt	29
3.1.8	Isomorfi	30
3.1.9	Rammeverk for institusjonell analyse av logikker	31
3.1.10	Kompatibilitet.....	33
3.1.11	Sentralitet.....	34
3.1.12	Frikobling (decoupling).....	35
4.0	Metode.....	37
4.1	Valg av metode	37
4.2	Casestudie	37
4.3	Datakilder.....	38
4.3.1	Dokumentanalyse	39
4.3.2	Intervjuguide og intervjuet	40
4.3.3	Analyse av data.....	42
4.4	Datakvalitet.....	43
4.5	Styrker og svakheter i min forskning.....	44
5.0	Funn og analyse.....	45

5.1	Logikkene bak driftskontrakter for 2018	45
5.1.1	Radikalt og isomorfisk skift	48
5.1.2	Konsekvenser av endringene	49
5.1.3	Regionale logikker for kontrakter i region midt	50
5.1.4	Logikkene uttrykkes i tiltak for 2018-kontraktene	52
5.1.5	Omforente logikker for 2018-kontraktene	54
5.1.6	Grunnlaget for endring: Et mulighetsrom	56
5.1.7	Logikker for fremtidige driftskontrakter riksveg	57
5.1.8	Omstridte logikker for 2018-kontraktene	59
5.1.9	Ledelsens beslutning	59
5.1.10	Analytisk oppsummering	61
5.2	Ny riksvegstrategi	62
5.2.1	Tvangspreget isomorfi og et mulighetsvindu	62
5.2.2	Logikkene uttrykkes i strategiarbeidet	63
5.2.3	Effektiviseringslogikk	64
5.2.4	Markedslogikk	64
5.2.5	Geografisk logikk	65
5.2.6	Konkurrerende logikker	67
5.2.7	Kunngjøring av nye kontrakter	70
5.2.8	Ulike logikker mellom Statens vegvesen og fylkeskommunene	71
5.3	Logikkene bak driftskontrakter 2019	73
5.3.1	Kontraktsforlengelse gjennom den regulative søylen	73
5.3.2	Beslutningsprosessen mot autonome regioner	75
5.3.3	Regional sensemaking av strategi og tiltak	77
5.3.4	Dominante og regionale logikker	78
5.3.5	Regioner frakoblet formelle retningslinjer(decoupled)	80
5.3.6	Dårlig utnyttelse av «mulighetsrommet»	81
5.3.7	Analytisk oppsummering	83
5.4	Samarbeid i organisasjonsfeltet	85
5.4.1	Utrede overføring av Sams	85
5.4.2	Driftskontrakter 2020	85
5.4.3	Sensemaking i regionale mulighetsvinduet	86
5.5	Institusjonelle logikker i organisasjonsfeltet	88
5.5.1	Mimetisk isomorfisme i Statens vegvesen	88
5.5.2	Mimetisk isomorfisme i fylkeskommunene	89
5.5.3	Normativ isomorfi	90
5.5.4	Logikkens sentralitet og kompatibilitet	91
5.5.5	Konsekvenser av forsinket riksvegstrategi	93
5.5.6	Logikkene rundt de nye kontraktsområdene	94
5.5.7	Økt kompleksitet i organisasjonsfeltet	97
5.5.8	Muligheter etter regionreformen	98
6.0	Konklusjon	99
6.1	Svar på delspørsmål 1	99
6.2	Svar på delspørsmål 2	100
6.3	Svar på hovedproblemstilling	100
6.4	Mitt vitenskapelige bidrag	101
6.5	Begrensninger og forslag til videre forskning	103
7.0	Vedlegg	105
8.0	Referanseliste	108

Tabeller

Tabell 1. Dokumentoversikt	39
Tabell 2. Respondentoversikt	41
Tabell 3. Fordeling av felles drift og elektrokontrakter i Norge og når de går ut	46
Tabell 4. Forslag til tiltak for driftskontrakter 2018 i region midt	55
Tabell 5. Tiltak 2019-kontrakter region øst.....	76
Tabell 6. Tiltak 2019-kontrakter region sør	76
Tabell 7. Tiltak 2019-kontrakter region midt	76
Tabell 8. Tiltak 2019-kontrakter region vest.....	76
Tabell 9. Tiltak 2019-kontrakter region nord	76

Figurer

Figur 1. Regional organisasjonsmodell for Statens vegvesen før 2020	14
Figur 2. Tidligere styringslinjer mellom institusjonene i riks og fylkesvegsaker	15
Figur 3. Ny organisering av Statens vegvesen etter 2020, divisjonsmodell.....	16
Figur 4. De nye fylkeskommunene etter regionreformen, fra 19 til 11 fylker.	17
Figur 5. Rammeverk for institusjonell analyse av logikker	32
Figur 6. Første utkast kontraktsinndeling nye riksvegkontrakter	68
Figur 7. Endelig kontraktsinndeling riksveger i 2018, 25 kontrakter.....	69
Figur 8. Utfasing av felleskontrakter som erstattes av riksvegkontrakter	94
Figur 9. Driftskontrakter i Norge før og etter 2020, og frem til 2027	95
Figur 10. Riksvegkontrakter geografisk inndeling 29 områder 2020-versjon	96

1.0 Innledning

1.1 Drift og vedlikehold av vegnettet

Den viktigste oppgaven til en vegeier er å forvalte vegnettet gjennom forsvarlig drift og vedlikehold, noe som er både viktig, nødvendig og har stor påvirkning for samfunnet. Drift og vedlikehold bidrar til å sikre fremkommelighet og tilgjengelighet for alle vegnettets brukere, noe som blant annet innebærer gode og trygge kjøreforhold. Trygge og forutsigbare kjøreforhold er også viktige forutsetninger for trafikksikkerheten, og på vinterstid er dette særlig viktig å ivareta. Mangelfull drift og vedlikehold vil påvirke tilgjengeligheten på vegnettet, og samtidig vil hyppige ulykker føre til stengte veger og mindre flyt i trafikken. Trafikkulykker er en samfunnsøkonomisk kostnad, men det er også fremkommelighet hvis den uteblir, derfor er forvaltningen av vegnettet viktig for både private og næringsdrivende brukere av vegnettet.

Valg av metode for å drifte vegene påvirker trafikksikkerheten, men også miljø, klima, etikk, effektivitet og økonomi (Vegdirektoratet 2014a). Norge er et demokratisk samfunn hvor befolkningen er svært opptatt av samferdsel og hvordan midlene anvendes for å oppnå mest mulig for pengene. Statens vegvesen har som et toppmål å oppnå «mer veg for pengene» (Statens vegvesen 2019a), og dette omfatter også midlene som går med til drift og vedlikehold. Det er derfor viktig at de offentlige midlere forvaltes på en slik måte at man sikrer effektiv og rasjonell drift. Driftsoppgavene på vegnettet er avtalefestet i egne driftskontrakter som kunngjøres som offentlige anbud til private entreprenører.

I Norge er det ulike vegeiere av det offentlige vegnettet. Kommunene eier kommuneveger, fylkeskommunene som eier fylkesvegene og riksveger som eies av staten gjennom den offentlige etaten Statens vegvesen. Denne oppgaven vil ta for seg riks og fylkesvegnettet som består av totalt 55 713 kilometer, hvorav 10 721 km er riksveg og 44 992 km er fylkesveg. Selv om fylkeskommunene er vegeier, har Statens vegvesen frem til 01.01.2020 hatt et forvaltningsansvar for både riks og fylkesveg gjennom det som het Sams Vegadministrasjon. Denne forvaltningen har blant annet innebært drift av både riks og fylkesveg i felles driftskontrakter over hele landet (Statens vegvesen 2018a).

1.2 Regionreformen

Sommeren 2017 behandlet og vedtok Stortinget regionreformen som endret den regionale inndelingen av folkevalgt nivå, noe som resulterte i at 19 fylkeskommuner ble redusert til 11. Formålet var å oppnå større og mer funksjonelle fylkeskommuner som styrket både vekstkraft og det lokale demokrati. På denne måten skal man kunne etablere et bedre grunnlag for samarbeid med øvrige regionale aktører, noe som i seg selv vil styrke samfunnsutviklerrollen til fylkeskommunene (Regjeringen 2016).

Reformen ble iverksatt 01.01.2020 og samtidig som man endret den folkevalgte inndelingen, ble den regionale vegadministrasjon (Sams) i Statens vegvesen overført til fylkeskommunene. Når forvaltningen av 80 % av landets vegnett overføres fra Statens vegvesen til fylkeskommunene er det en rekke utfordringer som kan oppstå (Regjeringen 2016).

Oppsummert innebærer målet for reformen;

- Muliggjøre en mer positiv samfunnsutvikling i alle deler av landet, med hjelp av regionale fortrinn, forutsetninger og prioriteringer.
- Legge grunnlaget for en samordnet oppgaveløsning, samordning av sektorer og prioriteringer, og for sektorovergrepene initiativer.
- Bidra til forenkling og tydeliggjøring av ansvarsdelingen innenfor samfunnsutvikling.
- Større fylkeskommuner som har bedre mulighet til å være likeverdige partnere i samarbeid med statlige aktører, og som bedre vil kunne fremme innbyggernes og næringslivets interesser overfor nasjonale myndigheter.
- Større fylkeskommuner med større kapasitet og kompetanse i oppgaveløsningen, og som gir stordriftsfordelinger og frigjøring av ressurser til tjenesteproduksjon.

(Regjeringen 2016)

Reformen har til hensikt å styrke vegeierskapet til det regionale folkevalgte nivået i fylkeskommunene, ved å tilrettelegge for og bidra til økt samordning av oppgaver. På denne måten skal det regionale folkevalgte nivået bli en mer helhetlig samfunnsaktør.

Fylkeskommunene hevder at når man samler kompetansen blir det kortere veg mellom politikk og administrasjon, og det er på forhånd kommunisert en forventet samfunnsøkonomisk gevinst i form av effektivitet og lønnsomhet innenfor samferdsel.

Det har i mange år vært et stort engasjement for samferdsel i fylkeskommunene, og et av målene med reformen var å gi fylkeskommunene økt innflytelse og forsterket posisjon som samfunnsutvikler basert på folkevalgt påvirkning (Statens vegvesen 2018a). Ettersom staten har forvaltet fylkesvegene på vegne av fylkeskommunene, har de vært nødt til å forholde seg til Statens vegvesens retningslinjer og standarder for drift. Dette har vært grunnlag for friksjon mellom stat og fylkeskommuner (Rådgiver 1). Dette vil også synliggjøres i mine funn senere i besvarelsen.

1.3 Nye driftskontrakter

Allerede ett år før reformen ble iverksatt, kunne man se konturene av hvordan entreprenørmarkedet reagerte på usikkerheten som reformen gav. I Statens vegvesen sin årsrapport fra 2019, går det frem at nye driftskontrakter som ble inngått samme år kunne vise til 50% prisøkning sammenlignet med kontraktene som ble inngått i 2014 (Veier24 2020).

Alle offentlige byggherrer er avhengig av et velfungerende og balansert entreprenørmarked for å sikre god konkurranse, forutsigbarhet, rett pris og kvalitet. Etter stortingsvedtaket var entreprenørbransjen tidlig på banen med negativ kritikk, og antydte anslagsvis 2 mrd kroner i merkostnader for drift og vedlikehold, spesielt på fylkesvegnettet (Verdens gang 2018). For å dempe denne kostnadsøkningen og fortsatt oppnå et effektivt og rasjonelt driftssystem, må man sikre en smidig overgang til rene riks og fylkesvegkontrakter. Dette innebærer utforming av ny kontraktstrategi som er formålstjenlig for begge veieiere og ikke minst samfunnet.

Utforming av ny strategi for hvordan drift skal utføres omfatter samarbeid internt og eksternt både i Statens vegvesens og fylkeskommuner. Dette innebærer blant annet avgrensning i geografi, kontraktsområde, definering av oppgaveomfang og valg av kontraheringsmetode. Regionreformen var i seg selv et mulighetsrom for begge veieiere til å definere en ny kontraktstrategi for tiltakene på sitt respektive vegnett.

Etatsledelsen i Statens vegvesen var grunnleggende imot regionreformen, og hevdet det ville bli svært krevende å overføre driftsoppgavene til fylkeskommunene (Statens vegvesen 2018a). På tross av denne innstillingen, pågikk det i etterkant av vedtaket et omfattende

arbeid med å forberede Statens vegvesen på endringen, hvor de forsøkte å utarbeide ny kontraktsstrategi for riksveg. I tillegg til strategiarbeidet, har omstruktureringen innebært kartlegging av oppgaver, etablering organisasjonsstruktur og rekruttering av personell. Ut ifra perspektivet om at dette har omfattet ulike organisasjoner med ulike kulturer og institusjonelle logikker (Thornton, Ocasio, og Lounsbury 2012), er det relevant å undersøke hvordan dette har påvirket utformingen av nye driftskontrakter.

Samtidig var det i forkant av reformen stor usikkerhet omkring effektene av den, men våren 2020 ble de første nye driftskontraktene for riksveger og fylkesveger kunngjort i entreprenørmarkedet (Statens vegvesen 2020b). Disse er nå tildelt ulike entreprenører som startet driftsoppgavene 1.september 2020 for både Statens vegvesen og fylkeskommunene.

I tillegg har de nye organisasjonene fått etablert seg med bemanning både i Statens vegvesen og fylkeskommunene. Dette gjør det mulig å undersøke hvordan omstruktureringen av Sams vegadministrasjon har påvirket prosessen med eksisterende og nye driftskontrakter i overgang til 2020. Nå som både Statens vegvesen og fylkeskommunene skal operere som uavhengige byggherrer, vil de samme geografiske områdene bli driftet av flere kontrakter og med ulike strategier.

Slike prosesser med å utarbeide ny kontraktstrategi kan synliggjøre organisasjonenes adferd ved å undersøke hvordan aktører i vegsektoren legitimerer og rasjonaliserer sine verdier, normer og mening. Denne adferden kan karakteriseres som institusjonelle logikker, og bidrar til å forklare hvordan disse organisasjonene tilnærmer og tilpasser seg de samme strukturene på forskjellige måter (Thornton, Ocasio, og Lounsbury 2012).

Tidligere studier og rapporter fra ulike sektorer har anvendt institusjonell teori for å avdekke konsekvensene av reformer. Denne tilnærmingen blir derfor relevant å benytte på regionreformen og de endringer som har oppstått innenfor vegsektoren.

1.4 Problemstilling

Oppgavens hovedmål er å besvare:

«Hvordan har institusjonelle logikker i Statens vegvesen påvirket kontraktstrategien for nye driftskontrakter under regionreformen?»

Med utgangspunkt i gjennomføringen av regionreformen og overføring av Sams til fylkeskommunene, kan prosessen og resultatet forstås med bakgrunn i institusjonelle logikker som skaper mening og orden for de aktørene som var involvert hvor målet er å etablere en enhetlig kontraktstrategi for riksveg. Det overgripende målet med denne oppgaven konkretiseres ved å besvare følgende to delspørsmål:

- *Hvordan legitimerer institusjonelle forhold prosessen, innhold og gir mening?*
- *Hvilke dominante logikker finnes, og hvordan kommer de til uttrykk i prosessen?*

1.5 Avgrensninger

Tema og problemstilling er relevant for hele landet, men det er nødvendig å foreta en avgrensning i omfang for å gjøre undersøkelsen realistisk og gjennomførbar.

Regionreformen omfatter overføring av mange oppgaver til fylkeskommunene, men denne oppgaven vil konsentrere seg om drift av vegnettet gjennom offentlig konkurranseutsetting. Besvarelsen vil ha et geografisk fokus på Midt-Norge og utformingen av nye driftskontrakter og kontraktstrategi i forbindelse med regionreformen. Samtidig henger det regionale fokuset tett sammen med den nasjonale prosessen som fant sted tidsperioden høsten 2017-høsten 2020.

Organisasjonsmessig vil oppgavens hovedfokus være Statens vegvesen. For å forstå organisasjonens adferd og komplettere dette perspektivet, har jeg valgt å inkludere de to fylkeskommunene i Midt-Norge; Møre og Romsdal og Trøndelag.

Årsaken til dette er at de ansatte som før 2020 arbeidet med fylkesvegoppgaver(Sams) i Statens vegvesen, ble overført til fylkeskommunene gjennom arbeidsmiljølovens regler for virksomhetsoverdragelse (Stortinget 2018a). Gjennom arbeidsoppgaver og relasjoner kan vi anta at disse organisasjonene har påvirket hverandre innenfor vegsektoren som organisasjonsfelt.

1.6 Mål om vitenskapelig bidrag

Denne oppgaven har samfunnsrelevans gjennom en empirisk studie som tar utgangspunkt i en nasjonal reform som er vedtatt av Stortinget (Stortinget 2018c).

Det er gjennomført mange studier om andre reformer og institusjonelle logikker tidligere, men det er få studier som har analysert regionreformen og dens konsekvenser for omstrukturering av vegsektoren i Norge.

Dette gjør det relevant å studere regionreformen ut ifra samme perspektiv. Samtidig gjør det studien samfunnsrelevant, men også vitenskapelig relevant gjennom andre studier om reformer fra tilsvarende og andre empiriske felt. Målet er at mine funn skal kunne tilføres teoriene i andre studier.

Våren 2010 tok Trafikverket i Sverige over Banverket og Vägverket, og 1 år senere skjedde det samme med Rikstrafikens virksomhet. Samtidig ble operative enheter for utbygging, drift og vedlikehold skilt ut og endret til statlige og kommersielle selskaper. I forbindelse med denne reformen har Emma Ek Österberg skrevet en rapport som heter «*Marknadsidéer i själva verket: Trafikverket och den renodlade beställarrollen*» og omhandler Trafikverkets bestillerrolle, som kan være relevant for min studie (Ek Österberg 2016).

Når det gjelder reformstudie kan jeg også plassere min studie i sammenheng med masteroppgaven «*Har forvaltningsreformen i 2010 oppnådd målsettingen om en mer effektiv forvaltning av vegsektoren?*» skrevet av Thomas Alexander ved Høgskolen i Innlandet. I denne kvalitative studien tilnærmer han seg fylkeskommuner og Statens Vegvesen med institusjonell teori, og forsøker å avdekke hvorvidt reformen den gangen førte til mer effektiv forvaltning av veg (Axelsen 2017).

1.7 Disposisjon

Kapittel 2 vil gi en kontekstuell innføring om temaet som studien omhandler. Innledningsvis beskrives noen generelle utfordringer som reformen utløste, før jeg presenterer de ulike aktørene som var involvert og plasserer dem institusjonelt i samfunnet før og etter reformen. Videre beskrives fagområdet drift og vedlikehold og hva det innebærer for vegnettet, og hvordan disse oppgavene utføres gjennom offentlig konkurranseutsetting.

I kapittel 3 etableres den vitenskapelige koblingen til temaet, som omfatter institusjonell teori. Innledningsvis beskrives organisasjoner og deres institusjonelle omgivelser, og hvordan omgivelsene kan kategoriseres. Videre introduseres studiens hovedbegrep som omhandler institusjonelle logikker, hvordan de oppstår, utvikler seg og påvirker hverandre. Etter dette redegjør jeg for et rammeverk for institusjonell analyse hvor begrepene sentralitet og kompabilitet introduseres som variabler for idealtyper i logikkmanifoldet.

Kapittel 4 omhandler metoden og hvordan jeg har gått frem for å gjennomføre denne studien trinn for trinn. Dette innebærer metodevalget, valg av case, kilder, innhenting av data og hvordan dataene har blitt analysert. Styrker og svakheter ved gjennomføringen blir også diskutert avslutningsvis.

I kapittel 5 presenteres funnene fra min undersøkelse, hvor jeg har valgt å skrive funn og analyse integrert. Kapitlet beskriver prosessen med kontraktsstrategi som ble igangsatt etter Stortingsvedtaket om regionreformen, hvor funnene i de mest sentrale milepælene blir redegjort, diskutert og analysert med utgangspunkt i et institusjonelt rammeverk.

I kapittel 6 inneholder konklusjonen, hvor jeg besvarer undersøkelsens delspørsmål samt hovedproblemstilling. Videre i dette kapitlet angir jeg mitt vitenskapelige bidrag og kommer med forslag til videre forskning.

2.0 Kontekstuell bakgrunn for temaet

2.1 Overføring av Sams utløser mange spørsmål

Når man forberedte og kartla mulighetsrommet for gjennomføring av regionreformen og overføring av Sams, var det mange spørsmål som ble utløst.

Først og fremst måtte man kartlegge hvilke oppgaver som Statens vegvesen utførte for fylkeskommunene. Dette innebar også å avdekke antall årsverk og kostnader som var forbundet med dette. Så var det slik at Statens vegvesen hadde en rekke vegprosjekter og kontrakter med fylkesveg som varte utover tidspunktet for overføring av oppgaveporteføljen. Disse måtte også kartlegges og samtidig finne gode løsninger for videreføring og overgang (Statens vegvesen 2018a).

En annen del av prosessen var å finne fagområder som det var hensiktsmessig at stat og fylker beholdt samlet. Dette kunne være områder hvor staten eksempelvis kunne inngå som en vedtaksmyndighet ovenfor alle vegeiere. Videre var det mange lover og regelverk som ble berørt av en slik omorganisering og overføring av oppgaver. Omfanget av dette måtte også identifiseres og ville gi et grunnlag for hva som måtte endres og oppdateres i tråd med nye fullmakter, instruksjer og organisering (Statens vegvesen 2018a).

En overføring av fylkesvegoppgaver innebar også at 1850 ansatte av 7000 ansatte i Statens vegvesen skulle bytte jobb til fylkeskommunene. Dette var i seg selv en betydelig endring, men nødvendig for at fylkeskommunene skulle kunne etablere sine egne organisasjoner som ivaretar fylkesvegnettet etter 2020 (Statens vegvesen 2018a).

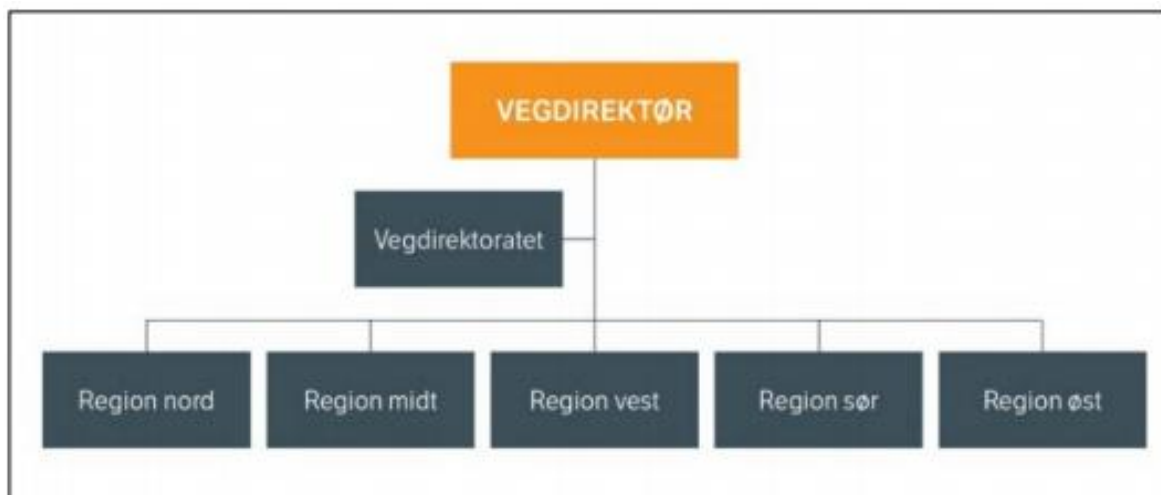
2.2 Sams vegadministrasjon

Fylkeskommunene hadde også før regionreformen ansvaret for oppgavene på fylkesveg. Dette ansvaret var også hjemlet i vegloven, og gjennom Sams(felles) vegadministrasjon har fylkeskommunene benyttet seg av Statens vegvesen for å utføre oppgavene. Sams vegadministrasjon har eksistert i lang tid og ble opprettet som en prøveordning på 1860-tallet. I 1893 ble den hjemlet i vegloven av 1851, og senere kjent som §10 i vegloven (Statens vegvesen 2018a).

Hensikten med Sams vegadministrasjon var å skape et grunnlag for effektivitet og god ressursutnyttelse, og dette var også argumentene for å opprettholde og videreføre ordningen i forbindelse med forvaltningsreformen i 2010 hvor mange riksveger ble omklassifisert til fylkesveger og overført fylkeskommunene (Statens vegvesen 2018a).

Gjennom Sams hadde Statens vegvesen ansvar for å tilby en felles vegadministrasjon på regionalt nivå både for riks- og fylkesveg. I hver av de geografiske regionene skulle regionvegsjefen med sin organisasjon i Statens vegvesen, svare for og utføre fylkesvegoppgavene for den enkelte fylkeskommune (Statens vegvesen 2018a).

Likevel skulle fylkeskommunene være byggherre og ha det overordnede byggherreansvaret for sine veger, mens Statens vegvesen var byggherrens representant. Regionvegsjefen var underlagt vegdirektøren i Vegdirektoratet, og gjennom egen resultatavtale med avklarte fullmakter, oppgaver og finansiering, som man rapporterte på. Regionvegsjefen hadde også egen såkalt rammeavtale med sine fylkeskommuner og det var inngått leveranseavtaler per år mellom den enkelte fylkeskommune og regionvegsjef (Statens vegvesen 2018a).

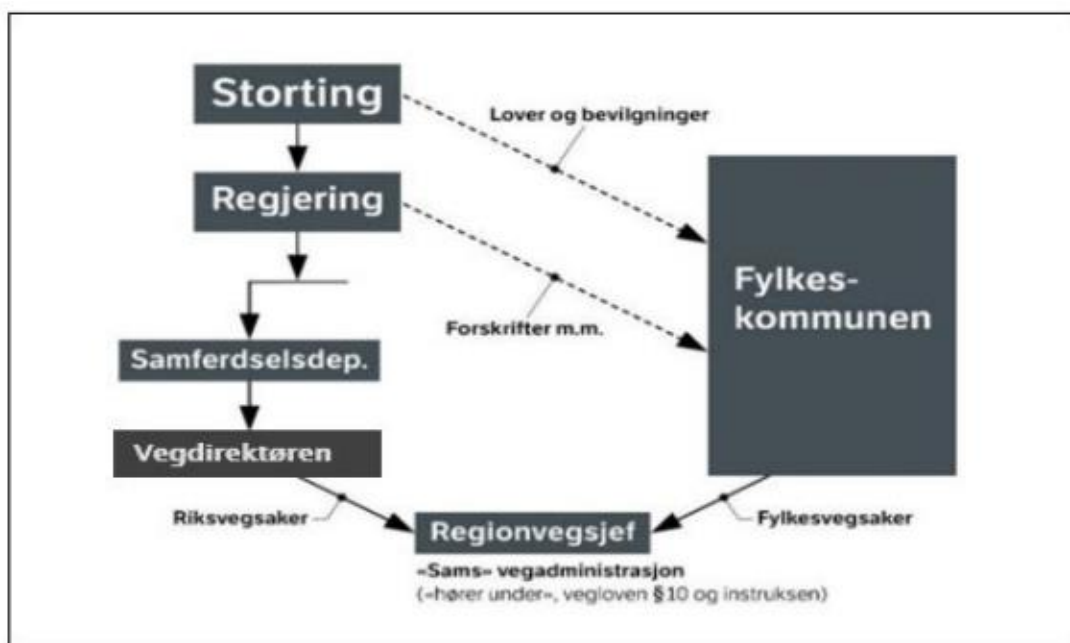


Figur 1. Regional organisasjonsmodell for Statens vegvesen før 2020 (Statens vegvesen 2018a).

Statens vegvesen er underlagt og svarer til Samferdselsdepartementet, og den gamle organiseringen var hjemlet i vegloven og instruksen for Statens vegvesen. Etaten besto av seks såkalte driftsenheter, som besto av de fem regionvegkontorene og Vegdirektoratet før 2020 (Samferdselsdepartementet 2011).

På denne måten kan man si at Statens vegvesen besto av to ulike forvaltnings - og organisatoriske nivåer, hvor regionvegkontorene hadde egne vegavdelinger som var avgrenset til fylkesgrensene. Dette var avdelingene som ivaretok det operative og driftsmessige ansvaret på både riks – og fylkesveg (Statens vegvesen 2018a).

I det tidligere Region midt besto disse avdelingene av Vegavdeling Møre og Romsdal, Vegavdeling Nord-Trøndelag og Vegavdeling Sør-Trøndelag. De to sistnevnte avdelingene ble sammenslått samtidig som Trøndelagsfylkene ble samlet 1.januar 2018 (Regjeringen 2018). Figuren viser de tidligere styringslinjene i riks og fylkesvegsaker. Regionvegsjefen utførte riksvegoppgaver for staten, og fylkesvegoppgaver for de fylkene i sin geografiske region (Statens vegvesen 2018a).



Figur 2. Tidligere styringslinjer mellom institusjonene i riks og fylkesvegsaker (Statens vegvesen 2018a:18)

2.2.1 Forbehold om institusjonell logikk

Selv om Statens vegvesen og fylkeskommunene er ulike og selvstendige organisasjoner, vil jeg i denne oppgaven ta utgangspunkt i at man gjennom Sams var en organisasjon. Samtidig består Statens vegvesen av Vegdirektoratet og 4 geografiske regioner. Basert på dette forutsetter jeg at Statens vegvesen består av fem organisasjoner innenfor samme organisasjonsfelt. Jeg antar derfor at det er ulike organisasjoner og at det finnes ulike institusjonelle logikker i disse organisasjonene i feltet.

2.3 Aktørene i regionreformen

2.3.1 Statens vegvesen

Statens vegvesen er det statlige og offentlige forvaltningsorganet for riksveg og er underlagt Samferdselsdepartementet. Forvaltningsansvaret innebærer planlegging, utbygging, drifte og vedlikeholde vegene og riksvegferjesamband. Vegdirektøren er Statens vegvesen øverste leder, som i dag heter Ingrid Dahl Hovland.

Denne oppgaven vil i all hovedsak omhandle den perioden hvor tidligere Terje Moe Gustavsen var vegdirektør, men som døde 4.mai 2019 før regionreformen ble realisert (Statens vegvesen 2019b). Som tidligere nevnt var vegvesenet organisert i regioner, men ble i forbindelse med regionreformen omorganisert i 2019 og inndelt i seks fagdivisjoner hvor oppgavene med drift tilhører divisjonen Drift og vedlikehold (Statens vegvesen 2020a).



Figur 3. Ny organisering av Statens vegvesen etter 2020, divisjonsmodell (Statens vegvesen 2020c)

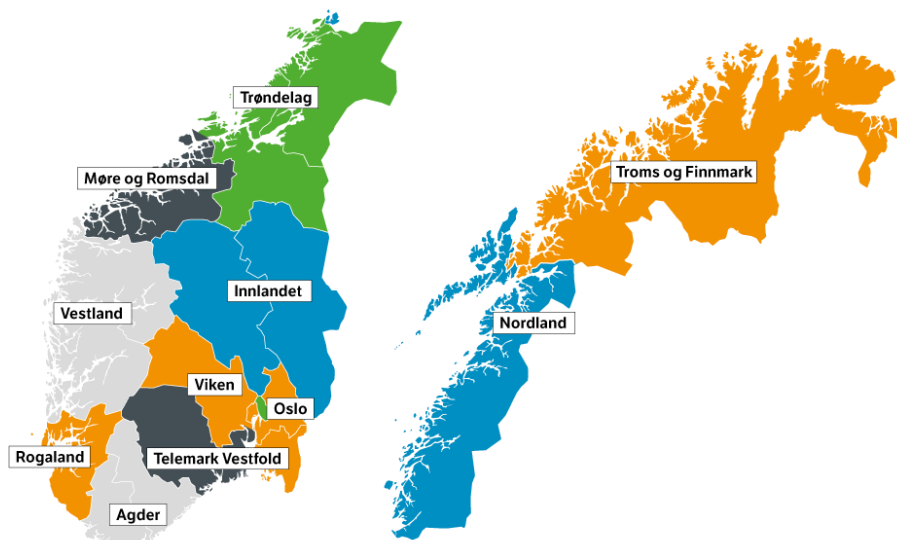
2.3.2 Vegdirektoratet

I forbindelse med omorganiseringen av Statens vegvesen valgte man å tydeliggjøre rollen til Vegdirektoratet ved å etablere et skille mellom operative oppgaver og oppgaver som skal håndteres av direktoratet. En viktig endring her er at direktoratet skal ha som kjerneoppgave å være en nasjonal vegmyndighet for alle landets veiere. Dette for å ivareta standardisering og regelutvikling, men også enhetlig utbygging og utforming av vegnettet. Vegdirektorat blir ledet av vegdirektøren og har myndighet til å vedta forskrifter og føringer for offentlig veg (riksveg, fylkesveg og kommunal veg), og håndheve lover, forskrifter og normaler på riksveg og på fylkesveg (Statens vegvesen 2019a).

