

# Vegadministrasjon

Fra sams vegadministrasjon til fylkeskommunen

Trøndelag fylkeskommune

Forvaltningsrevisjon

2024

FR1250





## FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommunes kontrollutvalg i perioden august 2023 til mars 2024.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

Alle rapporter fra Revisjon Midt-Norge SA publiseres på [www.revisjonmidt norge.no](http://www.revisjonmidt norge.no).

Steinkjer 09.04.2024

Margrete Haugum

Oppdragsansvarlig revisor

Arve Gausen

Prosjektmedarbeider

**Rim** Revisjon  
Midt-Norge

*Bidrar til forbedring*

## SAMMENDRAG

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune. Tema for forvaltningsrevisjonen er overføringen av sams vegadministrasjon fra Statens vegvesen til Trøndelag fylkeskommune per 01.01.2020. Sams vegadministrasjon var en felles vegadministrasjon hvor Statens vegvesen utførte de fleste fylkesvegoppgaver på vegne av fylkeskommunene.

Overføringen av sams vegadministrasjon er en del av regionreformen. Overføringen omfattet både oppgaver, stillinger og økonomi. Spesielt i forhold til ansatte ble det laget et regelverk og en egen overføringslov samt avtaler mellom Staten vegvesen og den enkelte fylkeskommune.

Den første problemstillingen besvares med en beskrivelse av prosessen med overføring av stillinger og ansatte fra Statens vegvesen og til Trøndelag fylkeskommune, samt en sammenligning med Møre og Romsdal fylkeskommune. Undersøkelsen viser at det ble ansatt færre i fylkeskommunen enn det antallet som Statens vegvesen stipulerte i sin utredning fra 2018. De økonomiske rammene for overføringen var fram til november 2019 basert på antall stillinger fylkeskommunene klarte å rekruttere fra Statens vegvesen. Tilleggsproposisjonen som ble lagt fram 08.11.2019 slo fast at de økonomiske rammene var knyttet til oppgavene som ble overført.

Den andre problemstillingen handler om saksbehandling av forvaltningsoppgaver, avgrenset til oppgaver etter vegloven § 32 kryssing, framføring og graving langs fylkesveg. Revisor konkluderer med at Trøndelag fylkeskommune løser forvaltningsoppgaver om kryssing, framføring og graving langs fylkesveg i henhold til vegloven og forvaltningslovens bestemmelser.

Den tredje problemstillingen ser på om vegavdelingen har et fungerende avvikssystem. Revisor konkluderer med at vegavdelingen i Trøndelag fylkeskommune i begrenset grad bruker fylkeskommunens avvikssystem. Vegavdelingen har anskaffet et eget avvikssystem som er tilpasset vegavdelingen sitt behov.

I den fjerde problemstillingen er temaet henvendelser til vegavdelingen, nærmere bestemt om fylkeskommunen har rutiner og en praksis for å håndtere henvendelser. Revisor konkluderer med at Trøndelag fylkeskommune har rutiner for å håndtere ulike typer henvendelser til vegavdelingen.

Revisor anbefaler Trøndelag fylkeskommune å:

- Legge til rette for at hele organisasjonen kan samles om ett avvikssystem.

# INNHALDSFORTEGNELSE

Forord .....	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse .....	5
<b>1 Innledning.....</b>	<b>8</b>
1.1 Bestilling.....	8
1.2 Problemstillinger.....	8
1.3 Metode .....	9
1.3.1 Dokumentgjennomgang .....	9
1.3.2 Intervju.....	11
1.3.3 Vurdering av metode.....	12
1.4 Administrativ organisering .....	12
1.5 Fylkeskommunens uttalelse om foreløpig rapport.....	13
<b>2 Overføring av sams vegadministrasjon.....</b>	<b>14</b>
2.1 Regionreformen.....	14
2.2 Virksomhetsoverdragelse .....	15
2.3 Overføringslov .....	15
2.4 Avtale .....	15
<b>3 Overføring av kompetanse .....</b>	<b>17</b>
3.1 Problemstillinger.....	17
3.2 Risikovurderinger .....	17
3.3 Antall stillinger .....	19
3.3.1 Nasjonalt nivå .....	19
3.3.2 Trøndelag fylkeskommune.....	19
3.3.3 Avtale om virksomhetsoverdragelse.....	20
3.3.4 Bemanningsplan .....	21
3.4 Økonomi.....	23
3.5 Kompetanse .....	25
3.5.1 Vegfaglig kompetanse .....	27
3.5.2 Støttefunksjoner.....	28
3.5.3 Strategi- og utviklingsoppgaver.....	28
3.6 Fordeling av ansatte mellom Trøndelag og Møre og Romsdal fylkeskommune ....	29
3.7 Oppsummering.....	32
3.7.1 Risikovurderinger.....	32
3.7.2 Antall stillinger.....	32
3.7.3 Økonomi .....	33
3.7.4 Kompetanse.....	33
3.7.5 Fordeling av kompetanse mellom Trøndelag og Møre og Romsdal fylkeskommune? .....	34
<b>4 Forvaltningsoppgaver .....</b>	<b>35</b>
4.1 Problemstilling .....	35
4.2 Revisjonskriterier.....	35

4.3	Kryssing, framføring og graving langs fylkesveg.....	35
4.3.1	Rutiner .....	35
4.3.2	Saksbehandlingstid og foreløpig svar.....	36
4.3.3	Begrunne vedtak.....	38
4.3.4	Opplyse om klageadgang .....	39
4.4	Vurdering.....	39
4.4.1	Rutine for å ivareta forvaltningsoppgaver .....	39
4.4.2	Foreløpig svar .....	40
4.4.3	Begrunne vedtak.....	40
4.4.4	Opplyse om klageadgang .....	41
5	Avvikssystem.....	42
5.1	Problemstilling .....	42
5.2	Revisjonskriterier .....	42
5.3	Avvik og avvikssystem.....	42
5.3.1	TQM-systemet .....	42
5.3.2	Compilo .....	44
5.3.3	Avvik i kontraktsoppfølgingen.....	45
5.4	Vurdering.....	46
5.4.1	System for avvik.....	46
5.4.2	Tilgjengelighet og bruk av avvikssystemet .....	46
6	Henvendelser til vegadministrasjonen .....	47
6.1	Problemstilling .....	47
6.2	Revisjonskriterier .....	47
6.3	Henvendelser til vegavdelingen.....	47
6.3.1	Teknisk plangodkjenning og gjennomføringsavtale .....	50
6.3.2	Kryssing, framføring og graving langs fylkesveg .....	50
6.3.3	Fravik.....	51
6.3.4	Nabovarsel.....	51
6.4	Vurdering.....	52
6.4.1	Registrering og håndtering av henvendelser .....	52
7	Konklusjoner og anbefalinger .....	53
7.1	Konklusjon.....	53
7.2	Anbefalinger .....	54
	Kilder.....	55
	Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	57
	Vedlegg 2 – Uttalelse .....	60

## Tabeller

Tabell 1.	Fordeling av årsverk.....	19
Tabell 2.	Bemanningsplan per 28.03.2019.....	21
Tabell 3.	Ansatte som har akseptert tilbud i ulike rekrutteringskategorier .....	22
Tabell 4.	Antall ansatte per seksjon .....	23
Tabell 5.	Driftsbudsjett 2020 i forbindelse med oppgaveoverføringen fra sams vegadministrasjon. ....	25
Tabell 6.	Søknadsdato og vedtaksdato .....	38
Tabell 7.	Saksområder med selvbetjeningsløsning .....	49

## Figurer

Figur 1.	Organisasjonskart vegavdelingen.....	13
Figur 2.	Skjerm bilde fra saksbehandlingssystemet.....	37
Figur 3.	Meldte avvik og forbedringsforslag – 1. tertial 2021-2023.....	43
Figur 4.	Hendelser i avvikssystemet 2021-2023 .....	43

# 1 INNLEDNING

## 1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune bestilte 13.12.2022, sak 73/22 en forvaltningsrevisjon om vegadministrasjon med bakgrunn i overføringen av sams vegadministrasjon til fylkeskommunen. I samme møtet bestilte kontrollutvalget i sak 74/22 en forvaltningsrevisjon med tittelen fylkesveger – vedlikehold, klima og miljøtiltak. Bestillingene er gjort med bakgrunn i plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024. Revisor leverte et notat med forslag til problemstillinger til forvaltningsrevisjonene, henholdsvis vegadministrasjon fra sak 73/22 og fylkesveg sak 74/22 i kontrollutvalgets møte 21.03.2023. Dette ble gjort for å få en nærmere avklaring på hva kontrollutvalget ønsket, om bestillingen skulle løses som to ulike forvaltningsrevisjonsprosjekter innenfor samme reviderte enhet, og for å avgrense begge forvaltningsrevisjonene. Dette ble gjort i samråd med sekretær for kontrollutvalget.

Kontrollutvalget vedtok prosjektplanen 06.06.2023 i sak 34/23. Forvaltningsrevisjonen er i store trekk knyttet til overføringen av sams vegadministrasjon fra Statens vegvesen til fylkeskommunene fra 01.01.2020. Sams vegadministrasjon var en felles vegadministrasjon hvor Statens vegvesen utførte de fleste fylkesvegoppgaver på vegne av fylkeskommunene.

I kontrollutvalgets møte 13.02.2024, sak 73/22 la revisor fram forslag til mindre endringer i problemstillingene basert på en nærmere innsikt i den reviderte enheten sine oppgaver og mulighetene for å utlede egnede revisjonskriterier. Kontrollutvalget vedtok de reviderte problemstillingene.

## 1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger besvares i rapporten:

1. Fikk Trøndelag fylkeskommune overført nødvendig kompetanse fra sams vegadministrasjon? Herunder om det oppstod noen forskjeller mellom Trøndelag fylkeskommune og Møre og Romsdal fylkeskommune?
2. Løser Trøndelag fylkeskommune nye forvaltningsoppgaver etter vegloven i henhold til forvaltningslovens bestemmelser?
3. Har vegavdelingen i Trøndelag fylkeskommune et fungerende avvikssystem?
4. Har Trøndelag fylkeskommune rutiner for å håndtere ulike typer henvendelser til vegadministrasjonen, og følges disse i praksis?

Den første problemstillingen er en beskrivende problemstilling. Den svarer på hvilken kompetanse Trøndelag fylkeskommune fikk fra sams vegadministrasjon ved overføringen i



2020. Kontrollutvalget har ønsket en sammenligning med andre fylker, og spesielt Møre og Romsdal, ettersom sams vegadministrasjon dekket både Trøndelag og Møre og Romsdal.

Den andre problemstillingen handler om hvordan fylkeskommunen løser lovpålagte oppgaver etter vegloven, som ble overført fra sams vegadministrasjon. Denne problemstillingen er avgrenset til saker som behandles etter reglene i forvaltningsloven.

Den tredje problemstillingen handler om fylkeskommunens avvikssystem, om dette er tilgjengelig og om det brukes i vegavdelingen.

Den fjerde problemstillingen handler om fylkeskommunes rutiner for å håndtere henvendelser. Denne problemstillingen er avgrenset til saker hvor fylkeskommunen har et forvaltningsansvar. Det er avgrenset bort fra henvendelser fra publikum om forhold på vegene og i trafikken.

## **1.3 Metode**

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRF - kontroll og revisjon i kommunene sin standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Trøndelag fylkeskommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

I forvaltningsrevisjonen er det samlet inn data gjennom ulike dokumenter og intervjuer.

### **1.3.1 Dokumentgjennomgang**

Revisor har lagt til grunn nasjonale dokumenter fra planlegging av overføringen av sams vegadministrasjon fra Statens vegvesen til fylkeskommunene, og dokumentasjon fra Trøndelag fylkeskommune sitt arbeid i forkant av overføringen og etterpå. Revisor har etterspurt dokumentasjon fra fylkeskommunen, og har fått disse oversendt. De nasjonale dokumentene er oppført i kildelisten. Følgende dokumenter fra fylkeskommunen er lagt til grunn for revisjonen:

- Prosjektplan etableringsprosjekt, udatert.
- Bemanningsplan per 28.03.2019.
- Oversikt over antall ansatte per 25.11.2019.
- Oversikt over ledige stillinger ved avdeling veg fra 01.01.2020 og fram til 2023.
- Presentasjon Status rekruttering, innføringsprogram ca. 200 medarbeidere fra Statens vegvesen. Møte med seksjonsledere i vegavdelingen 01.10.2019.
- Prinsippnotat om organisering av vegadministrasjon i Trøndelag fylkeskommune, datert 16.01.20219.

