

# Forord

Endelig er jeg i mål med oppgaven. Jeg har alltid vært opptatt av hvordan norske veger har blitt til og på hvilken måte de har vært ivaretatt i dette langstrakte og tynt befolkede landet vårt. Hvorfor vegvedlikehold over tid har kommet langt ned på prioriteringslista har derfor vært et interessant tema å fordype seg i. Temaet som jeg har valgt viser seg å komme opp i samfunnsdebatten med jevne mellomrom spesielt når det nærmer seg utgivelse av en ny veg- eller transportplan. Da sitter de politiske lovnadene løst, og optimismen blant trafikanter og andre interessenter stiger inntil første kontakt med virkeligheten som er neste budsjettbehandling i Stortinget. Perioden med brutte politiske løfter og skuffelser i befolkningen fortsetter fram mot utgivelse av neste langtidsplan hvor nye forventninger oppstår. Denne runddansen som ikke ser ut til å ha noen ende har vært interessant å observere som et bakteppe for oppgaven.

Vegen mot målet har vært både lærerik og spennende, men også utfordrende og krevende. Å legge en plan for arbeidet er et godt utgangspunkt, men erfaringen er at planen i møte med virkeligheten kontinuerlig må endres. Selv om dette er et selvstendig arbeide er det nødvendig med respons og støtte underveis. Uten mine gode hjelpere hadde det ikke vært mulig å fullføre denne prosessen.

Jeg vil spesielt rette en takk til min veileder Thomas Brandt. Han har ledet meg inn på sporet når det har vært behov for å korrigere kursen, og gitt innspill til kilder og litteratur som har vært avgjørende for å komme videre. Veiledningen med samtaler underveis i form av kommentarer med forslag til endringer har også vært klargjørende og viktig for å komme i mål.

Jeg vil også takke min tålmodige kone som har fått sin del av mine tanker om et tema som ikke har vært hennes favorittinteresse. På den annen side har hun fått litt mer tid enn vanlig til å dyrke egne interesser, men min deltakelse på hjemmefronten har nok ikke vært like god som forventet. Det blir forhåpentligvis tid til å ta igjen det forsømte på hjemmebane nå.

Tilbakemelding fra medstudenter og andre som har lest hele eller deler av oppgaven har også vært nyttig. Sist, men ikke minst vil jeg takke det norske universitetssystemet som gjør det mulig å studere i alle faser av livet. Gleden har vært på min side, forhåpentligvis med et positivt bidrag til det mangfoldet som vi alle er en del av.

## Innholdsfortegnelse

1. Innledning.....	1
Problemstilling.....	3
Oppgavens struktur .....	4
2. Metode .....	5
Undersøkelsens design .....	5
Diskusjon av utfordringer .....	6
Framgangsmåten for intervjuundersøkelsen.....	7
Dataenes pålitelighet og gyldighet .....	8
Analytisk tilnærming.....	10
Begrepsavklaringer .....	11
New Public Management .....	12
Samfunnsøkonomiske lønnsomhetsanalyser .....	14
Vegvedlikehold .....	16
3. Litteratur .....	20
Forskning på norske forhold .....	20
Forskning på internasjonale forhold.....	26
Oppsummering av litteraturgjennomgang .....	27
4. Nye tider .....	29
Innledning.....	29
Nasjonal Vegplan 1978-1981.....	31
Stortingsmeldingen .....	31
Innstilling fra Samferdselsnemda .....	33
Stortingsforhandlingen .....	34
Analyse av Stortingsbehandlingen .....	35
Sentrale politikere .....	35
SVV sin rolle.....	37
Ekspertenes oppfatning.....	39
Oppsummering.....	40
Nasjonal Vegplan 1982-1985.....	41
Stortingsmeldingen .....	41
Innstilling fra Samferdselsnemda .....	43
Stortingsforhandlingen .....	43
Analyse av Stortingsbehandlingen NVP 1982-1985 .....	45
Sentrale politikere .....	45
SVV sin rolle.....	47

Ekspertenes oppfatning.....	48
Oppsummering.....	48
Nasjonal Vegplan 1986-1989.....	50
Stortingsmeldingen .....	50
Innstillingen fra Samferdselskomiteen .....	51
Stortingsforhandlingen .....	51
Analyse av Stortingsbehandlingen NVP 1986-1989 .....	53
Sentrale politikere .....	53
SVV sin rolle .....	53
Ekspertenes oppfatning.....	54
Oppsummering.....	55
Konklusjon perioden 1978 – 1989.....	55
5. Styringsutfordringer.....	58
Innledning.....	58
Stortingsmeldingen NVVP 1990 - 1993 .....	59
Innstilling fra Samferdselskomiteen .....	64
Stortingsforhandlingen .....	64
Analyse av Stortingsbehandlingen .....	66
Sentrale politikere .....	66
SVV sin rolle.....	70
Ekspertenes oppfatning.....	72
Oppsummering.....	73
Analyse av Stortingsbehandlingen Nasjonal Veg- og Vegtrafikkplan 1994-1997 .....	76
Stortingsmeldingen .....	76
Innstilling fra Samferdselskomiteen .....	80
Stortingsforhandlingen .....	81
Analyse av Stortingsbehandlingen NVVP 1994 - 1997 .....	82
Sentrale politikere .....	82
SVV sin rolle.....	83
Ekspertenes oppfatning.....	84
Oppsummering.....	85
Konklusjon perioden 1990 – 1997.....	86
6. Politikens vesen .....	88
Innledning.....	88
Stortingsmeldingen NVVP 1998 – 2007.....	92
Innstilling fra Samferdselskomiteen .....	94

Stortingsforhandlingen .....	97
Analyse av Stortingsbehandlingen .....	97
Sentrale politikere .....	97
SVV sin rolle .....	107
Ekspertenes oppfatning.....	110
Oppsummering.....	112
Konklusjon perioden 1998– 2007.....	113
7. Konklusjon .....	116
Hva nå? .....	121
Referanser .....	123
Trykte kilder .....	123
Muntlige kilder .....	124
Litteratur .....	125

# Vegvedlikehold i en overgangstid

## 1. Innledning

Denne oppgaven handler om vegvedlikehold i Norge fra midten av 1970 – tallet til midten av 2000 – tallet. Temaet er aktuelt å belyse fordi både befolkning og næringsliv er avhengig av at det er gode kommunikasjonsmuligheter mellom markedet og der produksjonen foregår, men også fordi hovedtyngden av den landbaserte person og varetransport i Norge foregår på veg. Temaet vegvedlikehold er også relevant av historiefaglige årsaker da det ikke har vært mye belyst. Historikere bør derfor interessere seg for teknologiske spørsmål som vedlikehold er et eksempel på, jfr. Edgerton som i boken *The Shock of the old, technology and global history*, hevder at: «The historical study of things in use, and the use of things, matters.»<sup>1</sup> De siste to tiårene av 1900 – tallet var en brytningstid med overgang til en mer markedsliberal styringsmodell som fikk effekt i mange sektorer som tidligere var organisert som offentlige monopoler. Mål og resultatstyring (MRS) basert på New Public Management (NPM) kom også til å få betydning for styring og organisering og av vegsektoren. Hensikten med oppgaven er å belyse hvorfor vegvedlikehold har kommet på etterskudd i forhold til behovet, og bidra til økt forståelse for utvikling av vegvedlikehold i norsk sammenheng.

Etter en periode med lav offentlig investeringsvilje økte vegutbyggingen betydelig med en stor satsning på bomvegfinansiering fra andre halvdel av 1980-tallet. Bevilgningene til vedlikehold fulgte imidlertid ikke opp det økte behovet for å opprettholde vegstandarden på den økende veglengden. I tillegg var vedlikeholdsetterslepet, som vil si forsømt eller utsatt vedlikehold, omfattende på deler av vegnettet allerede ved inngangen til 1980 - årene. Dette førte til forringelse av vegkapitalen og økte kostnader for trafikantene.<sup>2</sup> Det er imidlertid utfordrende å estimere vedlikeholdsbehovet. Ulike kvalitetskrav og standarder til vedlikehold på riks - og fylkesveger kan ha skapt problemer med å estimere omfanget av både utsatt og framtidig vedlikehold.

Ved årtusenskiftet stod man ovenfor et betydelig vedlikeholdsetterslep. En årsak er at belastningen på vegnettet hadde økt som en konsekvens av økende biltetthet og bruksfrekvens, tyngre kjøretøy, klimaendringer og økt veglengde. Andre årsaker kan være at kravene til vegstandarder har økt og at dette har vært fordyrende med hensyn på vedlikehold, eller samferdselspolitiske prioriteringer, hvor både fly-, jernbane- og skipstransport er en del

---

<sup>1</sup> Edgerton, 2007, s. 212

<sup>2</sup> «Krise i veivedlikehold», 1981

av bildet. Prioriteringene mellom investeringer og vedlikehold eller at vegvedlikeholdet kan ha endret seg i perioden, er forhold som vil være særlig interessant å se nærmere på. Dette er ingen uttømmende liste over mulige årsaker, men de ansees som mest relevante for min oppgave. Oppgaven har ikke til hensikt å kartlegge og analysere disse årsakene, men belyse hvordan de eventuelt figurerte i diskusjonen om vegvedlikehold.

I skjæringspunktet mellom samfunnets behov og den teknologiske utviklingen har det siden andre verdenskrig foregått et samarbeid om å forbedre standarden på det norske vegnettet. Dette samarbeidet har skjedd på ulike plan og arenaer. Aktørene har inkludert hele spekteret fra politikere på sentralt nivå til brukerne av vegnettet. Noen aktører har hatt større påvirkningskraft enn andre.<sup>3</sup> At det er ulike oppfatninger mellom folkestyret og fagekspertisen er i den sammenheng velkjent. Historisk har det variert hvem som har hatt mest innflytelse både i forholdet mellom politikere og eksperter, men også ekspertene imellom. I komiteen som utarbeidet grunnlaget for den første vegplanen på 1960-tallet satt det både tre økonomer og tre ingeniører, som ifølge Østby ikke hadde divergerende oppfatninger basert på profesjonsbakgrunn i dette arbeidet.<sup>4</sup> Blant historikerne er det ulike oppfatninger om politikere eller ekspertene hadde størst innflytelse over prioriteringene i vegsektoren. Ifølge Knutsen og Boge var distriktsinteressene det som fikk størst politisk betydning.<sup>5</sup> Nygaard vektlegger at i perioder hvor samarbeidet mellom politikerne og ekspertene var godt fikk man størst gjennomslag for vegprioriteringer.<sup>6</sup> Min oppfatning er at tidsdimensjonen har betydning for hvem som hadde størst innflytelse. I den første vegplanperioden som jeg analyserer var ekspertisens påvirkning fortsatt stor. Dette endret seg utover på 1980 – tallet hvor de sentralt plasserte politikerne fikk større innflytelse på hvordan vegvedlikeholdet ble prioritert.

Når det kommer til prosjektering av veg, har både ingeniører og økonomer spilt viktige roller, men også ekspertprofesjoner som f. eks arkitekter, jurister, natur - og miljøplanleggere har etter hvert blitt viktige rådgivere i denne prosessen. Tradisjonelt har ingeniørene hatt rollen som teknisk fagkyndige og ansvarlige for både planlegging og gjennomføring av godkjente prosjekter. Økonomene har bidratt til at nytte – kostnadsanalyser har fått stor betydning for å beregne hvilke prosjekter som har størst samfunnsøkonomisk lønnsomhet som grunnlag for politisk beslutning.<sup>7</sup> Vegdirektøren med Vegdirektoratet og det utførende ledd Statens

---

<sup>3</sup> Østby, 1995, s. 34

<sup>4</sup> Østby, 1995, s. 455

<sup>5</sup> Knutsen & Boge, 2005

<sup>6</sup> Nygaard, 2016

<sup>7</sup> Christensen & Holst, 2020, s. 74

Vegvesen (SVV) har samlet mye av den vegfaglige kompetansen som har gitt stor innflytelse i roller som rådgiver, kravstiller og kontrollør. Ikke minst har sentralt plasserte politikere enten de har hatt roller i regjeringsapparatet eller som medlemmer i samferdselskomiteen på Stortinget vært betydningsfulle aktører.<sup>8</sup>

### Problemstilling

Norge har en bilandel pr. innbygger som ligger helt i toppen i verdenssammenheng. Et lavt befolkningstall og et spredt bosettingsmønster, gjør at biltettheten pr. km veg likevel blir relativt liten sammenlignet med mange andre land.<sup>9</sup> Dette kombinert med til dels krevende geografiske og klimatiske forhold tilsier at det er en omfattende og kostnadskrevede oppgave både å bygge og vedlikeholde det norske vegnettet.

Et vegprosjekt har som alle andre prosjekter både en investerings- og driftsperiode med behov for vedlikehold i hele prosjektets levetid. I driftsfasen av et vegprosjekt er vedlikehold en stor kostnadsdriver og derfor gjenstand for en viktig del av ressursbruken. Det er i driftsfasen av et totalprosjekt at de største kostnadene normalt oppstår. Derfor bør det være i denne fasen hovedtyngden av ressursene blir prioritert. I motsetning til et standard totalprosjekt er levetiden til en vegstrekning vanskelig å fastslå. Selv om det er settes en levetidsbegrensning i prosjekteringsøyemed viser erfaring sjelden noen sluttdato for vegens levetid. Dette er åpenbart med på å gjøre økonomiske beregninger utfordrende når det gjelder vegvedlikehold. Både driftskostnadsveksten og den teknologiske utviklingen er medvirkende årsaker til at problemet med å estimere vedlikeholdskostnader ved utbyggingstidspunktet forsterkes.

Jeg har med dette som bakteppe en antagelse om at drift - og vedlikehold kan ha vært lavere prioritert enn selve utbyggingsfasen i et vegprosjekt. I denne oppgaven har jeg til hensikt å analysere hvordan og i hvilken grad vegvedlikeholdet har vært prioritert, ved å belyse hvordan viktige aktører som eksperter og politikere har vært delaktig i utviklingen.

Oppgavens problemstilling er: Hvordan ble drift og vedlikehold av vegnettet i Norge prioritert av Storting og regjering i perioden 1978 – 2007, og i hvilken grad samsvarte politikernes prioriteringer med rådene fra faglig hold?

For å svare på denne problemstillingen har jeg utledet tre forskningsspørsmål:

---

<sup>8</sup> Knutsen & Boge, 2005, s. 156

<sup>9</sup> Toldnes, 2018, s. 245

I hvilken grad var prioritering av drift- og vedlikehold av vegnettet i perioden et resultat av Stortingets politikk?

Hvilken rolle har Statens Vegvesen (SVV) spilt når det gjelder prioritering av vegvedlikehold?

Hva har fagmiljøets bidrag til prioritering av vegvedlikeholdet vært?

Årsaken til at SVV og fagmiljøets roller er utledet som to separate forskningsspørsmål er at SVV sitt ansvar er i grenselandet mellom det strategiske og operative nivået, og dermed har et bredere ansvarsområde enn det rent vegfaglige. Vegmyndighetsansvaret er et viktig forhold som SVV forvalter i dette spenningsfeltet. Dette omfatter bl.a. et kontrollansvar for vegnettet og kjøretøyene som ferdes på vegene. Med fagmiljøets bidrag forstår jeg hva eksperter på vegvedlikehold mer spesifikt har hatt av påvirkning. Dette er fagpersoner som opererer i den utførende delen av virksomheten med vegfaglig rådgiving og analyser. Perioden jeg har valgt strekker seg fra inngangen til 1980-tallet og fram til starten på 2000 - tallet. Denne perioden er valgt fordi den var en brytningstid når det gjaldt styring og organisering av viktige samfunnsoppgaver som vegvedlikehold. Jeg vil i hovedsak se på Stortingets behandling av vegvedlikehold på politisk nivå. Når det gjelder hva fagmiljøet har bidratt med vil jeg undersøke hva eksperter med bakgrunn fra bl.a. Norges Tekniske Høgskole (NTH) forløperen til NTNU, Selskapet for industriell og teknisk forskning (SINTEF) og SVV har av erfaringer. Oppgaven ser i hovedsak på den delen av vegnettet som SVV har ansvar for å vedlikeholde, det vil si riksveger og deler av fylkesvegnettet. Det kommunale vegnettet er ikke behandlet i oppgaven.

### Oppgavens struktur

Oppgavens innledning utleder tema og problemstilling med avgrensninger og forutsetninger. Metodekapittelet forklarer framgangsmåten som er valgt, og er det neste kapittelet. Deretter følger et litteraturkapittel med gjennomgang av relevant forskning om temaet. Hoveddelen av oppgaven vil bestå av tre periodisk inndelte kapitler som analyserer mine forskningsspørsmål. I disse kapitlene behandles hver periode ved å presentere et grunnlag som bakgrunn for analysen av aktørenes innflytelse. Etter hver periode sammenfattes de viktigste funn fra analysen. Periodeinndelingen er valgt fordi hver periode tematisk skiller seg fra de øvrige periodene. Avslutningsvis vil jeg besvare problemstillingen ved å sammenfatte oppgavens funn i et konklusjonskapittel.



## 2. Metode

Framgangsmåten som er valgt for å svare på problemstilling og forskningsspørsmål er basert på en kombinasjon av å analysere skriftlig materiale og intervjuer med et begrenset utvalg respondenter.<sup>10</sup> I siste del av kapittelet belyses tre begrep som er viktige i analysen.

### Undersøkelsens design

Problemstillingen innebærer å analysere hvilken innvirkning sentralt politisk nivå, SVV og fagmiljøet hadde på vegvedlikeholdet. Beslutninger som gjelder vegvedlikehold foregår på det strategiske, operative og tekniske nivået. Det strategisk politiske beslutningsnivået er representert ved de sentralt plasserte politikerne i regjering og Storting, der SVV har et todelt ansvar. På strategisk nivå å prioritere innenfor de politiske rammene og innenfor det operative domenet som vegmyndighet og faglig ansvarlig. For å se på ekspertenes innflytelse er det valgt å se det fra et operativt ståsted som bidragsyter til SVV som faglig ansvarlig. Disse nivåene er valgt da perspektivene de representerer antas å være de mest hensiktsmessig å analysere problemstillingen ut fra gitt det kildegrunnlaget som er funnet.

Studien benytter hovedsakelig to ulike kildegrunnlag for å svare på problemstillingen. Det er gjennomført en intervjuundersøkelse som danner et viktig kildemateriale for å svare på hva fagmiljøet eller ekspertene har bidratt med. Når det gjelder kildematerialet fra det sentrale politiske miljøet er dette i stor grad hentet fra Stortingsforhandlinger som er digitalt tilgjengelig.

Stortingsmeldingen fra Samferdselsdepartementet som inneholder de nasjonale vegplanene med behandlingen av dem i Stortinget danner grunnlaget for å svare på den delen av problemstillingen og forskningsspørsmålet som omhandler de sentralt plasserte politikernes påvirkning på vegvedlikeholdet. Vegplanen er en rullerende plan som går over fireårsperioder fram til andre halvdel av 1990-tallet, da den går over til å omfatte et lengre tidsrom. Planene behandles i Stortinget året før den er gjeldende fra. Første planperiode som er analysert omfatter perioden 1978-1981, og den siste som har et lengre perspektiv starter i 1998 og går til 2007.

Kapitlene er delt opp kronologisk ved å samle vegplanperioder som etterfølger hverandre i tid, men hvor det er også tatt hensyn til tematiske brudd ved at større samfunnsmessige endringer som påvirker vegsektoren danner naturlige skillelinjer i kapittelstrukturen. Den siste

---

<sup>10</sup> Furuseth & Everett, 2020, s. 146-153

vegplanperioden som analyseres er behandlet i et eget kapittel både på grunn av det økte tidsrommet den har fått, men også på grunn av tematiske endringer.

Når det gjelder den andre hoveddelen av problemstillingen som omhandler hva SVV og fagmiljøet har bidratt med er det gjennomført en intervjuundersøkelse med fem respondenter som suppleres med skriftlige kilder for å svare på disse forskningsspørsmålene.

Dette metodekapittelet består av fire deler hvor den første delen omhandler hvilke utfordringer og begrensninger som er tatt hensyn til i studien. I del to beskrives framgangsmåte i detalj og del tre tar for seg datakvalitet i intervjuundersøkelsen. Avslutningsvis blir den analytiske framgangsmåten begrunnet.

### Diskusjon av utfordringer

Hensikten med denne studien er å bidra til å klargjøre i hvilken grad vegvedlikeholdet har vært prioritert ved å se på ulike aktører sin påvirkning i et tidsrom som har vært preget av statlige reformer med kravet om effektivisering av vegetaten.

En av utfordringene med oppgaven er å finne relevant forskningslitteratur og kildemateriale som omhandler vegvedlikehold, og som ikke har en teknisk innfallsvinkel eller omhandler vegutbygging. Det er påfallende lite historisk og annen beslektet forskning om fenomenet vedlikehold generelt, og vegvedlikehold spesielt som er funnet i litteratursøk. Dette gjør det problematisk å drøfte temaet i lys av tidligere forskning. På den annen side er det spennende å analysere et tema som tilsynelatende ikke har vært belyst i tidligere studier.

For å finne tidligere forskning som er relevant for temaet har det derfor vært nødvendig å gå bredere ut. Forskningslitteraturen som er lagt til grunn for studien har vært opptatt av forhold som hva bilens betydning for vegutbygging har vært, tekniske framskritt som har ført til behovet for mer og bedre veg og prioriteringer mellom ulike deler av samferdselssektoren i denne sammenheng.

Tidligere studier av hvem som har vært de mest innflytelsesrike aktørene i vegsektoren og som har hatt ansvaret for den vegstandarden vi har i dag er tilgjengelig. Oppfatningene blant forskere om dette spørsmålet er delte, og varierer fra at det er politikerne som har vært de mest betydningsfulle til at ekspertene i ulike perioder er de som har spilt den viktigste rollen.

Det omfattende materialet som er tilgjengelig av Stortingsmeldinger, innstillinger til Stortinget og referat fra Stortingsforhandlinger som gjelder behandling av Nasjonal Vegplan (NVP) senere endret til Nasjonal Veg og Vegtrafikkplan (NVVP), danner et viktig

kildegrunnlag for å kunne gi svar på forskningsspørsmålet som angår det sentrale politiske nivået.

Når det gjelder hva SVV og fagmiljøet har bidratt til, er det funnet skriftlig materiale som omhandler reformene i SVV og evalueringer av dem. Kilder til dette er bl.a. hentet fra Årbok for Norsk vegmuseum 1995, Stortingsmelding nr. 41 (1993-1994), Transportøkonomisk institutt (TØI) rapport 396/98 og rapport fra Agenda Utredning og Utvikling AS.<sup>11</sup> I tillegg kan det som presenteres som vegmyndighetenes bidrag til vegplanen gi et grunnlag for å besvare forskningsspørsmålet som omhandler deres påvirkning. Henvendelsene som er gjort til SVV og TØI har ikke ført fram når det gjelder tilgang til arkivmateriale.<sup>12</sup>

I stedet for ytterligere søk etter mulig arkivmateriale har jeg derfor prioritert å gjennomføre en intervjuundersøkelse for å kunne svare på hva fagmiljøet har bidratt med. Fordelen med dette er tilgang til aktørenes vurderinger, synspunkter og innsikt som skriftlige kilder vanligvis ikke gir. Det er gjennomført en intervjuundersøkelse med fem respondenter som har vært ansatt og/eller engasjert ved flere av de institusjonen som er aktuelle å hente kildemateriale fra inklusive SVV. Intervjuer med respondentene blir derfor et viktig kildemateriale når det gjelder å analysere hva fagmiljøet eller ekspertene har hatt av innflytelse når det gjelder drift og vegvedlikehold i perioden.

#### Framgangsmåten for intervjuundersøkelsen

Respondentene i intervjuundersøkelsen er valgt ut basert på at min veileder har gitt tilgang til kontaktinformasjon om en fagperson. Denne personen som ikke er blant respondentene i undersøkelsen har kommet med tips om andre aktuelle personer som var verdt å intervju om temaet vegvedlikehold. Med utgangspunkt i disse tipsene er det opprettet kontakt med tre respondenter som etter at de er intervjuet har kommet med nye tips som delvis har vært sammenfallende om nye aktuelle respondenter. Av disse har jeg valgt å intervju to nye, denne gang nettbasert.

Da studien håndterer personopplysninger, er intervjuguide, informasjonsskriv og opplegg for gjennomføring meldt inn til Kunnskapssektorens tjenesteleverandør Sikt som har godkjent undersøkelsen. Intervjuene er dokumentert ved taleopptak gjennom å møte hver enkelt enten fysisk for tre av dem eller ved digitalt intervju på Microsoft Teams for de to resterende. Intervjuene er gjennomført i tidsrommet fra 28. august til 12. september 2023. De fem

---

<sup>11</sup> Magnussen et al. 2006.

<sup>12</sup> TØI svarte i e-post datert 22.juni 2023 at de ikke hadde jobbet med dette fagområdet i perioden, og derfor ikke kunne bidra. SVV fulgte ikke opp dialogen etter sin e-post datert 3.august 2023.

respondentene har i forkant av intervjuene gitt tillatelse til at deres synspunkter blir benyttet som kildemateriale i oppgaven. Dette er dokumentert ved at de har signert i forkant av intervjuet på godkjent samtykkeerklæring som en del av informasjonen om undersøkelsens formål og sikker behandling av det som innhentes fra undersøkelsen. På denne måten er det etiske grunnlaget for å benytte deres synspunkter i undersøkelsen formelt sett ivaretatt. En av respondentene satte som krav at han ville se hva som skulle publiseres relatert til hans svar før utgivelse av oppgaven. Dette er vedkommende i sin fulle rett å stille som krav da alle respondenter kan trekke seg fra undersøkelsen på hvilket som helst tidspunkt.<sup>13</sup>

Respondentene er forelagt materialet der de er sitert og godkjent sine formuleringer. To av respondentene har i tillegg bidratt med skriftlige materiale i form av egenproduserte rapporter og presentasjoner som er basert på deres erfaring med vegvedlikehold i deler av perioden.

#### Dataenes pålitelighet og gyldighet

Kildene består av to hovedkategorier, det ene er materiale fra Stortingsbehandlingen, og det andre kommer fra intervjuundersøkelsen jeg har gjennomført med respondenter som er eksperter på fagfeltet. Stortingsmeldingene, som er regjeringens anbefaling til Stortinget over hva som bør prioriteres i den kommende transportplanperioden er den ene delen av kildemateriale til Stortingsbehandlingen. Innstillingene fra Samferdselskomiteen som utarbeides med bakgrunn i Stortingsmeldingen som en forberedelse til behandling i plenum, sammen med referatene fra Stortingsdebattene er den andre delen av kildegrunnlaget fra Stortingsbehandlingen.

Utvalget av respondenter i intervjuundersøkelsen har blitt til ved den såkalte «snøballmetoden» der det kommer forslag til andre respondenter fra respondentene selv.<sup>14</sup> Denne utvalgsmetoden har klare svakheter med hensyn på representativitet. Fordelen er at de som er intervjuet er personer som er anbefalt av en annen fagperson som har god kjennskap til hvilken erfaring og kompetanse disse innehar. Det er på den annen side mulig at respondenter som kommer fram i et slikt utvalg har mange sammenfallende synspunkter på det de blir spurt om etter som de profesjonelt kan kjenne til hverandre da de kommer fra samme fagmiljø. Andre respondenter enn de som er valgt kunne ført til andre synspunkt. Jeg har f. eks ikke valgt å intervju fagfolk som har ekspertkompetanse på informasjonssystemer som kostnadsberegner vedlikeholdsbehovet på detaljnivå. Dette kunne gitt flere innfallsvinkler til analysen.

---

<sup>13</sup> Grove & Heiret, 2018, s. 144

<sup>14</sup> Grove & Heiret, 2018, s. 135-136

Når det gjelder kildenes brukbarhet eller om de både er relevante og pålitelige er dette en utfordring i en begrenset studie som denne. Pålitelighet eller reliabilitet sier noe om kildenes troverdighet, mens validitet eller gyldighet gir svar på om de faktisk svarer på det som undersøkes og dermed er relevante. For at kildene skal tilfredsstillere kravet til brukbarhet må de svare på problemstillingen med andre ord må de være både relevante og pålitelige.<sup>15</sup> Ved å gjennomføre en intervjuundersøkelse med fem profesjonelle aktører som har erfaring fra den tidsperioden som oppgaven omhandler kan man hevde at kildene er relevante, men det må tas forbehold om at lavt antall respondenter utgjør en fare for at de ikke er hverken relevante eller pålitelige. Det som taler for at kildematerialet fra respondentene er relevante er at samtlige har yrkeserfaring innen vegvedlikehold fra perioden, men det er ulikt innen hva og hvor lenge de har jobbet spesifikt med vegvedlikehold.

Med hensyn til pålitelighet kan man anta at muntlige kilder er mindre troverdige jo lengre tilbake i tid man kommer, grunnet glemselskurvens påvirkning på minnet.<sup>16</sup> Hendelsens betydning for respondenten kan ha betydning på hvor godt de er i stand til å tidfeste hendelser til de periodene som oppgaven er inndelt i. En tilleggsutfordring er at det her i mindre grad er snakk om å erindre konkrete hendelser i fortid, men prosesser og utvikling over tid.

Sammenligner man de muntlige kildene i intervjuundersøkelsen med skriftlige kilder som referat fra Stortingsdebatter er et eksempel på i oppgaven, er de muntlige kildene utvilsomt mindre pålitelige. Stortingsreferater som kilder er i motsetning til svarene i intervjuundersøkelsen å betrakte som svært pålitelige da de blir skrevet ned undervegs i debattene og blir kvalitetssikret av profesjonelle referenter. På den annen side er det politiske ordskiftet på Stortinget en arena for å fremme politiske standpunkter. Disse kildenes relevans må derfor tas med forbehold om at det i stor grad er subjektiv argumentasjon for å fremme de ulike partienes politikk, eller som egennyttige standpunkter for å fremme representantens kandidatur til neste nominasjonsprosess.

En annen utfordring med en intervjuundersøkelse med få respondenter fra en del av et fagmiljø, er i hvilken grad de er representative for både sitt eget fagmiljø og om dette kan appliseres på fagmiljøet i sin helhet.<sup>17</sup> Som et uttrykk for fagmiljøet i sin helhet er dette utvalget ikke dekkende. Det er flere profesjoner enn de med ingeniørbakgrunn som burde vært med i undersøkelsen. Dette har det ikke vært mulig å få til innenfor oppgavens

---

<sup>15</sup> Kjeldstadli, 1999, s. 179

<sup>16</sup> Grove & Heiret, 2018, s. 127

<sup>17</sup> Kjeldstadli, 1999, s. 239

rammefaktorer. Respondentene har imidlertid både bred og lang erfaring med vegvedlikehold fra et teknologisk ståsted. En felles bakgrunn som alle respondentene har, er erfaring fra SVV. Noen har vært tilsluttet daværende NTH og flere har jobbet i eller for SINTEF. En har erfaring som vegsjef og to har erfaring som konsulenter i vegsektoren. Det er imidlertid ikke mulig å fastslå at et begrenset utvalg som dette er representativt. Undersøkelsens gyldighet er avgrenset til disse ekspertenes synspunkter og vurderinger. Intervju med andre fagfolk og andre fagmiljø kunne som nevnt gitt andre svar. Denne usikkerheten må vektlegges i analysen. Det må også tas hensyn til at muntlig materiale i en historisk undersøkelse er omstridt fordi respondentene kan ha en tilbøyelighet til å framstille sitt syn som en del av sin livsløpsfortelling.<sup>18</sup>

### Analytisk tilnærming

Hver av hovedkapitlene starter med en gjennomgang av den politiske behandlingen på sentralt nivå av de respektive vegplanene, som hører perioden til. Den politiske prosessen i Stortinget foregår ved at Stortingsmeldingene som omhandler vegplanen behandles i Samferdselskomiteen og munnar ut i en innstilling fra komiteen som med utgangspunkt i meldingen danner grunnlaget for plenumsforhandlingene. Debatten i plenum fører fram til en votering over meldingen med de forslag til endringer som kommer fram etter innstillingen fra Samferdselskomiteen og den påfølgende plenumsdebatten. Vedtakene i Stortingssalen er bindende for prioriteringene som regjeringen må legge til grunn i kommende planperiode. Det tildeles imidlertid ingen ressurser som et resultat av Stortingsbehandlingen, og det er derfor først ved utgivelsen av neste vegplan man kan se hva som er bevilget til vegvedlikehold i perioden.

Framgangsmåten som er benyttet for å tolke disse kildene er å analysere innholdet i hovedsakelig tre kildematerialer; henholdsvis Stortingsmeldinger, innstillinger til Stortinget og referatene fra Stortingsbehandlingen med hensyn på å avdekke divergens, mellom hva regjeringen anbefaler, hva Samferdselskomiteen innstiller, det Stortinget beslutter og hvordan vedtakene blir fulgt opp i den påfølgende planperioden. Resultatet av denne analysen gir grunnlag for å svare på den delen av problemstillingen som gjelder politikernes påvirkning av vegvedlikehold i perioden. Det er i denne delen av analysen til en viss grad gjennomført en dokumentanalyse ved «å følge saken». Dette innebærer å se på hvordan saken ble til, hvordan saken behandles og hvordan saken avsluttes. Ifølge Asdal og Reinertsen spiller dokumentet en

---

<sup>18</sup> Ryymin, 2018, s. 69

viktig rolle i alle disse fasene.<sup>19</sup> Offentlig dokumentasjon følger en fast prosedyre eller tjenesteveg.<sup>20</sup> I denne sammenheng fra regjering til Storting for beslutning og tilbake til regjeringen for utførelse.

Når det gjelder analysen av den delen av problemstillingen som gjelder hva fagmiljøets rolle har vært, kommer dette inn som en separat del i hvert kapittel. Her er kildematerialet som har kommet fram fra intervjuundersøkelsen det som tillegges mest vekt. Dette svarer på den delen av problemstillingen som gjelder fagmiljøets rolle og er også et viktig bidrag til å belyse hvilken rolle SVV har hatt. Intervjuundersøkelsen er av kvalitativ art, men selv med et begrenset antall respondenter gir dette et godt grunnlag for å analysere hva fagmiljøet har bidratt med, og svare på forskningsspørsmålene som omhandler deres påvirkning på vegvedlikeholdet. Svakheter ved intervjuundersøkelsen er utover at den har begrenset omfang er at respondentene har ganske lik bakgrunn og at samtlige representerer ingeniørdelen av ekspertkompetansen. Styrken med undersøkelsen er at respondentene har erfaring fra hele perioden og at alle har jobbet i SVV i deler av perioden. Samlet sett har de erfaring fra institusjonene som jeg i utgangspunktet hadde tatt sikte på å finne kildemateriale fra, med unntak av TØI.

### Begrepsavklaringer

Før jeg går videre i oppgaven vil jeg drøfte noen begrep som er gjennomgående i analysen.

Det er for det første viktige samfunnsreformer som har hatt innvirkning i vegsektoren.

Overgangen fra regelstyring til markedsbaserte styringsmodeller i offentlig sektor kom utover i perioden til å få stadig større betydning for organiseringen av vegetaten. Den reformen som har hatt størst innvirkning er operasjonalisert gjennom New Public Management (NPM).

Innføring av dette som konsept har vært en viktig faktor for organisering og styring av SVV som var hovedaktøren for vegvedlikehold i perioden.

For det andre har økonomiske vurderinger hatt betydning for politiske prioriteringer og valg.

Det begrepet som kom til å prege det politiske ordskiftet i økende grad utover i perioden er nytte - kostnadsanalyse. Selv om det viste seg at de sentrale politikerne ikke alltid tok like mye hensyn til samfunnsøkonomisk nytte i sine valg, ble lønnsomhetsbetraktninger benyttet i økende grad for å underbygge argumentasjonen og prioritere mellom prosjekter i vegsektoren.

---

<sup>19</sup> Asdal og Reinertsen, 2022, s. 109

<sup>20</sup> Asdal og Reinertsen, 2022, s. 127

Sist, men ikke minst har betydningen av begrepet vegvedlikehold endret seg vesentlig i denne perioden. Vegvedlikehold har fått et utvidet omfang som førte til at det tok vesentlig lengre tid å kompensere for et stadig økende vedlikeholdsetterslep, gitt et bevilgningsmønster som har vært tilnærmet uforandret. En viktig årsak til dette er at vegdrift har fått stadig større betydning som et ledd i å forbedre trafikksikkerheten. Dette har fortrenget vedlikehold på vegnettet. Et paradoks i denne sammenheng har vært en betydelig nedgang i alvorlige trafikkuulykker i kombinasjon med redusert vegvedlikehold.<sup>21</sup> En mulig forklaring er at forfallet på vegnettet er en langsom prosess som ikke får store konsekvenser før det har gått en tid.

#### New Public Management

Bakgrunnen for innføring av NPM i vestlige land på 1980 – tallet var basert på antagelsen om at offentlige sektor var ineffektiv med liten tillitt i befolkningen. Årsaken til at offentlig sektor var moden for en slik endring var at organiseringen og størrelsen på sektoren ikke stod i forhold til de problemene den skulle løse. Presset utenfra grunnet økonomiske nedgangstider med statsfinansielle utfordringer som et resultat var en medvirkende årsak. Styrings- og effektivitetsutfordringer var derfor viktige årsaker til at NPM ble valgt som metode.<sup>22</sup>

Reformbølgen som startet på 1980- tallet var drevet av The Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) og politisk høyredreining som også fikk betydning i Norge. I Norge fikk reformene til tross for nedgangskonjunkturer og ytre press mindre gjennomslag. De økonomiske problemene var tross alt ikke så alvorlige som i mange andre land, og den politiske kulturen samsvarte i liten grad med ideene om effektivitetsfokus. Et annet forhold som hadde betydning, var svake parlamentariske forutsetninger for å gjennomføre store endringer, da mindretallsregjeringer med to unntak styrte i hele perioden. Karakteristisk for Norge var også byråkratiets sterke stilling og fagdepartementenes overstyring av Administrasjonsdepartementet som var ansvarlig for gjennomføring av reformen.<sup>23</sup> Symptomatisk for endringsviljen var at Arbeiderpartiet ved roret fikk gjennomført de første reformene under Brundtlands andre regjering med programmet «Den nye staten», riktignok med sterk indre motstand. Det tok derfor tid før det kom større forvaltningsreformer i Norge.

---

<sup>21</sup> Pilskog, 2023

<sup>22</sup> Christensen, 2006, s. 218

<sup>23</sup> Christensen, 2006, s. 223



NPM som gradvis ble innført i norsk statsforvaltningen fra 1980 var ifølge Grønlie og Flo todelt i synet på hvordan man skulle ivareta styringsutfordringen som det framgår av dette sitatet: «Et ønske om samtidig å maksimere og finne et nytt ideelt balansepunkt mellom politisk styring og institusjonell autonomi, var likevel et felles og gjennomgående trekk ved 1980-årenes programmer.»<sup>24</sup> De to styringspartiene Ap og Høyre hadde hver sine moderniseringsprogrammer, men de var enige om at fristilling og politisk styring var sentralt for å håndtere utfordringene i statlig sektor. Dette innebar at virksomhetene skulle ha større frihet til å bestemme virkemidlene når de politiske målene var fastsatt.

De viktigste kriteriene for NPM var fristilling, profesjonell ledelse, mål og resultatstyring med belønning og straffesystem, konkurranseutsetting med skille mellom produsent og bestiller, vektlegging av serviceorientering inklusive kvalitet og brukervedvirkning, kostnadskutt og budsjett disiplin.<sup>25</sup> Den norske versjonen var i tillegg til fristilling basert på mål og resultatstyring (MRS), hvor MRS forutsatte klare, konsistente stabile og konkrete mål.<sup>26</sup> Disse prinsippene ble knesatt i Hermansen utvalgets rapport «En bedre organisert stat».<sup>27</sup> Ifølge Grønlie og Flo var den norske varianten betydelig mer styringsorientert i forhold til internasjonal praksis med vektlegging av effektivisering, forenkling og publikumsrettede tiltak i tråd med den velferdsstatlige samfunnsmodellen.<sup>28</sup>

Implementering av MRS i statlig sektor økte fra starten på 1990- tallet, og ved utgangen av 1990 – tallet hadde 80 prosent av statlige etater utarbeidet virksomhetsplaner.<sup>29</sup> Gjennombruddet for NPM kom imidlertid først med Bondevik II regjeringen tidlig på 2000- tallet.<sup>30</sup> Etter at mange andre land hadde endret sitt syn på NPM var Norge med Høyrestatsråden Victor Norman som pådriver da i gang med større reformer i offentlig sektor.<sup>31</sup> I SVV kom den første store endringen med omorganiseringen i 1995. Dette var et første skritt på vegen mot konkurranseutsetting av vegarbeidsdriften i etaten.

---

<sup>24</sup> Grønlie & Flo, 2009, s. 67

<sup>25</sup> Christensen & Lægneid, 2001, s. 68

<sup>26</sup> Christensen & Lægneid, 2001, s. 74-75

<sup>27</sup> NOU 1989:5

<sup>28</sup> Grønlie & Flo, 2009, s. 62

<sup>29</sup> Christensen & Lægneid, 1998, s. 33-37

<sup>30</sup> Christensen, 2006, s. 216-217

<sup>31</sup> Christensen, 2006, s. 224

### Samfunnsøkonomiske lønnsomhetsanalyser

I Samferdselssektoren er bruk av økonomiske analyser for å beregne lønnsomheten av en investering i prosjektets levetid mye brukt. Den metoden som har vært mest benyttet til dette formålet er nytte - kostnadsanalyse. Hensikten med nytte-kostnadsanalyser er å klarlegge konsekvensene av alternative tiltak før beslutninger fattes. Nytte kostnadsanalyser er derfor en måte å systematisere informasjon på. Vektleggingen av lønnsomhetsanalyser når det gjelder prioritering i vegsektoren har av Stortingspolitikere vært preget av skepsis til verdsettelsen av flere faktorer som påvirker lønnsomheten i den anvendte metoden.

Metoden kan gjøre det lettere å sammenlikne konsekvenser ved flere ulike alternativer. Nytte - kostnadsanalyse gjennomføres før en eventuell beslutning fattes og vil da inngå som en del av beslutningsgrunnlaget. I gjennomføringsfasen av et prosjekt kan også metoden gi verdifull informasjon og sikre en best mulig gjennomføring av igangsatte prosjekter.<sup>32</sup>

Det teoretiske grunnlaget for metoden er basert på nåverdibetraktninger hvor alternativkostnadstankegangen er sentral. Dette betyr at alle ressurser i et prosjekt har en alternativ verdi som velges bort ved de valgene som tas. Framgangsmåten for beregningen av Netto nåverdi (NNV) er å sammenstille alle ut- og innbetalinger i prosjektets levetid på oppstartstidspunktet ved å neddiskontere betalingsstrømmene. Dette kan framstilles på denne måten:

$$NNV = -I_0 + \sum_{t=0}^n \frac{U_t}{(1+k)^t}$$

I formelen er  $I_0$  lik investeringsutgiften i år 0.  $U_t$  er nytteoverskuddet i år  $t$ ,  $k$  er diskonteringsrenten i analyseperioden som er forutsatt konstant, og  $n$  er antall år prosjektet varer. Prosjektet er lønnsomt dersom NNV er større eller lik null.<sup>33</sup>

Diskonteringsrenten eller kalkulasjonsrenten er i offentlige prosjekter fastsatt av myndighetene og skal reflektere hva det samfunnsøkonomisk koster å binde kapital i langsiktige anvendelser.<sup>34</sup> Inn - og utbetalinger verdsettes dersom de er tilgjengelig til markedspris. Det er imidlertid ikke alle inn og utbetalinger som er mulig eller ønskelig å verdsette i et marked. Vegprosjekter vil normalt ha virkninger som ikke kan vurderes ved hjelp av markedspriser. Eksempler på dette er miljøeffekter, tidsbruk og ulykkesrisiko. Disse

---

<sup>32</sup> NOU 1998:16, s. 8

<sup>33</sup> NOU 1998:16, s. 13

<sup>34</sup> NOU 1998:16, s. 22

virkingen kan forsøkes verdsatt. Alternativet er å estimere f.eks. miljøhensyn i et prosjekt på andre måter som ikke prissatte virkninger.<sup>35</sup>

I vegprosjekter kan størrelsen på disse variablene få stor betydning for graden av lønnsomhet. Dersom verdien av mindre forurensning i form av f.eks. støv eller støy settes høyt vil innbetalingsoverskuddene øke og gi positivt utslag på prosjektets lønnsomhet. Den samme virkingen vil høy verdsettelse av tapt liv og helse eller høy verdi av redusert reisekostnad få. Et eksempel på en ikke prissatt virkning kan være tap av uberørt naturlandskap som ved vegbygging vil være særlig vanskelig å verdsette. Endring i diskonteringsrenten er en annen faktor som kan gi signifikante utslag. Høyere rente fører til lavere lønnsomhet i prosjektet dersom de øvrige faktorene holdes konstant. I vegprosjekter har myndighetene satt diskonteringsrenten vesentlig høyere enn i andre offentlige prosjekter. Dette skyldes at tilgangen på kapital er en knapp ressurs, og at veginvesteringer utgjør en vesentlig andel av det totale investeringsnivået for staten. Dette bidrar til at vegprosjekter får en konkurranseulemppe sammenlignet med andre offentlige investeringer.