2.3.3 Fylkeskommunene

Fylkeskommunen er betegnelsen på det regionale folkevalgte styringsnivået i Norge, og det geografiske området som omfatter en fylkeskommune heter et fylke. En fylkeskommune blir ledet av et fylkesting som er sammensatt av lokale politikere som er demokratisk valgt inn i posisjon og kan fremme saker som for eksempel er relatert til veg og samferdsel eller andre tema som opptar lokalpolitikken. Fylkeskommunen er et offentlig og selvstendig myndighetsorgan i forhold til det statlige fylkesmannsembetet og kommunene i fylkets geografiske utstrekning. Oppgavene som en fylkeskommune skal ivareta er for det meste bestemt og regulert gjennom de norske lover (SNL 2019).

Denne besvarelsen vil i all hovedsak være avgrenset til de to fylkeskommunene i midt-norge, Trøndelag Fylkeskommune og Møre og Romsdal Fylkeskommune.



Figur 4. De nye fylkeskommunene etter regionreformen, fra 19 til 11 fylker (SNL 2019).

2.4 Drift og vedlikehold

2.4.1 Hva er drift og vedlikehold

Drift innebærer alle oppgaver og aktiviteter langs vegnettet som er nødvendige for at trafikanter kan ferdes trygt og funksjonelt til enhver tid. For at veiene skal være åpne og tilgjengelige for all slags ferdsel må rutiner for drift gjennomføres og følges opp. Eksempel på driftsoppgaver som er nødvendige er snøbrøyting, salting, strøing, kantklipp, kantskjæring, tunnelrenhold, rens og tømning av kummer og rør (Vegdirektoratet 2014a).

Ifølge Statens vegvesens er *drift* oppgaver og rutiner som er nødvendig ute på vegnettet for at vegene skal fungere godt for trafikantenes daglige bruk. Utfordringen er størst om vinteren med snørydding/brøyting og tiltak for å bedre friksjonen (Vegdirektoratet 2014a).

Men drift er ikke tilstrekkelig for å ivareta vegnettet tilstrekkelig. I tillegg må det utføres vedlikehold, noe som innebærer mer omfattende tiltak for å opprettholde infrastrukturen langs vegnettet. Dette kan være tiltak som nytt asfaltdekke, skifte av rekkverk, bruoppgradering og fjellsikring i tunnel eller langs bergskjæring. Vedlikehold innebærer også å sikre funksjonalitet og trygghet på vegsystemet (Vegdirektoratet 2014a).

Ifølge Statens vegvesen er *vedlikehold* den innsats og aktiviteter som ivaretar den fysiske infrastrukturen i et lengre perspektiv, slik som å opprettholde standarden på vegdekker, grøfter og vegutstyr i tråd med fastsatte kvalitetskrav (Vegdirektoratet 2014a).

Denne besvarelsen vil i all hovedsak omtale driftskontrakter med den forutsetningen av at disse kontraktene inneholder både drift og lettere vedlikeholdsoppgaver.

2.5 Kontrakter

2.5.1 Offentlig konkurranseutsetting

Byggherreforskriften definerer en byggherre som enhver fysisk eller juridisk aktør som får utført et bygg – eller anleggsarbeid, og er oppdragsgiver for prosjektering og utførelse (Arbeidstilsynet 2020). Drift innebærer bygge- og anleggsoppgaver som Statens vegvesen (byggherre) bestiller gjennom offentlig konkurranseutsetting.

En kontrakt skal ivareta oppgaver, ansvar og forpliktelser, og fordele risiko mellom oppdragsgiver og oppdragstaker i den avtalte avtaleperioden (DFØ 2020).

Når det gjelder driftskontrakter for veg omfatter dette drifts- og vedlikeholdsoppgaver, med funksjonsansvar for noen av oppgavene, på riksveger og riks- gang og sykkel-veger med tilhørende sideanlegg, sideområder, utstyr og installasjoner. Funksjonsansvar innebærer at entreprenøren skal ivareta og tilfredsstillende en angitt funksjon eller standard, uten at selve oppgavene for utførelsen spesifiseres (Vegdirektoratet 2014a). I dette tilfellet må entreprenøren planlegge og definere metode for utførelse innenfor de kravene som er angitt.

Vanligvis benyttes utførelsesentrepriser på driftskontrakter noe som angir grunnlaget for kontraktens struktur, hvor oppdragsgiver beskriver oppgavene som skal gjennomføres og til hvilken frist. Man kan også benytte såkalt totalentreprise, hvor oppdragstaker får større handlingsrom og frihet til å planlegge utførelsen selv. Valg av entrepriseform avgjør fordeling av risiko mellom entreprenør og byggherre (DFØ 2020).

2.5.2 Driftskontrakter Statens vegvesen

Statens vegvesen anvender vanligvis kontraktsmalen NS8406 Forenklet norsk bygge – og anleggskontrakt i forbindelse med utarbeidelse av driftskontrakter. Dette er en standardisert kontraktbestemmelse som tar utgangspunkt i at selve prosjekteringen gjennomføres av oppdragsgiver (DFØ 2020).

Arbeid på og med veg omfatter også mange andre oppgaver som eksempelvis elektro, asfaltdekke, vegoppmerking, bygging, og tyngre vedlikehold for bru og tunnel. Basert på denne tverrfaglige oppgaveporteføljen, og kompetansen det krever å forholde seg til mange standarder, har man sammen med bransjen blitt omforent om å benytte en felles kontraktstandard, som i dette tilfellet NS8406 (Rådgiver 2).

Driftskontrakter i Statens vegvesen har vanligvis en varighet på 5 år med mulighet for 1 års opsjon som avropes av byggherren (Vegdirektoratet 2014a).

2.5.3 Utarbeidelse av konkurransegrunnlag

Statens vegvesen har i tillegg laget en egen håndbok for hvordan driftskontraktene skal utarbeides. Denne kalles «R763 Utarbeidelse av konkurransegrunnlag», som tar utgangspunkt i NS8406 men gjengir ikke standarden innholdsmessig (Vegdirektoratet 2014b).

Statens vegvesen lyser ut mange kontrakter i hele landet, og man ønsker å fremstå som en enhetlig og forutsigbar byggherre. Store endringer og avvik i konkurransegrunnlaget kan medføre uønsket prisøkning og utilsiktede konsekvenser ifølge kontraktrådgiver i Statens vegvesen (Rådgiver 1).

R763 har til å hensikt å sikre en standardisering av hvordan konkurransegrunnlagene for driftskontrakter utarbeides, men er også tilpasset slik at den er felles for alle Statens vegvesens kontrakter. Det som er felles for alle typer kontrakter er samlet i egne kapitler, mens øvrige bestemmelser som er fagspesifikke er samlet for seg (Vegdirektoratet 2014b).

2.5.4 Standard for drift og vedlikehold

Statens vegvesen har også utarbeidet retningslinjer som angir hvordan riksveger skal driftes og vedlikeholdes. Håndboken «R610 Standard for drift og vedlikehold av riksveger» inneholder krav og funksjoner knyttet til drift og vedlikehold av veg, tunnel, bru, sideområde og sideanlegg ned utstyr og installasjoner (Vegdirektoratet 2014a). Selv om retningslinjene i håndboken ikke er påkrevd for fylkesveg, har man i mangel av alternativ standard likevel lagt disse til grunn for driftsstandard i felleskontrakter med riks- og fylkesvegandel frem til 2020 (Rådgiver 1). Håndboken tar utgangspunkt i vegobjektens tiltenkte funksjon og beskriver krav deretter slik at funksjonalitet og standard til enhver tid opprettholdes. Den overordnede strategien bak håndboken er at vegnettet skal være tilgjengelig og åpent for bruk, og forvaltet på en slik måte at vegkapitalen optimaliseres og gir mest mulig samfunnsmessig nytte for brukerne (Vegdirektoratet 2014a).

2.5.5 Nasjonal malgruppe for driftskontrakter

Statens vegvesen har en nasjonal malgruppe som kontinuerlig jobber med å forbedre og videreutvikle kontraktmalen for drift. Malgruppen besto av regionale representanter fra de geografiske regionene i Statens vegvesen og ansatte i Vegdirektoratet som ledet arbeidet. Hvert år kommer det innspill på endringer i malen basert på forbedringer, nye instruksjoner og ny rettspraksis etter avgjørelser fra klagenemnda for offentlige anskaffelser (Rådgiver 1). Den regionale enheten byggherreseksjonen var ansvarlig for å innhente relevante innspill fra de fylkesvise vegavdelingene i den tidligere organiseringen av region midt. Innspillene ble behandlet lokalt før de ble gjenstand for bearbeiding og implementering i den nasjonale arbeidsgruppen. Etter at alle innspill fra regionene var hentet inn og behandlet, kom ny revisjon av mal som ble grunnlaget for nye driftskontrakter det året (Rådgiver 1).

2.5.6 Fraviksbehandling

Selv om Statens vegvesen benytter en standardisert kontraktsmal er det anledning til å søke fravik dersom man har gode grunner til å avvike konkurransegrunnlaget. Før divisjonaliseringen av Statens vegvesen i 2020 hadde Vegdirektoratet ansvaret for håndbøker og retningslinjer for konkurransegrunnlag. Vegdirektoratet hadde derfor ansvaret for fraviksbehandling, noe som også innebar en enhetlig håndtering av eventuelle avvik. Alle fravik som er basert på Vegvesenets håndbøker og tilhørende maler og standardtekster skal godkjennes av Vegdirektoratet. I tillegg til standardtekst i konkurransegrunnlaget, skal Vegdirektoratet godkjenne fravik på tekniske krav og regler for vederlag basert på prosessbeskrivelser i kontrakten. Krav og andre bestemmelser som er hjemlet i lov og forskrift er det ikke anledning til å fravike (Vegdirektoratet 2014b).

Bestemmelser hvor det i malen er beskrevet at krav kan eller skal fastsettes etter spesiell beskrivelse, kan endres eller fastsettes uten fraviksbehandling. Dette måtte man avklare med regional byggherreseksjon. Ved endringer av øvrige bestemmelser skal fravik behandles både ved heving og senkning av krav i forhold til bestemmelsen gitt i malen (Vegdirektoratet 2014b).

For kontrakter som inneholder kun fylkesveg, skulle endringer fra malen avklares med byggherreseksjonen. Alle fravikssøknader skulle samordnes fylkesvis i vegavdelingen før det ble sendt som en samlet søknad til byggherreseksjonen. Søknadene ble behandlet i regionalt fraviksråd før de eventuelt ble sendt videre til Vegdirektoratet. Vegavdelingene måtte i tillegg sørge for at fravik var akseptert av berørte fylkeskommuner der det gjaldt fylkesvegsaker (Rådgiver 1).

Vegdirektoratet gjennomførte tidligere stikkprøvekontroller for å følge med hvordan regionene forholdt seg til og praktiserte malen. I forbindelse med en omorganisering i 2010 sluttet de med dette, noe som medførte økt ansvar og tillit i regionene for å ivareta malen som en enhetlig byggherre (Rådgiver 1).

3.0 Teoretisk fundament

3.1 Institusjonell teori

3.1.1 Institusjonelle omgivelser

Man kan lære og forstå mye om organisasjoner ved å studere deres omgivelser.

Jacobsen og Thorsvik (2013) definerer omgivelser slik:

Alle forhold utenfor en organisasjon som kan ha en potensiell effekt på en organisasjons effektivitet og legitimitet (Jacobsen og Thorsvik, 2013:199).

I tillegg til ressurser fra omgivelsene, er en organisasjon avhengig av legitimitet og oppslutning fra omgivelsene for å kunne eksistere. En slik avhengighet bidrar til usikkerhet, noe som kan betegnes som mangelfulle egenskaper til å forutse hva som vil skje i fremtiden. Dette er viktig beslutningsstøtte og kan påvirke viktige og strategiske valg for en virksomhet. Denne usikkerheten påvirker en organisasjons evne til å ta opp og bearbeide informasjon, noe som videre vil forme strukturen i organisasjonen. Da vil dette også få konsekvenser for hvordan man kommuniserer og nyttiggjør seg av slik informasjon (Jacobsen og Thorsvik 2013).

Graden av avhengighet mellom organisasjoner kan variere, og det kan oppstå asymmetrisk relasjon mellom organisasjon og omgivelsene hvis den ene er mer avhengig av samarbeid enn den andre. Ved symmetrisk avhengighet er man like avhengig av hverandre for å kunne samarbeide. I tilfeller med asymmetrisk avhengighet kan det være ubalanse i maktforholdet, hvor den minst avhengige kan bruke denne posisjonen til å bevare samarbeidsrelasjonen, eller utøve press for å påvirke den andre parten i en gitt retning (Jacobsen og Thorsvik 2013).

Interne maktforhold i organisasjoner kan også knyttes til forhold fra omgivelsene. Grupper i organisasjoner kan danne eksterne allianser som bidrar til uenigheter og maktkamper. Dette kan være relatert til samfunn, marked eller politikk. Samtidig kan ekstern påvirkning være avgjørende for intern beslutningstaking og bidra til å skape nye mulighetsrom og grobunn for radikale endringer (Jacobsen og Thorsvik 2013)

I dagens samfunn antar vi at organisasjoner påvirker hverandre, som for eksempel gjennom omstilling, endringsprosesser og omorganisering. Institusjonell teori kan anvendes for å analysere og forklare hvordan organisasjoner påvirkes og responderer på ytre påvirkning fra andre organisasjoner (Thornton, Ocasio, og Lounsbury 2012).

Institusjonelle omgivelser angir hvilke verdier, normer og forventninger i omgivelsene, som har betydning for den måten organisasjoner oppfattes på i omgivelsene. Begrepet om institusjonelle omgivelser omfatter kulturelle forhold i omgivelsene, noe som også er vesentlig for hvordan man oppfattes og anerkjennes eksternt og hvordan man oppnår legitimitet for sin virksomhet (Jacobsen og Thorsvik 2013).

Organisasjoner er under et kontinuerlig press fra omgivelsene for å imøtekomme forventninger til adferd, normer og verdier som har relevans for kjerneoppgavene. På denne måten vil en organisasjon tilstrebe å strukturere styring og kontroll som er i tråd med dette. Dersom man ikke klarer dette, vil man lett bli kritisert og ansett som irrasjonell, uaktsom og likegyldig på omgivelsene (Jacobsen og Thorsvik 2013).

For å unngå dette tilstreber man å vektlegge eksterne normer og verdier i målutforming, og ikke minst hvordan arbeidet skal organiseres og gjennomføres. Dette er en måte å tilpasse seg det som gir anerkjennelse og legitimitet i omgivelsene (Meyer og Rowan 1977).

Man kan også forsterke omgivelsenes oppfattelse av mål og fokus ved å utelukkende benytte symboler. Dette innebærer spisset målformulering, styring og kontroll som ikke har praktisk betydning for organisasjonen operative gjennomføring, men kun en metode for å synliggjøre hvordan oppgavene bør utføres (Jacobsen og Thorsvik 2013) (Meyer og Rowan 1977).

3.1.2 Organisasjoner

Jacobsen og Thorsvik (2013) hevder at vi omtaler etater og bedrifter som organisasjoner, men vi benytter ikke betegnelsen når vi omtaler en vennegjeng eller sosial gruppe. Analytisk må vi skille mellom organisasjoner og andre grupper, med utgangspunkt i formålet med fellesskapet og hvordan medlemmenes oppgaver er sammenkoblet. Det som er avgjørende for å betegne en gruppe for en organisasjon, innebærer om medlemmene faktisk har felles oppgaver og mål som kobler dem sammen. I tillegg må det finnes prosedyrer og retningslinjer som samordner arbeidet til deltakerne slik at målene kan gjennomføres og nås.

Teoretisk sett defineres en organisasjon:

Et sosialt system som er bevisst konstruert for å løse spesielle oppgaver og realisere bestemte mål. (Jacobsen og Torsvik, 2013:18)

Den sosiale komponenten av dette innebærer at individene i organisasjonen samhandler med hverandre. På denne måten oppnås relasjoner mellom disse individene som blir til sosiale kontrakter som totalt blir til et system for målrealisering. Man kan derfor ikke studere organisasjoner uten å oppnå ha innsikt i de menneskelige trekkene hos medlemmene (Jacobsen og Thorsvik 2013).

Den systemmessige komponenten av definisjonen innebærer avhengighet av ressurser fra omgivelsene. Alle organisasjoner må på en eller annen måte samarbeide med andre organisasjoner for å kunne få tilgang på ressursene den trenger for å overleve. Eksempler på dette er råvarer, kapital og arbeidskraft). Samtidig må organisasjonen ha en kundegruppe eller brukere som man produserer for og leverer til (Jacobsen og Thorsvik 2013).

Oppgaveløsning innebærer selve opprinnelsen for en organisasjon, og innebærer å løse en spesifikk oppgave og at måten det gjøres på er effektiv og hensiktsmessig. Eksempelvis drift av veg innebærer ulike mennesker og maskiner som må jobbe sammen på en strukturert måte. Det er alltid et ønske om å løse oppgaven med høy kvalitet til lavest mulig ressursbruk (Jacobsen og Thorsvik 2013).

Overordnet etableres det organisatoriske visjoner og formelle mål, som underbygges av strategi og styringsdokumentasjon. En kontraktstrategi for drift av veg er et eksempel på dette. Oppgavene blir fordelt på ulike enheter og avdelinger, og det etableres en oversikt som viser hvem som har ansvar for hva. I tillegg utarbeides det rutiner for hvordan både kjerneoppgaver og enkeltsaker skal håndteres og utføres. I tillegg til det formelle, vil man kunne se at uformelle retningslinjer også etableres i en organisasjon. Dette er elementer som ikke er formelt vedtatt, men som har fått vokse frem over tid og kan både styrke og svekke effekten på de formelle elementene. Det er ikke uvanlig at det utvikler seg uformelle normer og regler som bryter med det organisasjonen egentlig har som målsetning.

Målrealisering viser at organisasjoner setter seg framtidige mål de ønsker å gjennomføre, og man utformer organisasjonene på en slik måte man tror oppgavene kan løses på best mulig vis. Mål, strategi og retningslinjer angir handlingsrom og begrensninger i medlemmenes valg og adferd. Ledelsen i organisasjonen forventer at de konsekvent arbeider for å nå målene og at det gjøres i tråd med strategi og gjeldende rammeverk for virksomheten (Jacobsen og Thorsvik 2013).

3.1.3 Organisasjonskultur

Organisasjonskultur oppstår og utvikles i en organisasjonsmessig kontekst. Dette er avgjørende for å definere hva kulturen er, hvordan den har blitt til, hvordan den kan forandre seg over tid og hvilke effekter det vil ha på organisasjonen. Det som i mange tilfeller betegnes som sentrale kjennetegn ved organisasjonskultur innebærer et fokus på tanker, opplevelser og meninger som er felles for flere personer i en spesiell sosial sammenheng. Professor Edgar Schein definerer organisasjonskultur slik:

Organisasjonskultur er et mønster av grunnleggende antakelser utviklet av en gitt gruppe etter hvert som den lærer å mestre sine problemer med ekstern tilpasning og intern integrasjon – som har fungert tilstrekkelig bra til at det er å betrakte som sant, og som derfor kan læres bort til nye medlemmer. Som den riktige måten å oppfatte på, tenke på og føle på i forhold til disse problemene (Jacobsen og Thorsvik, 2013:130).

De fleste definisjoner av organisasjonskultur fokuserer på meninger, verdier, oppfatninger og holdninger som er felles for organisasjonens medlemmer. Samtidig kan organisasjoner i tillegg inneholde et kulturelt mangfold og konflikter mellom forskjellige verdier, oppfattelser og meninger omkring hva som er korrekt adferd.

Med denne erkjennelsen i bunn, kan man lettere identifisere organisasjonskulturer som lever side ved side. På samme tid kan organisasjonen ha et felles sett av mønster som likevel samler den til en helhet. Ved slike analyser er det vel så viktig å erkjenne at det er nødvendig med ulike perspektiver for å kunne kartlegge variantene av kulturer i en organisasjon (Jacobsen og Thorsvik 2013)

Organisasjoner består ofte av mange kulturer i stedet for en sterk og enhetlig kultur. Omfanget av kulturer kan være problematisk, da det kan føre til koordineringsproblem mellom ulike kultur og fagmiljø, konflikter kan oppstå, og det er vanskelig å etablere et enhetlig bilde utad overfor publikum, leverandører og andre samarbeidspartnere. Dette gir dysfunksjonelle mekanismer ved kulturen, og kan medføre styringsproblemer for ledelsen (Jacobsen og Thorsvik 2013).

Det er ikke uvanlig at det oppstår utfordringer i en organisasjon hvor kulturen har bidradd til å svekke effektene ved de formelle styringsmekanismene. På samme tid kan det dokumenteres at kultur kan relateres til at organisasjonsendringer ikke lykkes. Ved endring oppstår veldig ofte motstand, og man ser at det utvikles nettverk av sosiale relasjoner på tvers av den formelle organisasjonsstrukturen. På denne måten oppstår solidaritet som hindrer konkurranse blant medlemmene, og gir dem kontroll over fag eller arbeidsområde. Slik gruppetenkning er ofte utløsende for makt og man rettferdiggjør sin adferd gjennom kollektiv rasjonalisering som kan gi sterk polarisering internt i virksomheten (Jacobsen og Thorsvik 2013)

Usikkerhet og motstand i organisasjoner er ifølge Weick (1995) en grunnleggende forutsetning for at sensemaking skal oppstå. Sensemaking er en prosess som reduserer kompleksiteten og dermed gir mindre usikkerhet for medlemmene i organisasjonen. Dette gjøres ved å etablere en felles fortolkning av endringer som skjer. På denne måten konstrueres mening og verden blir mer forståelig, og organisasjonens medlemmer kan opptre og handle i et felleskap (Weick 1995).

3.1.4 Scotts tre institusjonelle søyler

De fleste institusjonelle teorier forsøker å vise at virksomheter eller organisasjoner befinner seg i en eller flere ulike typer institusjonelle omgivelser. Richard W. Scotts (2014) tre søyler for institusjoner sier noe om hvordan en organisasjon forholder seg til sine omgivelser. Disse søylene er den kultur-kognitive, den normative og den regulative. Søylene vurderes og anvendes ulikt og i ulik grad i forskjellige virksomheter. Dette kan for eksempel bero på lokalisering, størrelse på organisasjon, størrelse på samfunn eller type organisasjon og bransje (Scott 2014).

Den kultur-kognitive søylen preges av samfunnets generelle oppfatning av hva som aksepteres og blir tatt for gitt hvor en lengre tradisjon påvirker vårt tankesett. Eksempelvis er folk flest risikoavers og sparer penger i banken og tror det er tryggest, mens sannheten er at de taper penger justert for skatt og inflasjon, og ville heller hatt bedre avkastning i fond eller aksjer. Her ser vi hvordan aktørenes referanserammer påvirkes og hvilken kunnskap og tolkning man har av omgivelsene (Scott 2014).

Den normative søylen preges av normer, verdier og roller av sosiologisk opprinnelse knyttet til rett, rettferdighet, moral og etikk. Verdiane angir en viss standard som atferd måles opp mot, og normene vil vise hvordan man oppnår atferden. For å oppnå støtte og aksept rundt sitt tema må vedkommende opptre i henhold til gjeldende og rådende norm (Scott 2014).

Den regulative søylen angir institusjoner som etableres gjennom regler og lover. Dette er bestemmelser og lovverk som bedrifter må forholde seg til i samfunnet. Slik finner vi både lokalt, nasjonalt og globalt i en eller annen form som reguleres av myndigheter eller andre samfunnsorgan. Når virksomheter eller samfunnsaktører mister tillit vil samfunnet selv etablere en regulering som ivaretar problemet. Denne søylen kan også symbolisere hvordan formelle sanksjoner i samfunnet vil påvirke adferd (Scott 2014).

3.1.5 Institusjonell logikk

Et konsept innenfor institusjonell teori er institusjonelle logikker som kan forklare hvordan organisasjoner tilnærmer seg de samme strukturene på ulike måter. Disse logikkene representerer og beskriver variasjonene og de ulike måter å tilpasse seg (Thornton, Ocasio, og Lounsbury 2012).

Institusjonell logikk er et samlebegrep for verdier, antagelser og oppfatninger som angir mening for valg og handlinger på individ og organisasjonsnivå (Thornton, Ocasio, og Lounsbury 2012). Institusjonell logikk kan også forklares som et sett med materiell praksis og symbolske konstruksjoner som inneholder prinsipper for organisering av overorganisatoriske mønstre for menneskelig adferd (Friedland og Alford 1991).

De første teoretikerne som redegjør for ulikheten mellom institusjonelle logikker og den institusjonelle ordenen som logikken tilhører var Friedland og Alford(1991). De anførte viktige institusjonelle ordener i samfunnet som familien, den byråkratiske stat, kristendom kapitalisme og demokrati. For å eksemplifisere er ikke de to sistnevnte egne logikker, men ordener som inneholder grunnlag for rutiner og praksis innenfor fortjenestelogikk og involveringslogikk.

Deres teori ble utvidet til dagens rammeverk for institusjonell logikk som omfatter sju institusjonelle ordener; yrke, stat, familie, religion, samfunn, marked og bedrift. Dette anses som idealtypene, og er derfor ikke representative for den sosiale virkeligheten. Likevel er de ment som et verktøy for å forenkle og analysere kulturell mening (Thornton, Ocasio, og Lounsbury 2012).

De ulike ordenene inneholder og legitimerer forskjellige institusjonelle logikker. Sammenligner man for eksempel konteksten i en familie vil denne representere et annet innhold enn konteksten i en stat. Ut ifra dette kan man hevde at institusjonell logikk er sosialt konstruert av historie, kultur og etablert praksis. Denne sosiale strukturen består av verdier, antagelser og oppfattelser som individer og organisasjoner bruker for å gi mening og innhold til aktiviteter og handlinger (Thornton, Ocasio, og Lounsbury 2012)

3.1.6 Dominant logikk

Institusjonelle logikker er relevante verktøy hvor man teoretisk kan utdype hva som kjennetegner et organisasjonsfelt. Historisk sett har forskere og teoretikere hevdet at et slikt felt er dominert av en logikk. Når en logikk er dominerende, vil den fortrenge andre institusjonelle logikker på det samme feltet. Samtidig kan ulike overlappende eller konkurrerende logikker eksistere og leve side ved side innenfor samme organisasjonsfelt (Reay og Hinings 2009).

Dette øker risikoen for konflikter, maktkamper og rivalisering mellom organisasjonsfelt og organisasjoner. Samtidig er det mulig å bli omforent gjennom samarbeid dersom de involverte aktørene finner nye løsninger sammen. Dette kan også innebære å pause eller bryte ned konfliktene slik at grunnlaget for ny institusjonell endring kan etableres i organisasjonsfeltet. Gjennom denne rivaliseringen mellom ulike logikker, vil man kunne avdekke hvordan aktørene rasjonaliserer, utøver makt og legitimerer prosessen frem til endret tilstand (Reay og Hinings 2009).

3.1.7 Organisasjonsfelt

Når vi er opptatt av å forstå innholdet av et organisasjonsfelt, må vi også vite hva det er. DiMaggio og Powell (2016) omtaler et organisasjonsfelt med de organisasjonene som utgjør et gjenkjent område av et institusjonelt liv. Dette innebærer et felt der organisasjonene påvirker hverandre og har innflytelse på hverandre, og kan bestå av leverandører, konsumenter, regulatorer, myndigheter, og andre organisasjoner som produserer lignende typer tjenester, service eller som tilhører samme bransje eller sektor (Powell og DiMaggio 2016).

Et organisasjonsfelt oppstår som følge av en akkumulering av forskjellige organisasjoner innenfor samme bransje eller område hvor man får en stabilisering. Gjennom homogenisering henter organisasjonene praksis og kultur fra hverandre som videreføres. Ifølge teoretikerne måles graden av kontakt og relasjonen mellom organisasjoner gjennom omfanget av transaksjoner, kontrakter, nettverkssamarbeid samt faglige og uformelle forbindelser. Videre måles kontakt og relasjon gjennom graden av likheter i struktur eller omfanget av tilsvarende tilknytninger eller posisjoner i et nettverkene. Her kan man også ta utgangspunkt i organisasjoner som er strukturelt like funksjonelt (Powell og DiMaggio 2016).

På tross av ulike kontekster og logikker oppstår isomorfi mellom organisasjoner innenfor samme organisasjonsfelt, og denne tilpasningen til institusjonell standard vil over tid etablere vedvarende strukturer i omgivelsene. Samtidig kan slike strukturer oppstå på tvers av bransjenorm og formelle strukturer (Powell og DiMaggio 2016).

Organisasjonsfelt er et sentralt og analytisk begrep innenfor teorien, og anses som en separat analyseenhet for å kunne studere institusjonelle fenomener. Basert på begrepet organisasjonsfelt, kan man oppsummere omfanget av aktuelle og relevante aktører, og ikke bare rivaliserende og øvrige organisasjoner i feltet. Gjennom prosessene med stabilisering og formlikhet, gir begrepet oss muligheten til å analysere på hvilken måte kontekstuelle forhold påvirker en organisasjon (Powell og DiMaggio 2016).

3.1.8 Isomorfi

Et av konseptene med institusjonell teori er at alle organisasjoner utvikler seg likt over tid, eller iverksetter de samme strategiene. Dette kalles isomorfisme og gir oss en tilnærming til å forstå beslutningsprosesser og hvordan organisasjoner tilpasser seg normer, standarder og struktur som er gjeldende eller akseptert. Økt grad av strukturell likhet innenfor et organisatorisk felt, er en konsekvens av at mange organisasjoner tilpasser seg det samme (DiMaggio og Powell 1997). Konseptet ble introdusert av DiMaggio og Powell (1997), som identifiserte tre former for press innenfor institusjonell isomorfisk endring. Disse tre mekanismene er tvangspreget, mimetisk og normativ isomorfisme.

Tvang innebærer press fra omgivelsene mot å innføre en konkret løsning eller struktur. Ofte innebærer dette endringer som følge av lover, regler eller markedsreguleringer som organisasjoner må tilpasse seg og etterleve. Tvangsmessig isomorfi kan også relateres til både formelt og uformelt press som oppstår fra andre organisasjoner man er avhengig av. Dette avhengighetsbåndet er avgjørende for resultatet og omfanget av tvang som organisasjonen utsettes for. Kobler vi tvangsmessig isomorfi til begrepet organisasjonsfelt, vil man innenfor et felt ha felles relasjon til en organisasjon som har fullmakt til å utøve tvangsmakt på de øvrige organisasjonene (DiMaggio og Powell 1997).

Mimetisk isomorfisme betyr at organisasjonen tar etter og kopierer strategier fra omgivelsene, noe som er vanlig når man for eksempel håndterer usikkerhet og har manglende innsikt i egen teknologi, egne ambisjoner og ytre faktorer og kjennetegn i omgivelsene. Denne betegnelsen av isomorfisme omtales som usikkerhetsdrevet, hvor valg av løsning i stor grad blir påvirket av løsningene i andre organisasjoner. Med usikkerhet som drivkraft for å kopiere og imitere andre, kan denne tilnærmingen fremstå som desperat og billig løsning, samtidig som den er realistisk, gjennomførbar og anerkjent i organisasjonsfeltet (DiMaggio og Powell 1997).