- Utleveringsavtale mellom Statens vegvesen og Trøndelag fylkeskommune, datert 09.05.2019.
- Avtale om ansettelse i Trøndelag fylkeskommune når fylkesvegadministrasjonen overføres fra Statens vegvesen, udatert versjon.
- Veiledning for fylkeskommunen – Verktøy for overføring av kompetanse (VOK), datert 11.09.2019. Tillegg til utleveringsavtalen.
- Avtale om virksomhetsoverdragelse, datert 23.04.2019.
- Status rekruttering innføringsprogram ca. 200 medarbeidere fra Statens vegvesen, møte med seksjonsledere i vegavdelingen, datert 01.10.2019.
- Allmøte avdeling veg, presentasjon 08.11.2019 og 15.11.2019.
- Vegadministrasjon – stillinger utenom vegavdelingen. Notat til fylkesrådmannen 15.11.2019.
- Ny vegadministrasjon – onboarding. Oktober 2019.
- Intensjonsavtale. Avtale om regulering av samarbeid i forbindelse med etablering av ny fylkesvegadministrasjon i Møre og Romsdal fylkeskommune og Trøndelag fylkeskommune.
- Forslag til organisering og plassering av oppgaver. Vegavdelingen Trøndelag fylkeskommune, udatert presentasjon Statens vegvesen.
- Tidsplan og prosedyre for innplassering og rekruttering av personale fra Statens vegvesen til Trøndelag fylkeskommune, datert utkast pr. 25.02.2019.
- Rapport fra arbeidsgruppe ved fase 2. Forslag til organisering. Etableringsprosjekt vegadministrasjon Trøndelag fylkeskommune, udatert.
- Bemanning HA-møte 9.mai 2019, Statens vegvesen.
- Tidslinje for overføring og innplassering, udatert, Statens vegvesen.
- Oppdragsavtale – Samarbeid i forbindelse med avvikling av sams vegadministrasjon – Kjøp og slag av tjenester mellom Trøndelag fylkeskommune og Statens vegvesen, datert 04.03.2020.
- Overbygningsavtale. Avtale om regulering av gjennomgående og overordnede spørsmål og samarbeid i forbindelse med overføring av fylkesvegadministrasjon, og framtidig samarbeid mellom partene. Signert 06.12.2019.
- Overføring av fylkesvegadministrasjonen. Statsetatsmøte KSU 11.04.2019. Presentasjon Møre og Romsdal fylkeskommune.
- Omstilling av organisasjonen mot 2020 – organisering av samferdselsområdet i Møre og Romsdal fylkeskommune. Delrapport: hovedmodell for organisering av samferdselsområdet. Prosjektgruppa versjon 04.03.2019.

I saksbehandlingen av forvaltningsoppgaver er saksbehandlingsområdet kryssing, framføring og graving langs fylkesveg valgt ut for nærmere undersøkelse. I alt fire saksbehandlingsområder ble innledningsvis undersøkt, blant annet for å undersøke hvordan henvendelser håndteres. Kryssing, framføring og graving langs fylkesveg ble valgt ut for nærmere undersøkelse av forvaltningspraksis, fordi sakene krever enkeltvedtak etter forvaltningsloven og det behandles mange saker. I arbeidet med fylkeskommunens forvaltningsoppgaver har revisor fått tilsendt en fullstendig søknad om kryssing, framføring og graving langs fylkesveg og vedtak fra ti andre saker på området. Vi har også fått tilsendt prosesskart og rutinebeskrivelse for denne saksbehandlingen. I tillegg har vi fått demonstrert deler av saksbehandlingsverktøyet som brukes.

Fylkeskommunens hjemmesider er også benyttet til å få oversikt over organisering og saksbehandlingsområder. Noen av saksbehandlingsområdene har ulike løsninger for søknader, som er undersøkt nærmere og fulgt opp gjennom intervjuer.

### **1.3.2 Intervju**

Det ble gjennomført et oppstartsmøte tidlig høsten 2023 for dette prosjektet sammen med forvaltningsrevisjonsprosjektet om fylkesveg. Her deltok vegdirektøren sammen med to ansatte ved vegdirektørens stab. I oppstartsmøtet ble begge prosjektene gjennomgått og grenseflatene mellom dem ble belyst. Dette ble gjort for å kunne effektivisere gjennomføringen av prosjektet og belaste organisasjonen minst mulig.

Det er gjennomført fire fysiske intervjuer, hvorav det ene var oppstartsmøtet. Ut over dette er det gjennomført 11 digitale intervju, hvorav ni av dem har vært individuelle. Følgende er intervjuet.

- Tre ansatte i vegdirektørens stab (individuelle fysisk intervju)
- Seksjonsleder vegforvaltning
- Fem saksbehandlere vegforvaltning
- HMS-rådgiver drift og vedlikehold
- Seksjonsleder organisasjon
- To seniorrådgivere ved seksjon organisasjon
- Kommunikasjonsrådgiver seksjon kommunikasjon
- Fylkesvegsjef Møre og Romsdal og rådgiver Møre og Romsdal fylkeskommune

Intervjuobjektene er rekruttert i ulike etapper gjennom å etterspørre hvem revisor bør snakke nærmere med om aktuelle tema. Det betyr at noen av intervjuene har vært målrettet til en eller to problemstillinger. Tidligere vegdirektør i Trøndelag fylkeskommune har besvart noen spørsmål på epost. Alle seksjonslederne på vegavdelingen har i epost besvart hvor mange

avvik som er registrert i avvikssystemet på deres seksjon. Noen av de som er intervjuet har fått oppfølgingsspørsmål på epost, som er besvart.

Det er laget intervjuguider til alle intervjuene. Det er skrevet referat fra alle intervjuene, som i ettertid er godkjent av de som ble intervjuet.

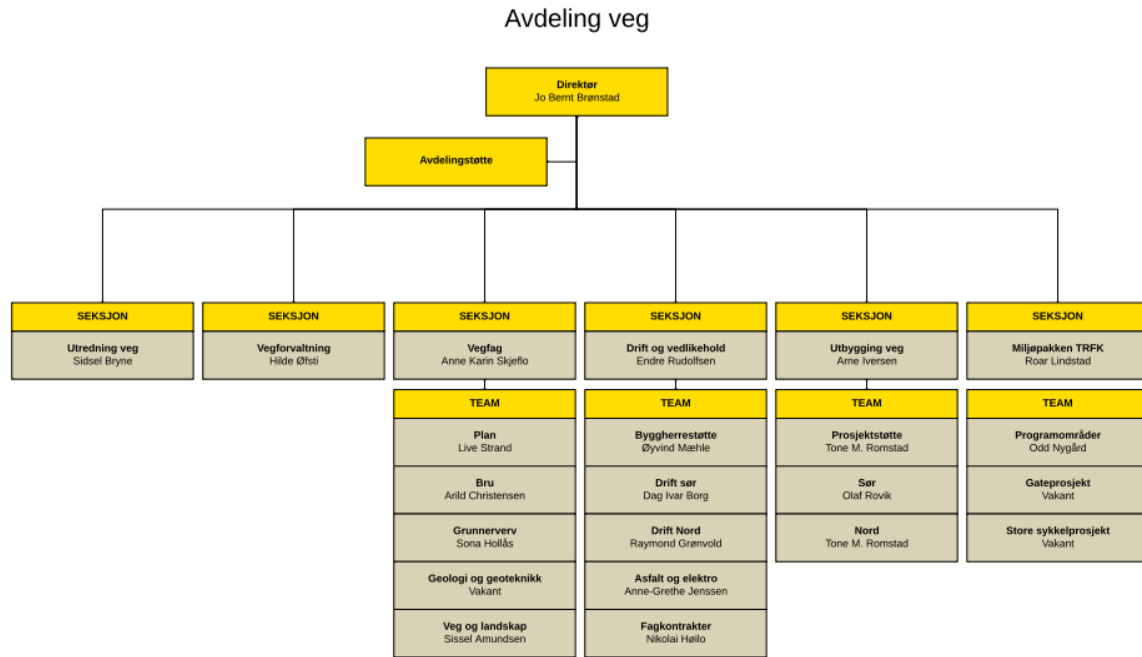
### **1.3.3 Vurdering av metode**

Overføringen av sams vegadministrasjon til Trøndelag fylkeskommune skjedde 01.01.2020. Både i 2018, og spesielt i 2019 foregikk det mye planlegging i fylkeskommunen og i Statens vegvesen som ledd i å forberede overføringen. Dette er fire til fem år siden, og det er begrenset hva ansatte husker fra den tiden. Det er få personer som jobbet innenfor veg i fylkeskommunen før selve overføringen og som fortsatt jobber der. Det betyr at det er begrenset hvor mange som i dag har kjennskap til prosessene som foregikk for å rekruttere kompetanse. Til en viss grad kan skriftlig dokumentasjon fra det forberedende arbeidet utfylle den informasjonen som kommer fram i intervjuer. Samtidig er det vanskelig å etterspørre dokumentasjon, som vi ikke vet hva heter eller hva som kan finnes. Det betyr at revisor i stor grad har vært prisgitt den informasjonen som intervjuobjektene har vurdert som relevant for revisor. Til en viss grad har dette blitt avhjulpet med at ansatte i ulike roller i ulike enheter i fylkeskommunen er intervjuet. Korte spørsmål på epost er benyttet for å undersøke om revisors forståelse er riktig når dokumentasjon og intervjuer ikke har gitt et fullstendig bilde.

Revisor vurderer at metoden er tilstrekkelig til å besvare problemstillingene. Dette er basert på at skriftlig dokumentasjon og opplysninger fra intervjuer av ansatte i ulike roller kompletterer hverandre og til sammen gir et tilstrekkelig bilde av situasjonen.

## **1.4 Administrativ organisering**

Revidert enhet er vegavdelingen, som er en av sju avdelinger i Trøndelag fylkeskommune. Vegavdelingen består av seks seksjoner som vist i figur en.



Kilde: [www.trondelagfylke.no/om-oss/organisasjon/organisasjonskart/](http://www.trondelagfylke.no/om-oss/organisasjon/organisasjonskart/)

Figur 1. Organisasjonskart vegavdelingen

Vegavdelingen ble opprettet i forbindelse med at sams vegadministrasjon ble overført fra Statens vegvesen til Trøndelag fylkeskommunen i 2020. Kapittel to gir et bilde av denne overføringen.

## 1.5 Fylkeskommunens uttalelse om foreløpig rapport

Forskrift og kontrollutvalg og revisjon § 14 gir fylkesdirektøren rett til å uttale seg om utkastet til forvaltningsrevisjonsrapport. Uttalelsen skal i sin helhet framgå av rapporten.

En foreløpig rapport ble sendt til fylkesdirektøren til uttalelse 12.03.2024. Revisjon Midt-Norge SA mottok svar 05.04.2024. Uttalelsen er vedlagt rapporten (vedlegg 2).

I uttalelsen opplyser fylkeskommunen om antall ansatte per 01.01.2020 fordelt på de ulike seksjonene. Disse opplysningene er tatt inn i rapporten i kapittel 3.3.4. Det er også gjort endringer i oppsummeringen i kapittel 3.7.2.

## 2 OVERFØRING AV SAMS VEGADMINISTRASJON

Dette kapitlet gir bakgrunnsinformasjon om overføringen av sams vegadministrasjon fra Statens vegvesen til fylkeskommunene. Overføringen var en del av regionreformen og kapitlet beskriver de nasjonale rammene for overføringen.

Ordningen med at Statens vegvesen utfører fylkesvegoppgaver har vært lovregulert i 125 år i vegloven. Fylkeskommunene har siden 2010 hatt ansvaret for fylkesvegoppgavene, og gjennom sams vegadministrasjon har fylkeskommunene brukt Statens vegvesen til å utføre de fleste av fylkesvegoppgavene. Regionreformen var starten på en endring av denne organiseringa. (Statens vegvesen 2018)

### 2.1 Regionreformen

Regionreformen ble vedtatt 08.06.2017, noe som innebar en reduksjon av antall fylkeskommuner fra 19 til 11<sup>1</sup>. I behandlingen av regionreformen fattet Stortinget følgende anmodningsvedtak:

*Stortinget ber regjeringen sørge for at regional vegadministrasjon, som har ansvar for planlegging og drift av fylkesvegene overføres fra Statens vegvesen til regionalt folkevalgt nivå. (Vedtak 838/2017)*

Samferdselsdepartementet ga Statens vegvesen i oppdrag å utrede overføring, noe som ble gjort i rapporten *Fra sams og samling* (2018). Regjeringen konkludert med at den delen av sams vegadministrasjon som gjelder fylkesvegene, i sin helhet skulle overføres til fylkeskommunene<sup>2</sup>. Videre at overføringen av den fylkeskommunale delen av sams vegadministrasjon til fylkeskommunene ville ha konsekvenser for ansatte, budsjettmessige konsekvenser og innebære behov for endringer i vegloven og andre berørte lover. Overføring av oppgavene etter vegloven vil kreve at fylkeskommunen tilføres vegfaglig kompetanse.