Levetiden er en faktor som har stor betydning for lønnsomheten til et prosjekt. Denne faktoren er justert opp flere ganger etter den perioden som oppgaven omhandler. Dersom levetiden øker og man har med positive innbetalingsstrømmer å gjøre, vil lønnsomheten i prosjektet øke og vice versa. Et offentlig utvalg anbefalte i 2012 at levetiden til et vegprosjekt for analyseformål økt fra 25 til 40 år, med lineær avskrivning av restverdien.<sup>36</sup> Økonomisk levetid ble i forbindelse med NTP for perioden 2022 til 2033 økt ytterligere til 75 år. Med økonomisk levetid forstår man hvor lenge tiltaket tjener tiltakets formål i motsetning til teknisk levetid som angir antall år infrastrukturen teknisk og sikkerhetsmessig tilfredsstillende kravene.<sup>37</sup> I teorien vil en begrenset levetid medføre at vegen enten utfases eller levetidsforlenges basert på restverdien av vegen. Det er imidlertid liten erfaring med at offentlige veger legges ned etter at levetiden er passert, men det medfører en betydelig oppgradering av vegstrekingen dersom den skal ha samme standard etter dette tidspunktet. Å benytte vegen til andre formål etter levetidens utløp vil være en måte å utnytte restverdien på. En studie fra 2020 konkluderer med at veginfrastruktur har en levetid på mellom 40 og 60 år.<sup>38</sup> Dette viser at det har vært en betydelig endring i hvordan man vurderer levetid i forhold til det som var gjeldende i den perioden som oppgaven omhandler. Det er viktig å være klar over at en

---

<sup>35</sup> NOU 1998:16, s. 31

<sup>36</sup> NOU 2012:16, s. 86

<sup>37</sup> Tveter, Tomasgard & Laingen, 2020, s. 4

<sup>38</sup> Tveter, Tomasgard & Laingen, 2020, s. 6

levetidsforlengelse til samme standard vil medføre nye kostnader som ikke blir tatt hensyn til ved å sette en sluttdato for investeringen. Kalkulasjonsrenten vil også innvirke på lønnsomheten, men ha stadig mindre betydning jo lengre levetid man fastsetter på et prosjekt. Ifølge Halse mfl. (2021) er det beregnet at samfunnsnyttens vil dobles ved å øke levetiden fra 25 til 75 år. Endringer i verdsatt reisetid og miljøutslipp forventes imidlertid å ha mindre betydning for lønnsomheten.<sup>39</sup>

Virkingen som de belyste endringer av forutsetninger i modellen har for resultatet bidrar til at beslutningstakere står ovenfor usikkerheter som kan gjøre det utfordrende å sette sin lit til at nytte - kostnadsanalyser gir et entydig svar. Det kan ha medvirket til at politikere har vært skeptiske til om samfunnsøkonomiske modellbetraktninger gir det riktige beslutningsgrunnlaget.<sup>40</sup> Når det gjaldt verdsettelse av virkninger som ikke har en markedspris som miljøfaktorer og reisetid har disse ifølge diskusjonen over mindre betydning for den samfunnsøkonomiske lønnsomheten enn en økning i levetiden. Dette var av de faktorene politikere var mest skeptiske til verdsettelsen av i modellen. I hvilken grad Stortingspolitikere var klar over hvilke endringer i modellen som gav størst utslag er uklart, men at verdsettelse av faktorer som ikke har en markedspris vil være beheftet med usikkerhet er relevant.

#### Vegvedlikehold

Hva begrepet vegvedlikehold betyr er grunnleggende for analysen i denne oppgaven. Litteraturen jeg har basert forståelsen av begrepet på er fra perioden midt på 1980-tallet til 2010-tallet. Dette vil kunne være med på å forklare hvorfor det er ulike syn på hvordan man kan forstå begrepet. Statens Vegvesen har ifølge Kjell Leviks bok fra 1984 «Vegvedlikehold» overordnet beskrevet dette som tiltak for å: opprettholde den eksisterende vegstandarden, ivareta sikkerhet, god framkommelighet, regularitet og god kjørekomfort for trafikantene. I tillegg omtales vegvedlikeholdets fire hovedmålsettinger som: bevaring av investert vegkapital, god trafiksikkerhet, god framkommelighet og godt miljø langs vegen<sup>41</sup>. Videre beskriver Levik to forhold som til sammen utgjør vedlikehold av vegen i dens levetid. Det ene er aktiviteter som opprettholder vegens standard slik den var ved ferdigstilling. Utover dette kommer de aktiviteter som er nødvendig for å bringe vegen opp til de nye funksjons - og miljøkravene som fortløpende settes til den til enhver tids gjeldende vegstandard. Dette er sett

---

<sup>39</sup> Tveter, Tomasgard & Laingen, 2020, s. 13

<sup>40</sup> NOU 1997:27, s. 41

<sup>41</sup> Levik, 1984, s. 9

på som investeringer eller oppgraderinger som vil påløpe utover de kostnader som var kjent ved vegens ferdigstillelse. Som et eksempel på det siste trekker han fram fornyelse av vegdekket som er noe mer enn å rette opp ujevnheter og skader til opprinnelig standard.<sup>42</sup>

TØI har i en rapport til Vegdirektoratet publisert i 1983 også formulert en definisjon på vegvedlikehold. Deres rapport deler vedlikeholdet i to programmer, henholdsvis ordinært vedlikehold og driftstiltak. Ordinært vedlikehold har som mål å opprettholde standarden på veg og vegområder, mens driftstiltak omfatter begrensede tiltak med mål om å redusere framtidige vedlikeholdsutgifter herunder sikrere og bedre trafikkavvikling eller utvidet landskapspleie og service i vegtrafikken.<sup>43</sup> En mulig årsak til at TØI har et litt annet perspektiv på sin forklaring kan være at fagkompetansen som dette instituttet representerer skiller seg fra Vegdirektoratet og Statens Vegvesen.

Det eksisterer nyere og mer utvidede definisjoner av vegvedlikehold som f. eks i Strategisk plan for vegvedlikehold av Statens Vegvesen Region Øst i deres rapport fra 2012.

Innledningsvis i rapporten kommer det en avgrensning hvor vedlikehold beskrives som:

«aktiviteter knyttet til ordinært vedlikehold samt tiltak som er nødvendige for å utbedre forfall og foreta oppgraderinger til dagens standard (eller annen vedtatt standard) for de vegobjekter hvor dette er besluttet». Lengre ut i rapporten skilles det mellom drift og vedlikehold:

**Drift** omfatter alle oppgaver og rutiner som er nødvendige for at vegen, vegutstyret og tekniske installasjoner skal **fungere som planlagt** i det daglige. Dette omfatter bl.a. brøyting, strøing, vegetasjonspleie, renhold av vegbane og vegutstyr og trafikkstyring.

**Vedlikehold** er arbeid som er nødvendig for å **opprettholde kvaliteten** på veg, bruer, tunneler og vegutstyr på fastsatt nivå, dvs. de tiltak som er nødvendige for å sikre at vegnettet som helhet fungerer etter hensikten i forutsatt levetid. Det er vanlig å skille mellom løpende og periodisk vedlikehold.<sup>44</sup>

Rapporten fra Region Øst sin definisjon av vedlikehold går lengre enn hva Levik og TØI gjør. Region Øst bringer inn nye dimensjoner ved å skille mellom drift og vedlikehold samtidig som de beskriver vegutbedring som en ny aktivitet. En tolkning basert på dette er at drift er aktiviteter som ivaretar trafikantenes behov for trafiksikker ferdsel på det eksisterende vegnettet til enhver tid, mens vedlikehold er aktiviteter som skal opprettholde vegens opprinnelige standard i levetiden. Vegutbedring kan ut fra denne rapporten forstås som den aktiviteten som bringer vegen opp til dagens vegnormalkrav.

---

<sup>42</sup> Levik, 1984, s. 11

<sup>43</sup> Gabestad et al., 1998, s. 10

<sup>44</sup> Johansen et al., 2012, s. 66

Fra «Lærebok: Drift og vedlikehold av veger» fra Vegdirektoratet har jeg funnet følgende definisjon av drift og vedlikehold.

Driften av vegnettet omfatter alle oppgaver og rutiner som er nødvendig for at vegene skal fungere godt for trafikantenes daglige bruk. Dette er aktiviteter som brøyting, strøing med salt og sand, vegoppmerking, vask og rengjøring, oppretting av skilt, skjøtsel av grøntarealer, trafikkstyring og trafikantinformasjon.

Vedlikehold av riksvegnettet omfatter tiltak for å ivareta den fysiske infrastrukturen. Med dette forstås tiltak for å opprettholde standarden på vegdekker, grøfter, bruer, tunneler, veg-utstyr og tekniske anlegg/installasjoner i tråd med fastsatte kvalitetskrav.<sup>45</sup>

Det er en litt annen vinkling på begrepet vegvedlikehold i denne læreboka enn i rapporten fra Region Øst. Begrepet vedlikehold knyttes her spesifikt til riksvegnettet og dermed utelukkes andre veger i denne sammenhengen. Kvalitetskrav innføres også som et nytt begrep. Uten at det utdypes hvordan man kan forstå «fastsatte kvalitetskrav» gir det imidlertid flere tolkningsmuligheter. En definisjon på kvalitet er at det består av to attributter, design- og kongruens. Hvor designkvalitet er knyttet til kundeopplevelse ved at det er samsvar mellom produktets egenskaper og kundens krav. Kongruenskvalitet sier noe om produktets beskaffenhet hvor det skal være samsvar mellom spesifikasjoner og levert kvalitet.<sup>46</sup> Det er sannsynligvis kongruenskvalitet det vises til her ettersom det er en lærebok for ingeniører. En økonom ville trolig også lagt vekt på design i sin forståelse av «fastsatte kvalitetskrav». Det ville i så fall bidratt til at også brukere av vegen måtte bli hørt i større grad. Dersom deres behov skulle blitt tatt større hensyn til ville det sannsynligvis gitt betydelige merkostnader i både investerings- og driftsfasen.

Læreboka utvider betydningen av begrepet ved å innføre tungt vedlikehold som et tiltak som iverksettes for å ta igjen deler av vedlikeholdsetterslepet som er påvist, hvor prosjektet finansieres over investeringsbudsjettet.<sup>47</sup> Forståelse av dette tiltaket kan være en levetidsforlengelse av vegen utover det som var forutsatt da den ble bygd som innebærer en større oppgradering til dagens standard.

Da rapportene fra Region Øst og Læreboka fra Vegdirektoratet er utgitt omtrent tretti år etter Levik sin bok fra 1984 og TØI sin rapport fra 1983 er det grunn til å anta at det har skjedd en utvikling i kunnskapen som påvirker definisjonen av begrepet vegvedlikehold, men at den nye forståelsen bygger på det som tidligere lå til grunn. Et annet forhold som kan ha betydning er

---

<sup>45</sup> Aurstad et al., 2011, s. 2

<sup>46</sup> Stemsrudhagen, 1998, s. 31

<sup>47</sup> Stemsrudhagen, 1998, s. 4

at vedlikeholds prosedyrene sannsynligvis er endret i løpet av perioden, fra periodiske til mer tilstandsbaserte vedlikeholdsrutiner. Det er slik jeg ser det ingen direkte motsetninger mellom kildene, men rapporten fra Region Øst er mer utfyllende i sin definisjon på hvordan begrepet vegvedlikehold kan forstås. En annen tolkning man kan trekke fra kildene jeg har hentet inn når det gjelder vegvedlikehold, er at det ikke er noe entydig svar på hvordan begrepet kan forstås. Det er grunn til å tro at betydningen endrer seg i takt med tiden hvor den tekniske utviklingen eller økt fokus på trafikksikkerhet stiller andre krav. Ulik oppfatning kan også være avhengig av hvilke ekspertgrupper det er som definerer begrepet. At en ingeniør har et litt annet syn enn en økonom er det grunn til å anta, men også blant ingeniørene kan det være ulike synspunkt. Det ekspertene trolig kan enes om er at vegvedlikehold er et dynamisk begrep som vil være i stadig forandring.

Denne gjennomgangen viser at vegvedlikehold er et begrep som er i stadig endring. Utfordringen med å analysere utviklingen av vegvedlikehold skyldes både at det foregår en kontinuerlig utvikling av begrepet, men også at det omfatter både drift og vedlikehold. Drift er tiltak rettet mot trafikantservice og trafikksikkerhet, mens vedlikehold er tiltak for å opprettholde vegstandarden. Drift og vedlikehold har samme hensikt som gjelder å forvalte vegkapitalen, definert som er en systematisk fremgangsmåte for drift, vedlikehold og utvikling av vegnettet.<sup>48</sup> Vegkapital kan defineres som historisk kostnad eller gjenanskaffelseskostnad for å bygge veien i dag, men kan også ha betydningen nåverdi av framtidig nytte av vegen.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Aurstad et al., 2011, s. 4

<sup>49</sup> Minken et al., 2008, s. II

### 3. Litteratur

I denne delen av oppgaven vil jeg beskrive aktuelle tema fra forskningslitteraturen og drøfte hvorfor dette er relevant for denne oppgaven. Litteraturgjennomgangen er delt opp i forskning på norske forhold og internasjonalt rettet forskning.

#### Forskning på norske forhold

I boka «Store drømmer og harde realiteter veibygging og biltrafikk i Norge 1912-1960» av Pål Nygaard beskriver han perioden fra innføring av Vegloven av 1912 og til opphevelsen importforbudet for kjøp av personbiler i 1960. En stor endring i første del av perioden var at ansvaret for vegvedlikehold ble overført til kommuner og fylker med kommunal rett til å bestemme over vegvedlikeholdet selv.<sup>50</sup> En annen viktig endring var da Statens vegvesen fikk ansvar for riksvegnettet, og etter hvert et større ansvar for vegvedlikeholdet lokalt på bekostning av lensmenn som tidligere stod som ansvarlig, i et dugnadsbasert system med pliktarbeid. Striden om dette ansvaret varte til ut på 1960-tallet og som et kompromiss ble ansvaret delegert til fylkesvegstyrene. Tilsynsmyndigheten lå i perioden på vegvokterne som hadde en dobbeltrolle som både utøver av vedlikehold og som kontrollorgan med de ulemper det hadde.<sup>51</sup> Mekanisering av vegvedlikeholdet startet under 2. verdenskrig. Dette medførte et større behov for kapital som på en kreativ måte ble løst ved at flest mulig veger ble forsøkt omklassifisert til riksveger fordi det utløste statsbidrag.<sup>52</sup> Vegbygging var i de første årene etter 2. verdenskrig inspirert både av tyske og amerikanske innovatører som Todt og Mac Donald, hvor sistnevnte bl. a. stod for innføring totalprosjektering som metode.<sup>53</sup> En av de norske pionerne på veg - og transportforskning var sivilingeniør Karl Olsen. Han fikk på starten av 1950-tallet kursing i amerikansk vegteknikk og vegøkonomi som skapte grunnlag for utforming av vegnettet i Norge. Karl Olsen ble en foregangsmann for vitenskapeliggjøring av transportsektoren.<sup>54</sup> Han satt som vegdirektør fra 1962 - 1980 og ledet blant annet arbeidet med utarbeidelsen av den første norske vegplanen etter 2. verdenskrig.

Et interessant aspekt fra Nygaard sin bok for min oppgave er striden om organiseringen av vegvedlikeholdet og den betydningen bilens inntog hadde for vegutbyggingen. Aktører med flere roller både som kravstiller og kontrollører, men samtidig som utøvere av vegarbeidet er også relevante for den perioden oppgaven tar for seg. Resultatet av at bukken passer

---

<sup>50</sup> Nygaard, 2014, s. 22

<sup>51</sup> Nygaard, 2014, s. 106-107

<sup>52</sup> Nygaard, 2014, s. 251

<sup>53</sup> Nygaard, 2014, s. 274

<sup>54</sup> Østby, 1995, s. 17-19



havresekken åpner for suboptimale tilpasninger, hvor samfunnets ressurser ikke utnyttes på den beste måten. Diskusjonen om hvem som eiere vegen og dermed skal betale for vedlikeholdet er også en gjenganger som kommer inn i diskusjonen når det åpnes opp for bil som transportmiddel. Det er også interessant å se hvilken påvirkning både tyske- og amerikanske trender hadde når det gjaldt vegutforming og standarder fra denne tidlige fasen. For å kunne bygge ut og vedlikeholde vegnettet ble det fra starten av 1960-tallet satset på kompetansebygging i den norske vegsektoren som baserte seg på erfaringer fra disse trendene. De ble tilpasset norske forhold med våre geografiske og klimatiske utfordringer støttet av forskning og utvikling. Kompetanse er en viktig forutsetning for utviklingen i vegsektoren som får stor innvirkning på kvalitet og innovasjon både innenfor utbygging og vedlikehold. Dette er en faktor som samtidig har betydelig innvirkning på kostnadsbildet. Det kan f. eks være penger spart på å ta hensyn til ny viten som i dag ikke virker nødvendig, men som blir lønnsomt i et lengre perspektiv.

Fra boka til Bård Toldnes «Veivalget: norsk samferdsel rasjonaliseres 1920-1970» er det verdt å merke seg diskusjonen om veg kontra bane og den dreiningen som foregikk midt på 1950-tallet fra en teknisk kulturell innretning til å handle om økonomi.<sup>55</sup> I

Samferdselskomiteen av 1955 sin innstilling utgitt i 1959, som ble sett på som er forløper til NTP, var et viktig innspill til omlegging av trafikken fra sjø til land. Disse synspunktene kan tolkes som dersom en ser bort fra luftfart at vegen skulle være hovedferdselsåren. Satsingen på jernbanen fortsatte like fullt utover på 1960-tallet og at TØI hadde tung NSB - representasjon fra oppstarten er et eksempel på den betydning jernbanen hadde på denne tiden. En viktig årsak til jernbanens sterke stilling var Arbeiderpartiet som styringsparti sine sterke knytninger til fagforeningene i NSB, som var den største arbeidsgiveren i landet de første tiårene etter 2.verdenskrig.<sup>56</sup> At vegbudsjettene ble tredoblet i løpet av 1960 - og 70 - tallet kan i den sammenheng også sees i forhold til det meget lave utgangspunktet, og ikke nødvendigvis som et uttrykk for at veg hadde prioritet foran bane.<sup>57</sup>

En viktig hensikt med opprettelsen av TØI var at instituttet skulle samarbeid med myndigheter og transportutøvere for å finne løsninger på aktuelle problem.<sup>58</sup> Multimodalitet i

---

<sup>55</sup> Toldnes, 2018, s. 230

<sup>56</sup> Toldnes, 2018, s. 281

<sup>57</sup> Toldnes, 2018, s. 357

<sup>58</sup> Toldnes, 2018, s. 286

tre dimensjoner land, luft og sjø og den teknologiske utviklingen var i den sammenheng viktige faktorer å ta hensyn til. Målsettingen om rasjonalisering var samtidig et viktig poeng.<sup>59</sup>

Boka fra Toldnes belyser i hvilken grad uttalte politiske prioriteringer fra tidlig på 1960-tallet med satsningen på veg kontra jernbane fikk i perioden. Et annet poeng er at kravet om økt effektivisering kom inn som en målsetting allerede på 1950-tallet som et virkemiddel for å få mer ut av investert kapital i en periode med svake statsfinanser. Veginvesteringer var da et lite prioritert samfunnsoppdrag, og utvikling av beslutningsmodeller som viste at vegprosjekter kunne være samfunnsøkonomisk lønnsomme var viktig slik at veg kunne komme høyere opp på prioriteringslista.

I boka «Norsk vegpolitikk etter 1960 – stykkevis og delt» av Sverre Knutsen og Knut Boge fastslår de at allerede rundt 1950 hadde bilen utkonkurrert jernbane på både korte og lange strekninger.<sup>60</sup> De deler perioden fram til 2003 inn kronologisk i tre faser: Brytningsår 1945-60, Ekspansjon og distriktsutbygging 1960-80 og Omstilling og modernisering under det nyliberale skiftet 1980-2003.<sup>61</sup> Hovedtema for boken er vegpolitikk. Det utledes i begynnelsen av boken flere interessante problemstillinger som vegplanlegging på strategisk nivå med vektlegging av særinteresser, og biltrafikkens skyggesider med myndighetenes nedprioritering av kollektivtrafikk som to eksempler.

Vegdekket i 1945 var nedslitt, svakt fundamentert og med kun ubetydelig andel fast dekke, og på 1940- og 50-tallet skjedde det svært lite vegbygging i Norge. Samferdsel hadde lav prioritet grunnet behovet for å satse på industri som skulle bringe valutainntekter til landet i en oppbyggingsfase etter krigen.<sup>62</sup> I 1964 trådte den nye Vegloven fra 1963 i kraft og med den kom det en viktig endring når det gjaldt finansiering av vegnettet. Ettersom staten innkasserte både bil- og vegavgiftene ble det bestemt at staten skulle bære utgifter til både anleggs- og drift av riksvegene med bidrag fra fylkene. Fylkesbidragene var imidlertid svært skjevt fordelt og meget ufordelaktig for de store byene og da spesielt hovedstaden.<sup>63</sup> Det todelte ansvaret for vegforvaltning som ble innført i 1960 med Statens vegvesen og Vegdirektoratet som sentral ledelse og de fylkesvise vegkontorene ledet av en vegsjef på regionalt nivå varte helt til 2003.<sup>64</sup> Vegplanlegging ble revitalisert og NVP nr. 1 ble Stortingsbehandlet i 1971. Dette var

---

<sup>59</sup> Toldnes, 2018, s. 361

<sup>60</sup> Knutsen & Boge, 2005, s. 23

<sup>61</sup> Knutsen & Boge, 2005, s. 27

<sup>62</sup> Knutsen & Boge, 2005, s. 56

<sup>63</sup> Knutsen & Boge, 2005, s. 42

<sup>64</sup> Knutsen & Boge, 2005, s. 46

forløperen til NTP som omhandlet hele samferdselssektoren, med første versjon utgitt i 2000.<sup>65</sup>

På 1960-tallet ble det satset på kvantitative metoder i vegplanleggingen og TØI fikk en viktig rolle i arbeidet med å utvikle og ta i bruk datastøttede beregningsverktøy til planlegging av de store vegprosjektene som lå klar til å bli iverksatt.<sup>66</sup> Samferdselspolitikk og vegbygging var etter opphevelsen av importforbudet for personbiler i 1960 fortsatt begrenset av lav tilgang på kapital i forhold til andre samfunnsområder. En annen viktig overordnet politisk føring i hele etterkrigstiden var at distriktene ble prioritert på bekostning av de største byene og befolkningssentra. Til tross for dette ble 1960- og 70 - tallet gode år med vekst i vegbevilgningene.<sup>67</sup>

Fram til 1960 var både bygging og vedlikehold av veg i hovedsak manuelt arbeid med lav mekaniseringsgrad i sektoren, bl.a. fordi samferdsel hadde lav prioritet i forhold til den eksportrettede delen av næringslivet. I tillegg manglet det teknisk kompetanse både blant operatører og planleggere. Mekanisering av Vegvesenets produksjonsavdelinger kom ikke skikkelig i gang før ut på 1970-tallet med en topp ved utgangen av tiåret sterkt hjulpet av prioriteringen i NVP nr. I.<sup>68</sup> Vegvesenet ble etter hvert en ren leverandør av vegvedlikehold da vegbevilgningene flatet ut på slutten av 1970-tallet. Det var også i denne perioden at oljegrus hadde sin storhetstid selv om dette dekket heller ikke var godt egnet for tyngre transport, og derfor etter hvert ble erstattet med asfalt. Selv om vegprosjekter som andre prosjekter i offentlig regi ble vurdert på grunnlag av samfunnsøkonomisk lønnsomhet nådde de mest lønnsomme prosjektene ikke alltid opp i prioriteringen. Politiske valg basert på andre kriterier gav en skjevfordeling med prioritering av veg i distriktene som bidro til at byene fikk store trafikale problemer etter som befolkningen økte mest i sentrale strøk. Denne prioriteringen ble videreført i NVP II, og da veksten i vegbudsjettene på 1980-tallet igjen ble redusert gikk dette særlig utover kollektivtrafikken i de store byene.<sup>69</sup>

Med innføring av bompenger utover på 1990-tallet kom det igjen forgang i veginvesteringene og bomveger utgjorde ca. 40 prosent av de samlede veginvesteringene i 2002. Bomveggprosjektene var i stor grad finansiert med privat kapital og ble nedbetalt av brukerne.<sup>70</sup> Dette

---

<sup>65</sup> Knutsen & Boge, 2005, s. 48

<sup>66</sup> Knutsen & Boge, 2005, s. 97

<sup>67</sup> Knutsen & Boge, 2005, s. 154

<sup>68</sup> Knutsen & Boge, 2005, s. 167

<sup>69</sup> Knutsen & Boge, 2005, s. 148

<sup>70</sup> Knutsen & Boge, 2005, s. 218

var et ledd i å øke veginvesteringer på et kommersielt grunnlag som ble videreført med innføring av såkalte Offentlig Privat Samarbeid (OPS) - prosjekter ved årtusenskiftet. Ved et offentlig privat samarbeid fikk man en større forutsigbarhet i veginvesteringene som en følge av at offentlige budsjetter ikke ble direkte belastet, men forskuttert ved private entreprenørers låneopptak. Samlet sett førte dette til en vekst i vegutbyggingen og en overføring av ansvaret for vegvedlikeholdet til private aktører. Vegvesenets ansvar for vegbygging og vedlikehold ble endret til å omfatte kontraktsinngåelser og kontroll av de private entreprenørenes arbeid.<sup>71</sup>

Det var en begynnende satsning på vitenskapeliggjøring og forskning både når det gjaldt vegbygging og vegtrafikk allerede fra 1950-tallet av, bl. a inspirert av studieopphold i USA. Trafikksikkerhetsarbeid var noe av det første som ble tatt tak i. Transportøkonomisk forskning var et annet område som kom tidlig i gang, og med etablering av TØI besluttet i 1963 var det etablert et forskningsmiljø som stadig ble styrket faglig.<sup>72</sup> Vegvesenet åpnet omtrent samtidig våren 1963 det nye Veglaboratoriet i Oslo. Laboratoriet ble en viktig aktør i moderniseringen og utbyggingen av vegnettet både for nybygg og vedlikehold. Det ble etablert faglige nettverk med representanter fra bl.a. TØI, NTH og SINTEF som ble viktige kanaler i arbeidet med teknologisk læring og spredning av norske tekniske løsninger i samarbeid med næringslivet.<sup>73</sup> Vegvesenet utviklet sitt teknologiske nettverk med formål å nå ut til internasjonale fora med norsk teknologi på vegfronten. Hovedsatsningsområdet til laboratoriet var fra begynnelsen knyttet til ulike typer vegdekke og vegstandarder basert på norske geografiske og klimatiske utfordringer. Bro - og tunellbygging stod i den sammenheng i en særstilling. På grunn av Veglaboratoriets kompetanse og størrelse var de ifølge forfatterne i stand til å fylle rollen som et forsknings- og utviklingsmiljø også internasjonalt med bidrag fra oppstarten.<sup>74</sup>

Fra boka til Knutsen og Boge er det flere interessante aspekter etter hvert som man nærmer seg vår tid. Den relativt tidlige og betydelige oppbyggingen av forskningsmiljøer både i Vegvesenet og TØI var viktige tiltak for å forbedre både vegstandarder og trafikksikkerhet. At opprettelsen av et forskningsmiljø ganske raskt også førte til at man skaffet seg et internasjonalt nettverk kan tyde på at den norske kompetansen var relevant, men det er grunn til å tro at det norske bidraget først og fremst gjaldt særnorske forhold som gjaldt utfordrende klima og geografi med behov for vintervedlikehold, tunneller og broer. Satsning på forskning

---

<sup>71</sup> Knutsen & Boge, 2005, s. 334

<sup>72</sup> Knutsen & Boge, 2005, s. 84-85

<sup>73</sup> Knutsen & Boge, 2005, s. 159

<sup>74</sup> Knutsen & Boge, 2005, s. 185

bidro trolig til at kunnskapsoppbygging og - utvikling ble faktorer som tidlig ble tatt hensyn til i både vegprosjektering og trafikksikkerhet i Norge.

De politiske føringene veide imidlertid tungt helt opp til vår tid og førte til at distriktene alltid var en budsjettvinner i samferdselspolitikken ifølge Knutsen og Boge. De var av den oppfatning at Samferdselskomiteen på Stortinget hadde størst betydning for vegprioriteringene fram til ca.1980.<sup>75</sup> Når det gjaldt Samferdselsdepartementets makt mente Knutsen og Boge at den var avhengig av statsrådets innflytelse og eksemplifiserer dette med perioden fra 1990-1996 hvor Kjell Opseth fra Arbeiderpartiet som Samferdselsminister hadde stor påvirkning.<sup>76</sup> Pål Nygaard diskuterer i ett kapittel i boka «Historikere i oppdrag» med utgangspunkt i Knutsen og Boges syn hvem som hadde størst innflytelse på prioriteringene i vegsektoren. Nygaard lanserer en alternativ måte å se dette på og trekker linjene bakover i tid og ser på utviklingen i det forrige århundret som en forklaring på at dette har endret seg over tid.<sup>77</sup> Mellomkrigstiden var f.eks. en periode med sterk påvirkning fra vegdirektøren og hans overingeniører. I perioden fra andre verdenskrig fram til 1960 var det en politisk styrt nedgang i vegutbyggingen. Med et svakt utbygd vegnett som utgangspunkt ble vegutbygging økt etter frislippet av bilsalget. Nygaard konkluderer med at vegingeniørene fikk størst påvirkning i perioder hvor de samarbeidet med de lokale myndighetene, og distriktsinteressene hadde etter hans oppfatning ikke alltid like stor gjennomslagskraft.<sup>78</sup> Dette viser at det har vært ulike syn blant forskere om ekspertene eller politikerne har hatt størst innflytelse på prioriteringen i vegsektoren. Selv om de omtalte vurderingene for en stor del omhandler en tidsperiode som er i forkant av den perioden jeg ser på er aktørene og deres handlemåter høyst relevante også for min analyse.

På det makroøkonomiske plan kan man ifølge Knutsen og Boge se klare tegn til at samferdsel ble brukt som et virkemiddel for å regulere aktiviteten når konjunktorene svingte. At vegprosjekter ikke fikk stabile bevilgninger og ble en salderingspost i de offentlige budsjettene førte til at bompengefinansiering fikk innpass fra andre halvdel av 1980-tallet av, da dette politisk ble anerkjent som en kompensasjon for de lave vegbevilgningene i det aktuelle tidsrommet.<sup>79</sup>

---

<sup>75</sup> Knutsen & Boge, 2005, s. 156

<sup>76</sup> Knutsen & Boge, 2005, s. 46

<sup>77</sup> Nygaard, 2016, s. 66

<sup>78</sup> Nygaard, 2016, s. 79

<sup>79</sup> Knutsen & Boge, 2005, s. 217

## Forskning på internasjonale forhold

Når det gjelder internasjonal forskningslitteratur har jeg funnet et interessant aspekt i L. Vinsels bok «Moving Violations» om hvor viktig standardisering var for sikkerhet og trafikkavvikling ved starten av forrige århundre i USA. Innføring av et trafikklyssystem på føderalt nivå og standarder for bremses og bilbelysning kom allerede før 1.verdenskrig. I mellomkrigstiden kom den første felles læreboken i kjøreopplæring, og i løpet av 2.verdenskrig kom standardisering for fullt inn i bilindustrien og trafikksikkerhetsfaget, selv om det også var en viss motstand fra ulike hold.<sup>80</sup> Likhet når det gjelder prosedyrer, målesystemer, språk og kompetanse er eksempler på at man kan få bedre forutsetninger for å operere trygt og effektivt. Standardisering som metode har universell utbredelse og vil også ha overføringsverdi til vedlikehold.

J.J. Flink i sin bok *The Automobile Age* gir også et interessant eksempel fra europeisk bilindustri som gjelder standardisering og avveiningene i valget mellom teknisk perfektjon og bilproduksjon til en akseptabel kvalitet for et kommersielt produkt. Han viser til at kostander ved en optimalisering av teknisk design førte til at den europeiske bilindustrien ble utkonkurrert av den amerikanske i mellomkrigstiden på grunn av en slik tilpasning.<sup>81</sup> Dette kan være en strategi som har overføringsverdi til andre bransjer, og bør tas hensyn til ved valg av konsept også i vedlikeholds sektoren, slik at det beste ikke blir det godes fiende.

Høgseilius, Kaijser og van der Vleuten i boken *Europes Infrastructure Transition* har som et av sine hovedpoenger betydningen av teknologi som den viktigste driveren for transformasjon av politikk, økonomi og kultur siden globaliseringen tok til for fullt rundt 1850. De påpeker at det teknologiske skiftet som kom på slutten av det forrige århundret med den digitale revolusjonen endret maktforhold på globalt nivå. Deres oppfatning er at teknologisk endring først og fremst er en kognitiv prosess hvor overnasjonale relasjoner kan lede til økt integrasjon i et langsiktig perspektiv.<sup>82</sup> Det overnasjonale integrasjonsaspektet vil ikke være en del av analysen i min oppgave.

Fra boken «*The Road Taken: The History and Future of America's Infrastructure*» av Henry Petroski synes det særlig relevant å trekke fram hans synspunkt på vedlikeholdskonseppter og hvor kostnadsbesparende vedlikehold til riktig tid kan være. Han hevder det kan bli fire til

---

<sup>80</sup> Vinsel, 2019, s. 54-72

<sup>81</sup> Flink, 1990, s. 44-45

<sup>82</sup> Høgseilius et al., 2016, s. xii

fem ganger dyrere dersom man ikke utfører vegvedlikeholdet på riktig tidspunkt.<sup>83</sup> Dette er et funn som dersom det kan overføres til andre typer vedlikehold også bør vurderes i gjennomføring av vegvedlikehold.

Det kan også være nyttig å se på trender i et makroperspektiv for å sette vedlikehold som begrep inn i en teoretisk ramme. I boken «Byens veier», hvor Andreas Hompland er redaktør trekker han fram trender som vil kunne få stor betydning i det 21. århundre når det gjelder transport, byutvikling og arealbruk. Han framhever den teknologiske utviklingen, og kompetansesamfunnets betydning for samfunns- og næringsliv, men også at endringer i internasjonale relasjoner, demografi og sosioøkonomisk sammensetning i befolkningen vil ha stor innvirkning.<sup>84</sup>

### Oppsummering av litteraturgjennomgang

Litteraturen som er gjennomgått trekker fram viktige tema og utviklingstrekk som har relevans for oppgaven. Det er spesielt to forhold fra tidligere forskning som har betydning for innretningen på oppgaven. Dette er den valgte perioden og diskusjonen om hvilke aktører som har hatt størst innflytelse på prioriteringene i vegsektoren. Perioden jeg har valgt å analysere sammenfaller i stor grad med det som Knutsen og Boge har tidfestet under betegnelsen: «Omstilling og modernisering under det nyliberale skiftet». Diskusjonen om hvem som har hatt størst påvirkning av politikere og eksperter når det gjelder prioritering i vegsektoren vurderes å være særlig relevant i forhold til problemstillingen i oppgaven.

Utfordringene som spørsmålet om vegeierskap skapte, er også et relevant å ta med seg fra Nygaard sin bok. Det samme gjelder ulempene med å ivareta vegmyndighetsrollen og samtidig være den største produsenten i vegsektoren. Satsningen på forskning og utvikling med opprettelsen av institusjoner både internt i vegetaten, men også utenfor er et tema som går igjen hos flere av forfatterne. Her er vektlegging av lønnsomhetsbetraktninger som beslutningsgrunnlag for vegutbygging et forhold som vil bli sett nærmere på i oppgaven.

Av andre forhold som er beskrevet i dette kapittelet har både teknologiutvikling, kunnskapsheving, internasjonalt samarbeid og endringer i befolkningssammensetningen betydning for hvordan planlegging og utførelse av vedlikehold kan utføres. Å se bort fra disse faktorene i utvikling av vegsektoren kan få negative konsekvenser. Det er ikke med det sagt at alle nye trender bør følges ukritisk. Å være bevisst nåsituasjonen vil være et godt

---

<sup>83</sup> Ortega, 2016, s. 07516001-1

<sup>84</sup> Hompland, 2001, s. 258

utgangspunkt før man går i gang med endringer. For å være relevant over tid må man både tenke langsiktig og løse problemer i nuet. I denne oppgaven synes standardisering, kvalitet og kompetanseutvikling å være mest relevant å ta med seg fra det som er omtalt om disse temaene. Teknologisk utvikling, demografi og miljøaspektet er eksempler på forhold som også må vektlegges i planlegging og utførelse av vegvedlikehold. Oppgaven går ikke nærmere inn på disse begrepene.



## 4. Nye tider

### Innledning

Fra andre halvdel av 1970-tallet ble tilliten til statlig styring av den økonomiske politikken utfordret av mere markedsbaserte løsninger i mange industrialiserte land. I Norge hadde den sittende Ap-regjeringen fortsatt tro på offentlig inngripen for å holde hjulene i gang i en fastlandsindustri som slet med lav lønnsomhet og produktivitet på slutten av dette tiåret.<sup>85</sup> 1980 – tallet som ble sett på som deregulerings tiår endret på flere av de rigide ordningene som hadde vært gjeldende store deler av 1900-tallet. Med Willochs regjeringer ble boligmarkedet deregulert og kredittreguleringene hevet, men de store dereguleringene på energi - og telesektoren kom først på slutten av tiåret under Gro Harlem Brundtlands andre regjeringsperiode. Det var i tillegg en del forbrukervennlige reformer som lukkeloven og opphevelse av kringkastingsmonopolet som satte sitt preg på 1980-tallet. Mer inngripende endringer som ny skattereform kom først senere.<sup>86</sup>

Vegplanleggingen hadde kommet i gang under sterk faglig påvirkning etter frislipp av bilomsetningen i 1960. Den første vegplanen etter 2.verdenskrig som ble gjeldende fra 1971 var ifølge Østby et ekspertprodukt. Til tross for dette var lønnsomhetsberegninger ikke avgjørende for de faglige vurderingene, da skjønnsmessige vurderinger i stor grad lå til grunn for prioriteringen i NVP I. Ekspertenes mål var å skape et grunnlag for bilsamfunnet basert på forskning med planlegging fritatt for politiske hestehandler. Planen ble vedtatt i Stortinget uten store endringer.<sup>87</sup> Stortingspolitikkerne følte seg imidlertid overkjørt av ekspertene og i arbeidet med NVP II var målet en sterkere politiske styring. Bedre ivaretagelse av byer og tettsteder med større vektlegging av miljø og trafikksikkerhet var også et mål med denne planen.<sup>88</sup> I 1980 skjedde det et skifte i ledelsen av vegetaten hvor den markante Vegdirektøren Karl Olsen med teknologibakgrunn gikk av etter nesten 20 år i stillingen. Han hadde blant annet ledet arbeidet med utarbeidelsen av den første norske vegplanen etter krigen, og stod bak etableringen av Vegdirektoratet i sin periode. Den nye Vegdirektøren Eskild Jensen som ble sittende i tolv år var utdannet sosialøkonom og hadde politisk erfaring som statssekretær for Arbeiderpartiet. Denne endringen i ledelsen av vegsektoren kunne tyde på at perioden hvor den faglige innflytelsen var dominerende nå ble mindre framtrædende sett i lys av den nye lederens bakgrunn.

---

<sup>85</sup> Lie, 2012, s. 133

<sup>86</sup> Lie, 2012, s. 137

<sup>87</sup> Østby, 1995, s. 499

<sup>88</sup> Østby, 1995, s. 502

Dette kapitlet omhandler de tre vegplanperiodene i tidsrommet fra 1978 til 1989. Årsaken til at disse tre planene behandles innenfor samme tidsrom er at de utgis i en overgangsperiode før implementering av reformene i statlig sektor kommer i gang for fullt. Disse reformene får etter hvert store konsekvenser i vegsektoren. Periodens utløp kan derfor sies å representere et tidsskille eller et vendepunkt i hvordan man planlegger og utfører vegvedlikehold. Den første vegplanen som behandles i perioden tyder på at langtidsplanlegging i vegsektoren fortsatt var under stor påvirkning fra ekspertene i utarbeidelse og innhold av Stortingsmeldingen. Dette endret seg med behandlingen av de neste vegplanene fram mot 1990.

Stortingsmeldingene som omhandler vegplanene, tar innledningsvis for seg hva som er oppnådd i forrige planperiode. Vegplanene følger utover dette ingen enhetlig struktur i måten dokumentet utformes på, med ett viktig unntak at hoveddelen av planen omfatter planlagte veginvesteringer. At formen på dokumentet ikke følger noen fast struktur kan skyldes at det var store endringer i vegsektoren på denne tiden. Økt biltetthet og større andel nyttetransporter var viktige årsaker til økt behov for mer og bedre veg. Vegarbeidsmetodene og vegutbyggingstakten var derfor under kontinuerlig påvirkning for å kunne møte den økte etterspørselen etter bedre og tryggere transport. Variasjonen i innhold kan også ha å gjøre med at denne form for langtidsplanlegging var relativt nytt i vegsektoren, og at vegplanen ikke har funnet sin endelige form i de første analyserte planperiodene. I en situasjon med økende behov for flere og bedre veger kom det stadig nye krav til hvordan man skulle planlegge og utføre både vegbygging og vegvedlikehold. Det var naturlig at dette ble ivaretatt i utformingen av vegplanene.

Behandlingen av vegplanen i Samferdselsnemda, som etter hvert endret navn til Samferdselskomiteen, var neste steg i Stortingsbehandlingen. Samferdselsnemda leverte sin innstilling til Stortinget som en del av en forberedelse til plenumsbehandlingen. Innstillingen fra nemda kom i form av flertallets synspunkter og hva representanter som hadde avvikende synspunkter mente. Disse to dokumentene utgjorde grunnlaget for plenumsdebatten som var avslutningen på Stortingsbehandlingen hvor votering med eventuelle endringsforslag kom som siste post.

Framgangsmåten jeg benytter for å svare på problemstillingen er innledningsvis en oppsummering av hovedpunkter fra Stortingsmeldingen, de viktigste kommentarene fra Samferdselsnemda/ komiteen sin innstilling til Stortinget og relevante innlegg fra plenumsdebatten. Deretter går jeg over til å analysere hva de sentrale aktørene har bidratt ved å anvende dette kildematerialet supplert med kildematerialet fra intervjuundersøkelsen og

relevant litteratur. Analysen av hver vegplanperiode avsluttes med en oppsummering, og på slutten av hvert kapittel gis en konklusjon for perioden som helhet.

### Nasjonal Vegplan 1978-1981

Den første vegplanperioden jeg har analysert omfatter perioden 1978-1981, utgitt i 1977. Det var den tredje i rekke av vegplaner. Hensikten med innføring av en plan over en fireårsperiode fra Vegdirektoratets side var en skrittvis utvikling av en langtidsplan for etatens virksomhet.<sup>89</sup> Det kunne se ut som det var en arbeidsdeling i utformingen av dokumentet mellom vegmyndighetene på den ene siden og departementet på den andre siden, med Vegdirektøren i en koordinatørrolle med en fot på begge sider.<sup>90</sup> Dette tydet på at Vegdirektøren hadde stor innflytelse i utarbeidelsen av dokumentet. At en av aktørene hadde en koordinerende funksjon er forståelig når Stortingsmelding samtidig er en vegplan. Det viste seg imidlertid at Vegdirektøren hadde en vesentlig innflytelse på innholdet i Stortingsmeldingen som var et politisk dokument utgitt av Samferdselsdepartementet på vegne av regjeringen.

### Stortingsmeldingen

Ifølge Stortingsmelding 86 (1976-1977) som omhandlet NVP 1978-1981 var dette primært en rammeplan for vegbevilgninger fordelt på fylker og prosjekt.<sup>91</sup> Fokuset lå i denne planperioden på å finansiere planlagt vegutbygging i perioden, med nødvendige avsetning av midler til administrasjon og vedlikehold.<sup>92</sup> I den foregående perioden var forbedring av vegnettets transportstandard med mer fast dekke, økt bæreevne, økt vegbredde og en gjennomsnittshastighetsstandard det som ble oppsummert som de viktigste resultatene.<sup>93</sup>

Dette var en tid med SVV som hovedaktør både innenfor vegbygging, drift og vedlikehold, men hvor innleie av maskiner og bortsatte arbeider i vegarbeidsdriften utgjorde 35 prosent ved oppstart av perioden. Av dette var vegdekker inklusive asfaltlegging den største posten.<sup>94</sup> Det er i den sammenheng verdt å merke seg at faste vegdekker og asfaltlegging, som på langt nær var slutført for riksvegnettet på dette tidspunktet, inngikk i samlebegrepet vegarbeidsdrift som omfattet både vegbygging og vedlikehold.<sup>95</sup> Innleide entreprenører til vegbygging utgjorde ved oppstarten av perioden ca. 25 prosent av utbyggingsrammen.

---

<sup>89</sup> St. meld.nr.86 (1976-1977), s. 10

<sup>90</sup> St. meld.nr.86 (1976-1977), s. 11

<sup>91</sup> St. meld.nr.86 (1976-1977), s. 13

<sup>92</sup> St. meld.nr.86 (1976-1977), s. 6

<sup>93</sup> St. meld.nr.86 (1976-1977), s. 18

<sup>94</sup> St. meld.nr.86 (1976-1977), s. 41

<sup>95</sup> St. meld.nr.86 (1976-1977), s. 47

Økt mekanisering av vegarbeidsdriften var et prioritert område i SVV for å effektivisere utførelsen og frigjøre arbeidskraft til vegbygging.<sup>96</sup> I planen ble personellsituasjonen i SVV omtalt som et eget punkt, herunder arbeidstokkens størrelse, alderssammensetning, sykefraværsutvikling og utfordringen med sesongarbeid.<sup>97</sup>

Planlagt avsetning til vedlikehold var på ca. 32 prosent av totalrammen for planperioden 1978-1981. Det er verdt å merke seg at utgifter til vegadministrasjon var forventet å øke grunnet større krav til utredning og planarbeid.<sup>98</sup> I vedlikeholdskapittelet ble det kommentert at det manglet en enhetlig vedlikeholdsstandard, men at den var forventet ferdig i 1978 med gyldighet for hele landet for sammenlignbare veger med hensyn på trafikk og bæreevne. Den gjeldende standarden var moden for revisjon fordi det var behov for å synkronisere bedre mellom vegtyper og landsdeler.<sup>99</sup> Hensikten var å få til en best mulig ressursfordeling og effektive arbeidsmetoder. Et annet forhold som ble tatt opp i dette kapittelet var utfordringen med praksisen som gjaldt oppskrivning av aksellast på vegnettet til det nivået tilhørende bruer var godkjent for. Dette bidro til et høyt skadepotensial på veger med faste dekker og i teleløysingen.<sup>100</sup> Det var i første rekke bruene som var flaskehalsen med hensyn på bæreevne. De fleste bruer måtte forsterkes eller bygges om for å tåle belastningen som det tilstøtende vegnettet var regulert for.<sup>101</sup> Ellers var slitasje av vegen på grunn av piggdekk et tema, og vintervedlikehold i form av salting var allerede på dette tidspunktet tatt i bruk som et alternativ til sand.