Normativ mekanisme innebærer standarder og normer i en profesjon som utvikles og spres i fagnettverk. Dette innebærer også en profesjonalisering innenfor et fagfelt, som på sikt kan utvikle en bransjespesifikk standard. En slik profesjonsdrevet isomorfi innebærer også profesjonskamper hvor en samlet yrkeskategori kjemper for å definere betingelser og innhold for arbeidet sitt, samt utforming av oppgaver og hvordan arbeidet skal kontrolleres og følges opp (DiMaggio og Powell 1997).

Gjennom disse tre mekanismene kan vi forklare hvorfor organisasjoner forfølger og tilpasser seg de samme strategiene, strukturene og rutinene. Derimot kan ikke isomorfisme anvendes til å forklare hvorfor organisasjoner utformer og etablerer disse strategiene og rutinene på ulike måter. For å forstå disse ulikhetene må vi innenfor institusjonell teori i stedet anvende institusjonell logikk. Profesjoner kan utvikle store ulikheter innad i organisasjoner, samtidig kan man se store likheter mellom bestemte profesjoner på tvers av organisasjoner (DiMaggio og Powell 1997).

3.1.9 Rammeverk for institusjonell analyse av logikker

En organisasjons sosiale logikk påvirkes av flere faktorer som for eksempel konteksten som organisasjonen driver innenfor, strategier, visjoner, ressursavhengighet, erfaringer og påvirkninger fra dens aktører (Besharov og Smith 2014). Samtidig er det like relevant å undersøke medarbeiderne som tilhører organisasjonen. Hvordan disse individene tolker og bruker prinsipper, regler eller praksis, kan forsterke og utfordre antagelser, verdier, tro og reglene som anses som rådende og anerkjente innenfor et bestemt organisasjonsfelt (Besharov og Smith 2014).

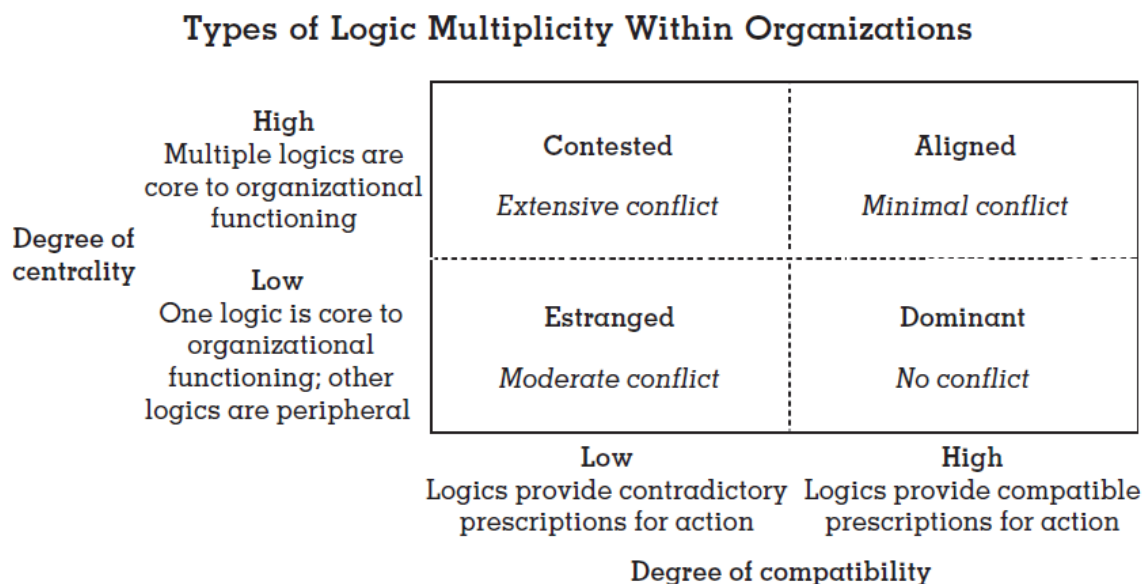
Det er ikke alltid slik at en organisasjon kan styre menneskelig atferd gjennom faste maler eller rutiner. I alle situasjoner og problemstillinger har individer et visst handlingsrom som de kan benytte til å utforske og finne opp svar avhengig av omstendighetene i systemet som de tilhører (Besharov og Smith 2014).

Besharov og Smith (2014) utviklet et rammeverk for å forstå omfanget av logikker i organisasjoner. Dette konseptet er basert på institusjonell teori om logikker, og tar for seg hvordan ulike logikker samhandler og samspiller. I stedet for å se på hvorvidt organisasjoner har ulike logikker, forsøker man heller å avdekke i hvilken grad organisasjonene har flere logikker (Besharov og Smith 2014). Organisasjoner må hele tiden besvare og respondere på institusjonelle krav. Det er derfor viktig å forstå hvordan og hvorfor flere logikker medfører negativ spenning og konflikter i organisasjoner.

For å kunne forklare ulikhetene og mangfoldet av logikker, må dette settes i organisatorisk sammenheng, hvor Besharov og Smith (2014) deler opp mangfoldet av logikker i to dimensjoner; kompatibilitet og sentralitet. Modellen viser hvordan organisasjoner påvirkes av institusjonelle logikker med bakgrunn i disse to variablene.

Dette rammeverket kan bidra til å angi og analysere de ulike driverne for kompatibilitet og sentralitet mellom logikkene. Dette kan man avdekke både på organisasjonsnivå, individnivå og innenfor det institusjonelle feltet (Besharov og Smith 2014).

Figuren illustrerer samspillet mellom logikker, og den er delt i fire idealtyper for logikk-mangfold. Omfanget av sentralitet og kompatibilitet avgjør i hvilken grad organisasjonens logikker anses som omstridt (contested), fremmedgjorte (estranged), på linje (aligned) eller dominerende (dominant). For å kunne forstå samspillet mellom flere logikker ser man på graden av kompatibilitet og graden av sentralitet (Besharov og Smith 2014).



Figur 5. Rammeverk for institusjonell analyse av logikker (Besharov og Smith 2014:371)

De organisasjonene som har flere logikker med lav kompatibilitet og høy sentralitet kan føre til høyt konfliktnivå. I slike organisasjoner er logikkene omstridte, og ifølge Besharov og Smith (2014) kan man i tillegg til interne konflikter, oppleve det som krevende å oppnå tilstrekkelig legitimitet og støtte fra kritikere og eksterne omgivelser.

3.1.10 Kompatibilitet

Kompatibilitet defineres som i hvilken grad logikker helt konsistent forsterker og styrer organisatoriske handlinger. Kompatibilitet kan påvirkes av økonomisk press, byråkrati eller håndteringen av interne mål og prosesser. Enhver av disse kan være en kilde til et betydelig tvangspres. I tillegg kan de suppleres med mimetiske krefter som følge av profesjonenes normer og rammer, og med vekt på gjentakende måloppnåelser som oppfattes som ønskelige eller hensiktsmessige (Besharov og Smith 2014).

Compatibility: "The extent to which the instantiations of logics imply consistent and reinforcing organizational actions" (Besharov og Smith 2014:367)

Besharov og Smith (2014) skiller på å være konsistens i tråd med målet for organisatorisk handling, fremfor konsistens i bruken av midler for å nå målet for organisatorisk handling. Kompatibiliteten mellom logikker vil være mindre når det oppstår inkonsistens omkring målet for organisatorisk handling (Besharov og Smith 2014).

Kompatibilitet forteller oss omfanget av samsvar eller omgjengelighet mellom logikkene i en organisasjon. For å kunne avgjøre press og innflytelse på feltnivå om hvorvidt logikkene regnes som kompatible, er antall grupper på feltet og forholdet dem imellom sentralt. Når man har ulike profesjonelle institusjoner, vil medarbeiderne fra de ulike yrkene vektlegge den legitimiteten som tilhører deres kunnskapsbase. Dette for å vedlikeholde og ivareta et faglig herredømme, såkalt jurisdiksjonell kontroll. Her er det risiko for at man anser sin logikk som unik og enestående, og lite sammenlignbar med andre profesjonelle grupperinger (Besharov og Smith 2014).

Når et konkret yrke blir for dominerende, eller det er lite overlapp innenfor et arbeidsområde, unngår man samsvar og harmonisering mellom logikkene. Omvendt er kompatibiliteten lavere når en organisasjon er avhengig av flere faggrupper som støtter forskjellig kompetanse og rivaliserer om faglig herredømme og kontroll (Besharov og Smith 2014).

For å kunne øke kompatibiliteten kan organisasjoner ansette medarbeidere som ikke tilhører en gitt kunnskapsbase eller institusjonelt perspektiv. Disse ressursene kan bli eksponert og trent opp i henhold til et integrert miljø som inneholder to eller flere logikker, i stedet for å legge frem logikk som utgjør motstand for organisasjonens ambisjoner og mål, og hvordan de skal oppnås. Samtidig, hvis det er høy grad av avhengighet mellom øvrige ansatte, kan dette gi en felles forståelse og forsoning av ellers uforenlige logikker gjennom pragmatisme og ønsket om felles måloppnåelse (Besharov og Smith 2014).

3.1.11 Sentralitet

Ifølge Besharov og Smith (2014) angir sentralitet omfanget av hvordan de logiske mangfoldene er viktige og relevante for kjerneoppgavene.

Centrality: “The degree to which multiple logics are each treated as equally valid and relevant to organizational functioning” (Besharov og Smith 2014:369)

Sentralitet innebærer hvorvidt ulike logikker i organisasjonen kan påvirke og har innflytelse på organisasjonens funksjon. Sentraliteten er høy når flere logikker er sentrale og kritiske for organisasjonens kjerneaktiviteter og påvirker adferd i lik grad. Tilsvarende er den lav når kun en logikk påvirker kjernefunksjonalitetene (Besharov og Smith 2014)

Når en organisasjon består av forskjellige kunnskapsbaser, disipliner eller felt, medfører isomorfisk press til høyere sentralitet (DiMaggio og Powell 1997). Dette gjelder spesielt når medarbeidere som organisasjonen er avhengige av har autoritet og innflytelse og har forskjellige synspunkt på hvordan virksomheten skal organiseres og ledes. Samtidig, når organisasjoners mål og strategi står overfor en endring i samfunnsverdier og press fra interessenter, må organisasjonen ta i bruk en rekke forskjellige logikker for å sikre økende kontinuitet og sentralitet (Meyer og Scott 1992).

En organisasjon som er avhengig av et bestemt utvalg aktører eller medarbeidere, må godta noen av deres krav selv om disse ikke er i samsvar med rammeverket. Dettles kalles ressursavhengighet, og er en sentral driver som påvirker logikkens sentralitet. Denne avhengigheten kan medføre at organisasjoner som inneholder forskjellige regulatoriske, politiske og kulturelle koblinger, vil være preget av høyere sentralitet ettersom man forsøker

å balansere forventningene til de ulike interessentene og grupperingene. På tilsvarende måte vil organisasjoner med tverrfaglige grupper som utfører kjerneoppgaver, bli utsatt for tekniske og kognitive krav innenfor det respektive feltet eller fagområdet (Besharov og Smith 2014).

Dette forteller oss at en organisasjon er altså avhengig av ressurser og relasjoner som befinner seg i miljøet rundt den. Derfor vil organisasjonen forsøke å inngå transaksjoner og relasjoner som kan opprettholde ressursene og tjenestene man har behov for. Ut i fra dette perspektivet ser man på organisasjonen som aktiv og fleksibel med evne til å omstille seg for å respondere i tråd med omgivelsene (Besharov og Smith 2014).

Til tross for betydelig isomorfisk påvirkning, vil individer tilpasse seg og etterleve rådende regler, forskrifter og praksis, for å kunne muliggjøre avvik fra sammenslåtte logikker. Samtidig som motstridende logikker kan eksistere sammen, er de vanligvis pålagt formelle og uformelle tester som kanaliseres gjennom egne støttespillere for hver logikk. Omfanget av eierskap, maktbalanse og forholdet mellom organisasjonens medlemmer påvirker hvordan man håndterer dette presset. I tillegg vil logikk kunne beskrive og forklare denne atferden og hvordan motstand oppstår (Reay og Hinings 2009)

3.1.12 Frikobling (decoupling)

Offentlige etater har i lengre tid hatt utfordringer med effektivisering og legitimering av endringer og nye løsninger. Veldig ofte blir endringer adoptert fra privat sektor, samtidig ser man at det etableres løse koblinger mellom organisasjonenes adferd og den nye eller eksisterende strukturen.

Weick (1995) har utviklet en teori om dette, og mente at organisasjoner ikke var effektive eller velorganiserte. I stedet mente han at organisasjoner for det meste baserte seg på såkalte tilfeldigheter og misforståelser. Når den formelle strukturen frikobles fra hva som skjer i praksis, vil man i større grad endre seg i tråd med kravene som stilles fra omgivelsene, som for eksempel fylkeskommunene. Endringene vil kun oppstå i de formelle strukturene, mens ellers i organisasjonen er adferden tilsvarende som tidligere.

Dette gjør at de strukturelle forholdene ikke alltid samsvarer med handlingene som organisasjonen utfører. På denne måten vil ikke de nye løsningene ha særlig stor påvirkning av medlemmene i organisasjonen og deres adferd (Weick 1995) .

Weick (1995) mener at organisasjoner kan både være løst og stramt koblet på samme tid. De organisasjonene som er stramt koblet, inneholder en teknisk komponent som er skjermet fra omgivelsene, slik at den blir mer stabil. På samme tid kan organisasjonene være koblet løst på det institusjonelle nivået, og i disse tilfellene er den mer åpen og eksponert for påvirkning i omgivelsene.

Teoretikerne omtaler dette som en «decoupling» (utkobling eller frikobling) hvor organisasjonens systemer og prosesser blir frikoblet. I noen tilfeller kan frikoblingen være så sterk at systemet oppfattes som et nytt system eller at det befinner seg utenfor organisasjonen (Weick 1995).

4.0 Metode

4.1 Valg av metode

Metoden beskriver hvordan man skal foreta datainnsamling av virkeligheten. Selve valget av metode vil avhenge av hva man skal undersøke, og når man har valgt tema og formulert problemstillingen kan man starte prosessen med å utforme metoden (Grønmo 2016).

I valget mellom forskningsmetode skiller man mellom kvantitativ og kvalitativ tilnærming. Kvantitativ metode innebærer innsamling og analyse av data fra mange enheter, som tall eller forskjellige typer mengdeenheter. Ved kvalitativ metode derimot er omgivelsene for komplekse til å analyseres gjennom tall. Her foregår innsamling og analyse av data gjennom tekst eller ord som skal brukes til å forklare og forstå virkeligheten (Grønmo 2016). Denne metoden er drevet av eksplorering og empiri, hvor det er kontakt mellom den som er forsker og den som er informant. På denne måten åpner det opp for å innhente informantenes meninger, opplevelser og inntrykk. Samtidig er denne metoden relevant når man vil få fram analytiske beskrivelser, høy fleksibilitet, nærhet og sensitivitet til respondentene (Grønmo 2016).

Problemstillingen og delspørsmålene er av en slik karakter at jeg har valgt kvalitativ metode for å få innsikt i institusjonelle logikker som påvirker kontraktsstrategien for utforming av driftskontrakter i Statens vegvesen. I forbindelse med at regionreformen nå er iverksatt og nye kontrakter har startet opp, er det mulig å undersøke hvordan logikkene har påvirket prosessen med utarbeidelse av driftskontrakter.

Analyseenhet er vesentlig å avklare i en slik oppgave, ettersom det forteller hva som skal studeres og hva slags informasjon man kan forvente å få gjennom studien. Den kvalitative metoden er velegnet for studier med få enheter, noe som gjør den relevant for min undersøkelse hvor beslutningsprosessen for driftskontrakter er analyseenheten. En slik tilnærming skal kunne gi en helhetlig innsikt av spesifikke forhold (Grønmo 2016).

4.2 Casestudie

Undersøkelsen ble gjennomført som en casestudie, noe som innebærer å innhente kunnskap om en spesifikk kontekst. Casestudie er relevant fordi jeg analyserte én enhet, som er prosessen med utforming av kontraktsstrategi for nye driftskontrakter under regionreformen (Grønmo 2016).

Ved gitte forutsetninger kan resultater fra undersøkelser generaliseres som gjeldende i andre omgivelser. I min undersøkelse har jeg foretatt et utvalg på ett enkelt case, noe som enkelte samfunnsvitere hevder ikke er tilstrekkelig for å kunne generalisere (Flyvbjerg 2013). For å likevel kunne forsvare designet, valgte jeg en pragmatisk utvalgsstrategi, som innebærer skjønsmessig selektering for undersøkelsen, uten hensikt om å generalisere. Formålet med denne strategien er å utvikle et referanseeksempel, en prototype eller en metafor innenfor det området vi undersøker (Flyvbjerg 2013)

Som ansatt i Statens vegvesen, var jeg leder for byggherreseksjonen i region midt, og svært delaktig i beslutningsprosessen omkring nye kontrakter. Ifølge Flyvbjerg (2013) er dette positivt ettersom det gav meg en unik innsikt og kjennskap til prosessen jeg skulle undersøke. Flyvbjerg (2013) hevder nemlig at ett case trenger ikke være statistisk representativt for at det skal ha empirisk verdi å undersøke. Ved en casestudie har man som nevnt få analyseenheter, noe som det gjør det krevende å kunne generalisere funnene og hevde at det som skjer også vil oppstå i andre kontekster eller omgivelser. Men selv om man ikke kan generalisere, mener Flyvbjerg (2013) det har en egenverdi å gå inn i enkelt case fordi man da får muligheten til å gå dypere inn og finne mer innholdsrik empiri fra flere kilder, sammenlignet med tilsvarende undersøkelser som omfatter flere case. Da kunne man eksempelvis ikke beskrevet like detaljert om alle prosesser. Videre hevder Flyvbjerg (2013) at dersom relevante teorier kobles til funnene i caset, kan enkelt case likevel benyttes til å angi en generell beskrivelse da teoriene også finnes i andre studier.

4.3 Datakilder

Valg av case medfører krav til flere kilder (Grønmo 2016). Til datakilder valgte jeg å gjennomføre dokumentanalyse av interne styringsdokumenter, rapporter, håndbøker, saksframlegg til etatsledermøter og eposter fra Statens vegvesen.

I tillegg til dokumentanalyse ble det utført dybdeintervju med rådgivere og ledere i Statens vegvesen, Møre og Romsdal Fylkeskommune, Trøndelag Fylkeskommune, som jobbet med regionreformen og beslutningsprosessen omkring overgangen for eksisterende og nye driftskontrakter.

4.3.1 Dokumentanalyse

Det første jeg gjorde var å kartlegge denne beslutningsprosessen for å utarbeide en tidslinje med sentrale milepæler eller hendelser. Denne tidslinjen ble et svært verdifullt verktøy for å kartlegge nødvendig og tilgjengelig informasjon, og vurdere informasjonsbehovet. Det gav meg en indikasjon på informasjonsbehovet i de ulike fasene, og hva jeg burde vektlegge i utforming av intervjuguiden (Grønmo 2016).

Dokumentanalysen er bygget på saksfremlegg fra etatsledermøtet og tilhørende referat fra de møtene. I tillegg analyse av oppdragsbrev fra vegdirektoratet som ble sendt til regionene som en del av beslutningsprosessen omkring driftskontraktene. Disse oppdragene omfattet stor grad av interaksjon med vegavdelinger og fylkeskommuner, og synliggjorde hvilke meninger og strategier de hadde på det tidspunktet. Videre fikk jeg tilgang på interne eposter som viste kommunikasjonen i regionene, og mellom regioner og Vegdirektoratet.

Dokument	Dokumenttype	Beskrivelse	Dato
Dok 1	Tilsvar ELM-Sak fra Region midt	Tilsvar fra Region midt - Tiltak for driftskontrakter med planlagt oppstart 2018	22.12.2017
Dok 2	Epost fra Vegdirektoratet	Ordre om kunngjøring av 2018-kontrakter	26.01.2018
Dok 3	Epost fra Vegdirektoratet	Stoppordre for utlysning av driftskontrakter	30.11.2017
Dok 4	Etatsledermøtesak 13 22-17	Tiltak 2018-kontrakter	12.12.2017
Dok 5	Etatsledermøtesak 01 02-18	Anbefalte tiltak 2018 kontrakter	03.01.2018
Dok 6	Tilsvar ELM-Sak fra Region midt	Tilsvar ELM Region midt- tiltak for driftskontrakter med planlagt oppstart 2018	22.12.2017
Dok 7	Referat kontaktutvalget	Møtereferat i kontaktutvalget mellom fylkesrådmannskollegiet og vegdirektøren	09.01.2018
Dok 8	Epost fra Vegdirektoratet	Avklaring for utlysning 2018 kontrakter	24.01.2018
Dok 9	Riksvegkart 21 kontrakter	Kart riksvegkontrakter	08.11.2018
Dok 10	Riksvegkart 21 kontrakter	Kart riksvegkontrakter	14.11.2018
Dok 11	Karttabell vedlegg	Tiltak i de ulike områdene	14.11.2018
Dok 12	Etatsledermøtesak	Føringer for arbeidet med 2019-kontraktene (17/176892-109)	28.11.2018
Dok 13	Etatsledermøte vedlegg til sak	Juridisk adgang for forlengelse av kontrakt	20.03.2018
Dok 14	Bestilling fra Vegdirektoratet til regionene	Bestilling til regionene - Videre samarbeid med fylkeskommunene om felleskontrakter	12.03.2019
Dok 15	Notat fra Vegdirektoratet til regionene	Driftskontrakter 2019 - vurdering av tiltak	21.12.2018
Dok 16	Bestilling fra Vegdirektoratet til regionene	Oppstart kontraktstrategi riksveg	18.11.2018
Dok 17	Riksvegkart 29 kontrakter	Riksveg – kontraktsområder	18.12.2019

Tabell 1. Dokumentoversikt

4.3.2 Intervjuguide og intervjuet

Intervjuene ble gjennomført som uformelle dybdeintervju, hvor man var ute etter respondentenes erfaringer og meninger rundt temaet og hvordan de opplevde prosessen. På denne måten kan man oppnå en nyansert og kompleks oversikt av temaet, og det gir intervjuobjektene stor frihet. En slik kompleksitet ville ikke være mulig å synliggjøre dersom man hadde valgt en kvantitativ tilnærming med spørreskjema (Grønmo 2016). Jeg valgte derfor å benytte uformelt intervju med støtte av en intervjuguide som en kjøreplan.

Etter å ha kartlagt tilgjengelig dokumentasjon fra prosessen og utarbeidet tidslinjen, utformet jeg intervjuguide. Den beskriver hvordan intervjuet ble gjennomført og hvilke temaer det skulle omhandle. Jeg foretok ingen uttesting av intervjuguiden på forhånd, men den ble tilpasset underveis spesielt med hensyn hvor respondenten jobbet (vegdirektorat, region, eller fylkeskommune).

Ettersom prosessen jeg undersøkte pågikk over flere år, hadde flere av respondentene byttet stillinger underveis og jobbet på ulike nivå i organisasjonen og derav fått tilgang på ulik grad av informasjon. Dette gjorde det også nødvendig å tilpasse noen av spørsmålene i guiden underveis. Denne metodikken støttes av (Grønmo 2016) da man ofte som forsker i intervjusammenheng, gjør datainnsamling og analyse samtidig.

Videre hevder Grønmo at det uformelle intervjuet ikke skal planlegges i detalj, men at guiden gir en grov og åpen innføring i de temaene som intervjuet skal omhandle. Selve intervjuguiden min har mange spørsmål, og som forsker skal man ikke forvente at alle respondentene har kunnskap om det samme, noe som er naturlig i min undersøkelse med involverte fra ulike organisasjoner. Det er derfor viktig å understreke at det var tematikken som i hovedsak drev intervjuene, og at spørsmålene ble til støtte og veiledning underveis.

Selv om jeg hadde god innsikt i hvem som var involvert i prosessen, foretok jeg likevel en kartlegging av aktørbildet som regionreformen omfattet for å kvalitetssikre utvelgelsen av respondenter. De ble så strategisk trukket ut basert på hvilken relevans og rolle de hadde i prosessen. Deres faglige bakgrunn og ansvarsområde i prosessen var derfor avgjørende. Ettersom problemstillingen tar opp institusjonelle logikker, var det hensiktsmessig å innhente respondenter fra ulike organisasjoner i organisasjonsfeltet da logikkene i fylkeskommunene også tilhører organisasjonsfeltet.

I tillegg ønsket jeg å nyansere prosessen ved å bruke respondenter fra ulike nivå i Statens vegvesen. I håp om å synliggjøre logikk mangfoldet, var det også en bevisst strategi å velge respondenter med ulik geografisk tilhørighet. Her var jeg samtidig heldig da det underveis i intervjuet viste seg at Rådgiver 3 fra Trøndelag Fylkeskommune, også hadde jobbet med regionreformen i Nordland Fylkeskommune. På denne måten kunne vedkommende tilføre undersøkelsen enda rikere data som samsvarte med svarene fra de øvrige respondentene.

Tittel	Organisasjon	Faglig ansvarsområde
Leder 1	Vegdirektoratet	Kontrakt og strategi
Leder 2	Statens vegvesen Region midt	Kontrakt og strategi
Leder 3	Møre og Romsdal Fylkeskommune	Infrastruktur
Rådgiver 1	Statens vegvesen Region midt	Drift
Rådgiver 2	Statens vegvesen Region vest	Drift
Rådgiver 3	Trøndelag Fylkeskommune	Strategi
Rådgiver 4	Statens vegvesen Region midt	Geodata

Tabell 2. Respondentoversikt

Etter å ha kartlagt aktørene og identifisert sentrale respondenter kontaktet jeg dem per telefon eller epost og avtalte tidspunkter for intervju. I forkant av min henvendelse avklarte jeg dette med deres respektive ledere. Dette av hensyn til både tidsbruk og involvering i forskning (NSD 2018). Samtlige respondenter svarte positivt til å delta, og ble orientert om at deres navn og tittel ville bli anonymisert som generelle titler i selve besvarelsen. Alle fikk vite hva temaet skulle omhandle på forhånd, og de fikk cirka en ukes tid å reflektere over problemstillingen før selve intervjuet.

På grunn av Covid-19 og geografisk avstand til noen av respondentene, besluttet jeg å utføre alle intervjuene som digitale videomøter. På denne måten mister man den fysiske kontakten og interaksjonen med respondenten som er noe av intensjonen med dybdeintervju. Samtidig uttrykte alle respondentene at de gjennom perioden med korona, hadde fått mye erfaring med videomøter og at verktøyene hadde blitt betydelig forbedret. I den grad videomøte er en svakhet, opplevde jeg det ikke som et hinder for hverken min gjennomføring eller resultat.

I denne undersøkelsen ble det utført sju intervjuer, og de ble gjennomført uke 39, 40 og 41. Etter noen innledende spørsmål om stilling og bakgrunn, gikk jeg forholdsvis raskt inn på kjernen i temaet for å avdekke deres meninger og opplevelse av prosessen med driftskontraktene. Alle respondentene hadde stor forståelse for hvorfor jeg tok opp temaet omkring institusjonelle logikker i denne prosessen, da denne teorien burde være svært relevant for å synliggjøre deres opplevelser. Dette gav meg en tidlig bekreftelse på valg av metode og teoretisk fundament, og ble i seg selv en motivasjon for temaet og fremdriften.

I gjennomføringen lot jeg intervjuobjektene prate forholdsvis fritt, samtidig som jeg justerte kursen underveis ut ifra hva som ble fortalt. Dette stiller større krav til meg som ordstyrer, og alle objektene hadde flere utsagn som medførte tilleggsspørsmål for å komme mer i dybden. Inntrykkene og reaksjonene gjennom dialogen vil som oftest medføre oppfølgingsspørsmål (Grønmo 2016).

Underveis i intervjuet benyttet jeg tidslinjen i prosessen for å hele tiden opprettholde strukturen og stegene i prosessen med ny strategi og kontraktsutforming, og som ordstyrer var dette helt nødvendig. Det var lite avsporing fra temaet, men flere uttrykte at det skjedde mye på kort tid i denne perioden før 2020, og det var derfor nyttig å bruke tidslinjen som en påminnelse om de ulike fasene. Besvarelsene ble skrevet ned i intervjuguiden underveis og intervjuene varte fra 1 - 1,5 time. Når intervjuene var ferdige og besvarelsene renskrevet og strukturert, benyttet jeg resultatet til å komplettere og analysere prosessen som jeg på forhånd hadde kartlagt.

4.3.3 Analyse av data

Med hensyn til formidlingen av studien var det helt nødvendig å sortere, strukturere og redusere datamaterialet, slik at de som leser den får innsikt og kunnskap i min forskning (Grønmo 2016). Tidslinjen som jeg utarbeidet i starten, og ble et viktig verktøy for struktur og analyse. Prosessen med kontraktene som pågikk etter vedtaket om reformen, er beskrevet underveis i funn- og analysekapittelet og er fordelt på fire milepæler; Logikkene bak driftskontrakter 2018, Ny riksvegstrategi, Logikkene bak driftskontrakter 2019 og Samarbeid i organisasjonsfeltet.

Ved hjelp av tidslinjen og dataene kunne jeg identifisere hvilken milepæl funnene tilhørte. Med utgangspunkt i teorien om institusjonelle logikker drøftet jeg hvordan funnene kommer til uttrykk og synliggjorde det gjennom en teoretisk forankring, og hvordan de har påvirket prosessen og resultatet i organisasjonsfeltet. I tillegg har jeg ved hjelp av teoretiske begrep forsøkt å drøfte bakgrunnen for denne utviklingen i feltet.

4.4 Datakvalitet

Datainnsamling er en prosess i seg selv, som gir grunnlaget for å besvare problemstillingen. Jeg ønsket god kvalitet på dataene, slik at det kunne kobles og sees i sammenheng med temaet jeg hadde valgt. Kriteriene for å avgjøre kvaliteten på data kaller Grønmo (2016) validitet og reliabilitet.

Begrepet validitet angir noe om gyldigheten på datagrunnlaget med hensyn på spørsmålet vi skal besvare. Dette innebærer å innhente data som faktisk besvarer forskningsspørsmålet, og som gir utgangspunkt for korrekt tolkning, analyse og konklusjon (Grønmo 2016).

Reliabilitet innebærer hvor pålitelig dataene er som du får tilgang på, og hvor etterprøvbare studien er. I tillegg vil påliteligheten bli påvirket av selve undersøkelsesmetoden og hvordan dataene hentes inn (Grønmo 2016).

Det eneste jeg ser som kan påvirke reliabiliteten er mitt valg av respondenter. I den spesifikke konteksten hvor jeg gjennomførte min undersøkelse, kom det frem i intervjuene at det fortsatt pågikk endringsprosesser for driftskontrakter (Grønmo 2016).

Min kjennskap til prosessen, fagområdet og organisasjonene bidrar til en kvalitetssikring. Respondentenes reaksjon og positive holdning til problemstillingen, gjør meg styrket i troen på at andre og tilsvarende studier ville oppnådd samme resultat som meg. Dessuten er regionreformen iverksatt og gjennomført, og den politiske diskursen mellom stat og fylke er over. Derfor er det liten risiko for ny agendasetting.

Jeg mener selv å ha fått tilgang på og innhentet pålitelig, tilstrekkelig og relevant data for å besvare innenfor rammene til masteroppgavene. Disse dataene har jeg i størst mulig grad forsøkt å tydeliggjøre for leseren. Samtidig mener jeg at dataene gir valide svar på det som er målet for undersøkelsen og at funnene er tydelige og etterprøvbare (Grønmo 2016).

Samtidig er en masteroppgave i seg selv for begrenset til å kunne utvikle nye teorier eller konsept, og man skal derfor være tilfreds med å ha avdekket funn som bekrefter teorien man har anvendt (Grønmo 2016).

4.5 Styrker og svakheter i min forskning

Oppgaven tar for et snevert og lite kjent tema, som folk flest kanskje ikke har et forhold til. At det finnes ulike vegeiere i samfunnet og hvordan det er organisert er riktignok tilgjengelig informasjon, men likevel ikke allmennkunnskap. Dette stiller derfor ytterligere krav til min formidlingsevne og slik at leseren forstår sammenhengen og funnene. Et forskningsarbeid skal alltid kunne analyseres og etterprøves med et kritisk blikk, og det heter seg at forskning er universalisme. Dette innebærer at forskningen skal være uavhengig forskerens bakgrunn, og støtte seg til det faglige (Grønmo 2016).