I utredningen fra Statens vegvesen (2018) pekes det på at det blir en viktig og krevende oppgave å sikre god overføring av ansatte fra Statens vegvesen til fylkeskommunene. Det er derfor viktig med et rammeverk hvor fylkeskommunene må få et tydelig ansvar og formell mulighet til å ansette arbeidstakere fra Statens vegvesen.

---

<sup>1</sup> Prop. 84 S (2016-2017) Ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå/ Innst. 385 S (2016-2017)

<sup>2</sup> Prop.1S (2018-2019) Proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2019. Utgiftskapitler 1300-1380. Inntektskapitler: 4300-4380, 5577, 5611, 5619, 5622 og 5624.

## 2.2 Virksomhetsoverdragelse

I utredningen fra Statens vegvesen (2018) ble det avklart at enkelte prosjekter på fylkesveg, som var organisert i en stabil organisasjon kunne være omfattet av reglene om virksomhetsoverdragelse i arbeidsmiljøloven kapittel 16. På andre områder i Statens vegvesen var riks- og fylkesvegoppgavene fullstendig sammenvevd, slik at virksomhetsoverdragelse ikke kom til anvendelse. Statsansatteloven § 19 sier at overtallighet gir grunnlag for oppsigelse, for de som ikke er berørt av virksomhetsoverdragelse.

## 2.3 Overføringslov

Den 21.06.2019 ble det vedtatt en egen lov om endringer i vegloven<sup>3</sup>, om overføring av fylkesvegadministrasjonen. Den handler om vilkårene for de ansatte i Statens vegvesen som ikke er omfattet av vilkårene for virksomhetsoverdragelse etter arbeidsmiljøloven. Loven gir ansatte i Statens vegvesen en rett til å følge oppgaver over i fylkeskommunen etter nærmere avtale mellom Statens og fylkeskommunen. Loven avklarer også at reglene om offentlig kunngjøring av stillinger og kvalifikasjonsprinsippet ikke gjelder. Videre at arbeidstakerne beholder sin årslønn og ansiennitet fra Statens vegvesen.

## 2.4 Avtale

Med hjemmel i overføringsloven har KS sammen med Statens vegvesen utarbeidet *Avtale om ansettelser i Trøndelag fylkeskommune når fylkesvegadministrasjonen overføres fra Statens vegvesen*. Avtalen har seks obligatoriske punkter som er felles for alle fylkeskommunene, mens det sjuende punktet er opp til den enkelte fylkeskommune å vurdere om det skal være med. Avtalen har også et vedlegg med merknader til de enkelte punktene. I Trøndelag fylkeskommune omtales avtalen som «mønsteravtalen».

Avtalens punkt tre, fire og sju har bestemmelser om overføring av ansatte. Under er det gitt et kort resyme av bestemmelsen i punktene.

*Punkt 3: Om ansatte med arbeidsoppgaver som videreføres i vesentlig grad.*

Ansatte i Statens vegvesen har rett til å følge sine arbeidsoppgaver til den fylkeskommunen oppgavene overføres til. Det er et vilkår at den ansattes arbeidsoppgaver i vesentlig grad videreføres i en stilling i fylkeskommunen.

I merknaden til denne bestemmelsen i mønsteravtalen står det at vurderingen vil bero på en helhetsvurdering. Det skal blant annet legges vekt på hvor stor del av den ansattes arbeidstid

---

<sup>3</sup> Lov om endringer i veglova mv. (overføring av fylkesvegadministrasjon). LOV-2019-06-21-68

som har gått med til disse oppgavene, og om oppgavene vil være av en viss varighet og i tilsvarende omfang i fylkeskommunen etter overføringen. Fylkeskommunen må utarbeide egne bemanningsplaner og definere arbeids- og ansvarsområde for den enkelte stilling i egen bemanningsplan. Ansatte som har arbeidet for flere fylkeskommuner vil ha rett på tilbud fra begge eller alle i den grad de anses som best kvalifisert for stillingen som er ledig. Tilbud om ansettelse bør gis innen utgangen av mai 2019.

*Punkt 4: Om ansatte med arbeidsoppgaver som ikke videreføres i vesentlig grad.*

Ledige stillinger i fylkeskommunen knyttet til arbeidsoppgaver på fylkesvegnettet, skal så langt som mulig tilbys ansatte i Statens vegvesen som ved overføringen har arbeidsoppgaver med fylkesvegene, dersom de er kvalifisert.

I merknaden til denne bestemmelsen står det blant annet at fylkeskommunen kan kalle inn aktuelle personer til samtale for å avgjøre om de er kvalifisert og hvem som er best kvalifisert. Tilbud om ansettelse bør gis innen utgangen av juni 2019.

*Punkt 7: Intern utlysning i Statens vegvesen av øvrige stillinger i fylkeskommunen*

Ledige stillinger i Trøndelag fylkeskommune knyttet til arbeidsoppgaver på fylkesvegnettet og som ikke er besatt i henhold til punkt fire, kan på nytt lyses ut internt i Statens vegvesen før de lyses ut offentlig. Bestemmelsen gjelder for utlysninger innen 31.12.2020.



## 3 OVERFØRING AV KOMPETANSE

### 3.1 Problemstillinger

Følgende problemstillinger besvares:

- Fikk Trøndelag fylkeskommune overført nødvendig kompetanse fra sams vegadministrasjon? Herunder om det oppstod forskjeller mellom Trøndelag fylkeskommune og Møre og Romsdal fylkeskommune.

Dette er en beskrivende problemstilling. Hensikten er å fortelle historien om hvordan fylkeskommunen arbeidet for å få overført kompetanse fra sams vegadministrasjon da denne ble overført fra Statens vegvesen til fylkeskommunen 01.01.2020. Måten data er framstilt og organisert på er et resultat av den forståelsen revisor har fått gjennom revisjonen. Kapitlet bygger på intervjuer og ulik dokumentasjon fra planlegging og gjennomføring av overføringen. Før overføringen av sams vegadministrasjon var Statens vegvesen region midt en regional enhet for Trøndelag og Møre og Romsdal. Derfor er det undersøkt hvilken betydning organiseringen i Statens vegvesen hadde for overføring av kompetanse fra sams vegadministrasjon til de to fylkeskommunene.

Nødvendig kompetanse kan undersøkes på ulike måter. Vi har først valgt å se på hvilke risikovurderinger som ble gjort i forkant av overføringen. En aktuell tilnærming er samlet kompetanse i forståelsen av antall stillinger, som igjen henger sterkt sammen med budsjett-rammer og økonomi. En annen tilnærming er type og omfang av spesifikk kompetanse for å ivareta de oppgavene som fylkeskommunen får overført. Til sist ser vi på om det ble noen forskjeller i den kompetansen Trøndelag og Møre og Romsdal fylkeskommuner fikk overført.

### 3.2 Risikovurderinger

Det er gjort ulike risikovurdering i forbindelse med overføringen av sams vegadministrasjon til fylkeskommunene. Utredningen fra Statens vegvesen (2018) peker på flere utfordringer med overføringen av sams vegadministrasjon. Her nevnes det at overføringen kan føre til effektivitetstap, splitting av fagmiljø og kompetansemangel. Rapporten inneholder en risiko- og sårbarhetsvurdering av ansattforhold, hvor det pekes på følgende:

- Risiko for at Statens vegvesen kan miste kompetanse i kjernefunksjoner fram til 01.01.2020 på grunn av usikkerhet.
- Risiko for tap av kompetanse etter 01.01.2020 på grunn av at splitting av sams vegadministrasjon, må antas å kreve flere ansatte på noen områder.
- Usikkerhet hos ansatte med hensyn til hvem som blir arbeidsgiver, lokalisering, lønns- og arbeidsvilkår, størrelse og bredde i fagmiljøer.

- Usikkerhet hos ansatte om fremtidsbildet fra beslutning til gjennomføring. Statens vegvesen har lagt vekt på å informere ansatte om utredningsarbeidet for å redusere usikkerheten.

I Trøndelag fylkeskommune ble det laget et etableringsprosjekt i samarbeid med Statens vegvesen sommeren 2018. Målet med etableringsprosjektet var å etablere en ny kompetent vegadministrasjon, som del av et sterkt tverrfaglig utviklings- og driftsmiljø i fylkeskommunen. I prosjektplanen ble det pekt på følgende risikomomenter:

- Overføring av sams vegadministrasjon er ikke endelig avklart.
- Usikkerhet og manglende motivasjon for reformen hos dagens vegadministrasjon.
- Knappe tid fram til realisering, spesielt med tanke på IKT.
- Rekruttering av nødvendig kompetanse.
- Økonomien er ikke avklart.
- Parallelle prosjekter om framtidig organisering av Statens vegvesen kan *stjele* fokus.
- Overtakelse av opp mot 150 ansatte krever fysisk tilrettelegging, samlokalisering og integrering i den fylkeskommunale organisasjonen.

Prosjektplanen antyder en overføring av 150 årsverk, og en av hovedutfordringene knyttet til disse årsverkene er at de er fordelt på tre ganger så mange ansatte. Det betyr at en ny vegadministrasjon nødvendigvis må bli mindre spesialisert og de ansatte får et bredere ansvarsområde, ifølge prosjektplanen.

I Prop. 1S (2019-2020) opplyses det at det er en merkbar økning i antall ansatte som slutter i Statens vegvesen, og at det forventes at denne utviklingen vil fortsette som følge av omorganiseringen. Statens vegvesen vil arbeide med kompenserende tiltak, eksempelvis ved kjøp av eksterne tjenester.

I Prop. 1S Tillegg 1 (2019-2020) omtaler samferdselsdepartementet status i arbeidet med å overføre fylkesvegadministrasjonen til fylkeskommunen. Det opplyses at mange ansatte i Statens vegvesen velger å bytte til andre arbeidsgivere på tross av omfattende tiltak for å redusere usikkerheten i organisasjonen. Avgangen er størst på områder hvor etterspørselen i markedet er høyest. Det er også betydelige variasjoner mellom fylkene. For fylkene vil det være en risiko for at de ikke har alle de ansatte de har behov for ved overtakelsen.

### 3.3 Antall stillinger

#### 3.3.1 Nasjonalt nivå

I utredningen fra Statens vegvesen (2018) framgår det at 1650 årsverk av 7100 stillinger i 2017 i Statens vegvesen skal overføres til fylkeskommunene. Samtidig opplyses det at omkring 4000 stillinger bidrar inn i de beregnede 1650 årsverkene.

I et brev fra Statens vegvesen datert 06.02.2019 er beregningen av stillinger justert fra 1650 til 1850 stillinger. Endringen skyldes kvalitetssikring og en liten aktivitetsøkning. Disse stillingene er fordelt på 179 støttefunksjoner og 1671 fagstillinger. I brevet opplyses det også at Statens vegvesen vil bli omorganisert fra 01.01.2020, fra dagens regionale modell med et Vegdirektorat og fem regioner, til en funksjonsmodell bestående av seks divisjoner og et Vegdirektorat.

I Prop. 1S (2018-2019) opplyses det at fylkeskommunene ved månedsskiftet oktober-november 2019 signaliserte at de har gitt 1737 ansatte i Statens vegvesen jobbtilbud. Ved utgangen av oktober opplyses det at 1265 ansatte vil slutte i Statens vegvesen og begynne i en fylkeskommune. Av disse inngår 74 ansatte i en virksomhetsoverdragelse.

#### 3.3.2 Trøndelag fylkeskommune

I overføringsfasen av sams vegadministrasjon var fylkesvegseksjonen en del av samferdselsavdelingen i Trøndelag fylkeskommune. Fra 01.01.2020 ble det opprettet en egen vegavdeling.

I prosjektplanen for etableringsprosjektet for overføringen av sams vegadministrasjon antydes at det kan være snakk om å overføre opp til 150 årsverk fra sams vegadministrasjon til Trøndelag fylkeskommune. I oppstartsmøtet med revisjonen fortelles det at overføringen av sams vegadministrasjon innebar i overkant av 200 personer til Trøndelag. Brevet fra Statens vegvesen datert 06.02.2019 viser en fordeling av årsverk på fylkeskommunene basert på situasjonen i 2018, hvor Trøndelag har 213 årsverk. Fordelingen for Trøndelag og Møre og Romsdal er gjengitt i tabell en.