Da denne Stortingsmeldingen ble skrevet i 1976 var begrepet vegvedlikehold delt inn i henholdsvis ordinært vedlikehold og driftstiltak. Ordinært vedlikehold omfattet tiltak for å opprettholde vegstandarden på et nivå slik at trafikken under normale forhold kunne utnytte det eksisterende vegdekket. Driftstiltak tok sikte på å redusere framtidige vedlikeholdsutgifter gjennom å sikre trafikkavvikling ved eksempelvis landskapspleie og servicetiltak. Ordinært vedlikehold hadde prioritet i forhold til driftstiltak og utgjorde over 90 prosent av drifts- og vedlikeholdsrammen ved innledning til perioden.<sup>102</sup>

Meldingen stadfestet at SVV ikke skulle engasjere seg i forretningsdrift, men benytte seg av private entreprenører og maskinutleie for å utnytte den tilgjengelige kapasiteten i samfunnet.

---

<sup>96</sup> St. meld.nr.86 (1976-1977), s. 7

<sup>97</sup> St. meld.nr.86 (1976-1977), s. 47-48

<sup>98</sup> St. meld.nr.86 (1976-1977), s. 45

<sup>99</sup> Skari, 1995, s. 60

<sup>100</sup> St. meld.nr.86 (1976-1977), s. 52

<sup>101</sup> Aas, 1992, s. 106

<sup>102</sup> St. meld.nr.86 (1976-1977), s. 41

Det ble understreket at dette ikke var endring i etablert praksis når det gjaldt prioriteringen mellom statlig og privat utførelse, men at dette var under kontinuerlig vurdering.<sup>103</sup>

Spørsmålet om bompengefinansiering ble også tatt opp med kommentaren at det foreløpig bare var benyttet til realisering av bruprosjekter i kyststrøk. Finansiering hadde så langt vært en kombinasjon av bompenger og offentlige bevilgninger. Innkrevingsformen var etterskuddsvis med ett unntak. I den forbindelse ble det også nevnt i meldingen at all vegbygging burde vurderes i forhold til samfunnsøkonomisk lønnsomhet uavhengig av hvilke finansieringsformer som eksisterte, da kapital var en knapp faktor.<sup>104</sup>

Innstilling fra Samferdselsnemda

Samferdselsnemda som utarbeidet Innstilling S.nr 427(1976-1977) la i sin innledning vekt på at alle byer med over 5.000 innbyggere nå hadde utarbeidet egne planforslag som ble behandlet i kommune- og fylkesting. Dette var nytt i denne tredje vegplanperioden. Lokale vegplaner som gjaldt riksveginvesteringer, var med dette i sin helhet innlemmet i NVP.

Nemda pekte i sine fellesmerknader på at denne vegplanen primært var å anse som en økonomisk rammeplan for SVV, og at de to foregående planene hadde undervurdert kostnadsøkningene som førte til redusert måloppnåelse. Det ble også lagt vekt på at behandlingen i departementet var basert på innspill fra fylker og kommuner med vegsjefer i viktige roller. Vegdirektoratet hadde deretter utarbeidet Stortingsmeldingen som nemda hadde hatt knapp tid til bearbeiding av før utgivelsen av sin innstilling til Stortinget.<sup>105</sup> Nemda viste i den sammenheng til det uheldige fra et demokratisk ståsted at de politiske beslutningstakerne på grunn av tidspress kunne føle seg bundet av meldingens prioriteringer i den videre behandling i Stortinget.<sup>106</sup>

Flertallet i nemda var enig i at gjeldende praksis med en kombinasjon av statlig og privat vegarbeidsdrift i regi av SVV burde videreføres, men at fordelingen burde være til kontinuerlig vurdering for å finne den til enhver tid mest økonomiske driftsformen. Når det gjaldt vegarbeidsdriften mente mindretallet i nemda at arbeidstakerne sine innspill med helårs maskindrift i SVV sin regi skulle vektlegges fortrinnsvis innenfor akseptable samfunnsøkonomiske rammer. Nemda var av den oppfatning at bruprosjekter for å opprettholde aktiviteten i verkstedindustrien der det oppstod sysselsettingsutfordringer også

---

<sup>103</sup> St. meld.nr.86 (1976-1977), s. 49

<sup>104</sup> St. meld.nr.86 (1976-1977), s. 72-73

<sup>105</sup> Innst. 427 S (1976-1977), s. 1

<sup>106</sup> Innst. 427 S (1976-1977), s. 9

burde utredes.<sup>107</sup> Det kom imidlertid ingen kommentarer som gikk spesifikt på vegvedlikehold, utover det som omhandlet å skjerme arbeidsplasser i SVV ifølge innstillingen fra Samferdselsnemda.

#### Stortingsforhandlingen

Fra debatten i Stortinget våren 1977 framhevet statsråd Christiansen fra Arbeiderpartiet (Ap) at: «Fordelingen av vegplanens økonomiske rammer mellom administrasjon, vedlikehold og investering har skjedd under hensyntagen til de økte krav til vedlikehold» videre sa han at dette var nødvendig på grunn av økt trafikkvekst. Samferdselsministeren poengterte videre at personellet i SVV gjennom sine organisasjoner skulle få medvirke til å utarbeide retningslinjer for å leie inn maskiner.<sup>108</sup> Han presiserte også at denne planen i motsetning til de foregående kom til behandling før perioden startet.<sup>109</sup> Dette var et av de sjeldne innlegg i debatten som omhandlet vegvedlikehold.

Det som var et tilbakevendende tema i Stortingsdebatten, gjaldt hvem som skulle utføre vegarbeidsdriften. I hvilken grad den skulle utføres av private entreprenører eller av SVV ble tatt opp av flere representanter. Argumentasjonen for at det private næringsliv burde gjøre mer av jobben var f.eks. kortere avstand til grusforekomster, eller at SVV burde få sammenlignet sin effektivitet og sitt kostnadsnivå med private aktørers. Representanten Juvik fra Ap var blant flere bekymret på vegarbeidernes vegne for at private entreprenører tok over mer og mer av offentlig vegarbeidsdrift.<sup>110</sup>

Innlegg i debatten som kan sies å omhandle vegvedlikehold var det få av. Hovedtyngden av innleggene inneholdt argumentasjon for utbygging av mer veg og ofte prosjekter som lå i fylket der representantene var valgt inn fra. Det representanten J.J. Jakobsen fra Sp sa i ett av sine innlegg: «Vegdebatter i Stortinget blir ofte preget av lokale saker, så også denne debatten. Men det er vel i grunnen et uttrykk for at vegsakene omfattes med særlig stor interesse både av politikerne og opinionen», er med på å dokumentere en slik oppfatning.<sup>111</sup> Et annet sitat som også sa noe om betydningen av vegdebatter i Stortinget var representanten Slettebø fra Anders Langes parti sin beskrivelse av at «gode kommunikasjoner er etter vårt partis syn den beste form for distriktsutbygging».<sup>112</sup>

---

<sup>107</sup> Innst. 427 S (1976-1977), s. 10

<sup>108</sup> Stortingstidende (1976-1977) St.forhandl. NVP (1978-1981), s. 4457

<sup>109</sup> Stortingstidende (1976-1977) St.forhandl. NVP (1978-1981), s. 4456

<sup>110</sup> Stortingstidende (1976-1977) St.forhandl. NVP (1978-1981), s. 4465

<sup>111</sup> Stortingstidende (1976-1977) St.forhandl. NVP (1978-1981), s. 4455

<sup>112</sup> Stortingstidende (1976-1977) St.forhandl. NVP (1978-1981), s. 4470

## Analyse av Stortingsbehandlingen

I analysen vil jeg på bakgrunn av stortingsbehandlingen og intervjuundersøkelsen som viktig kildemateriale diskutere hva de sentralt plasserte politikerne på Stortinget, SVV og ekspertene hadde av påvirkning på vegvedlikeholdet som sentrale aktører i perioden.

### Sentrale politikere

Stortinget hadde på det tidspunktet denne planen ble behandlet i juni 1977 et sosialistisk flertall med et mandats overvekt og en mindretallsregjering fra Ap. Lederen av Samferdselsnemda var fra Sp, og av nemdas 14 medlemmene var det syv fra hver blokk. Blokk eller fraksjon på den tiden innbefattet Sp som borgerlig. Dette tilsa at det ikke var mulig å få til noe flertall basert på blokktilhørighet i komiteen. Dissenshyppigheten i komiteen økte utover på 1970-tallet slik at enstemmighet i komiteen burde speile hva Stortingsflertallet falt ned på.<sup>113</sup> På Stortinget var det et knapt sosialistisk flertall, men det var ingen faste samarbeidspartnere som dannet flertall på denne tiden, slik at regjeringen måtte søke støtte fra sak til sak. Dette innebar at det var ganske åpent hvem regjeringen ville støtte seg på for å få gjennomslag. Kompromisser var mulig både til høyre, venstre og i sentrum for å få flertall.

Det som opptok mange av representantene var rettigheter og disposisjon av SVV sine arbeidstakere i den såkalte vegarbeidsdriften, som omfattet all vegproduksjon i SVV sin regi. Å holde hjulene i gang i verftsindustrien gjennom oppdrag for SVV som arbeidsmarkedstiltak var et eksempel på hva flertallet i Samferdselsnemda mente var naturlig å prioritere.<sup>114</sup> En forklaring på dette var at SVV på denne tiden var en stor og viktig landsdekkende arbeidsplass som skulle sørge for å holde sysselsettingen i gang i distriktene året rundt også i perioder med lav aktivitet. Dette synet hadde stor politisk gjennomslagskraft også utenfor regjeringspartiet da både Sosialistisk Venstreparti (SV) og sentrumspartiene Kristelig Folkeparti (KrF) og Senterpartiet (Sp) var opptatt av at dette ble tatt hensyn til. Private entreprenører skulle etter deres oppfatning kun benyttes for å ta oppgaver som SVV ikke hadde kapasitet til, med målsettingen om å øke andelen av egendrift i SVV. Høyre (H) var som eneste parti opptatt av at det burde utføres mer arbeid av private entreprenører, og konkurranseutsetting var det av den grunn bare politisk flertall for der SVV sine egne kapasiteter ikke var tilstrekkelige.<sup>115</sup> Dette viser at de politiske skillelinjene gikk utover de klassiske ideologiske fordi SVV ble detaljstyrt i innsatsfaktorbruken under sterk politisk

---

<sup>113</sup> Rasch, 2014, s. 398

<sup>114</sup> Innst. 427 S (1976 – 1977), s. 10

<sup>115</sup> Stortingstidende (1976-1977) St.forhandl. NVP (1978-1981), s. 4445

innflytelse fra begge de sosialistiske partiene Ap og SV, støttet av sentrumspartiene Sp og KrF. Vegplanen indikerte at det likevel var nødvendig å benytte private entreprenører for å få utført mellom 25 og 35 prosent av vegarbeidsdriften fordi SVV ikke hadde kapasitet til å dekke alt med egne ressurser.<sup>116</sup>

Når det gjaldt vegutbygging viste plenumsdebatten at partitilhørighet ikke var avgjørende for hva representanten mente. Heller ikke ideologiske skillelinjer så ut til å ha avgjørende betydning for representantenes standpunkter i dette spørsmålet. Det som hadde større innvirkning, kom til uttrykk i hvordan representantene argumenterte for å prioritere bevilgninger til sine hjemfylker.<sup>117</sup> Ordsiftet i plenumsdebatten tyder på en stor grad av frihet til å fremme vegprosjekter i det fylket man var innvalgt fra, hvor partitilhørighet hadde underordnet betydning.

Stortingets geografiske sammensetning hvor svakt befolkede fylker fikk uforholdsmessig stor mandatuttelling på bekostning av de godt befolkede fylkene i sentrale strøk, medvirket til at vegdebatter fikk ekstra stor distriktpolitisk betydning.<sup>118</sup> Når det gjaldt vegvedlikehold som var lite debattert og omtalt i denne stortingsbehandlingen var det imidlertid ingen klare eksempler på at geografi hadde betydning for hva politikerne framhevet som viktig for deres standpunkt. Det kan tolkes som at dette ble sett på som unødvendig dersom vedlikehold ble tatt for gitt når vegen først var bygd. Dermed ble den geografiske prioriteringen av vegprosjekter stilltiende gjeldende også for vegvedlikehold.

Selve prosessen i Stortingets behandling var et annet forhold som det er grunn til å se nærmere på. Det var ifølge merknader fra Samferdselsnemda tegn på misnøye med den korte tiden Stortingets representanter fikk til å behandle meldingen. Nemda gikk så langt at de kalte det et demokratisk problem.<sup>119</sup> Denne bekymringen ble styrket gjennom uttalelsen fra statsråden som sa seg fornøyd med at Stortinget fikk planen til behandlingen før den trådte i kraft denne gang. Hvilket tydeligvis ikke hadde vært tilfelle for de to foregående planperiodene, hvor meldingen da hadde vært behandlet i Stortinget etter at perioden var påbegynt. Dette kunne tyde på at komiteen i denne saksbehandlingen var mer et ekspedisjonskontor enn et politisk verksted.<sup>120</sup> Det vil si at fagkomiteen ikke fikk tid å behandle Stortingsmeldingen tilstrekkelig, men sendte den til plenumsbehandling uten godt

---

<sup>116</sup> St.meld.nr.86 (1976-1977), s.7

<sup>117</sup> Stortingstidende (1976-1977) St.forhandl. NVP (1978-1981), s. 4455

<sup>118</sup> Gram Dokka, 2017

<sup>119</sup> Innst. 427 S (1976 – 1977), s. 9

<sup>120</sup> Rasch, 2014, s. 384



gjennomarbeidede kommentarer i sin innstilling til Stortinget. Dermed ble fagkomiteen eller Samferdselsnemda i denne sammenhengen hemmet i sin utførelse av politikktutforming. Det er derfor grunn til å anta at den korte tiden nemda hadde til disposisjon for å komme med politiske innspill til Stortingets egne partigrupper og representanter fikk negative konsekvenser for hvor godt forberedt Stortinget i plenum var til å behandle planen. Dette kan tyde på at anbefalingene fra regjeringen uttrykt i Stortingsmeldingen, la mer av premissene for hvilke beslutninger Stortinget tok enn ønskelig ut fra et demokratisk ståsted.

Normalt ville prosedyren vært at komiteemedlemmene fikk tid på vegne av sine respektive partigrupper til å forberede saken til Stortingsforhandlingen. Da blir fagkomiteen et politisk verksted som utformer politikk på vegne av Stortinget.<sup>121</sup> Dette blir sett på som en ideell måte å behandle saker i Stortinget på ved at de viktigste forhold er utredet og kjent for representantene før meldingen kommer til plenumsbehandling. På den måten ivaretas de demokratiske kriteriene som arbeidsdelingen mellom regjering og Storting legger opp til, i tråd med god parlamentarisk praksis og i henhold til maktfordelingsprinsippet mellom utøvende og lovgivende forsamling.

Ifølge Maktutredningen fra 1983 ledet av Gudmund Hernes var imidlertid maktforholdene i ferd med å forskyve seg fra Stortinget til forvaltningen og organisasjonene, hvor lobbyvirksomhet med direkte kontakt med de sentrale politikerne i regjering, partigrupper og Stortingskomiteene ble stadig viktigere for å få gjennomslag for særinteresser.<sup>122</sup> Dette var trolig viktig også for å påvirke lokalisering av vegprosjekter. Det kunne blitt sett på som et demokratisk problem dersom pressgruppers innflytelse truet parlamentets makt, men flertallet av Stortingspolitikere mente at lobbyisme hadde flere positive enn negative sider.<sup>123</sup>

Et annet forhold som er interessant å se nærmere på dersom det var slik at Stortinget ikke hadde fått nok tid til en forsvarlig behandling av vegplanen, er hvem som har størst innflytelse i utformingen av selve Stortingsmeldingen? Var det departementet og regjeringen som utgirer av Stortingsmeldingen, eller SVV og Vegdirektøren som hadde det faglige ansvaret for vegplanen som var en integrert del av meldingen?

#### SVV sin rolle

I denne delen av analysen vil jeg se på hvilken Vegdirektøren som leder for SVV hadde i utforming av vegplanen.

---

<sup>121</sup> Rasch, 2014, s. 398

<sup>122</sup> Rommetvedt, 2014, s. 457

<sup>123</sup> Rommetvedt, 2014, s. 478

SVV er på denne tiden et forvaltningsorgan hvor Vegdirektoratet inngår. Ved at Vegdirektoratet er en del av SVV er det grunn til å anta at det er samlet mye kompetanse i vegsektoren i denne organisasjonen. Vegdirektøren i rollen som leder for SVV inklusive direktoratet har med denne faglige ekspertisen et betydelig apparat bak seg til saksbehandling og faglig støtte som den øverste administrative lederen i vegsektoren. Den politiske ledelsen med statsråden i spissen er imidlertid ansvarlig for alt som skjer i sektoren og er overordnet Vegdirektøren.

At Vegdirektøren som sjef for både Vegdirektorat og SVV hadde stor innflytelse når det gjaldt innhold og utforming av Stortingsmeldingen var basert på den faglige ekspertisen til SVV og direktoratet. Vegdirektørens påvirkningsmulighet som leder av vegetaten var formelt sett å fremme faglig forankrede synspunkter.

Dersom Vegdirektøren hadde større innflytelse når det gjaldt innholdet i denne Stortingsmelding utover sin faglige autoritet var det en bekreftelse på hvilken innflytelse lederne av statsetater fortsatt hadde på slutten av 1970 - tallet. Spørsmålet ble da om dette dokumentet først og fremst var et politisk dokument eller vegprioriteringer utarbeidet av SVV eller begge deler. Samferdselsnemda kommenterte i sine merknader at departementet betraktet Stortingsmeldingen først og fremst som en rammeplan for veginvesteringsbevilgninger til SVV.<sup>124</sup> Med Vegdirektøren som en innflytelsesrik aktør i utforming av dokumentet var det trolig han som stod bak mange av prioriteringene hvor meldingen i mindre grad var et dokument med politiske forankret innhold. Dersom dette er riktig, kan det ut fra et konstitusjonelt ståsted virke uheldig. Det er naturlig at SVV og dens ledelse var viktige bidragsytere rent faglig i dette arbeidet, men politikernes mål etter erfaringene med den første vegplanen var større politisk innflytelse. Dette målet virket ikke å ha blitt nådd med behandlingen av denne vegplanen. Hvis en Stortingsmelding i stor grad baserer seg på en fagetats ekspertise, kan det være vanskelig å få øye på de politiske prioriteringene i dokumentet. Samferdselsnemdas bekymringer må sees i dette lyset.

Årsaken til at Vegdirektøren fikk en så sentral rolle kan ha vært flere. Fagstyret som hadde hatt stor innflytelse i etterkrigstiden var fortsatt en faktor som kan forklare at Vegdirektøren hadde en så stor påvirkning. Det var først på starten av 1980 – tallet under den første Willoch regjeringen det ble tatt et oppgjør med denne praksisen.<sup>125</sup> En annen mulig forklaring var at utgivelse av en fireårig vegplan var et forsøk på å tenke helhetlig fram i tid, da det mot slutten

---

<sup>124</sup> Innst. 427 S (1976-1977), s. 7

<sup>125</sup> Grønlie & Flo, 2009, s. 29

av 1970-tallet fortsatt var mye vegutbygging som gjenstod for å knytte landsdeler sammen på en tilfredsstillende måte. Det kan i en slik situasjon ha vært mindre kontroversielt å overlate prioriteringen til vegmyndighetene, da det deres faglige anbefalinger muligens ble sett på som upartiske og dermed lite kontroversielle. Vurderingene i departementet var sannsynligvis også preget av at det for en mindretallsregjering var mindre viktig å ha sterke oppfatninger av hvilke veger som skulle bygges ut først. Det virket som det var stor tverrpolitisk enighet om at vegutbygging hadde prioritet på bekostning av vedlikehold. Rekkefølgen kunne derfor overlates til Stortingsflertallet å mene noe om. Dessuten fulgte det jo ingen penger med vegplanen. Bevilgningene kom først når Stortinget vedtok de årlige budsjettene. Det var først her de politiske prioriteringen kom til utførelse i praksis. Den parlamentariske situasjonen kunne da være endret fordi Stortingsbehandlingen av meldingen kom i siste sesjon før neste Stortingsvalg.

Vegdirektørens betydning som koordinator og faglig rådgiver godt hjulpet av SVV og direktoratet er det imidlertid liten tvil om i utformingen av denne Stortingsmeldingen.<sup>126</sup> I hvilken grad Vegdirektøren og SVV spilte en rolle utover det rent faglige kan ikke besvares uten nærmere undersøkelser, men markante etatssjefer var ikke uvanlig i denne perioden. Eksempler på andre sterke fagbyråkrater fra perioden er fiskeridirektør Klaus Sunnanå som blir sammenlignet med helsedirektør Karl Evang som «fiskeriforvaltningens Evang til sin avgang i 1973».<sup>127</sup>

#### Ekspertenes oppfatning

Ekspertenes oppfatning av forhold som påvirket vegvedlikeholdet i denne perioden er basert på kildematerialet fra intervjuundersøkelsen. Synspunktene deres er imidlertid begrenset til at ingen av dem har erfaring fra strategisk nivå, men at de alle har jobbet operativt i ulike roller også periodevis i SVV.

Vegdirektøren og de lokale vegsjefenes betydning bekreftes ved respondentenes oppfatning av hvilken makt de hadde i denne perioden. At SVV gjennom Vegdirektøren hadde stor innflytelse i perioden styrkes av synspunkter som flere av respondentene i intervjuundersøkelsen gav uttrykk for.

---

<sup>126</sup> St.meld.nr.86 (1976-1977), s. 11

<sup>127</sup> Schwach, 2020, s. 236

Vegvesenets ansvar var altomfattende fram til ca. 1995, forklarte en av respondentene.<sup>128</sup> Han utdypet dette til å innbefatte alt fra forskning og utvikling til planlegging og gjennomføring i vegsektoren.

En annen av respondenten mente at vegvedlikeholdet var godt ivaretatt på 1980-tallet og begrunnet det med at budsjettene var romslige på den tiden. Det fantes eksempler på at utbedringer av riksvegnettet ble utført med midler fra vedlikeholdsbudsjettet til tross for at slike tiltak normalt skulle ha kommet fra investeringsbudsjettet. I denne perioden var det også en arena for forskning og utvikling i SVV, med vektlegging av kompetanseutvikling.<sup>129</sup>

Disse synspunktene viser at ikke bare Vegdirektøren som leder for SVV, men også vegsjefer og SVV på lavere nivå var en betydelig maktfaktor og at lokale vegsjefer sine fullmakter var vide, jfr. utsagnet som viser til at vegmidlene som ble tildelt kunne benyttes relativt fritt. Det var også et poeng fra flere av respondentene at SVV på den tiden prioriterte forskning og utvikling ved eget veglaboratorium. Dette var etter deres syn viktige for å opprettholde og utvikle kompetansen i SVV.

Når det gjaldt hvordan midlene ble fordelt sa en av respondentene at sammenlignet med i dag gikk en større andel av midlene til vedlikehold enn til drift på 1980-tallet. Med dette mente han at «driftsoppgaver som f.eks. oppmerking, belysning, renhold, vinterdrift og annet trafiksikkerhetsrelatert arbeid hadde lavere prioritet enn vedlikehold som gjaldt å holde den opparbeidede vegstandarden på et nivå som tilfredstilte kvalitetskravene».<sup>130</sup>

Dette synspunktet ble utdypet av en av de andre respondentene som fortalte at i starten av hans karriere hadde vegeierne av riks- og fylkesvegene et helhetlig ansvar. Vedlikeholdet var behovsstyrt og de lokale vegmesterne prioriterte innenfor tildelt ramme hva vegmidlene skulle gå til. Tanken bak var at vedlikehold har en varig verdi for trafikantene, og vedlikehold hadde derfor prioritet i den første perioden av min karriere, sa han videre. På denne måten ble driftstiltak nedprioritert da de ikke ble sett på som å ha varig verdi. Dette gikk imidlertid på bekostning av trafiksikkerheten.<sup>131</sup>

## Oppsummering

Ved stortingsbehandling av vegplanen for denne perioden var vegvedlikehold lite omtalt og debattert. En enhetlig vedlikeholdsstandard var ikke fastsatt ved inngangen til perioden. I

---

<sup>128</sup> Harald Norem i intervju, 28.aug. 2023

<sup>129</sup> Torgeir Leland i intervju, 4. sept. 2023

<sup>130</sup> Terje Lindland i intervju, 5. sept. 2023

<sup>131</sup> Johnny Johansen i intervju, 11. sept. 2023

Stortinget var det stort flertall for å beholde SVV som en hovedaktør i vegsektoren. Både melding og debatt viste at det var politisk flertall for at de ansatte i SVV sine arbeidstakerrettigheter skulle styrkes og at SVV burde øke sin andel av vegarbeidsdriften på bekostning av private entreprenører. De politiske skillelinjene om hvor og hvordan vegutbygging skulle foregå var på denne tiden ikke hovedsakelig basert på de tradisjonelle blokkinndelingene. Det var kun Høyrerepresentanter som nevnte konkurranseutsetting i sammenheng med at private entreprenørene burde tildeles flere vegkontrakter.<sup>132</sup>

Et forhold som hadde betydning for styrkeforholdet og stemmegiving på Stortinget, gjaldt skjevfordelingen av mandater til fordel for de lavest befolkede fylkene som på denne tiden gav større innflytelse til distriktene.<sup>133</sup> Dette kom til uttrykk ved at distriktene hadde forholdsvis flere representanter som talte deres sak i vegutbyggingsdebatten, noe som ble forsterket av friheten til å prioritere lokale prosjekt for representantene på Stortinget.

Stortingets påvirkning syntes å være redusert i forhold til den knappe tiden Samferdselsnemda mente at de fikk til behandling av denne meldingen før den skulle debatteres i plenum.

Dermed ble meldingens betydning større enn den burde vært dersom saksbehandlingstiden i Stortinget hadde fulgt normal praksis. Stortingsmeldingens innhold og framstillingen av hvem som hadde den koordinerende rollen i utformingen av meldingen viste at Vegdirektøren og hans etat hadde stor innflytelse på utformingen av vegplanen. At Vegdirektøren sentralt og de lokale vegsjefene på denne tiden hadde stor makt og innflytelse ble støttet av hva ekspertene sa i intervjuundersøkelsen. Dette tyder på at i denne vegplanperioden hadde Vegdirektøren og SVV stor innflytelse på langtidsplanleggingen i vegsektoren. Hvordan det faktisk ble prioritert kom imidlertid først til uttrykk etter at planperioden var gjennomført.

### Nasjonal Vegplan 1982-1985

Neste vegplanperiode strekker seg fra 1982-85. Den ble behandlet i Stortinget under Brundtlands første regjeringperiode i juni 1981. Dette var på slutten av en lang periode med mindretallsregjeringer fra Ap og før den første Willoch-regjeringen som også var en mindretallsregjering overtok samme høst.

### Stortingsmeldingen

Stortingsmeldingen som dannet grunnlaget for denne stortingsbehandlingen, ble som sist innledet med å oppsummere måloppnåelsen i forrige periode. Hva vegvedlikehold angikk viste den at til tross for økt årlig vekst at målsettingen ikke ble nådd med hensyn på å oppfylle

---

<sup>132</sup> Stortingstidende (1976-1977) St.forhandl. NVP (1978-1981), s. 4445

<sup>133</sup> Aardal, 2014, s. 297

totalrammen som var avsatt til formålet.<sup>134</sup> Dette var som vi skal se normalen også for de påfølgende planperiodene.

Meldingen hadde i motsetning til den forrige som hadde prioritet til vegutbygging vektlagt å opprettholde verdien av vegkapitalen gjennom vedlikeholdstiltak, eller for å si det på en annen måte å prioritere vedlikehold, riktignok med en beskjeden vekst på tre prosent.<sup>135</sup> Det ble anbefalt at største tillatte aksellast skulle økes fra 42 til 50 tonn.<sup>136</sup> Dette sammen med en generell økning i aksellastbegrensningen til 10 tonn forutsatte ifølge departementet økt vedlikeholdsinnsettelse. Større krav til merking, skilting og belysning for å bedre framkommeligheten bidro også til denne økningen i drift- og vedlikeholdsbudsjettet.<sup>137</sup>

Meldingen kom med signaler om at ordningen med ekstraordinære sysselsettingstiltak for å avhjelpe sesongledighet, som hadde eksistert siden 1960-tallet, nå skulle opphøre. Det ble begrunnet med at en videreføring ville gå ut over de fast ansatte.<sup>138</sup>

Økte driftskostnader som skyldtes forbedring av arbeidstakeres rettigheter med ny arbeidsmiljøloven og sykelønnsordning mot slutten av 1970-tallet, var en mulig forklaring på at produksjonen i SVV måtte reduseres. Konsekvensen var at vintervedlikeholdet ifølge meldingen kunne bli påvirket med kortere opptid på enkelte vegstrekninger særlig om natten.<sup>139</sup>

Det lå signaler i meldingen om at innleie av maskiner og entreprenører måtte økes i noen grad selv om SVV sin maskinpark også ble anbefalt økt, riktignok utenfor vegplanens budsjett.<sup>140</sup> Et annet tegn på åpning for bruk av private løsninger kom fram i formuleringen om at SVV ville tilrettelegge for at private entreprenører skulle være interessert i å drive med offentlig vegbygging.<sup>141</sup> I samme retning pekte at SVV sin drift både kunne utføres i egen regi, men også som entrepriser på de fleste områder. På den annen side hevdet departementet at i en anstrengt økonomisk situasjon for fylkene burde både entreprisandel, nyttilsetninger til SVV og maskinutleie reduseres i det korte perspektiv.<sup>142</sup> Hensikten med dette var å unngå oppsigelser i SVV. Det ble i den forbindelse åpnet opp for større fleksibilitet i bruken av SVV

---

<sup>134</sup> St.meld.nr.80 (1980-1981), s. 6

<sup>135</sup> St.meld.nr.80 (1980-1981), s. 7

<sup>136</sup> St.meld.nr.80 (1980-1981), s. 9

<sup>137</sup> St.meld.nr.80 (1980-1981), s. 40

<sup>138</sup> St.meld.nr.80 (1980-1981), s. 51

<sup>139</sup> St.meld.nr.80 (1980-1981), s. 53

<sup>140</sup> St.meld.nr.80 (1980-1981), s. 55

<sup>141</sup> St.meld.nr.80 (1980-1981), s. 56

<sup>142</sup> St.meld.nr.80 (1980-1981), s. 55

sine ansatte ved at driftspersonell også kunne jobbe på mindre anlegg. Samtidig presiserte departementet at beredskap skulle vektlegges foran lønnsomhet.<sup>143</sup>

#### Innstilling fra Samferdselsnemda

Samferdselsnemda var bekymret for den relativt høye prioriteringen som administrasjon, drift og vedlikehold hadde fått i meldingen. Den uttrykte bekymring for at dette vil gå på bekostning av veginvesteringer.<sup>144</sup> Nemda hadde på den annen side forståelse for at veksten i vedlikeholdsrammen var nødvendig sett i lys av behovet for å holde standarden på vegnettet oppe, og dermed unngå å skyve utbedringsbehov framover i tid.<sup>145</sup> Et annet tiltak nemda så positivt på var reduserte krav til vegstandard ved bygging av nye veger, samtidig som den mente at det var viktig å få beregnet samfunnets kostnader i relasjon til mulige skader ved reduserte aksellastbegrensninger. Flertallet i nemda var også enig med regjeringen i at ekstraordinære sysselsettingstiltak i SVV burde utgå.<sup>146</sup>

Nemda var videre opptatt av at ansvarsdelingen i vegsektoren måtte avvenne utredning av et nytt inntektssystem for fylkeskommunene, men at det burde vurderes en todeling av eierskap til det offentlige vegnettet. Kommunene burde eie det lokale vegnettet og staten det resterende var nemdas oppfatning.<sup>147</sup>

#### Stortingsforhandlingen

I plenumsdebatten kom flere av sakene fra forrige behandling opp på nytt. Dette gjaldt spesielt SVV sin rolle som arbeidsgiver for en stor gruppe vegarbeidere. Det ble av representanten Borgen fra Ap uttalt at «De ansattes arbeidsplasser må komme foran hensynet til effektiv drift».<sup>148</sup> Representantene som ytret seg om denne saken spesielt eller om private løsninger generelt framhevet de tradisjonelle synspunktene basert på partitilhørighet, hvor f. eks. Lefdal fra Høyre hevdet at private aktører måtte få en større rolle og at private entreprenører var konkurransedyktig i forhold til Vegvesenet.<sup>149</sup> De sosialistiske partiene la størst vekt på sysselsettingsaspektet i en tid med trange økonomiske rammer. Oppfatningen om at arbeidsplasser særlig i distriktene måtte ha fortrinn i forhold til hva som ble produsert hadde stor støtte i Ap og SV.<sup>150</sup>

---

<sup>143</sup> St.meld.nr.80 (1980-1981), s. 57

<sup>144</sup> Innst. 361 S (1980-1981), s. 14

<sup>145</sup> Innst. 361 S (1980-1981), s. 15

<sup>146</sup> Innst. 361 S (1980-1981), s. 17

<sup>147</sup> Innst. 361 S (1980-1981), s. 22

<sup>148</sup> Stortingstidende (1980-1981) St.forhandl. NVP (1982-1985), s. 4103

<sup>149</sup> Stortingstidende (1980-1981) St.forhandl. NVP (1982-1985), s. 4105

<sup>150</sup> Stortingstidende (1980-1981) St.forhandl. NVP (1982-1985), s. 4103

Borgen fra Ap argumenterte også for at standardheving og vedlikehold måtte få prioritet i den kommende perioden.<sup>151</sup> Representanten Lefdal fra Høyre var av en annen oppfatning da han mente at det var vanskelig å prioritere mellom vedlikehold og nye anlegg i en periode med knappe bevilgninger.<sup>152</sup> Komiteens formann Weiberg - Aurdal fra Sp gjorde et poeng av at det reduserte tempoet i vegutbyggingen hadde ført til stagnasjon av distriktsutbygging og utjevning av vegstandarden i landet. Han tok også opp at kampen om vegmidler hadde stått mellom framkommelighet på den ene siden og trafikktrygghet og miljø på den andre siden.<sup>153</sup>

Statsråd Bye fra Ap la vekt på at ikke alt kunne vokse like mye og at man i den rådende situasjon fra regjeringens side vektla satsning på vedlikehold med en årlig vekst på tre prosent og at investeringene da ville gå ned med 1,8 prosent pr. år i perioden. Vestlandet og Nord - Norge skulle ha geografisk prioritet, mens trafikksikkerhet og miljø ville bli prioritet opp når det gjaldt investeringer.<sup>154</sup> Han tok også opp at regjeringen ønsket en meningsutveksling om såkalte nasjonale vegprosjekter i den neste vegplanperioden kunne være gjenstand for bompengefinansiering.<sup>155</sup>

Representanten Lowzow fra Høyre argumenterte for at vedlikeholdskostnadene måtte holdes på et rimelig nivå, og at han så fram til et prøveprosjekt med hensyn på vedlikeholdsstandarder som hadde startet opp. Han mente også at økte olje- og asfaltpriser nødvendiggjorde omlegging av vedlikeholds- og dekkepolitikken, samt at skredsikring var en kjempeoppgave som ville ta lang tid å løse.<sup>156</sup>

Representanten Husabø fra KrF var i sitt innlegg opptatt av at det ikke ble forventet ny teknologi innenfor trafikkavvikling de kommende ti til femten år. Han kommenterte også at departementets prioritering av vedlikehold ikke var heldig da primærutbyggingen av vegnettet da ble skjøvet ut i tid.<sup>157</sup> Denne prioriteringen var det flere som kommenterte i sine innlegg med ulike innfallsvinkler. Bl.a. var representanten Bondevik fra KrF enig i at vedlikehold av det eksisterende vegdekket burde prioriteres samtidig med trafikksikkerhetsarbeid. Han var imidlertid godt fornøyd med at fastlandsforbindelsen mellom Kristiansund-Frei skulle fremmes i en egen melding som et eget prosjekt og dermed ikke ble påvirket av foreslåtte

---

<sup>151</sup> Stortingstidende (1980-1981) St.forhandl. NVP (1982-1985), s. 4104

<sup>152</sup> Stortingstidende (1980-1981) St.forhandl. NVP (1982-1985), s. 4105

<sup>153</sup> Stortingstidende (1980-1981) St.forhandl. NVP (1982-1985), s. 4109

<sup>154</sup> Stortingstidende (1980-1981) St.forhandl. NVP (1982-1985), s. 4116

<sup>155</sup> Stortingstidende (1980-1981) St.forhandl. NVP (1982-1985), s. 4117

<sup>156</sup> Stortingstidende (1980-1981) St.forhandl. NVP (1982-1985), s. 4122

<sup>157</sup> Stortingstidende (1980-1981) St.forhandl. NVP (1982-1985), s. 4127



bevilgningene i vegplanen.<sup>158</sup> Dette viste at denne vegplanen ikke omfattet alle prosjekter, og gav dermed ikke et fullstendig bilde av hva som ble bevilget til vegformål eller hvilken vektning det ville være mellom investeringer og drift, som statsråden kommenterte i sitt innlegg. At finansiering av vegprosjekter kunne komme fra flere kilder enn gjennom offentlige bevilgninger tyder på at det på dette tidspunktet var behov for å satse på alternativer utenom de offentlige budsjettene som bompengefinansiering, for å opprettholde tempoet i vegutbyggingen.

I denne debatten som i den foregående var distriktshensyn et legitimt grunnlag for prioritering. Innlegget fra representanten Bjørnø fra Ap begrunner dette med at det er få saker oppe til behandling som samler så stor interesse som vegsaker.<sup>159</sup> Underforstått at dette er debatten for å fremme prosjekter som har lokal forankring, da dette blir fulgt med på og verdsatt av de velgerne som representantene er valgt inn av.

#### Analyse av Stortingsbehandlingen NVP 1982-1985

##### Sentrale politikere

Behandlingen av denne meldingen skjer også med en mindretallsregjering fra Ap ved roret. Stortingets sammensetning tilsa et meget klart sosialistisk flertall med 76 av 155 representanter fra Ap. I Samferdselsnemda var det som i forrige periode like store blokker, men Høyre hadde en representant mer på bekostning av Sp som fortsatt satt med lederen.

Til tross for årlig økning i vedlikeholdsinnsetningen la meldingen opp til at det måtte tæres på eksisterende vegkapital i perioden. Dette skyldtes flere forhold både økt innsats til vegdrift som tok en større andel av drift- og vedlikeholdsbudsjettet, men ikke minst den økte slitasjen pga. lemping på aksellastbegrensninger spesielt i teleløysingsperiodene.<sup>160</sup>

Innføring av Lov om arbeidervern og arbeidsmiljø fra 1977 og ny sykkelønsordning med full lønn fra første sykedag kan ha vært en medvirkende årsak til økte personalkostnader som bl. a førte til reduksjoner særlig innenfor vintervedlikeholdet.<sup>161</sup> De nye lovene medførte bl.a. økt økonomisk kompensasjon for arbeid utover normalarbeidstiden og økte utgifter til sykefravær som arbeidsgiver trolig ikke ble kompensert fullt ut for i form av økte bevilgninger.

I denne meldingen var det ikke tegn til at vegdirektøren i like stor grad som i forrige periode hadde en hånd på rattet. En forklaring kan ha vært at meldingen hadde mindre fokus på

---

<sup>158</sup> Stortingstidende (1980-1981) St.forhandl. NVP (1982-1985), s. 4141

<sup>159</sup> Stortingstidende (1980-1981) St.forhandl. NVP (1982-1985), s. 4134

<sup>160</sup> St. meld.nr.80 (1980-1981), s. 52

<sup>161</sup> St. meld.nr.80 (1980-1981), s. 8

vegutbygging slik at SVV sin rolle ble mindre synlig. Skiftet av vegdirektør kunne også ha vært en medvirkende årsak til at den faglige innflytelsen ble mindre. Det var eksempler i meldingen på at departementet gav SVV konkrete føringer på hva som skulle prioriteres i perioden, som å støtte planlegging av trafikksikkerhetstiltak i fylker og kommuner.<sup>162</sup> Større vektleggingen av trafikksikkerhet var en dreining som kom til å få negativ innvirkning på vegvedlikeholdet. Departementet hadde tatt lærdom av kritikken for hastebehandlingen av forrige NVP. Både saksbehandlingen og innretning i denne NVP var tegn på at fagstyrets storhetstid var på hell.

Når det gjaldt synet på hvem som skulle utføre den såkalte vegarbeidsdriften var det i behandlingen av denne meldingen tegn på endringer i både den økonomiske situasjonen og den politiske oppfatningen som lå til rette for at private entreprenører var mere aktuelle som et supplement til egendrift. Det var imidlertid fortsatt et utbredt syn i Samferdselsnemda at de faste ansatte i SVV var i en særstilling når det gjaldt arbeidstakerrettigheter som måtte tas ekstra hensyn til, på bekostning av både effektivitet og produksjon om nødvendig.<sup>163</sup>

Selv om meldingen la opp til en økt vedlikeholdsinnsett var det delte meninger om denne prioriteringen blant representantene på Stortinget. I Samferdselsnemda virket det å være enighet om at det var både fordeler og ulemper med en slik prioritering, og nemda kom med et forslag for å håndtere problemet som innebar å redusere vegstandarden når nye veger skulle bygges. Forslaget hadde trolig liten effekt i den kommende perioden hvor mye allerede var bundet opp i planlagte prosjekter. Ellers var distriktsprofilen fortsatt høy med prioritering til Nord - og Vestlandet når det gjaldt vegbygging.<sup>164</sup> Trafikksikkerhet - og miljøtiltak seilte nå opp som nye prioriterte områder og hørte hjemme under drift- og vedlikeholds kapitlet. Utfordringen med så mange kostnadskreven oppgaver som skulle prioriteres samtidig resulterte i at budsjettene ikke strakk til. Det ligger i sakens natur at dette ikke er mulig uten tilførsel av midler, eventuelt redusert aktivitet på noen områder eller en kombinasjon av de to. Finansiering utenfor vegplanens bevilgninger var en måte å løse problemet på.

Bompengefinansiering var eksempler på løsninger som kom til å øke i periodene framover. Å flytte oppgaver ut fra vegplanen ved å delegere mer ansvar til fylker eller kommuner uten at finansiering av vegplanen ble påvirket kunne også bidra til økt handlingsrom. Dette var imidlertid en lite realistisk løsning i en periode med svak økonomisk vekst også i fylkene.

---

<sup>162</sup> St. meld.nr.80 (1980-1981), s. 7

<sup>163</sup> Innst. 361 S (1980-1981), s. 17

<sup>164</sup> St. meld.nr.80 (1980-1981), s. 7

Når det gjaldt hvem som skulle ha vegeieransvaret viste Samferdselsnemda til departementets anbefaling om å avvente beslutning til nytt inntektssystem for fylkeskommunene var lagt fram. Nemda hadde imidlertid foreløpig landet på en todelt løsning som ikke innbefatter at fylkene skulle ha et ansvar som vegeier.<sup>165</sup> Dette var en anbefaling som kunne ført til bedre utnyttelse av ressursene. Utsettelsesforslaget var trolig påvirket av at fylkeskommunene som nylig var opprettet også måtte tildeles ansvar for større samfunnsoppgaver. Veg var et alternativ som det var mulig å peke på i den sammenheng. Samferdselsdepartementet tok derfor intet initiativ ved å komme med et utsettelsesforslag. En slik form for beslutningsvegring kom også til syne i Stortingsdebatten hvor det f. eks ble sagt at det var vanskelig å prioritere mellom vedlikehold og utbygging.<sup>166</sup> Dette var det samme som å stikke hodet i sanden gitt de begrensede midlene som var planlagt stilt til disposisjon.

#### SVV sin rolle

En av respondentene som jobbet i SVV på denne tiden sa at viljen til å bygge opp kompetanse på vedlikehold i SVV var til stede både på 1980 - og 1990-tallet. Veglaboratoriet i SVV var en viktig premissgiver for dette. Veglaboratoriene drev både kursing og faglig rådgiving for å holde seg oppdatert på den tekniske siden i tillegg til forskning og utvikling på eksempelvis tele, skred, bæreevne og betong.<sup>167</sup> Behovet for å øke vedlikeholdskostnader i perioden kan forklares med omfattende vegutbygging sa han videre i intervjuet. Han viste også til en sammenligning med de øvrige Skandinaviske landene hvor han mente at vedlikeholdsbudsjettet var på høyde med investeringsbudsjettet i både Danmark og Sverige på 1980-tallet. Det var de ikke i Norge konkluderte han med.<sup>168</sup> Det er en meget interessant vinkling, men de to andre Skandinaviske landene kan ikke sammenlignes med Norge hverken geografisk eller klimatisk i særlig grad. Sannsynligvis var det et større vedlikeholdsbehov her til lands av den grunn. En forklaring på de ulike prioriteringene kan ha vært at vegutbyggingen i Sverige og Danmark var fullført på denne tiden, og at det derfor var både behov for og midler tilgjengelig til å prioritere vedlikehold i denne størrelsesorden.