Ettersom jeg har et ansettelsesforhold til den organisasjonen jeg skal forske på, er det en del forhold jeg bør ta hensyn til. I rollen som forsker skal jeg kun samle inn data som er relevant for det jeg skal undersøke. En forskers taushetsplikt er sentral, og dataene som innhentes kan ikke overføres uten videre. Jeg har også en taushetsplikt som ansatt i Statens vegvesen, men denne er ikke sammenfallende med min taushetsplikt som forsker (NSD 2018). Jeg har også vært bevist på at respondentene kan ha vanskelig for å si nei ettersom jeg er kollega med dem (NSD 2018). Dersom noen samtykker til å delta må jeg stole på at de virkelig ønsker å bidra og er villig til å svare ut mine spørsmål. Samtidig ønsker jeg ikke å sette dem i en situasjon de er ubekvem med, og valgte derfor å forankre deres deltakelse med deres nærmeste ledere i forkant.

Nå er det faktisk ingen av respondentene som utgjør en del av mitt fysiske og daglige arbeidsmiljø, og de har ulik geografisk spredning og tilhørighet i organisasjonen. Selv om vi arbeider i samme organisasjon, mener jeg denne avstanden tilfører oppgaven objektivitet. I tillegg til respondenter fra samme organisasjon, har jeg med deltakere fra to fylkeskommuner. Dette er deltakere utenfor min organisasjon. En annen vesentlig opplysning er at Leder 1 byttet jobb og forlot Statens vegvesen mens undersøkelsen pågikk. Intervjuet med denne deltakeren ble gjennomført etter at arbeidsforholdet var avsluttet, og kan ha påvirket besvarelsen positivt i form av enda større åpenhet.

Ettersom jeg selv var en del av prosessen som pågikk etter Stortingsvedtaket og frem til 2020, har jeg som forsker en unik innsikt i prosessen og ikke minst tilgang på datamateriale. Ifølge Flyvbjerg (2013) representerer dette en vesentlig styrke i casestudier, og når temaet er såpass komplekst og lite allmenngjort som i denne besvarelsen, bør dette vektlegges mye.

5.0 Funn og analyse

Oppgaven er strukturert slik at funn og analyse presenteres integrert i dette kapittelet.

5.1 Logikkene bak driftskontrakter for 2018

Institusjonelle logikker beskriver som nevnt verdier, oppfattelser, antagelser som er utgangspunktet for adferd og handlinger i organisasjoner. Disse logikkene kan representere eller beskrive variasjonene og graden av tilpasning både i feltet og i organisasjoner (Thornton, Ocasio, og Lounsbury 2012).

I tidligere organisasjon (før 2020), Statens vegvesen Region midt, ble prosessen med nye driftskontrakter styrt og koordinert av Byggherreseksjonen. Arbeidet startet tidlig hvert år med gjennomgang og forankring av regionens føringer for utarbeidelse av konkurransegrunnlag. Byggherreseksjonen hadde som regional enhet en rolle som koordinerende og kvalitetssikrende, som innebar å sikre at etatens aktiviteter ble gjennomført i tråd med kvalitetssystemet og gjeldene styringsprosesser. En offentlig etat skal ha en transparent og etterprøvbar virksomhet, og byggherreseksjonen hadde en viktig funksjon for å sikre nettopp dette (Rådgiver 1).

Allerede i 2017 ble det etablert en egen arbeidsgruppe i Statens vegvesen som skulle se på organiseringen av byggherreområdet som konsekvens av reformen. Herunder innebar det å kartlegge og vurdere hvordan kontrakter kunne overføres, vurdere modeller opp mot dagens ordning, konsekvenser for byene og ikke minst beredskapen. Gruppen avleverte sine funn i rapport mars 2018, og det ble i tillegg gjennomført en ekstern kvalitetssikring av vurderingene deres.

Gjennom dette arbeidet kunne man også innsikt i etatens ulike logikker og utgangspunkt for å muliggjøre en god overføring til fylkeskommunene, men også vurderinger med hensyn til framtidig riksvegstrategi. Dette bekreftes av Leder 1 i Vegdirektoratet.

På dette tidspunktet var totalt 156 kontrakter i landet, hvorav fylkesvegandelen utgjorde 80%, og målt i kontraktsum utgjorde fylkesveg ca 70%. 20% av den totale porteføljen som ble årlig utlyst i markedet med ordinær kontraktsperiode på 5 år. Dette gav markedet god tilgang på arbeid samt nødvendig konkurranse (Ulstein et al. 2018).

År	Driftskontrakt	Elektrokontrakt
2019	25	16
2020	23	4
2021	23	6
2022	10	8
2023	2	0
2025	2	0

Tabell 3. Fordeling av felles drift og elektrokontrakter i Norge og når de går ut (Ulstein et al. 2018).

Inndelingen av disse kontraktene ble i sin tid utført basert på kriterier som markedssituasjon, rasjonell byggherreoppfølging, sammenhengende vegnett, beredskap, omkjøring og geografisk størrelse for økonomisk rasjonell drift for utførende entreprenør. Ved overføring av oppgaver og splitting av kontraktene måtte arbeidsgruppen ta utgangspunkt i de samme kriteriene (Leder 1).

- Nullalternativet
- Full splitt
- Gradvis deling med endring i byggherreoppfølging
- Gradvis deling uten endring i byggherreoppfølging
- Felleskontrakter

For å kunne foreslå en smidig overgang ble flere mulige modeller vurdert av arbeidsgruppen fortalte Leder 1. Et av alternativene var det såkalte nullalternativet hvor man opprettholdt Sams. Dette var et alternativ som ikke krevde særlig utredning, men for å kunne sammenligne med øvrige alternativer var det viktig å vurdere dette også, slik at man fikk et godt bilde på konsekvensene.

Full splitting innebar at eksisterende kontrakter ble avsluttet og hevet fra 1.1.2020 og erstattet med nye kontrakter som de nye 11 nye byggherreorganisasjonene skulle følge opp. Det tredje alternativet forutsatte at eksisterende kontrakter ble videreført til utløp. Den eneste endringen i dette tilfellet ble at entreprenøren måtte rapportere til to byggherreorganisasjoner: Én for fylkesvegdelene og én for riksvegdelene. Her lå det til grunn full splitt når kontraktstiden for den eksisterende kontrakten gikk ut (Leder 1).

Det ble også vurdert et fjerde alternativ som lignet på det foregående alternativet, men med den forskjellen at entreprenørene skulle rapportere vanlig til byggherreorganisasjonen i Statens vegvesen ut resterende kontraktperiode. I tillegg ble det vurdert om fylkeskommunens byggherreorganisasjon skulle administrere både riks- og fylkesveg sa (Leder 1).

Alle disse alternativene og modellene ble vurdert opp målet for regionreformen, men hensynet til vegens brukere var også avgjørende. Videre måtte man også vurdere det med tanke på beredskapen og behovet i byområdene, og ikke minst økonomiske, administrative og juridiske konsekvenser av alternativene. Man måtte også være åpen for at det fantes mulige kombinasjoner av alternativene som man ikke hadde tenkt på (Leder 1).

Videre fortalte Leder 1 at ved gjennomføring av regionreformen la arbeidsgruppen til grunn at entreprenørene som hovedregel skulle videreføre ut kontraktstiden alle igangværende driftskontrakter for riks- og fylkesveg som løp over årsskiftet 2019/20. Dette ble ansett som en betydelig fordel både for næringslivet, trafikantene, naboer og andre brukere av vegen eller som blir påvirket av vegen (Leder 1).

Entreprenøren måtte forholde seg til to eller flere byggherreorganisasjoner når Statens vegvesen gikk ut av rollen som byggherrens representant for fylkeskommunene. Hvis det oppsto merutgifter som entreprenøren fikk ved å måtte forholde seg til flere byggherrer, måtte fylkeskommunene og staten forvente at entreprenøren kunne kreve vederlag for dette (Leder 1).

Hvis man bestemte at det skulle etableres separate kontrakter for riksveg og fylkesveg, ville det være svært viktig at god samordning av trafikkberedskapen ble sikret gjennom avtaler mellom Statens vegvesen og fylkeskommunene. I denne sammenhengen ble det også vurdert å gjøre nødvendige endringer i lov og annet regelverk for å sikre god overgang (Leder 1).

5.1.1 Radikalt og isomorfisk skift

Når det oppstår en institusjonell endring, kan isomorfi forklare hvordan beslutningsprosesser blir til og hvordan organisasjoner tilpasser seg med utgangspunkt i press og påvirkning fra omgivelsene. Dette skjer gjennom tvangsdrevet, mimetisk eller normativt press (DiMaggio og Powell 1997).

Et eksempel på tvangsdrevet press skjedde 30. november 2017 da Vegdirektoratet etter avtale med daværende vegdirektør Terje Moe Gustavsen, sendte ut en stoppordre (Dok 3) til alle regioner i arbeidet med nye driftskontrakter. Dette var seks måneder etter Stortingets anmodningsvedtak om å iverksette regionreformen 01.01.2020, og instruksjonen om å sette arbeidet på vent kom fra Samferdselsdepartementet. I forkant av dette hadde regionene jobbet i flere måneder med utarbeidelse og klargjøring av driftskontraktene for utlysning og oppstart 2018. Dette var også tilfellet i region midt (Rådgiver 1).

Utgangspunktet for stoppordren var at Sams vegadministrasjon skulle underlegges de nye folkevalgte fylkesregionene, noe som utgjorde en tvangspreget isomorfi (DiMaggio og Powell 1997). Regionreformen var et resultat av statlig, politisk og demokratisk vedtak som medførte formelle og organisatoriske endringer. Undersøkelser i styringsdokumenter i Statens vegvesen viser at det på dette tidspunktet pågikk et arbeid med å avklare konsekvensene av regionreformen (Dok 4).

I forbindelse med dette arbeidet ble det tidlig avklart at man ikke skulle etablere noen form for overgangsordninger eller overgangsperioder for pågående og kommende driftskontrakter. Derfor ble det nødvendig å avvente videre framdrift på 2018-kontraktene slik at Vegdirektoratet sammen med regionene fikk mulighet til å vurdere nødvendige tilpasninger av kontraktsmalen på framtidige og pågående driftskontrakter (Dok 3).

Kriteriene for arbeidet innebar at alle driftskontrakter som omfattet både riksveg og fylkesveg måtte avvente utlysning. Videre skulle alle driftskontrakter som omfattet både riksveg og fylkesveg som allerede var kunngjort i markedet avlyses (Dok 4). Med hjemmel i Anskaffelsesforskriften §25-4(1) skulle man begrunne hvorfor konkurransen skulle avlyses. Argumentasjonen og bakgrunnen ovenfor bransjen og markedet var uklarheter knyttet til regionreformen, hvor deler av sams vegadministrasjon skulle underlegges de nye folkevalgte regionene (11 nye fylker). Disse uklarhetene ville medføre behov for vesentlige endringer i konkurransegrunnlagene for driftskontraktene, og utgjorde derfor et radikalt og isomorfisk skifte (DiMaggio og Powell 1997).

5.1.2 Konsekvenser av endringene

Stoppordren og beslutningen om ingen overgangsordninger kom svært overraskende på ansatte i Statens vegvesen som på dette tidspunktet var tungt sysselsatt i utarbeidelse av nye kontrakter. Rådgiver 2 var ansatt i etaten også under forrige store omorganisering i 2003. Respondenten forteller at den gangen ble det i 2001 etablert en overgangsperiode for kontraktene som varte i 5 år. Dette innebar at man dro med seg tiltakene og brukte tiden frem til 2006 med å gjennomføre overgangsordningene som reformen medførte.

Ordren medførte stor usikkerhet internt i Statens vegvesen og det begynte i tillegg å komme spørsmål fra entreprenørbransjen. Arbeidet med nye kontrakter stoppet umiddelbart opp, og flere av driftskontraktene skulle lyses ut hadde heller ikke tilgjengelig opsjon for eventuell forlengelse i påvente av regionreformens konsekvensutredelse. Mange kontrakter var også klare for utlysning, men dette var felleskontrakter som inneholdt både riks- og fylkesvegandel (Rådgiver 1).

Flesteparten av felleskontraktene som allerede var igangsatt før vedtaket om regionreformen hadde varighet utover 01.01.2020. Dersom alternativet ble å terminere disse eksisterende kontraktene, tiltransportere fylkesvegandel til de nye fylkene, eller splitte riks- og fylkesvegdel for å kunne lyse ut nye kontrakter, fryktet ansatte i Statens vegvesen at det ville føre til en betydelig kostnadsøkning (Rådgiver 1) (Rådgiver 2).

Intervjuobjektene forteller at Statens vegvesen på dette tidspunktet jobbet intenst med å synliggjøre konsekvensene av stoppordren og eventuell splitting av kontrakter, og at det ville være imot all sunn fornuft å ikke lyse ut felleskontrakter (Rådgiver 1) (Rådgiver 2).

Dette kan tolkes som en form for sensemaking hvor mange medlemmer av organisasjonen forsøkte å rasjonalisere og legitimere eksisterende praksis som et resultat av usikkerheten. Samtidig kunne man registrere hvordan de ulike logikkene kom til syne i etatens fagmiljøer gjennom enkelttiltak i kontrakter. Beslutningen om å ikke innføre noen overgangsordninger var i tråd med eksisterende og rådende logikk om å videreføre felleskontrakter, som kan ha forsterket seg gjennom sensemaking som reduserte usikkerheten blant de ansatte i Statens vegvesen (Weick 1995). Dette synet kan karakteriseres som en kalkulasjonslogikk.

5.1.3 Regionale logikker for kontrakter i region midt

Da stoppordren kom var region midt nesten ferdig med konkurransegrunnlaget for 2018-kontraktene. Ettersom det gjenstod lite arbeid, ble det på tross av stoppordren likevel besluttet å ferdigstille kontraktene i tilfelle det kom kontrameldinger fra vegdirektøren. Blant de kontraktene som var berørt var det kun 1501 Søre Sunnmøre hvor man ikke hadde tilgjengelig opsjon for eventuell forlenget kontraktsvarighet (Rådgiver 1).

I de to ukene som fulgte pågikk det en rekke møter og avklaringer mellom Vegdirektoratet og regionene. Det ble besluttet at regionene skulle sende inn forslag til anbefalte tiltak som grunnlag for en beslutningssak i etatsledermøtet som besto av regionvegsjefene og vegdirektøren. Dette var det høyeste beslutningsnivået i Statens vegvesen (Rådgiver 1).

I tillegg til å svare ut bestillingen fra Vegdirektoratet ut ifra de fire kriteriene fra ledelsen, var det viktig for regionen å redegjøre for logikker som kriteriene ikke fanget opp. Dette representerte logikker de mente likevel burde bli synliggjort og vurdert grundig før eventuelle vedtak. Samtidig ville var det slik at stoppordren angikk alle kontrakter i Norge, og derfor ville en slik generell ordre påvirke regionale og lokale forhold som var viktig å løfte opp i ledelsen (Rådgiver 1) (Leder 2).

En av disse logikkene omhandlet videreføring av felleskontrakter basert på en kalkulasjonslogikk om økonomisk optimalisering. Alle de tre driftskontraktene befant seg i Møre og Romsdal, og region midt hadde generelt sett svært gode erfaringer med felleskontrakter med både riks- og fylkesvegandel. Det var derfor viktig for dem å understreke deres syn på at felleskontrakter fortsatt var den mest effektive måten å drive driftskontraktene på, både med tanke på effektiv drift ute på vegen, kostnader og personell både hos byggherre og entreprenør (Rådgiver 1)(Leder 2).

Fylkeskommunene som en del av samme organisasjonsfelt som Statens vegvesen, var ikke direkte involvert i denne utredningen på dette stadiet. Det kommer likevel frem gjennom intervjuene med både Trøndelag og Møre og Romsdal Fylkeskommune at de var uenige i denne tilnærmingen.

Ved utlysning av de tre kontraktene som på dette tidspunktet var klare for kunngjøring, uten å gjøre noen endringer, var regionens oppfattelse at dette ville gi minst mulig konsekvenser fremover. Samtidig hadde regionen allerede flere felleskontrakter med varighet helt frem til 2023. Selv om man gjorde endringer på dette stadiet, måtte man likevel gjennomføre de pågående felleskontraktene (Rådgiver 1).

Konseptet med felleskontrakter representerte en dominant logikk i region midt, som også var representativ for andre regioner, og man anså Sams som den mest effektive måten å drifte det norske vegnett på. Regionene anbefalte sterkt derfor at etatsledermøtet besluttet utlysning av kontraktene som planlagt og uten endringer, og dermed avvente tilpasning til regionreformens konsekvenser når de faktisk ble kjent (Rådgiver 1) (Reay og Hinings 2009).

Å innlemme en delingsbestemmelse i kontraktene kunne likevel være hensiktsmessig selv om riksvegandelen var lav. Videreføring av kontraktene slik de var planlagt, ville sikre en jevn og forutsigbar drift på vegnettet, noe som var positivt for trafikantene (Rådgiver 1). Dette viser hvordan regionene legitimerte og rasjonaliserte konseptet om felleskontrakter i lys av økonomi, effektivitet og trafikksikkerhet.

På dette tidspunktet var regionreformens føringer og konsekvenser lite kjent og det var stor usikkerhet. Når dette ble kjent, måtte man uansett se på alle driftskontraktene i fylkene og regionene under ett og vurdere nye og hensiktsmessige kontraktgrenser for fylkesveg og naturlige grenser mellom fylkene for riksveg.

Dette ville innebære et betydelig analysearbeid med et stort omfang som krevde mye tid og ressurser. Hvis man valgte å benytte opsjon eller delingsbestemmelse ville det gi Statens vegvesen handlingsrom til å gjennomføre dette viktige arbeidet på en grundig måte. Et slikt analysearbeid påvirket ikke bare kontraktstrukturen i region midt, men i alle regioner (Rådgiver 1).

5.1.4 Logikkene uttrykkes i tiltak for 2018-kontraktene

I forbindelse med etatsledermøtet i desember 2017, ble etatsledelsen orientert om at Vegdirektoratet hadde satt utlysning av flerårige driftskontrakter på vent. Bakgrunnen var at en av arbeidsgruppene i prosjektet «Regionreform Statens vegvesen» skulle vurdere hvordan 2018-kontraktene kunne endres eller tilpasses med tanke på Stortingets vedtak om overføring av Sams til fylkene (Leder 1).

Vegdirektøren ba Vegdirektoratet forberede en ny sak til etatsledermøtet januar 2018 hvor det skulle presenteres anbefalte tiltak for de enkelte kontrakter i Norge (Dok 4).

De aktuelle tiltakene som regionene kunne anbefale mellom var (Dok 5):

- Opsjonsinnløsning
- Innarbeide delingsbestemmelse
- Ta ut riksvegandel og kunngjøre ren fylkesvegkontrakt
- Kunngjøre kontrakt med kortere varighet

Innløsning av opsjon innebar å forlenge igangværende kontrakter, og på denne måten utsette utlysningen av ny kontrakt. Dette ville gi byggherrene mer tid, slik at grunnlaget for en ny og revidert kontraktstrategi kunne utarbeides og gjennomføres. Hvis man rakk å ferdigstille en slik strategi kunne man lyse ut nye kontrakter i henhold til denne (Rådgiver 1).

For å kunne oppnå effektiv drift av vegnettet er det nødvendig med en endret kontraktstrategi med fokus på kontraktstruktur. En slik struktur må ha tett kobling til byggherrebemanningen og framtidig organisering (Rådgiver 1). Allerede på dette tidspunktet innså Statens vegvesen at de måtte endre sin kontraktstrategi med nåværende bemanning hvis man kun skulle drifte riksvegnettet alene (Rådgiver 1)(Leder 2).

Daværende struktur med felleskontrakter besto av cirka 150 driftskontrakter. Hvis det ble bestemt at Statens vegvesen kun skulle betjene riksvegnettet ville en framtidig struktur omfatte størrelsesorden 20 driftskontrakter i landet, noe som ville påvirke bemanningsbehovet i Statens vegvesen betydelig (Rådgiver 1) (Leder 1 og 2).

Bruk av opsjon ville på dette tidspunktet gi Statens vegvesen tid og mulighet til å utarbeide ny strategi og tilpasse sin bemanning. Det positive med tiltaket var at det ikke ville utløse økonomiske krav hverken for Statens vegvesen eller fylkeskommunene, og derfor var det i all hovedsak denne kalkulasjonslogikken regionene i Statens vegvesen ønsket seg i størst mulig grad (Rådgiver 1).

I region midt gjaldt dette følgende kontrakter:

- 1504 Ytre Romsdal
- 1503 Indre Romsdal
- 1538 Tunnelrenhold
- 1539 Tunnel og bergsikring

Tiltak nummer to var å vurdere innarbeidelse av delingsbestemmelse i kontraktene. Hensikten her var å etablere en ny kontraktsbestemmelse med mulighet for å dele kontrakten i riks- og fylkesveg før kunngjøring i markedet. På denne måten ville man ved en eventuell splitting av kontrakten kunne konkurranseutsette merkostnaden det medførte. Samtidig kunne tiltaket gi mulighet for en kort overgangsperiode uten økte kostnader, og i tillegg gi rom for en overgangsperiode på inntil 3,5 år (Rådgiver 1).

Hvis det ble slik at kontraktene skulle deles i to ville det i praksis medføre en dobbel kontraktsadministrasjon. Dette ville kreve økt byggherre bemanning. Dette ble ansett som krevende og risikabelt da det kunne være vanskelig å rekruttere personell, og det var usikkerhet om stat eller fylkeskommuner skulle ta kostnadene. Samtidig kunne en slik bemanningsøkning avvike fra det reelle bemanningsbehovet etter man hadde utarbeidet fremtidig kontraktstrategi (Rådgiver 1).

Dette tiltaket var anbefalt på driftskontrakter med høy andel riksveg. Dette for at Statens vegvesen ikke skulle ende opp med små og avskårede kontrakter som ville gi kostbar administrasjon over lang tid. Ingen kontrakter i region midt var aktuelle for dette tiltaket (Leder 2).

Det tredje tiltaket gikk ut på å endre kontrakten til en ren riksvegandel eller fylkesvegandel. Dette forutsatte at det var mulig å overføre begge vegandelene over til en annen kontrakt. For region midt var dette tiltaket aktuelt på 1501 Søre Sunnmøre (Rådgiver 1).

Tiltak nummer fire omhandlet å lage en kontrakt med kortere varighet, 2 år med opsjon 1+1 år. I en driftskontrakt er gjerne det første året å betrakte som en «investering» hvor entreprenøren gjør seg kjent med vegnettet. En slik investering vil derfor gi lav avkastning når varigheten etter det første driftsåret er kort.

Anbefalingen var å benytte tiltaket i all hovedsak på kontrakter hvor man hadde brukt opp opsjonsmulighet, og hvor det ikke var nødvendig å innlemme en delingsbestemmelse. Ingen kontrakter i regionen var relevante for dette tiltaket (Rådgiver 1). I dette tilfellet er det også grunnlag for å hevde at økonomisk kalkulering var en rådende logikk.

Fortsatt hadde regionene svært gode erfaringer med felleskontrakter gjennom Sams. Dette fremsto som effektivt og rasjonelt. Den rådende logikken var derfor basert på effektivitet og kostnadsreduksjon for byggherrene gjennom kontinuitet og bruk av felleskontrakter. Tiltakene fra Vegdirektoratet og ledelsen fikk derfor en blandet mottakelse av alle regionene, og representerte et motstykke til logikken om felleskontrakter (Rådgiver 1).

5.1.5 Omforente logikker for 2018-kontraktene

Den ekstraordinære saken om valg av tiltak skulle til behandling i ELM 3.januar, og byggherreseksjonen sendte sin anbefaling på vegne av region midt 22.12.17. I forkant av dette hadde byggherreseksjonen og vegavdelingene gjennomført en rekke møter og blitt enige om anbefalinger som etterpå ble forankret med regionvegsjefen i midt (Rådgiver 1).

I region midt hadde man på dette tidspunktet hovedsakelig tre planlagte og utsatte konkurranser med driftskontrakter som var berørt av stoppordren for utlysning. Dette var 1503 Indre Romsdal, 1504 Ytre Romsdal og 1501 Søre Sunnmøre. Forslaget til løsning og alternativer for disse kontraktene fremgår av tabellen nedenfor. I tillegg var det 15 mindre fagkontrakter i region midt; elektro, bru, ferjekai, tunnel, berg, rekkverk og skilt, hvorav flere av disse ville gå ut i 2018 (Dok 6).

Kontraktsnummer	Kontraktsnavn	Type kontrakt	Anbefaling:	Status	Riksveg andel	Fylkesveg andel
1504	Ytre Romsdal	Drift	Opsjonsinnløsning	Ikke kunngjort	12 %	88 %
1503	Indre Romsdal	Drift	Opsjonsinnløsning	Ikke kunngjort	29 %	71 %
1501	Søre Sunnmøre	Drift	Riksveg-andel tas ut	Ikke kunngjort	6 %	94 %

Tabell 4. Forslag til tiltak for driftskontrakter 2018 i region midt (Dok 6)

Når det gjaldt de tre driftskontraktene var det lagt ned et betydelig arbeid i både utarbeidelse og kvalitetssikring av konkurransegrunnlagene, som tilfredsstilte etatens kvalitetssystem, kontraktsmal og gjeldende håndbøker. Ifølge Rådgiver 1 utløste stoppordren en usikkerhet som gjorde det vanskelig å motivere de involverte til å ferdigstille arbeidet. Gjennom videre legitimering av felleskontrakter, ble usikkerheten redusert og de valgte likevel å slutføre arbeidet (Rådgiver 1).

På tross av ulike logikker mellom regionene, kan det virke som man at aktørene internt i region midt ble omforent med fylkeskommunene i samme organisasjonsfelt. Samtidig kan dette bekrefte at den dominante logikken om å videreføre felleskontrakter fortrenget ledelsens logikker (Reay og Hinings 2009). Region midt var enige om og ønsket å videreføre felleskontraktene, noe som også var en rådende logikk i de øvrige regionene (Rådgiver 1).

De andre logikkene på dette stadiet omhandlet markedslogikk og kom til uttrykk gjennom opsjonsinnløsning, og hvilke kontrakter man skulle implementere en delingsbestemmelse eller kunngjøre kontrakter med kort varighet. Sistnevnte løsning innebar betydelig prisøkning på kontrakten, derfor utløste også her kalkulasjonslogikken motstand mot korte kontrakter av økonomisk hensyn (Rådgiver 1).

5.1.6 Grunnlaget for endring: Et mulighetsrom

Usikkerhet og motstand er en grunnleggende forutsetning for at sensemaking skal skje. Sensemaking bidrar til å redusere kompleksiteten og det konstrueres en omforent forståelse blant medlemmene i organisasjonen som muliggjør felles mobilisering (Weick 1995). Stoppordren kom overraskende på ansatte i Statens vegvesen og utløste stor usikkerhet om framtiden og deres jobber. Basert på intervjuene (Ledere 1,2 og Rådgiver 1,2), virker det som at det likevel begynte å utvikle seg en forståelse for at fylkeskommunene som ny vegeier burde få muligheten til å påvirke strategi, innhold og kontraktgrenser på vegnettet.

Dette funnet kan tolkes som sensemaking, hvor ansatte i Statens vegvesen begynte å innse konsekvensene av regionreformen, og rasjonaliserte omkring hvilke muligheter det også kunne gi for stat og riksveg. Samtidig var det forståelig at ansatte i vegvesenet mobiliserte motstand og usikkerhet i forbindelse med reformen, da fylkesvegnettet utgjorde en betydelig andel av oppgaveporteføljen deres (Weick 1995).

Sensemaking kan derfor forklare hvorfor region midt anbefalte etatslederledelsen å hensynta fylkeskommunene, og fatte vedtak som muliggjorde handlingsrom for beslutninger knyttet til enkeltkontrakter. Tiltakene som etatsledermøtet hadde lagt til grunn for utredningen, kunne riktignok medføre negative konsekvenser lokalt, derfor var det nødvendig å sikre seg en viss fleksibilitet forteller Leder 2.

I sin tidligere rolle i vegvesenet jobbet Leder 2 tett på det politiske nivået i fylkeskommunen, og fikk oppleve ønsket og presset fra fylket om å bli en mer aktiv samfunnsaktør på vegområdet. Dette kan være en indikasjon på en asymmetrisk kobling og relasjon mellom fylkeskommunenes politiske preferanser og det regimet som håndbøkene og kontraktene til Statens vegvesen representerte (Jacobsen og Thorsvik 2013).

I denne sammenhengen var 1501 Søre Sunnmøre et godt eksempel. Hvis man valgte å ta ut riksvegdelen (20 km) for å lyse ut en ren fylkesvegkontrakt, hadde ikke Møre og Romsdal Fylkeskommune hverken fått tid eller anledning til å oppnå tilstrekkelig eierskap til kontrakten slik regionreformen opprinnelig hadde til hensikt (Rådgiver 1). Basert på vedtatt kontraktstrategi i fylket var det på forhånd omsøkt en rekke fravik i kontrakten hvor Vegvesenet hadde avslått ønskene om endringer grunnet riksvegandelen og øvrige statlige retningslinjer i den standardiserte kontraktsmalen (Rådgiver 1). Dette kan indikere at statens

retningslinjer og håndbøker som er tilpasset riksveg, representerte en dominant kunnskaps- og profesjonslogikk overfor fylkesveg å regne (Reay og Hinings 2009). Rådgiver 3 og Leder 3 fra fylkene kunne bekrefte denne opplevelsen.

Det var ellers lagt ned mye tid og ressurser i å utarbeide konkurransegrunnlagene, og hvis man skulle involvere fylkeskommunen måtte man derfor starte helt på nytt. Eksisterende opsjon på 1501 var allerede benyttet, det ble derfor også vurdert å finne en juridisk hjemmel i anskaffelsesregelverket for unntaksbestemmelse om å etablere eller fremforhandle ny opsjon i 1501 Søre Sunnmøre for å legitimere en forlengelse (Rådgiver 1).

5.1.7 Logikker for fremtidige driftskontrakter riksveg

Stoppordren og betraktningene rundt driftskontraktene i region midt utløste mange tanker og ideer blant involverte medarbeidere i Statens vegvesen med tanke på framtidig kontraktstruktur. Rådgiver 1 fortalte at man allerede desember 2017 begynte å lage grove skisser og forestillinger om riksvegkontrakter. Dette arbeidet innebar samarbeid mellom ansatte som var avhengige av hverandre, noe som kunne bidra til en forståelse av ellers rivaliserende logikker gjennom felles mål og pragmatisme (Besharov og Smith 2014).

Rådgiver 1 fortalte at dersom man skulle endre og lage nye kontraktgrenser kunne man hypotetisk oppnå en eller to riksvegkontrakter i Møre og Romsdal. Dette forslaget inkluderte isåfall en vurdering av strekningene E136 helt til Dombås (Oppland og region øst), Rv70 til Oppdal (Trøndelag) og E39 fra Kjøs i Sogn og Fjordane (region vest) til Vinjeøra i Trøndelag. Dette ville i så fall innebære en justering av dagens kontraktgrenser og regionsgrenser.

Et alternativ til å skille ut riksvegdelen i 1501 Søre Sunnmøre for å tilføre kontrakten i Nordfjord (region vest), kunne det være et annet alternativ å fremforhandle et års videre drift med ny opsjon, slik at man fikk anledning til å ta for seg alle kontrakter og grenser i Møre og Romsdal helhetlig (Rådgiver 1). På denne måten ville man få oppstart på fem kontrakter (1500, 1501, 1502, 1503 og 1504) i 2019, og øke handlingsrommet for å utarbeide rene og hensiktsmessige riks- og fylkesvegkontrakter. Samtidig ville dette alternativet vært ugunstig med tanke på markedet og jevn tilstrømning av nye kontrakter. Utlysning av såpass mange kontrakter innenfor et begrenset geografisk område ville ta opp mye maskinkapasitet i markedet, og samtidig medføre økte priser ifølge Rådgiver 1.