Tabell 1. Fordeling av årsverk

	Totalt		Herav støttefunksjoner	
	Årsverk	Stillinger	Årsverk	Stillinger
Trøndelag	213	219	19	19
Møre og Romsdal	121	124	11	11
Nasjonalt	1804	1850	175	179

Kilde: Brev fra Statens vegvesen, 06.02.2019

I tabellen er antallet støttefunksjoner angitt, mens stillinger som ikke er støttefunksjoner er vegfaglige stillinger. Støttefunksjoner omfatter blant annet økonomi, arkiv og IKT.

En oversikt over bemanningen i Statens vegvesen region midt pr. 13.02.2019 viser at bemanningsrammen for 2019 er 821 stillinger. De er fordelt på flere avdelinger:

- Regionvegsjef med staber 22 stillinger
- Prosjektavdeling 135 stillinger
- Vegavdeling Møre og Romsdal 75 stillinger
- Vegavdeling Trøndelag 104 stillinger
- Ressursavdeling 179 stillinger
- Trafikant og kjøretøyavdeling 184 stillinger
- Veg- og transportavdeling 73 stillinger
- HR- og administrasjonsavdeling 48 stillinger

Revisor har også mottatt dokumenter som beskriver prosessen med ansettelse av tilsatte ved sams vegadministrasjon, datert oktober 2019. Her går det fram at i overkant av 200 nye medarbeidere kommer til fylkeskommunen fra 01.01.2020. En presentasjon fra seksjon organisasjon viser at per 02.10.2019 var det rekruttert 137 ansatte av 200.

En ansatt forteller at vegavdelingen i fylkeskommunen hadde estimert rundt 18 årsverk under det som var estimert av Statens vegvesen, og at denne effektiviseringsgevinsten er fastholdt i ettertid.

### **3.3.3 Avtale om virksomhetsoverdragelse**

Den 23.04.2019 ble det inngått en avtale om virksomhetsoverdragelse mellom Statens vegvesen og Trøndelag fylkeskommune. Avtalen tar utgangspunkt i fire konkrete fylkesvegprosjekt som overføres. Disse er:

- Prosjekt fylkesveg 17/720 Dyrstad-Sprova-Malm.
- Prosjekt Fosenvogene, pakke 3, inkludert rassikringsprosjekt fylkesveg 723 Herfjord-Ryssdalen og fylkesveg 6312 Berfjorden.
- Fylkesveg 714 Laksevegen, trinn 2.
- Miljøpakken Trondheim; programområder og metrobuss.

Det var 27 ansatte innenfor bestemmelsen om virksomhetsoverdragelse, som takket ja til stilling i fylkeskommunen. Dette går fram av en oversikt over antall ansatte per 25.11.2019.

### 3.3.4 Bemanningsplan

Ifølge framdriftsplanen i etableringsprosjektet skal ledelsen rekrutteres i april 2019 og øvrige stillinger skal lyses ut i mai/juni 2019, med vedtak om tilsettinger i september 2019. Det framgår av bemanningsplanen per 28.03.2019 at direktør er tilsatt.

Ifølge mønsteravtalen (omtalt i kapittel 2.4) skal fylkeskommunene lage bemanningsplaner. Revisor har fått tilgang på bemanningsplanen i Trøndelag fylkeskommune, versjon per 28.03.2019. Denne er vist i tabell to

Tabell 2. Bemanningsplan per 28.03.2019

Avdeling	Seksjon	Årsverk
Veg	Direktør	1
Veg	Strategi og utvikling	18
Veg	Investering og fornying	51
Veg	Drift og vedlikehold	53
Veg	Vegfag	54
Veg	Vegforvaltning	16
<b>Sum vegfaglig</b>		<b>193</b>
Plan og næring	Plan	6
Ass. fylkesrådmann	Organisasjon	3
Ass. fylkesrådmann	Service	2
Ass. fylkesrådmann	Kommunikasjon	1
Økonomi og digitalisering	IKT	7
Økonomi og digitalisering	Arkiv	3
Økonomi og digitalisering	Økonomi og regnskap	2
Økonomi og digitalisering	Jus og anskaffelse	2
<b>Sum utenom vegavdelingen</b>		<b>26</b>
<b>Totalt</b>		<b>219</b>

Kilde: Tilsendt bemanningsplan fra Trøndelag fylkeskommune

Det går fram av bemanningsplanen at seksjon strategi og utvikling er beregnet til 24 årsverk, hvor seks av dem er innplassert fra veg og 18 årsverk er fortsatt ikke besatt. For de andre seksjonene er det ikke opplyst om noen er innplassert. Tabell to viser at antall årsverk på støttefunksjoner i bemanningsplanen ble beregnet til 26, noe som er en økning fra den nasjonale beregningen på 19 i tabell en.

Tidligere vegdirektør forteller at fylkeskommunen la den nasjonale rammen til grunn for den lokale bemanningsrammen med noen justeringer. Fra fylkeskommunens side ble det gjort noen justeringer av behovene for å tilpasse og integrere ansatte i fylkeskommunen, men ingen vesentlige endringer. Tidligere vegdirektør opplyser også at ledere i Statens vegvesen ble intervjuet om ressursbehovet (både ansatte og utstyr).

I et notat til fylkesrådmannen (15.11.2019) rapporteres det om status i overføringen av ansatte. Rekruttering etter punkt tre og fire i mønsteravtalen er avsluttet, og det vurderes utlysninger etter punkt sju, som er intern utlysning i Statens vegvesen. Notatet opplyser at 7 av 18 stillinger utenom vegavdelingen er besatt.

I sak 14/20 som ble lagt fram for fylkestinget i februar 2020 er antallet rekruttert til støttefunksjoner oppgitt til 18.

Revisor har mottatt en oversikt over ansatte som aksepterte tilbudet om overføring til fylkeskommunen. Oversikten er ikke datert, men ansatte i denne oversikten har meldt sin interesse fra 09.05.2019 og fram til 25.11.2019. Ansatte er delt inn i de ulike kandidatgrupper fra mønsteravtalen; punkt 3, punkt 4, punkt 7, samt lederstillinger og virksomhetsoverdragelse, jf. tabell tre.

Tabell 3. Ansatte som har akseptert tilbud i ulike rekrutteringskategorier

Kategori	Antall akseptert tilbud	Meldt interesse
Punkt 3	71	09.05.19-18.06.2019
Punkt 4	19	02.09.2019-27.09.2019
Punkt 7	21	21.10.2019-25.11.2019
Lederstillinger	5	27.08.2019-11.09.2019
Virksomhetsoverdragelse	27	06.09.2019-06.09.2019
Sum	143	

Kilde: Oversikt tilsendt fra fylkeskommunen

Oversikten viser ulike stillinger, men ikke seksjonstilhørighet slik at det er vanskelig å fordele disse 143 stillingene på vegfaglige stillinger og støttefunksjoner.

I en presentasjon som fylkeskommunen hadde i et allmøte 08.11.2019 og 15.11.2019 går det fram at 145 ansatte er rekruttert, og at tilsettingene er gjort i forhold til mønsteravtalens punkt 3, 4 og 7. Framover vil det være ordinære tilsettinger med ekstern utlysning som følger fylkeskommunens tilsettingsreglement. Det informeres om at 15 stillinger i vegavdelingen er lyst ut eksternt med frist 21.11.2019.

I fylkesdirektørens uttalelse til foreløpig rapport opplyses det om antall ansatte (med 80 prosent stilling eller mer) per seksjon 01.01.2020 og 01.04.2020. Disse opplysningene er gjengitt i tabell fire.

Tabell 4. Antall ansatte per seksjon

Seksjon	Antall ansatte 01.01.2020	Antall ansatte 01.04.2020
Strategi og utvikling	10	14
Vegforvaltning	16	19
Vegfag	35	37
Investering og fornying	38	37
Drift og vedlikehold	39	49
<b>Sum vegavdelingen</b>	<b>138</b>	<b>146</b>

Kilde: Uttalelse til foreløpig rapport, se vedlegg to.

Ansatte ved seksjon organisasjon opplyser at det ikke ble laget noen oversikt over antall stillinger som ikke var besatt og eventuell kompetanse som manglet. En av de som var ansatt i fylkeskommunen forteller at de var tre ansatte fra fylkeskommunen, som gikk over til avdeling veg. De andre ble rekruttert fra sams vegadministrasjon og senere gjennom ekstern utlysning.

I fylkestingssak 14/20 *Budsjettrevisjon*, behandles fordelingen av rammetilskudd fra sams vegadministrasjon. I saken fordeles det midler for 18 ansatte som blir plassert i andre seksjoner enn vegavdelingen. Saksframlegget oppsummerer at 219 årsverk i sams vegadministrasjon ble identifisert knyttet til fylkesveg i Trøndelag. I Trøndelag fylkeskommune ble det tilsatt ca185 årsverk, herav 18 utenfor vegavdelingen (støttefunksjoner). 60 av årsverkene i vegavdelingen relateres til investeringsprosjekter og resterende omkring 107 årsverk er fordelt på de andre seksjonene i vegavdelingen.

En ansatt ved seksjon organisasjon sier at det var planlagt nedbemanning i forbindelse med fylkessammenslåingen i 2018, og at dette omfattet i hovedsak støttefunksjoner til fylkesveg. Det var stipulert sju ansatte innen IKT, men ingen kom med over fra sams vegadministrasjon. I prosessen var fylkeskommunen opptatt av å ha en grunnbemanning til drift og utvikling av fylkesveg. Videre var det oppmerksomhet på å bruke noe tid på å finne ut hva fylkeskommunen måtte tilføres av kompetanse. Det ble utlyst 14 ledige stillinger ved vegavdelingen første halvår 2020.

### 3.4 Økonomi

Fylkeskommunens bemanning av vegavdelingen har sammenheng med de midlene fylkeskommunen fikk overført da oppgavene fra sams vegadministrasjon ble overført. I saksframlegget til fylkestingssak 72/19 (12.06.2019), om regionreformen og status i arbeidet med mottak av nye oppgaver kommer blant annet følgende fram:

- Det opprettes en egen vegavdeling i fylkeskommunen.
- Økonomien i overføringen er knyttet til hvor mange ansatte fylkeskommunen klarer å rekruttere fra Statens vegvesen.

Når det gjelder den økonomiske siden av overføringen står det i fylkeskommunens økonomiplan for 2020-2023 at:

*Det kom ingen avklaring i Statsbudsjettet for 2020 når det gjelder finansieringen av overføring av oppgaver innenfor SAMS vegadministrasjon (...). Så langt er det sagt at finansieringen skal følge de ansatte som blir overført og ikke oppgavene som blir overført. Samferdselsdepartementet skal legge fram en tilleggsproposisjon 8.11.2019 om oppgaveoverføringen, og forhåpentligvis vil en endelig avklaring av finansieringsspørsmålet komme der. I budsjett for 2020 og økonomiplanen fram til 2023, er det ikke lagt inn budsjettmidler knyttet til den nye vegadministrasjonen. Fylkesrådmannen vil legge fram et eget notat om saken etter at tilleggsproposisjonen er lagt frem.*

Etter at tilleggsproposisjonen ble framlagt, ble det utarbeidet et notat som fulgte med budsjettsaken i fylkestinget 11.12.2019. Der redegjøres det for at regjeringen legger til grunn at overføringen av ressurser skal være basert på det Statens vegvesen har beregnet at etaten brukte på fylkevegoppgaver i 2018, altså 1850 stillinger hvorav fylkeskommunene allerede finansierer 775 stillinger<sup>4</sup>. Det betyr at fylkene får overført midler tilsvarende 1075 stillinger. Trøndelag sin andel av dette er 120,46 millioner. Beregningen er basert på fordelingen i 2018 og Trøndelag kommer litt bedre ut enn tidligere beregnet, står det i notatet. Det framgår at fylkeskommunen ikke får dekket engangskostnader i forbindelse med reformen, slik som IKT og endringer i lokaler. Fylkesrådmannen vil komme tilbake til en intern budsjettfordeling i februar 2020.

Budsjettfordelingen ble behandlet i fylkestinget 26.02.2020, sak 14/20 om budsjettrevisjon. Det er først i denne saken at kroner 120,458 millioner i forbindelse med overføringen av sams vegadministrasjon disponeres. Budsjettfordelingen i sak 14/20 framgår av tabell fem.

---

<sup>4</sup> De 775 stillingene er tidligere finansiert av fylkeskommunene gjennom midler til investeringsformål.



Tabell 5. Driftsbudsjett 2020 i forbindelse med oppgaveoverføringen fra sams vegadministrasjon.