Dette kan også tyde på at SVV ikke nådde fram med sitt budskap om behovet for satsning på vedlikehold på samme måte som hos våre naboer. Selv om det var tegn til at vedlikehold skulle prioriteres i denne vegplanen var forslaget til økning marginale dersom man tar hensyn til at kostnadsøkninger ville ta mye av økningen. Den lave prioriteringen av veg generelt kan

---

<sup>165</sup> Innst. 361 S (1980-1981), s. 21 - 22

<sup>166</sup> Stortingstidende (1980-1981) St.forhandl. NVP (1982-1985), s. 4105

<sup>167</sup> Skari 1995, s. 78-79

<sup>168</sup> Harald Norem i intervju, 28.aug 2023

også forklares med at den økonomiske nedgangsperioden som fikk utslag som en meget høy prisvekst kombinert med en negativ produktivitetsutvikling hvor regjeringen gjennom støtte til nedleggingstruet industri viste vilje til å bevare ulønnsomme arbeidsplasser.<sup>169</sup>

Arbeidsstokken i SVV var det i den forbindelse stor politisk enighet om å skjerme, men tilførsel av kapital til å bygge ut eller vedlikeholde vegnettet hadde tydeligvis ikke den samme prioriteten.

#### Ekspertenes oppfatning

Et viktig forhold som hadde endret seg siden starten av 1980-tallet var drifts- og vedlikeholdskonseptene beskrev en av respondentene i intervjuundersøkelsen. Det samme gjaldt for budsjetteringsrutinene som på begynnelsen av 1980-tallet hadde bakgrunn i vedlikeholdsstandarder.<sup>170</sup> At det skulle utarbeides standarder for vegsektoren var forutsatt i vegplanen og dette bekreftes av denne oppfatningen. En enhetlig forståelse av hvordan vedlikehold både skulle utføres og finansieres var et godt grunnlag for alle aktørene i sektoren. Dersom det eksisterte et omforent syn på disse forholdene lå det godt til rette for at vedlikehold ble gjennomført kontinuerlig basert på dokumenterte standarder. Dette kan tyde på at ekspertene ble lyttet til når det gjaldt hvordan og når vedlikeholdet skulle utføres i denne perioden.

Et eksempel på en særnorsk utfordring var skredsikring. Her fremhevet en av respondentene, som i en periode jobbet med sikring av høyfjellsveger i SVV, at drift og vedlikehold på denne tiden var den viktigste premissen for utbygging av veg. Profesjonalitet i vegbyggingen forutsetter helhetlig planlegging og ivaretagelse av vegvedlikehold mente han. Dette ble ivare tatt ved å samle inn bakgrunnsinformasjon i en relativt lang periode før prosjektene startet opp. Dermed var man godt forberedt til å utføre det som var planlagt.<sup>171</sup> Å sette av tilstrekkelig tid planleggingsfasen kunne trolig gi seg utslag i bedre kvalitet og lavere kostnader i utførelsesfasen.

#### Oppsummering

Perioden bar preg av at det var færre ressurser tilgjengelig til vegformål totalt sett på grunn av økonomiske nedgangstider. Dermed måtte vegbygging som den største posten i budsjettet reduseres forholdsvis mest. Dette forklarer at vedlikehold relativt sett ble prioritert av

---

<sup>169</sup> Lie, 2012, s. 133

<sup>170</sup> Johnny Johansen i intervju, 11. sept 2023

<sup>171</sup> Harald Norem i intervju, 28.aug 2023

departementet i Stortingsmeldingen. I Stortinget var denne prioriteringen imidlertid ikke like enkel å få tilslutning til.

Det var tegn på at å benytte private entreprenører ble oppfattet som et politisk akseptabelt alternativ til SVV sin egedrift. Om dette skyldtes at ressursituasjonen var mer krevende eller om det var snakk om et politisk skifte i oppfatning av at private løsninger som mer akseptabelt er uklart. Det som taler mot at dette er en ideologisk endring er den støtten flertallet fortsatt gir uttrykk for når det gjelder skjermingen av SVV sine faste ansatte og vegarbeidsdriften i SVV som et viktig arbeidsmarkedstiltak. På den annen side virket det som om at stadig flere representanter mente at ressursene ikke strakk til for både å bygge og vedlikeholde veger innenfor de offentlige budsjettene. Årsakene til dette var flere. De økonomiske nedgangstidene er nevnt, og pris- og lønnsutviklingen førte til betydelige kostnadsøkninger. Lovendringer som Arbeidsmiljøloven og ny sykelønnsordning førte til økte personalkostnader og kostnadsdrivende HMS-tiltak også i vegsektoren. Økende krav til trafikksikkerhet og prioritering av vegdrift var også en endring som gikk på bekostning av vedlikehold. Dette kombinert med større biltetthet gjorde situasjonen meget krevende i en tid da det fortsatt var et stykke igjen til at den planlagte utbyggingen med akseptabel vegstandard landet rundt kunne sies å være slutført.

De økte kostnadene og samtidig økte behovene for nye og bedre veger gjorde at det å utsette tiltak og foreslå reduserte krav til både vegstandard og vedlikehold ble en løsning som politikerne kunne leve med. Det var et valg de kunne ta uten at det fikk store negative konsekvenser i det korte perspektivet.

At SVV og ekspertene ikke nådde fram med sitt budskap om at vegvedlikehold burde prioriteres i større grad enn det som ble planlagt for å opprettholde vegstandarden, viser at politikerne hadde stor påvirkning på denne planen. Politisk ble det en løsning å ty til nedskjæringer der det skaper minst negativ oppmerksomhet. Det virket som at vegbygging som ble redusert i forrige periode ikke kunne fortsette å bli nedprioritert i denne perioden sett fra et politisk ståsted. Den politiske viljen til å prioritere synes i denne situasjonen å bety at alle formål måtte ta sin del av nedskjæringene i nedgangstider. Dermed unngikk politikerne å bli konfrontert med at det gikk mer utover noen formål enn andre. Konsekvensene av at vegvedlikeholdet ikke økte tilstrekkelig til å opprettholde standarden på vegene tok det tid å få full oversikt over. Denne forsinkelsen bidro trolig til at situasjonen ble forverret før det ble kjent hvilken tilstand man stod ovenfor.

At man i disse nedgangstidene ikke fikk gjort nødvendige prioriteringer av vedlikehold i en fase med lav vegutbyggingstakt førte til at man fikk en dobbel ubalanse som det skulle vise seg å være utfordrende å rette opp i de neste periodene. Etterslepet på vegvedlikehold bygde seg trolig opp allerede i denne perioden. Det må politikerne som hadde størst innflytelse på hvordan vegmidlene skulle prioriteres, ta hovedansvaret for. I en situasjon med mindretallsregjeringer hadde Stortingsflertallet makt til å endre på regjeringens prioriteringer. Det skulle vise seg at det ikke var politisk vilje til det.

### Nasjonal Vegplan 1986-1989

Nytt i denne planen var at det ble åpnet opp for en prinsipiell drøfting av bompengefinansiering. Det var fortsatt Nord- og Vestlandet som skulle prioriteres ut fra både distrikts politiske- og standard relaterte hensyn. Vegpolitikken skulle ha søkelys på å redusere antall trafikkskade, utbedre kapasitetsproblemer på viktige deler av riksvegnettet og bygge nye vegforbindelser, samt å minske støyulemper og luftforurensning.<sup>172</sup> Da Stortingsmeldingen ble behandlet våren 1985 hadde de borgerlige regjeringsmakten med en flertallsregjering bestående av H, Kr.F. og Sp. Sammensetningen i Samferdselskomiteen speilte dette bildet hvor de tre partiene hadde 8 av 14 representanter. Høyre hadde flest medlemmer med seks, mens Ap med fem representanter satt på formannsvervet.

### Stortingsmeldingen

Oppnåelse av forrige planperiodes vedlikeholdsbudsjett viste et mindreforbruk på ca. 6,5 prosent. Dette var en trend som fortsatte fra de foregående periodene og var ingen uventet utvikling. Entreprisandelen innen vedlikehold økte svakt i foregående periode. SVV unngikk dermed å måtte avskjedige faste tilsatte i en tid med ansettelsesstopp og nedbemanning, med den bivirkning at det ble økt gjennomsnittsalder i arbeidstokken.<sup>173</sup>

Planen for den kommende perioden var ifølge departementet å øke vedlikeholdsdriften med 1,5 prosent i faste priser, som prosentvis var en halvering i forhold til den planlagte økningen i forrige periode, men en reell reduksjon tatt prisstigningen i betraktning.<sup>174</sup> Begrunnelsen for at budsjettrammen hadde en økning var ifølge meldingen trafikkvekst, økt vegareal og økt bæreevneutnyttelse.

---

<sup>172</sup> St meld.nr.58 (1984-1985), s. 3

<sup>173</sup> St meld.nr.58 (1984-1985), s. 10

<sup>174</sup> St meld.nr.58 (1984-1985), s. 4

Meldingens hovedprioriteringer når det gjaldt vedlikehold og drift var å ivareta investeringene som var gjennomført i vegnettet og opprettholde vegstandarden på vegne av trafikantene. Det skulle legges særlig vekt på trafikkrettede og servicepregede tiltak.<sup>175</sup>

Bakgrunnen for det økte vedlikeholdsbehovet ble forklart med at gjennomsnittsalderen på vegnettet hadde økt, og at dette skyldtes mangelfulle utbedringer av det eksisterende vegnett i foregående periode. Planen for denne perioden var ifølge departementet ikke tilstrekkelig til å fornye vegnettet raskt nok. Dette førte til økte vedlikeholdskostnader i kommende periode på ca. 400 mill. kr, som inkluderte å dekke inn service - og informasjonstiltak til trafikantene.<sup>176</sup>

Departementet gav vegetaten i oppdrag å utvikle en desentralisert organisasjon og øke interndriften i SVV, og det ble opplyst at bedre metoder for å prioritere mellom ulike vedlikeholdstiltak delvis var tatt i bruk.<sup>177</sup> Det var også en målsetting at stamvegnettet i sin helhet fra 1990 skulle være tillatt brukt for 10 tons aksellast, med unntak av i teleløysingsperioder hvor det ikke skulle være lavere enn 8 tonn.<sup>178</sup>

#### Innstilingen fra Samferdselskomiteen

Samferdselskomiteen hadde merket seg den relativt lave oppfylingsgraden når det gjaldt vegvedlikehold sammenlignet med anleggsinvesteringene i forrige periode. Komiteen viste til at nyere undersøkelser kunne tyde på at vegkroppen var påført større nedbrytning enn tidligere antatt, og forventet seg at dette ble vektlagt i bevilgningene til riksvegvedlikehold.<sup>179</sup> Komiteen var også opptatt av at bæreevnen burde gis prioritet ved utbedring av eksisterende vegnett.<sup>180</sup>

#### Stortingsforhandlingen

Stortingsforhandlingen av denne planperioden åpnet med vedtaket om å behandle NVP 1986-1989 parallelt med tre utbyggingsprosjekt som ikke var omfattet av NVP: E-18 gjennom Oslo, og de to fastlandssambandene Kristiansund-Frei og Averøy-Eide (Atlanterhavsvegen). Framgangsmåten ble av komiteens leder Borgen fra Ap begrunnet med at de øvrige separate sakene inngikk i NVP.<sup>181</sup> Dette viste at flere omfattende prosjekter fra da av ble behandlet utenom NVP, og at bompengefinansiering i økende grad ble en mulighet til å iverksette store utbyggingsprosjekter som ikke var en del av budsjettene i vegplanen.

---

<sup>175</sup> St meld.nr.58 (1984-1985), s. 22

<sup>176</sup> St meld.nr.58 (1984-1985), s. 28

<sup>177</sup> St meld.nr.58 (1984-1985), s. 42

<sup>178</sup> St meld.nr.58 (1984-1985), s. 46

<sup>179</sup> Innst. 235 S (1984-1985), s. 19

<sup>180</sup> Innst. 235 S (1984-1985), s. 20

<sup>181</sup> Stortingstidende (1984-1985) St.forhandl. NVP (1986-89), s. 4352

Saksordfører Ingebrigtsen fra Ap sa at dårlig eller mangelfulle vegforbindelser betydde at politikere ikke kunne benytte transport- eller samfunnsøkonomiske beregninger for å fastslå i hvilken grad investeringer var lønnsomme eller ikke. Han sa videre at politikere måtte bestemme seg ut fra om det skulle bo folk eller finnes et næringsliv på slike steder. I sentrale strøk ville det være motsatt da investeringer vil være lønnsomme omtrent uansett, var en annen oppfatning han formidlet. Han oppsummerte måloppnåelsen av forrige vegplanperiode med at investeringsandelen ble nådd, mens det var et mindreforbruk på administrasjon, vedlikehold og maskinanskaffelser.<sup>182</sup> Måloppnåelse fra forrige periode var det flere representanter som tok opp i sine innlegg, og det ble hevdet at størrelsen på bevilgningen i den foregående planen var blant de laveste siden NVP ble innført.

Et gjennomgangstema i debatten var i hvilken grad SVV eller private entreprenører skulle bygge og vedlikeholde vegnettet. Bompengefinansiering tok også mye plass. Spesielt gjaldt det i hvilken størrelse og form statsgarantier skulle utformes, men også forskuddsinnkreving av bompenger ble tatt opp av flere representanter. Når det gjaldt det prinsipielle spørsmålet om bruk av bompenger hadde komiteens leder Borgen fra Ap det synspunkt at bompenger måtte være et supplement til finansiering av vegprosjekter og ikke et alternativ til statlige bevilgninger.<sup>183</sup> Det kunne imidlertid virke som om det var enighet på tvers av de politiske skillelinjene om at bompengefinansiering på dette tidspunktet var nødvendig for å få bygd ut mer veg hurtigere, jfr. representanten Rognlien fra Høyre som i sitt innlegg sa at en enstemmig komite slutter opp om det vesentligste når det gjelder bompengefinansiering.<sup>184</sup>

Vegvedlikehold var lite omtalt bortsett fra rolleavklaringen mellom Vegvesenet og private entreprenører. Et unntak kom fra Høyre representanten Skarstein som i sitt innlegg formulerte at utbygging og vedlikehold av vegnettet hørte med til de mest sentrale oppgavene i det norske samfunnet.<sup>185</sup> Statsråd Jakobsen fra Sp sa i sitt hovedinnlegg at regjeringen i Stortingsmeldingen foreslo en realvekst i vedlikeholdsinnsetningen på 1,5 prosent som en nødvendighet for å opprettholde god standard på vegvedlikeholdet, bevare nedlagt kapital og av hensyn til trafikantene. Han kommenterte samtidig at SVV ble pålagt ambisiøse mål for å sikre produktivitetsgevinster som burde gjøre det mulig å få til en god og tilstrekkelig vedlikeholdsinnsetning i perioden.<sup>186</sup>

---

<sup>182</sup> Stortingstidende (1984-1985) St.forhandl. NVP (1986-89), s. 4353

<sup>183</sup> Stortingstidende (1984-1985) St.forhandl. NVP (1986-89), s. 4359

<sup>184</sup> Stortingstidende (1984-1985) St.forhandl. NVP (1986-89), s. 4359

<sup>185</sup> Stortingstidende (1984-1985) St.forhandl. NVP (1986-89), s. 4375

<sup>186</sup> Stortingstidende (1984-1985) St.forhandl. NVP (1986-89), s. 4378



Det er ellers verdt å nevne at denne debatten også bar preg av lokale saker jfr. representanten Due fra Sp som i sitt innlegg på slutten av forhandlingen sa at «i likhet med mange andre har jeg lyst til å ta opp en lokal sak».<sup>187</sup> Det som var gjennomgående i disse lokale sakene utover prioritering av nybygg gjaldt behovet for mer fast dekke, økte aksellastnormer, rassikring og trafikksikkerhet. Til dette siste kom statsråden med en opplysning om at SINTEF hadde gjennomført et forskningsprosjekt om de såkalte helgeulykkene.<sup>188</sup>

### Analyse av Stortingsbehandlingen NVP 1986-1989

#### Sentrale politikere

Det var få tegn ved behandlingen av meldingen på at prioritering av vedlikehold ble vektlagt, hverken med bakgrunn i den lave måloppnåelsen fra forrige periode eller den svake økningen planlagt i denne perioden. I debatten hvor flere representanter tok opp at dette var en uheldig utvikling kom det ingen forpliktelser utover retoriske formuleringer som kunne tolkes til støtte både for investering og vedlikehold, sagt på en annen måte ja takk til begge deler.

Med et borgerlig stortingsflertall og sågar en flertallregjering under behandlingen av meldingen virket det som den politiske vinden gikk mer i retning av at det måtte stilles større krav til effektivitet og produktivitet i SVV. Blant de sosialistiske partiene ble imidlertid SVV, som en stor og viktig arbeidsplass med aktivitet i hele landet, fortsatt sett på som så viktig at de måtte unntas fra slike krav. Her kom de ideologiske skillelinjene nå tydeligere fram.

I Stortingsbehandlingen ble det åpnet opp for å finansiere flere større vegprosjekter utenfor planrammen. Dette viste at det var flertall for en ny måte og bygge veg på. Endringen tydet på at både sentrumspartiene Sp og KrF i tillegg til Ap hadde skiftet oppfatning når det gjaldt å få gjennomført vegutbygging i en situasjon hvor budsjettene som ble foreslått i vegplanen ikke strakk til. Det viser at det hadde skjedd en endring siden behandling av forrige vegplan ved at det nå var enighet på tvers av blokkene om at bompengefinansiering var en nødvendig utvikling.

#### SVV sin rolle

En av respondentene som utførte oppdrag for SVV på denne tiden hadde erfaring med at det ble gjort en jobb med å utvikle et budsjetteringsverktøy som beregnet vedlikeholdsbehov basert på regresjonsanalyse utover på 1980-tallet. Dette var en helhetlig modell med kostnadstilordning på vegelement som laveste nivå. Flere av fylkene var imidlertid misfornøyd med denne løsningen og støttet utviklingen av et annet system «Motiv». Motiv

---

<sup>187</sup> Stortingstidende (1984-1985) St.forhandl. NVP (1986-89), s. 4414

<sup>188</sup> Stortingstidende (1984-1985) St.forhandl. NVP (1986-89), s. 4422

var utviklet av SVV for å kunne beregne kostnaden av å opprettholde en gitt drift- og vedlikeholdsstandard.<sup>189</sup> Vegdirektoratet bestemte etter Regionreformen i 2020 at Motiv kun skulle videreføres for riksveger, og ikke for fylkesveger. Derfor ble det bestemt å gå tilbake til regresjonsanalyse for fylkesvegene. Det var aldri et alternativ å forene de to systemene, men «et spørsmål om forståelsen og realitetene av hva som inngikk i oppgaveporteføljen til Vegdirektoratet» ifølge respondenten.<sup>190</sup>

At vegeierne valgte ulike system for å beregne vedlikeholds behovet for sitt formål fordi vegeierskapet var delt, medførte utfordringer med å komme med gode faglige anbefalinger på både behov og faktiske kostnader for vedlikeholdet på riks- og fylkesvegnettet samlet sett. Dette medvirket trolig til at det ble utfordrende for de som skulle ta beslutninger å få tilgang til både sammenlignbare og korrekte inngangsverdier. Når situasjonsforståelsen ikke var der kunne det føre til at vegvedlikehold ikke fikk den nødvendige oppmerksomheten, og derfor ble nedprioritert pga. mangelfullt beslutningsgrunnlag.

#### Ekspertenes oppfatning

En av respondentene fortalte at eierskapet til riks- og fylkesvegene fram til midten på 1980-tallet innebar et helhetlig ansvar hvor vegvedlikeholdet var behovsstyrt med stor frihet til de lokale vegsjefene å bestemme hva vegbudsjettene skulle gå til. Det ble fra eksperthold observert en endring i hvordan man endret prioriteringen mellom drift- og vedlikehold fra denne perioden av. På begynnelsen av 1980 - tallet omfattet vedlikehold både drift og vedlikehold. Driftstiltak hadde da blitt nedprioritert til fordel for vedlikehold da det ikke ble sett på som å ha varig verdi. Dette ble endret med vegplanene på 1980-tallet hvor drift og trafikkrettede tiltak fikk høyere prioritet. Gjennomføringen av denne prioriteringen ble gitt som et pålegg til SVV som fikk mindre penger til tyngre vegvedlikehold med krav om å prioritere drift med vekt på trafiksikkerhet.<sup>191</sup>

Trafiksikkerhetsarbeid var viktig for å redusere de mange alvorlige ulykkene og et høyt antall drepte i trafikken. Bedre vegdrift i form av skilting, merking, belysning og salting eller strøing var eksempler på trafiksikkerhetstiltak som hadde til hensikt å redusere ulykkesfrekvensen. Høyere prioritet til drift gikk dermed utover vegvedlikeholdet da bevilgningen til drift og vedlikehold totalt sett var tilnærmet stabile.

---

<sup>189</sup> Lunder et al., 2022, s. 26

<sup>190</sup> Torgeir Leland i intervju, 4. sept. 2023

<sup>191</sup> Johnny Johansen i intervju, 11. sept. 2023

## Oppsummering

Denne vegplanperioden som var den siste i dette tidsrommet og strakk seg fra 1986 til 1989 viste tegn til at det var et politisk skifte i hvordan SVV skulle innrettes i framtiden. Selv om det ikke kom til uttrykk i form av nye oppdrag i NVP var det en større politisk vilje til å stille krav til økt produktivitet i SVV. Dette var trolig påvirket av at nedbemanningen i etaten gjorde det nødvendig å engasjere private entreprenører til flere og større oppgaver.

Vegprosjekter som ble holdt utenfor vegplanen og bompengefinansiert var en annen viktig endring som viste at private løsningene tvang seg fram, i første omgang for å få bygd mer veg.

Fra denne vegplanperioden kom det klare signaler om større brukerorienteringen når det gjaldt drift og vedlikehold. Drift som inkluderte trafikkrettede tiltak, fikk fra da av prioritet. Et budsjettnivå som kontinuerlig var lavere enn kravet til å oppfylle vedlikeholdsstandarden viser at vedlikeholdet ble en salderingspost som førte til økt forfall på vegnettet. Andre årsaker har vært større utnyttelse enn det vegnettet har vært dimensjonert for og administrativ oppskrivning av tillatt aksellast.<sup>192</sup>

Det var få tegn på politisk vilje til å prioritere vegvedlikehold som i tilstrekkelig grad motvirket forfallet som allerede var i ferd med å bli omfattende. Den viktigste årsaken var sannsynligvis økonomiske nedgangstider. En annen årsak var mangelfull situasjonsforståelse blant beslutningstakerne. Kostnadsbildet for tilstanden på vegnettet var vanskelig tilgjengelig på grunn av fragmentert vegeierskap og ditto ansvar for å framskaffe faktagrunnlaget. Dette bidro til beslutningsvegring blant de sentralt plasserte politikerne.

## Konklusjon perioden 1978 – 1989

I dette tidsrommet som omfatter tre vegplanperioder skjedde det en gradvis svekkelse av SVV sin betydningsfulle rolle. I den første planperioden virker det som om den posisjonen som Vegdirektøren utøvde med SVV som faglig støtte var større enn i de påfølgende periodene. Rollen Vegdirektøren hadde ifølge den første analyserte Stortingsmeldingen virket å strekke seg utover hans faglige ansvar. Dette kom bl.a. til uttrykk ved at denne meldingen av Samferdselsnemda i første rekke ble sett på som er plan for SVV sine vegutbyggingsprosjekter. Nemda uttrykte i sine kommentarer bekymring for den korte tiden de fikk til å behandle meldingen. Dette så de på som et demokratisk problem. Departementet som utgiver av Stortingsmeldingen hadde derfor stor påvirkning, hvor SVV sitt preg på meldingen var betydelig gjennom Vegdirektøren som premissleverandør. I de to påfølgende periodene ble betydningen som Vegdirektøren og SVV utøvde ut fra kildegrunnlaget mindre

---

<sup>192</sup> Johansen et al, 2012, s.15

framtreddende. SVV handlet da i rollen som fagmyndighet ved å gi begrunnede råd som støtte til departement som utgiver av meldingen. Årsaken til den reduserte påvirkningen fra Vegdirektørens side kan ha vært at det kom en ny vegdirektør med en annen bakgrunn inn i 1980. Den avgåtte direktøren Karl Olsen hadde med sin teknologiske bakgrunn spilt en viktig rolle for utviklingen av vegsektoren i store deler av etterkrigstiden. Den nye direktøren Eskild Jensen var økonom med politisk erfaring som tyder på et mer distansert forhold til det vegfaglige enn forgjengeren. Dette hadde trolig en betydning for hvilken rolle vegdirektøren i fortsettelsen kom til å spille. Valget av ny vegdirektør var trolig et uttrykk for politikernes oppgjør med fagstyret og ekspertenes innflytelse.

I hvilken grad det var Storting eller regjering som utøvde størst innflytelse i behandlingen av vegplanene var påvirket av om det satt en flertalls- eller mindretallsregjering ved roret. Ved behandlingen av de to første meldingene regjerte mindretallsregjeringer i regi av Ap. Den siste av disse periodene var det med støtte fra SV stort sosialistisk flertall på Stortinget. Behandlingen av vegplanperioden fra 1986-1989 foregikk derimot med en borgerlig flertallsregjering. Det er normalt at Stortinget har større betydning for utfallet når den sittende regjering utgår fra et mindretall, men blokktilhørighet spiller også en rolle. Selv om det på denne tiden ikke var like stor tradisjon for faste samarbeidspartnere, men mer vanlig med støtte fra sak til sak ved mindretallskonstellasjoner, fikk den tradisjonelle blokktilhørigheten sannsynligvis større betydning med den borgerlige flertallsregjeringen.

Partitilhørighet spilte imidlertid ingen avgjørende rolle i den politiske behandlingen av vegplanene, da representantene var stilt fritt i de fleste vegutbyggingssakene. Distriktpolitikk basert på hvor man var valgt inn fra hadde derimot stor betydning. Dessuten virket det som om at det var tverrpolitisk enighet i hele denne perioden om at veginvesteringer hadde prioritet på bekostning av vegvedlikehold. Kostnadsøkninger og prioritering av vegdrift mot slutten av perioden uten at budsjettene økte førte til forringelse av vegkapitalen. De politiske ambisjonene om å opprettholde standarden på vegnettet lyktes derfor ikke.

Det var også tegn på at viljen til å skjerme SVV som en viktig arbeidsplass i en nedgangskonjunktur fikk færre tilhengere ved den siste Stortingsbehandlingen i perioden. Støtten som i starten av perioden også kom fra de borgerlige sentrumpartiene, med hensyn på å fritta de faste ansatte i SVV for produksjonskrav kombinert med et sterkt oppsigelsesvern gikk etter hvert mer langs de tradisjonelle ideologiske skillelinjene. En annen utvikling var at SVV ikke lengre hadde stor nok kapasitet til å utføre den økende oppdragsmengden i vegsektoren. Dette ble delvis kompensert for ved at store vegutbyggingsprosjekter mot slutten

av perioden var holdt utenom vegplanen og delfinansiert med bompengeneinnkreving. Det virket som SVV sin altomfattende virksomhet og betydelige makt var på hell ved overgangen til et nytt tiår. Årsaken var trolig både mindre ressurser tilgjengelig og et fortsatt stort behov for nye veger, men også som vi skal se et annet syn på statlige monopoler og alternativer til SVV.

Ekspertenes erfaringer støtter at SVV og Vegdirektøren med sine lokale vegsjefer hadde stor makt i store deler av denne perioden. Handlefriheten til vegsjefene både sentralt og lokalt var etter deres oppfatning betydelig, når det gjaldt hvordan vegeierskapet skulle forvaltes. Basert på kildegrunnlaget og at ingen av respondentene har jobbet på strategisk nivå i SVV er det intet grunnlag for å si at deres påvirkning som eksperter gikk utover det som gjaldt faglig rådgiving. Deres påvirkning på vedlikeholdsprioriteringene var begrenset til faglige innspill gjennom SVV.

Når det gjaldt vegvedlikeholdet var det få tegn på at dette ble prioritert dersom man ser på hva som ble måloppnåelsen ved utgangen av vegplanperiodene eller sammenligner det med anleggsinvesteringene i perioden. Det kom klare føringer fra departementet i den siste vegplanperioden på at det trafikkrettede vedlikeholdet eller drift skulle prioriteres. Dette førte til ytterligere nedprioritering av vedlikehold av vegnettet som allerede var underfinansiert.

Vegbudsjettene ble påvirket av svingninger i konjunkturutviklingen. Selv om departementet ble tvunget til å redusere satsningen på vegutbyggingen i nedgangskonjunkturer, ble ikke målsettingen om å øke vedlikeholdsbudsjettene i disse periodene fulgt opp.

Stortingspolitikere hadde stor handlefrihet til og egeninteresse for å prioritere veginvesteringsprosjektene som ble sett på som deres viktigste mulighet for å markere lokal tilhørighet. Bevilgningen til vegvedlikehold i perioden viste at Stortingsflertallet ikke hadde den samme vilje til å ivareta denne delen av finansieringsbehovet. Oppsummert viser analysen så langt at Stortingspolitikere til tross for at vegplanene hadde et ambisjonsnivå når det gjaldt vegvedlikehold, i de årlige budsjettbehandlingene vedtok lavere bevilgninger.

## 5. Styringsutfordringer

### Innledning

Perioden som analyseres i dette kapittelet omfatter to vegplanperioder eller Nasjonal Veg og Vegtrafikkplan (NVVP) som de fra da av endret navn til og strekker seg over årene 1990-1997. Stortingsbehandlingene foregikk i vårsesjonene 1989 og 1993. Dette illustrerer en brytningstid for måten å styre den statlige virksomheten på basert på trender fra næringslivet som var overført til offentlig virksomheter påvirket av NPM reformen. Norsk samferdselssektor var intet unntak i så måte. NPM som var et svar på effektivitets- og legitimitets problemer i offentlig sektor skulle gjennom fristilling av etater og styring etter prinsipper fra næringslivet basert på resultatmål og brukernes behov, bidra til bedre ressursutnyttelse og ansvarliggjøring med konsekvenser for ledere som ikke oppnådde avtalte målsettinger. I Norge kom innføring i full gang med innføring av mål - og resultatstyring av statsetatene fra begynnelsen av 1990-tallet.<sup>193</sup>

Dette var også en tid for økt miljøengasjement, og med Gro Harlem Brundtland som både statsminister og leder for FN prosjektet «Our Common Future» fra 1987 var nok Norge særlig forpliktet til å ta dette problemkomplekset på alvor.<sup>194</sup> Trafikksikkerhet var et annet tema som fikk større oppmerksomhet som en konsekvens av den høye dødsraten på vegene hvor følsomhet for tap og skade av menneskeliv var en del av velferdsutviklingen. Selv om vegtrafikken på landsbasis økte mindre enn forventet i denne perioden var utfordringene i sentrale strøk tiltagende. Kollektivandelen burde styrkes i de store byene for å avvikle persontransporten mer miljøvennlig og effektivt og samtidig gi yrkestransporten bedre vilkår med hensyn på framkommelighet. I distriktene var det fortsatt vegstrekninger som var av svært dårlig kvalitet og standarden på vegnettet var ulik landsdelene imellom.

På den annen side var dette en tid hvor bilbruk var et stadig mer utbredt framkomstmiddel og veksten i privatbilismen ble sett på som et uttrykk for økt velstand. Det var samtidig en økning i vegtransport på bekostning av jernbane. Forbedring av næringslivets vilkår i form av tiltak som reduserte deres transportkostnader hadde fram til nå vært viktigere enn å ivareta de myke verdiene i form av færre drepte og skadde i trafikken, bedre miljø og kollektivtilbud, eller å opprettholde vegstandarden. Målkonfliktene som i den forrige perioden i hovedsak gjaldt prioritering av vegutbygging kontra vedlikehold basert på målet om bedre

---

<sup>193</sup> Christensen, 2006, s. 215

<sup>194</sup> Brundtland & World commission on environment and development, 1987

framkommelighet ble nå utfordret av behovene for å gi vegbrukerne økt trygghet, reduserte utslipp, mindre støy og bevaring av verdifullt areal.<sup>195</sup>

Den globale økonomiske utviklingen på slutten av 1980-tallet var preget av urolige tider på produktmarkedene og liberalisering av finansmarkedene. Norge som en råvareeksportør og oljenasjon ble derfor sterkt påvirket av prisendringer på verdensmarkedet.<sup>196</sup> Forventningen til at det offentlige skulle ivareta stadig flere oppgaver økte, og utbygging av velferdsstaten ble mer kostnadskrevende. Inntektene fra oljesektoren var foreløpig ikke store nok til å dekke underskuddene på statsbudsjettene, og de offentlige bevilgningene strakk ikke til for å løse både de grunnleggende og høyereliggende behovene i samfunnet.

De store statlige monopolene som NSB, Postverket, Televerket, Statskraftverkene og Vegvesenet sine tilbud svarte ikke lengre til innbyggernes krav, i kjølvannet av liberaliseringsbølgen på 1980-tallet med deregulering av markedene og økt privat kjøpekraft. Dette åpnet opp for å effektivisere offentlig tjenesteproduksjon ved å innføre markedsøkonomiske styringsmodeller basert på NPM, og finne alternative tilbydere til offentlige oppgaver. Det ble i tur og orden nedsatt utvalg for å vurdere styringssystemene og organiseringen i statlige etater. Televerket var først ute med Stette - utvalget i 1988, deretter fulgte NSB gjennom Killi - utvalget. Holler - utvalget ble satt ned i 1991 for å utrede styringssystemet til Statens Vegvesen.<sup>197</sup>

Stortingsmeldingen NVVP 1990- 1993

Nytt i St.meld. 32 (1988-1989) utover navneendringen til NVVP var hvordan betydningen av trafikken på vegnettet ble tillagt større vekt. Miljø, trafiksikkerhet, kollektivtransport, personbilens rolle og næringslivets behov var andre viktige faktorer å ta hensyn til i dimensjonering og utforming av vegnettet.<sup>198</sup> Jernbanens rolle i nærtrafikken var også belyst i denne meldingen. De lite trafikkerte sidebanene skulle legges ned, og både person- og nyttetransport derfra overføres til et vegnett som fortsatt var mangelfullt utbygd og vedlikeholdt.

I Stortingsmeldingen ble det vist til regjeringens langtidsplan for perioden der samferdsel skulle bidra til økonomisk vekst, distriktsutbygging, sosial velferd, godt miljø og høy trafiksikkerhet som regjeringens hovedmål for samferdselspolitikk også uttrykt på følgende

---

<sup>195</sup> St.meld.nr.41 (1993-1994), s. 12 - 13

<sup>196</sup> Lie, 2012, s. 140

<sup>197</sup> Haaland, 1995, s. 20

<sup>198</sup> St.meld.nr.32 (1988-1989), s. 5

måte: «Samferdsel definert som transport av personell, gods og informasjon, inngår i samfunnsøkonomi og befolkningens levestandard som innsatsfaktor, forbruks gode og miljø- og trafikksikkerhetsproblem». <sup>199</sup>

Ansvarfordelingen mellom stat, fylkeskommuner og kommuner ble anbefalt opprettholdt, men staten skulle engasjere seg sterkere i samordnet planlegging hvor miljø og kollektivtransport ble tillagt økt vekt. <sup>200</sup>

Departementet erkjente vegpolitiske utfordringer når det gjaldt fremkommelighet, transportøkonomi, miljøproblemer, trafikksikkerhet og trafikantservice. <sup>201</sup> Den viktigste prioriteten i 1990-årene skulle være videreutvikling av stamvegnettet med innføring av 10 - tonns aksellast og fjerning av flaskehalser for tung transport. Videre utbygging av hovedvegnettet i de ti største byene med hensyn på transportøkonomi, trafikksikkerhet, miljø og fornyelse av ferjeflåten samt økt tilbud i ferjesambandet var andre viktige målsettinger. <sup>202</sup>

Kriteriene for hva som inngikk i stamvegnettet var ikke entydig og meldingen uttrykte behov for å klargjøre kriteriene. Dette ble i meldingen foreslått utsatt og utredet i neste vegplanperiode. På store deler av riksvegnettet lå trafikkmengden på under 1.500 kjøretøy pr døgn. Dette vegnettet var av ulik kvalitet og departementet mente det var behov for en felles standard. Bare 10 prosent av riksvegnettet hadde ved inngangen til 1990 godkjent standard for 10 tonns aksellast. Dersom hele riksvegnettet skulle rustes opp til 10 tonns aksellast og ha lik standard ble det i meldingen kostnadsberegnet til 35 mrd. kr., som var mer enn det samlede budsjettet for riksvegnettet i den kommende vegplanperioden. <sup>203</sup>

I forbindelse med nedlegging av flere av NSBs sidebaner forventet departementet en trafikkøkning på veg både for gods- og persontransport som kom til å øke både trafikkmengde og slitasje på det tilstøtende vegnettet. Vegdirektoratet anbefalte imidlertid ikke å gjøre noen tiltak for å forsere prosjekter som kunne kompensere for den allerede svake tilstanden på deler av dette vegnettet. <sup>204</sup>

Vedlikeholdsbehovet var i meldingen beskrevet til å være avhengig av flere forhold hvor de viktigste var: belastning på vegnettet det vil si antall kjøretøy og deres tyngde,

---

<sup>199</sup> St.meld.nr.32 (1988-1989), s. 5

<sup>200</sup> St.meld.nr.32 (1988-1989), s. 6

<sup>201</sup> St.meld.nr.32 (1988-1989), s. 8

<sup>202</sup> St.meld.nr.32 (1988-1989), s. 9

<sup>203</sup> St.meld.nr.32 (1988-1989), s. 32

<sup>204</sup> St.meld.nr.32 (1988-1989), s. 67



vedlikeholdsstandard og kvalitetskrav, vegnettets lengde, klimatiske forhold og omfanget av vegnettet som bygges om/ utbedres ved nyanlegg.<sup>205</sup>

Departementet mente at forsterkning av vegnettet i takt med oppskrivning av aksellastbegrensningene til 10 tonn ville medføre betydelige merkostnader, som på slutten av dette tiåret ble anslått til 150 - 200 mill. kr. årlig i økte vedlikeholdsutgifter. Næringslivets behov for reduserte transportkostnader gjorde at departementet likevel valgte å se bort fra å kompensere for det økte vedlikeholdsetterslepet i denne omgang.<sup>206</sup>

Når det gjaldt valg av vedlikeholdsstandard, ble det i meldingen vist til en analyse av trafikantenes nytte av ulike vedlikeholdsstandarder sammenlignet med kostnaden for vedlikeholdet. Det kunne på denne bakgrunn ifølge departementet estimeres en avkastning ved å gå opp eller ned på standard og justere vedlikeholdsstandarden der grunnlaget for dette var tilgjengelig.<sup>207</sup>

Eksterne entreprenører var ifølge departementet planlagt å produsere 80 prosent eller mer av anleggsvirksomheten. Private entreprenører ville som i forrige periode utføre ca. 90 prosent av brøyting og strøing med mål om inngåelse av flere helårskontrakter i utkantstrøk.

Dekkevedlikeholdet ble som tidligere planlagt utført i en kombinasjon av egendrift og private entreprenører. Når det gjaldt vegarbeidsdriften ble det omtalt i meldingen at SVV hadde utarbeidet et helhetlig kvalitetssikringssystem for vegproduksjon som omfattet hele prosessen fra planlegging til ferdig veganlegg til riktig tid og med riktig pris.<sup>208</sup>

Det ble i meldingen foreslått en økning i budsjettene til vedlikehold fra forrige periode på 16 prosent eller ca. 1,6 mrd. kr. i perioden. De samlede budsjettene i vegsektoren økte med 9 prosent eller ca. 2,5 mrd. kr. Budsjettet til ferjedrift på ca. 1,6 mrd. kr. og et stort antall bompengefinansierte prosjekter, som ville bidra til en betydelig økt vegbygging sammenlignet med foregående perioder, kom i tillegg til dette.<sup>209</sup> Departementet planla å anvende 34 mrd. kr. på riksvegnettet totalt sett og 7 mrd. kr. på utbygging og vedlikehold av fylkesvegnettet.<sup>210</sup>

Den foreslåtte vedlikeholdsrammen på ca. 11,6 mrd.kr i perioden hadde en årlig vekst på 1,5 prosent. I Statsbudsjettet for 1989 var det foreslått å øke vedlikeholdsbevilgningene med 271

---

<sup>205</sup> St.meld.nr.32 (1988-1989), s. 66

<sup>206</sup> St.meld.nr.32 (1988-1989), s. 68

<sup>207</sup> St.meld.nr.32 (1988-1989), s. 67

<sup>208</sup> St.meld.nr.32 (1988-1989), s. 80

<sup>209</sup> St.meld.nr.32 (1988-1989), s. 11

<sup>210</sup> St.meld.nr.32 (1988-1989), s. 16

mill.kr eller ca. 11 prosent, som var en kraftig årlig økning sammenlignet med både foregående vegplanperiode og det som var planlagt i kommende periode.<sup>211</sup> Departementet kommenterte i meldingen at Samferdselskomiteen i forbindelse med budsjettforslaget for 1989 hadde bemerket følgende:

Komiteen har merket seg at det er foreslått en betydelig økning av bevilgningene til vegvedlikehold i 1989 og at departementet i budsjettforslaget har prioritert det trafikksikkerhetsrettede vedlikeholdet. Komiteen er imidlertid oppmerksom på at Vegvesenets regnskapspraksis ikke er den samme i alle fylker når det gjelder å skille mellom vedlikehold og investering. Dette svekker regnskapets informasjonsverdi.<sup>212</sup>

Departementet var med andre ord enig i uttalelsen fra Samferdselskomiteen om at fylkenes ulike regnskapspraksis for hva som ble regnet som vedlikehold og investering var uklar. De svarte på komiteens merknad at de hadde innskjerpet at investeringspregede tiltak som ikke var en del av å forsterke vegnettet ikke skulle dekkes av vedlikeholdsbudsjettet for 1989.<sup>213</sup>

Forsknings og Utviklings (FoU) -virksomheten tok ifølge meldingen sikte på effektivisering og innsparing, og derfor ble det lagt opp til en høy satsing på dette feltet. I den kommende perioden la departementet opp til å igangsette tre etatssatsningsområder innenfor FoU: byenes trafikk og transportløsninger, teknisk utvikling innen bru - og tunnel bygging, samt bedring av vegens bæreevne. Hensikten med FoU -satsningen på bæreevne var å finne metoder som førte til at en større del av vegnettet tålte 10 tonns aksellast med bakgrunnen i generell slitasje. Oppheving av telerestriksjoner alene førte til en årlig merkostnad på 300 mill.kr.<sup>214</sup>

Vegdirektoratet hadde utredet ett nytt styringssystem for SVV som vektla et større konkurransemoment i ulike deler av virksomheten, og endringer av fullmakter fra departementet.<sup>215</sup> Departementet ville ikke ta stilling til dette nå, men komme tilbake når det såkalte Hermansen - utvalget som så på styringssystemet for statsforvaltningen hadde levert sin innstilling.<sup>216</sup> Det ble presisert at Vedlikeholdsorganisasjonen i SVV skulle vektlegge ansvar, delegering, målstyring, resultatrapportering og større metodefrihet i utførelsen av virksomheten.<sup>217</sup>

---

<sup>211</sup> St.meld.nr.32 (1988-1989), s. 14

<sup>212</sup> St.meld.nr.32 (1988-1989), s. 68

<sup>213</sup> St.meld.nr.32 (1988-1989), s. 67

<sup>214</sup> St.meld.nr.32 (1988-1989), s. 69-70

<sup>215</sup> NOU 1989:5

<sup>216</sup> St.meld.nr.32 (1988-1989), s. 71

<sup>217</sup> St.meld.nr.32 (1988-1989), s. 81

En utredning av eierskapet i vegsektoren foretatt av SVV ble presentert i meldingen. Fire alternativer basert på vegnettets inndeling i riks-, fylkes- og kommunale veg ble vurdert. Faktorene som ble analysert var økonomi, effektivitet og forenkling av vegadministrasjonen. SVV anbefalte en todelt løsning mellom stat og kommune, bla. begrunnet med at en todeling vil kunne sikre en mer enhetlig standard og samordnet utbygging. Vegdirektoratet anbefalte imidlertid en videreføring av dagens tredelte modell eventuelt med noen endringer i ansvaret for fylkesvegene, og begrunnet det bla. med at en todeling ville føre til at fylkenes oppgavefordeling måtte gjennomgå på nytt. Departementet var enig i direktoratets anbefaling.<sup>218</sup>

I vegplanen var fylkesvegfinansiering endret til en rammetilskuddsordning fastsatt i prinsippene for nytt inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner innført i 1986, basert på at fylkeskommunen kunne anvende midlene til anlegg og vedlikehold av fylkesveger.<sup>219</sup> For fylkesvegnettet var forutsetningen med rammetilskuddsordningen at vegutbyggingen var ferdigstilt og at vegstandarden var den samme over hele landet. Departementet var imidlertid av den oppfatning at det tidligere tilskuddsprogrammet til opprustning av fylkesveger burde videreføres for å sikre at statlige bevilgninger ble benyttet til standardheving av veg, og ikke til dekning av andre fylkeskommunale behov.<sup>220</sup>

Siden starten av forrige periode hadde bompengefinansiering vært et supplement til nedgangen i de statlige bevilgningene til veginvesteringer. Departementet hadde i erkjennelsen av at det ikke var tilstrekkelig statlig kapital tilgjengelig for finansiering av nye veger vurdert ulike alternativer til offentlige bevilgninger. De viktigste alternativene var økning i bompengefinansieringen, og ulike drivstoff- og vegavgifter. Konklusjonen var at bompengefinansiering var den ordningen som best ivaretok trafikantenes betalingsvilje for å få bygd mer veg på kortere tid. Veg- og drivstoffavgifter var også mulig å øremerke til vegbyggingsformål, men dette skjedde bare unntaksvis.<sup>221</sup>

1990-årene ville ifølge meldingen bli preget av at omfanget av de bompengefinansierte anleggene ville være på størrelse med de bevilgningsfinansierte anleggene i enkelte fylker. Det ble også understreket at de private entreprenørene var i besittelse av det brede kompetansespekteret som var nødvendig for å bygge de mest komplekse anleggene som

---

<sup>218</sup> St.meld.nr.32 (1988-1989), s. 84-86

<sup>219</sup> St. meld.nr.26 (1983-1984), s.11

<sup>220</sup> St. meld.nr.32 (1988-1989), s. 87

<sup>221</sup> St. meld.nr.32 (1988-1989), s. 91

fjelltunneler og større bruprosjekter. Ledelse og samordning av prosjektene i tillegg til egne delleveranser skulle imidlertid fortsatt stå som viktige oppgaver for SVV.<sup>222</sup>

Etter Samferdselsdepartementets vurdering gav Vegloven også hjemmel til å benytte bompenger til å dekke kostnader til vedlikehold og drift av bompengefinansierte veier. Departementet uttalte imidlertid at de foreløpig ikke ønsket å benytte denne muligheten med mindre helt spesielle hensyn talte for det.<sup>223</sup>

#### Innstilling fra Samferdselskomiteen

Komiteens merknader i Innst.S.nr. 214 til vedlikehold av statens veier viste at de var enig i at opparbeidet vegkapital skulle holdes vedlike og at det i den forbindelse skulle foretas analyser for å bestemme best mulig vedlikeholdsstandard. De var også enig i at akselastbegrensningene ble satt til 10 tonn og at de årlige telerestriksjonene for stamvegnettet kunne oppheves.