Dersom det fantes en juridisk unntaksbestemmelse for å kunne etablere ny opsjon i 1501, og man valgte løsningen på flere kontrakter i Møre og Romsdal, ville det kreve mye ressurser. Denne ressursbruken vill gå på bekostning av oppfølging og kvaliteten i gjennomføringen av kontraktene (Rådgiver 1). Sannsynligvis ville de ikke med daværende bemanning ha kapasitet til å utarbeide såpass mange nye driftskontrakter samtidig som man skulle gjennomføre de som ble forlenget med unntaksbestemmelsen. Hvis man likevel valgte dette kunne man potensielt vurdere å dekke bemanningsbehovet gjennom innleide, ansettelse eller konsulentkjøp (Rådgiver 1). Samtidig ville ledelsen ikke akseptere dette da de ønsket å effektivisere gjennom bemanningsreduksjon (Leder 1).

Et annet alternativ som også ble diskutert i region midt, var utlysning av ny 1501 hvor man begrenset riksvegdelen kun til det første driftsåret. På denne måten kunne man i ettertid tilføre dette vegnettet i 1500 Ålesund eller 1502 Indre Sunnmøre (Rådgiver 1).

Dersom man bestemte seg for å bruke opsjon, ville det bli en utfordring å lyse ut 5 driftskontrakter samtidig i høsten 2018 med en alternativ inndeling enn man opprinnelig hadde. I tillegg ville opsjon medføre ett driftsår til på 1503 Indre Romsdal, som var en forsøkskontrakt bestående av 9 mindre fag og områdekontrakter med alternativ strategi. 1503 krevde mer bemanning enn ordinære driftskontrakter, og man hadde før stortingsvedtaket allerede besluttet å ikke videreføre konseptet med forsøkskontrakt da man fokuserte på strammere bemanningsstyring i påvente av regionreformen, (Rådgiver 1).

Dersom etatsledelsen vedtok å dele inn i rene riksveg – og fylkesvegkontrakter, ville det være en stor fordel å avvente med utlysning av nye kontrakter, sa Rådgiver 1. Dette ville nemlig muliggjøre tilstrekkelig tid slik at både stat og fylke ble omforent om framtidig kontaktstrategi. I forbindelse med dette arbeidet måtte man også sett på strukturen, og foretatt en analyse av potensielle av riksvegkontrakter med naturlig inndeling også på tvers av fylkesgrensene (Rådgiver 1).

Dersom riksveg skulle håndteres av egne kontrakter alene, ville det bli mulig å se flere fylkeskommuner og regioner under ett og dersom hensiktsmessig dele kontraktsområdene for fylkesveg på nytt. Samtidig ville dette tidsrommet og endringen av strategi gjøre det mulig for fylkeskommunene å oppnå ønsket eierskap til hvordan deres kontrakter skulle utformes (Rådgiver 1).

5.1.8 Omstridte logikker for 2018-kontraktene

Region midt anbefalte etatsledermøtet å avvete iverksette av de foreslåtte tiltakene som kom frem av saksfremlegget (Dok 5). Generelt mente man at tiltakene og føringene ville bli vanskelig å gjennomføre, og det ville bli krevende å ivareta rollen som enhetlig byggherre ettersom tiltakene utløste mange utilsiktede konsekvenser i alle regioner. Den generelle anbefalingen ble derfor å avvete til konsekvensene av regionreformen ble avklart og konkretisert ytterligere (Rådgiver 1).

Tiltakene om delingsbestemmelser og forkortet kontraktsvarighet ville sannsynligvis blitt svært kostnadsdrivende. Dette var tiltak som fremsto som helt nytt for bransjen og utgjorde derfor en usikkerhet og risiko i kontrakten som entreprenørene ville kalkulere (Rådgiver 1).

Region midts innstilling baserte seg på en logikk om at oppdeling av kontraktene ville medført økt bemanningsbehov dersom kontraktene skulle gjennomføres forsvarlig og innenfor de rammebetingelsene som etaten fra før hadde vedtatt. Økt kontraktsadministrasjon ville medført flere planer og møter, samt ytterligere rapportering, kontrollering og dokumentasjon (Rådgiver 1). Rådgiver 1 kunne også meddele at dette også var innstillingen til de øvrige regionene, noe Rådgiver 2 også bekreftet. Selv om ledelsen ønsket en oppsplitting av kontraktene såpass tidlig i prosessen, ville de ikke akseptere løsninger som medførte økt bemanning. Man hadde i mange år forsøkt å holde bemanningstallet lavt i Statens vegvesen for å effektivisere etaten (Leder 1). Ledelsens behov for å effektivisere kan karakteriseres som en effektiviseringslogikk med både politisk og økonomisk hensyn.

5.1.9 Ledelsens beslutning

Den 3.januar 2018 ble det gjennomført ekstraordinært etatsledermøte i Vegdirektoratet hvor saken om regionreformen og anbefalte tiltak for driftskontraktene med oppstart i 2018 skulle behandles. Saksdokumentene omfattet innspillene fra alle regionene med anbefalte tiltak på kontraktsnivå basert på de kriteriene som ble gitt på forhånd.

Regionene ventet i spenning på utfallet i etatsledermøtet, men slik det fremgår av referatet fra møtet (Dok 5) ble vedtaket utsatt da vegdirektøren besluttet å diskutere saken med kontaktutvalget for fylkeskommunene som koordineres av Kommunesektorens Organisasjon (Leder 1).

I referatet (Dok 7) fra møtet med kontaktutvalget 9. januar fremgår det at håndteringen av driftskontraktene ble drøftet og innspillene fra regionene i Statens vegvesen ble gjennomgått.

Vegdirektøren og fylkeskommunene ble enige om å fortsette som før, eller «business as usual» slik det er formulert i referatet. Videre skulle man ikke ta sikte på å utløse opsjoner i kontrakter der man ikke ville gjort det uavhengig av regionreformen. Dette innebar at fylkeskommunene var innforstått med at kontraktene for 2018 skulle lyses ut på vanlig vis slik opprinnelig planlagt. Statens vegvesen skulle ha tett dialog med utvalget gjennom de kommende utredningene og Kommunesektorens Organisasjon måtte sikre godkjenning fra fylkeskommunene (Dok 7).

På dette tidspunktet fikk regionreformprosjektet i Statens vegvesen ansvar for å utføre ytterligere undersøkelser med tanke på tidsaspektet for å gjennomføre anskaffelsene. Dette ble avklart i dagene som fulgte, og det viste seg å ikke være tilrådelig å vente ytterligere med tilbakemelding fra alle fylkeskommunene (Dok 7).

Proessen med å videreføre arbeidet med 2018-kontraktene kunne ikke vente lengre av hensyn til den tiden entreprenørene trengte til å beregne tilbud, inngå kontrakter og gjennomføre samhandlingsfasen fram til oppstart av ny kontrakt fra 1. september 2018 (Leder 1).

Den endelige avklaringen (Dok 8) fra Kommunesektorens Organisasjon kom 24.januar, og Styringsstaben i Vegdirektoratet orienterte regionvegsjefene umiddelbart samme dag slik at arbeidet med å ferdigstille kontraktene og igangsette utlysning kunne gjenopptas.

I region midt hadde driftsmiljøet jobbet intenst med å klargjøre konkurransegrunnlagene, og sto klare til å lyse ut da beslutningen ble kommunisert. Kontraktene ble kunngjort på hjemmesiden for offentlige anbud(Doffin) 26.januar (Statens vegvesen 2018b) (Statens vegvesen 2018c) (Statens vegvesen 2018d).

5.1.10 Analytisk oppsummering

De ulike alternativene synes ikke å ha vært gjenstand for lav kompatibilitet mellom regionene ledelsen i Vegdirektoratet. Regionenes innflytelse og press på feltet kan i dette tilfellet ført til at profesjonene innenfor drift legitimerte den logikken som passet best med deres kunnskapsbase (Besharov og Smith 2014). Derfor synes det ikke å ha vært særlig grunnlag for samsvar med ledelsens logikk om å iverksette tiltak. Ledelsens beslutning indikerer å være et resultat av realitetsorientering og sensemaking fra regionene.

Gjennom prosessen med 2018-kontraktene ser vi hvordan kompatibiliteten i organisasjonsfeltet utsettes for press i form av økonomi, byråkrati og de interne målsetningene fra ledelsen som i praksis ikke var gjennomførbare, og som heller ikke samsvarte med fylkenes ønsker.

Ut ifra teorien kan man på dette stadiet anta regionene i Statens vegvesen med sine driftsmiljø, representerte kunnskapsbasen med det faglige herredømmet (jurisdiksjon). I dette tilfellet var det åpenbart inkonsistens om hva som var organisasjonens handling, og derav oppsto det lite kompatibilitet omkring logikk mangfoldet (Besharov og Smith 2014). Beskrivelsen av prosessen viser også hvordan aktørene legitimerte sin adferd og gav prosessen mening og innhold med utgangspunkt i sin kunnskapsbase (DiMaggio og Powell 1997).

5.2 Ny riksvegstrategi

5.2.1 Tvangspreget isomorfi og et mulighetsvindu

Ifølge interne styringsdokumenter (Dok 16) startet arbeidet med ny riksvegkontraktstrategi tidlig i 2018. Dette arbeidet kom som en konsekvens av regionreformen og var derfor et direkte resultat av vedtaket fra Stortinget som alle organisasjoner måtte innrette seg etter og etterleve. Statens vegvesen har et avhengighetsforhold til Stortinget, hvor økonomiske midler blir bevilget og politiske vedtak blir effektivert gjennom Samferdselsdepartementet. Stortinget representerer den regulative søylen, som effektivert sine vedtak gjennom Samferdselsdepartementet (Scott 2014). Prosessen kan karakteriseres som tvangspreget isomorfi hvor departementet som en formell institusjonell omgivelse i organisasjonsfeltet, har myndighet i kraft av Stortinget og utøver trykk overfor Statens vegvesen (DiMaggio og Powell 1997).

Samtidig som man begynte dette arbeidet, ble det igangsatt et arbeid hvor man skulle etablere hensiktsmessige tiltak for å optimalisere 2019-kontraktene med tanke på regionreformen. Tilsvarende arbeid ble utført på 2018-kontraktene, men da var tilnærmingen annerledes og man hadde mindre kunnskap om eventuelle utfall av regionreformen og hva det ville bety i praksis for kontraktene (Rådgiver 1).

Disse prosessene kan også karakteriseres som tvangspregede isomorfier da de kan relateres til både formelt og uformelt press internt i Statens vegvesen og fylkeskommunene, som i mange år hadde hatt et ønske om å overta ansvaret for sitt vegnett (DiMaggio og Powell 1997). Dette bekreftes av Leder 3 som selv deltok på relevante samlinger hvor de andre fylkeskommuner deltok.

Ifølge Leder 1 fikk avdeling Vegdirektoratet i ekstraordinært etatsledermøte tidlig november 2018 ansvaret for å lede et arbeid med å lage en skisse til fremtidig kontraktstruktur, som igjen skulle danne grunnlaget til å beslutte riktige tiltak i 2019-driftskontraktene. Alle regionene skulle være representert og delta i arbeidet og utkastet skulle leveres til etatsledermøtet samme måned (Leder 1). Dette oppdraget representerte et mulighetsrom for utforming av ny riksvegstrategi, og prosessen kom som en konsekvens av tvangspreget isomorfi (DiMaggio og Powell 1997). Ut ifra samtalen med Leder 1, virker det som at dette formelle presset aktiverte en nødvendig omstilling i etaten som kunne etablere et grunnlag for nye avhengighetsbånd til framtidig organisasjon og de oppgavene man skulle løse for

staten etter 2020. På denne måten kunne det utvikle seg nye normer og standarder som ble rådende og akseptert innenfor den nye strukturen i organisasjonsfeltet (Besharov og Smith 2014).

I dette arbeidet var det spesielt to faktorer som skulle avgjøre hva som ville være det beste tiltaket i 2019-kontraktene. Framtidig geografisk område som kontrakten skulle tilhøre ville være en av disse faktorene. For eksempel, dersom kontrakten lå midt i det fremtidige kontraktsområdet, ville det være avgjørende at den inngikk når den fremtidige kontrakten skulle lyses ut. Dette tiltaket måtte da sikre at avslutningen ble synkronisert med utlysning av den nye kontrakten. Dersom kontrakten derimot lå i ytterkanten av det fremtidige kontraktsområdet kunne den lettere fases inn på et senere tidspunkt, og da kunne det samtidig være aktuelt å vurdere andre tiltak (Leder 1).

Den andre faktoren som var avgjørende for å beslutte tiltak for 2019-kontraktene var tidsrammen for utlysning av fremtidige kontrakter. For å sikre et lavest mulig ressursbehov og en raskest mulig overgang til ny struktur, besluttet man at hovedmengden av de nye kontraktene skulle inngå ved utlysning (Leder 1). Dette representerte en logikk om effektivisering.

Allerede på dette tidspunktet lå det til rette for at de kunne starte med et hensiktsmessig vegnett på rikvegene, uten å få tilført nye vegstrekninger i for stort omfang. Dersom tilgrensende kontrakter for eksempel hadde lang gjenstående varighet, ville det generelt sett være hensiktsmessig å lyse ut en ny kontrakt med kortere varighet for riksveg. Dersom de tilgrensende kontraktene derimot hadde kort gjenstående varighet kunne man vurdere utløsning av opsjon som det mest riktige tiltaket (Leder 1).

5.2.2 Logikkene uttrykkes i strategiarbeidet

På dette tidspunktet var ikke geografisk inndeling på fremtidige driftskontrakter for riksveg besluttet. Samtidig var dette en svært viktig forutsetning for å identifisere og velge de beste tiltakene for 2019-kontraktene. I forkant av etatsledermøtet hadde den nasjonale kartgruppen for driftskontrakter utarbeidet et nytt kart som diskusjonsgrunnlag for framtidig geografisk inndeling, hvor få kontrakter dekket store geografiske områder. Videre skulle inndelingen skisseres ut fra en samlet vurdering av ulike geografiske hensyn, marked og størrelse. Dette

var ledelsens føringer for arbeidet (Dok 16), men det krevde regionenes involvering. Denne prosessen kan betraktes som en videreføring av den tvangsdrivne isomorfi som startet tidlig i 2018, men etter hvert ville den utvikle seg i en mer normativ retning når arbeidet mellom regionene og organisasjonsfeltet konkretiserte seg (DiMaggio og Powell 1997).

5.2.3 Effektiviseringslogikk

Toppledelsen i Statens vegvesen hadde på forhånd lagt tydelige føringer i kartarbeidet for å kunne effektivisere gjennom mindre bemanning for kontraktsadministrasjon. (Leder 1). Dette kan omtales som en effektiviseringslogikk hvor man antar at det var politisk styrt av en nyvalgt og sittende borgerlig regjering, som hadde ambisjon om å redusere antall ansatte offentlig sektor etter en betydelig økning under den rødgrønne regjeringen (Aftenposten 2017). Denne trenden bekreftes av statistikk fra Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi 2020). De politiske signalene bekreftes også gjennom intervjuet med Leder 1 som jobbet tett på vegdirektøren i denne fasen. Ledelsen valgte derfor en tilnærming hvor de antok at det i fremtiden ville bli stilt strengere krav til bemanning og effektivisering. De politiske føringene fra Samferdselsdepartementet om effektivisering var veldig sterke, og sannsynligvis utløsende for en dominerende logikk blant ledelsen i Vegdirektoratet om å effektivisere etaten gjennom omfattende nedbemanning (Leder 1).

5.2.4 Markedslogikk

Marked var også et viktig hensyn å ivareta når man skulle etablere en ny kontraktstrategi, og dette hensynet ville potensielt påvirke standarden og normene i organisasjonsfeltet i stor grad, og etablere transaksjoner og avtaler mellom aktører (DiMaggio og Powell 1997). I dette arbeidet undersøkte man hvilke entreprenører som fantes, og hvor de var etablert, samt hvordan de potensielt kunne organisere seg for å tilfredsstille en fremtidig kontrakt (Rådgiver 1).

Omfanget av aktører innenfor et geografisk område ville avgjøre graden av rivalisering og konkurranse om kontraktene. God konkurranse vil sannsynligvis optimalisere priser og tilbud. Med hensyn til markedslogikken synes regionene og Vegdirektoratet å ha vært nok så enige omkring hvordan geografisk markedsorientering skulle utformes i de nye kontraktene (Leder 1) (Rådgiver 1) (Rådgiver2).

Marked henger også tett sammen med størrelse på geografisk utstrekning, og representerte en logikk som arbeidet også tok innover seg. For å gjøre kontrakten attraktiv for entreprenørmarkedet måtte man vurdere størrelse på omsetning og antall km vegnett som kontrakten skulle dekke. Omfanget av oppgaver i kontrakten var også relevant å vurdere i denne sammenhengen (Rådgiver 1).

Markedslogikken hadde også nær kobling til kalkuleringslogikken, som var drevet av økonomisk kalkulering da man ønsket å optimalisere kontrakten slik at man oppnådde god konkurranse og gode priser på anbudene Vegdirektoratets holdning var å etablere betydelig større kontrakter enn hva man normalt sett hadde hatt tidligere (Rådgiver 2). Denne logikken var ikke kompatibel med regionenes innstilling, og argumenterte stekt imot med hensyn til både marked, bemanning og kvalitet på utførelse (Leder 2).

5.2.5 Geografisk logikk

Overgangen til store geografiske områder ble ansett som den mest krevende overgangen da dette var situasjonen hvor flest kontrakter var avhengige av hverandre. Videre ble det lagt til grunn at Statens vegvesen kun skulle drifte riksvegnettet og man skulle tilstrebe å tenke helt nytt for å etablere den nye strukturen for geografisk inndeling. Ifølge Leder 1,2 og Rådgiver 1,2 og 4 skulle man glemme gamle regionsgrenser, kommuner og fylker samt daværende kontraktgrenser. Intensjonen da arbeidet startet var altså at regionene som deltok i arbeidet skulle fri seg fra sine forhåndsdefinerte logikker om geografisk inndeling per kontrakt.

Likevel hadde mange regioner tenkt seg ferdig i forkant av etatsledermøtet og kartmøtene, og det ble derfor en del uenigheter om både grenser, men også antall kontrakter (Leder 2) (Rådgiver 2). Region sør hadde på dette tidspunktet ingen klar strategi da både Nye Veier og OPS (Offentlig Privat Samarbeid-kontrakter) hadde overtatt store riksvegstreknings i deres område, noe som hindret helhetlig strategi av vegnettet deres (Leder 2). Samtidig kan vi se den samme tendensen i både region øst og midt hvor Nye Veier og OPS har overtatt riksveg og gjør det utfordrende å planlegge helhetlig for Statens vegvesen (Leder 2) (Rådgiver 2).

I prosessen med å utarbeide et endelig og omforent kart hadde noen regioner til å med utarbeidet egne kart som skisserte kontraktgrenser for sin region, mens andre tok med det gamle kartet for kontraktene som utgangspunkt. Dette bekreftes av Rådgiver 2 som selv deltok i denne prosessen. Selv om ledelsens intensjon var å tenke nytt, klarte ikke regionene i tilstrekkelig grad å frigjøre seg fra gamle og historiske uenigheter om kontraktgrenser og hensiktsmessig inndeling mellom regionene.

Resultatet ble derfor at man tok inn gamle dominante logikker fra regionene som omhandlet geografisk inndeling (Reay og Hinings 2009). Dette bidro til å forsterke en allerede normativ isomorfi.

Logikken om geografisk inndeling ble påpekt og repetert av samtlige respondenter fra Statens vegvesen, og har åpenbart vært en dominant premiss og logikk i arbeidet og resultatet. Denne logikken kom også til uttrykk senere i prosessen da man jobbet med tiltak for 2019 kontraktene (Rådgiver 1).

Gjennom mulighetsrommet som hadde etablert seg gjennom isomorfi, kan målet om en ny kontraktsstrategi i seg vært et press og en drivkraft som påvirket kompatibiliteten mellom regionene rundt geografisk inndeling. Selv om logikkene var dominante, kan virke som det var mindre inkonsistens på dette området, slik at likevel kunne finne samsvar og overlapp (Besharov og Smith 2014). Dette kan også være en indikasjon på at regionene fikk gjennomslag for sitt syn vedrørende geografisk logikk.

Det første utkastet til kartskisse (Dok 9) viste 21 kontrakter, men allerede en uke senere var denne endret. Etatsledermøtet mottok til slutt en kartskisse (Dok 10) med inndeling i 25 kontrakter som grunnlag for framtidig kontraktinndeling (Rådgiver 5). Størrelsen på kontraktene varierte fra ca 230 km til 830 km. Til sammenlikning med tidligere felleskontrakter som lå på 100 - 1200 km. Den årlige årlig omsetning i de foreslåtte driftskontraktene ble estimert å være ca 20 - 100 mill kr per år, men det tidligere kontrakter lå rundt 10-60 mill kr årlig (Leder 1).

5.2.6 Konkurrerende logikker

Toppledelsen hadde også en logikk som omhandlet geografiske hensyn. Denne innebar å unngå deling av byer, og heller etterstrebe kontraktsområder mellom fjordarmer og ikke på tvers av fjorder. Videre skulle man unngå kontraktgrenser midt på høyfjellet. I stedet for å dele på fylkesgrense, skulle hensiktsmessig, rasjonell og effektiv drift være det avgjørende som ble vektlagt (Rådgiver 2).

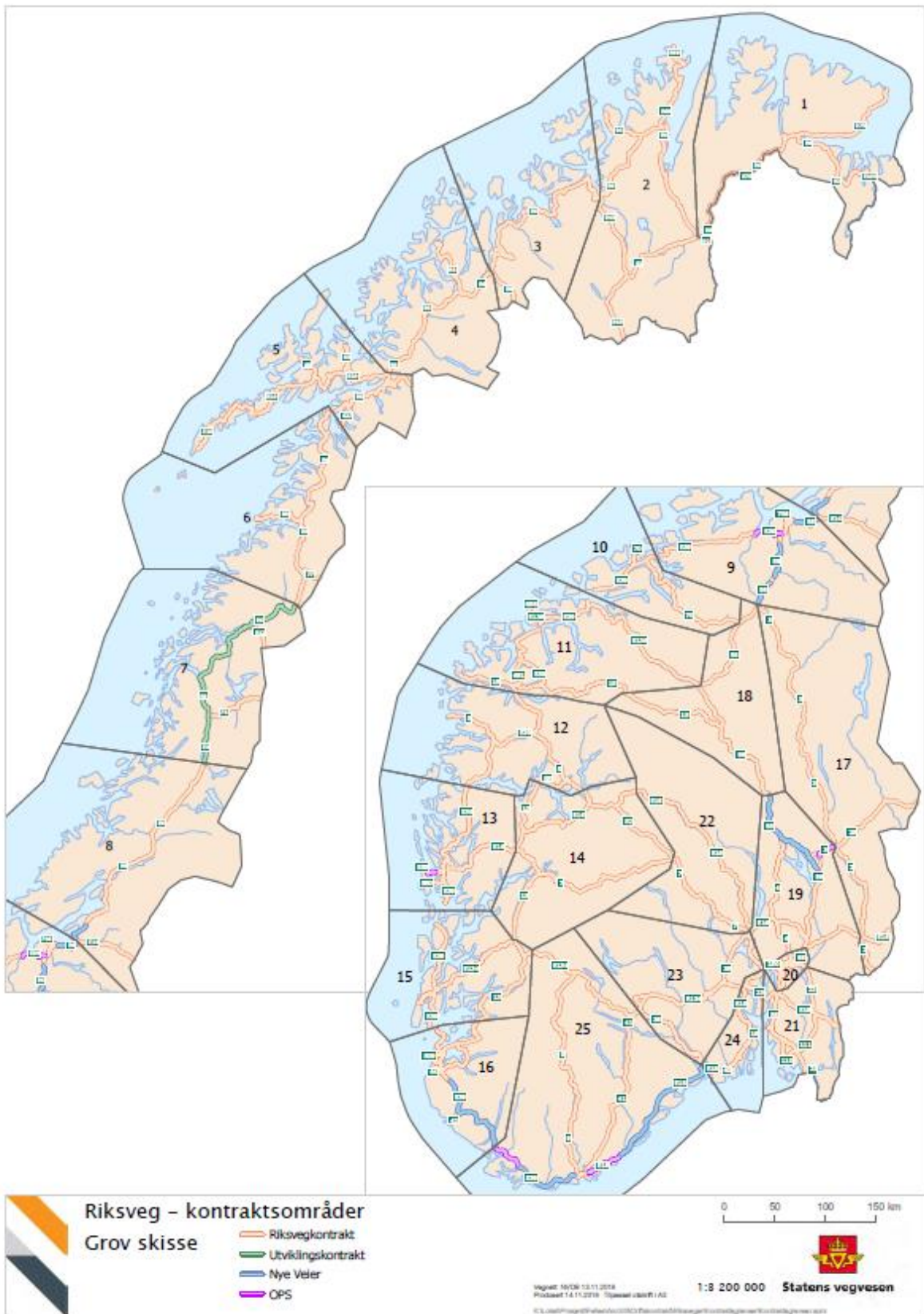
Man skulle også etterstrebe enhetlig vegnett og standard i kontrakten slik at ikke trafikanter merket stor forskjell fra ett kontraktsområde til et annet. Toppledelsens syn på geografisk kontraktsinndeling representerte en konkurrerende logikk sammenlignet med regionenes preferanser for geografisk inndeling (Rådgiver 2).

Regionene var også uenige i toppledelsens logikk rundt effektivisering. Selv om man skulle hensynta stram bemanningsstyring og effektivisering, mente det operative driftsmiljøet i regionene at overgangen til store geografiske områder ville bli en ressurskrevende omstilling ettersom dette innebar en midlertidig strategi hvor mange kontrakter inngikk i og var avhengig av hverandre (Rådgiver 2).

Hensynet til effektivisering var derfor også en konkurrerende logikk mellom toppledelsen og regionene. I tillegg til at regionene var uenige med ledelsen i forutsetningen for geografisk inndeling, hadde også regionene seg imellom konkurrerende logikker om hva som var optimal geografisk inndeling (Rådgiver 1) (Rådgiver 2)



Figur 6. Første utkast kontraktinndeling nye riksvegkontrakter (Dok 9)



Figur 7. Endelig kontraktsinndeling riksveger i 2018, 25 kontrakter (Dok 10).

5.2.7 Kunngjøring av nye kontrakter

I Statens vegvesen kan det synes å ha vært et stort fokus på at overføring av oppgaver til fylkeskommunene skulle gjennomføres på en måte som sikret sømløs overgang for vegens brukere. Samtidig synes det å ha vært et fokus på å begrense arbeidsbelastningen i organisasjonen ved overgangen til ny inndeling, slik at denne ble så kortvarig som mulig.

Samtidig er Statens vegvesen en viktig premissgiver for en stor bransje, derfor ble det også hensyntatt at man skulle unngå å kunngjøre for mange nye kontrakter i markedet samtidig. Dette kunne nemlig være prisdrivende i seg selv (Leder 1). Derfor ble det foreslått en tidsperiode på 2-3 år for å implementere den nye strukturen, gitt at man ble enige om en inndeling med 25 kontraktsområder. Et annet argument som også synes å ha vært viktig i denne sammenhengen er at en slik overgangsperiode ville sannsynligvis minimere erstatningsomfanget ettersom potensielle kontraktstermineringer kunne håndteres med kortere gjenstående varighet (Leder 2).

I forbindelse den nye inndelingen av kontrakter, ble det også utarbeidet en oversikt (Dok 11) som anga tiltak i eksisterende enkeltkontrakter som måtte gjennomføres for å komme over i ny geografisk inndeling og struktur innen utgangen av 2021. Så langt var dette et mulig prosessforløp, men samtidig ble det likevel av markedsmessige hensyn sterkt anbefalt å fordele de nye kontraktene noe utover i tid (Rådgiver 1).

Dersom en slik geografisk inndeling ble vedtatt, ville flere kontrakter bli kunngjort i 2020, eksemplifisert i kontraktsområde 6, 15 og 23 (Figur 7). Dette ville være fordelaktig for markedet. Samtidig ville det for noen områder også være positivt med utlysning i 2022, som for eksempel i område 1 og 3 (Rådgiver 1).

Geografisk inndeling og varigheten på implementeringsperioden var nødvendige avklaringer for framtidig strategi. Samtidig måtte arbeidsgruppen i Vegdirektoratet på relativt kort tid definere anbefalte tiltak for den enkelte driftskontrakt (Leder 1).

Diskusjonen mellom regionene og Vegdirektoratet ble i denne sammenhengen om man skulle ta utgangspunkt i den foreslåtte inndelingen på 25 kontrakter, eller skulle man dele opp i flere områder og i så fall hvor mange. Varigheten på en slik implementeringsperiode måtte også besluttes, men basert kontraktinndelingen i det nye kartet anbefalte arbeidsgruppen en periode frem til 2022 (Leder 1).

5.2.8 Ulike logikker mellom Statens vegvesen og fylkeskommunene

Samtidig som Statens vegvesen jobbet intenst med framtidig kontraktstrategi, kom det innspill fra fylkeskommunene gjennom samferdselssjefskollegiets møte i slutten av oktober 2018 (Rådgiver 3).

Vegdirektoratet var også representert i møtet hvor Leder 1 orienterte om anbefalingen og behovet for å utrede ytterligere fordi det var kritisk med overføring av drift så raskt. Basert på Stortingsvedtaket og beslutningen om overføring av Sams, var det svært viktig å komme i gang for å planlegge et løp og sikre en god overføring fra og med januar 2020 (Leder 1).

Leder 1 fortalte at fylkene ønsket en videreføring av felleskontraktene i en overgangsordning på 5 år. Årsaken til dette var at de på dette tidspunktet ikke hadde den kompetansen som skulle til for å utvikle nye strategier og samtidig såpass mange andre oppgaver at det ville være risikabelt å gå i gang med dette også. Graden av avhengighet mellom organisasjoner kan variere, og det kan oppstå asymmetrisk relasjon mellom organisasjoner og omgivelsene hvis den ene er mer avhengig av samarbeid enn den andre.

I tilfeller med asymmetrisk avhengighet vil det oppstå ubalanse i maktforholdet, hvor den minst avhengige kan bruke denne posisjonen til å bevare samarbeidsrelasjonen, eller utøve press for å påvirke den andre parten i en gitt retning (Jacobsen og Thorsvik 2013).

Fylkeskommunene uttrykte et ønske om at det også i framtiden måtte bli et tett samarbeid, og spesielt for å unngå at kontraktene ikke skulle bli dyrere. Videre hevdet fylkeskommunene at staten hadde et problem ettersom riksveg besto av mindre parseller over hele landet. Basert på dette så ikke fylkeskommunene for seg særlig store endringer i daværende strategi for sitt vegnett. De ønsket heller ikke innløsning av opsjoner eller å forlenge kontrakter, samtidig var de skeptisk til termineringer siden det kunne bli en kostbar løsning (Rådgiver 3).

Likevel var dette et signal om framtidig vilje til å samarbeide på tross reformen. Et slikt samarbeid kunne danne grunnlaget for normativ isomorfisme hvor standarder og normer for nye kontrakter ble utviklet i organisasjonsfeltet (DiMaggio og Powell 1997).

Leder 1 orienterte også om arbeidet med å utvikle en ny strategi på riksveg, som skulle bli mer hensiktsmessig enn datidens 150 kontrakter. Fylkeskommunene mente samtidig at de kunne ta ansvaret for rene fylkesvegkontrakter og at de kunne lyses ut direkte. I denne forbindelse ønsket fylkene å ha en løpende markedsdialog med staten, men var ikke klar for det på dette tidspunktet.

I hovedsak ble Statens vegvesen og fylkeskommunene enige om at Vegdirektoratet skulle ta ansvaret for å tilrettelegge en prosess og at regionene måtte samhandle om hva som skulle gjøres for hver enkelt kontrakt lokalt i henhold til overordnet føring (Rådgiver 3).

Samtidig var signalene fra samferdselssjefene i fylkeskommunene noe overraskende ettersom de ønsket at man innenfor drift av vegnettet skulle fortsette som før. Dette representerte et motstykke da fylkene tidligere ønsket å overta alle oppgaver i tillegg til drift (Rådgiver 3). Dette kan tyde på at enkelte fylkeskommuner tviholdt på ordningen med felleskontrakter basert på en logikk om økonomisk rasjonalisering (kalkulasjon).