Seksjon	Type kostnad	Tjenesteområde	Beløp i kroner
Plan	Lønn/personalkost	Nærings- og bostedsutvikling	4 589 000
Kulturminner	Lønn/personalkost	Kultur	871 000
Arkiv	Lønn/personalkost	Adm. og adm. lokaler	1 978 000
Service	Lønn/personalkost	Adm. og adm. lokaler	1 436 000
Organisasjon	Lønn/personalkost	Adm. og adm. lokaler	1 055 000
Jus og anskaffelser	Lønn/personalkost	Adm. og adm. lokaler	926 000
Kommunikasjon	Lønn/personalkost	Adm. og adm. lokaler	844 000
IKT	Lønn/personalkost	Administrasjon	3 460 000
Eiendom	Husleie/FDV	Adm. og adm. lokaler	8 637 000
Eiendom	Husleie/FDV	Veg	1 579 200
Service	Tapt husleieinntekt fylkets hus Steinkjer	Adm. og adm. lokaler	1 700 000
IKT	Felles IKT-kostnader	Adm. og adm. lokaler	2 999 000
Veg	Lønn/personalkost	Veg	90 384 000
Skatt, rammetilskudd m.v.		Økt rammetilskudd	120 458 000

Fylkesting 26.02.2020, protokoll sak 14/20

I den endelige budsjettfordelingen for 2020 (fylkestingssak 14/20, 26.02.2020) peker fylkesrådmannen på at det økonomiske opplegget i oppgaveoverføringen er krevende for Trøndelag fylkeskommune, fordi hele summen på kroner 120,458 millioner blir disponert til lønns- og personalkostnader samt løpende driftskostnader knyttet til IKT og bygg. Utover dette er det behov for midler til diverse kjøretøy og utstyr samt kostnader til ulike IKT-systemer som skal overtas og etableres i fylkeskommunen.

Videre viser budsjettfordelingssaken til at av de kroner 120 458 millioner som fylkeskommunen fikk overført, gikk kroner 90 384 millioner til lønn og personalkostnader ved vegavdelingen og kroner 15 159 millioner til lønn og personalkostnader ved andre avdelinger i fylkeskommunen.

### 3.5 Kompetanse

Ansatte ved seksjon organisasjon forteller at etableringsprosjektet handlet om hvilke oppgaver og kompetanse som Trøndelag fylkeskommune hadde behov for i arbeidet med fylkesveg. Tillitsvalgte og personalavdelingen fra Statens vegvesen var involvert i prosessen med etableringsprosjektet. Ansatte ved seksjon organisasjon forteller at fylkeskommunen lyktes godt med dette arbeidet og det gjorde overføringsprosessen for ansatte bedre. Etableringsprosjektet utarbeidet flere prinsippnotater, og i ett av dem legges føringer for håndtering av kompetanseutfordringen hvor følgende hovedtilnærming legges til grunn:

1. Kompetansebehovet dekkes med egne ressurser, primært med de ansatte fylkeskommunen får fra Statens vegvesen.
2. Kompetansebehov som ikke dekkes med egne ressurser, løses fortrinnsvis gjennom kjøp av kompetanse/tjenester fra Statens vegvesen eller gjennom samarbeid med Statens vegvesen. Dette kan benyttes både som en overgangsordning og som en mer langsiktig ordning, i den utstrekning lover og regler gjør det mulig.
3. Kritiske funksjoner hvor det er usikkert om egne ordninger kan realiseres per 2020, vurderes ivaretatt på kort sikt gjennom kjøp av tjenester fra Statens vegvesen.

Ansatte ved seksjon organisasjon sier at de som i hovedsak jobbet prosjektrettet med fylkesveg i Statens vegvesen ble med over i virksomhetsoverdragelsen. Fylkeskommunen måtte bestemme det resterende kompetansebehovet.

Ansatte ved seksjon organisasjon forteller at fylkeskommunen laget bemanningsplaner med kompetansekrav, som var utgangspunkt for innplasseringene. Fylkesrådmannen ansatte prosjektleder, som skulle bli direktør for veg. Prosjektlederen og en ansatt fra seksjon organisasjon ansatte seksjonsledere for fylkesveg. De ansatte lederne bestemte hva Trøndelag fylkeskommune hadde behov for av annen kompetanse. Kompetanse og antall ansatte ble styrt av bemanningsplanene, forteller ansatte ved seksjon organisasjon. En av de ansatte stiller spørsmål om fylkeskommunen hadde detaljert oversikt over behovet for å ivareta fylkesveg i etableringsfasen og dermed overføring av ansatte fra sams vegadministrasjon.

Fylkeskommunen hadde ikke en behovsliste i starten før ansatte ble overført, men hadde ambisjoner om hva de ønsket seg, forteller en av de ansatte. Organisering av fylkesveg var mye diskutert blant ansatte i Statens vegvesen i overføringsfasen. Vedkommende forteller at det var mye uro knyttet til overføringen til fylkeskommunen, ettersom ansatte fra Statens vegvesen opplevde å bli møtt på en dårlig måte. Det var en del av overføringsprosessen å få avklart uroen til ansatte. Ansatte fra Statens vegvesen var opptatt av å videreføre organiseringen av arbeidsoppgavene knyttet til fylkesveg i Trøndelag fylkeskommune. Da dette ble avklart førte det til at ansatte ble tryggere i overføringsprosessen, forteller den ansatte.

Tidligere vegdirektør opplyser at bemanningsplanen som ble laget inneholdt en beskrivelse av kompetansebehovet innenfor ulike fagdisipliner og seksjoner. Bemanningsplanen versjon 28.03.2019, som revisor har fått tilsendt, er brutt ned på arbeidsområder innenfor de ulike seksjonene med blant annet antall årsverk, stillingstittel, arbeidsoppgaver og kvalifikasjonskrav. Oversikten er detaljert for seksjonene i vegavdelingen og noe mindre utfyllende for andre seksjoner.

Ansatte ved seksjon organisasjon forteller at det var et eget system hvor arbeidsgruppa som jobbet med overføring av kompetanse i etableringsprosjektet hadde tilgang til deler av Statens vegvesen sitt personalsystem, for å få oversikt over hvilken kompetanse som var tilgjengelig blant ansatte i Statens vegvesen i overføringsprosessen. Denne tilgangen ble stengt for fylkeskommunen etter 01.01.2020.

Seksjon organisasjon i fylkeskommunen opplever at vegavdelingen i fylkeskommunen har store forventninger til hva seksjon organisasjon kan være behjelpelig med. De som tidligere hadde jobbet i Statens vegvesen var vant med en annen organisering og hadde en annen forventning til seksjon organisasjon i fylkeskommunen.

I et intervju vises det til at det i overføringsfasen ble det laget en intensjonsavtale og delavtaler knyttet til enkelte kjøp/utleieavtale av kompetanse fra Statens vegvesen. Bruken av avtalen opphøret i 2022, og da måtte fylkeskommunen håndtere kompetansebehovet for fylkesveg selv.

Ansatte forteller at fylkeskommunen etter overføringen bygger opp kompetanse selv på vegområdet, og har tatt grep knyttet til ansettelse hvor det er kompetansebehov. I oppstartsmøtet fortelles det at utfordringene med bemanning og kompetanse har fortsatt etter overføringen, og i 2022 var turnover i vegavdelingen på 16-17 prosent. Dette er mye høyere enn det Statens vegvesen hadde av turnover før overføringen. Mange ansatte gikk til private konsulenter i forbindelse med overføringen også, fortelles det i oppstartsmøtet.

### **3.5.1 Vegfaglig kompetanse**

Det var en utfordring med sterk konkurranse om kompetansen i markedet ved overføringen av sams vegadministrasjon, fortelles det i oppstartsmøtet. I tillegg ble Nye veier opprettet, noe som forsterket konkurransen da ansvaret ble fordelt på fylkene.

Ansatte ved seksjon organisasjon forteller at det fra starten av var noen utfordringer knyttet til omfang og rekruttering av spesialkompetanse innen fylkesveg. Oppbemanningen har foregått frem til i dag (høsten 2023) for å få riktig omfang og kompetanse på plass.

Generelt var det usikkerhet hos ansatte i Statens vegvesen om fordeler og ulemper med å fortsette i Statens vegvesen eller å overføres til Trøndelag fylkeskommune, forteller ansatte ved seksjon organisasjon. Konsulentbransjen var kjent med overføring av sams, og kontaktet ansatte med nøkkelkompetanse i denne perioden. Det var flere som aksepterte tilbudet de fikk derfra. Dette medførte et kompetansetap både for Statens vegvesen og fylkeskommunen. Konkurransen mellom Statens vegvesen, fylkeskommunen og konsulentmarkedet om

kompetansen knyttet til fylkesveg, pågår fortsatt. Fylkeskommunen opplever ikke kompetanselekkasjer til Statens vegvesen eller andre fylkeskommuner, som de er kjent med, forteller ansatte ved seksjon organisasjon. Kontorstedene for ansatte innen fylkesveg i Trøndelag er i hovedsak videreført.

Trøndelag fylkeskommune inngikk overordnede avtaler med både Statens vegvesen og Møre og Romsdal fylkeskommune om kjøp av kompetanse i perioden etter overføring av sams vegadministrasjon.

### **3.5.2 Støttefunksjoner**

Ansatte ved seksjon organisasjon forteller at sams vegadministrasjon hadde beregnet hvor mye støttefunksjoner (jf. tabell 1) som var brukt på de ulike fylkeskommunene. Noen av disse støttetjenestene var sentralisert i Statens vegvesen, og fylkeskommunen fikk ikke rekruttert fra denne gruppen av ansatte. Det ble derfor ikke rekruttert ressurser i samme grad som sams vegadministrasjon hadde beregnet. Dette var også et ledd i nedbemanningen i Trøndelag fylkeskommune, utløst av nedbemanningskravet i forbindelse med fylkessammenslåingen.

En ansatt forteller at det var usikkerhet knyttet til hvor støttefunksjonene ble plassert. En annen forteller at det fortsatt ikke er tilstrekkelig kompetanse på støttefunksjonsområdet.

### **3.5.3 Strategi- og utviklingsoppgaver**

I oppstartsmøtet fortelles det at det i hovedsak var operative oppgaver som ble overført til fylkeskommunene, mens strategi- og utviklingsoppgavene (planer, maler osv.) ble igjen i regionene (statlig del), eller til Møre og Romsdal fylkeskommune. Fylkesvegsjefen i Møre og Romsdal informerer om at Møre og Romsdal heller ikke fikk strategi- og utviklingsoppgaver fra sams.

I oppstartsmøtet med Trøndelag fylkeskommune fortelles det også at fylkeskommunens organisasjonsavdeling heller ikke var tilstrekkelig dimensjonert for å håndtere oppgaven. Det burde vært mer fokus på å ivareta kompetanse på strategi og styring i overføringsfasen.

Den del av sams vegadministrasjon som knyttet seg til strategi, overordnet planlegging og styring for fylkesveg, var antagelig et område det ikke var god nok oversikt over, eller tilstrekkelig hensyntatt i overføringsfasen, forteller en ansatt i vegdirektørens støttestab. Dette har fylkeskommunen jobbet med å få på plass i ettertid. Enheten *Strategiseksjonen* ved Statens vegvesen var tidligere geografisk plassert i Molde. Den opprinnelige seksjon for strategi og utvikling i vegavdelingen var mer strategisk forankret og knyttet mot overordnet økonomistyring, planlegging og politiske prosessen enn den nye seksjon utredning, som har

mer rendyrket utredningsarbeid. Arbeid knyttet til overordnet økonomistyring, planlegging, strategi og politiske prosesser ligger i dag til avdelingsstøtte (stab) i vegavdelingen.

### **3.6 Fordeling av ansatte mellom Trøndelag og Møre og Romsdal fylkeskommune**

I en presentasjon fra et statsetatsmøte i Møre og Romsdal fylkeskommune den 11.04.2019 går det fram at det skal overføres 124 stillinger til Møre og Romsdal fylkeskommune. Samferdselsavdeling har i 2019 omkring 50 ansatte og til sammen vil samferdselsavdelingen ha omkring 170 ansatte etter overføringen av sams. Innholdet i overføringen er beskrevet som utbygging, drift, vedlikehold og forvaltning av fylkesvegene. Dagens organisasjonskart som finnes på nettsiden til Møre og Romsdal fylkeskommune viser at fylkeskommunen har et fag- og tjenesteområde som heter samferdsel, som består av fylkesvegavdelingen og Fram kollektivavdeling. Det opplyses at fylkesvegavdelingen har 133 medarbeidere.<sup>5</sup>

Trøndelag fylkeskommune hadde før overføringen av sams vegadministrasjon en egen samferdselsavdeling. Denne samferdselsavdelingen ble fra 2020 delt i en vegavdeling og en samferdselsavdeling. En av de som tidligere arbeidet i fylkeskommunen forteller at det var tre ansatte som jobbet i samferdselsavdelingen som gikk over til den nye vegavdelingen.