Komiteen sluttet seg til at det ble avsatt 50 mill.kr til å dekke det økte behovet for forsterkning av vegnettet til dette formålet. De støttet også at trafikkrettet vedlikehold skulle prioriteres med 45 prosent av drifts- og vedlikeholdsrammen.<sup>224</sup> Komiteens flertall bestående av Ap og Høyres representanter var også enig i at den gjeldende tredeling og ansvar for veieierskapet burde beholdes. Flertallet så ikke behov for å endre den funksjonsinndelingen som gjaldt.<sup>225</sup> Komiteen støttet brukerfinansiering i tillegg til statlige bevilgninger av de store investeringsprosjektene i vegsektoren.<sup>226</sup> Samferdselskomiteen anbefalte at investeringsrammen til vegformål skulle økes med 100 mill.kr. til 13,1 mrd.kr. i vegplanperioden<sup>227</sup>

#### Stortingsforhandlingen

Saksordfører Lowzow fra Høyre åpnet debatten med å konstantere at mindretallet i komiteen H, Sp og KrF foreslår å øke investeringsrammen med 1,5. mrd.kr. for å kompensere for de lave veginvesteringene i planen.<sup>228</sup> Representanten Røsjarde fra Fremskrittspartiet (FrP) foreslo å øke investeringsrammen med 2 mrd.kr. til 15 mrd.kr.<sup>229</sup> Berntsen fra Ap mente sett i lys av den stramme finanspolitiske linjen at regjeringens forslag var en pen økning i investeringsrammen.<sup>230</sup> Per Aas fra KrF tok opp ansvarsdelingen av vegnettet som var vurdert

---

<sup>222</sup> St. meld.nr.32 (1988-1989), s. 80

<sup>223</sup> St. meld.nr.32 (1988-1989), s. 95

<sup>224</sup> Innst. 214 S (1988-1989), s. 27

<sup>225</sup> Innst. 214 S (1988-1989), s. 34

<sup>226</sup> Innst. 214 S (1988-1989), s. 36

<sup>227</sup> Innst. 214 S (1988-1989), s. 47

<sup>228</sup> Stortingstidende (1988-1989) St.forhandl. NVP (1990- 93), s. 4108

<sup>229</sup> Stortingstidende (1988-1989) St.forhandl. NVP (1990- 93), s. 4123

<sup>230</sup> Stortingstidende (1988-1989) St.forhandl. NVP (1990- 93), s. 4109

i meldingen. Han mente at når staten tok inn alle pengene fra vegavgiftene var det ingen logikk i at de ikke skulle ha et større ansvar for vegnettet. Mindretallet i Samferdselskomiteens syn var en todeling, alternativt at det gikk betydelig mer midler til fylkesvegnettet.<sup>231</sup> Komiteens leder Solveig Torsvik fra Ap mente at vegplanen tok for lite hensyn til vegbygging i hele landet. Hun understreket betydningen av at samferdselspolitikken ivaretok Brundtlandkommisjonens mål og miljøforpliktelsene som Norge hadde bundet seg til.<sup>232</sup> Representanten Skarstein fra Høyre mente at denne vegplanen skilte seg fra tidligere planer ved at vegtrafikken hadde fått større plass, og at vegbygging måtte sees i et helhetsperspektiv ut fra samfunnsøkonomi og miljø.<sup>233</sup> Hanna Kvanmo fra SV mente at den såkalte Oslopakken burde stilles i bero, mens myndighetene gjorde sitt for å få ned biltrafikken med 25 prosent. Dette ville etter hennes syn redusere behovet for vegutbygging.<sup>234</sup> Anders Sjøstad fra Høyre viste på sin side til at realavkastningen av Oslo-utbyggingen var på 40 prosent og at gjennomsnittet for de store byene lå på 25 prosent.<sup>235</sup> Steinar Eriksen fra samme parti mente at Samferdselsdepartementet hadde behov for et handlekraftig vegdirektorat for å ivareta overordnede hensyn som vegstandard, fremkommelighet og miljø langs riks- og fylkesvegene. Han foreslo i den forbindelse å opprette et Veg- og trafikkdirktorat.<sup>236</sup> Representanten Olsvik fra Ap støttet at aksellastbegrensningene også på fylkesveger ble justert og satt til 10 tonn for å ivareta næringslivets behov for lavere transportkostnader.<sup>237</sup> Sjøstad fra Høyre uttykte at Arbeiderpartiet var til å stole på når de benytter vegutbygging som en salderingspost i budsjettet.<sup>238</sup> Solveig Torsvik fra Ap svarte på dette at det var et borgerlig flertall i Stortinget, og at det er i de årlige budsjettbehandlingene det bevilges penger.<sup>239</sup>

Representanten Nyland fra Ap kommenterte at det var lite sagt om vegvedlikehold i debatten og mente at det var vegutbygging som preget Stortingsmeldingen og her de økonomiske ressursene skulle settes inn.<sup>240</sup> Representanten Berntsen fra Ap gjentok at denne Stortingsmelding anbefalte en økning av vedlikehold til riksveger på 16 prosent med et

---

<sup>231</sup> Stortingstidende (1988-1989) St.forhandl. NVP (1990- 93), s. 4112

<sup>232</sup> Stortingstidende (1988-1989) St.forhandl. NVP (1990- 93), s. 4115-4116

<sup>233</sup> Stortingstidende (1988-1989) St.forhandl. NVP (1990- 93), s. 4118

<sup>234</sup> Stortingstidende (1988-1989) St.forhandl. NVP (1990- 93), s. 4121

<sup>235</sup> Stortingstidende (1988-1989) St.forhandl. NVP (1990- 93), s. 4125

<sup>236</sup> Stortingstidende (1988-1989) St.forhandl. NVP (1990- 93), s. 4166

<sup>237</sup> Stortingstidende (1988-1989) St.forhandl. NVP (1990- 93), s. 4139-4140

<sup>238</sup> Stortingstidende (1988-1989) St.forhandl. NVP (1990- 93), s. 4125

<sup>239</sup> Stortingstidende (1988-1989) St.forhandl. NVP (1990- 93), s. 4127

<sup>240</sup> Stortingstidende (1988-1989) St.forhandl. NVP (1990- 93), s. 4124

budsjett på 11,5 mrd. i perioden.<sup>241</sup> Torsvik fra Ap valgte mot slutten av møtet å si et par ord om vegvedlikehold begrunnet med at få om noen hadde tatt opp dette i debatten. Hun mente at sysselsettingseffekten av en økning på 16 prosent for vedlikeholdsbudsjett i den forbindelse var viktig. God vegstandard som et betydelig trafikksikkerhetsmoment i seg selv og at vedlikeholdet bedret vegmiljøet var andre synspunkter hun la vekt på.<sup>242</sup>

### Analyse av Stortingsbehandlingen

Meldingen åpnet med noen overordnede samferdselspolitisk målsettinger fra regjeringens handlingsplan som pekte i retning av at dette dokumentet prøvde å sette vegpolitikk inn i en helhetlig ramme. Departementets definisjon på samferdsel var generell, men meldingen pekte i fortsettelsen på flere prioriterte forhold i perioden som miljø, trafikksikkerhet, kollektivtransport, personbilens rolle og næringslivets behov. Meldingen gav signaler om at vegutbygging som tidligere la beslag på hoveddelen av ressursene med bakgrunn i at det var behov for mer veg, nå måtte balanseres mot trender i tiden hvor brukerne av vegen var de som skulle prioriteres med forbedringer for de vegfarende som resultat.<sup>243</sup> Vegbygging var ikke lengre et mål i seg selv, men et middel for å tilfredsstille trafikantene. Dette var en dreining fra å oppfatte vegsektoren hovedsakelig fra et utbyggingsperspektiv til å prioritere brukerperspektivet som utgangspunkt for ressursbruken. Det ble avsatt mye plass i meldingen og brukt tid i Stortingssalen til å få fram dette poenget, som var et signal om at veg skulle være et tilbud som måtte tilfredsstille brukeren eller kundenes behov, hvor den viktigste brukergruppen var næringslivet.<sup>244</sup>

### Sentrale politikere

Et sentralt tema som ble tatt opp i Stortingsbehandlingen var ansvarsfordeling herunder eierskap og finansiering av vegnettet. I anbefalingen til departementet om å gjøre endringer i måten ansvarsfordelingen mellom stat, fylke og kommune når det gjaldt eierskap til riks-, fylkes- og kommunale veger, gikk SVV inn for en todeling med begrunnelse av bedre mulighet for enhetlig standard og samordnet utbygging. Hverken Vegdirektoratet, Samferdselsdepartementet eller Stortingsflertallet var enig i at man skulle endre på tredeling som gjeldende praksis.<sup>245</sup>

---

<sup>241</sup> Stortingstidende (1988-1989) St.forhandl. NVP (1990- 93), s. 4109

<sup>242</sup> Stortingstidende (1988-1989) St.forhandl. NVP (1990- 93), s. 4167

<sup>243</sup> St.meld.nr.32 (1988-1989), s. 9

<sup>244</sup> St.meld.nr.32 (1988-1989), s. 7

<sup>245</sup> St.meld.nr.32 (1988-1989), s. 84-85

Det nye inntektssystemet for fylker og kommuner førte til større ulikheter i standard og kvalitet på fylkesvegene som utgjorde ca. en tredjedel av det totale vegnettet. Årsaken skyldtes at dette var en rammetilskuddsordning hvor fylkeskommunene ble tildelt midler uten formelle bindinger som førte til ulik praktisering i fylkene. Inntektssystemet var i henhold til departementet lite treffsikkert i forhold til den ordningen man hadde forlatt hvor midlene ble øremerket til vegformål.<sup>246</sup>

At SVV og Vegdirektoratet hadde ulikt syn på ansvarsfordelingen av vegeierskap kom tydelig fram i meldingen.<sup>247</sup> Det var ikke i seg selv overraskende, da det kunne være ulike typer ekspertise og kompetanse i de to organisasjonene. En mulig forklaring var at direktoratet stod nærmere knyttet til departementet og tok signaler derfra i større grad. Årsaken kunne også være at to ulike syn internt åpnet opp for å gi departementet dekning til å si at et så komplisert spørsmål ikke kunne tas opp til ny vurdering nå. En todeling kunne ført til endringer i inntektssystemet for kommunal sektor hvor regjeringen ville bli tvunget til å på nytt utrede ordningen som var innført for relativt kort tid siden. På Stortinget var det også ulike oppfatninger, og det var de to styringspartiene Ap og Høyre som dannet flertall for å fortsette med en tredeling.<sup>248</sup> Dette kunne ha vært et uttrykk for at begge partiene hadde hatt en finger med i spillet om det nye inntektssystemet som ble behandlet i Stortinget under Willoch sin regjeringstid. Et eventuelt endret standpunkt kunne ført til at fylkeskommunens oppgaveportefølje måtte endres. Dette var det sannsynligvis ikke politisk flertall til på dette tidspunktet, og det ble brukt som et argument at det bare var litt over ti år siden den nye organiseringen av fylkeskommunen ble gjennomført. Samlet sett kan man anta at det ville få for store politiske konsekvenser å endre ansvarsfordelingen, selv om det trolig hadde negative konsekvenser for både vegstandard og vedlikehold på store deler av vegnettet.

En annen uheldig virkning av politiske valg var konsekvensen av redusert vegvedlikehold når aksellastbegrensningene på en økende del av vegnettet ble satt opp til 10 eller 8 tonn. Dette ble gjennomført for å tilfredsstille næringslivets behov for lavere transportkostnader, uten at det var tilført tilstrekkelig midler for å gjøre vegene mottakelig for denne belastningen. Resultatet ble et økt vedlikeholdsbehov som ikke ble kompensert for, og som medførte stadig økende forringelse av vegkapitalen. Dette skjedde parallelt med at prisstigning generelt sett førte til at man fikk mindre igjen for vedlikeholdsinnsatsen. En tredje faktor som bidro til

---

<sup>246</sup> St.meld.nr.32 (1988-1989), s. 87

<sup>247</sup> St.meld.nr.32 (1988-1989), s. 85

<sup>248</sup> Innst. 214 S (1988-1989), s. 34

større vedlikeholdsetterslep, var at driftsandelen gikk opp. Ifølge meldingen var 45 prosent av drifts- og vedlikeholdsbudsjettet satt av til andre formål enn å opprettholde vegstandardarden.<sup>249</sup> Økt satsningen på trafikkrettede tiltak i form av f. eks bedre vintervedlikehold, merking, belysning og miljøtiltak ville med den nye fordelingsnøkkelen redusere vegvedlikeholdet gitt ett stabilt drifts- og vedlikeholdsbudsjett. De negative konsekvensene for vegvedlikeholdet av disse prioriteringene var det få tegn til at politikerne på Stortinget eller i regjering hadde forståelse for.

Departementet hadde utredet å finansiere mer av vegsektoren med brukerbetaling, og kommet fram til at bompengefinansiering var et alternativ som viste at trafikantenes betalingsvillighet kunne forsvare økt privat finansiering av vegutbygging. Brukerbetaling av vegbygging så det nå ut til å være tverrpolitisk enighet om. De sentrale politikerne hadde innsett at bompengefinansierte veger var kommet for å bli dersom vegnettet skulle kunne bygges ut raskt nok og tilfredsstillende vegbrukernes krav. Det var imidlertid ulike oppfatninger av hvor stor andel av totalkostnaden i et vegprosjekt som skulle brukerfinansieres, og på hvilken måte praktiske løsninger med selve innkrevingen som på denne tiden var manuell, skulle foregå.<sup>250</sup>

Stortingsdebatten illustrerte uenighet mellom distriktsrepresentanter og de innvalgte med tilhørighet til storbykommunene angående prioriteringen av midler til forbedring av kollektivtilbud versus bedre framkommelighet i tettbebygde strøk. I argumentasjonen benyttet enkelte representanter seg av nytte - kostnads vurderinger og avkastningskrav for å vise hvor det var mest samfunnsøkonomisk lønnsomt å bygge veg.<sup>251</sup> Dette var en ny måte å argumentere på når det gjaldt prioritering og valg av offentlige vegprosjekter siden forrige vegplan ble behandlet. Bruk av økonomiske begrep i Stortingssalen var sannsynligvis et uttrykk for at det kunne virke overbevisende å foreta valg basert på objektive kriterier. Dersom det sammenfalt med valget som representanten foretrakk basert på andre kriterier var det ingen ulempe. Den økende vektlegging av økonomiske kriterier kan også ha vært et uttrykk for at NPM var på veg inn i offentlig sektor og at økonomiske tankegods derfra hadde smittet over til det politiske ordskiftet. Vektlegging av andre forhold enn de rent økonomiske var imidlertid mer normalen, jfr. representanten Per Aas fra KrF sin kommentar «et generelt utbyggingsmønster basert på rene økonomiske kriterier vil være noe helt nytt og distriktsfiendtlig».<sup>252</sup> Dersom prioriteringer begrunnet ut fra andre kriterier kunne gi mer veg

---

<sup>249</sup> St.meld.nr.32 (1988-1989), s. 68

<sup>250</sup> St.meld.nr.32 (1988-1989), s. 91-103

<sup>251</sup> Stortingstidende (1988-1989) St.forhandl. NVP (1990- 93), s. 4125

<sup>252</sup> Stortingstidende (1988-1989) St.forhandl. NVP (1990- 93), s. 4112



til eget valgdistrikt, større lokal forankring og økt mulighet for gjenvalg var nok dette en medvirkende årsak at samfunnsøkonomisk lønnsomhet ble tillagt mindre vekt.

Den stadig tilbakevendende diskusjonen om SVV sin organisasjon og antall sysselsatte som virkemiddel og regulator i et krevende arbeidsmarked kom opp også denne gangen, men i mindre grad enn tidligere. Meldingen åpnet opp for økt bruk av private entreprenører som leverandør av både driftstiltak og utbyggingsprosjekter i vegsektoren. SVV skulle fortsatt ha et overordnet ledelsesansvar også der de ikke selv utførte anleggsarbeidet.

Det gikk fram av Stortingsmeldingen at både budsjett- og regnskapspraksis var unøyaktig. Når det gjaldt budsjettering av vedlikehold ble økningen fra forrige periode presentert som 16 prosent i meldingen.<sup>253</sup> Et annet sted i meldingen ble bevilgningene i forrige periode presentert med andre forutsetninger. Dersom dette ble lagt til grunn ville den planlagte økningen i vedlikeholdsbudsjettet vært ca. 12 prosent sammenlignet med forrige periode.<sup>254</sup> Det ble også presentert ulikt tallgrunnlag på vedlikeholdsbudsjettets størrelse kommende periode et annet sted i meldingen.<sup>255</sup> Dette bidro til at det oppstod uklarheter om hvor stor den planlagt økningen var. Samferdselskomiteen fikk også støtte av departementet i at det var eksempler på en uheldig regnskapspraksis når det gjaldt vedlikeholdsutgifter til fylkesvegene. En ekstraordinær økning i vedlikeholdstildelingen for året 1989 antydte et forsøk på å skjule at deler av midlene var planlagt brukt til investerings- og driftstiltak.<sup>256</sup> Dette sammen med praktiseringen av rammetilskuddsordningen til fylkesveger viste at vegmidler ble benyttet til andre formål enn vegvedlikehold som var hensikten med bevilgningene.

Departementets unøyaktige framstillinger av budsjett og regnskapstall gir grunnlag for å hevde at den presenterte økningen i fylkesvegvedlikehold, i lys av den varierende regnskapspraksisen som ble påpekt av Samferdselskomiteen, gjorde det vanskelig å si hva vedlikeholdsmidlene i sin helhet ble anvendt til. For å finne den reelle økningen til vedlikehold måtte det korrigeres for at det sannsynligvis hadde vært regnskapsført både investeringer og driftstiltak som vedlikehold i tidligere perioder. Dette hadde gitt et mer korrekt bilde av vedlikeholdstildelingene, og en annen prosentvis økning enn det som ble presentert av departementet.

---

<sup>253</sup> St. meld. nr.32 (1988-1989), s. 11

<sup>254</sup> St. meld. nr.32 (1988-1989), s. 15

<sup>255</sup> St. meld. nr.32 (1988-1989), s. 68

<sup>256</sup> St. meld. nr.32 (1988-1989), s. 68

## SVV sin rolle

Som nevnt var det oppsiktsvekkende at SVV og Vegdirektoratet sine divergerende syn på hvem som burde ha eierskap og ansvar for fylkesvegene kom så klart fram i Stortingsmeldingen.<sup>257</sup> Dette var en sak som kunne skape store politiske ringvirkninger. At departementet i meldingen lot to motsatte syn i vegetaten komme så klart fram var muligens et forsøk på å la diskusjonen foregå på ekspertnivå. For å unngå å måtte ta en vanskelig og upopulær avgjørelse basert på en entydig anbefaling fra fagmyndighetene, skapte de seg dermed tid med ytterligere utredninger og utsettelse av problemet som resultat. En annen mulig forklaring på aksepten for motstridene synspunkt var at departementet da signaliserte at denne interne uenigheten viste en lite hensiktsmessig organisering av vegetaten, og at det var på tide med en ny oppgavefordeling i vegsektoren. Hermansenutvalgets innstilling var nettopp publisert, men den omhandlet ikke SVV spesifikt. Stortingsmeldingen omtalte imidlertid en omstilling av vedlikeholdsdivisjonen med eksempler på styringsparametere og resultatmål som skulle ligge til grunn for denne delen av SVV.<sup>258</sup> Dette var terminologi i tråd med det som NPM la opp til i sin måte å tenke styring på. Det kom ingen store endringer i SVV sin organisasjon i denne omgang, men dette var signaler på hva som ville komme.

Styringsparametere for SVV som var i tråd med NPM tankegang var det flere eksempler på i meldingen. Beregning av vedlikeholdsbehov uttrykt ved vegnettets omfang og belastning i form av volum og tyngde på kjøretøyene satt i sammenheng med vedlikeholdsstandard og kvalitetskrav var et eksempel på dette. Et resultatmål som i den forbindelse var under utprøving var en analyse av trafikantenes nytte av ulike vedlikeholdsstandarder sammenholdt med kostnaden for det utførte vedlikeholdet. Resultatet som kom fram fra forsøket kunne vise hva estimert avkastning ved valgt vedlikeholdsstandard ble. Denne standarden kunne justeres dersom det var ønskelig.<sup>259</sup>

Å benytte avkastning ved en gitt standard basert på nytte vurderinger og anvende det som et styringsparameter, var trolig vanskelig å beregne og lite treffsikkert i en virksomhet som SVV på dette tidspunktet. For det første måtte det fastsettes hva som var ønsket avkastningskrav. Å komme fram til et mål for riktig avkastning var en utfordring i seg selv, da det sannsynligvis var lite erfaring med hvilket nivå det burde ligge på. Dette målet burde i så fall ligge fast over tid for å kunne gi et godt grunnlag å styre etter. Sammenligning med tilsvarende virksomheter

---

<sup>257</sup> St. meld. nr.32 (1988-1989), s. 84-86

<sup>258</sup> St. meld. nr.32 (1988-1989), s. 81

<sup>259</sup> St. meld. nr.32 (1988-1989), s. 67

i andre land kunne være en mulighet dersom de var tilgjengelig. Ulempen ved en fleksibel standard var en annen utfordring. Det innebar en risiko for at vegstandarden kun ble en funksjon av tildelte midler, og dermed var hensikten med en standard ikke lengre like relevant. De ulike standardene måtte i så fall foreligge som et håndterbart antall alternativer som var faglig begrunnet og innenfor akseptable normer, og ikke i form av en glideskala som et resultat av en endret ressursituasjonen.

Avkastningskrav i forhold til vegstandard virket mer som en test på bruk av et resultatmål og et ledd i den nye måten å tenke styring på ved å anvende bedriftsøkonomiske begrep. Det er lite trolig at dette var et styringsparameter som ble mer enn et forsøk med bakgrunn i NPM. Dersom det skulle vise seg å bli en varig løsning er det sannsynlig at avkastningskravet ble det viktigste målet og at vegstandarden ble av underordnet betydning. Målingens relevans var avhengig av at avkastningskravet kunne si noe om utviklingen av vegstandarden. Å innføre styringsparametere basert på teorier fra markedsøkonomi til bruk i SVV som var en offentlig etat, var beheftet med stor usikkerhet. Faren for at man kunne få svar som tilsynelatende var gode, men som i virkeligheten ikke målte det de ville forbedre var stor. Det kan ha ført til at ressursene ikke ble benyttet der de hadde best virkning, som var på kollisjonskurs med hensikten.

Kvalitet var et annet begrep som kom inn som et nytt mål i meldingen hvor det ble vist til at SVV hadde utarbeidet et helhetlig kvalitetssikringssystem i vegarbeidsdriften som gjaldt alle stadier i vegproduksjonen. Her ble det tilføyd en mye brukt frase som «til riktig tid og med riktig pris».<sup>260</sup> Kvalitetsstyring som begrep var hentet fra næringslivslitteratur som var inspirert av resultatene som industrien i Japan hadde oppnådd etter 2.verdenskrig gjennom sin kontinuerlige forbedring av produksjonsprosessene. Kvalitetsledelse fikk stor oppmerksomhet utover på 1980-tallet da vestlige land tapte konkurransekraft til japansk industri.<sup>261</sup> Dette hadde også relevans for SVV som kom i gang med å utarbeide kvalitetshåndbøker basert på standarder i ISO 9000 serien til bruk på alle nivå i organisasjonen. ISO sin definisjon på kvalitet var å oppfylle krav. Da det stilles ulike krav fra ulike hold, vil dette alltid være en subjektiv vurdering.<sup>262</sup> Poenget med kvalitetsstyring var gjennom kontinuerlig læring å oppnå stadig forbedringer i virksomheten.

---

<sup>260</sup> St. meld. nr.32 (1988-1989), s. 80

<sup>261</sup> Hansen & Hjertø, 2003, s. 49

<sup>262</sup> Hansen & Hjertø, 2003, s. 31

Det disse eksemplene tyder på er at begrep som kvalitet og avkastningskrav som var inspirert fra NPM var på veg inn i SVV. Dette kom på et tidspunkt som var overensstemmende med når NPM var på veg inn i offentlig sektor for fullt i Norge. Den omstillingen som fulgte i SVV var sannsynligvis nødvendig for at nye styringssignaler og måleparametere hentet fra næringslivslitteraturen og omskrevet til NPM-terminologi kunne operasjonaliseres i større grad. Det var imidlertid en betydelig utfordring å finne brukbare resultatmål som kunne gi ønsket styringsinformasjon når virksomheten ikke opererte i et reelt marked. Risikoen for at man fortsatt styrte etter aktivitetsmål i stedet for resultatmål var stor.<sup>263</sup>

Resultater fra FoU-virksomheten var også eksempel på effektiviseringspotensialet som skulle tas ut i den kommende perioden. De tre etatssatsningsområder, byenes trafikk og transportløsninger, teknisk utvikling innen bru - og tunnel bygging, samt bedring av vegens bæreevne var en viktig del av regjeringens prioriteter i meldingen.<sup>264</sup> Deler av vegbevilgningen gikk med til disse satsningsområdene, og kostnadsøkningene i vegsektoren krevde at det ble jobbet på smartere måter for å få ned ressursbruken og utnytte tildelte midler mer rasjonelt. Forskningsresultater fra SVV sitt eget veglaboratorium skulle bidra til dette.

#### Ekspertenes oppfatning

At det skjedde endringer i måten drift og vedlikehold ble planlagt og utført på i denne perioden ble støttet av ekspertene som ble intervjuet. Økte kostnader var en utvikling som kom som en følge av mer veg og mer komplekse vegtraséer. Det vises bl.a. til store kostnadsøkninger ved at det ble bygd flere tunneller. En av respondentene mente at i Oslo hvor tre prosent av veglengden var tunneller gikk 30 prosent av vedlikeholdsbudsjettet med til tunellvedlikehold. Et annet eksempel han viste til var undersjøiske tunneller som medfører ti til femten ganger større vedlikeholdsbehov enn veger i dagen. Høye vedlikeholdskostnader var et resultat av den omfattende vegutbygging fastslo han.<sup>265</sup>

Av andre endringer som kom i denne perioden var drifts- og vedlikeholdskonseptene, og budsjetteringsrutinene som fra begynnelsen av 1980-tallet hadde bakgrunn i en vedlikeholdsstandard. Med overgangen fra tilstandsbasert preventivt vedlikehold til periodisk eller korrektivt vedlikehold basert på samfunnsøkonomiske analyser kom det en endring som medførte ulike grensesnitt og forskjeller i de krav som ble stilt til entreprenørene.<sup>266</sup>

---

<sup>263</sup> Christensen & Lægneid, 2001, s. 78

<sup>264</sup> St.meld.nr.32 (1988-1989), s. 69 - 70

<sup>265</sup> Harald Norem i intervju, 28.aug 2023

<sup>266</sup> Johnny Johansen i intervju, 11.sept 2023

Dette er et syn som utdypes av en av de andre respondentene som i en periode utarbeidet Håndbok for vedlikehold, og retningslinjer for drift og vedlikehold på oppdrag fra SVV. Samfunnsøkonomiske beregninger var en del av innholdet i håndboken bekreftet han også, men vedlikeholdskonseppter som SVV hadde ansvar for å utvikle var basert på en standard, og vedlikehold ble utført når tilstanden krevde det, med krav til hvor lenge et objekt kunne være ute av funksjon.<sup>267</sup>

De ulike synspunktene som her er representert kan skyldes at SVV utviklet konsept, standarder og vegnormaler som til tross for at de var godt dokumentert, ikke nødvendigvis ble fulgt opp i like stor grad når SVV sin rolle gikk over til å være kravstiller og kontrollør av innleide entreprenører, i forhold til da de utførte hoveddelen av jobben med egne ressurser. Eventuell mangelfull oppfølging av krav til utførelse kunne føre til misforståelser og avvik som fikk negative konsekvenser for vedlikeholdet.

En respondent utførte i perioden fra 1989-99 landsomfattende brukerundersøkelser såkalte vegbruksundersøkelser med halvårlig frekvens, etter oppdrag fra Vegdirektøren. Bakgrunnen var endringen på hva som var vedlikehold og drift, hvor vedlikehold var varige tiltak og drift av mer kortvarig karakter. Undersøkelsen omfattet både sommer- og vinterforhold. Dette var spørreundersøkelser blant trafikantene om deres oppfatning av henholdsvis drift og vedlikehold. Effekten av undersøkelsene var det vanskelig å måle selv om det var matematiske beregninger som lå bak rapportene som ble utarbeidet etter pålegg fra Vegdirektøren sa respondenten. Hensikten var bedre trafiksikkerhet.

Dette var en undersøkelse som dersom målet var å bedre brukeropplevelsene ved å ta hensyn til hvilken oppfatning trafikantene hadde over tid virket mer treffsikker til å frambringe et adekvat resultatmål, enn å benytte et måleparameter som avkastningskrav. Målingene var basert på et kundeperspektiv og sånn sett i tråd med NPM tankegangen med dreiningen mot å operere i en form for marked hvor brukeren av tjenesten fikk større innflytelse.<sup>268</sup>

### Oppsummering

Stortingsbehandlingen av denne vegplanen viste en dreining sammenlignet med de forrige periodene når det gjaldt hvordan NPM terminologi kom inn i vegplanleggingen. Kravet til at offentlige monopoler burde organiseres på en mer effektiv måte kom nå inn for fullt, godt hjulpet av Hermansen utvalget, som gav ut sin rapport samme vår som denne

---

<sup>267</sup> Torgeir Vaa i intervju, 30.aug 2023

<sup>268</sup> Torgeir Vaa i intervju, 30. aug. 2023

Stortingsmeldingen ble behandlet i Stortinget.<sup>269</sup> Både debatten i Stortinget og vegplanens krav til et SVV under endring viste eksempler på begrepsbruk basert på økonomisk teori og terminologi fra NPM som satte lønnsomhet, kvalitet og kunden, eller i dette tilfellet trafikanten sine behov i sentrum.

Vegutbygging var fortsatt viktigst for sentralt politisk nivå, med den forskjellen at nå var de store byene kommet inn som en konkurrent til prosjekter i distriktene. Det virket som om det var liten politisk uenighet om at private aktører nå måtte utføre større deler av vegarbeidsdriften. Grunnet kapasitetsreduksjoner i SVV var mer omfattende bruk av private entreprenører nødvendig til både vegbygging og vedlikehold. SVV skulle imidlertid fortsatt ha en ledende rolle der de ikke selv var ansvarlig for utførelsen.<sup>270</sup> Det var politisk flertall for å benytte privat finansiering av vegprosjekter for å kunne kompensere for utilstrekkelig offentlige bevilgninger.

Den politiske støtten til at arbeidstakerne i SVV skulle skjermes i et utsatt arbeidsmarked var nå i større grad basert på de tradisjonelle ideologiske skillelinjene. Det var imidlertid fortsatt politiske vilje til å benytte SVV som et middel for å opprettholde sysselsetting og aktivitet i nedgangskonjunkturer. Dette hadde bakgrunn i Keynes teorier hvor staten som et tiltak for å holde hjulene i gang i samfunnet benyttet offentlige budsjetter for å opprettholde etterspørselen, slik at økonomien på makronivå ikke tapte vekstkraften i en krisetid.<sup>271</sup> Såkalt motkonjunkturpolitikk som var basert på disse teoriene, var et stadig brukt virkemiddel i hele etterkrigstiden for å motvirke ulempene på samfunnsnivå.<sup>272</sup> Ved å opprettholde aktiviteten i vegsektoren kunne man få både en direkte effekt gjennom økt etterspørsel etter produksjonsmidler, og en indirekte effekt ved å opprettholde sysselsettingen i SVV.

Vegbudsjettet hadde ifølge meldingen en økning i perioden eksklusive bompengefinansiering på ni prosent og vedlikeholdsbudsjettet på 16 prosent.<sup>273</sup> Sett ut fra den planlagte ressursbruken fra regjeringens side var det en betydelig prosentvis økning både totalt sett og med hensyn på riks - og fylkesvegvedlikehold i perioden. Det ble imidlertid påvist en stor usikkerhet knyttet til hva overføringen til fylkene i form av rammetilskudd faktisk ble anvendt til. Det kom fram i meldingen at disse midlene også gikk til investeringer og andre oppgaver enn veg da de ikke var øremerket til dette formålet. En annen del av forklaringen var at

---

<sup>269</sup> NOU 1989:5

<sup>270</sup> St.meld.nr.32 (1988-1989), s. 80

<sup>271</sup> Lie, 2012, s. 68

<sup>272</sup> Lie, 2012, s. 129

<sup>273</sup> St.meld.nr.32 (1988-1989), s. 11

regnskapspraksisen til fylkene gjorde det vanskelig å etterprøve hva pengene faktisk ble benyttet til.

Prioritering av vegdrift kom for fullt inn i denne planperioden og den planlagte økningen på drifts- og vedlikeholdsbudsjettet gikk derfor i større grad til andre tiltak enn vegvedlikehold. I tillegg ble aksellastrestriksjonene på store deler av vegnettet satt til et nivå vegene ikke var dimensjonert for. Dette førte til betydelige forringelse av vegkapitalen som ikke ble kompensert for i tilstrekkelig grad. Prisøkninger i vegsektoren som i samfunnet ellers var også et forhold som bidro til at man fikk mindre igjen for pengene. Svaret på hva som faktisk ble bevilget fikk man først når perioden var over. Det viste seg at bevilgningene i perioden lå fire prosent under budsjettet for vegvedlikehold.<sup>274</sup> Selv om plantallene så ut til å vise en betydelig prosentvis økning, var det tegn som tydet på at dette først og fremst var et uttrykk for å vise politisk vilje til å bruke offentlige budsjetter for å kompensere for redusert etterspørsel i nedgangskonjunkturer.

Både SVV og ekspertene erfarte at deres funksjon var i ferd med å få nytt innhold som i økende grad handlet å være et mellomledd til de som skulle utføre jobben. Dette kunne over tid medføre en kompetanseutfordring i vegetatene som nå måtte organisere seg for å ivareta bestiller - og kontrollør rollen på bekostning av den faglige utviklingen. En annen virkningen av en slik tilpasning var effektivitetstap som i tråd med prinsipal agent teori oppstod når SVV som kravstiller kalt prinsipalen og entreprenøren eller agenten hadde motstridende interesser.<sup>275</sup> Disse interessemotsetningen kunne føre til at den effektiviseringsgevinsten man ønsket å oppnå ble redusert eller negativ da SVV ikke satt på samme informasjon som entreprenørene når kontrakter skulle inngås eller tolkes. Entreprenørene som profitt maksimerende bedrifter hadde interesse av å utnytte inngåtte avtaler til sitt eget beste. Uklarheter eller mangler i inngåtte kontrakter medførte ekstrautgifter som SVV måtte ta risikoen med. Dette kunne føre til uforutsette kostnader som gikk på bekostning av det som var planlagt av f.eks. økt vegvedlikehold.

Oppsummert kan man hevde at de sentrale politikerne var i ferd med å miste innflytelse med virkning fra denne vegplanperioden. Innføring av styringsmodeller basert på markedsøkonomisk tankegods med effektivitetskrav og økt bruk av private aktører i sektoren var med på å svekke den politiske styringen. Entreprenørbransjen overtok stadig flere oppdrag

---

<sup>274</sup> St. meld.nr. 34 (1992-1993), s. 10

<sup>275</sup> Busch et al., 1999, s. 129-131

fra SVV uten at det nødvendigvis lå klare kriterier til grunn for dette valget. Det private markedet fikk med dette større betydning. Hovedproblemet var at politikerne i overgangen til MRS overlot til vegetaten å finne ut hvordan man skulle måle ønsket effekt. Dette ble en utfordrende oppgave for SVV som var en organisasjon uten erfaring med markedsbaserte resultatmål. Å overlate innføringen av NPM til etaten uten at det var avklart hva oppdragsgiver ville oppnå førte til at de politiske påvirkningsmulighetene ble redusert gjennom tradisjonelle styringskanaler.<sup>276</sup>

#### Analyse av Stortingsbehandlingen Nasjonal Veg- og Vegtrafikkplan 1994-1997

Denne Stortingsmelding gjentok mange av de samme problemområdene som i forrige vegplan og det preget Stortingsbehandlingen. Det var fortsatt skiftende konjunkturer, uro på bolig og kredittmarkedene og bankkrisen i Norge preget inngangen til perioden.<sup>277</sup> EU sitt indre marked ble etablert med Maastricht-avtalen i 1992 og Norge hadde tilgang til dette markedet gjennom det Europeiske Økonomiske Samarbeidsområdet (EØS) som medlem fra opprettelsen i 1994. EØS-avtalen ble etter hvert utvidet til å gjelde andre politikkområder som miljø og sosiale forhold.<sup>278</sup> En av konsekvensene med EØS-avtalen var EU - lover og regelverk som Norge måtte tilpasse seg uten reelle påvirkningsmuligheter. Dette begrenset statens muligheter til å benytte virkemidler som kunne gi særfordeler til norske virksomheter.<sup>279</sup> Omorganisering av de store statlige monopolene var i gang med Statskraftverkene i 1991 og omdanning til statlig eid aksjeselskap av Televerket til Telenor i 1994. Behovet for omstilling i vegsektoren ble påvirket av dette, og en større omorganisering av SVV ble gjennomført i 1995.

#### Stortingsmeldingen

St.meld. 34 (1992-93) la vekt på å se utover det vegfaglige, og poengterte at vegpolitikken måtte sees i sammenheng med øvrige deler av samferdselssektoren som en helhet i et samfunnspolitisk perspektiv hvor miljøpolitikk spesielt ble trukket fram. Det inngikk et eget delkapittel i meldingen som handlet om samferdselssektorens betydning i den økonomiske politikken i en nedgangskonjunktur, hvor utfordringen var høy arbeidsledighet i kombinasjon med tap av konkurransekraft sammenlignet med utlandet. I den forbindelse ble det lagt opp til økt satsing på infrastruktur, FoU og utdanning for å bli mer konkurransedyktig, og mer

---

<sup>276</sup> Christensen & Lægred, 2001, s. 85

<sup>277</sup> Lie, 2012, s. 164

<sup>278</sup> Eriksen & Fossum, 2015, s. 11

<sup>279</sup> Lie, 2012, s. 183



overordnet at offentlige investeringer og konsum skulle bidra til økt sysselsetting i samferdselssektoren.<sup>280</sup>

Ifølge regjeringens Langtidsprogram for perioden 1994 - 1997 var godt utbygd infrastruktur av stor betydning for å redusere næringslivets kostnader, bidra til internasjonal konkurranse og øke sysselsettingen på lengre sikt. Formålet med vegnettet var i den sammenheng å sikre god fremkommelighet for vegbrukerne. Samferdselsdepartementet ville derfor prioritere et høyt nivå på veginvesteringer i perioden. Miljøtiltak, samordning i sektoren, innsats for bedre trafiksikkerhet og tilrettelegging for bedre kollektivtilbud var andre overordnede prioriteter i meldingen.<sup>281</sup> Virkningene av handlingsprogrammet var spesifisert til å gi innsparer transportkostnader på ca. 17,1 mrd. kr., ulykkeskostnader på ca. 6,7 mrd. kr., og støyplager anslått til ca. 5,8 mrd. kr. totalt sett ca. 29,6 mrd. kr.<sup>282</sup>

I samferdselssektoren var effektivisering et viktig mål for å bedre standarden på både veg og bane for næringslivet som hadde relativt høye transportkostnader på grunn av lange transportavstander og til dels utilfredsstillende vegstandard. Samordningen i samferdselssektoren var i meldingen nevnt som et alternativ dersom det var mest økonomisk å benytte bane i forhold til vegtransport. I den forbindelse la Regjeringen opp til å styrke samarbeidet med NSB med utbygging av traseer til intercity og lokaltrafikk på mellomlange strekk med stor befolkningstetthet.<sup>283</sup> Samfunnsøkonomisk analyse eller nytte-kostnads beregninger skulle ifølge departementet benyttes som et hjelpemiddel for å prioritere mellom prosjekter i hele sektoren.<sup>284</sup>

Den samferdselspolitiske hovedmålsettingen fra Regjeringens langtidsplan når det gjaldt veg var at en større andel av investeringene i fylkene skulle prioriteres ut fra behovet for bedre vegstandard, samtidig som både samfunnsøkonomiske betraktninger og andre hensyn skulle legges til grunn for prioriteringene. Kollektivtiltak i de store byene skulle gis særskilte tilskudd, mens det i distriktene burde være et mer fleksibelt tilbud.<sup>285</sup> Det skulle ifølge departementet gå klart fram dersom andre forhold enn nytte-kostnads beregninger tilsa at prosjekter ville bli gjennomført.

---

<sup>280</sup> Lie, 2012, s. 12

<sup>281</sup> St. meld.nr. 34 (1992-1993), s. 5-6

<sup>282</sup> St. meld.nr. 34 (1992-1993), s. 157

<sup>283</sup> St. meld.nr. 34 (1992-1993), s. 14

<sup>284</sup> St. meld.nr. 34 (1992-1993), s. 14-15

<sup>285</sup> St. meld.nr. 34 (1992-1993), s. 19

Samferdselsdepartementet understreket behovet for vektlegging av mål- og rammestyring med fokus på resultatoppnåelse, effektivisering og brukerorientering og viste til omorganisering av vegkontorene i 1992.<sup>286</sup> En videreføring av dette var Holler-utvalget som hadde fått et mandat om å utrede hele SVV sin virksomhet spesifisert til disse områdene; overordnet styring som ivaretar effektivitet, privat eller offentlig drift, utvikling av målstyring og tilknytningsformer for SVV samt styrings- og budsjetteringssystemets konsekvenser for intern organisering.<sup>287</sup>

Holler utvalget hadde også fått i oppdrag å utrede alternativer til dagens tredeling av vegeierskapet som førte til ulik standard på fylkesveger og ulike tilbud innenfor lokal kollektivtransport.<sup>288</sup> Innføringen av det nye inntektssystemet for fylkeskommunene i 1986 med overgang fra øremerkede midler til rammetilskudd hadde ført til at fylkeskommunene prioriterte veg i mindre grad.<sup>289</sup>

Måloppnåelsen for vedlikehold i forrige planperiode var på 96 prosent eller et mindreforbruk på 566 mil.kr. Til sammenligning ble investeringsandelen overoppfyllt med 10 prosent eller ca. 1.5.mrd kr. utover planen som ifølge meldingen skyldtes ekstratildelinger i forbindelse med sysselsettingsprosjekter.<sup>290</sup> Lavere trafikkvekst enn forventet i perioden hadde ifølge departementet ført til at kapasiteten på vegnettet var bedre enn antatt ved utgangen av forrige periode. Næringslivets transportkostnader hadde blitt redusert som en konsekvens av dette.<sup>291</sup>

Rammen for vedlikehold baserte seg på en videreføring av nivået de siste årene i forrige periode. Departementet anbefalte å fortsette med aksellastbegrensninger på riksvegnettet og deler av fylkesvegene på 10 tonn. Dette medførte at de samlede tiltak på vedlikeholdssiden gav en ny økning i etterslepet med hensyn på behovet for forsterkning og utbedring av vegnettet.<sup>292</sup>

I vedlikeholds kapittelet hevdet departementet at trafikkveksten ville kreve 100 mill. kr. i økte vedlikeholdstiltak, men at standarden på enkelte tiltak måtte reduseres i forhold til forrige periode. Det ble i den forbindelse opplyst at heving av aksellastbegrensningene til 10 eller 8 tonn uten at vegene var forbedret medførte stor slitasje og førte til at standarden ikke kunne

---

<sup>286</sup> St. meld.nr. 34 (1992-1993), s. 155

<sup>287</sup> St. meld.nr. 34 (1992-1993), s. 16

<sup>288</sup> St. meld.nr. 34 (1992-1993), s. 18

<sup>289</sup> St. meld.nr. 34 (1992-1993), s. 151

<sup>290</sup> St. meld.nr. 34 (1992-1993), s. 10

<sup>291</sup> St. meld.nr. 34 (1992-1993), s. 11

<sup>292</sup> St. meld.nr. 34 (1992-1993), s. 9

oppretholdes på sikt. Dette etterslepet økte kontinuerlig når midler til utbedring ikke ble tilført over tid. Aksellastpolitikken skulle derfor ifølge meldingen bli vurdert fortløpende.<sup>293</sup> Enkel forsterkning av vegnettet for å oppnå høyere tillatt aksellast ble betraktet som vedlikehold, men det ble ifølge meldingen vurdert om deler av dette skulle karakteriseres som investering. Departementet stadfestet at vegnettet fikk vesentlig skader ved oppheving av aksellastrestriksjonene som ble ytterligere forverret ved oppheving av telerestriksjonene, men grunnet transportsektorens økte kostnader planla departementet permanent oppheving for hele riksvegnettet med noen unntak innen 1998. Skadene som oppstod ble anslått til å utgjøre 1 mrd. kr. i løpet av fire år. I tillegg ville forringelse av vegdekket gi tilleggskostnader på 125 mill. kr i løpet av åtte år.<sup>294</sup> Skader på bruer i kyststrøk som konsekvens av saltpåvirkning var også bekymringsfullt. De samlede kostnadene for å ta igjen etterslepet på vedlikehold i perioden var av departementet beregnet til ca. 1 mrd.kr. I meldingen ble det budsjettert med 500 mill. kr. for å redusere vedlikeholdsetterslepet i perioden.