Ut ifra tilbakemeldingene fra fylkeskommunene kunne det virke som at de ønsket seg mest på dette stadiet, representerte det minst effektive for Statens vegvesen og drift av riksveg (Leder 1). På dette stadiet hadde nemlig Statens vegvesen forkastet sin logikk om felleskontrakter, og startet arbeidet med ny strategi. Samtidig kan det virke som at alvor og kompleksiteten i å overta driftsansvaret begynte å gå opp for fylkeskommunene, og man innså mangelen på kompetanse og kapasitet til å ta det ansvaret det ville medføre (Leder 1).

5.3 Logikkene bak driftskontrakter 2019

Basert på beslutningsgrunnlag fra Vegdirektoratet besluttet etatsledermøtet fem føringer for regionene i arbeidet med 2019-kontraktene (Dok 12). Disse føringene representerte et formelt press i form av tvangspreget isomorfi og skulle bli grunnlaget for enhetlige kontrakter:

- Rene fylkesvegkontrakter som har varighet etter 01.09.19 skulle overtas av fylkeskommunene senest 01.01.20.
- Rene fylkesvegkontrakter med sluttdato 01.09.19 overtas av fylkeskommunene
- Felleskontrakter med både riks - og fylkesveg som hadde varighet til 31.08.19 forlenges med et år ved opsjon eller bruk av juridisk nødbestemmelse. Alternativt kunne slike kontrakter lyses ut med en varighet på 3 år. Her kunne man gjøre unntak hvis Statens vegvesen og fylkeskommune var enige og ønsket seg felleskontrakt, men eventuelle unntak måtte avklares med den konkrete fylkeskommunen og forankres med regionvegsjef og vegdirektør. I selve kontrakten måtte man innarbeide et handlingsrom for å kunne splitte kontrakten etter 01.01.20.
- Felleskontrakter med varighet utover 01.01.20 skulle fortsette som før, men at varigheten skulle fortløpende vurderes inn mot 01.09.20.
- Arbeidsgruppe skulle etableres og ledes av Vegdirektoratet, med deltakere fra fylkeskommuner og regioner med fullmakt til å utforme en avtale for samarbeid om driftskontrakter i overgangsfasen av regionreformen.

Basert på ledelsens logikker ble disse fem kriteriene for arbeidet som arbeidsgruppen i Vegdirektoratet skulle levere til etatsledermøtet.

5.3.1 Kontraktsforlengelse gjennom den regulative søylen

Normalt sett blir driftskontraktene kunngjort i markedet med en varighet på fem år med tilgjengelig opsjon for å kunne utvide kontrakten med et år (Norge 2020). I kraft av regionreformen og oppdraget fra etatsledermøtet var det nødvendig for Vegdirektoratet å få vurdert den kontraktsrettslige og juridiske muligheten for å endre varigheten på driftskontrakter gjennom en såkalt «nødbestemmelse». Dette med utgangspunkt i forskrift om offentlig anskaffelser (FOA) hvor handlingsrommet i kontraktene, utgjør den regulative

institusjonelle søylen som definerer Statens vegvesens formelle adferd i organisasjonsfeltet (Scott 2014).

På kontrakter som var lyst ut før regionreformen, og det fortsatt fantes tilgjengelig opsjon var det fortatt tilgang til å bestille denne uten å komme i konflikt med FOA. Mens på kontrakter hvor man allerede hadde benyttet seg av opsjon, måtte man foreta en juridisk vurdering av rettslig adgang til å forlenge driftskontraktene med ett år utover det kontraktsmalen åpner for (Dok 13).

FOA § 28-1 angir hvilke type endringer i kontrakt som er tillatt og i Statens vegvesens tilfelle var det første ledd bokstav d som var relevant å anvende. Forskriften tillater *endringer som er nødvendige som følge av omstendigheter som en aktsom oppdragsgiver ikke kunne forutse. Dette gjelder kun når anskaffelsens overordnede karakter ikke blir endret, og prisøkninger ikke overstiger 50% av den opprinnelige kontraktsverdien. Dersom det foretas flere endringer etter hverandre, gjelder denne begrensningen for hver enkelt endring. Slike endringer må ikke foretas for å omgå forskriften.* (Dok 13)

Flere av de kontraktene som var aktuelle å forlenge var lyst ut årskiftet 2012/13. På dette tidspunktet kan man si med god sikkerhet at ingen kjente til regionreformen og konsekvensene av den da kontraktene ble kunngjort og igangsatt. I den grad det var mulig å forutse Stortingsvedtaket, ville det uansett vært umulig å utforme et konkurransegrunnlag som tilpasset seg eventuelle endringer ved avvikling av Sams og overføring driftsoppgaver til fylkeskommunene (Leder 2).

Juristene i Statens vegvesen konkluderte med at vilkårene i FOA var oppfylt og at forlengelse kunne inngås da endringene var å anse som nødvendige og umulig å forutse. På en annen side kunne ikke Statens vegvesen som byggherre pålegge entreprenørene endringer utover 15% tillegg av kontraktsum, og prisen for et ekstra år ville overgå denne begrensningen. Ettersom man ikke kunne pålegge entreprenørene et år ekstra måtte Statens vegvesen gå i forhandling om kompensasjon (Leder 1).

5.3.2 Beslutningsprosessen mot autonome regioner

Etatsledermøtet utsatte beslutning i saken om driftskontraktene i november, men diskuterte likevel problemstillingen og implikasjonene de forskjellige tiltakene ville få. Dette viser kompleksiteten i arbeidet som skulle skje på kort tid. Arbeidsgruppen i Vegdirektoratet jobbet videre gjennom desember og like før jul sendte Vegdirektoratet orientering til regionene med beslutning om kontraktstrategi og fullmakter til utlysning, forlengelse med opsjon eller nødbestemmelse (Leder 1).

Vegdirektoratet vurderte det dithen at grunnlaget fra regionene med tiltakene for 2019-kontraktene var i tråd med de føringene som var gitt i forhold til kontraktstrategi. I den videre prosessen var det samtidig viktig at hver enkelt region ble ansvarlig for å sikre at fullmaktene ble overholdt (Leder 1). Utfordringen videre ble å sammenstille grunnlaget imellom regionene slik at man allerede på dette tidspunktet kunne etablere optimale løsninger mellom områdene. Dette visste seg å ikke være så enkelt som man trodde, og logikkene om geografi, marked, effektivisering kom på denne måten til uttrykk igjen (Rådgiver 2). Regionvegsjefene ble årlig tildelt en fullmakt gjennom sin resultatavtale med Vegdirektoratet for å kunne inngå kontraktsforpliktelser for drift og vedlikehold.

Regionvegsjefene kunne maksimalt inngå økonomiske forpliktelser ut over inneværende budsjettår slik at totalsummen som forfalt for et enkeltår ikke ble høyere enn maksimal årlig ramme påfølgende år eller et senere år. I tillegg skulle ikke oppsamlet forpliktelse for årene bli mer enn rammen til forpliktelser på totalporteføljen. Dette var også en viktig avklaring til regionene da tiltakene som nå ville bli iverksatt ville påvirke den økonomiske rammen fremover (Leder 2).

På dette tidspunktet forsøkte Vegdirektoratet å få regionene inn i et nytt spor, og hadde sannsynligvis klare instruksjoner fra departementet (Leder 3). Omstruktureringen i organisasjonsfeltet ble nå mer konkretisert, samtidig virker det som at tilliten til Vegdirektoratet var lav i denne fasen, og gjorde det krevende for dem å styre prosessen. Regionenes autonomitet og mangel på tillit oppover kom til uttrykk gjennom de ulike tiltakene for hver enkelt kontrakt som hverken var koordinert eller i tråd med føringene som etatsledermøtet hadde fremmet som rammeverk. Arbeidet synes å ha initiert regionale prosesser for sensemaking og frikobling, hvor de vedtatte prosessreglene ble satt til siden (Weick 1995). På denne måten ble også direktoratet satt på sidelinjen, noe som medførte større risiko for tilfeldige og nye løsninger som ville gå på bekostning av helheten og de overordnede målene for etaten.

Kontrakt	Tiltak
0102 Østfold nord	Utlysning av 3 års kontrakt
0201 Asker og Bærum	Utlysning av 3 års kontrakt
0202 Romerike vest	Ett års opsjon
0203 Follo	Utlysning av 3 års kontrakt
3401 Sør-Østerdalen (tidl. 0402 Sør-Østerdalen og 0403 RenEngTry)	Utlysning av 3 års kontrakt
0502 Nord-Gudbrandsdalen	Ett års opsjon
0310 Tunnelkontrakt Oslo	Ett års opsjon
0210 Tunnelkontrakt Akershus	Utlysning av 5 års kontrakt

Tabell 5. Tiltak 2019-kontrakter region øst (Dok 15)

Kontrakt	Tiltak
Kristiansand	Utlysning av 5 års kontrakt
Vestfold vest	Utlysning av 5 års kontrakt
Kongsberg	Utlysning av 3 års kontrakt
Hallingdal	Utlysning av 3 års kontrakt
Lifjell	Utlysning av 3 års kontrakt
0901 Setesdal (2 nye kontrakter og 3 som må fornyes)	Utlysning av 5 års kontrakt

Tabell 6. Tiltak 2019-kontrakter region sør (Dok 15)

Kontrakt	Tiltak
1500 Ålesund 2014-19	1-års opsjon, og samme for Fv-kontrakt 1502 Indre Sunnmøre 2014-19.
1604 Gauldal/Oppdal 2013-18	På forhånd avropt opsjon for 2019. Ble forlenget med ytterligere 1 år med nødbestemmelse av riksvegnettet innenfor kontraktområdet, mens fylkesveg ble lyst ut som egen kontrakt med oppstart 01.09.19.
1706 Stjørdal	1-års opsjon
1501 Søre Sunnmøre	Utlysning av 5 års kontrakt
Tunnelvaskekontrakt MR	Forlenges med 1 år - Nødbestemmelse

Tabell 7. Tiltak 2019-kontrakter region midt (Dok 15)

Kontrakt	Tiltak
Voss	Utlysning av 3 års kontrakt
Haugesund	Utlysning av 3 års kontrakt
Nordhordland	Utlysning av 3 års kontrakt
Nordfjord	Utlysning av 4 års kontrakt
Elektro Sør-Rogaland	Utlysning av 2 års kontrakt

Tabell 8. Tiltak 2019-kontrakter region vest (Dok 15)

Kontrakt	Tiltak
Hammerfest	Ett års opsjon
Nord-Salten	Forlenges med ett år - nødbestemmelse
Samtlige elektrokontrakter	Ett års opsjon

Tabell 9. Tiltak 2019-kontrakter region nord (Dok 15)

5.3.3 Regional sensemaking av strategi og tiltak

Innspillene på anbefalte tiltak fra øvrige regioner ble også synlig når saksfremlegget ble sendt på nasjonal høring i organisasjonsfeltet. Målet med høringen var å kartlegge mulighetsrommet og iverksette korte tiltak som senere kunne bidra til å utforme støtte og mer attraktive kontraktsområder for riksveg. Derfor var det også nødvendig å se på grensene mot øvrige regioner og hvilke strategier de la til grunn (Rådgiver 1).

Gjennom dette arbeidet kom også regionenes logikker til uttrykk da man kunne registrere at resultatet ikke var særlig koordinert i denne prosessen. Eksempelvis Nordfjordkontrakten i region vest som hadde grense mot Sunnmøre, ble foreslått som 4-årig kontrakt, mens man foreslo opsjon på Søre Sunnmøre. Dette var et viktig område som man kunne se i sammenheng med kontraktsområde 11 der Rv15 går mot Dombås og møter E6 (Rådgiver 1) (Dok 11).

Rådgiver 1 mente at det ideelt sett burde blitt anbefalt samme kontraktstrategi fra regionene, slik at man fant mer compatible logikker mellom regionene (Besharov og Smith 2014). Men på dette tidspunktet forelå det ingen konklusjon om hvordan riksvegnettet og kontraktinndelingen skulle se ut. Denne alternative strategien kunne vært et godt utgangspunkt for en ren riksvegkontrakt allerede i 2020 med 0502 Nord-Gudbrandsdalen, 1403 Nordfjord og 1500 Ålesund. Videre kunne man senere innlemmet 0506 Ottadalen i 2021 og 1503 Indre Romsdal i 2023 (Rådgiver 1).

Ved utlysning av ny 1403 Nordfjord ønsket Vegavdeling Møre og Romsdal å overta Hornindal ved kontraktsoppstart september 2020, eventuelt kunne de kjøpe seg opp i eksisterende kontrakt, samme som for E39 Kjøs-Kviven. Men uansett tiltak burde ikke ny 1403 vart lenger enn til september 2021 i tråd med føringene (Rådgiver 1).

Region vest foreslo eksempelvis å utvide Nordfjord frem til Festøy, men fikk avslag på dette fra Vegavdeling Møre og Romsdal. Som et alternativ foreslo Region vest å utvide til Folkestad, noe som også ble avslått, men ble senere ansett som en muligens bedre grensegang mellom Nordfjord og Sunnmøre. Resultatet ble at grensen i Stigedalen ble beholdt som den var, Sunnmøre tok over E39 til Kjøs (Rådgiver 2).

Slik strategien ble lagt i fra Vegdirektoratet ville den lage hindringer for å kunne etablere helhetlige riksvegkontrakter før 2022, noe som kan medføre økte økonomiske forpliktelser dersom man besluttet å terminere og kjøpe seg ut av en kontrakt (Rådgiver 1).

Dersom man hadde valgt å benytte opsjon og / eller nødparagraf på noen kontrakter eks:

- 1403 Nordfjord (ny 4 års kontrakt) mot 1500 Ålesund (opsjon) og 0502 Nord Gudbrandsdal (opsjon)
- 3401 Sør-Østerdalen (tidl. 0402 Sør-Østerdalen og 0403 RenEngTry – 3 års kontrakt evt opsjon) mot 1604 Gauldal/Oppdal (nødbestemmelse)

Basert på strateginotatet ser man at region øst vurderte opsjon på sine kontrakter, noe som var mulig, og som kunne utløst et helhetlig handlingsrom for fremtiden. Derimot ser man at region vest la sperrer for muligheten om helhetlige riksvegkontrakter før 2022 (Rådgiver 1). Selv om region midt påpekte denne forbedringen og uttrykte det som en bekymring ovenfor tilstøtende regioner (vest og øst), var ikke dette tiltaket innenfor de kriteriene som lå til grunn for å lage anbefalte tiltak. Forslaget fra midt var heller ikke i tråd med den rådende logikk om geografisk inndeling i de andre områdene (Rådgiver 1).

Rådgiver 2 forteller at det på operativt og regionalt nivå i Statens vegvesen var stor forventning om at flere fylkesveger skulle omklassifiseres fra fylkesveg til riksveg. Mange fylkesveger har idag tilnærmet status riksveg, og burde ideelt sett blitt overført til statlig eierskap. Dette skjedde aldri, men mange ansatte i Vegvesenet håpet på det og det ville vært et viktig bidrag til å legitimere prosessen og etablere mer logiske og hensiktsmessige løsninger for geografi og strategi.

5.3.4 Dominante og regionale logikker

Institusjonelle logikker kan bidra til å forklare hva som kjennetegner et organisasjonsfelt, og det blir hevdet at et felt domineres av en logikk, som fortrenger andre logikker (Reay og Hinings 2009). Det kan virke som at fokuset og anbefalingene på inndeling og tiltak i kontrakter internt i regionene har blitt godt ivaretatt, men grensesnittet mellom regioner og tilstøtende kontraktsområder ikke har fått tilstrekkelig oppmerksomhet, og at sterke enkeltaktører og fagmiljø har fått gjennomslag for sine preferanser lokalt og regionalt (Rådgiver 1). Dette kan derfor tyde på at man ikke har klart å ivareta helheten tilstrekkelig,

og at det fortsatt er rom for forbedringer og optimalisering. I så fall vil det innebære et økt behov for kompatibilitet mellom regionenes syn på utformingen. Dersom man ikke finner overlapp eller samsvar mellom de konkurrerende logikkene, vil det før eller siden oppstå konflikter mellom aktørene. Dersom regionene ikke finner disse forbedringene eller ikke blir enige om en løsning, vil løsningene brytes ned i feltet og danne grunnlag for en ny institusjonell standard (Reay og Hinings 2009).

Dominante logikker i de enkelte regioner om geografisk kontraktsinndeling synes å ha vært avgjørende for de regionale utfallene for enkelttiltak per kontrakt. Ser man på resultatet har kontraktens varighet kommet til uttrykk som en markedslogikk, hvor regionene også har vært uenige. Disse uenighetene har forsterket seg når man har forsøkt å koble nye kontrakter sammen, altså geografisk logikk om hvilke områder som bør tilhøre kontrakten og ikke (Rådgiver 1). I noen tilfeller har disse uenighetene ført til samarbeidsproblemer mellom enkelte regioner eller mellom region og vegdirektorat (Leder 2).

I prosessen med nytt riksvegkart og strategi forteller Rådgiver 2 at geofag og beredskap fremsto som et dominant miljø som fremhevet seg selv. Det samme gjelder vegtrafikkentralen, og i ettertid ser man at både beredskap og vegtrafikkentralen har opprettholdt sine oppgaver for både riks og fylkesveger. Beredskap er en viktig funksjon i driftskontraktene som bidrar til å sikre åpne veger eller fremkommelighet selv om det skjer uønskede hendelser. Her er den lokale kunnskapen om vegnettet avgjørende. Nå som felleskontraktene går ut, mister både fylkeskommunene og staten muligheten til å styre sine pågående tiltak på omkjøringsveger innenfor et kontraktområde.

Eksempelvis hvis man stenger E16 mellom Bergen og Voss, kan man uten problem stoppe tiltak man har på omkjøringsvegene (fylkesveger) slik at trafikken flyter fritt her. Dette går greit så lenge man har en felleskontrakt, men så snart det er separate kontrakter og to ulike entreprenører, vil det komme pålegg om kompensasjon fra den entreprenøren som må stanse arbeidet sitt fordi trafikken omdirigeres. Hadde alt mannskapet tilhørt samme kontrakt og entreprenør, ville de ressursene som ble frigjort på omkjøringsvegene alternativt kunne blitt brukt på trafikkdirigering eller utbedring på E16 (Rådgiver 2). Dette eksempelet viser hvor viktig det er å tenke enhetlig i utforming av nye kontrakter.

Gjennom denne prosessen ser vi rivaliseringen mellom ulike grupperinger av logikker i utforming av kontrakt, og hvordan deltakerne av prosessen har rasjonalisert og legitimert prosessen frem til nåværende modifiserte tilstand (Reay og Hinings 2009).

5.3.5 Regioner frakoblet formelle retningslinjer(decoupled)

Selv om arbeidet med kontraktstrategi ble igangsatt etter Stortingsvedtaket om regionreformen, hadde man på forhånd et ønske om å jobbe med å utarbeide og forbedre driftskontraktene. Respondentene fra Statens vegvesen var omforent om dette. Denne ambisjonen kan indikere et behov for å gjennomføre normative prosesser i feltet før reformen trådte i kraft. Etersom feltet sto ovenfor en omstrukturering, kunne en slik prosess medført ny profesjonalisering og distribusjon av standard i fagnettverket (DiMaggio og Powell 1997). Antall aktører i feltet ville øke om kort tid og det ville bli kamp om de samme ressursene for å løse oppgavene, derfor kunne en slik profesjonsdrevet isomorfi vært nødvendig på dette tidspunktet (Rådgiver 3).

I regionene fantes det tunge og operative fagmiljø innenfor drift og vedlikehold som hadde lite ønske om endring selv om mange av kontraktene ikke fungerte optimalt (Leder 1). Det kan se ut som at miljøene ikke var tilstrekkelig interessert i å gjøre nødvendige endringer for å forbedre kontraktene. På tross av denne motstanden tvang regionreformen frem et behov for å tenke annerledes på riksveg, og bidro til å etablere et mulighetsvindu for å starte strategiarbeidet selv om kontraktene i seg selv ikke var optimale. Dette innebar å tenke annerledes med hensyn til både kontraktsmal og struktur (Leder 1).

Regionvegsjefene hadde sine respektive fullmakter av rammeverk som regionene skulle jobbe innenfor. Eierskapet til kontraktsmal og strategi lå i Vegdirektoratet, og man hadde tillit til at regionene gjennomførte kontraktene i tråd med Vegdirektoratets føringer. Likevel så man at regionene i mange tilfeller tok seg friheter og lyste ut kontrakter som avvek de sentrale retningslinjer og håndbøker. Dette kom også som en direkte konsekvens av konkurrerende logikker om selve utformingen av kontrakten. Med bakgrunn i dette kan det synes at kontraktene i Statens vegvesen ikke har vært tilstrekkelig enhetlige og at adferden i regionene har vært avkoblet den formelle strukturen i organisasjonen (Leder 1) (Weick 1995).

Selv om Vegdirektoratet etablerte sentrale retningslinjer og føringer for utforming av kontrakter, synes det samtidig som at arbeidet med kontrakter lokalt og regionalt ikke har hatt tilstrekkelig lederforankring. I tillegg har profesjonen drift fått utviklet seg gjennom normativ isomorfisme og medført både intern og ekstern profesjonsmakt innenfor i Statens vegvesen (DiMaggio og Powell 1997). Denne makten utgjør en ubalanse ovenfor andre aktører i feltet.

Selv om etatsledelsen besluttet at Statens vegvesen ikke skulle lyse ut nye felleskontrakter oppsto det unntak, noe som kan forsterke omfanget av frikobling i organisasjonen (Weick 1995). Eksempler på dette er nye felleskontrakter som ble lyst ut høsten 2019 i både region øst og region sør med oppstart 2020. Ifølge både Leder 2 og Rådgiver 2, var region sør den regionen som i størst grad ikke forholdt seg til de overordnede retningslinjene fra Vegdirektoratet og etatsledelse, og meldte seg nærmest ut av strategiarbeidet og fant egne løsninger. Nå var det riktignok mange andre regioner som også ønsket å lyse ut nye felleskontrakter, men fikk ikke aksept for å gjennomføre det og i stedet forholdt seg til den økonomiske fullmakten som gjaldt. Dette medførte inngåelse av en rekke treårige driftskontrakter som ble svært kostbare (Leder 2). Normal varighet på driftskontrakter er fem år (Vegdirektoratet 2014a).

5.3.6 Dårlig utnyttelse av «mulighetsrommet»

Når regionreformen ble vedtatt, begynte en gruppe i Vegdirektoratet arbeidet med å tilrettelegge for en best mulig frigjøringsfase mellom stat og fylke. Samtidig startet etatsledelsen arbeidet med sluttrapporten «Fra Sams og samling», som ble levert til Samferdselsdepartementet våren 2018 og konkluderte med og argumenterte for å fortsette med felleskontrakter innen drift (Statens vegvesen 2018a).

Ettersom arbeidsgruppen jobbet med å etablere føringer for oppdeling av Sams og overføring etter 2020, representerte denne innstillingen det motsatte utfallet. Man hadde derfor to interne og parallelle prosesser som jobbet for to motstridende utfall, noe som i seg selv også utgjorde en institusjonell frikobling (Weick 1995). Arbeidet med ny strategi ble derfor avsluttet da etatsledelsen stilte seg bak rapporten og ikke støttet opp arbeidet med ny riksvegstrategi i innledende fase (Leder 1).

Det kan også virke som at Samferdselsdepartementet heller ikke hadde tatt innover seg i tilstrekkelig grad at man måtte foreta noen strategiske grep for riksveg hvis staten skulle muliggjøre en god og smidig overføring av Sams til fylkeskommunene. Samtidig støttet sannsynligvis regionvegsjefene rapporten til vegdirektøren og trodde at rikspolitikerne ville ta til fornuft og reversere vedtaket om reformen (Leder 1).

Leder 1 støttet regionreformen, og hadde et sterkt ønske om å ivareta statens interesser på riksveg. Hvis det skulle bli slik at Statens vegvesen kun skulle drifte riksveg, kunne det utføres isolert sett billigere og bedre enn når man var Sams. Man fikk da muligheten til å utforme rene riksvegkontrakter med et langt mer homogent vegnett, som er lettere å tilpasse og eventuelt spesialisere entreprenørens maskinpark (Leder 1).

Det kan virke som Vegdirektoratet mistet tilstrekkelig momentum og handlekraft når hverken etatsledelse og regionvegsjefer ikke forsto behovet for å forberede seg tidlig i forkant av regionreformen. Videre kan det virke som at Statens vegvesen ikke var tilstrekkelig koplet til vedtaket i reformen, og arbeidet med strategi kom for sent i gang og statens interesser derfor ikke ble ivaretatt godt nok (Weick 1995). Hadde man fått startet på dette arbeidet tidligere kunne man fått etablert en enda bedre overgang, hevder Leder 1. Da kunne man på et tidligere tidspunkt oppnådd billigere løsninger på riksvegkontraktene ettersom man fikk anledning til å jobbe mer med kontrakt og marked for riksveg (Leder 1).

Samtidig kan det virke som at det var ulike oppfattelser for hva som var oppdraget og handlingsrommet da føringene for 2018 – og 2019-kontraktene kom. Noen regioner hevder at man skulle tenke langsiktig strategi, mens andre oppfattet at man ikke skulle tenke lenger enn 2020. Dette kom fram i intervjuet med Rådgiver 2, og den misforståelse kan ha bidratt til å forsterke de ulike logikkene i regionene og resultert i lite enhetlige løsninger. Samtidig bekrefter det indikasjonen om autonome og frikoblede regioner (Weick 1995).

Rådgiver 2 erkjente videre at man skulle brukt mer tid sammen med regionale koordinatorene til å forbedre kontraktmalen i 2019. Regionreformen i seg selv tok opp mye av kapasiteten blant sentrale fagressurser i Statens vegvesen, for å muliggjøre overføringen til fylkeskommunene. Denne kapasiteten burde i langt større grad vært utnyttet til å forberede etaten på viktige oppgaver som ventet på riksveg. Samtidig var det toppforankret i etatsledelsen at ansatte i vegvesenet skulle legge til rette for at fylkeskommunene kunne overta forsvarlig (Rådgiver 2).

5.3.7 Analytisk oppsummering

Gjennom dette kapittelet har vi sett hvordan arbeidet med ny kontraktstrategi for riksveg ble initiert, og hvordan ledelsen sammen med regionene forsøkte å tilrettelegge for å implementere den nye strukturen i de eksisterende kontraktene, slik at overgangsperioden ble kort og gjennomførbar.

Analytisk sett er Statens vegvesen å regne som en organisasjon som har medlemmer med felles mål og oppgaver som kobler dem sammen. Det finnes tilstrekkelig med retningslinjer og prosedyrer i form av håndbøker, styringsdokument og rutinebeskrivelser som har til hensikt å samordne arbeidet til de ansatte i organisasjonen (Jacobsen og Thorsvik 2013). På tross av dette rike fundament av retningslinjer i Statens vegvesen, kommer det frem av prosessen hvordan både regioner og enkeltaktører har vært svært autonome og innordnet seg med løsninger som avviker fra det overordnede (Jacobsen og Thorsvik 2013).

Weick (1995) omtaler dette som en frikobling hvor organisasjonens systemer og prosesser blir frikoblet, og i noen tilfeller kan frikoblingen være så sterk at den nye praksisen oppfattes som er nytt system eller at det befinner seg utenfor organisasjonen (Weick 1995). Denne påstanden støttes av Leder 1 i beskrivelsen av regionenes adferd ved utarbeidelse av nye kontrakter.

Alle organisasjoner har formelle retningslinjer, men samtidig vil det etableres uformelle retningslinjer som inneholder elementer som ikke er vedtatt overordnet. Dersom disse elementene får tid og rom til å styrke seg, vil de gradvis svekke effekten av de formelle prosessene. Samtidig forventer ledelsen at de ansatte konsekvent arbeider for å nå målene innen gjeldende strategi, mål og rammeverk (Jacobsen og Thorsvik 2013).

Proessen med kontrakter i Statens vegvesen viser hvordan sterke profesjoner og kulturer innenfor drift har fått handlingsrom over flere år til å utforme kontrakter som hverken har tilstrekkelig forankring i kontraktsmal, håndbøker og strategi. Disse regionale kulturene representerer og kan karakteriseres som egne logikker med ulik grad av mangfold for utforming av kontrakter. Omfanget av dette har gjort prosessen med ny kontraktsstrategi tidkrevende og utfordrende å styre samtidig som etaten har vært nødt til å håndtere en omfattende omstilling og omorganisering (Jacobsen og Thorsvik 2013).

Det oppstår koordineringsproblemer når mangfoldet av kulturer blir for stort, noe som er beskrivende for prosessen med driftskontraktene. Medlemmene som utarbeider nye strategier og kontrakter har ikke hatt en enhetlig kultur, men består av flere sterke kulturer som har forsvart sine logikker. Statens vegvesen er en offentlig etat hvor omdømmet ovenfor omgivelsene er viktig, men de forskjellige kulturene utgjør et koordineringsproblem og gjør det krevende å etablere et enhetlig bilde utad (Jacobsen og Thorsvik 2013).

Dette er også like essensielt overfor samarbeidspartnere som entreprenørene som skal gjennomføre kontraktene som utformes. Store forskjeller mellom kontraktene hindrer en sunn konkurranse om anbudene, og kan være grobunn for konflikt mellom byggherre og entreprenør (Rådgiver 1)

I regionene har det utviklet seg kulturer med logikker som konkurrerer med hverandre eller som konkurrerer med andre regioner eller Vegdirektoratet. Selv om kulturene og logikkene ser ut til å delvis leve side om side, og det etableres mening(sensemaking) for atferden innad i regionene, utfordres man i å tilfredsstille de helhetlige målene for organisasjonen (Weick 1995).

Omstruktureringen i vegsektoren kan forklare noe av usikkerheten og motstanden i organisasjonsfeltet, noe som er grunnleggende forutsetninger for at sensemaking skjer. Den interne adferden og graden av sensemaking internt i regionene, kan også forklare ut ifra den kulturkognitive søylen, hvor det i feltet har opparbeidet seg en generell tradisjon og oppfattelse av hva som kan aksepteres (Scott 2014).

5.4 Samarbeid i organisasjonsfeltet

5.4.1 Utrede overføring av Sams

I tråd med Stortingets proposisjon 1 (2018-19) fortsatte arbeidet med å utrede hvordan overføring av Sams til fylkeskommunene burde gjennomføres (Stortinget 2018c). Dette påvirket allerede inngåtte og løpende driftskontrakter hvor man måtte etablere nødvendige overgangsordninger. I Stortingets proposisjon fremgår det at tidspunktet for overføring av drift kunne først besluttes når en tidsplan for arbeid med avtale om overføring av ansatte fra Statens vegvesen til fylkeskommunene var utarbeidet.

Stortingsmelding 6 (2018-19) beskriver oppgavene til de nye fylkeskommunene etter 2020 (Stortinget 2018b). Med den som utgangspunkt ble det besluttet at Statens vegvesen fikk et ansvar for å gjøre nødvendige utredninger og avklaringer med tanke på gode løsninger for overføring og framtidig samarbeid.

Avklaringene rundt oppstart av driftskontraktene i 2018 og 2019 var en del av denne prosessen, og så snart dette var ferdig kunne man tilnærme seg selve overføringen av oppgaver, kontrakter og personell (Dok 14).

Ettersom drift av vegnettet var en ny oppgave for fylkeskommunene var er det naturlig å tenke at utviklingen av strategier for driftskontrakter ville ta litt tid. Samtidig ville ny organisering av både Statens vegvesen og nye fylkeskommuner avgjøre hvor raskt de fikk eierskap til sine framtidige driftsstrategier for henholdsvis riksveg og fylkesveg. Dette ville i tillegg innebære en markedsdialog med entreprenørene (Rådgiver 3).

5.4.2 Driftskontrakter 2020

Driftskontraktene for 2020 skulle lyses ut etter sommerferien i 2019, og i lys av regionreformen var det viktig å sikre seg fleksibilitet og handlingsrom for begge byggherrene, dette understøttes av interne dokument fra prosessen (Dok 14).