Statens vegvesen region midt omfattet Trøndelag og Møre og Romsdal, med hovedkontor i Molde og kontorer i Ålesund, Trondheim og Steinkjer, i tillegg til mer operative enheter rundt omkring i fylkene. Fordelingen mellom Trøndelag og Møre og Romsdal er vist i tabell en. I et av prinsippnotatene fra etableringsprosjektet i Trøndelag fylkeskommune, står det at det er stor usikkerhet knyttet til hvordan Møre og Romsdal fylkeskommune og Trøndelag fylkeskommune skal konkurrere om de samme ansatte, eventuelt om ansatte i Statens vegvesen region midt skal få tilbud fra den fylkeskommunen hvor de har sitt arbeidssted i dag.

En presentasjon fra allmøte veg i Trøndelag fylkeskommune 08.11.2019 og 15.11.2019, viser at avdeling veg blir plassert i de to fylkeshusene i Trondheim og Steinkjer. I tillegg er det driftsenheter på Stjørdal, Støren, Åfjord, Orkanger, Trondheim, Namsos og Hitra. Det er også anleggs-/prosjektkontor på Steinkjer, Snillfjord, Roan og Åfjord.

Kompetansen ble skjevt fordelt mellom Møre og Romsdal og Trøndelag, ble det fortalt i oppstartsmøtet. Metoden for registrering av ansatte, fordeling og overgang til fylkeskommunen hadde svakheter, da det skulle vært et annet fordelingsgrunnlag. Det var den enkeltes andel av arbeidet rettet mot det fylkeskommunenivået som var grunnlag for overføring.

---

<sup>5</sup> [Samferdselsområdet - Møre og Romsdal fylkeskommune \(mrfylke.no\)](https://www.mrfylke.no) 08.04.2024.

Rådgiver i Møre og Romsdal fylkeskommune informerer om at beregnet andel av arbeid som var knyttet til fylkeskommunen var grunnlaget for antallet ansatte som hvert fylke skulle få overført, men det var valgfritt for den enkelte å søke seg over eller ikke. Eksempelvis på geofag var mer arbeid knyttet til fylkesveg enn riksveg, men likevel ble ingen med over til Møre og Romsdal fylkeskommune.

I oppstartsmøtet fortelles det at grensesnittet mellom arbeid for region og fylket var lite definert fra Vegdirektoratet og Statens vegvesen sin side. Et utvalg ansatte hadde fritt valg, og det var få som valgte fylkeskommunen. Ansatte ved seksjon organisasjon forteller at det var Vegdirektoratet som laget systemet med hvilke personer som var aktuelle for stilling i fylkeskommunen.

For alle investeringsprosjekter var det definert hva som var fylkeskommunalt og hva som var statlig, forteller rådgiver i Møre og Romsdal. Fordelingen av drifts- og forvaltningsoppgaver ble fordelt ut fra objektive kriterier. I en delrapport om hovedmodell for organisering av samferdselsområdet i Møre og Romsdal, datert 04.03.2019, er det redegjort for den organisatoriske løsningen som ble valgt. Det er en modell med en samferdselsavdeling, som har ansvar for både vegadministrasjon og kollektivtransport. De to fagområdene er organisert i to avdelinger med egne avdelingsledere, og avdelingene er videre inndelt i seksjoner. Samferdselssjefen har en styringsstab og strategi- og støttestab. Den valgte modellen har lav risiko i en omstillingsfase gjennom relativt enkel gjennomføring av fusjonen. Den legger til rette for overtakelse av personell og arbeidsoppgaver ved å ha gjenkjennbare strukturer for ansatte i både fylkeskommunen og Statens vegvesen. (Møre og Romsdal fylkeskommune, 2019)

Delrapporten tar også opp kompetanseutfordring i bemanningsplanen. Kompetanseutfordringene skisseres løst gjennom:

- Rekruttere og utvikle kompetanse/-miljø i egen organisasjon der det er oppgavemessig grunnlag for det.
- Kjøpe kompetanse/tjenester i markedet (avtalebasert).
- Avtale med Statens vegvesen om å kjøpe kompetanse/tjenester på kort sikt og eventuelt lengre sikt (krever trolig en lovhemmel).
- Felles kompetanseenheter for fylkeskommunene.

(Møre og Romsdal fylkeskommune, 2019)

Fylkesvegsjefen i Møre og Romsdal forteller at prosessen med ansettelse og overføring av ansatte fra sams vegadministrasjon til fylkeskommunen var lik for alle fylkeskommunene, og ble gjennomført parallelt. Trøndelag og Møre og Romsdal hadde kontakt underveis i denne prosessen. Etter at alle hadde meldt sin interesse og ble ansatt i fylkeskommunen, manglet

det ca. 30 stillinger i Møre og Romsdal som måtte lyses ut eksternt. Kartleggingsundersøkelsene i forkant av overføringen ble styrt av Statens vegvesen sentralt, og ble gjeldende for beregning av ansatte som skulle overføres. Dette ble behandlet likt for hele landet. Den ansattes bosted ble førende for hvilken fylkeskommune de søkte til. På enkelte fagområder fikk ikke Møre og Romsdal fylkeskommune søkere fra Statens vegvesen, og da måtte kompetansen rekrutteres i markedet. Fylkesvegsjefen i Møre og Romsdal erfarer fra andre regionale lederroller i Statens vegvesen region midt, at det er lettere å rekruttere i Trondheim/Trøndelag enn i Molde/Møre og Romsdal, ettersom tilgangen på kompetanse er større der.

I revisors møte med vegavdelingen i Møre og Romsdal ble det fortalt at i desember 2018 ble det gjort en lokal kartlegging i Statens vegvesen region midt, på oppdrag fra fylkeskommunen i Møre og Romsdal, over hvilke oppgaver de utførte for fylkeskommunen. Kartleggingen var basert på ansattes timeføring og oppgaver. Lokalt kom de frem til at sams vegadministrasjon brukte flere årsverk på fylkesveg enn det som kom fram i den sentrale kartleggingen fra Statens vegvesen. Fylkesvegsjef i Møre og Romsdal opplever at ikke alle områder ble tilstrekkelig dekt opp ut fra behovet fylkeskommunen hadde. Det var noen oppgaver som ble underdimensjonert. Dette var oppgaver som vegdirektoratet utførte sentralt, eksempelvis støttefunksjoner som IT, arkiv og regnskap og økonomi. Før overføringen av sams vegadministrasjon hadde Statens vegvesen 300 ansatte innenfor IT.

I Møre og Romsdal ble 35 ansatte i to prosjekter, Nordøyvegen og strekningen Korsmyra-Indreeide virksomhetsoverdratt. Møre og Romsdal fylkeskommune manglet ca. 30 ansatte i oppstarten, og måtte rekruttere spesialkompetanse til geofag (geologi og geoteknikk), geodata, asfalt, elektro og planprosjektledere. Rekruttering til geofag og særlig geoteknikk er fremdeles utfordrende, forteller fylkesvegsjefen. Geofag og geodata er eksempel på fagområder som ble igjen i Statens vegvesen, da det var et større og godt fagmiljø der. Det ble kjøpt noen tjenester fra Statens vegvesen knyttet til fylkesveg innenfor flere fagområder etter overføringen av sams vegadministrasjon. Fylkesvegsjefen opplyser at fylkesvegavdelingen i Møre og Romsdal vedlikeholder fergekaier i Trøndelag ettersom kompetansen i dag er i Møre og Romsdal. Det utveksles også erfaringer på brufag, tunnel og geodata. Samferdselssjefkollegiet har opprettet fem fagnettverk som utveksler erfaringer.

Det var ingen ansatte som jobbet i strategiavdelingen i Statens vegvesen som ble med over til Møre og Romsdal fylkeskommune, fortelles det i møtet med vegavdelingen i Møre og Romsdal. De som jobbet med strategi i Statens vegvesen var først og fremst knyttet til riksveg. Fylkesvegavdelinga hentet erfaringer fra samferdselsdirektør og kollektivtjenesten med strategiarbeid og kompetanse fra den gamle samferdselsorganisasjonen.

Fylkesvegsjefen i Møre og Romsdal forteller at fylkeskommunen står overfor nedbemanning. Vegavdelingen har ikke opplevd store turnover. Fylkeskommunen har hatt et høgt investeringsnivå som nå må tas ned, og bemanningen til vegprosjekter vil måtte vurderes ut fra dette. Spesielt vil bemanningen innenfor investeringer være dynamisk og tas opp og ned i sammenheng til investeringsprosjekter. Seksjon vegprosjekt er i hovedsak finansiert av investeringsmidler.

## 3.7 Oppsummering

### 3.7.1 Risikovurderinger

Risikovurderingene som er utført av Statens vegvesen i *Fra sams og samlings* (2018) og fylkeskommunens risikovurderinger i prosjektplanen til etableringsprosjektet er begge inne på den usikkerheten som oppstår. Ut over det bærer risikovurderingene preg av den enkelte organisasjon sine utfordringer, hvor Statens vegvesen er opptatt av tap av kompetanse i Statens vegvesen og Trøndelag fylkeskommune er opptatt av om de klarer å rekruttere kompetanse til å dekke de oppgavene de får overført.

### 3.7.2 Antall stillinger

Det varierer mellom ulike kilder om hvor mange ansatte som ble med fra Statens vegvesen til Trøndelag fylkeskommune. Måleenheten varierer også mellom antall årsverk og antall stillinger. I utredningen fra Statens vegvesen ble det oppgitt 219 ansatte fordelt på 213 årsverk. Det er gjort ulike beregninger av antall ansatte på ulike tidspunkt.

- En oversikt over antall ansatte fra omkring slutten av november 2019, viser at 27 ble overført innenfor rammene av en virksomhetsoverdragelse. På dette tidspunktet hadde totalt 143 akseptert tilbud om stilling.
- I uttalelsen til foreløpig rapport opplyses det at 138 var ansatt ved vegavdelingen 01.01.2020 og 146 ansatte 01.04.2020.
- Fylkestingssak 14/20 i februar viser at 167 var ansatt i vegavdelingen og 18 i støttefunksjoner i andre avdelinger i fylkeskommunen. Dette blir 185 ansatte.
- En kilde antyder at det ble ansatt 18 færre som et ledd i effektiviseringen i forbindelse med fylkessammenslåingen i 2018.

Med utgangspunkt i Statens vegvesen estimering av 219 stillinger hvorav 18 er tatt ut som effektivisering og 18 er støttefunksjoner i andre avdelinger i fylkeskommunen, burde vegavdelingen hatt rundt 180 stillinger.

Gapet mellom antall ansatte og det planlagte antallet kan ha sammenheng med problemer med å rekruttere spesifikk kompetanse og at fylkeskommunen forventet litt for å vurdere



behovet for kompetanse. Nedbemanningsplanen knyttet til fylkessammenslåing kan også vært førende for behovsvurderingen.

Revisor oppfatter at støttefunksjonen ble litt undervurdert i prosessen. Trøndelag fylkeskommune og Statens vegvesen region Midt hadde i utgangspunktet ulik organisering, hvor støttefunksjonene i Statens vegvesen var mer integrert med de operative områdene, mens støttefunksjonene i fylkeskommunen er i egne seksjoner. I tillegg hadde og har Statens vegvesen (Vegdirektoratet) sentrale enheter med støttefunksjoner, eksempelvis på IT.

### **3.7.3 Økonomi**

Før tilleggsproposisjonen forelå i november 2019, var signalene at økonomien i overføringen av sams vegadministrasjon var avhengig av hvor mange fylkeskommunene klarte å rekruttere fra Statens vegvesen. Tilleggsproposisjonen slo fast at fylkeskommunen fikk tildelt midler i forhold til de oppgavene som ble overført, og ikke antall ansatte de lyktes med å rekruttere. Da premisene for overføring av midler var klar, var de fleste rekrutteringsprosessene i ferd med å avsluttes. Altså var det viktig fram til november 2019 å ansette flest mulig fra sams vegadministrasjon fordi dette var premisset for overføring av midler.

Budsjettfordelingen i fylkestinget i februar viser at 14,4 prosent av budsjettet til lønn og personal, som ble fordelt ut fra midlene som kom med overføringen av sams, ble brukt til stillinger utenfor vegavdelingen. Hvis disse stillingene antas å være støttefunksjoner i henhold til brevet fra Statens vegvesen 06.02.2019, utgjør støttefunksjonene 8,9 prosent av disse stillingene. Dette kan også ses i sammenheng med at nedbemanningen skulle hentes fra støttefunksjoner. Med forbehold om at forståelsen av støttefunksjoner kan være ulik, kan det se ut som at lønn- og personalkostnader til støttefunksjoner har økt på bekostning av vegfaglige stillinger.