Gjennomsnittlig vedlikeholdskostnad for nye veganelegg i perioden var ifølge meldingen forventet å ligge 20 - 25 prosent over de eksisterende riksvegstrekingene. I tillegg ble drift av veger i tettbygde strøk mer kostnadskrevende pga. at tunneller var 3-5 ganger dyrere enn normal veg i drift. Lokkløsninger, miljøtiltak og kollektivtiltak som var overrepresentert i bynære strøk var også fordyrende. For å kompensere for de økte kostnadene initierte departementet satsning på samarbeid og spesialisering for å effektivisere vedlikeholdsdriften på tvers av fylkene innen f.eks. vintervedlikehold, asfaltering og vegmerking.<sup>295</sup>

Et annet satsningsområde omtalt i meldingen var FoU. SVV utført FoU med egne ansatte, andre forskningsinstitutter og konsulenter som utgjorde ca. en prosent av totale bevilgninger i foregående periode, som i henhold til departementet var forventet å øke noe i den kommende fireårsperioden. Vegdirektoratet hadde ifølge meldingen satt i gang et FoU-prosjekt for salting/ strøing for å løse problemet med nedbryting av betong. Andre eksempler på FoU var deltakelse i internasjonalt samarbeid innenfor standardisering. Vegdirektoratet deltok også i det Europeiske Felleskaps (EF) finansierte forskningsprosjektet DRIVE med mål om mer økonomisk, effektiv, sikker og miljøvennlig trafikk. Tyngdepunktet i prosjektet var informasjonsteknologi innenfor infrastruktur, trafikkregulering og kontroll.<sup>296</sup>

---

<sup>293</sup> St. meld.nr. 34 (1992-1993), s. 143

<sup>294</sup> St. meld.nr. 34 (1992-1993), s. 144

<sup>295</sup> St. meld.nr. 34 (1992-1993), s. 146

<sup>296</sup> St. meld.nr. 34 (1992-1993), s. 156-157

Innstilling fra Samferdselskomiteen

Samferdselskomiteen hadde ifølge Innst.S.nr 232 (1992-93) merket seg at

bompengefinansieringen var økt fra 4,2 mrd.kr til 7,2 mrd. fra perioden 1986-1989 til 1990-1993 som et viktig bidrag i vegutbyggingen.<sup>297</sup> Komiteens flertall var enig med departementet i at finansiering av riksveger som hovedregel skulle skje over statsbudsjettet, med bompengefinansiering som et viktig supplement.<sup>298</sup>

Flertallet i komiteen støttet også departementet når det gjaldt et likeverdig transporttilbud over hele landet med prioritering av framkommelighet og standardheving i distriktene.<sup>299</sup>

Komiteen var opptatt av at nytte-kostnadsvurderinger ble sett på som viktig for å vurdere den samfunnsøkonomiske lønnsomheten i de ulike vegprosjektene.<sup>300</sup> Flertallet i komiteen advarte imidlertid mot at det ble tatt for mange skjønsmessige vurdering i de samfunnsøkonomiske analysene, og at nytte-kostnadsanalyser alene ikke kunne legges til grunn for å vurdere samfunnsøkonomisk lønnsomhet.<sup>301</sup>

Komiteen hadde merket seg at Vegdirektoratet hadde prioritert budsjetterammen til vegsektoren forskjellig fra det departementet la opp til. Vegdirektoratet viste i den forbindelse til at det var nødvendig å styrke rammen til drift av statens veger på bekostning av investeringer i nye veger. Departementet viste på sin side til en «illustrasjonsmessig» økning utenfor budsjettet på 3 mrd. kr. til nye veganlegg i perioden.<sup>302</sup> Flertallet i komiteen var enig i at en del av denne ekstra investeringsrammen på 3 mrd. kr kunne benyttes til vedlikehold. De så det som en nødvendig styrking av vedlikeholdstildelingen på grunn av aksellastprogrammets nedbryting av vegnettet og til ekstraordinære bruskader.<sup>303</sup>

Komiteen anmodet departementet om å beregne de økte vedlikeholdskostnadene ved 10 tonns aksellastgrense på stamvegnett sammenlignet med hva transportnæringen tapte på at de gjeldende aksellastretriksjonene ble opprettholdt, og at dette ble tatt til følge i de årlige budsjettproposisjonene.

---

<sup>297</sup> Innst. 232 S (1992-1993), s. 8

<sup>298</sup> Innst. 232 S (1992-1993), s. 31

<sup>299</sup> Innst. 232 S (1992-1993), s. 8

<sup>300</sup> Innst. 232 S (1992-1993), s. 6

<sup>301</sup> Innst. 232 S (1992-1993), s. 34

<sup>302</sup> Innst. 232 S (1992-1993), s. 36

<sup>303</sup> Innst. 232 S (1992-1993), s. 47

## Stortingsforhandlingen

Saksordfører Sverdrup fra Høyre åpnet stortingsforhandlingen av denne vegplanen med et sitat fra Wildenvey: «Mens det summet og sang over blåklokkeklang ble jeg stående midt i å vandre. Ved hver liten veg var det vondt å si nei til den ene og velge den andre». Han fortsatte med å si at dette sitatet illustrerte politikernes evige dilemma, vegvalget videre og viljen til å prioritere i den riktige retningen. Han la til at i arbeidet med denne vegplanen hadde komiteen mottatt 230 skriftlige henvendelser og gjennomført 53 høringer.<sup>304</sup> Videre tok han i sitt åpningsinnlegg opp at samfunnsøkonomiske vurderinger i større grad måtte tas hensyn til, og at en stor del av det eksisterende vegnettet ennå hadde dårlig standard som gikk ut over både reisefart og bæreevne. Han tok også opp at de store oppgavene som gjenstod for å redusere miljøulempene særlig i de ti største byområdene, og at spørsmålet om privat eller offentlig drift av store deler av Vegvesenets oppgaver var til utredning i det såkalte Hollerutvalget.<sup>305</sup>

Representanten Rønbeck som kom fra regjeringspartiet Ap, sa i et av sine innlegg at satsningen på investeringer kunne bety at viktige vedlikeholdsoppgaver måtte utsettes inntil videre.<sup>306</sup>

Det var relativt mange representanter som tok opp i hvilken grad nytte kostnadsvurderinger skulle legges til grunn for prioritering av vegutbygging. Synspunktene på dette varierte, og flere representanter tok forbehold om hvilken betydning de skulle tillegges. Representanten Hauan fra Ap oppsummerer dette på vegne av komiteen i sitt innlegg med at flertallet var av den oppfatning at selv om nyttekostnadsvurderinger ikke alene gav et tilstrekkelig grunnlag for å vurdere samfunnsøkonomisk lønnsomhet, så burde det være et tungtveiende argument.

<sup>307</sup>

I debatten var det få representanter som omtalte vegvedlikehold i sine innlegg, et unntak var Risvik fra Fremskrittspartiet (FrP) som uttalte at det var svært positivt at regjeringen så på utbygging og vedlikehold som helt sentralt.<sup>308</sup> En annen representant som også tok opp tråden, var representanten Grimstad fra Sp som bemerket at det hadde blitt direkte farlig å ferdes for syklister og at vedlikehold av gang og sykkelveger hadde blitt nærmest en skandale. Han oppfordret til å sette dem i stand slik at de kunne blir brukt.<sup>309</sup>

---

<sup>304</sup> Stortingstidende (1988-1989) St.forhandl. NVVP (1990-1993), s. 4626

<sup>305</sup> Stortingstidende (1988-1989) St.forhandl. NVVP (1990-1993), s. 4627-4629

<sup>306</sup> Stortingstidende (1988-1989) St.forhandl. NVVP (1990-1993), s. 4633

<sup>307</sup> Stortingstidende (1988-1989) St.forhandl. NVVP (1990-1993), s. 4680

<sup>308</sup> Stortingstidende (1988-1989) St.forhandl. NVVP (1990-1993), s. 4653-4654

<sup>309</sup> Stortingstidende (1988-1989) St.forhandl. NVVP (1990-1993), s. 4673

## Analyse av Stortingsbehandlingen NVVP 1994- 1997

### Sentrale politikere

Stortingsbehandlingen bar preg av mange av de samme synspunktene som i forrige periode.

De overordnede satsningsområdene var samordning i sektoren med jernbane som naturlig innslagspunkt, miljøtiltak, innsats for bedre trafikkikkerhet og tilrettelegging for bedre kollektivtilbud. Av andre prioriteter var forbedring av næringslivets konkurransevilkår gjennom å tillate at større deler av vegnettet på helårsbasis skulle godkjennes for tyngre transporter blant det som tok størst plass i behandlingen av planen.<sup>310</sup>

Det virket som de sentrale politikerne hadde forståelse for at justeringen av aksellastbegrensingene hadde negative konsekvenser. Svaret fra representantene i Samferdselskomiteen var å be departementet om at det ble bevilget mer til oppgradering og vedlikehold, og at beregninger av etterslepet skulle komme med i de årlige budsjettbehandlingene.<sup>311</sup> Foreløpig tydet ikke budsjettene for planperioden på at denne situasjonen ville bli vesentlig forbedret. Departementet anbefalte imidlertid å bevilge et større beløp utenfor den egentlige rammen hvor det ble diskutert om deler av den kunne gå til å dekke vedlikeholdsetterslepet. Det overordnede målet med en eventuell ekstrabevilgning kunne imidlertid virke som et tiltak for å motvirke nedgangskonjunktorene.

Måloppnåelsen fra forrige periode tydet ikke på at løftene om mere ressurser til vedlikehold hadde blitt gjennomført. Det var et mindreforbruk på ca. fire prosent for drift- og vedlikehold, mens det for veginvesteringer var en overoppfyllelse i forhold til planen med ca. 10 prosent. Samferdselskomiteen bemerket at Vegdirektoratet hadde et annet syn når det gjaldt prioritering av vegvedlikehold, da direktoratet for den kommende perioden foreslo å øke vedlikeholdsbudsjettet på grunnlag av det store vedlikeholdsetterslepet.<sup>312</sup> Det ville være overraskende dersom Vegdirektoratets synspunkt ble avgjørende. Forskjellen fra departementets forslag var marginalt, og trolig et uttrykk for at situasjonen var utfordrende. På den annen side kunne stortingspolitikere endre bevilgningen i vegsektoren fortløpende i de årlige budsjettbehandlingene. Med en mindretallsregjering ved roret kunne departementets forslag hvert år bli endret av Stortingsflertallet. Dermed hadde stortingspolitikere siste ordet i de valg som ble tatt.

---

<sup>310</sup> St. meld.nr. 34 (1992-1993), s. 5-9

<sup>311</sup> Innst. 232 S (1992-1993), s. 47

<sup>312</sup> Innst. 232 S (1992-1993), s. 36

Holler utvalgets mandat omhandlet organiseringen og styring av SVV, og fikk i tillegg et oppdrag om å vurdere ansvarfordelingen av riks og fylkesvegnettet basert på den uheldige virkningen av rammetildeling til fylkesvegene som ikke ble fulgt iht. intensjonen. Utvalgets rapport forelå ikke før etter at denne vegplanen ble behandlet, men den kom til å danne grunnlaget for den første større omorganiseringen av SVV i 1995.<sup>313</sup>

Et annet sentralt tema var diskusjonen om bruk av nytte - kostnadsvurderinger og i hvilken grad vektlegging av samfunnsøkonomisk lønnsomhet skulle ha betydning for valget av vegprosjekter. Det var ut fra innleggene i debattene grunn til å hevde at dette var ett av flere kriterier som politikerne ville ta hensyn til i sine valg. Dette ble støttet av en Norsk offentlig utredning (NOU) om prinsipper for lønnsomhetsvurderinger i offentlig sektor som blant annet viste til en intervjuundersøkelse blant Samferdselskomiteen medlemmer som satt i komiteen under behandlingen i 1993. I undersøkelsen kom det fram at ni av 16 representanter i komiteen så på nytte - kostnadsvurderinger som tungtveiende for prioritering og valg, men ingen av representantene så det som et fasitsvar.<sup>314</sup> Det konkluderes på dette grunnlaget i NOU-en med at «Det kan se ut som om forhold som bl.a. virkninger for næringslivet, lokale synspunkter og prosjekttype har større innvirkning på politikernes endelige beslutninger».<sup>315</sup>

Samferdselsbudsjettet ble også i denne perioden sett på som et virkemiddel for å holde aktiviteten i samfunnet i gang når veksten i økonomien var lav. Oljefondet ble opprettet i 1990, men var foreløpig ikke en kilde til å finansiere underskuddene på statsbudsjettet da de første innskuddene i fondet først kom i 1996. Mulighetene for statlige overføringer var derfor begrenset og vegbevilgninger måtte avveies mot andre viktige samfunnsoppgaver.

#### SVV sin rolle

På bakgrunn av Holler utvalget sin rapport ble det utgitt en NOU i 1993 med tittel «Nytt overordnet styringssystem for Statens Vegvesen». Denne ble fulgt opp med St. meld 41 (1993-94) som iverksatte en omorganisering av etaten med virkning fra juli 1995.<sup>316</sup>

Hensikten med det nye styringssystemet var god politisk styring og effektivisering gjennom klarere ansvarsforhold og bedre tilgjengelighet. Flertallet i Holler-utvalget hadde anbefalt en sentralisering av produksjonen direkte under Vegdirektøren. Dette ble ikke tatt til følge og SVV sin produksjon ble organisert fylkesvis med en sentral styringsfunksjon. Den nye

---

<sup>313</sup> NOU 1993:23

<sup>314</sup> Nyborg & Spangen, 1996, s. 50

<sup>315</sup> NOU 1997:27, s. 41

<sup>316</sup> St.meld. nr. 41 (1993-1994)

organisasjonen bestod av Vegdirektoratet og Vegkontorene med Vegdirektøren på toppen. Den overordnede styringen av produksjonen i SVV ble organisatorisk direkte underlagt Vegdirektøren som også ledet Vegdirektoratet. En av de tre etatsdirektørene hadde som leder av Trafikk- og utbyggingsavdelingen på sentralt nivå koordinerende myndighet for Produksjonsavdelingen på vegne av Vegdirektøren.

Det ble besluttet å videreføre den fylkesvise organiseringen ledet av vegsjefene, men å skille produksjonsdelen fra myndighetssiden. De nyopprettede produksjonsavdelingene hadde som ansvar å utføre anleggs- og vedlikeholdsoppdrag. Vegsjefene i fylkene hadde i tillegg til produksjonsavdelingen administrasjons-, trafikk- og utbyggingsavdelinger underlagt som leder for de fylkesvise vegkontorene. Et viktig poeng med opprettelsen av produksjonsavdelingene var at de skulle holdes adskilt fra myndighetsdelen og vegkontorenes øvrige oppgaver. Det skulle etableres et internregnskapssystem som skulle sørge for at alle kostnader som gjaldt produksjonsvirksomheten skulle belastes Produksjonsavdelingen. Oppdragene til Produksjonsavdelingen kunne komme fra Utbyggingsavdelingen som planla prosjekter som gjaldt NVVP og fylkesvegplaner, eller fra Trafikkavdelingen som var forvalter av det eksisterende veg- og ferjenettet.<sup>317</sup>

#### Ekspertenes oppfatning

Virkningen av den endrede organiseringen av SVV opprettet i juli 1995 hadde flere av respondentene synspunkter på. En av dem sa at produksjonsvirksomheten endret seg til en rendyrket innkjøpsfunksjon som skulle ha bestillerkompetanse, og som på den måten ble en forløper til opprettelsen av Mesta.<sup>318</sup> En annen av respondentene mente at «den nyopprettede Produksjonsavdelingen la stor vekt på utvikling av systemer for driftsplanlegging og produksjonsoppfølging fordi det ordinære økonomisystemet ikke støttet disse funksjonene etter omorganiseringen i 1995». <sup>319</sup> En tredje respondent sa at konkurranseutsetting i SVV skjedde gradvis fram til opprettelsen av Mesta. Tidligere var SVV byggherre og hadde kunnskap og utførte alt vedlikehold selv. FoU stoppet med denne endringen opp i SVV og dette gikk utover nytenking og utvikling. Veglaboratoriet fikk også mindre betydning mente han.<sup>320</sup>

---

<sup>317</sup> Haaland, 1995, s. 21-25

<sup>318</sup> Harald Norem i intervju, 28.aug 2023

<sup>319</sup> Torgeir Leland i intervju, 4.sept 2023

<sup>320</sup> Torger Vaa i intervju, 30.aug 2023



En respondent hadde et synspunkt på virkningen av bruk av økonomisk kriterier som bakgrunn for prioritering av vegprosjekter, og mente at effektberegninger fra SVV i vegplanarbeidet ikke alltid burde bli tatt hensyn til. Det hadde blitt lite veg i utkantene med bakgrunn i nytte - kostnadsberegninger var hans oppfatning.<sup>321</sup> Dette var i tråd med det mange av stortingspolitikere mente, og ble også vektlagt i deres prioritering av vegprosjekter.

### Oppsummering

Innføring av EUs indre marked og Norges tilgang til dette markedet gjennom EØS-avtalen var en faktor som utover på 90-tallet fikk innvirkning på hvordan Norge måtte tilpasse seg lover og regler fra EU.<sup>322</sup> På enkelte områder som innenfor FoU førte tilknytningen til EU til økt samarbeid, mens det for større kontraktsinngåelser etter hvert ble et mer krevende regelverk å forholde seg til. Krav om konsekvensutredning etter PBL grunnet forpliktelser i EØS - avtalen medvirket til byråkratisering og innflytelse fra flere interessenter i vegplanleggingen.<sup>323</sup> En annen virkning var at større prosjekter måtte settes ut på internasjonale anbud. Endringer i rammebetingelsene som dette er eksempler på gav større innflytelse til grupperinger som med Vegloven som grunnlag hadde liten innflytelse, samtidig som EØS forpliktelser og EU-tilpasning hadde begynt å sette begrensinger som tidligere kunne sees bort fra. Fordelen var at flere synspunkter ble tatt hensyn til i vegutbyggingen, men de sentrale politikerne mistet handlefrihet etter at EØS-avtalen krevde godkjenning av EU-regelverk og lovgiving. Tilpasning til EUs -rammebetingelser og påvirkning fra nye grupper med innføring av PBL var to viktige årsaker til at de sentralt plasserte politikerne fikk mindre innflytelse i vegsektoren.

Omorganiseringen av SVV i 1995 førte til økt byråkratisering både internt og eksternt. Innad i SVV som en følge av at ny organisasjonen hadde ansvarlinjer som ikke konsekvent fulgte den hierarkiske oppbyggingen, og hvor internregnskapsføring ble innført for å kunne belaste produksjonsavdelingene for bidrag fra andre avdelinger. Eksternt som en konsekvens av at SVV sine rolle som kravstiller og kontrollør ble mer omfattende når en økende andel av produksjonen ble utført av private entreprenører.<sup>324</sup>

Resultatet i vegsektoren av omorganisering hvor politikerne skulle fastsette rammebetingelsene og SVV skulle ha større ansvar for utførelsen er vanskelig å måle.

---

<sup>321</sup> Terje Lindland i intervju, 5.sept 2023

<sup>322</sup> Eriksen & Fossum, 2015, s. 10

<sup>323</sup> NOU 1997:27, s. 37

<sup>324</sup> Lerstang et al., 1998, s. 58-59

Sterkere politisk styring og økt effektivitet lå til grunn for den nye strategien som ble trukket opp i den Stortingsmeldingen som fulgte opp Holler utvalgets innstilling.<sup>325</sup> Det er sannsynlig at hensikten var en mer underordnet rolle for vegstaten. Omorganisering av SVV var et svar på de nye kravene fra det ansvarlige politiske nivået, men trolig også et skritt i retning av å svekke innflytelsen til de sterke fagmiljøene i SVV. Det er imidlertid et faktum at organisasjonsutviklingen ikke stoppet her, men først med opprettelsen av Mesta i 2003 kom den endringen som skilte ut produksjonsdelen fra etaten i sin helhet.

### Konklusjon perioden 1990 – 1997

I dette tidsrommet som strakk seg over to vegplanperioder kom NPM reformene i større grad til å påvirke vegsektoren. Fra politisk hold var det en målsetting å tenke helhetlig gjennom å se samferdselssektoren i sammenheng.<sup>326</sup> Det var imidlertid lite som tydet på at dette var nært forstående. Overgangen fra jernbane til vegtransport på grunn av nedleggelse av sidebaner var f.eks. ikke tilpasset den vegstandarden som fantes. Hvilke konsekvenser intercity satsningen rundt de store byene hadde for veginfrastruktur på de samme strekningene ble ikke beskrevet i den gjeldende Stortingsmeldingen. Dette tyder på at det var liten vilje blant samferdselsetatene til å få til bedre samordning dersom det gikk på bekostning av deres egen infrastruktur.<sup>327</sup>

NPM inspirerte styringsprinsipper ble innført i SVV med omorganisering av vegarbeidsdriften i 1995. Denne endringen var ikke uproblematisk. Det var ulemper knyttet til å kombinere fagmyndighetsrollen med å være aktør i et kvasi konkurransemarked innenfor samme organisasjon. Risikoen for at vegmyndighetsfunksjonen ikke ble så uavhengig og prioritert som den burde være var stor. Styringslinjene var uklare, og intern handel økte byråkratiet. Det er lite trolig at den nye organiseringen var gunstig for å drive effektiv vegproduksjon. På den annen side var dette endringer i tråd med hva som skjedde i andre deler av statlig sektor.

Når det gjaldt prioritering av vegvedlikehold for å forbedre den meget krevende situasjonen fortsatte departementet å komme med lovnader og planer som ikke ble fulgt opp med bevilgninger i Stortinget. Til tross for at Samferdselskomiteen hadde flere innvendinger ble det vist liten politisk vilje til å gjøre noe med det store etterslepet på vegvedlikehold som var i stadig økning pga. oppheving av aksellastbegrensningene, økte kostnader i vegsektoren, økt driftsandel, tredelt vegansvar og svak kontroll med finansiering av fylkesvegene.

---

<sup>325</sup> St. meld. nr. 41 (1993-94)

<sup>326</sup> St. meld.nr. 34 (1992-1993), s. 5-9

<sup>327</sup> Ravlum, 2003, s. 41

Den saken som trolig hadde størst betydning for vegsektoren i dette tidsrommet var godkjenningen av det nye styringssystemet for SVV hvor departementet fulgte opp Holler utvalgets innstilling med et offentlig utvalg og en Stortingsmelding hvor man fikk gjennomslag for en sterkere politisk styring av vegsektoren. Den andre hovedhensikten var økt effektivitet ved å gi SVV større frihet i oppdragsløsningen.<sup>328</sup> Dette kombinert med en klargjøring av ansvarsforholdene i planprosessene ved utarbeidelse av NVVP viste at regjering og departement hadde til hensikt å sikre bedre kontroll med ressursbruken i sektoren.

Utviklingen mot en mer markedsbasert organisering av SVV er også dokumentert gjennom respondentene i intervjuundersøkelsen hvor flere hevdet at SVV endret seg i til å bli en byggherre som i hovedsak bestilte tjenester av private aktører. Dette var ikke i tråd med hva som var den politiske målsettingen med omorganiseringen, hvor egendrift fortsatt skulle være et viktig premiss for vegmyndighetsutførelsen.

Oppsummert kan fastslå at etableringene av et nytt styringssystem i vegetaten ikke fikk forventet effekt i denne perioden. Hensikten var å styrke departementets påvirkning, men nye styringsparametere var fortsatt under utvikling. Dette førte til mangelfull mulighet for oppfølging og kontroll fra Stortingets side. Dette er i tråd med det Christensen og Lægreid beskriver som en av ideene bak brukerorientering og konkurranseutsetting: «å vektlegge indirekte styring nedenfra på bekostning av overordnet styring og kontroll».<sup>329</sup> Stortingets ansvar for å drive kontroll og oppfølging av departementet og underliggende etater ble ikke borte av den grunn. Ansvar for at vegvedlikeholdet fortsatt ble skjøvet ut i tid lå fortsatt på deres skuldre.

---

<sup>328</sup> St.meld. nr. 41 (1993-1994)

<sup>329</sup> Christensen & Lægreid, 2001, s. 87

## 6. Politikens vesen

### Innledning

St.meld. 37 som ble behandlet i vårsesjonen 1997 omhandlet perioden 1998 -2007 gikk for første gang over til å omfatte et lengre tidsrom, og var den siste NVVP som ble etterfulgt av NTP. Sissel Rønbeck var Samferdselsminister i mindretallsregjeringen ledet av Torbjørn Jagland. Den første Bondevik-regjeringen overtok etter Stortingsvalget samme år etter Jaglands ultimatum om å trekke seg dersom partiet hans ikke oppnådde 36,9 prosent oppslutning i valget. Bondevik og Stoltenberg skiftet på regjeringsmakten i resten av planperioden. Stoltenbergs andre regjering etablert høsten 2005 var den første flertallregjeringen siden Willoch sin regjering fra 1983-1985.

Denne perioden var preget av økt politisk reformvillighet som delprivatisering av Statoil i 2001 under Stoltenbergs første regjering var en av de viktigste eksemplene på. I kjølvannet av dette kom etableringen av Mesta i 2003 under Bondevik II-regjeringen. De to første OPS -prosjektene som ble ferdigstilt i 2005 og 2006 var også en ny modell for både bygging og vedlikehold av veg. Her inngikk SVV kontrakt med private entreprenør som etter at de har bygd vegstrekningen også ble ansvarlig for drift og vedlikeholde i de neste 20-25 år.

En viktig endring i denne meldingen var at planhorisonten ble delt mellom en mer overordnet siste del og en detaljert beskrivelse av den første fireårsperioden. For de siste seks årene av planperioden ble det trukket fram fire ulike strategier som skulle være gjenstand for politisk styring. Ansvaret for den første delen av planen skulle i større grad overlates til den utøvende etaten SVV å ta hånd om, dog innenfor opptrukne rammer.<sup>330</sup> De fire første årene var fortsatt behandlet separat med hensyn på økonomiske planrammer. Dette gjaldt også dokumentets siste del som til tross for den nye periodiseringen til en viss grad gjorde denne meldingen sammenlignbar med de forgående NVVP-ene. Den overordnede vegpolitiske målsettingen uttrykt i meldingen var å bidra til et konkurransedyktig næringsliv for å realisere økt velferd og sysselsetting. Dette var et gjennomgangstema for de ulike delene av meldingen.

I meldingen kom en ny avklaring av de to begrepene vedlikehold og drift, men også et annet viktig begrep vegkapital var utledet i meldingen:

Med *drift* forstås alle oppgaver og rutiner som er nødvendige for at en bygning eller et anlegg skal fungere som planlagt. Dette innebærer aktiviteter som brøyting, snørydding, friksjonsforbedrende tiltak

---

<sup>330</sup> St. meld. nr. 37 (1996-1997), pnkt. 5.1.

om vinteren, skiltvask, renhold, skjøtsel av grøntareal og skråninger, trafikantinformasjon, registreringsoppgaver mm.

Med *vedlikehold* forstås tiltak som er nødvendig for å opprettholde en bygning eller anlegg på en fastsatt kvalitet. Dette innebærer aktiviteter som asfaltering, utskifting og oppretting av rekkverk, grøfting, reparasjoner av stikkrenner, bruer og kaier, ettersikring i tunneler og skjæringer (fjell) samt reparasjon og utskifting av skilt, pumper, vifter og annet utstyr.

Med *vegkapital* menes det beløp som vil måtte brukes dersom det eksisterende riksvegnettet skulle bygges i dag. Til grunn for beregning av vegkapitalen ligger det eksisterende vegnettets bredder, geometri, bæreevne og det vegutstyr og de miljøtiltak som finnes langs vegene. Foruten selve vegen inngår bruer og ferjekaier, tunneler med tekniske installasjoner, vegutstyr mm. Verdien av veggrunnen er også tatt med.

Dersom vegkapitalen skal opprettholdes, må det avsettes midler til vedlikehold. Dette gjelder f.eks. fornying av vegdekkene, utskifting av skilt, reparasjon og utskifting av teknisk utstyr i tunneler. Dårlig vedlikehold av vegnettet vil øke de offentlige utgiftene i framtida samtidig som trafikkavviklingen og trafikksikkerheten påvirkes negativt.<sup>331</sup>

Vegkapital i betydningen historisk kost eller gjenanskaffelseskostnad for den eksisterende vegen gir ingen mening i økonomisk forstand ifølge TØI rapport 957/ 2008. Denne rapporten hevder at den eneste fornuftige definisjonen på vegkapital er nåverdi av framtidig nytte, alternativt tapet om vegen skulle bli stengt. Det begrunnes med at å fortsette å vedlikeholde en veg som i utgangspunktet var en dårlig investering vil være bortkastede ressurser.<sup>332</sup> SVV har en annen forståelse av begrepet som gjenspeiles i dette sitatet: «Forvaltning av vegkapital kan defineres som en systematisk fremgangsmåte for drift, vedlikehold og videreutvikling av vegnettet hvor man kombinerer ingeniørfaget med sunne økonomiske vurderinger av nytte og kostnader. I denne fremgangsmåten tilrettelegger man for å etablere et grunnlag for å ta de beslutningene som på en best mulig måte innfrir brukernes forventninger».<sup>333</sup> Dette er to ulike syn hvor det økonomiske synspunktet tar utgangspunkt i at vegens kostnader er irreversible når den er bygd, såkalt «sunk cost». SVV forutsetter at vegen skal vedlikeholdes og driftes i en gitt levetid, men tar også med at brukernes forventninger skal hensyntas og blir dermed et spørsmål om vedlikeholdsstandard.

---

<sup>331</sup> St. meld. nr. 37 (1996-1997), pnkt. 4.1.4.

<sup>332</sup> Minken et al., 2008, s. II

<sup>333</sup> Aurstad et al., 2011, s. 4

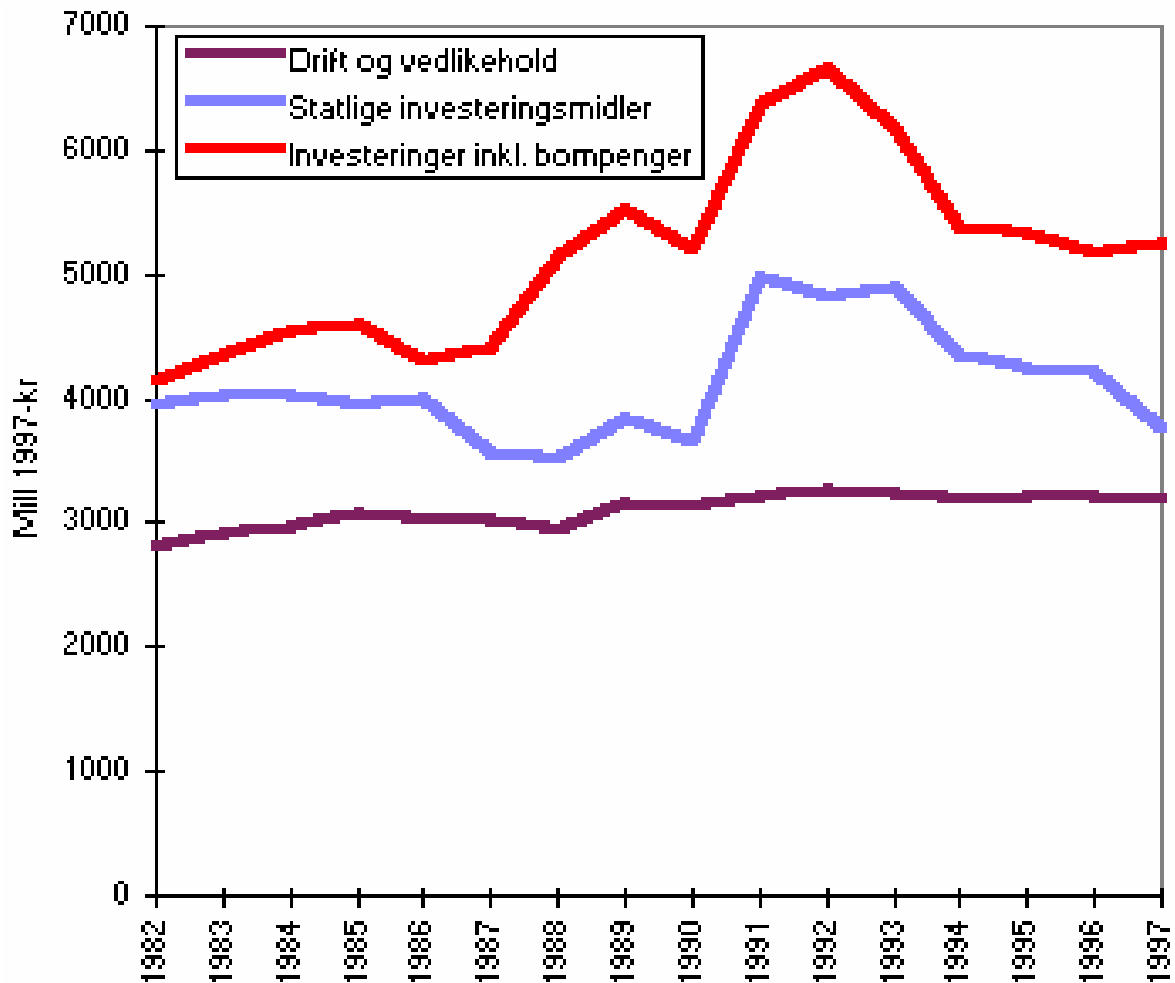
Betydning og prioritering av drift og vedlikehold hadde vært i stadig endring i de foregående periodene. Forståelsen av begrepene ble på nytt klargjort i denne planen, men at betydningen har endret seg over tid gjør det meget krevende å prøve å finne svar på hva som ble bevilget og forbrukt til henholdsvis drift og vedlikehold. I denne meldingen var budsjettene til drift og vedlikehold som i de foregående meldingene fordelt på et felles kapittel. Hva som var planlagt og forbrukt på hver av dem var med en slik grovmasket inndeling ikke mulig å fastslå. Den budsjetterte fordelingen er ikke funnet i de analyserte planene, med unntak av perioden 1990 – 1993.<sup>334</sup> Hva som faktisk ble anvendt av midler til vedlikehold for å opprettholde vegkapitalen gav derfor ingen av Stortingsmeldingene et klart svar på.

Det er lite trolig at kostnadsfordelingen er enkelt tilgjengelig i annet kildemateriale når man tar unøyaktighetene som tidligere er påvist i regnskap og budsjettering innenfor disse kapitlene i betraktning. En mer detaljert kostnadsfordeling ligger dermed utenfor det som er forventet å finne svar på i denne studien.

Selv om fordelingen mellom hva som var henholdsvis drift og vedlikehold ikke var tilgjengelig, ble utviklingen av veginvestering sammenlignet med drift og vedlikehold presentert i denne Stortingsmeldingen. Framstillingen under tyder på at bevilgningen til drift og vedlikehold i periodene som er analysert så langt har vært relativt stabile. Dette gir grunnlag for å si at de planlagte økningene i meget liten grad har kommet til utførelse i perioden 1982 -1997. Sammenligningen viser at investeringsandelen har variert i større grad, men hadde inklusive bompengefinansiering i perioder tidlig på 1990-tallet vært over dobbelt så stor som drifts - og vedlikeholdsandelen.

---

<sup>334</sup> St.meld.nr.32 (1988-1989), s. 68



Figuren viser bevilgningene til drift og vedlikehold sammenlignet med statlige investeringer og bomvegfinansierte prosjekter i perioden 1982 -1997.<sup>335</sup>

Fra midten av 1980-tallet hadde det vært et relativt høyt investeringsnivå på riksvegnettet. Departementet forklarte utviklingen med at en høy investeringsandel til en viss grad hadde gått på bekostning av drift og vedlikehold. Behovet for drift og vedlikehold økte imidlertid som en konsekvens av det høye utbyggingstempoet og trafikkveksten i perioden forut for denne. Departementet planla derfor å øke drifts- og vedlikeholdsinnsatsen i perioden 1998 - 2007.<sup>336</sup> Med stabile bevilgninger til drift og vedlikehold vil driftsandelen etter alt å dømme gå opp og vedlikeholdsandelen reduseres, da utgiftene til vegdrift som f.eks. brøyting og strøing, med de samme kravene lagt til grunn, ville øke grunnet økt veglengde. Dermed kan

<sup>335</sup> St. meld. nr. 37 (1996-1997), pnkt. 4.1.1.

<sup>336</sup> St. meld. nr. 37 (1996-1997), pnkt. 4.1.1.

man anta at bevilgninger til å opprettholde vegkapitalen reelt sett har gått ned på grunn av økt vegbygging i perioden.

Stortingsmeldingen NVVP 1998 – 2007

Måloppnåelsen i NVVP 1994 - 1997 var ifølge meldingen på 92 pst. Bevilgningene i denne vegplanperioden lå ca. 3,4 mrd. kr under rammen i St.meld. nr. 34 (1992 - 93). Den lave oppfyltingsgraden skyldtes ifølge departementet den generelle økonomiske utvikling og regjeringens samlede budsjettopplegg. Prioriteringene mellom budsjettkapitlene hadde i stor grad fulgt planen fra foregående NVVP. Departementet begrunnet en høy oppfyltingsgrad til administrasjon med utgifter til formål som kom etter at forrige NVVP ble lagt fram. Tilskudd til fylkesveganlegg hadde en særlig lav oppfølgingsgrad og ble forklart med Regjeringens samlede kommuneøkonomiske opplegg.<sup>337</sup> Investeringsiltak som var planlagt gjennomført i vegplanperioden 1994 - 1997 reduserte transportkostnadene med om lag 14,7 mrd. kr. Dette var ifølge meldingen en oppnåelsesgrad i forhold til forrige vegplan på 82 pst.

I denne vegplanperioden skulle endringen lagt fram i St.meld. nr. 41 (1993 - 94) Nytt overordnet styringssystem for SVV fullføres. Vegsektoren skulle ifølge departementet i større grad styres strategiske fra politisk nivå. Meldingen beskrev en planprosess hvor detaljplanene ble utformet av SVV på grunnlag av Stortingets behandling av NVVP.<sup>338</sup>

Samferdselsdepartementet mente en tidshorisont på fire år hadde vært for begrenset for langsiktige vurderinger av investeringspolitikken og hadde lagt et tidsperspektiv på ti år til grunn i den kommende planperioden. Dette gav SVV mulighet til å utarbeide sine planer i god tid dersom forutsetningene fra departementet ble liggende fast fra utgivelsestidspunktet.

Samferdselsdepartementets fire strategialternativer var; framkommelighet, miljø, trafiksikkerhet og regional fordeling. Den anbefalte strategien balanserte ulike hensyn, og regjeringen ønsket derfor å vri noe av innsatsen fra investeringer til vedlikehold av vegnettet, ved å flytte en del av investeringsmidlene fra strekningsvise tiltak til spesielle miljø- og trafiksikkerhetstiltak.<sup>339</sup> På grunn av sterke merkantile bindinger, var vridningene større for planperiodens siste del enn for de fire første årene. I praksis var store deler av investeringsbudsjettet bundet i inngåtte kontrakter og igangsatte prosjekter i første del av

---

<sup>337</sup> St. meld. nr. 37 (1996-1997), pnkt. 2.2.

<sup>338</sup> St. meld. nr. 37 (1996-1997), pnkt. 1.1.

<sup>339</sup> St. meld. nr. 37 (1996-1997), pnkt. 4.1.1.



perioden og begrenset dermed handlefriheten til nye investeringer til siste del av planperioden.

Styringssystemet skilte mellom stamveger og øvrige riksveger. Stamvegnettet omfattet vegstrekninger av særlig betydning for transporter mellom landsdeler eller til utlandet, og stod for ca. halvparten av trafikkmengden på det samlede riksvegnettet selv om det kun utgjorde en fjerdedel av dette vegnettet.<sup>340</sup> Stamvegene var underlagt sentral styring for å sikre en mer rasjonell og målrettet utbygging. På det øvrige riksvegnettet la departementet stor vekt på de fylkespolitiske prioriteringene. Pr. 1.1.1998 ville hele stamvegnettet og 92 prosent av det øvrige riksvegnettet være godkjent for 10 tonn aksellast på årsbasis.

Regjeringen estimerte at opphevingen av telerestriksjoner på riks- og fylkesveger fra og med 1995 gav en årlig innsparing i transportkostnadene på ca. 350 mill. kr. Prissatt nytte som følge av nye tiltak i perioden 1998-2007, ble i meldingen beregnet til 59,6 mrd. kroner.

Hovedtyngden kom fra reduserte transportkostnader (30,4 mrd. kr.) og reduksjon i antall skadde og drepte (22,5 mrd. kr.). Reduksjonen i antall personer utsatt for støy og luftforurensning gav et forholdsvis lite bidrag (6,7 mrd. kr.), hvor redusert bruk av piggdekk bidro med om lag to tredeler av virkningen. Innbakt i de reduserte transportkostnadene lå virkningen av et vedlikeholds nivå som ikke var tilstrekkelig til å ivareta vegkapitalen på 1,8 mrd. kr.<sup>341</sup> Beregningene av prissatt nytte var basert på prioritering av hovedsatsingsområdene framkommelighet, sikkerhet og miljø, hvor «hensynet til sparte transportkostnader for samfunnet var tillagt større vekt i Samferdselsdepartementets anbefalte strategi, enn en ren trafikksikkerhets- eller miljøstrategi skulle tilsi, men mindre vekt enn i en ren framkommelighetsstrategi».<sup>342</sup>

Departementet planla å videreføre tilskuddsprogrammene til fylkesveger som for perioden 1994 - 97. Forsterkningsprogrammet for å kompensere for større tillatt aksellast skulle økes, men tilskudd til store fylkesvegprosjekter ble planlagt redusert. I tillegg til øremerkede tilskudd ville Samferdselsdepartementet drøfte med fylkeskommunene spørsmålet om en administrativ oppskrivning av fylkesvegnettet. Departementet vurderte innføring av standardkrav for drift og vedlikehold av fylkesveger, og var av den oppfatning at større variasjoner i standard på stamvegnettet burde unngås. Standardkravene måtte imidlertid

---

<sup>340</sup> St. meld. nr. 37 (1996-1997), pnkt. 7.1.1.

<sup>341</sup> St. meld. nr. 37 (1996-1997), pnkt. 6.2.

<sup>342</sup> St. meld. nr. 37 (1996-1997), pnkt. 6.1.

reduseres dersom kostnadene og/eller inngrepene i byer og tettsteder ikke stod i forhold til nytten av investeringene, og departementet ville derfor legge større vekt på nøkternhet i valg av standard og at fleksibiliteten i vegnormalene ble utnyttet i større grad.<sup>343</sup>

Departementet ville i samarbeide med Vegdirektoratet utvikle og forbedre styringsparametere for vedlikehold, samt utvikle metoder for å vurdere avkastningen av drifts- og vedlikeholdstiltak og avveie tiltakene mot investeringer. Vegdirektoratet hadde i den forbindelse utviklet et verktøy for å måle avkastningen av endret standard for drift og vedlikehold. Virkningene var imidlertid beheftet med større usikkerhet enn det som gjaldt investeringstiltak. Det var derfor behov for å videreutvikle dette verktøyet, slik at det kunne foretas avveininger mellom investeringer, drift og vedlikehold.<sup>344</sup>

All vegplanlegging hadde siden 1. juli 1994 skjedd etter PBL. Hovedkonklusjon fra en spørreundersøkelse i regi av Vegdirektoratet rettet mot vegkontorene var at planlegging etter PBL stort sett fungerte etter lovens forutsetninger. I mange saker oppstod det likevel konflikter som medførte forsinkelser og endringer som fra vegkontorenes side ble karakterisert som vesentlig eller uakseptable ifølge meldingen.<sup>345</sup>

#### Innstilling fra Samferdselskomiteen

Ifølge Innst.S. nr. 273 var komiteen kritisk til de planlagte reduksjonene i investeringer i riksvegnettet på ca. 8 prosent for neste periode sammenlignet med faktiske bevilgninger i forrige periode.<sup>346</sup> Når det gjaldt vegvedlikehold viste komiteen til en økning i vegkapitalen i perioden fra 1970 til 1997 på 60 prosent. Dette hadde ført til en kraftig økning i vedlikeholdsbehovet. Komiteen understreket betydningen av å opprettholde vegkapitalen, og mente at det var helt avgjørende at framtidige investeringer var nøkterne, slik at det ikke bidro til større vedlikeholdsbehov enn nødvendig. Komiteen var imidlertid åpen for å legge ulike nivå til grunn for standardheving av den enkelte vegstrekning, og at det for deler av fylkesvegnettet kunne foretas en administrativ oppskrivning uten preventiv forsterking av hensyn til næringslivets behov. Dette krevde imidlertid ekstraordinære økonomisk bevilgninger til vedlikehold. Komiteen mente det var uheldig at dagens svake drifts- og

---

<sup>343</sup> St. meld. nr. 37 (1996-1997), pnkt. 4.1.2.