Regionene mottok i midten av mars 2019 bestillingen (Dok 14) fra Vegdirektoratet med å utrede hvordan overføringen skulle forløpe. Oppdraget innebar at regionene skulle vurdere den videre håndteringen av overgangen med felleskontraktene og hvem som skulle styre hvilken kontrakt mens den varte. I bestillingen fremgikk den anbefalte kontraktstrukturen som tidligere var vedtatt for 2020-kontraktene. Oppgaven til regionene var å henvende seg

til hver enkelt fylkeskommune for å avklare om utlysningsskemaet for driftskontraktene skulle være felles eller delt.

I praksis innebar oppdraget at Statens vegvesen måtte bli enige med fylkeskommunene om samarbeidsformen på inngåtte felleskontrakter etter 01.01.20. Bestillingen var begrenset til følgende kriterier:

- Kontraktene splittes i fylkesveg og riksveg?
- Kontraktene gjennomføres til utløp som felleskontrakter?
 - Under ledelse av Statens vegvesen med deltakelse fra respektiv fylkeskommune
 - Under ledelse av respektiv fylkeskommune, med deltakelse fra Statens vegvesen

5.4.3 Sensemaking i regionale mulighetsvinduet

Rådgiver 1 og 2 fortalte at medarbeidere innenfor driftsområdet involverte vegavdelingene og fylkeskommunene for å bli omforent om hvem som skulle styre hvilke felleskontrakter. I henhold til bestillingen ble det utredet hvordan overføringen burde skje, og hvordan det ville bli etablert overgangsordninger på løpende kontrakter i region midt. Ifølge Rådgiver 1,2,3 og 4 var det både diskusjoner og uenigheter omkring overgangsordningene og hvem som skulle styre hvilke kontrakter. Leder 2 styrte denne prosessen og kunne bekrefte rådgivernes synspunkt under intervjuet.

Man tok utgangspunkt i å vurdere hva som burde gjøres med overgangskontraktene og felleskontraktene og hvem som skulle styre disse til de utløp. Resultatet gav en anbefalt kontraktstruktur for 2020-kontraktene i region midt (Dok 14.)

Gjennom utredningen avklarte region midt med sine fylkeskommuner ønsket utlysningsskema, og løsningene for riksveg måtte avstemmes med de økonomiske fullmaktene gitt i resultatavtalen. Den strukturen som region midt anbefalte, ble basert på det bemanningsbehovet Statens vegvesen ville trenge for å utarbeide framtidige riksvegkontrakter i samme geografiske område (Rådgiver 1).

I det første spørsmålet fra Vegdirektoratet anbefalte region midt etter enighet med Møre og Romsdal og Trøndelag Fylkeskommune å ikke splitte felleskontraktene. Det ville medføre stor kompleksitet, økt administrasjon og stor risiko for prisøkning for alle vegeiere, og ingen av partene var derfor interessert i å dele opp. Denne enigheten innebar at man måtte gå inn i hver enkelt kontrakt og gjøre en konkret analyse for hva som regionen skulle anbefale. Med utgangspunkt i rapporten «Fra Sams og samling» benyttet man antall kilometer riksveg og omsetning i kr på riksveg som kriterier for å avgjøre hvem som skulle styr hvilken kontrakt (Statens vegvesen 2018a). I tillegg så man på kortsiktig og langsiktig strategi med hensyn til det fremtidige kontraktsområde for riksveg man kunne innlemme området med når felleskontrakten gikk ut (Rådgiver 1). I dette arbeidet ble den nye kartskissen med nye riksvegkontrakter et viktig arbeidsdokument.

Selv om fylkeskommunene hadde sterke preferanser om hvilke felleskontrakter de ville styre etter 2020, hadde begge vegeiere en grunnleggende enighet basert på en økonomisk logikk(kalkulasjon) om å ikke splitte kontraktene. På dette stadiet var det kun noen få måneder igjen til reformen trådte i kraft, og derfor var det viktigere å finne gode samarbeidsformer som sikret en sømløs og smidig overgang (Rådgiver 1).

Denne prosessen kan karakteriseres som regional sensemaking, hvor både stat og fylke på tross av ulike standpunkt etablerte mening for hverandres tilnærming omkring felleskontraktene. I tillegg til sensemaking har aktørene i denne fasen klart å finne en sameksistens med sine logikker. Både Leder 3 og rådgiver 1 omtaler dette som en lærerik og konstruktiv prosess i organisasjonsfeltet.

5.5 Institusjonelle logikker i organisasjonsfeltet

5.5.1 Mimetisk isomorfisme i Statens vegvesen

Mimetisk isomorfi oppstår når organisasjoner tar etter eller kopierer strategier fra omgivelsene, og er ofte drevet av usikkerhet og man blir lett påvirket av løsninger i andre organisasjoner (DiMaggio og Powell 1997).

I forbindelse med regionreformen og oppdrag fra Samferdselsdepartementet, startet Statens vegvesen arbeidet med endring av etatens organisering og struktur høsten 2018. I dette arbeidet ble ulike organisasjonsmodeller vurdert, da med utgangspunkt i økt gjennomføringsevne, effektivisering og styring av tjenesteproduksjon, kompetanse og ressurser (Statens vegvesen 2019a).

I sammenheng med utforming av fremtidig organisering ble det besluttet å gå for en såkalt funksjonsbasert modell med organisering av kjernefunksjoner og spesialistoppgaver som var nødvendig for gjennomføring av en bestemt oppgave. På denne måten valgte man derfor en organisering basert på fag og leveranser i ulike divisjoner. Samtidig innså man at oppgavene i noen divisjoner krevde lokal tilstedeværelse, noe som kunne påvirke kvalitet og gjennomføringsevne (Statens vegvesen 2019a).

Divisjon Drift og vedlikehold var en av disse, og det ble videre besluttet en geografisk inndeling av områder tilsvarende som den gamle regionsmodellen. Selv om man forlot regionene til fordel for divisjoner, beholdt man den gamle geografiske inndelingen mellom områdene. Konsekvensen av dette ble en inndeling i avdelinger og seksjoner på drift i hvert enkelt område hvor man nå har 10 seksjoner for drift (Rådgiver 2). Selv om mange av disse geografiske grensene er ganske logiske, kan dette karakteriseres som en mimetisk isomorfisme hvor Statens vegvesen til dels har kopiert store deler av gammel organisasjonsmodell (DiMaggio og Powell 1997).

Rådgiver 2 mente man alternativt kunne valgt en organisering i tråd med fag slik at man fikk en landsdekkende enhet for drift av riksvegnettet, hvor de som jobbet med dette rapporterte til en og samme avdeling. Videre kan det virke som at denne geografiske inndelingen også ble avgjørende for en dominerende logikk i diskusjonene om geografisk kontraktsinndeling og ny strategi (Reay og Hinings 2009). Dette begrunnes i at det opprinnelige kontraktskartet, med noen unntak, etter hvert ble justert i tråd med den geografiske inndelingen tilsvarende

den gamle regionsmodellen. Den dominante logikken om geografisk kontraktsinndeling synes å ha fortrenget andre logikker i denne prosessen (Reay og Hinings 2009).

Med dagens modell har man videreført den geografiske inndelingen med områdemessig inndeling og ledelse. Dette kan bidra til å videreføre de dominante logikkene som har eksistert i de tidligere regionene.

Statens vegvesen ble gjennom reformen utsatt for stor usikkerhet, og har tendert mot å kopiere en geografisk inndeling som man hadde tidligere. En mulig årsak er det store omfanget av endringer i organisasjonsfeltet som skjedde i forbindelse med omstruktureringen, hvor man kan ha forsøkt å legitimere en kopiering for å oppnå trygghet inn i fremtiden.

5.5.2 Mimetisk isomorfisme i fylkeskommunene

Det er også grunn til å hevde at mimetisk isomorfisme kan forklare hvordan flere fylkeskommuner har organisert seg i forbindelse med regionreformen og overtakelse av fylkesvegoppgavene.

Både Møre og Romsdal og Trøndelag Fylkeskommune har valgt en organisering av sine byggherre og driftsenheter som i stor grad ligner den samme organiseringen de hadde mens de var vegavdelinger under region midt (Rådgiver 3) (Leder 3). Dette er en indikasjon på mimetisk isomorfisme som sannsynligvis er drevet av usikkerhet og ønske om trygghet (DiMaggio og Powell 1997).

På bransjedagen i Trondheim 9.september 2020 var flere fylkeskommuner til stede og holdt foredrag om sine driftskontrakter og tilhørende strategier, deriblant Trøndelag, Innlandet, Vestfold og Telemark Fylkeskommune. Samtlige fylkeskommuner har videreført driftsstandarden fra vegvesenets håndbok «Standard for drift og vedlikehold på riksveger» (Vegdirektoratet 2014a), riktignok med noen mindre justeringer. Kontraktene deres er også bygd opp basert på vegvesenets kontraktsmal. Her er det også foretatt noen endringer, men utgangspunktet var samme kontraktsmal som benyttes på riksveg. Møre og Romsdal Fylkeskommune var ikke til stede på bransjedagen, men basert på nye kunngjøringer av kontrakter, ser man samme tendensen på deres nye driftskontrakter (Rådgiver 1).

Ettersom mimetisk isomorfisme er drevet av usikkerhet, kan det i dette tilfellet være grunnlag for å påstå at mange fylkeskommuner har vært usikre i prosessen med å overta fylkesvegoppgavene (DiMaggio og Powell 1997). Denne usikkerheten har mest sannsynlig ført til en imitasjon av Statens vegvesens retningslinjer for både organisering, kontraktsmal, standard og strategi. Denne adferden kan forklares i usikkerheten i det store ansvaret det innebar å overta driftsoppgavene og samtidig etablere en byggherreorganisasjon.

5.5.3 Normativ isomorfi

Normativ isomorfi oppstår når standarder og normer innenfor en profesjon, utvikles og distribueres i et fagnettverk. Et slikt press oppstår i organisasjoners institusjonelle omgivelser hvor profesjonalisering og fagmakt er drivkraften for innflytelse (DiMaggio og Powell 1997). Driftsmiljøet i Statens vegvesen representerer en slik yrkesgruppe som har gjennomgått en årelang profesjonalisering innenfor sitt fagfelt. Denne utviklingen har etablert et sterkt fagmiljø både regionalt og nasjonalt, og gitt et kraftfullt faglig eierskap til både enkeltpersoner og grupperinger som har vært i posisjon til å definere oppgaver, omfang og utførelse basert på sine logikker. Dette eierskapet har medført faglig makt og jurisdiksjon som har utfordret ledelsen i å styre faget i nødvendig grad for å kunne ivareta rollen som enhetlig byggherre.

Denne påstanden legges til grunn etter funnene og intervjuene utført i forbindelse med oppgaven. I mangel av tilstrekkelig styring, koordinering og ledelse har profesjonen drift utviklet ulikheter regionalt, som gir nasjonale konsekvenser i form av en lite enhetlig byggherre (Rådgiver 1, 2, Leder 1 og 2). Regionene har bestått av ulike logikker og over tid utviklet sine normative søyler hvor adferd og handling legitimeres (Scott 2014).

Alle regioner har ifølge Rådgiver 2 utviklet sine særordninger historisk sett. Ettersom regionene har latt seg påvirke av hverandre og sine fylkeskommuner, kan man også hevde at både den kultur-kognitive og den regulative søylen har vært viktige drivkrefter. Funnene om frakoblede regioner bekrefter også omfanget av normativ isomorfi (DiMaggio og Powell 1997). Slik jeg tolker teorien i dette tilfellet, innebar regionreformen at 1850 ansatte i Statens vegvesen måtte overføres fylkeskommunene, noe som kan ha svekket kilden til normativ isomorfi i etaten. Med mindre påvirkning og innblanding fra profesjoner, har det sannsynligvis blitt mindre organisatorisk motstand, noe som kan ha forenklet reformeringen (DiMaggio og Powell 1997).

5.5.4 Logikkers sentralitet og kompatibilitet

Alle respondentene bekreftet at man historisk har hatt store uenigheter mellom regionene og Vegdirektoratet med tanke på utforming av driftskontrakter. Prosessen med overgangsordningene og nye riksvegkontrakter kan synes å ha forsterket dette bildet og omfanget av logikker, både i Vegdirektoratet, i den enkelte region, samt mellom regionene og Vegdirektoratet.

Basert på funnene kan det virke som at regionene har hatt lite tillit til Vegdirektoratet, og at det fantes lokale aktører i hver enkelt region som hevdet at de kunne kontraktene bedre enn Vegdirektoratet, noe som også har vært et hinder for å forbedre kontraktene. Alle som ble intervjuet bekrefter denne mistilliten, og omtaler de tidligere regionene som svært autonome og dominante (Reay og Hinings 2009). Når aktører mister tillit mellom hverandre, vil virksomheten ifølge Scott (2014) etableres en regulering som ivaretar problemet, noe som synes å ha utviklet seg gjennom mange år i Statens vegvesen. Ettersom denne adferden har eksistert i mange år synes den å ha fått en kultur-kognitiv forankring geografisk i hver region som styrer og legitimerer adferd og valg (Scott 2014).

Statens vegvesen tilstreber å være en enhetlig aktør og byggherre, og denne ambisjonen innebærer at organisasjonen burde ha høy sentralitet og høy kompatibilitet hvor omfanget av logikker skal være på linje (Besharov og Smith 2014). For 10 år siden var arbeidet med driftskontraktene mye mer sentralisert og styrt av Vegdirektoratet, og like problemstillinger i regionene ble løst på lik og enhetlig måte forteller Rådgiver 2, slik at den regionale koordineringen og kvalitetssikringen ble ivaretatt forsvarlig. Etter at Vegdirektoratet ble omorganisert, så fikk regionene mer ansvar for å ivareta de sentrale retningslinjene. Samtidig kan ikke all menneskelig atferd styres gjennom faste maler og rutiner fra vedtatte prosesser og dokumenter (Besharov og Smith 2014).

Ledelsen i en organisasjon forventer at medlemmene konsekvent arbeider for å nå målene i tråd med gjeldende strategi og rammeverk for organisasjonen (Jacobsen og Thorsvik 2013). Med lange styringslinjer mellom Vegdirektoratet og regionene, og lange linjer internt i regionene har det utviklet seg særordninger i alle regionene. Fra 2010 og oppover til 2017 kan det virke som at den regionale koordineringen og kvalitetssikringen har blitt nærmest fraværende i noen regioner, og regionene har fått økt makt og selvstyre. Dette bekreftes av både Rådgiver 1, 2 og Leder 2.

Gjennomføring av driftskontrakter er en av mange kjerneoppgaver i Statens vegvesen, og i etaten er flere logikker sentrale, har innflytelse og kan påvirke organisasjonens adferd på dette feltet. I gammel organisasjon, kan vi karakterisere regionene som forskjellige kunnskapsbaser (jurisdiksjon) med ulike fagmiljøer hvor det har oppstått isomorfisk press, både normativt, mimetisk og tvangsmessig (DiMaggio og Powell 1997). På grunn av høy sentralitet har etaten vært avhengig at disse fagmiljøene, som har opparbeidet seg en viss innflytelse for hvordan virksomheten skal drive. Samtidig har innflytelsen deres i hver enkelt region utviklet seg til en profesjonsmakt, og med regionenes avhengighet til disse aktørene har man også godtatt deres krav om å ikke følge sentrale retningslinjer, selv om kravene ikke alltid har samsvart med hovedmålene (Besharov og Smith 2014).

Denne ressursavhengigheten kan forklares av at regionene har vært tettere på det fylkeskommunale embetet i sin region, fremfor Vegdirektoratet. Fylkeskommunene har enten et parlamentarisk styre eller et formannskap, og dialogen mellom regionene og fylkestingene har vært tett, samtidig som man har forsøkt å etterkomme en del regionale og politiske forventinger, selv om disse tiltakene ikke nødvendigvis har hatt forankring i etatens føringer. Denne relasjonen til fylkeskommunene kan i seg selv ha utgjort en avhengighet, hvor regionene sammen med vegavdelingene har tilpasset sin adferd og respons nettopp med det formål om å inngå transaksjoner for å opprettholde sin relevans og eksistens. Dette var kanskje også utløsende for at etatsledelsen støttet rapporten «Fra Sams og samling» og ønsket en videreføring av Sams i form av et endret format. Dette blir hevdet av både Leder 1 og Rådgiver 2.

Samtidig har dette behovet for å tilfredsstillere fylkeskommunene bidratt til høy sentralitet, så har det i regionene og mellom regionene og Vegdirektoratet vært lav kompatibilitet i logikk mangfoldet (Besharov og Smith 2014). Historisk sett har det ifølge alle respondentene vært være store uenigheter hvor de ulike logikkene har bidratt til motstridende handlinger. Dette kan forklare hvorfor Statens vegvesen ikke i tilstrekkelig grad har klart å fremstå som en enhetlig byggherre. Etersom logikkene i Statens vegvesen har vært omstridte har det oppstått interne konflikter, og det har vært krevende å etablere tilstrekkelig legitimitet og støtte fra omgivelsene.

Selv om Sams har bidratt til rasjonell og effektiv drift, kan omfanget av ulike logikker i fylkeskommuner og Statens vegvesen gjort det krevende for regionene å tilfredsstille hverken Vegdirektoratet eller fylkeskommune i tilstrekkelig grad. Denne påstanden bekreftes av både Rådgiver 3, Leder 2 og 3. Gjennom intervjuene med fylkeskommunene kommer det også frem en langvarig misnøye over at man ikke har vært i posisjon til å styre pengebruken på fylkesveg slik Statens vegvesen har gjort. I tillegg virker det som at det har vært ubalanse i maktforholdet mellom Statens vegvesen og fylkeskommunene i utformingen av driftskontrakter, hvor statens preferanser for vært rådende og dominant (Reay og Hinings 2009).

Hypotetisk sett kan dette indikere at Statens vegvesen, historisk sett, ikke har klart og gjøre seg tilstrekkelig relevant for fylkeskommunene, og på denne måten blitt utslagsgivende for vedtaket og gjennomføringen av regionreformen.

5.5.5 Konsekvenser av forsinket riksvegstrategi

Kontraksstrategien for drift av riksveg er i skrivende stund (medio november 2020) fortsatt ikke ferdigstilt i Statens vegvesen, men det er besluttet en plan om formelt vedtak i slutten av november (Leder 2). I forkant av dette er det laget et utkast og det skal gjennomføres arbeidsmøter med de geografiske områdene for å hente innspill og erfaring.

På tross av dette må oppgavene på riksveg utføres, og konsekvensen av at strategien fortsatt ikke er klar innebærer at man har kommet betydelig på etterskudd selv om reformen er iverksatt og Sams har blitt overført fylkeskommunene. Nå er nærmest halvparten av oppgavene på riksveg allerede lyst ut og kontrahert uten at man har fått implementert det som vil bli endelig strategi, noe som er svært uheldig (Rådgiver 2).

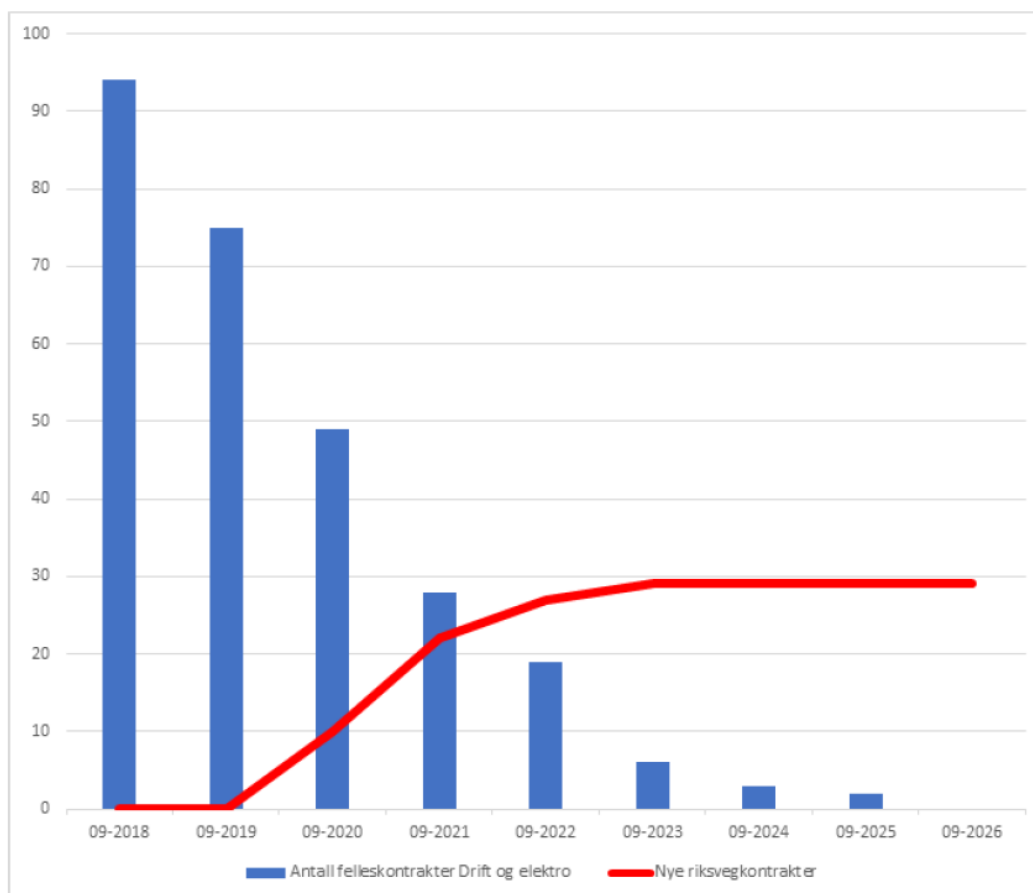
Normalt har Statens vegvesen ambisjon om å lyse ut nye kontrakter på 20% av vegnettet per år, men som en konsekvens av forsinket strategi, stoppordre, opsjonskontrakter, nødparagrafskontrakter og kontrakter med kortere varighet, har det akkumulert seg et betydelig omfang av riksvegkontrakter som skal lyses ut samtidig. Dette har medført et voldsomt press i markedet og kan være noe av forklaringen til prisøkningen på både riks- og fylkesvegkontraktene (Rådgiver 2) (Veier24 2020).

I en ideell verden skulle strategi og styringsdokumenter vært klare før man lyste ut en eneste riksvegkontrakt, men nå blir det i stedet en inkrementell implementering på noe som burde vært helhetlig og felles for alle riksvegkontrakter. I tillegg har Covid-19, nytt vegreferansesystem og mangelen på byggherreressurser, forsinket arbeidet med å ferdigstille kontraktsmaler og strategi ytterligere (Rådgiver 2).

Et annet vesentlig funn er at Divisjon Drift og vedlikehold ikke hadde ansatt en fast fungerende divisjonsdirektør slik som de øvrige divisjonene. Mangelen på en samlende leder som tidlig staket ut en retning har medført at arbeidet med riksvegstrategi ble utsatt mange måneder hevder Leder 2, som i dag jobber med den nye kontraktsstrategien.

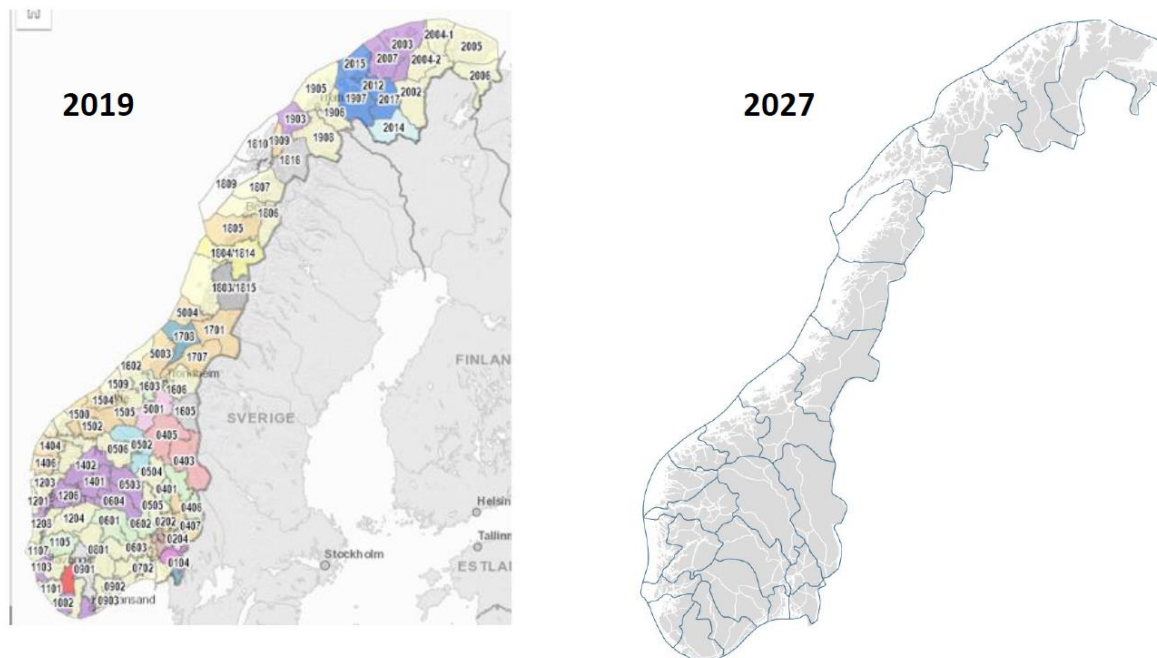
5.5.6 Logikkene rundt de nye kontraktsområdene

Selv om Statens vegvesen nå nærmer seg en vedtatt og ny strategi for riksveg er de forskjellige logikkene fortsatt i omløp, samtidig er omfanget noe mer begrenset med tanke på at de kun har riksveg å forholde seg til etter regionreformen. Søylediagrammet viser hvordan felleskontrakter fortløpende fases ut og erstattes av riksvegkontrakter.



Figur 8. Utfasing av felleskontrakter som erstattes av riksvegkontrakter (Leder 2)

De innledende kartmøtene hvor regionene skulle bli enige om geografisk inndeling av nye kontraktsområder for riksveg, har som nevnt vært gjenstand for konkurrerende logikker og uenigheter mellom regionene, nå representert gjennom de geografiske områdene i divisjon Drift og vedlikehold (Leder 2).

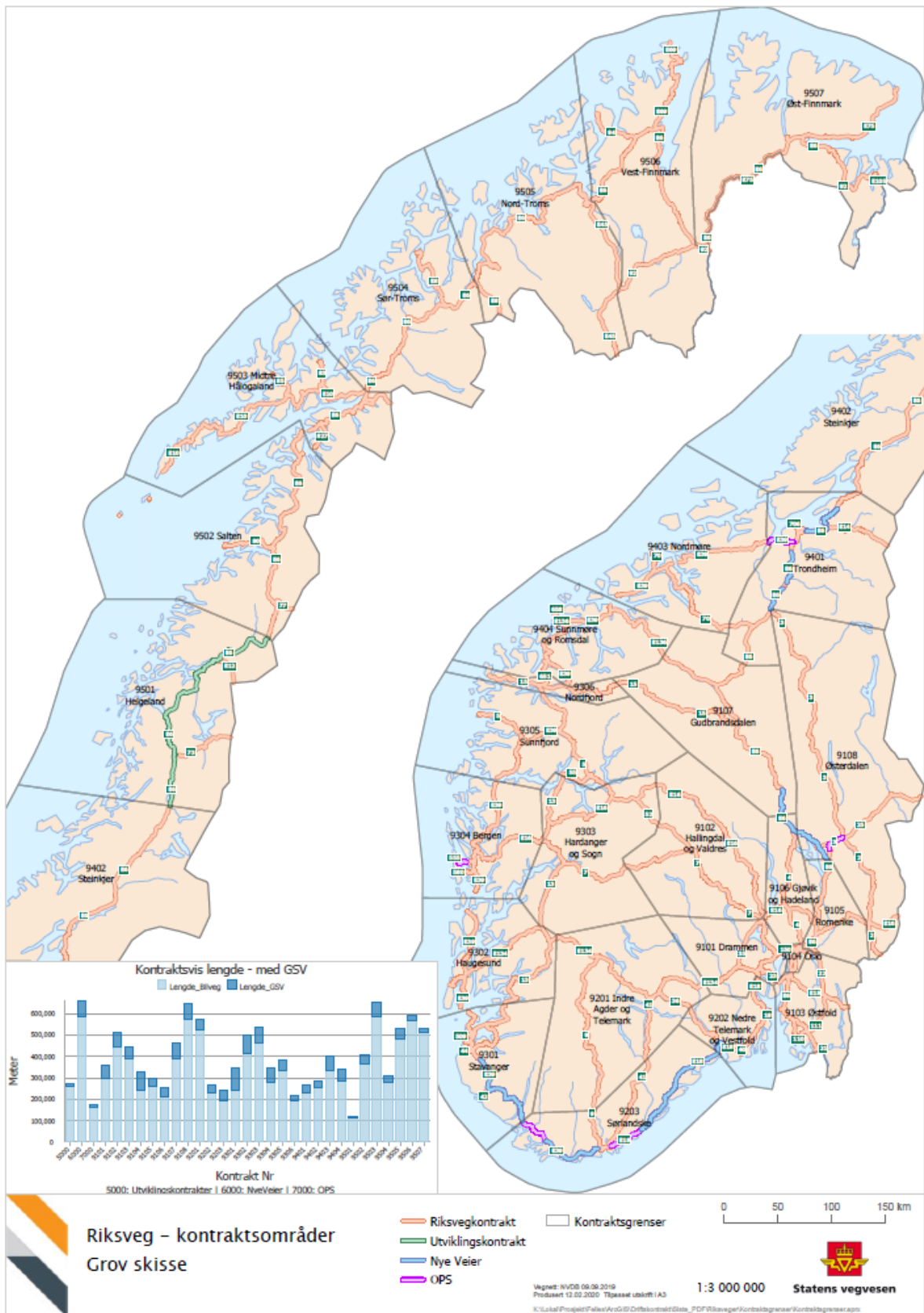


Figur 9. Driftskontrakter i Norge før og etter 2020, og frem til 2027 (Rådgiver 4)

Ifølge Leder 2 pågår det fortsatt diskusjoner om hvor kontraktsgrensene skal gå. Forskjellen nå fra tidligere er at selve fagnettverket er for det meste enig, men at det heller diskuteres blant avdelingsledere fra områdene. Samtidig mente Leder 2 at kartet bør være gjenstand for en viss diskusjon, slik at man kan forbedre og justere grensene etter hvert som man gjør seg nye erfaringer. Med bakgrunn i dette mener respondenten at kartet bør ha en viss dynamikk, noe som bekreftes ettersom man opprinnelig hadde 20-25 riksvegkontrakter, og nå er oppe i 29.

De første utkastene til strategi fra 2017 antydte et sted omkring 10-12 kontrakter. Dette viser i grunnen at man har begynt å tenke og samtidig klart å oppnå en viss sameksistens mellom logikker som utfyller hverandre og som i sum kan danne grunnlaget for en vedtatt riksvegstrategi (Leder 2).

Resultatet fra kartmøtene i Statens vegvesen viser at man er omforent om 29 driftskontrakter nasjonalt (Dok 17). Dette medfører mer geografi og langstrakte kontrakter med høyere andel kilometer riksveg per kontrakt. Tabellen nederst til venstre på neste side, viser omfanget av antall kilometer veg og gang- og sykkelveg.



5.5.7 Økt kompleksitet i organisasjonsfeltet

Organisasjoner som tilhører en bransje og påvirker hverandre faglig, strategisk og regulerende utgjør i sum et organisasjonsfelt. Aktørene i vegsektoren som også har vært aktørene i regionreformen er Statens vegvesen og fylkeskommunene. I tillegg har vi en annen aktør innen den norske vegsektoren som heter Nye Veier AS. De har riktignok ikke vært en aktør i regionreformen, men er likevel en aktør som Statens vesen må ta i betraktning ved utforming av riksvegstrategi. Nye Veier AS er et heleid statlig aksjeselskap under Samferdselsdepartementet, som ble opprettet av Stortinget i 2016 med ambisjon om en mer effektiv og spesialisert byggherre. Oppdraget deres er å planlegge, bygge, drifte og vedlikeholde riksveger i Norge (Nye Veier 2020)

Ideen bak Nye Veier er i seg selv en politisk logikk med utgangspunkt i en borgerlig regjering. Statens vegvesen og Nye veier konkurrerer nå om de samme riksvegprosjektene, og begge skal drifte det vegnettet som de bygger ut. Likevel er Statens vegvesen den desidert største riksvegeieren, med Nye Veiers inntog utfordrer kontraktsstrategien om rasjonell og effektiv drift i vegnettet til Statens vegvesen når kontraktsområdene delvis overtas av Nye Veiers driftsopplegg (Leder 2).