### **3.7.4 Kompetanse**

En overordnet betraktning er at kompetanse i sams vegadministrasjon på nasjonal basis var fordelt på omkring 4000 ansatte, mens under halvparten skulle overføres til fylkeskommunene. Allerede her kan det være kompetanse som ikke ble med over til noen av fylkeskommunene. I tillegg kan det være slik at sammensetningen av kompetanse i den enkelte fylkeskommune ikke gjenspeiler den kompetanse som var i sams vegadministrasjon.

Trøndelag fylkeskommune var opptatt av å rekruttere vegfaglig kompetanse for å kunne ivareta vegavdelingens oppgaver. På noen spesifikke områder, eksempelvis bruer og geoteknikk var og er det vanskelig å rekruttere fagpersoner.

Innenfor støttetjenestene (jf. tabell to) ble det ikke rekruttert like mange som beregningen i utredningen fra Statens vegvesen. Dette skyldes at effektiviseringsbehovet ble hentet innenfor støttetjenester. I praksis innebar det at de støttetjenestene som allerede var i fylkeskommunen fikk relativt flere ansatte å betjene enn tidligere.

Kompetanseoverføring innen strategi og styring er problematisert av flere, ikke minst fordi fylkeskommunen fikk overført lite kompetanse på dette området. En forklaring som trekkes fram er at denne kompetanse fantes på regionnivået i Statens vegvesen og var i stor grad knyttet til riksveg. En annen forklaring er at det var lite bevissthet omkring denne kompetanse, noe som kan illustreres med at seksjonen som opprinnelig het strategi og utvikling i bemanningsplanen ble senere hetende seksjon utredning. Videre at strategi og styring ble lagt i en stabsfunksjon kalt avdelingsstøtte.

### **3.7.5 Fordeling av kompetanse mellom Trøndelag og Møre og Romsdal fylkeskommune?**

Når det gjelder kompetansefordelingen mellom Trøndelag og Møre og Romsdal fylkeskommune er det nyttig å skille mellom vegfaglig kompetanse, støttefunksjoner og kompetanse på strategi og utvikling.

Den vegfaglige kompetansen var i Statens vegvesen fordelt ut i regionen, og i overføringen av sams vegadministrasjon var det slik at de fleste ansatte fortsatte å jobbe på samme sted, men med en annen arbeidsgiver. Unntaket var kompetanse som var ettertraktet i markedet og vanskelig å rekruttere. Forskjellen som er avdekket mellom Trøndelag og Møre og Romsdal er kompetanse på bruer og fergeleier, hvor den finnes i Møre og Romsdal fylkeskommune og de betjener Trøndelag med den kompetansen.

Når det gjelder skjevheter i støttefunksjoner kan dette beskrives på minst to ulike måter. Det ene perspektivet er at noen av støttefunksjonene i Statens vegvesen var sentralisert, eksempelvis en stor IT-avdeling, og disse støttefunksjonene var i liten grad en målgruppe for overføringen. Det andre perspektivet som kan forklare et ulikt utgangspunkt for Trøndelag og Møre og Romsdal, er at Trøndelag fylkeskommune opprettet en egen vegavdeling, mens i Møre og Romsdal fylkeskommune ble vegområdet lagt til en eksisterende samferdselsavdeling med allerede operative støttefunksjoner.

Flere peker på at prinsippene for overføring av kompetanse ikke var hensiktsmessig, og at behovet var underdimensjonert. Noe som også illustreres med at kompetanse fordelt på 4000 ansatte på nasjonalt nivå skal ivaretas av under halvparten så mange stillinger fordelt på fylkeskommunen. Kartleggingen bestilt av Møre og Romsdal i 2018 knyttet til ressursbruk på fylkesvei viser også at behovet ble underdimensjonert nasjonalt.

## 4 FORVALTNINGSOPPGAVER

### 4.1 Problemstilling

*Løser Trøndelag fylkeskommune forvaltningsoppgaver etter vegloven i henhold til forvaltningslovens bestemmelser?*

Revisor har avgrenset denne problemstillingen til å gjelde saker etter veglovens § 32 om kryssing, framføring og graving langs fylkesveg. Seksjonsleder vegforvaltning forteller at dette er det mest omfattende saksbehandlingsområdet med flest saker, med ca. 500 saker årlig.

### 4.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Vegavdelingen bør ha skriftlige rutiner for å ivareta saksbehandling av søknader om kryssing, framføring og graving langs fylkesveg.
- Vegavdelingen skal gi foreløpig svar dersom henvendelsen ikke kan besvares innen en måned.
- Vegavdelingen skal begrunne vedtakene.
- Vegavdelingen skal sammen med vedtaket opplyse om klageadgangen.

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg en.

### 4.3 Kryssing, framføring og graving langs fylkesveg

#### 4.3.1 Rutiner

Tiltakshavere må søke om tillatelse for graving ved eller langs fylkesveg, eller graving for å legge, flytte, reparere eller fjerne rør, kabler og ledninger over, under og langs fylkesveg. Det finnes en lenke til det elektroniske søknadsskjemaet og mer informasjon om søknadsprosessen på fylkeskommunens nettsider. Denne nettsiden er et tiltak for å forenkle og effektivisere saksbehandlingen, noe seksjonen opplever å ha lyktes med, forteller seksjonsleder for vegforvaltning.

I Compilo, som er vegavdelingens kvalitetssystem, finnes det et prosesskart for saksbehandling av søknader om kryssing, framføring og graving (KFG) og en rutine for saksbehandling av søknader om KFG i forbindelse med fylkesveg, sist revidert 02.08.2022.

Utvalgte deler av rutinen er:

- Endringsmeldinger prioriteres før behandling av ny søknad.
- Starter med den eldste saken i lista.

Det er to saksbehandlerne som arbeider med saker om kryssing, framføring og graving, og en av dem var med å utvikle det digitale saksbehandlingsverktøyet, KFG, for prosessen med søknadsbehandlingen. Det digitale søknadsskjemaet og saksbehandlerverktøyet har effektivisert arbeidet både for søker og saksbehandlingsprosessen, forteller saksbehandleren. Saksbehandlerne opplever å ha et godt verktøy for saksbehandlingen, og det gir saksbehandlerne god oversikt.

Byggherren sender søknaden digitalt, og den går da parallelt til saksbehandlingsverktøyet og arkivsystemet. Saksbehandlerne kan da enkelt se over søknadene ut fra informasjonen i saksbehandlingsverktøyet og finne de relevante dokumentene i arkivsystemet.

Saksbehandlingssystemet kan skrive og lese direkte til og fra Nasjonal vegdatabank (NVDB). I innsynsløsningen til NVDB, [www.vegkart.no](http://www.vegkart.no), er det mulig å søke på gravetillatelser for å få en oversikt over disse. Der legges det inn informasjon om blant annet hvor gravetillatelsen gjelder og når arbeidet skal utføres. Det er en lenke direkte til saken i fylkeskommunens arkivsystem (P360), slik at det er enkelt å finne frem til selve vedtaket.

Når søknaden er mottatt går saksbehandler igjennom dokumentasjonen og vurderer innholdet i den, eksempelvis sjekkes eiendomsgrenser, annen veginfrastruktur og om kulturminner berøres. En saksbehandler forteller at det hender at søkerne må ettersende dokumentasjon for å gjøre søknaden komplett. Det ligger maler for saksbehandling i saksbehandlingssystemet, forteller en av saksbehandlerne. I saksbehandlingen kontaktes andre fagseksjoner for å avklare om det er noen spesielle vilkår som skal være med i vedtaket.

En saksbehandler forteller at saksbehandlingssystemet gir en oversikt over saker som mangler ferdigattest, og at det er enkelt å sende purring for manglende dokumentasjon.

Dokumentasjon i saksbehandlingssystemet KFG blir ikke direkte lagret i arkivsystemet, men arkivsystemet brukes for å sende ut vedtak, purringer og andre henvendelser. Teksten på vedtak og purringer ligger i en mal i saksbehandlingssystemet, og denne teksten må kopieres og limes inn i dokumentet som skal sendes ut fra arkivsystemet. Søknader, endringsmeldinger og ferdigmeldinger blir sendt parallelt til både P360 og KFG. Koblingen mellom disse må gjøres manuelt ved å legge inn saksnummeret saken har blitt tildelt i P360 på saken i KFG.

#### **4.3.2 Saksbehandlingstid og foreløpig svar**

Seksjon vegforvaltning har hatt mye oppmerksomhet på effektiv saksbehandling, og har prioritert digitalisering via informasjonssidene og laget søknadsmaler for å forenkle seksjonens arbeid. Seksjonsleder forteller at de har startet intern opplæring for å bygge dobbeltkompetanse, slik at seksjonen ikke er så sårbar. Til tider har det vært stort påtrykk og mange

søknader og henvendelser, noe som har gjort det utfordrende å overholde tidsfrister. Seksjonen har ikke statistikk på saksbehandlingstid per dags dato. Dette er etterspurt av både ansatte og ledelsen, og de sier at dette skal komme på plass.

Ved utgangen av oktober 2023 har det snart kommet 500 søknader eller endringsmeldinger innenfor området kryssing, framføring og graving langs fylkesveg. Sakene behandles fortløpende. Når det mottas endringsmeldinger i en tidligere behandlet sak, prioriteres denne før det startes behandling av en ny sak. Kompleksiteten i sakene varierer, men i hovedsak er det enkle saker å behandle. Ifølge saksbehandler blir sakene behandlet innen en måned. Saksbehandlingsverktøyet gir saksbehandlerne oversikt over alle saker og gjenstående tid knyttet til arbeidet. Her har saksbehandleren også oversikt over hvilken dokumentasjon som er levert eller som skal etterspørres.

Saksbehandlingsfristene overholdes, men selve prosessen kan være lang fordi det er mye dokumentasjon som må på plass fra søker før tiltaket kan godkjennes, forteller en av saksbehandlerne. Andre komplekse saker som har lang saksbehandlingstid, er når store mengder ledninger skal legges i utfordrende terreng. Da må tiltaket tilpasses i større grad enn de vanlige vilkårene for slike tiltak.

Rutinen i Compilo sier ikke noe om saksbehandlingstid eller foreløpig svar. En av saksbehandlerne forteller at saksbehandlingsverktøyet holder oversikt over saker fra søknad til garantibefaring fem år etter at tiltaket er ferdigstilt. Når en frist nærmer seg, kommer det opp et varsel i systemet. Revisor har fått en demonstrasjon av hovedtrekkene i saksbehandlingssystemet. Figuren under er et skjermbilde fra saksbehandlingssystemet.

SAKSNR.	VEGNR.	KOMMUNE	SØKER	SIST ENDRET	FRISTLØB	GJELDER	BERØRER	SAKSBEHANDLER
1101544	Fv. 6980	Steinkjer kommune	STURSLIH KOMMUNAL	20.10.2023	4 dager igjen	F K G	Ingen	→
1101079	Fv. 950	Molvik kommune	TELEFON AS	20.10.2023	4 dager igjen	G	Ingen	→
1101807	Fv. 714 og Fv. 716	Hito kommune og Freya kommune	TENSO TN AS	26.10.2023	10 dager igjen	F K	B Km	→
1102740	Fv. 8804	Sjøndal kommune	TENSO TN AS	02.11.2023	12 dager igjen	K	Ingen	→
1102863	Fv. 7108	Narøysund kommune	TENSO TN AS	03.11.2023	18 dager igjen	G	Ingen	→
1102865	Fv. 7108	Narøysund kommune	TENSO TN AS	03.11.2023	18 dager igjen	G	Ingen	→

Kilde: Skjermdump fra KFG

Figur 2. Skjermbilde fra saksbehandlingssystemet

I tabell seks er søknadsdato og vedtaksdato for elleve saker gjengitt. Revisor har beregnet antall dager med saksbehandlingstid i den siste kolonnen. Forvaltningsloven § 11 stiller krav om å forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold. Loven sier videre at det skal gis et foreløpig svar hvis henvendelsen ikke kan besvares innen en måned. Sakene i tabell seks er alle innenfor en måned.