<sup>344</sup> St. meld. nr. 37 (1996-1997), pnkt. 4.1.4.

<sup>345</sup> St. meld. nr. 37 (1996-1997), pnkt. 4.5.2.

<sup>346</sup> Innst.273 S (1996-1997), pnkt. 2.2.

vedlikeholdsinnsats på fylkesvegnettet fortsatte. Arbeidet med å utarbeide standardkrav for drift og vedlikehold måtte derfor gis høy prioritet, i nært samarbeid med fylkeskommunene.<sup>347</sup>

Komiteen støttet at departementet hadde åpnet for en viss fleksibilitet i vegstandarden basert på trafikkgrunnlaget, og at nøkternhet og fleksibilitet i kvalitet var en viktig forutsetning for å nå målet om tilfredsstillende vegstandard rundt om i landet. Hensynet til trafikksikkerhet og vegnettets store transportmessige betydning satte stamvegene i en særstilling. Dette vegnettet burde etter komiteens syn generelt ha høyere standardkrav enn øvrige riksveger.<sup>348</sup>

Flertallet i komiteen betraktet lønnsomhetsvurderinger som et nyttig redskap særlig ved investeringsbeslutninger, men pekte samtidig på utilstrekkeligheten ved dette som hjelpemiddel. Komiteens flertall mente at utbyggingen av et tilfredsstillende vegnett over hele landet, av hensyn til befolkning og næringsliv, i hovedsak måtte styres politisk. De var også av den oppfatning at viktige natur- og miljøhensyn ikke ble fanget opp av nytte-kostnadsanalyser.<sup>349</sup>

Når det gjaldt Vegdirektoratets undersøkelser etter innføring av PBL hvor planleggingen stort sett fulgte lovens forutsetninger viste komiteen til at viktige avklaringer ofte ble avdekket svært sent i prosessen, og medførte at utbygginger ofte ble unødige ineffektive og trakk ut i tid.<sup>350</sup> Komiteen viste til at departementet vektla EØS-avtalens forpliktelser for Norge til å innarbeide EUs regelverk på de fleste områder hadde betydning for vegtransporten. Dette gjaldt også på områder som ikke omfattet EØS-avtalen, f.eks. avgiftsspørsmål.<sup>351</sup>

Komiteens flertall mente at hovedhensikten med det nye styringssystemet for Statens vegvesen var å legge til rette for utvidet mål- og rammestyring av vegpolitikken. Dette skulle bidra til økt effektivitet ved at SVV fikk større fleksibilitet i gjennomføring av politikken. Flertallet pekte også på at strategien med en planhorisont på ti år representerte en klar metodeforbedring. Komiteflertallet mente imidlertid at det fortsatt var behov for forenklinger i dagens styringsmodeller og oppfølgingssystemer for å kunne ivareta intensjonene om større fleksibilitet og tilpasningsevne.<sup>352</sup>

---

<sup>347</sup> Innst.273 S (1996-1997), pnkt. 4.1.5.2.

<sup>348</sup> Innst.273 S (1996-1997), pnkt. 4.1.2.2.

<sup>349</sup> Innst.273 S (1996-1997), pnkt. 4.1.1.2

<sup>350</sup> Innst.273 S (1996-1997), pnkt. 4.5.2

<sup>351</sup> Innst.273 S (1996-1997), pnkt. 4.8.1.

<sup>352</sup> Innst.273 S (1996-1997), pnkt. 5.1.2.

Flertallet i komiteen påpekte at produksjonsvirksomheten i SVV skulle ligge omtrent på dagens nivå og viste til at produksjonsavdelingene tjente flere formål, men at den delen som omfatter konkurranseutsatt virksomhet måtte foregå på en effektiv og konkurransedyktig måte. Komiteen hadde merket seg at forutsetningen om at konkurranseevnen skulle dokumenteres, foreløpig ikke var synliggjort godt nok.<sup>353</sup> Høyres representanter hadde et annet syn enn flertallet knyttet til organiseringen av SVV. Deres medlemmer i komiteen hevdet at den nye organiseringen ikke gav synlige forbedringer. De pekte på at utgiftene knyttet til vegadministrasjonen hadde størst oppfylingsgrad til tross for en meget lav oppfylingsgrad innen vegbygging, og var kritisk til ressursbruken og manglende dokumentasjon på effektivitetsforbedringer hos produksjonsavdelingene i SVV.<sup>354</sup>

Komiteen mente at nivået til drift og vedlikehold også i perioden 1998-2007 var for lavt til å opprettholde vegkapitalen, og pekte på at konsekvensene av et vedlikeholds nivå som ikke ivaretok vegkapitalen medførte en økning i samfunnets transportkostnader på 1,8 mrd. kroner. Den hadde imidlertid merket seg at det ble lagt opp til økt innsats på drifts- og vedlikeholdsområdet de siste seks årene av planperioden, og understreket målet om at vegkapitalen måtte opprettholdes.<sup>355</sup>

Flertallet i komiteen viste til at Regjeringens forslag til vegbudsjetter ikke på noen måte fulgte opp de klare behov som planprosessen hadde dokumentert, og at en slik nedprioritering av vegsektoren på sikt kunne få alvorlige konsekvenser for næringsliv og bosetting rundt om i landet. Komiteen var derfor sterkt uenig i at planrammene for forsterking og store fylkesvegprosjekter i sum nesten skulle halveres fra innværende til neste vegplanperiode. Den mente behovet for økte midler til opprusting av dette vegnettet var nødvendig da det hadde en klart dårligere standard enn riksvegene, og at dette gapet ble stadig større.<sup>356</sup>

Komiteens flertall, medlemmene fra Sp, H, SV og KrF, gikk inn for å øke rammen til store fylkesvegprosjekter og forsterking med 500 mill. kroner i perioden 1998-2001 og 1.250 mill. kroner for hele perioden 1998-2007. Den økte rammen burde etter deres oppfatning i hovedsak nyttes til viktige transportruter på fylkesvegnettet.<sup>357</sup>

---

<sup>353</sup> Innst.273 S (1996-1997), pnkt. 6.3.2.

<sup>354</sup> Innst.273 S (1996-1997), pnkt. 5.1.2.

<sup>355</sup> Innst.273 S (1996-1997), pnkt. 5.2.2.

<sup>356</sup> Innst.273 S (1996-1997), pnkt. 4.1.5.2.

<sup>357</sup> Innst.273 S (1996-1997), pnkt. 6.3.2.

## Stortingsforhandlingen

Saksordfører Sandkjær fra Sp kom i sin innledning med en beskrivelse av situasjonen ved inngangen til perioden. Han mente at vedlikeholdet ikke var tilstrekkelig for å opprettholde vegkapitalen og at dette bidro til økte utgifter på lengre sikt. Videre sa han på vegne av komiteen at det måtte være et klart mål å opprettholde vegkapitalen og at virkemidlet var økt vedlikeholdsinnsett. Han fortsatte med å si at det som var foreslått fra regjeringen ikke engang kompenserte for normal prisstigning. Avslutningen hans på dette resonnementet var at når flertallet likevel ikke foreslår økte rammer til vedlikehold var det fordi de prioriterte prosjekter innenfor sikkerhet og miljø og å innføre noe større elasticitet i investeringsrammen.<sup>358</sup> Begrunnelsen for en slik prioritering ble også kommentert av representanten Røtveit fra Ap i et innlegg hvor han blant annet sa at tiden for å satse på drift og vedlikehold av vegnettet, trafiksikkerhet og miljø nå var kommet. Han mente også at når det gjaldt trafiksikkerhetsarbeid var det spesielt viktig at det ble prioritert tilstrekkelig midler til drift av vegnettet.<sup>359</sup> Representanten Nilsen fra Høyre foreslo en todeling av vegnettet for å sikre en gjennomgående standard. Han var samtidig kritisk til at vegadministrasjon hadde høyest måloppnåelse i forrige vegplanperiode. Det var lite oppnådd av gevinster ved omorganisering av SVV så langt mente han.<sup>360</sup> Myrvoll fra SV hevdet at problemet med Samferdselsetaten var at ingen hadde et helhetlig ansvar. Noen penger kom fra Kommunaldepartementet gjennom rammetilskudd, men midler fra Samferdselsdepartementet var veldig detaljert fordelt. SV ønsket et mer samlet ansvar på fylkesnivå hvor fylkene fikk en pott som de kunne disponere selv til ulike transportformål.<sup>361</sup> Nyland fra Ap var bekymret for at det ikke skulle bli fattet noen vedtak om den økonomiske rammen etter denne debatten på grunn av opposisjonens lovnader.<sup>362</sup> Representanten Dalheim fra Ap kommenterte at vegdebatter i Stortinget ble framstilt som enkeltrepresentanters mulighet for gjenvalg.<sup>363</sup>

## Analyse av Stortingsbehandlingen

### Sentrale politikere

Delkapittelet som omhandler Sentrale politikere er på grunn av endringer i planens innhold og lengde delt inn i tre deler hvor den første delen av analysen omhandler måloppnåelse i forrige

---

<sup>358</sup> Stortingstidende (1996-1997) St.forhandl. NVVP (1998-2007), s. 4230

<sup>359</sup> Stortingstidende (1996-1997) St.forhandl. NVVP (1998-2007), s. 4231

<sup>360</sup> Stortingstidende (1996-1997) St.forhandl. NVVP (1998-2007), s. 4234

<sup>361</sup> Stortingstidende (1996-1997) St.forhandl. NVVP (1998-2007), s. 4236

<sup>362</sup> Stortingstidende (1996-1997) St.forhandl. NVVP (1998-2007), s. 4247

<sup>363</sup> Stortingstidende (1996-1997) St.forhandl. NVVP (1998-2007), s. 4249

periode, del to tar for seg vedlikeholdskapittelet og den tredje omfatter styringssystemet. Opprettelsesprosessen av Mesta inngår ikke som en del av analysen.

Når det gjaldt budsjetteringen til drift og vedlikehold viste meldingen for perioden 1998- 2007 at departementet på den ene siden skulle prøve å ta igjen for tidligere perioders etterslep, samtidig som stadig flere oppgaver ble tilført.<sup>364</sup> Dette kan ha sin bakgrunn i den forklaringen som ble gitt på den lave måloppnåelsen i den foregående planperioden fra 1994-1997.

Måloppnåelse i forrige periode

Dersom man sammenlignet bevilgningene i den forgående vegplanperioden og måloppnåelsen i forhold til planrammen som utgjorde 91,8 prosent når det gjaldt vedlikehold og 91,9 for de statlige bevilgningene totalt sett gav utviklingen grunn til bekymring. Forklaringen som ble gitt i meldingen var at den lave oppfyllingsgraden, som var 3,4 mrd. under den totalt sett bevilgede rammen derav ca. 1,3 mrd. for vedlikehold, måtte sees i sammenheng med den generelle økonomiske utvikling og regjeringens samlede budsjettopplegg.<sup>365</sup> Uavhengig av hvilke forklaringer som gis på et så stort avvik er det ikke til å komme bort fra at 1,3 mrd. kr. planlagt benyttet til vegvedlikehold ikke ble forbrukt i perioden. Med det store etterslepet på vedlikehold som allerede eksisterte ble dette en ny utsettelse som økte den akkumulerte forringelsen av vegkapitalen.

Av forklaringene som ble gitt på at flere mrd. kr. ikke ble forbrukt i perioden ble tilskudd til fylkesveganlegg i sammenheng med den samlede kommuneøkonomiske rammen spesielt nevnt som en årsak.<sup>366</sup> Den kommuneøkonomiske rammen var et ansvar som tilhørte Kommunaldepartementet og det kunne være beleilig å benytte dette som en mulig årsaksforklaring til den lave måloppnåelsen. Selv om bevilgningen til fylkesveganlegg falt betydelig er det vanskelig å finne belegg i meldingen for at dette var en avgjørende årsak til at den totalt bevilgede rammen ikke ble oppfylt i større grad. Det var riktignok slik at fylkesveganlegg hadde den laveste oppfyllingsgraden i prosent, men det var også den klart minste posten med kun to prosent av de totalt forbrukte vegmidlene i perioden.<sup>367</sup> Fylkesveganlegg må derfor kunne sies å ha relativt liten betydning for det som ble bevilget direkte fra Samferdselsdepartementet. Det var derfor vanskelig å finne støtte for hvordan den lave oppfyllingsgraden i NVVP 1994-1997 samlet sett kunne forklares med dette som en

---

<sup>364</sup> St. meld. nr. 37 (1996-1997), pnkt. 4.1.4.2

<sup>365</sup> St. meld. nr. 37 (1996-1997), pnkt. 2.2.

<sup>366</sup> St. meld. nr. 37 (1996-1997), pnkt. 2.2.

<sup>367</sup> St. meld. nr. 37 (1996-1997), pnkt. 2.2.

hovedårsak. Den generelle økonomiske utviklingen stod dermed igjen som den viktigste forklaringen på at oppfyllingsgraden ble knappe 92 prosent både totalt sett og for drift og vedlikehold. En slik begrunnelse var meget overordnet og vag dersom den ikke ble forklart nærmere, men samtidig en årsak som det var vanskelig å argumentere imot.

Den lave måloppnåelsen i foregående planperiode var en bekymring som Samferdselskomiteen også delte i sin innstilling. Komiteen uttalte at den lave oppfyllingsgraden bl.a. innebar at mange anlegg ikke kunne fullføres som planlagt i perioden, og at den forventede virkning for både framkommelighet, trafikk og miljø ble lavere enn forutsatt.<sup>368</sup> Den eneste budsjettkapittelet som hadde tilnærmet full måloppnåelse var vegadministrasjon med 99,3 prosent oppfyllingsgrad. Forklaringen som ble gitt i meldingen på dette var dekning av utgifter til formål oppstod etter at NVVP (1994-1997) ble lagt fram. Dette var en begrunnelse med mange tolkningsmuligheter, men mer spesifikt hvorfor vegadministrasjon ble prioritert ble ikke utdypet i meldingen.

En problematisk økonomisk situasjon som ble benyttet for å forklare et stort mindreforbruk både for investeringer og vedlikehold gjaldt tydeligvis ikke for vegadministrasjon hvor det var nødvendig å nesten fullt ut forbruke rammen. Årsaken til dette siste kunne være mer omfattende oppgaver som måtte løses rent administrativt enn det som var forutsatt ved forrige periodes start, som EØS-avtalen og tilpasning til EU-regelverk er eksempler på.

Omorganiseringen av SVV i 1995 en annen mulig forklaring. Det var ikke usannsynlig at overgangen til ny styringsmodell med økt administrasjon ble mer kostnadskrevende enn forutsatt. Et annet forhold som ble endret med virkning fra 1994 var planprosessen når det gjaldt vegbygging, hvor all vegplanlegging etter 1. juli 1994 foregikk etter PBL. Meldingen gav en beskrivelse som antydte at dette var en mer kostnadskrevende løsning. «Tidligere ble veganlegg planlagt etter forskrift gitt i vegloven. Det er avdekket problemområder som gir grunnlag for en gjennomgang av erfaringene og behov for enkelte tiltak eller tilpasninger med sikte på økt effektivitet i planleggingen av veganlegg» refereres det til i meldingen.<sup>369</sup> Selv om det ikke direkte gikk fram at mer byråkratiske prosesser både internt og eksternt var årsaken til at vegadministrasjon oppnådde en så høy budsjettoppfyllingsgrad, synes dette å ha vært en plausibel forklaring.

---

<sup>368</sup> Innst.273 S (1996-1997), pnkt. 2.2.

<sup>369</sup> St. meld. nr. 37 (1996-1997), pnkt. 4.5.2.

Samferdselsdepartementet påpekte i meldingen at verdien av vegkapitalen hadde økt med 90 mrd.kr. siden 1970, og at dette satte krav til en kraftig styrking av vegvedlikeholdet.<sup>370</sup> Meldingen viste til at dette utgjorde en økning på 3 mrd. i den kommende 10 års perioden dersom standarden for drift og vedlikehold skulle opprettholdes. I tillegg hadde den administrative oppskrivningen når det gjaldt økt aksellast blitt iverksatt uten at ble utført forutgående forsterkning av de strekninger dette gjaldt for. Denne økningen stilte Samferdselskomiteen seg positiv til i sin innstilling, men kommenterte at et slikt tiltak ville kreve en ekstraordinær økonomisk oppfølging.<sup>371</sup> Disse eksemplene viser at det var behov for mer og ikke mindre bevilgninger til bla. drift og vedlikehold. Når det gjaldt mindreforbruket totalt sett og spesielt vedlikeholdsandelen i den foregående vegplanen er det vanskelig å finne noen årsaker som skulle tilsi at det var mindre viktig å bruke de avsatte midlene som ble bevilget til dette formålet.

De valg og forklaringer på hvorfor det ble slik i forrige periode tyder på at både Regjering og Storting på tross av noen kritiske kommentarer fra Samferdselskomiteen i praksis støttet nedprioritering av vedlikeholdsinnsetningen. Dette kan oppfattes som at politisk betydde det å legge til rette for næringstransport på kort sikt som viktigst, og at det å bevilge midler for å opprettholde standarden på vegkapitalen for å nå denne målsettingen kunne utsettes. I meldingen ble dette valget begrunnet med verdsettelse av fordelen for næringslivet med reduserte transportkostnader. En annen tolkning kan være at både departement og Storting mente at det ikke var noen direkte sammenheng mellom de to målsettingene. Det er også mulig at reduserte bevilgningene til vegvedlikehold var blitt en fast salderingspost eller sovepute som skapte få reaksjoner i samfunnet, og dermed ble enkelt å ty til.

Et annet forhold som burde ha betydning var regjeringssammensetningen og maktforholdet i nasjonalforsamlingen. På tidspunktet for fremleggelse av meldingen og behandlingen i Stortinget var det en mindretallsregjering fra Ap som regjerte. Denne konstellasjonen mellom Storting og regjering skulle ikke tilsi at det var noe klart politisk flertall for regjeringens syn. Det er derfor påfallende at det framkom så få avvikende oppfatninger i komiteen. Selv om de ulike partiene hadde noen generelle særmerknader i innstillingen var det få som spesifikt omhandlet vegvedlikehold.<sup>372</sup> Stortingsmeldingen er regjeringens plan, og selv om det var en mindretallsregjering som la fram også denne Stortingsmeldingen, var det på tvers av partier

---

<sup>370</sup> St. meld. nr. 37 (1996-1997), pnkt. 4.1.4.

<sup>371</sup> Innst. 273 S (1996-1997), pnkt. 4.1.5.2.

<sup>372</sup> Innst. 273 S (1996-1997), pnkt. 2.2.



og blokker stor enighet dersom man legger Samferdselskomiteen sin innstilling til grunn. De merknadene som flertallet i Samferdselskomiteen kom med når det gjaldt foregående planperiode viste at de i hovedsak var enig i nedprioritering av vegvedlikehold, når de uten store innvendinger aksepterte det som meldingen beskrev både som problem og løsning. Komiteen kom i stor grad med uforpliktende kommentarer som at etterslepet ville kreve økt vedlikehold uten at dette ble konkretisert eller tidfestet utover det som kom fram i meldingen. Stortingsflertallet viste ved å akseptere de lave bevilgingene at de var enig med Regjeringen om nedprioriteringer av drift- og vegvedlikehold også i den foregående perioden.

Samlet sett har den utviklingen som er skissert med underfinansiering av både investering og vedlikehold, men tilnærmet full oppfylingsgrad for vegadministrasjon vist hvilke prioriteringer som hadde vunnet fram i foregående periode. Selv om vegadministrasjon utgjorde en andel på knappe 16 prosent av de samlede statlige bevilgningene i perioden og dermed ikke er en stor nok andel av bevilgningen til at det er avgjørende for det samlede resultatet, gir det grunnlag for å hevde at administrasjon ble en budsjettvinner på bekostning av både vedlikehold og investering i den foregående perioden. Forklaringene som ble gitt på et betydelig mindreforbruk til vegvedlikehold var overordnede, mangelfulle og til dels misvisende og gav inntrykk av at administrasjonsoppgaver hadde høyest prioritet. Komiteens flertall var tilsynelatende mest bekymret for at investeringsandelen også ble skadelidende.<sup>373</sup>

Vedlikeholdskapittlet

Ifølge meldingen var økt trafikkvekst og nye veganlegg hovedbegrunnelsen for det økte behovet for bevilgninger til drift og vedlikehold. For å opprettholde dagens drift- og vedlikeholdsstandard ville dette ifølge departementet økt behovet for drift og vedlikehold med 3 mrd. kr i planperioden 1998 - 2007 totalt sett ifølge meldingen.<sup>374</sup> En slik formulering betydde ikke at standarden da var kommet opp på et tilfredsstillende, og gav ikke svar på hva som måtte bevilges i tillegg for å ta igjen akkumulert etterslep på drift og vedlikehold. Meldingen listet opp flere drifts- og vedlikeholdskrevende tiltak som burde utføres på vegtunneler, skilting, merking, belysning, bruer, fergekaier og vegdekker. Departementet fastslo at manglende finansiering til å utføre alle nødvendige tiltak i planperiodene innebar at vedlikeholdsinnsatsen ikke ville være tilstrekkelig for hverken vegdekker eller bruer.<sup>375</sup> Dette er jo i ganske klare ordelag en nedprioritering av vegkapitalens standard, uten at det ble

---

<sup>373</sup> Innst. 273 S (1996-1997), pnkt. 4.1.4.2.

<sup>374</sup> St. meld. nr. 37 (1996-1997), pnkt. 4.1.4.1.

<sup>375</sup> St. meld. nr. 37 (1996-1997), pnkt. 4.1.4.1.

beskrevet hvilke konsekvenser dette fikk. Vedlikeholdsetterslepet ble dermed skjøvet videre til kommende perioder og forsterket problemet ved neste korsveg. Stamvegnettet var riktignok i meldingen nevnt som en prioritert del av riksvegnettet, men fra et politisk ståsted var det sannsynligvis lite ønskelig å gå mer detaljert inn i hva prioriteringen innebar i praksis, da det ville blitt ubehagelig å forsvare hvilke strekninger det ikke ble satset på.

Dessuten hadde måten vegvedlikeholdet var finansiert på gjort det vanskelig å ha noen helhetlig styring da fylkesvegene bare delvis var finansiert av Samferdselsdepartementet, og fylkene var fristilt med hensyn på hva de kunne benytte midlene til. Det var trolig lite ønskelig å bringe det sentrale politiske nivået inn i en debatt om vegvedlikehold da både behandlingstid og konfliktnivå ville øke uten at man nødvendigvis fikk noen klare føringer å basere seg på for de som skulle stå for utførelsen. Dermed ble vedlikeholdsprioriteringene indirekte overlatt til byråkratiet og ekspertene, og fra år til annet en sak for fylker og kommuner når budsjettene ble behandlet. På en måte kan man si at målsettingen om at det sentralt politiske nivå skal trekke de store linjene og at utførelsen overlates til vegetatene følges ved en slik framgangsmåte. Det sentrale politiske nivået gikk trolig fri for mye av kritikken som ville komme. Den havnet hos fylkeskommunene og de lokale vegmyndighetene som måtte svare for reaksjonene fra publikum. Dette støttes av Christensen og Læg Reid som hevder at mulighetene for politisk styring reduseres samtidig som hensynet til kostnadsbesparelser forsterkes når fristillingen øker.<sup>376</sup>

Når det gjaldt vegstandard ble opphevelsen av telerestriksjoner på alle riks- og fylkesveger begrunnet med fordelene for næringslivet med en årlig innsparing i transportkostnader på 350 mill. kr. Departementet uttalte i Stortingsmeldingen at «Erfaringene med å oppheve telerestriksjoner på riks- og fylkesveger har vært gode. For at denne politikken skal kunne videreføres, må det fortsatt settes av midler til spesielt vedlikehold».<sup>377</sup>

Samferdselsdepartementet mente det var behov for 800 mill. kr til spesielt vedlikehold av riksveger og 700 mill. kr til spesielt vedlikehold av fylkesveger i hele perioden. Totalt for den første delen av perioden ble det foreslått bevilget i overkant av 500 millioner til formålet, mens den resterende milliarder skulle komme i siste del av perioden.<sup>378</sup> Dette var imidlertid langt fra tilstrekkelig for å vege opp for det akkumulerte etterslepet som det var politisk enighet om å dekke. Det kunne virke som det var en klar tendens til fortsatt å skyve

---

<sup>376</sup> Christensen & Læg Reid, 2001, s. 87

<sup>377</sup> St.meld.nr.37 (1996-1997), pnkt. 6.3.5.

<sup>378</sup> St.meld.nr.37 (1996-1997), pnkt. 6.3.

problemene foran seg når det gjennomgående ble budsjettert med høyere bevilgninger i siste del av perioden enn i de første fire årene av den. Å utsette bevilgninger til vedlikehold til senere i perioden eller ta igjen etterslepet i de kommende periodene hadde vært en gjennomgående trekk i de vegplanperiodene som er analysert, og virket ikke å avta når man kom over på 2000-tallet.

I meldingen ble det spesielt gjort rede for utfordringene med vedlikehold på fylkesvegnettet og ulempene med at den administrative oppskrivningen av vegnettet, og at dette vil føre til ekstrakostnader til oppgraderinger og spesielt til broutbedringer i den forbindelse.

Samferdselsdepartementet viste til at det var fylkeskommunene som måtte ta stilling til spørsmålet om en administrativ oppskrivning uten forutgående forsterkning, da det var de som vegeier som hadde ansvaret for dette vegnettet.<sup>379</sup> I vurderingen av hvilke deler av vegnettet som skulle oppskrives, mente departementet at det måtte legges vekt på å se økte vedlikeholdskostnader opp mot næringslivets besparelser.

I tillegg ble det redegjort for et betydelig etterslep i vedlikeholdsutgiftene til fylkesvegnettet generelt sett. Fylkeskommunene mottok i perioden bevilgninger over rammefinansierings systemet til drift og vedlikehold av fylkesvegnettet, men dette dekket bare deler av behovet. Dette var særlig alvorlig da og drifts- og vedlikeholdsstandarden på fylkesvegnettet iht. departementet varierte mellom 70 - 75 pst. av standarden på riksvegnettet.<sup>380</sup> Dette viser at det var dysfunksjonalitet i måten krav og ressurser ble tilordnet fylkesvegnettet. Fylkene fikk vegmidler også fra et annet departement og det virker lite hensiktsmessig at Samferdselsdepartementet kunne stille krav til standard, men overlate til fylkeskommunen å finansiere deler av behovet over et annet budsjett. Det kom også tydelig fram at vegstandard var en relativ størrelse gjennom dette sitatet:

«Samferdselsdepartementet mener det vil være uheldig om dagens svake drifts- og vedlikeholdsinnsett på fylkesvegnettet vedvarer. Departementet vil på denne bakgrunn få utarbeidet standardkrav for drift og vedlikehold av fylkesvegene. Dette vil skje i nær kontakt med Kommunal- og arbeidsdepartementet. I dette arbeidet vil det bli nærmere vurdert hva slags kriterier som skal oppfylles. Kostnadene ved ulike standardkrav vil bli vurdert. Kravene vil bli tilpasset rammene for det samlede opplegg for kommuneøkonomien».<sup>381</sup>

---

<sup>379</sup> St.meld.nr.37 (1996-1997), pnkt. 4.1.5.2.

<sup>380</sup> St.meld.nr. 37 (1996-1997), pnkt. 4.1.5.3.

<sup>381</sup> St.meld.nr. 37 (1996-1997), pnkt. 4.1.5.3.

Fylkene fikk vegmidler fra to departement, og Samferdselsdepartementet sine krav var basert på delfinansiering fra Kommunaldepartementet for å bli gjennomført. Fylkene hadde dermed flere foresatte som de måtte forholde seg til og man kunne ikke forvente at målsettingen om standardforbedring var deres primære mål. Dette vitnet om en praksis hvor krav og ressurser ikke kom fra samme kilde, eller å gjøre opp regning uten vert. Konsekvensene av at ansvar og ressurser ikke kom fra samme departement gjorde det svært vanskelig å fastslå i hvilken grad vedlikeholdsmidlene ble brukt i henhold til intensjonen fra Samferdselsdepartementet.

Styringssvikt

I innledningen til vedlikeholds kapittelet i St.meld. 37 fastslås det at Samferdselsdepartementet ville samarbeide med Vegdirektoratet for å øke innsatsen til drift og vedlikehold. Dette innebar å utvikle og forbedre måleparametere for vedlikehold og utvikle metoder for å vurdere avkastningen av drifts- og vedlikeholdstiltak for å avvege slike tiltak mot investeringer.

Dette var eksempler på at mål- og resultatstyring hadde blitt en viktig del av styringsverktøyet i vegsektoren basert på samarbeidet mellom departement og direktorat. Det overordnede styringssystemet for SVV og planprosessen i NVVP ble planlagt endret i den kommende planperioden som bidrag til en mer helhetlig transportpolitikk.<sup>382</sup> Dette var en oppfølging av St.meld.nr. 41 (1993-94) som omhandlet hvordan SVV skulle styres i henhold til avtalte målsettinger, men ved større frihet i utførelsen.<sup>383</sup>

Den store utfordringen var nå som før å utvikle styringsparametere som var relevante og gav den ønskede effekten. Et styringsparameter som hadde vært forsøkt tidligere var nå kommet opp på nytt, men med en annen vinkling. Denne gang var målet å utvikle et verktøy for å foreta avveininger mellom drift, vedlikehold og investering basert på avkastningskrav.<sup>384</sup> I hvilken grad dette ville bidra til bedre styring er usikkert. En utfordring var å fastsette objektive verdier på den kapitalen som skulle legges til grunn for en slik beregning. Departementet kommenterte også at det var en krevende oppgave å utvikle et avkastningsmål som kunne si noe om virkning av endringer av standard når det gjaldt drift og vedlikehold, og følger opp med å konstatere at det som blir målt ville være gjenstand for større usikkerhet enn

---

<sup>382</sup> St.meld. nr. 37 (1996-1997): pnkt. 5.1.

<sup>383</sup> St.meld. nr. 41 (1993-1994)

<sup>384</sup> St.meld. nr. 37 (1996-1997), pnkt. 4.1.4.

for investeringstiltak. Ifølge departementet var det derfor nødvendig med mer utvikling for å kunne benytte dette styringsparametret uttrykt på denne måten: «Det er behov for å videreutvikle dette verktøyet, slik at det i større grad kan foretas avveininger mellom investeringer og drift - vedlikehold.»<sup>385</sup> Risikoen med å ta i bruk en måleindikator som ikke var ferdig utviklet ville trolig være av typen du får det du måler, som fører til suboptimal tilpasning, og dermed vil man ikke få svar på om effekten var den man ønsket å oppnå. Styring basert på resultatmål var imidlertid i tråd med tankegangen fra NPM om å effektivisere ved å måle ved hjelp av bedriftsøkonomiske prinsipper. Dette viser at det var stor tro på at offentlige virksomheter ved å benytte næringslivets målekriterier kunne styres som private bedrifter, ved at staten som oppdragsgiver gav SVV et valg når det gjaldt hvordan de skulle utføre oppgavene. Hensikten med en slik valgmulighet var bl.a. å bidra til effektivisering internt og dermed finne rimeligere løsninger uten at det skulle gå utover kvaliteten. Det er grunn til å anta at MRS var en medvirkende årsak til stadig større innslag av private tjenesteleverandører, og konkurranseutsetting utover i denne planperioden. Utskillelsen av produksjonsvirksomheten fra SVV og opprettelsen av Mesta som ble gjennomført i 2003 var trolig en fortsettelse av denne prosessen.

Samferdselsdepartementet innførte også begrepet «vridning i innsatsen» som skulle bedre ressursforvaltningen gjennom økt drifts- og vedlikeholdsinnsett. Hva denne vridningen i innsatt innebar er det ikke enkelt å finne bakgrunn for i meldingen. Det er mulig det innebar at midlene til drift og vedlikehold måtte brukes mer effektivt, eller at drift og vedlikehold skulle avveies mot investeringer på grunnlag av effekt når det gjaldt framkommelighet, trafiksikkerhet og miljø.<sup>386</sup> I så fall kunne det også oppfattes som at en vridning i innsatt ikke nødvendigvis medførte økning av bevilgninger til drift- og vedlikehold, men at interneffektivisering skulle bidra til økt måloppnåelse, og at i konkurranse med investeringsdelen av planen skulle effektivitet være grunnlaget for å bli prioritert. Samferdselsdepartementet ville måle effekten av denne vridningen for bedre å kunne vurdere avkastningen av drifts- og vedlikeholdstiltak og avveie slike tiltak mot investeringer. Det ble poengtert at standardkravene burde praktiseres mer fleksibelt og med større vekt på nøkternhet i forhold til økonomi og miljøhensyn. Ut ifra dette kunne man anta at effektivisering både innenfor drift og vedlikehold og i konkurranse med investering var den

---

<sup>385</sup> St.meld. nr. 37 (1996-1997), pnkt. 4.1.4.

<sup>386</sup> St. meld. nr. 37 (1996-1997), pnkt. 4.1.1.

vidningen som var hensikten. Uten at det ble nevnt i meldingen kan konkurranseutsetting innenfor drift og vedlikehold ha vært en del av en slik interneffektivisering.

I hvilken grad de nye målemetodene hadde ført til bedring av vegvedlikeholdet i regi av SVV er uklart. Datidens målemetoder gav usikre svar. Den tradisjonelle måten å måle resultat på var å sammenligne budsjettene med forbrukte midler, og se på utviklingen over tid. Det var åpenbart utilstrekkelig å basere seg på dette som svar på eventuelt forbedret vedlikehold. Resultatmål som departementet beskrev i vedlikeholdskapittelet var heller ikke ferdig utviklet og kunne foreløpig ikke gi brukbare svar. Ulempen med de styringsparameterne som var under utvikling synes å være at de ikke målte det som var ønskelig for å kunne foreta riktige valg. SVV stod dermed ovenfor betydelige måleutfordring da hverken regnskapstall eller de nye styringsparameterne gav svar på det man vil oppnå. Ut fra de resultatmål man hadde tatt i bruk på dette tidspunktet var det ikke er mulig å si om det hadde ført til bedre vegvedlikehold. Å utvikle mål som kunne kobles til vegstandard var utfordrende men nødvendig dersom det skal kunne gi informasjon om virkningen, hvor målet var økt effekt av ressursinnsatsen.

I henhold til Ravlum i TØI-rapporten «Styring og samordning i den reformerte staten» er norsk transportplanlegging slik den har vært gjennomført i NVVP og NTP i tråd med mål - og resultatstyring slik vi kjenner den fra NPM, hvor lite kvantifiserbare mål fører til at hensikten med denne styringsformen ikke oppfylles. I rapporten hevdes det at Stortingsmeldingene presenterer virkningsberegninger og nytte -kostnadsanalyser.<sup>387</sup> Ved å overlate til vegetaten å utvikle resultatmål som ikke er forankret hos de bevilgede myndigheter frarøves dermed Stortinget muligheten til å følge opp og kontrollere hvilken virkning vegvedlikehold har på vegkapitalens tilstand.

I siste del av meldingen la departementet fram en strategiplan der de som en del av sin hovedstrategi foreslo å øke den samlede drifts- og vedlikeholdsinnsatsen, samtidig som nye veganlegg skulle prioriteres ned i forhold til innsatsen tidligere på 1990-tallet.<sup>388</sup>

Departementet problematiserte imidlertid at innsatsen de første fire årene ikke vil være tilstrekkelig til å kompensere for trafikkvekst og økt vegareal i løpet av perioden, men at bruer og kaier ville bli prioritert for å ivareta sikkerheten og for å unngå akselererende skadeutvikling. Følgende optimistiske formulering skulle bøte på den lave ambisjonen i første

---

<sup>387</sup> Ravlum, 2003, s. 38

<sup>388</sup> St. meld. nr. 37 (1996-1997), pnkt. 6.1.

del av perioden: «I siste seks år av planperioden legges det opp til en ytterligere økning til drift og vedlikehold, og det vil i tillegg til oppfyllelse av minimumsnivået være rom for ekstrainsats når det gjelder vedlikehold av kystbruer, vegutstyr og bruer/ ferjekaier».<sup>389</sup>

Målet om å løse dette på et senere tidspunkt forsterkes gjennom følgende sitat.

God drifts- og vedlikeholdsstandard er en forutsetning for at trafikken skal kunne avvikles effektivt og trygt. Samferdselsdepartementet vil øke innsatsen til drift og vedlikehold av vegnettet, slik at det i perioden 1998 - 2001 tilnærmet blir kompensert for trafikkvekst og økt vegareal. I perioden 2002 - 2007 legges det til grunn en ytterligere økning av innsatsen til drift og vedlikehold.

Samferdselsdepartementets forslag innebærer at den generelle driftsstandarden opprettholdes om lag som i 1997.<sup>390</sup>

Dette er gjenkjennbare forsøk på å forsikre om at alt blir bedre når man kommer på slutten av en periode, som med den utvidede planhorisonten blir vesentlig lengre og med stor sannsynlighet blir enda mindre forpliktende jo lengre man kommer ut i tid. At det ville være en forbedring å si seg fornøyd med nåsituasjonen må vel også kunne sies å være et uttrykk for et lavt ambisjonsnivå.

#### SVV sin rolle

Denne perioden var den første hvor prinsippene fra St. meld 41 (1993-94) fikk full virkning. SVV gjennomførte en intern evaluering av perioden fra 2003 til 2006 etter utskillelsen av produksjonsvirksomheten og opprettelsen av Mesta. Hensikten med omstillingen var politisk styrbarhet, kostnadseffektivitet, brukerorientering samt rettssikkerhet og likebehandling, oppsummert med slagordet: «mer veg for pengene».<sup>391</sup> Dette skulle føre til frigjøring av administrative ressurser for å styrke vegkapitalen og trafikksikkerhetsarbeidet. SVV mente selv at de hadde blitt en mer effektiv etat sammenlignet med situasjonen før omorganiseringen i 2003. Dersom man så på reduksjon i antall årsverk og administrasjonsutgifter viste evalueringen at dette stemte. Det antas imidlertid at utskillelsen av vedlikeholdsorganisasjonen hadde en betydning slik at innsparingen trolig ikke var like stor som beskrevet.

---

<sup>389</sup> St.meld. nr. 37 (1996-1997), pnkt. 6.1.

<sup>390</sup> St.meld. nr. 37 (1996-1997), pnkt. 6.3.1.

<sup>391</sup> Magnussen et al., 2006, s. 15

Evalueringen viste imidlertid at vegkapitalens standard hadde et betydelig vedlikeholdsetterslep.<sup>392</sup> I årsrapporten for 2005 framgikk det at vedlikeholdsetterslepet på riksvegnettet var på ca. 11,3 mrd. kr i 2003 og på fylkesvegnettet ca. 10,8 mrd. kr i 2004.<sup>393</sup> Evalueringen så imidlertid ingen direkte sammenheng mellom omorganisering av SVV og den påviste utviklingen av vegstandarden.<sup>394</sup> Denne forklaringen virket troverdig da utskillelsen av vedlikeholdsorganisasjonen nettopp hadde skjedd. Dersom SVV med dette mente å skyve ansvaret over på Mesta som nylig var opprettet kunne dette heller ikke være en forklaring. Selv om SVV var en viktig aktør i vegsektoren både før og etter denne omorganiseringen er det liten tvil om at de politiske beslutningene eller mangel på sådanne var hovedårsaken til forringelsen av vegkapitalen og det akkumulerte etterslepet på vegvedlikehold. I denne sammenheng blir SVV pianisten som spiller det som komponisten og dirigenten bestemmer, og dermed får begrenset påvirkning på resultatet. En tidligere jernbanedirektør sa følgende om situasjonen i sin sektor rundt årtusenskiftet: «NTP er null verdt som styringsdokument» og fortsetter «så lenge vi får planrammer fra Regjering og Storting har politikerne ansvaret», og utdyper det med å si at manglende samsvar mellom budsjett og bevilgninger er bakgrunnen for problemet.<sup>395</sup> Med dette frikjenner han langt på veg sin egen etat som ansvarlig for resultatene. Beskrivelsen er i høyeste grad overførbart til øvrige deler av Samferdselssektoren.

I den interne evalueringen ble det sagt at det hadde vært nødvendig å fortsette med regelstyring i tillegg til målstyring, da de valgte styringsparameterne medførte visse styringsutfordringer.<sup>396</sup> SVV valgte som mange andre offentlige etater på denne tiden å ta i bruk styringssystemet Balanced Scorecard (BS), som er et strategisk verktøy som måler både interne og eksterne perspektiv i en bedrift eller organisasjon. BS var et NPM inspirert system hentet fra næringslivet som ble mye brukt i offentlig sektor på denne tiden. Det baserte seg på et styringskort med fire perspektiv: det interne perspektivet, læring - og vekst perspektivet, bruker eller kundeperspektivet og det økonomiske perspektivet.<sup>397</sup> Å måle interne perspektiv som Helse Miljø og Sikkerhet (HMS) eller medarbeider innflytelse, er fullt mulig i både offentlig sektor og næringslivet. Det samme er tilfellet for perspektivet læring og vekst. Når det gjaldt å måle kunde- tilfredshet hadde vegetaten tidligere gjort en større undersøkelse av

---

<sup>392</sup> Magnussen et al., 2006, s. 20-21

<sup>393</sup> Magnussen et al., 2006, s. 84

<sup>394</sup> Magnussen et al., 2006, s. 87

<sup>395</sup> Ravlum, 2003, s. 20

<sup>396</sup> Magnussen et al., 2006, s. 26

<sup>397</sup> Gulbrandsen & Hansen, 2001, s. 9



vegbrukernes tilfredshet med henholdsvis sommer- og vintervedlikeholdet over en tiårsperiode fra slutten av 1980 tallet. Effekten av denne undersøkelsen er ikke kjent, men den viste at det var forsøkt å måle bruker – tilfredsstillelse.<sup>398</sup>

Når det gjaldt å finne gode økonomiske måleparametere var utfordringene for offentlige tjenesteproduserende institusjoner betydelig større, jfr. den diskusjonen som gjaldt å fastsette relevante resultatmål tidligere i oppgaven. Med «outsourcing» av egenproduksjonen fikk SVV sannsynligvis enda større utfordringer med å finne gode styringsparametere som gjaldt det økonomiske perspektivet. Den interne evalueringen i SVV viste at det gjenstod ganske mye før man kunne si at etaten hadde et godt fungerende styringssystem både med hensyn på å utvikle resultatmål og hvilke konsekvenser avvik fra vedtatte mål fikk.<sup>399</sup>

Ifølge evalueringen mente entreprenørbransjen og bransjeorganisasjonen at ulik behandling av tilbud og kontrakter medførte usikkerhet på hva som ble vektlagt av SVV. Bransjen opplevde også uklare roller og fullmakter i SVV når det gjaldt byggherrefunksjonen. Evalueringen viste at SVV stod ovenfor betydelige rekrutterings - og kompetanse utfordringer som en konsekvens av nedbemanninger og naturlig avgang. Entreprenørbransjen ønsket derfor at det ble gitt klarere signaler med hensyn på hvilken kompetanse SVV ville ha i fortsettelsen slik at entreprenørene visste hva de må bygge opp selv.<sup>400</sup>

Disse eksemplene fra egevalueringen viser at SVV vurderte å ha nådd deler av målsettingen om bedre intern effektivitet, men når det gjaldt hovedmålsettingen om mer veg med tilfredsstillende kvalitet eller ekstern effekt var utfordringene trolig like utfordrende. Evalueringen skjedde i en treårsperiode etter at Mesta ble opprettet og produksjonsvirksomheten var utskilt fra SVV. Hoveddelen av den akkumulerte forringelsen av vegkapitalen hadde derfor oppstått før utskillelsen av produksjonsvirksomheten. Grunnet mangelfulle system for måling av resultat er det problematisk å sammenligne med tidligere perioder for å fastslå når forringelsen av vegkapitalen oppstod eller hva den skyldtes. Dette gjør det utfordrende å trekke noen konklusjoner om utviklingen av vegvedlikeholdet i regi av SVV. Da må man også inn og se på hvordan de valgte entreprenørene oppfylte sine kontrakter. Det er imidlertid grunn til å anta at med kontinuerlige organisasjonsendringer, innføring av nye styringsmodeller og problemer med å utvikle relevante styringsparametere gikk det med

---

<sup>398</sup> Torgeir Vaa i intervju, 30. aug 2023

<sup>399</sup> Magnussen et al., 2006, s. 133

<sup>400</sup> Magnussen et al., 2006, s. 109

mye ressurser på å endre de interne prosessene i virksomheten. Sannsynligvis hadde dette negativ påvirkning på effektiviteten og målsettingen om mer veg for pengene.

#### Ekspertenes oppfatning

Ifølge en av respondentene førte etableringen av Mesta til konkurranseutsetting og avvikling av egenproduksjon i SVV. Dette var i henhold til NPM hvor Norge var først ute i Norden. Sammenlignet med USA hvor dette ble gjennomført i mindre grad, lå vi også foran. Storbritannia, New Zealand, Australia og Danmark var de mest offensive når det gjaldt konkurranseutsetting. Veglaboratoriet sentralt i SVV ble lagt ned ifm. omstillingen i 2003 og regionalisert. Mellom 2003 til 2010 ble drift og vedlikehold i SVV «gjemt bort» på Vegtransportavdelingen. Dette bidro til at fylkesvegkontorene ikke hadde nødvendig kompetanse til å ivareta drift og vedlikehold grunnet bemanningsutfordringer. Kompetansen forvitret da det ble et for snevert fagmiljø som lå under kritisk masse. Det ble nå i stor grad utført kontraktsjobber i regi av SVV.