Kartet på forrige side, viser vegstrekningene (blå veg) som Nye Veier etter hvert får ansvaret for og som vil bryte noen av de etablerte kontraktsområdene på riksveg. I tillegg til Nye Veier har Statens vegvesen OPS kontrakter (lilla veg) som innebærer offentlig privat samarbeid hvor et privat selskap står for utbygging og drift i 25 år etter veiåpning (Leder 2).

En annen aktør på riksveg er såkalte utviklingskontrakter (grønn veg) hvor entreprenør må drifte anlegget i noen år etter ferdigstilling. Omfanget av ulike aktører vil i seg øke kompleksiteten i vegsektoren, og tilsvarende for logikk mangfoldet. Med såpass mange aktører med ansvar for drift av riksveg blir det sannsynligvis et betydelig større koordineringsbehov for å sikre sømløs og optimal fremkommelighet (Rådgiver 2).

5.5.8 Muligheter etter regionreformen

Selv om antall aktører øker kompleksiteten og koordineringsbehovet i vegsektoren, gir omstruktureringen nye mulighetsvinduer.

Med 11 nye fylkeskommuner, Nye Veier og Statens vegvesen får organisasjonsfeltet mange nye organisasjoner som i seg vil medføre en akkumulering og framtidig stabilisering. På tross av mimetisk isomorfi i overføringen av Sams, vil ny kompetanse tilføres de nye organisasjonene og danne grunnlag for ny homogenisering av praksis, kultur og logikk, som kan generere mer innovasjon og utvikling i sektoren. Samtidig er det en viss risiko for normativ isomorfisme da mange av de nye medlemmene i fylkeskommunenes organisasjoner er tidligere ansatte fra Statens vegvesen (DiMaggio og Powell 1997).

Den enkelte vegeier får mulighet til økt eierskap hvor regionale og lokale behov kan ivaretas bedre. Omstruktureringen muliggjør derfor en økt differensiering av modeller hvor man gjør nasjonale, regionale og lokale behovsbaserte tilpasninger, se Leder 2. Derfor mener respondenten det er viktig med nettverkssamarbeid slik at man kan lære og utveksle erfaring i bransjen.

I tillegg mener respondenten det er viktig at fylkeskommunene bruker reformen til å gi politikerne sine mer innsikt og kompetanse i utfordringene som drift og vedlikehold innebærer. Dersom man jobber aktivt med samferdselspolitikere og etablerer en felles kunnskapsbase, vil fylkeskommunene kunne bli en handlekraftig og fremoverlent vegeier med tverrpolitisk støtte. Fylkesvegnettet i Norge har et kritisk vedlikeholdsetterslep som også påvirker driftskostnadene, og derfor er også fylkeskommunene avhengige av effektfulle strategier, avslutter Leder 2.

6.0 Konklusjon

Opgaven har i forrige kapittel presentert funn og analyse, og vil nå i dette avsluttende kapitlet svare ut problemstillingen og delspørsmålene og angi mitt vitenskapelige bidrag og forslag til videre forskning.

6.1 Svar på delspørsmål 1

Hvordan legitimerer institusjonelle forhold prosessen, innhold og gir mening?

I undersøkelsen har jeg hatt fokus på å avdekke og forklare hvordan institusjonelle forhold legitimerer innhold, prosess og gir mening for adferd og handling blant aktørene.

Gjennom normativ isomorfisme har det etablert seg faglige grupperinger som rasjonaliserer og legitimerer regionale og lokale hensyn inn i prosessen med utforming av kontrakter. Når det ikke er samsvar mellom logikkene, oppstår det rivalisering hvor det dominante kommer til uttrykk og blir retningsgivende for en modifisert kontraktsstrategi.

Proessen med kontraktstrategi synliggjør sterke profesjoner innenfor drift som over flere år har opparbeidet seg et kultur-kognitivt handlingsrom i utforming av kontrakter. Logikkene de representerer synes å ha vært til dels frakoblet overordnet strategi, ledelse og styringsdokument. I noen tilfeller har frikoblingen vært så sterk at den nye praksisen kan oppfattes som en ny struktur. Samtidig kan dette danne grunnlag for ny standard i feltet. Regional sensemaking som følge av lav kompatibilitet, har medført lite enhetlige kontrakter historisk sett. Her finnes det fortsatt logikker som har blitt videreført til ny organisasjon gjennom mimetisk isomorfisme.

Et annet institusjonelt forhold er fylkeskommunene som institusjonell aktør i feltet.

Regionene i Statens vegvesen synes å ha vært ressursavhengige av fylkeskommunene, noe som har bidratt til høy sentralitet, men lav kompatibilitet i regionene, mellom regionene, og mellom regionene og Vegdirektoratet. Dette kan også komme av regional sensemaking som kan ha legitimert frikoblingen fra det overordnede.

6.2 Svar på delspørsmål 2

Hvilke dominante logikker finnes og hvordan kommer de til uttrykk?

Logikken om geografisk inndeling synes å være den mest dominante logikken og eksisterer i alle regioner, hvor sterke enkeltaktører eller fagmiljø får gjennomslag for regionale og lokale løsninger. Det virker som at denne dominante logikken har vært avgjørende for de regionale utfallene, som har ført til sterke uenigheter både i og mellom regioner. I noen tilfeller har disse uenighetene ført til samarbeidsproblemer mellom enkelte regioner eller mellom region og Vegdirektorat.

Logikkene rundt geografisk kontraktsinndeling synes å ha fortrenget andre logikker, og kan utgjøre et hinder for helhetlig optimalisering ved utforming av nye kontrakter dersom regionene ikke finner løsninger for økt kompatibilitet. I arbeidet med å koble nye hensiktsmessige kontraktsområder sammen, har man også vært uenige om kontraktens varighet, noe som kan karakteriseres som en markedslogikk. I dette samspillet har kompatibiliteten også vært lav, men ikke i like stor grad som det geografiske synet og har derfor ikke vært like dominant.

De dominante logikkene uttrykkes også gjennom rivalisering og lav kompatibilitet i de etablerte løsningene for strategi.

6.3 Svar på hovedproblemstilling

Hvordan har institusjonelle logikker i Statens vegvesen påvirket kontraktstrategien for nye driftskontrakter under regionreformen?

Med utgangspunkt i gjennomføringen av regionreformen og overføring av Sams vegadministrasjon til fylkeskommunene, kan prosessen og resultatet med kontraktstrategi for nye driftskontrakter forstås med bakgrunn i institusjonelle logikker. Disse logikkene bidrar til å skape mening og orden for de aktørene som var involvert hvor målet er å etablere en enhetlig strategi for riksveg.

Logikkene for utforming av ny kontraktstrategi for driftskontrakter i Statens vegvesen uttrykkes i form av geografisk inndeling, kalkuleringslogikk i form av effektivisering og økonomi, og markedslogikk som er sammensatt av kontraktsstørrelse, kontraktsvarighet, opsjon og oppgaveomfang. Det eksisterer også en profesjonslogikk som er forankret i vegvesenets håndbøker og retningslinjer, men denne uttrykkes primært i møtet med fylkeskommunene eller andre aktører i feltet.

Fagmiljøet innenfor drift og vedlikehold i Statens vegvesen utgjør en sterk profesjon, som i stor grad har vært frakoblet de formelle retningslinjene i etaten, og undersøkelsen viser at de etablerte logikkene har gjort det krevende for ledelsen å styre prosessen. Det kan også virke som at ledelsen ikke har klart å koordinere hverken fagmiljøet og regionene tilstrekkelig i dette arbeidet, og på den måten ikke klart å utnytte mulighetsrommet for å utarbeide en ny kontraktsstrategi for riksveg. På tross av ny organisering i Statens vegvesen har det pågått en mimetisk isomorfisme geografisk i de tidligere regionene, slik at dominante, konservative og etablerte logikker har blitt videreført i ny organisasjon, og på den måten tatt inn og implementert i ny strategi.

Beslutningsprosessen med overgangsordninger og nye kontrakter har bidratt til å forsterke logikk mangfoldet i hele etaten, noe som har forsinket arbeidet med ny strategi under reformen. I skrivende stund er nærmere halvparten av oppgavene på Norges riksvegnett allerede blitt kontrahert gjennom nye driftskontrakter uten at etaten har vedtatt eller implementert en endelig strategi. I mangel av en vedtatt strategi kan det tyde på at logikkene i mangfoldet har utfordringer med å leve side ved side, og risiko for lite kompatible løsninger som er frikoblet. Dette gjør det krevende for Statens vegvesen å etterleve ambisjonen om å være en enhetlig og profesjonell bestiller og byggherre.

Logikkene i Statens vegvesen har så langt resultert i 29 driftskontrakter for riksveg nasjonalt. Dette innebærer større kontrakter med mer geografi, og mer langstrakte kontrakter med høyere andel kilometer riksveg per kontrakt. Fortsatt jobbes det med oppgaveomfang, varighet, samt alternative kontraktsformer og kontraheringsmetoder.

6.4 Mitt vitenskapelige bidrag

Min oppgave har samfunnsmessig relevans gjennom den empiriske studien om hvordan institusjonelle logikker har påvirket en offentlig etat og bestiller i utforming kontraktsstrategi for driftskontrakter på riksveg.

I min studie anvendte jeg blant annet Weicks teori (1995) om frikobling i organisasjoner, hvor dette ble avdekket i flere tilfeller da jeg analyserte prosessen omkring driftskontrakter. Dette funnet ble også avdekket i studien til Axelsen (2017), hvor han intervjuet samferdselsjefer fra fylkeskommuner om Statens Vegvesen. En av respondentene hevdet at

omstruktureringen i 2003, da produksjonsenheten(utbygging, drift og vedlikehold) ble skilt ut til et privat entreprenørselskap(Mesta AS), førte til vesentlig flere linjer internt, uklare ansvarsområder, manglende eierskap og perifere regionale avdelinger i Statens Vegvesen (Axelsen 2017).

Videre mente samme respondent at fylkeskommunene opplevde at de hadde lite politisk handlingsrom i samspillet med Statens vegvesen. Fylkeskommunene opplevde at det som Statens Vegvesen foreslo, måtte vedtas i sin helhet (Axelsen 2017). Dette bekrefter mine funn med hensyn til ressursavhengighet og asymmetrisk avhengighet og ubalanse i maktbalansen mellom Statens Vegvesen og fylkeskommuner. I tillegg viser min studie at Statens Vegvesens håndbokregime med maler, standarder og retningslinjer representerte en dominant profesjonslogikk når fylkeskommunene ba om fravik på felleskontrakter med politisk forankring (Reay og Hinings 2009). Dette er også entydig med hva mine respondenter fra fylkeskommunen hadde opplevd i møtet med Statens Vegvesen.

Ek Österberg (2016) skriver in sin rapport om Trafikverkets rendyrkede bestillerrolle etter reformeringen i 2010 hvor de operative oppgavene ble skilt fra staten og overlatt til markedet, tilsvarende den omstruktureringen Statens Vegvesen gjennomføre i 2003 i etableringen av Mesta AS. I sin rapport omtaler hun viktigheten rundt markedslogikken, hvor Trafikverket er en markedskonstruktør og regulator for blant annet drift og vedlikehold innen samferdsel, tilsvarende Statens Vegvesen er i min studie i det (Scott 2014). Min studie har lagt vekt på institusjonelle logikker, og avdekket blant annet markedslogikk, og Ek Österberg (2016) hevder at markedslogikken er sentral for hvordan en offentlig byggherre skal utforme sin kontraktsstrategi.

I hennes studie adresseres Trafikverkets rolle som statlig bestiller og byggherre, som kan påvirke markedet gjennom sin adferd og kontraktsstyring med entreprenørene i bransjen(organisasjonsfelt). Hun beskriver kontrakter som en tydelig styrings- og kontrollmodell som består av mange teknikker og dimensjoner, som er avgjørende for Trafikverkets bestiller – og kontraktstrategi. Hun tar også opp avveiningen mellom grad av oppfølging, byggherebemanning og tillit, som kan relateres til kontrakt og effektiviseringslogikk, tilsvarende vurderingen som ledelsen i Statens Vegvesen har jobbet med i forbindelse med regionreformen og ny funksjonsbasert divisjonsorganisasjon (Ek Österberg 2016).

Hun benytter institusjonell organisasjonsteori til å forklare hvordan organisasjoner utsettes for stadig nye krav om effektivitet for å tilfredsstille sin legitimitet i feltet. For å sikre sin eksistens pågår jakten etter legitimitet parallelt med jakten på effektivitet. For å kunne gjennomføre dette kan man frikoble seg fra det man uttrykker og det man faktisk utfører (Meyer og Rowan 1977).

Denne tilnærmingen kan sammenlignes med regionenes relasjon til både fylkeskommunene og Vegdirektoratet i min studie, både i form av frikobling og regional sensemaking (Weick 1995). Trafikverkets rolle som rendyrket bestiller er en politisk ambisjon(logikk) basert på rådende og gjeldende normer i det institusjonelle feltet sammen med øvrige offentlige etater, både normativt og regulativt (Weick 1995). Når man vektlegger denne politiske logikken, mener Ek Österberg (2016) man ikke klarer å optimalisere markedet slik intensjonen med reformen opprinnelig hadde til hensikt. Dette man også minne om en frikobling. Ellers kan min studie også konstatere et mulighetsrom og forbedringspotensial omkring markedslogikken for driftskontrakter. Som nevnt har all usikkerhet og nye strategier medført betydelig økte tilbud på driftskontrakter (Veier24 2020). Prisene på kontraktene er markedets respons på reformen, og må samtidig sees i sammenheng med antall nye aktører som både fylkeskommuner og Nye Veier AS.

6.5 Begrensninger og forslag til videre forskning

Datagrunnlaget for denne studien kunne vært større i form av flere respondenter. På grunn av dette, og et pragmatisk utvalg, har jeg ikke generalisert konsekvent. Samtidig danner studien et metodisk grunnlag for å gjennomføre en bredere undersøkelse som involverer flere fylkeskommuner.

Mitt hovedfokus i undersøkelsen har vært kontraktstrategien for Statens vegvesen på riksveg. Men etter reformen er det nå 11 nye aktører i organisasjonsfeltet som skal etablere sine strategier for driftskontrakter på fylkesveg. I den forbindelse kunne det vært interessant å undersøke status på deres strategiarbeid og hvordan de har utformet kontraktene basert på rådende logikker i deres organisasjoner. Her kunne det vært spennende å sammenligne to fylkeskommuner innenfor samme region, eller to fjernt fra hverandre for å avdekke både likheter og forskjeller.

Et annet institusjonelt forhold er fylkeskommunene som institusjonell aktør i feltet, som regionene i Statens Vegvesen har vært ressursavhengige. Nå som Sams er opphørt, blir man mindre ressursavhengig. Hvilke aktører tiltrekker Statens Vegvesen seg for å erstatte denne avhengigheten, og hvordan legitimerer man sin eksistens når man bare skal drifte riksvegnettet, som utgjør 20% av vegnettet i Norge. Nå er reformen enda veldig fersk, og Statens vegvesens divisjonsmodell fortsatt ny, men innen 5 år vil det være relevant å studere den nye tilpasningen i feltet.

I mitt vitenskapelige bidrag er jeg innom praksisen i samferdselssektoren i Sverige. Det kunne vært en interessant undersøkelse alle nordiske land og sammenligne utfall og effekter av de ulike reformene innen samferdsel.

Videre danner reformen grunnlag for å studere driftskontrakter for hele landet. Jeg vil derfor anbefale at det gjøres kvantitative undersøkelser for å måle effektene av endringer i driftskontrakter både lokalt, regionalt og nasjonalt.

I 2025 vil store deler av riksvegnettet i både Trøndelag og Gudbrandsdalen overtas av Nye Veier AS. Dette fører til ny geografisk kontraktsinndeling når enda en offentlig aktør skal drifte sitt riksvegnett. Dette vil sannsynligvis føre til nye og uhensiktsmessige kontraktsområder som kan bli fordyrende for samfunnet. Effektene av en slik endring er også et forslag til videre arbeid omkring kontraktsstrategi i feltet.

7.0 Vedlegg

Vedlegg 1: Dokumentoversikt

Dokument	Dokumenttype	Beskrivelse	Dato
Dok 1	Tilsvare ELM-Sak fra Region midt	Tilsvare fra Region midt - Tiltak for driftskontrakter med planlagt oppstart 2018	22.12.2017
Dok 2	Epost fra Vegdirektoratet	Ordre om kunngjøring av 2018-kontrakter	26.01.2018
Dok 3	Epost fra Vegdirektoratet	Stoppordre for utlysning av driftskontrakter	30.11.2017
Dok 4	Etatsledermøtesak 13 22-17	Tiltak 2018-kontrakter	12.12.2017
Dok 5	Etatsledermøtesak 01 02-18	Anbefalte tiltak 2018 kontrakter	03.01.2018
Dok 6	Tilsvare ELM-Sak fra Region midt	Tilsvare ELM Region midt- tiltak for driftskontrakter med planlagt oppstart 2018	22.12.2017
Dok 7	Referat kontaktutvalget	Møtereferat i kontaktutvalget mellom fylkesrådmannskollegiet og vegdirektøren	09.01.2018
Dok 8	Epost fra Vegdirektoratet	Avklaring for utlysning 2018 kontrakter	24.01.2018
Dok 9	Riksvegkart 21 kontrakter	Kart riksvegkontrakter	08.11.2018
Dok 10	Riksvegkart 21 kontrakter	Kart riksvegkontrakter	14.11.2018
Dok 11	Karttabell vedlegg	Tiltak i de ulike områdene	14.11.2018
Dok 12	Etatsledermøtesak	Føringer for arbeidet med 2019-kontraktene (17/176892-109)	28.11.2018
Dok 13	Etatsledermøte vedlegg til sak	Juridisk adgang for forlengelse av kontrakt	20.03.2018
Dok 14	Bestilling fra Vegdirektoratet til regionene	Bestilling til regionene - Videre samarbeid med fylkeskommunene om felleskontrakter	12.03.2019
Dok 15	Notat fra Vegdirektoratet til regionene	Driftskontrakter 2019 - vurdering av tiltak	21.12.2018
Dok 16	Bestilling fra Vegdirektoratet til regionene	Oppstart kontraktstrategi riksveg	18.11.2018
Dok 17	Riksvegkart 29 kontrakter	Riksveg – kontraktsonråder	18.12.2019

Vedlegg 2: Respondentoversikt

Tittel	Organisasjon	Faglig ansvarsområde
Leder 1	Vegdirektoratet	Kontrakt og strategi
Leder 2	Statens vegvesen Region midt	Kontrakt og strategi
Leder 3	Møre og Romsdal Fylkeskommune	Infrastruktur
Rådgiver 1	Statens vegvesen Region midt	Drift
Rådgiver 2	Statens vegvesen Region vest	Drift
Rådgiver 3	Trøndelag Fylkeskommune	Strategi
Rådgiver 4	Statens vegvesen Region midt	Geodata

Vedlegg 3: Tidslinje for beslutningsprosessen for ny kontraktsstrategi og nye driftskontrakter

2017 Jun → Stortingsvedtak om å iverksette regionreformen



2017 Nov → Stoppordre for utlysning av 2018-driftskontrakter

- Bestilling fra Vegdirektoratet med regionale tiltak per kontrakt
- Regionenes tilsvarende til Vegdirektoratet



2018 Jan → Kunngjøring av 2018-kontrakter

- Enighet med fylkeskommunene «Business as usual»
- Lyse ut kontraktene som planlagt
- Vegdirektøren avgir rapport «Fra Sams og Samling» til departementet



2018 Nov → Oppstart ny kontraktsstrategi riksveg

- Kartmøter gjennomføres hvor regioner og Vegdirektorat diskuterer løsninger
- Kartskisse leveres etatsledermøtet
- Vedtak om kontraktsinndeling
- Avklaring og implementering av føringer for 2019-kontrakter



2019 Mar → Samarbeid med fylkeskommunene

- Videreføring og overgangsordning for felleskontrakter utover 2020
- Avklare styring av felleskontrakter
- Arbeid med riksvegstrategi



2020 Jan → Iverksettelse av regionreformen

- Fylkeskommuner og Statens vegvesen splittes
- Fortsetter samarbeid om gjenværende felleskontrakter
- Kunngjøring og oppstart av nye riksvegkontrakter

Vedlegg 4: Intervjuguide

1) Formell bakgrunn

- I. Stilling og organisasjon?
- II. Bakgrunn og erfaring?
- III. Rolle i regionreformen?

2) Regionreformen

- I. Hvilke prosesser ble igangsatt i din organisasjon da vedtaket om regionreformen ble kom?
- II. Hvilken rolle hadde du i disse prosessene?
- III. Hvordan jobbet du fram dine synspunkter?
- IV. Hvordan jobbet dere som organisasjon og hvorfor jobbet man slik? Kan du gi noen eksempel.
- V. I hvilken grad ble regionenes interesser ivaretatt og på hvilken måte?
- VI. Hvem mener du hadde størst innflytelse i prosessen og på sluttresultatet for 2018-kontraktene?

3) Ny riksvegstrategi og geografisk inndeling

- I. Hva utløste arbeidet med ny kontraktsstrategi
- II. Hvordan jobbet organisasjonen og hvorfor jobbet man slik? Gi eksempel.
- III. Hvordan opplevde du at Vegdirektoratet jobbet for å ivareta statens interesser for kontraktsstrategi? Kan du gi noen eksempel.
- IV. Hvordan opplevde du at regionene jobbet for å ivareta deres interesser, og hvordan samsvarte det med Vegdirektoratets syn?
- V. I hvilken grad oppsto det uenigheter mellom regioner eller mellom regioner og Vegdirektoratet ved utforming av ny strategi? Kom med eksempel.
- VI. Hvilke fagområder i kontraktene var man uenige om?
- VII. I prosessen med geografisk inndeling og kartskisse, hvordan jobbet dere og hva ble avgjørende for utkastet til kartskisse?
- VIII. Var det noen som utmerket seg som sentral pådriver for denne prosessen?
- IX. Var det noen motstandere? Gi eksempel.
- X. Hva ble resultatet av prosessen og hvordan ble det mottatt i regionene?
- XI. Hvem mener du hadde størst innflytelse i prosessen og på sluttresultatet for 2019-kontraktene?
- XII. I hvilken grad ble regionenes interesser ivaretatt og på hvilken måte?

4) Arbeidet med overgangsordningene mot 2020

- I. Hva utløste prosessen for overgangsordningene på felleskontrakter?
- II. Hvordan jobbet organisasjonen og hvorfor jobbet man slik? Gi eksempel.
- III. Hvordan jobbet Vegdirektoratet med å ivareta statens interesser?
- IV. Hvordan jobbet regionene og hvordan ble deres interesser håndtert?
- V. Dersom det oppsto uenigheter, hva var man uenig om?
- VI. Hvordan håndterte ledelsen dette?
- VII. Hvordan ble man omforent om strategi og kunngjøring?
- VIII. Hvilke hensyn eller meninger fikk mer plass enn andre hensyn ved utforming av strategi?
- IX. I hvilken grad utnyttet SVV muligheten til å utforme ny kontraktsstrategi? Begrunn svaret.

8.0 Referanseliste

- Aftenposten. 2017. "I opposisjon varslet Frp «krig mot byråkratiet». Nå har staten over 1000 flere byråkrater." lastet ned 05.11.2020.
- Arbeidstilsynet. 2020. "Definisjoner i Byggherreforskriften." lastet ned 06.11.2020. <https://www.arbeidstilsynet.no/regelverk/forskrifter/byggherreforskriften/1/4/>.
- Axelsen, Thomas. 2017. "Har forvaltningsreformen i 2010 oppnådd målsettingen om en mer effektiv forvaltning av vegsektoren?", Høgskolen i Innlandet.
- Besharov, Marya, og Wendy Smith. 2014. "Multiple Institutional Logics in Organizations: Explaining Their Varied Nature and Implications." *Academy of Management Review* 39:364-381. doi: 10.5465/amr.2011.0431.
- DFØ. 2020. "Anskaffelsesprosessen steg for steg: Kontrakt og kontraktsvilkår." lastet ned 05.11.2020. <https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen-steg-steg/avklare-behov-og-forberede-konkurransen/spesifikasjoner-krav-kriterier-og-kontraktsvilkar/kontraktsvilkar>.
- Difi. 2020. "Ansatte i stat, kommune og fylkeskommune." lastet ned 05.11.2020. <https://dfo.no/rapporter-og-statistikk/nokkeltall-og-statistikk/statistikk-om-ansatte-i-staten/ansatte-i-stat-kommune-og-fylkeskommune>.
- DiMaggio, Paul J., og Walter W. Powell. 1997. "The iron cage revisited : institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields."50-72.
- Ek Österberg, Emma. 2016. *Marknadsidéer i själva verket : Trafikverket och den renodlade beställarrollen (Förvaltningsakademien)*.
- Flyvbjerg, Bent. 2013. "Five Misunderstandings About Case-Study Research." doi: 10.1177/1077800405284363.
- Friedland, Roger, og Robert Alford. 1991. "Bringing Society Back In: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions."
- Grønmo, Sigmund. 2016. *Samfunnsvitenskapelige metoder*. 2. utg. ed. Bergen: Fagbokforl.
- Jacobsen, Dag Ingvar, og Jan Thorsvik. 2013. *Hvordan organisasjoner fungerer*. 4. utg. ed. Bergen: Fagbokforl.
- Meyer, John W., og Brian Rowan. 1977. "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony." *American Journal of Sociology* 83 (2):340-363.
- Meyer, John W., og W. Richard Scott. 1992. *Organizational environments : ritual and rationality*. Updated ed. ed. Newbury Park, Calif: Sage.
- Norge, Standard. 2020. "Standardkontrakter NS 8405 og NS 8406." lastet ned 05.11.2020. <https://www.standard.no/nyheter/nyhetsarkiv/kontrakter-og-blanketter/2013/standardkontrakter-ns-8405-og-ns-8406/>.
- NSD. 2018. "Forske på egen arbeidsplass." lastet ned 05.11.2020. https://nsd.no/personvernombud/hjelp/forskningstema/egen_arbeidsplass.html.
- Nye Veier. 2020. "Om oss." lastet ned 05.11.2020. <https://www.nyeveier.no/om-oss/>.
- Powell, Walter W., og Paul J. DiMaggio. 2016. "The New Institutionalism in Organizational Analysis." *Revista de administração de empresas* 56 (6):683.
- Reay, Trish, og C. R. Hinings. 2009. "Managing the Rivalry of Competing Institutional Logics." *Organization Studies* 30 (6):629-652. doi: 10.1177/0170840609104803.
- Regjeringen. 2016. "Målet med regionreformen." <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/regionreform/regionreform/id2477186/>.
- Regjeringen. 2018. "Nå kan andre fylkeskommuner lære av sammenslåingen i Trøndelag." lastet ned 05.11.2020. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/na-kan-andre-fylkeskommuner-lare-av-sammenslaingen-i-trondelag/id2603742/>.

- Samferdselsdepartementet. 2011. "Instruks for Statens vegvesen." lastet ned 05.11.2020.
<https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2011-03-15-386>.
- Scott, W. Richard. 2014. *Institutions and organizations : ideas, interests, and identities*. 4th ed. ed, *Institutions and organisations*. Thousand Oaks, Calif: Sage.
- SNL. 2019. "Fylkeskommune." Store Norske Leksikon, lastet ned 05.11.2020.
<https://snl.no/fylkeskommune>.
- Statens vegvesen. 2018a. "Fra Sams og samling."
<https://www.vegvesen.no/attachment/2290863/binary/1255706>.
- Statens vegvesen. 2018b. "Konkurransegrunnlag 1501 Søre Sunnmøre 2018-2023." lastet ned 05.11.2020. Konkurransegrunnlag 1501 Søre Sunnmøre 2018-2023.
- Statens vegvesen. 2018c. "Konkurransegrunnlag 1503 Indre Romsdal 2018-2023." lastet ned 05.11.2020.
https://www.vegvesen.no/s/anbud/RegMidt/2018/1503_Indre_Romsdal/1503_vodjak.html.
- Statens vegvesen. 2018d. "Konkurransegrunnlag 1504 Ytre Romsdal 2018-2023." lastet ned 05.11.2020.
https://www.vegvesen.no/s/anbud/RegMidt/2018/1504_Ytre_Romsdal/1504_natdep.html.
- Statens vegvesen. 2019a. "Fra regioner til divisjoner."
<https://www.vegvesen.no/attachment/2571470/binary/1309025>.
- Statens vegvesen. 2019b. "Terje Moe Gustavsen er død." lastet ned 04.05.2019.
<https://www.vegvesen.no/om+statens+vegvesen/presse/nyheter/nasjonalt/terje-moe-gustavsen-er-dod>.
- Statens vegvesen. 2020a. "Ansvar og oppgaver."
<https://www.vegvesen.no/om+statens+vegvesen/om+organisasjonen/om-statens-vegvesen/ansvar-og-oppgaver>.
- Statens vegvesen. 2020b. "Oppstart for de første rene driftskontraktene for riksveg." lastet ned 13.11.2020. <https://www.vegvesen.no/hovedside/nyheter/oppstart-for-statens-vegvesens-forste-rene-rikvegkontrakter-for-drift>.
- Statens vegvesen. 2020c. "Organisasjonskart." lastet ned 13.11.2020.
<https://www.vegvesen.no/om+statens+vegvesen/om+organisasjonen/om-statens-vegvesen/organisasjonskart>.
- Stortinget. 2018a. "Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Endringer i veglova mv. (overføring av fylkesveiadministrasjon)." Transport- og kommunikasjonskomiteen, lastet ned 13.11.2020.
<https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjoner/publikasjoner/Innstillingar/Stortinget/2018-2019/inns-201819-312I/?all=true>.
- Stortinget. 2018b. "Oppgaver til nye regioner." lastet ned 05.11.2020.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/4095feb6db1f4c228552fe41d4d18ff2/no/pdfs/stm201820190006000dddpdfs.pdf>.
- Stortinget. 2018c. "Proposisjon til Stortinget." lastet ned 05.11.2020.
https://www.regjeringen.no/contentassets/70b764ab133b4703929bdd51d0a51fc2/nn-no/pdfs/prp201820190001_kdddpdfs.pdf.
- Thornton, Patricia H., William Ocasio, og Michael Lounsbury. 2012. *The institutional logics perspective : a new approach to culture, structure, and process*. Oxford: Oxford University Press.
- Ulstein, Heidi, Aase R. Seeberg, Iselin Kjelsaas, Magnus U. Gulbrandsen, Kristoffer Midttømme, Anders Myklebust, Erik Jakobsen, Kristin Magnussen, og Olaf Melbø. 2018. "Opphevelse av Sams vegadministrasjon." Menon Economics.

<https://www.menon.no/wp-content/uploads/2018-34-Mulige-virkninger-av-overflytting-av-byggherreomr%C3%A5det.pdf>.

Vegdirektoratet. 2014a. "Standard for drift og vedlikehold av riksveger."

<https://www.vegvesen.no/attachment/61430/binary/964067>.

Vegdirektoratet. 2014b. "Utarbeidelse av konkurransegrunnlag." lastet ned 05.11.2020.

<https://www.vegvesen.no/attachment/69069>.

Veier24. 2020. "Prisene på driftskontraktene som Vegvesenet inngikk i fjor økte med 50 prosent." lastet ned 05.11.2020. <https://www.veier24.no/artikler/prisene-pa-driftskontraktene-som-vegvesenet-inngikk-i-fjor-okte-med-50-prosent/491348>.

Verdens gang. 2018. "Mesta-sjefen om splitting av Vegvesenet: Vil koste samfunnet milliarder." lastet ned 05.11.2020.

<https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/Kvmek4/mesta-sjefen-om-splitting-av-vegvesenet-vil-koste-samfunnet-milliarder>.

Weick, Karl E. 1995. *Sensemaking in organizations, Foundations for organizational science*. Thousand Oaks, Calif: Sage.