I kjølvannet av dette kom omorganiseringene i SVV og etter hvert opprettelsen av Mesta og regionreformen. Alt dette medførte ytterligere nedprioritering av vegvedlikehold og konsekvensene ble mindre igjen for innsatsen. Oppsplitting av vegvedlikeholdsorganisasjonen med fragmentering av ansvaret var en hovedårsak til denne utviklingen. Han mente også at vridningen mot entreprenørstyring ført til at faget ble nedprioritert og at ingeniørkompetansen i SVV dermed ble svakere. Kravene som måtte tilfredsstilles i EU-regelverket og den juridiske oppfølgingen dette medførte tok også ressurser fra SVV. Inngåelse av de såkalte OPS - kontraktene fra 2005 gav heller ikke bedring i vegvedlikeholdet mente han. Evaluering av det som eksisterte burde vært grunnlaget for endring. Den politiske kompetansen på toppen av hierarkiet var også for lav med for mange slagordpregede utsagn. Fagmiljøet sa heller ikke fra i tilstrekkelig grad. Alt dette var medvirkende årsaker til den negative utviklingen slik denne respondenten framstilte det.<sup>401</sup>

Den samme respondenten mente at oppheving av telerestriksjonen fra 1995, begrunnet med at nytten av å tillate tyngre kjøretøy var større enn kostnaden med den økte slitasjen, førte til en rask økning i etterslepet på vedlikehold. Dette er en meget interessant observasjon hvor departementet trolig også ser bort fra en annen viktig faktor i sin framstilling av hvor stor den økte nytten for næringslivet med å tillate økt aksellast har hatt.

---

<sup>401</sup> Johnny Johansen i intervju, 11. sept 2023

Departementet hadde beregnet prissatt nytte i form av reduserte transportkostnader til i overkant av 30 mrd. kroner bare i denne vegplanperioden.<sup>402</sup> At slitasjen på kjøretøyparken blir påvirket av for svakt vegvedlikehold over tid er sannsynligvis ikke en del av departementets nytteberegning. Størrelsen på den økte slitasjen for kjøretøyparken er det vanskelig å anslå, men dersom departementet hadde sett bort fra dette i sin framstilling av prissatt nytte er innsparingen åpenbart satt for høyt. Sagt på en annen måte er den økte nytten for næringslivet i tilfelle overvurdert i Stortingsmeldingen. Dette villeder i så fall Stortinget i deres oppgave med å fatte adekvate vedtak når det gjelder behovet for økt vegvedlikehold sett i et samfunnsøkonomisk perspektiv.

En annen respondent mente at i perioden fra 1995 fram til opprettelsen av Mesta fikk innkjøp prioritet. Når han da kom ut på et anlegg var det tilfeldig hvilken kompetanse fagfolkene fra SVV hadde. Tanken var at samme person kunne svare for samtlige fagfelt enten det var innenfor planlegging, anleggsvirksomhet eller drift og vedlikehold. Det viste seg ikke å være mulig at en og samme person hadde kompetanse på så mange fagområder. All drift og vedlikehold i SVV ble nå overført til Mesta og utviklingsavdelingen i SVV ble etter opprettelsen av Mesta videreført i Trondheim slik at kontakten med NTNU og SINTEF skulle videreføres. Nedprioritering av FoU og kompetanse medførte dårligere kvalitet. I SVV ble den fraværende pga. ansvarspulveriseringen og fokuset på kontraktsinngåelser og innkjøp. Det tas dermed ikke hensyn til endringer som f. eks skyldes klima, og det savnes forutseenhet. Kompetanseutvikling ble fra 2003 etter respondentens syn prioritert ned i SVV.<sup>403</sup>

Selv om konkurranseutsetting av vedlikeholdet i SVV kunne virke fornuftig da vegarbeidsdrift er en virksomhet som private aktører kan utføre til samme kvalitet og pris som vegetaten, kan det også medføre at resultatet ikke blir som forventet eller at kostnaden øker. Dette fordi det ikke er mulig å forutse alle eventualiteter før kontrakter inngås. Med mindre tilgang til kompetent personell vil denne effekten forsterkes. Gjennom lærings- og utviklingsperspektivet i BS kan SVV forsøke å kompensere for at all kompetanse ikke lengre finnes i egen regi. Utfordringen er imidlertid at dette kan bli en rigid ordning som ikke vil løse problemet.<sup>404</sup>

---

<sup>402</sup> St. meld. nr. 37 (1996-1997), pnkt. 6.2.

<sup>403</sup> Harald Norem i intervju, 28. aug 2023

<sup>404</sup> Johnsen, 2001, s. 327

## Oppsummering

Nå det gjelder kildegrunnlaget fra sentralt politisk nivå som omhandler vegvedlikehold har min gjennomgang av stortingsforhandlingene i perioden vist at dette temaet er lite forpliktende omtalt i behandlingen. Flertallet i Samferdselskomiteen var enig i at det ble satt av for knappe ressurser til drift og vedlikehold i meldingen, men de har ikke evnet å vise ved handling hvordan dette kan forbedres. Komiteen var mer opptatt av at det var planlagt for knapt til investering, og at store deler av dette budsjettet var låst i langsiktige prosjekter.<sup>405</sup> Resonnementene var ofte intet - eller selvmotsigende og generelle hvor vegvedlikehold ble omtalt som viktig, men hvor partienes særstandpunkter trolig hindret parlamentarisk enighet. Departementets prioriteringer var også lite forpliktende hvor sjonglering med vedlikeholdsstandarder og forringelse av vegkapitalen som resultat fortsatte. Det er også grunn til å tro at den prissatte nytten med reduserte transportkostnader for næringslivet ikke tok hensyn til den økte slitasjen på kjøretøyparken. Departementet villedet i så tilfelle Stortinget til å se bort fra denne merkostnaden for næringslivet av økt aksellast på store deler av vegnettet.

Konsekvensene av et fragmentert ansvar gav stor frihet i hva tildelte midler skulle benyttes til og førte til at fylkeskommunene og SVV ble de som prioriterte ute i regionene. Regjeringen hadde satt seg i den situasjonen at de ikke kunne følge det ansvaret de hadde grunnet dysfunksjonell organisering av vegeierskapet og et styringsregime som ikke gjorde det mulig å vite hva de fikk igjen for vedlikeholdsbevilgningene.

SVV sin egen evaluering i siste del av denne vegplanperioden viste at etterslepet på vegvedlikeholdet var på over 22. mrd. kr. samlet for riks- og fylkesveger og at dette ikke så ut til å minske. At organisasjonen ikke lot seg lede basert på MRS, men fortsatt var delvis regelverksstyrt var et annet funn fra denne undersøkelsen. Respondentene i intervjuundersøkelsen mente at med opprettelsen av Mesta forvitret kompetansen i SVV og vedlikeholdsorganisasjonen ble ikke lengre synlig. FoU virksomheten ble fragmentert og nedprioritert med den konsekvens at utviklingen stoppet opp var en annen av deres erfaringer. Det kom også fram at organisasjonsendringer ofte skjedde uten at man tok utgangspunkt i nåsituasjonen, eller for å si det på en annen måte dersom man ikke vet hvor man er, er det vanskelig å vite hvor man skal.

---

<sup>405</sup> Innst. 273 S (1996-1997), pnkt. 5.2.2.

Oppsummert vurderes St.meld. 37 (1996-1997) til å være et omfattende dokument som prøvde å dekke både detaljer og overordnede forhold, men som bare delvis lyktes med å svare godt på de to områdene. Planen ble trolig for omfattende til at Samferdselskomiteen og Stortinget kunne behandle meldingen tilfredsstillende, men samtidig ikke detaljert nok til SVV sitt behov. Dersom hensikten var at dette skulle være et strategisk politisk styringsdokument burde man redusere detaljnivået i meldingen. Da tilfredsstilte man også målsettingene i St. meld 41(1993-94) om større fleksibilitet delegert til vegetaten, og overlot til politisk behandling de sakene som krever direkte involvering fra det holdet. Dette siste var det trolig problematisk å få politisk tilslutning til, da Stortinget med en slik løsning vil miste mye av sin innflytelse på detaljnivå.

#### Konklusjon perioden 1998– 2007

De problemstillingene som kom opp i behandlingen av meldingen var i stor grad en gjentakelse av de foregående planperiodene på 1990-tallet. Midt i denne perioden ble Mesta opprettet og privatisering av produksjonsvirksomheten i SVV ble nedlagt. Ved inngangen til perioden var det få tegn til at dette skulle skje, og St. meld. 37 (1996 – 1997) kom ikke med noen signaler om at dette var planlagt. Det var en mindretallsregjering fra Ap som styrte da meldingen ble behandlet i Stortinget, og det var på dette tidspunktet flertall for å videreføre produksjonsavdelingen i SVV. Ved utgivelsen av den første NTP høsten 2000 som omhandlet perioden fra 2002-2011 var det signalisert at departementet ville engasjere Staskonsult til å utrede alternativer til den gjeldende organiseringen av produksjonsvirksomheten i den hensikt å bedre effektiviteten. Følgende sitat bekrefter at det fortsatt ikke var tegn på at opprettelsen av Mesta var nært forestående «det vil ikke være aktuelt å forta endringer som i realiteten kan føre til private monopoler, eller å utrede en privatisering av produksjonsvirksomheten i Statens vegvesen».<sup>406</sup> Det var den første Stoltenberg regjeringen som hadde regjeringsmakten da den første NTP ble utgitt. Denne regjeringen gjennomførte delprivatiseringen av Statoil og bidro trolig til at konkurranseutsetting basert på NPM fikk sin renessanse i Norge på begynnelsen av 2000 -tallet. En forklaring på at Mesta opprettelsen ikke var omtalt i den første NTP var at det med under et år til neste Storingsvalg ville være risikabelt for Ap å bli upopulær på privatisering av en stor statlig anleggsarbeidsplass. Det er også en mulig forklaring at det var mer i tråd med den tradisjonelle ideologiske oppfatningen at opprettelsen av Mesta skjedde med den høyredominerte Bondevik II regjeringen ved makten. En tredje

---

<sup>406</sup> St.meld. nr. 46 (1999 -2000), pnkt. 9.1.1.4.

forklaring var at dette hadde blitt resultatet uavhengig av om regjeringen tilhørte den ene eller andre tradisjonelle politiske blokken, og at det var mer tilfeldig når det ville skje.

Endringen som kom med St. meld 41 (1993-94) hadde til hensikt å redusere Stortingets detaljstyring og overlate utførelsen av vegarbeidsdriften til SVV basert på strategiene trukket opp i vegplanene.<sup>407</sup> Spørsmålet er om politikerne har vært i stand til å holde seg borte fra detaljstyringen av SVV som var en av premissene for styringsmodellen som ble lagt til grunn. Evalueringen som SVV gjennomførte etter opprettelsen av Mesta pekte på at departementet fortsatt var tett på den omorganiserte etaten. Det kom blant annet fram at regelstyring fortsatt var en del av styringsmodellen. Dette tyder på at det sentrale politiske nivå ikke fulgte intensjonen med det nye styringssystemet.

I denne perioden fortsatte problemene med å styre vegsektoren basert på prinsippene for mål og resultatstyring. De sentrale politikerne hadde allerede på 1980-tallet utformet en måte å finansiere deler av fylkesvegnettet på som ikke fulgte ansvarsprinsippet som var et viktig premiss for fristilling i offentlig sektor. Dette prinsippet innebar at oppgaver og ressurser skal komme fra samme oppdragsgiver. Med rammefinansieringsordningen var fylkeskommunen sine prioriteringer av vegmidler avhengig av hvordan de øvrige fylkeskommunale oppgavene ble vektlagt i de årlige budsjettene. Dette gav fylkene frihet til å velge å se bort fra å oppfylle Samferdselsdepartementets faglige krav til vegstandard. Med innføring av det nye styringssystemet for SVV var målet at virkemiddelbruken skulle delegeres til den som utførte vegvedlikeholdet. Opprettelsen av Mesta var trolig et forsøk på å frikoble det sentrale politiske nivået for innflytelse på detaljnivå. Detaljstyringen fra departement og Storting viste seg imidlertid å være vanskelig å gi slipp på.

Utviklingen med økt fokus på målstyring basert på modeller fra næringslivet løste ikke det grunnleggende problemet som gjaldt hvordan politikerne kunne stilles til ansvar basert på kontrollerbare kriterier. Adekvate mål var hverken ferdig utviklet eller etterspurt.

Samferdselskomiteen opplevde at MRS var dårlig tilpasset den politiske prosessen, og i tillegg så de ikke på Stortingsmeldingen som relevant for beslutning av de strategisk viktige spørsmålene. Dermed ble ikke MRS lagt til grunn for de politiske beslutningene.<sup>408</sup>

Oppsummert viser dette at vegsektoren i denne perioden nok en gang ble omorganisert uten at styringssystemet var tilpasset den nye organisasjonen. Den dysfunksjonelle praktiseringen av

---

<sup>407</sup> Ravlum, 2003, s. 38

<sup>408</sup> Ravlum, 2003, s. 36

styringsmodellen med uklare styringssignaler fordi det manglet kontrollerbare og formålstjenlige mål førte indirekte til at vegvedlikeholdet ble prioritert av SVV og fylkeskommune basert på de årlige bevilgningene fra Stortinget. Vegetaten og fylkene hadde trolig ikke de samme målsettingene som Storting og regjering og dette kunne føre til en svekket demokratisk kontroll med offentlige midler.<sup>409</sup> De sentralt plasserte politikerne fortsatte dermed å neglisjere vegvedlikeholdet uten at de nødvendigvis var klar over hva som var i ferd med å skje.

---

<sup>409</sup> Ravlum, 2003, s. 47

## 7. Konklusjon

Hensikten med oppgaven har vært å belyse hvorfor vegvedlikehold har kommet på etterskudd i forhold til behovet med utgangspunkt i situasjonen som den var ved årtusenskiftet med et stort vedlikeholdsetterslep. Hvordan drift og vedlikehold av vegnettet ble prioritert av Storting og regjering i perioden 1978 – 2007, og i hvilken grad politikernes prioriteringer samsvarte med rådene fra faglig hold er problemstillingen som oppgaven skal gi svar på.

For å svare på denne problemstillingen har jeg utledet tre forskningsspørsmål:

I hvilken grad var prioritering av drift- og vedlikehold av vegnettet i perioden et resultat av Stortingets politikk?

Hvilken rolle har Statens Vegvesen (SVV) spilt når det gjelder prioritering av vegvedlikehold?

Hva har fagmiljøets bidrag til prioritering av vegvedlikeholdet vært?

Det primære kildegrunnlaget har vært stortingsbehandlingen av vegplanene i perioden og en intervjuundersøkelse med eksperter med yrkeserfaring fra vegsektoren. For å svare på problemstillingen har jeg analysert hver vegplanperiode kronologisk fordelt på tre kapitler hvor vegplanen(e) tilordnet hvert kapittel har en felles tematisk ramme.

Analysen har vist at drift - og vegvedlikehold har vært en taper i kampen om vegbevilgningene. Når det gjelder ressursfordelingen i periodene viste departementets egne beregninger fram til starten av den siste analyserte vegplanperioden marginal endring i vedlikeholdsbevilgningene i et femtenårsperspektiv. Det var i hele perioden veginvesteringen som hadde prioritet. Når budsjettene krympet, ble reduksjon i de offentlig finansierte veginvesteringen i stor grad kompensert med bompengefinansierte prosjekter. Ifølge Stortingsmelding 37 (1996-97) viser tallgrunnlaget både i absolutte størrelser og relativt sett i forhold til veginvesteringer at dette har vært utviklingen i hele perioden fra 1982 til 1997. Tatt i betraktning at vedlikeholdsbegrepet i tillegg til å omfatte ivaretagelse av vegkapitalen innebærer drift av vegnettet som i økende grad har spist av drifts - og vedlikeholdsbevilgningene, er ressursforbruket for å opprettholde vedlikeholdsstandarden med stor sannsynlighet ikke tilfredsstillende.

Når det gjelder hvilke aktører som har hatt størst påvirkning på prioriteringen av vegvedlikehold har dette endret seg noe i løpet av perioden. Innledningsvis hadde Vegdirektøren med sin etat stor påvirkning. Fagmiljøet spilte en viktig rolle i denne



sammenheng. Både SVV og ekspertene erfarte at deres rolle utviklet seg til å bli et bindeledd i krysning mellom fag og marked med innføring av NPM. Samferdselsdepartementet som på vegne av regjeringen var den viktigste premissleverandøren har ikke fått gjennomslag for vegvedlikehold i samsvar med vegbudsjettene. Samferdselskomiteen i rollen som tilrettelegger for behandlingen av vegplanene på Stortinget har gjennom hele perioden vist liten evne til å endre på prioriteringer og bidra til at de politiske målsettingene ble gjennomført. Stortingspolitikernes har i stor grad godkjent lavere bevilgninger ved de årlige budsjettbehandlingene enn det ambisjonsnivået i vegplanene har lagt opp til. Dette viser at vegvedlikehold ikke har vært prioritert av de bevilgende myndigheter, uavhengig av det parlamentariske grunnlaget på Stortinget. Mangelfull prioritering av drift- og vedlikehold av vegnettet i perioden har derfor i stor grad vært et resultat av Stortingets politikk. De politiske beslutningene har dermed vært hovedårsaken til forringelsen av vegkapitalen og det akkumulerte etterslepet på vegvedlikehold i perioden.

Årsaken til at vegvedlikehold har vært en salderingspost i hele perioden skyldes først og fremst styringssvikt. Med innføring av rammefinansieringsordningen på midten av 1980-tallet som gjaldt finansiering av vedlikehold av fylkesvegnettet mistet det politiske nivået noe av muligheten til å følge opp hva vegbevilgningene gikk til. Oppgaven viser at kravene fra Samferdselsdepartementet i praksis var henstillinger, da fylkene hadde stor frihet til å disponere midlene slik den gjeldende finansieringsordning var organisert. Dermed ble målsettingen om bedre vegstandard ulikt prioritert i fylkeskommunene. I tillegg kom det vegbevilgninger fra Kommunaldepartementet som Samferdselsdepartementet ikke styrte bruken av. Resultatet var at regjering og Storting fra midten på 1980-tallet overlot prioriteringen av fylkesvegvedlikeholdet til fylkeskommunene. Myndigheten ble flyttet til fylkene støttet av SVV sine vegkontorer når det gjaldt hvordan vedlikeholdsmidlene i regionene ble disponert. Fylkeskommunene prioriterte ulikt og Samferdselsdepartementet bidro med uklar budsjett- og regnskapspraksis til at det var liten mulighet til å følge opp hvordan vedlikeholdsstandarden ble påvirket av tilgangen til midler. Det viktigste målekriteriet i denne perioden var ressursforbruk i henhold til budsjett eller bevilgninger som var et substitutt mål som ikke kunne gi adekvate svar på hvordan vedlikeholdsstandarden utviklet seg.

Med økende fristilling og overgang til MRS basert på NPM utover på 1990 - tallet var hensikten å gi vegetaten større frihet i utførelsen basert på kontroll av oppnådde resultater. Den første større omorganiseringen av SVV i 1995 var et forsøk på å tilpasse vegetaten til en

mer markedsbasert tenkning basert på NPM. Dette lyktes ikke, både fordi endringsprosessen ble ressurskrevende med uklare styringslinjer, og fordi det ikke kom på plass mål - og resultatindikatorer som gjorde det mulig å måle hvordan vegvedlikeholdet utviklet seg. Med innføringen av den nye styringsmodellen for SVV mot slutten av 1990-tallet var hensikten å delegere utøvelsen av vegarbeidsdriften basert på sterkere strategisk styring fra departementet. Problemet var at det fortsatt ikke var utviklet resultatmål som gjorde det mulig for Stortinget og kontrollere hva som ble oppnådd.

Etter hvert som tiden gikk avtok motstanden mot konkurranseutsetting i de fleste partiene på Stortinget, og fokuset ble flyttet mer over til hva man kunne få igjen for ressursinnsatsen sammenlignet med de første Stortingsbehandlingene der sysselsettingseffekten og hensynet til de ansatte i SVV ble sett på som viktigst. Det var ved inngangen til den siste analyserte perioden fortsatt et ideologisk skille der Høyre som det eneste partiet mente at SVV sin produksjonsvirksomhet burde utsettes for større konkurranse fra private entreprenører. Dette endret seg rundt årtusenskiftet med den første Stoltenberg regjeringen og spesielt den andre Bondevik-regjeringen hvor det var stor reformvilje med konkurranseutsetting som virkemiddel.<sup>410</sup> Opprettelsen av Mesta var et eksempel på dette. Formålet var sannsynligvis ikke primært ideologisk, men troen på en mere effektiv ressursbruk av vegmidlene gjennom konkurranseutsetting.

I beslutningsgrunnlaget for opprettelsen av Mesta var vurderinger av økonomiske forhold som viste hva som var mest lønnsomt av privatisering eller fortsatt intern drift viktig.<sup>411</sup> Hvilke kriterier som ble lagt til grunn for vurdering av vegfaglig kompetanse ved etableringen av Mesta er imidlertid uklart. Ulempen med å støtte seg tungt på rene økonomiske kriterier er at viktige forhold som kompetanse blir utfordrende å vekte i en slik vurdering.

I hvilken grad SVV etter utskillelsen hadde den nødvendige faglige kompetansen som skulle til for å utføre byggherrerollen i fravær av en egen produksjonsavdeling er ikke omtalt i den interne evalueringen som SVV fikk gjennomført etter opprettelsen av Mesta. Flere av ekspertene tegnet imidlertid et negativt bilde av hvordan SVV som organisasjon utviklet seg i perioden etter 1995. De mente at kompetansen forvitret både ved at forskningsvirksomheten ble nedprioritert, og fordi SVV var blitt en organisasjon som i hovedsak utførte kontraktsadministrasjon. Dette gikk etter deres syn på bekostning av det faglige og førte til en

---

<sup>410</sup> Christensen & Lægred, 2001, s. 92

<sup>411</sup> Budsjett-innst.S.I (2002-2003)

negativ spiral som gjorde det vanskelig å rekruttere ingeniører som ville spesialisere seg på vegvedlikehold. Basert på dette kildegrunnlaget viser denne kompetansebristen at både leveransene av vedlikeholdstjenester og den faglige utviklingen av vedlikehold ble påvirket i negativ retning med større virkning etter opprettelsen av Mesta i 2003.

Ved å skille ut produksjonsvirksomheten i 2003 ble båndene til SVV kuttet med mål om økt effektivitet og omfordeling av innsparte midler til blant annet mer vedlikehold. Opprettelsen av Mesta løste imidlertid ikke det grunnleggende problemet som gjaldt å kunne kontrollere hva man fikk igjen for ressursinnsatsen i form av vegvedlikehold, som var essensielt med MRS. Intensjonen med sterkere strategisk styring av vegsektoren som forutsatt i styringssystemet for SVV lot seg ikke oppnå så lenge det manglet resultatmål som lot seg etterprøve. Innføringen av den nye styringsmodellen med virkning fra den siste analyserte perioden fikk dermed ikke den ønskede virkningen. Ansvarsforholdene ble nå ytterligere fragmentert med konkurranseutsetting av vegproduksjonen. SVV sitt virkeområde som fagmyndighet og byggherre ble videreført, men vedlikeholdsfunksjonen ble ivaretatt av andre aktører. At vegmyndighets - og produksjonsansvaret nå ble adskilt var isolert sett en fordel, da man med dette unngikk at bukken passer havresekken. Når det gjaldt vegvedlikehold fikk SVV en merkantil og juridisk rolle som bestiller og kontrollør av kontrakter med entreprenørene, men mistet samtidig mye av forutsetningen for å utvikle fagkompetansen, som var avgjørende for begge ansvarsområdene. Dette synet støttes av Ravlum som hevder at man er avhengig av kompetanse og innsikt fra produksjonsvirksomheten for å kunne utforme kontrakter som ivaretar vegetatens mål.<sup>412</sup>

Resultatet av styringsreformene fra 1993-1994 som var mere veg for pengene gjennom bedre politisk styring av SVV er vanskelig å dokumentere med denne endringen. Måleproblemene var fortsatt uløst. Basert på det fortsatt økende etterslepet på vegvedlikehold er det lite som tyder på disse endringen har svart til forventningene. Utfordringen med å iverksette reformer på sviktende grunnlag er at det ikke lar seg gjøre å fastslå hva endringen har ført til.

Hovedutfordringen er at forsøkene med å innføre styringskriterier basert på NPM ikke har lyktes. De forsøkene som er gjennomført har ikke ført fram og man målte fortsatt vedlikeholdsetterslep i kroneverdi. Dette gjorde at det ble problematisk å beregne kostnaden for å oppfylle vedlikeholdsstandarden. Styringsmodellen som ble innført fra politisk nivå løste ikke problemet. Forsøkene fra vegetaten på å framskaffe relevante styringsindikatorer har

---

<sup>412</sup> Ravlum, 2003, s. 21

ikke lyktes. Hva man har oppnådd med ressursinnsatsen i vegsektoren når det gjelder vegvedlikehold forble derfor uklart.

De endringene som ble gjennomført var politikernes ansvar. Troen på at vegvedlikeholdet skulle bli bedre ved å iverksette reformer uten at man hadde avklart hvordan effekten skulle dokumenteres virker lite realistisk. Det var imidlertid intet alternativ å ikke gå på toget eller hoppe av undervegs. Reformbølgen var politisk skapt og hadde ingen endestasjon. Empirien har vist at å utvikle gode resultatmål er komplekst i praksis. Oppgaven viser at det ikke tilstrekkelig å gjennomføre omorganiseringer eller innføre styringsreformer med grunnlag i modeller fra næringslivet når det ikke er avklart hvordan man skal nå de politiske målsettingene.

Det ble på den annen side oppnådd positiv utvikling dersom man kan forklare at bedre trafiksikkerhet har en sammenheng med driftsrelaterte forbedringer som er den andre delen av begrepet drift og vedlikehold. Faktorer som sikrere kjøretøy, bedre opplæring, lavere promillegrenser, økt kontrollvirksomhet og ikke minst separering av trafikken har hatt stor betydning, slik at man må å se på vegdrift som en av flere mulige årsaker til forbedringer. Ved å se på nedgangen i antall trafikkdrepte har det skjedd en klar reduksjon i perioden. Reduksjonen har vært tilnærmet lineær med noen unntak fra et nivå på ca. 400 tidlig på 1980-tallet til i overkant av 200 ved utgangen av perioden.<sup>413</sup> Etter den analyserte perioden er tallet på trafikkdrepte gått ytterligere ned, med en uttalt nullvisjon for alvorlig skadde og drepte i trafikken.

Forbedret vegdrift i form av belysning, merking, skilting, salting og strøing har sannsynligvis vært en medvirkende årsak til at antall alvorlige trafikkskader i trafikken har gått ned. Dersom satsningen på drift har bidratt til en betydelig nedgang i antall alvorlige trafikkulykker til tross for den enorme trafikkveksten, er redusert vegvedlikehold trolig verdt innsatsen. De fleste vil nok være enige i at en viss forringelse av vegstandarden i form av forringet vegkapital er en pris det er verdt å betale for at antall trafikkoffer skal ytterligere ned. Det er imidlertid en grense for hvor lavt nivået på vegstandarden kan bli før det øker risikoen for flere skadde og drepte i trafikken. Spørsmålet blir da hvor lenge man kan utsette vedlikeholdstiltak før det vil gå utover muligheten for å lykkes med den såkalte nullvisjonen.

Når det gjelder endringer i støy- og støv plager som også kan sies å ha en sammenheng med driftsrelaterte tiltak er imidlertid ikke situasjonen like positiv. I de store byer var problemene

---

<sup>413</sup> Pilskog, 2023

for publikum allerede i starten av den analyserte perioden et problem. Med økende biltetthet har ulempene spredt seg utover i landet og avbøtende driftstiltak har hatt begrenset virkning. Andre forhold som krav til reduserte utslipp fra bilparken og piggdekkrestriksjoner har sannsynligvis hatt større betydning, slik at det her er vanskelig å si hvor stor effekt forbedret vegdrift har hatt på resultatet.

Denne oppgaven viser at SVV sin innflytelse og faglige råd fra ekspertene ikke har vunnet fram når det gjelder prioritering av vegvedlikehold, og at Stortingets politikk har vært avgjørende for nedprioriteringene av dette formålet. Oppgaven gir ikke svar på i hvor stor grad større satsning på drift i forhold til vedlikehold har hatt på et lavere antall drepte og skadde i trafikken, eller på virkninger av trafikkmiljørelaterede tiltak langs vegnettet. Dette kan være et tema som det er interessant å forske videre på.

Et annet interessante tema å forske på er utvikling av måleparameterer som vil være relevante for styring av vegsektoren. Brukertilfredshet ved å se på trafikantenes oppfatning av drift og vedlikehold henholdsvis vinter- og sommerstid som SVV har erfaring fra kan være et sted å starte.

Et tredje aktuelt tema for videre forskning er forholdet til de øvrige samferdselsetatene som i økende grad utover i perioden ble omtalt som viktig, men som ikke er konkretisert i de analyserte Stortingsmeldingene. Dette temaet er aktualisert med det nye planverket NTP som omfatter hele Samferdselssektoren.

#### Hva nå?

For å belyse om det har skjedd noen forandringer i periodene etter at oppgaven er avsluttet har jeg tatt utgangspunkt i St.meld. 20 (2020-2021) som omhandler tidsrommet 2022-2033 for å skissere utviklingen etter at planverket ble sektorovergripende. Med overgangen til NTP har vi fått en helhetlig plan for samferdsel som er et betydelig med omfattende dokument enn de etatsvise planene.

Den overordnede målsettingen med denne meldingen er å gjøre reisehverdagen enklere for folk flest og øke konkurranseevnen for norsk næringsliv. Det tallfestes klimamålsettinger og mulighetene med utvikling av teknologi for hurtigere å nå disse målene. Trafikksikkerhet er viet stor plass og det er en nullvisjon for drepte og skadde i trafikken.<sup>414</sup>

---

<sup>414</sup> (Meld. St. 20 (2020–2021)), s. 9

Hensikten med drift og vedlikehold på vegnettet er ifølge meldingen å ivareta trafiksikkerhet, framkommelighet, oppetid og investert kapital, hvor drift sørger for at vegnettet er åpent, og vedlikehold sikrer at standarden på den fysiske infrastrukturen opprettholdes. Planen tallfester hvor stor andel av totalbudsjettet som skal gå til drift og vedlikehold til ca. 25 prosent i perioden. Beløpet omfatter både riksveger, bane og kystområder og hensikten er å redusere vedlikeholdsetterslepet i hele transportsektoren. Det anslås i meldingen at det akkumulerte vedlikeholdsetterslepet på riksvegnettet utgjør en kostnad på 30 mrd. kr. ved inngangen til perioden.<sup>415</sup>

Ifølge en beregning fra Kommunens Sentralforbund i 2023 utgjør vedlikeholdsetterslepet for fylkesvegene 100 mrd. kr. eller en dobling på bare ti år. At det er usikkerhet knyttet til et slik estimat bekreftes av at SVV anslår at vedlikeholdsetterslepet er ti til femten mrd. kr. lavere.<sup>416</sup> Poenget er at utviklingen likevel går i feil retning, med økende forringelse av vegkapitalen.

I henhold til Ravlum er NTP svært ressurskrevende for både etat og departement og derfor dårlig egnet som styringsverktøy. Hun hevder at ansvarsfordelingen mellom Storting, regjering og etat er uklar, hvor økonomisk frihet i kombinasjon med styringssignaler som er vanskelig å konkretisere uten at resultatene får konsekvenser bidrar til demokratisk underskudd.<sup>417</sup> Dette tyder på at overgangen fra etatsplaner til planer for hele transportsektoren ikke har bidratt til bedre forutsetninger for å lykkes med politisk styring og kontroll. Hva fremtiden vil bringe kan ingen vite, og selv om historien ikke gjentar seg kan det virke som utfordringene med å prioritere vegvedlikehold har likehetstrekk med tidligere perioder.

---

<sup>415</sup> (Meld. St. 20 (2020–2021)), s. 163

<sup>416</sup> «Etterslepet for vedlikehold av fylkesveiene koster 100 milliarder», 2023

<sup>417</sup> Ravlum, 2003, s. 47

## Referanser

### Trykte kilder

- Budsjettinnst.S.I (2002-2003). (2002). *Omdanning av Statens vegvesens produksjonsvirksomhet til statlige aksjeselskap*. Samferdselsdepartementet.
- Innst. 427 S (1976-1977). *Om Norsk Vegplan 1978-1981*. Samferdselsnemda.
- Innst. 361 S (1980-1981). *Om Norsk Vegplan 1982-1985*. Samferdselsnemda.
- Innst. 235 S (1984-1985). *Om Norsk Vegplan 1986-1989*. Samferdselskomiteen.
- Innst. 214 S (1998-1989) *Innstilling fra samferdselskomiteen om norsk veg- og vegtrafikkplan 1990-93 og om tillegg til NVVP 1990-93*. Samferdselskomiteen
- Innst. 232 S (1992-1993) *Innstilling fra samferdselskomiteen om norsk veg- og vegtrafikkplan 1994-97*. Samferdselskomiteen.
- Innst.S. 273 S (1996-1997). *Innstilling fra samferdselskomiteen om norsk veg- og vegtrafikkplan 1998-2007*. Samferdselskomiteen.
- Meld.St.20 (2020–2021). *Nasjonal transportplan 2022-2033*. Samferdselsdepartementet.
- NOU 1989:5 (1989). *En bedre organisert stat*. Forbruker og administrasjonsdepartementet.
- NOU 1993:23(1993). *Nytt overordnet styringssystem for Statens Vegvesen*. Samferdselsdepartementet.
- NOU 1997:27. (1997). *Nytte – kostnadsanalyser. Prinsipper for lønnsomhetsvurderinger i offentlig sektor*. Finans -og tolldepartementet.
- NOU 1998:16. (1998). *Vegledning i bruk av lønnsomhetsvurderinger i offentlig sektor*. Finans- og tolldepartementet.
- NOU 2012:16. (2012). *Samfunnsøkonomiske analyser*. Avgitt til Finansdepartementet 3.oktober 2012.
- St.meld.nr.86 (1976-1977). *Om Norsk Vegplan 1978-1981*. Samferdselsdepartementet.
- St.meld.nr.80 (1980-1981). *Om Norsk Vegplan 1982-1985*. Samferdselsdepartementet.
- St.meld.nr.26 (1983-84). *Om et nytt inntektssystem for kommunene og fylkeskommunene*. Kommunaldepartementet.

St.meld.nr.58 (1984-1985). *Om Norsk Vegplan 1986-1989*. Samferdselsdepartementet.

St.meld.nr.32 (1988-89). *Norsk veg og vegtrafikkplan 1990-93*. Samferdselsdepartementet.

St.meld.nr.34 (1992-93). *Norsk veg og vegtrafikkplan 1994-97*. Samferdselsdepartementet.

St.meld.nr.41 (1993-94). *Nytt overordnet styringssystem for Statens vegvesen*.

Samferdselsdepartementet.

St.meld.nr.37 (1996-1997). *Norsk veg- og vegtrafikkplan 1998 – 2007*.

Samferdselsdepartementet.

St.meld.nr.46 (1999-2000). *Nasjonal Transportplan 2002 – 2011*. Samferdselsdepartementet

St.forhandl. (1976-1977). *Om norsk vegplan 1978-1981*. Stortingstidende inneholdende 121. ordentlige Stortings forhandlinger.

St.forhandl. (1980-1981). *Om norsk vegplan 1982-1985*. Stortingstidende inneholdende 125. ordentlige Stortings forhandlinger.

St.forhandl. (1984-1985). *Om norsk vegplan 1986-1989*. Stortingstidende inneholdende 129. ordentlige Stortings forhandlinger.

St.forhandl. (1988-1989) *Om norsk veg og vegtrafikkplan 1990-1993*. Stortingstidende inneholdende 133. ordentlige Stortings forhandlinger.

St.forhandl. (1992-1993) *Om norsk veg og vegtrafikkplan 1994-1997*. Stortingstidende inneholdende 137. ordentlige Stortings forhandlinger.

St.forhandl. (1996-1997) *Om norsk veg og vegtrafikkplan 1998-2007*. Stortingstidende inneholdende 141. ordentlige Stortings forhandlinger.

#### Muntlige kilder

Intervju med Harald Norem 28.aug 2023

Intervju med Torger Vaa 30.aug 2023

Intervju med Torgeir Leland 4.sept 2023

Intervju med Terje Lindland 5.sept 2023

Intervju med Johnny Johansen 11.sept 2023



## Litteratur

- Aardal, B. (2014). Valgordningen – proporsjonalitet og disrepresentasjon? I H.M. Narud., K. Heidar. & T. Grønlie. (Red.), *Stortingets historie 1964-2014*. (s. 457 – 478). Fagbokforlaget.
- Aas, S. (1992). *Vegvesenets historie Vest Agder 1964 – 1989*. Bind 3. Statens Vegvesen.
- Asdal, K., & Reinertsen, H. (2022). *Hvordan gjøre en dokumentanalyse En praksisorientert metode*. (1.utg.) Cappelen Damm Akademisk.
- Aurstad, J., Larsen, Ø., Refsdal, G., Berntsen, G., Hoff, I. & Lerfald, B.O. (2011). *Lærerbok: Drift og vedlikehold av veger*. Vegdirektoratet.  
<https://vegvesen.brage.unit.no/vegvesen-xmlui/handle/11250/2562270>
- Brundtland, G.H. & World commission on environment and development. (1987). *Our common future*. Oxford University Press.
- Busch, T., Johnsen, E., & Vanebo, J.O. (1999). *Økonomistyring i det offentlige*. (2.utg.) Tano. Aschehoug.
- Christensen, J.C. & Holst., C. (2020). *Ekspertenes inntog*. Universitetsforlaget.
- Christensen, T. (2006). *Staten og reformenes forunderlige verden*. Nytt Norsk Tidsskrift 3, 215 - 229.
- Christensen, T. & Læg Reid., P. (1998). *Den moderne forvaltning. Om reformer i sentralforvaltningen*. Tano. Aschehoug.
- Christensen., T. & Læg Reid., P. (2001). New Public Management i Norsk Statsforvaltning. I B.S. Tranøy. & Ø. Østerud. (Red.), *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. (1.utg., s.67-95). Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Edgerton, D. (2007). *The shock of the old, technology and global history since 1900*. Oxford University Press.
- Eriksen, E.O. & Fossum, J.E. (2015). Assymetry and the problem of dominance. I E.O. Eriksen. & J.E. Fossum (Red.), *The European Union's Non-Members. Independence under hegemony*. (s. 1-14). Routledge.
- Etterslep for vedlikehold av fylkesveiene koster 100 milliarder*. (2023). Teknisk Ukeblad 1.sept 2023.  
<https://www.tu.no/artikler/etterslepet-for-vedlikehold-av-fylkesveiene-koster-100-milliarder/536259>
- Flink, J.J. (1990) *The Automobile Age*. (Sixth printing). MIT Press. Paperback edition.

- Furseth, I. & Everett, E.L. (2020). *Masteroppgaven. Hvordan begynne – og fullføre*. Universitetsforlaget. (3.utg., 2.oppl.)
- Gabestad, K.O. Ragnøy, A. & Amundsen, F.H. (1983). *Trafikantkostnader og vegvedlikehold- en litteraturstudie*. Vegdirektoratet.
- Gram Dokka, Å. (2017) *By mot land -kampen om mandatene*. Statistisk Sentral Byrå.
- Grove, K. & Heiret, J. (2018). Å arbeide med munnlege kjelder. I L. Melve & T. Ryymin (Red.), *Historikerens arbeidsmåter*. (s.44-69). Universitetsforlaget.
- Gulbrandsen, B. & Hansen, T.V. (2001). *Balansert målstyring i offentlig sektor*. Rapport nr. 23. Statskonsult.
- Grønlie, T & Flo, Y. (2009). *Sentraladministrasjonens historie etter 1945. Den nye staten? Tiden etter 1980*. Bind 2. Fagbokforlaget.
- Hansen, T.B. & Hjertø, G. (2003). *Kvalitet og programvareutvikling*. Stiftelsen TISIP og Gyldendal Norsk Forlag.
- Haaland, K. (1995). Nytt overordnet styringssystem for Statens vegvesen - organisering av etaten. I K. Hegdalstrand. (Red.), *Årbok for Norsk vegmuseum 1995*. (s. 20 - 25) Statens vegvesen - Norsk vegmuseum.
- Hompland, A. (Red), (2001). *Byens veier*. Fagbokforlaget AS.
- Høgselius, P., Kaisjer, A. & van der Vleuten, E. (2016). *Europes Infrastructure Transition. Economy, War, Nature*. Palgrave Macmillian. St.Martins Press LLC.
- Johansen, J., Dahl, T., & Molstad, O. (2012). *Strategisk plan for vegvedlikehold. Ressursbehov, organisering og gjennomføring av vedlikeholdsprosessen i Region Øst*. Statens vegvesens rapporter nr. 66. Region-Øst.  
<https://vegvesen.brage.unit.no/vegvesen-xmlui/handle/11250/2499573>
- Johnsen, Å. (2001). Balanced Scorecard: Theoretical Perspectives and Public Management Implications, *Managerial Auditing Journal* 16, no. 6 (1), 319–30.
- Kjeldstadli, K. (1999). *Fortida er ikke hva den engang var. En innføring i historiefaget*. Universitetsforlaget. (2.utg.).
- Knutsen, S. Boge, K. (2005). *Norsk vegpolitikk etter 1960 – stykkevis og delt*. Cappelen Forlag AS.
- Krise i veivedlikehold*. (1981). Aftenposten, Politikk, 8.mai 1981. s. 5.

- Lerstang, T., Assum, T., Lian, J.I. & Ravlum, I.H. (1998). *Evaluering av vegkontorenes organisering*. TØI rapport 396/98.
- Levik, K. (1984). *Vegvedlikehold*. Universitetsforlaget.
- Lie, E. (2012). *Norsk Økonomisk Politikk etter 1905*. Universitetsforlaget.
- Lunder, T.E., Hjelle, G., Moum, K., Nyhus, O.H., Olsen, S.J., Seime, G.R., & Søyseth, O.S. (2022). Rapport fra Ekspertutvalg. *Forslag til nytt inntektssystem for fylkeskommunene fra 2024*. Kommunal - og distriktsdepartementet.
- Magnussen, G., Helgesen, O., Sæveraas, R., Engen, R. (2006). *Evaluering av omstilling til ny organisering av Statens vegvesen*. Agenda Utredning & Utvikling AS.
- Minken, H., Dahl, G., & Steinsland, C. (2008). *Samfunnsøkonomiske vurderinger av vedlikeholdsstrategier, oppgradering og standardutforming i vegnettet*. Rapportnr. 957/ 2008 Transportøkonomisk institutt.
- Nyborg, K. & Spangen, I. (1996). *Politiske beslutninger om investeringer i veier. Intervjuer med medlemmene i Stortingets samferdselskomite*. TØI notat 1026/1996.
- Nygaard, P. (2014). *Store drømmer og harde realiteter veibygging og biltrafikk i Norge 1912-1960*. Pax Forlag.
- Nygaard, P. (2016). Veisystemet i Norge – teknokratistyrte eller offer for distriktpolitikk. I H. Espeli. & F.H. Johannessen. (Red.), *Historikere i oppdrag. Festskrift til Trond Bergh, Sverre Knutsen og Lars Thue i anledning 70-årsdagene i 2015 og 2016*. (s. 63-79). Novus Forlag.
- Ortega, I. (2016). Review of The Road Taken: The History and Future of America's Infrastructure by Henry Petroski. *Journal of Performance of Constructed Facilities Vol. 30, Issue 5 (October 2016)* 07516001-1  
<https://ascelibrary.org/doi/10.1061/%28ASCE%29CF.1943-5509.0000923>
- Pilskog, G.M. (2023). *Trafikkulykker med personskade*. SSB.
- Rasch, B. E (2014). Fagkomiteene – politiske verksteder? I H.M. Narud., K. Heidar. & T.Grønlie. (Red.), *Stortingets historie 1964-2014*. (s. 384 – 398). Fagbokforlaget.
- Ravlum, I.A. (2003). *Styring og samordning i den reformerte staten*. TØI-rapport 667/ 2003

- Rommetvedt, H. (2014). Lobbyvirksomhet. I H.M. Narud., K. Heidar. & T.Grønlie. (Red.), *Stortingets historie 1964-2014*. (s. 457 – 478). Fagbokforlaget.
- Ryymmin, T. (2018). Å arbeide med tekstanalyse. I Melve. L. & Ryymmin. T. (Red.). *Historikerens arbeidsmåter*. (s.123-147). Oslo. Universitetsforlaget.
- Schwach, V. (2000). *Havet, fisken og vitenskapen: fra fiskeriundersøkelser til havforskningsinstituttet 1860 – 2000*. Havforskningsinstituttet.
- Skari, B.M. (1995). *Norges Vegdirektører og Vegsjefer 1970 – 1994*. Vegdirektoratet.
- Stemsrudhagen, J.I. (1998). *Styring av kvalitet og økonomi: de to styringsdimensjonenes innhold, samspill og lønnsomhet i norsk industri*. Cappelen Akademisk Forlag.
- Toldnes, B. (2018). *Veivalget. Norsk samferdsel rasjonaliseres 1920-1970*. Fagbokforlaget.
- Tveter, T., Tomasgard, T., & Laingen. M. (2020) *Til Dovre faller? En studie av faktisk levetid for veg og jernbane*. Ex ante akademisk forlag. Concept - rapport nr. 6.
- Vinsel, L. (2019). *Moving Violations: Automobiles, Experts, and Regulations in the United States*. John Hopkins University Press.
- Østbye, P. (1995) *Flukten fra Detroit. Bilens integrasjon i det norske samfunnet*. Universitetet i Trondheim. Senter for teknologi og samfunn.