Tabell 6. Søknadsdato og vedtaksdato

Sak	Søknadsdato	Vedtaksdato	Saksbehandlingstid (dager)
1	17.10.23	30.10.23	13
2	19.12.23	15.01.24	27
3	10.01.24	10.01.24	0
4	10.01.24	11.01.24	1
5	11.01.24	11.01.24	0
6	11.01.24	12.01.24	1
7	12.01.24	15.01.24	3
8	12.01.24	15.01.24	3
9	15.01.24	16.01.24	1
10	22.01.24	23.01.24	1
11	22.01.24	23.01.24	1

Kilde: Vedtaksbrev tilsendt fra Trøndelag fylkeskommune

### 4.3.3 Begrunne vedtak

De elleve sakene revisor har undersøkt gir tillatelse til det omsøkte tiltaket. Tillatelsen er gitt for en nærmere angitt periode, fra dato til dato. I flere av tillatelsene er de gitt for flere strekninger, som i det påfølgende er nærmere beskrevet og satt visse vilkår til. Et eksempel er:

*Trøndelag fylkeskommune gir tillatelse til kryssing av fv. 705 S12D1 m14 med 7 mm fiber:*

- *Skal utføres med luftspenn.*
- *Master som er plassert i sikkerhetssonen uten rekkverk, skal være ettergivende og testet i henhold til NS-EN 12767, og håndbok N101.*
- *Luftkabel skal monteres slik at høyde over vegbanen er minimum 6 meter ved maksimal nedbøying.*
- *Tillatelsen forutsetter at det er innhentet tillatelse fra eier.*

I alle vedtaksbrevene står følgende tekst:

*Søknaden er behandlet som en ett-trinnsøknad. Vedtaket er midlertidig og gis i samsvar med veglovens § 32 (1) og § 57 (2) og «Forskrift om saksbehandling og ansvar ved legging og flytting av ledninger over, under og langs offentlig veg» (3) av*

*08.10.2013 med endringer av 01.01.2018. Arbeidet skal gjennomføres i henhold til beskrivelser i Veileder til ledningsforskriften (4).*

Tallene i parentes i teksten over er henvisning til kilder, som det finnes en elektronisk lenke til i vedtaksbrevet. Vedtaksbrevet inneholder også opplysninger om hensynet til automatisk fredede kulturminner og vassdrag.

Det er veldig sjelden at søknader avslås, forteller en av saksbehandlerne. De tar kontakt med søker for å løse forhold som kan føre til avslag. Da settes det gjerne vilkår for gjennomføringen, som ivaretar det forholdet som kunne vært årsak til avslaget. Dette kan avvike noe fra søknaden. Et eksempel er at det stilles krav til å borre under vegen, istedenfor graving.

Ingen av vedtaksbrevene revisor har undersøkt gir avslag, men det er vanlig at det følger ulike vilkår med tillatelsen, slik som i eksemplet over.

#### **4.3.4 Opplyse om klageadgang**

Det ligger maler for saksbehandling i saksbehandlingssystemet, forteller en av saksbehandlerne. Følgende tekst om klageadgangen ligger i malen på vedtaksbrevet:

*Dette vedtaket kan påklages jf. forvaltningslovens paragraf §§ 28 - 36. Klagefristen er 3 uker fra vedtaket er mottatt. En eventuell klage sendes til [postmottak@trondelagfylke.no](mailto:postmottak@trondelagfylke.no).*

Denne teksten finnes i alle elleve vedtakene som revisor har undersøkt. I tillegg er det også opplysninger om rett til innsyn i henhold til forvaltningslovens §§ 18-19.

## **4.4 Vurdering**

### **4.4.1 Rutine for å ivareta forvaltningsoppgaver**

- Vegavdelingen bør ha skriftlige rutiner for å ivareta saksbehandling av søknader om kryssing, framføring og graving langs fylkesveg.

*Revisor vurderer at vegavdelingen har skriftlige rutiner for saksbehandling av søknader om kryssing, framføring og graving langs fylkesveg.*

Saksbehandling av kryssing, framføring og graving i og langs fylkesveg er hjemlet i vegloven §32 og følger forvaltningslovens regler for saksbehandling. I vegavdelingen sitt kvalitetssystem finnes det en skriftlig rutine for saksbehandling av denne typen saker. Disse sakene søkes i en digital søknadsportal som er koblet opp mot en digitalisert søknadsbehandlingsprosess.

Den digitaliserte søknadsprosessen bidrar til å sikre at rutinen følges. Revisor ser at det kan ligge en svakhet i at det ikke er en fullstendig integrering mellom saksbehandlingsprogrammet og arkivsystemet, noe som gjør at dokumenter må kopieres mellom systemene.

#### **4.4.2 Foreløpig svar**

- Vegavdelingen skal gi foreløpig svar dersom henvendelsen ikke kan besvares innen en måned.

*Revisor vurderer at det ikke gis foreløpig svar på henvendelser om kryssing, framføring og graving langs fylkesveg.*

Denne vurderingen baserer seg på at sakene behandles fortløpende og avgjøres uten ugrunnet opphold. Ingen av de undersøkte sakene har en saksbehandlingstid på over en måned, noe som utløser behovet for å sende et foreløpig svar. Saksbehandlingsprogrammet hjelper saksbehandlerne med å holde oversikt over tidsforløpet og de får varsel når frister nærmer seg. Rutinen for kryssing, framføring og graving langs fylkesveg sier ikke noe om foreløpig svar.

#### **4.4.3 Begrunne vedtak**

- Vegavdelingen skal begrunne vedtakene.

*Revisor vurderer at vedtak om kryssing, framføring og graving langs fylkesveg ikke er begrunnet.*

Revisors vurdering har sammenheng med at det ikke gis avslag, men at det settes vilkår til gjennomføringen av det tiltaket som det søkes om. I forvaltningslovens § 24 er hovedregelen at enkeltvedtak skal begrunnes. § 24 andre ledd åpner for at i andre saker enn klagesaker kan forvaltningsorganet la være å gi samtidig begrunnelse dersom det innvilger en søknad og det ikke er grunn til å tro at noen part vil være misfornøyd med vedtaket. I veilederen om begrunnelser fra Sivilombudet står det at Sivilombudet flere ganger har uttalt at kravene til begrunnelse i forvaltningsloven §§24 og 25 utfylles av normer for god forvaltningsskikk.



#### 4.4.4 Opplyse om klageadgang

- Vegavdelingen skal sammen med vedtaket opplyse om klageadgangen.

*Revisor vurderer at vegavdelingen i fylkeskommunen opplyser om klageadgangen sammen med vedtaket i saker som gjelder kryssing, framføring og graving langs fylkesveg.*

I saksbehandlingen på kryssing, framføring og graving langs fylkesveg er det laget maler hvor opplysninger om klageadgangen er lagt inn i malen. De undersøkte vedtakene viser at det er opplyst om klageadgangen, frist og epostadresse for innsending av klage.

## 5 AVVIKSSYSTEM

### 5.1 Problemstilling

*Har vegavdelingen i Trøndelag fylkeskommune et fungerende avvikssystem?*

### 5.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Fylkeskommunen skal ha system for melding og håndtering av avvik.
- Fylkeskommunens avvikssystem skal være tilgjengelig og brukes av ansatte i vegavdelingen.

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg en.

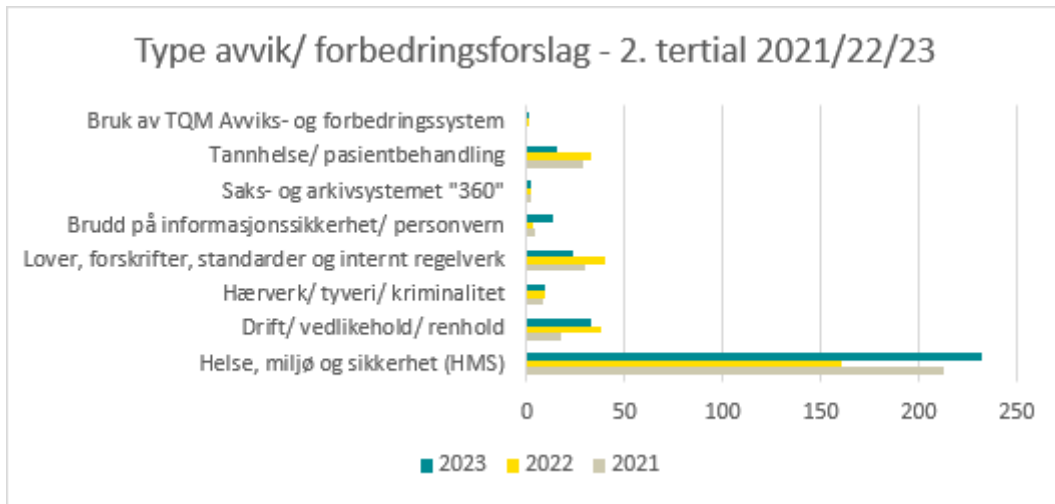
### 5.3 Avvik og avvikssystem

I intervjuene relateres avvik til tre ulike systemer i vegavdelingen:

- TQM, er et kvalitetsstyringssystem
- Compilo, er et kvalitetssystem
- SHA. Sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (SHA) er forankret i forskrift om sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på bygge- og anleggsplasser gjennom byggherreforskriften.

#### 5.3.1 TQM-systemet

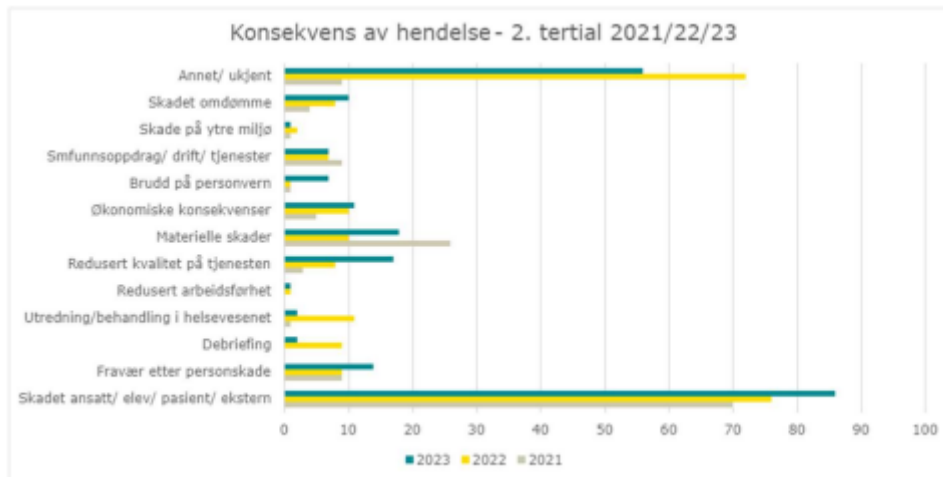
Trøndelag fylkeskommunen har et avvikssystem (TQM), som seksjon organisasjon har ansvaret for. Ansatte ved seksjon organisasjon sier at avtalen om TQM-systemet går ut sommeren 2024, og det er behov for en ny anbudskonkurranse for avvikssystem. Det planlegges endringer i prosessstrukturen, uavhengig av programvaren for systemet. Det er særlig videregående skoler med mange elever med særskilt tilrettelagt opplæring som bruker TQM-systemet. Det er 14 videregående skoler som har færre enn 10 avviksmeldinger i 2022 og 15 seksjoner i fylkeskommunen har ikke tatt i bruk TQM-systemet. Det rapporteres om antall avvik i tertial- og årsrapport til fylkestinget, fordelt på type avvik/ forbedringsforslag. Figur tre viser utdrag fra rapporteringen etter andre tertial 2023. Ansatte ved seksjon organisasjon opplyser at HMS-avvik rapporteres til hovedarbeidsmiljøutvalget.



Kilde: HR-avdelinga i fylkeskommunen

Figur 3. Meldte avvik og forbedringsforslag – 1. tertial 2021-2023

I behandlingen av tertialrapport nummer to (fylkestingets sak 97/23) vises det til at digitalt avviks- og forbedringssystem fremdeles er i utvikling. Det er forsinkelser i utvikling av struktur fra linjeorientering til prosessorientering og strukturen for årsaksanalyse. Begge deler vil gi bedre grunnlag for oversikt og analyse for læring og forebygging av fremtidige hendelser. Fra 01.01.2023 til 01.09.2023 er det registrert 787 hendelser i avvikssystemet. Figur fire viser konsekvenser av hendelser som er meldt i TQM.



Kilde: Tertialrapport nr. 2 i sak 97/23

Figur 4. Hendelser i avvikssystemet 2021-2023

Fylkesvegdivisjonen forteller at vegavdelingen er knyttet til fylkeskommunens avvikssystem, men at det er lite tilpasset vegavdelingen sitt behov. Om avvikssystemet brukes, er ifølge han

usikkert. Hele kvalitetssystemet er ulikt fra det ansatte tidligere brukte i Statens vegvesen. Inntrykket var at fylkeskommunen manglet et styringssystem for å håndtere vegansvaret da sams vegadministrasjon ble overført til fylkeskommunen. Ansatte ved vegavdelingen opplever at fylkeskommunen ikke var godt nok forberedt på å ta imot vegansvaret og vegavdelingen fra starten av.

TQM kan brukes av vegavdelingen, men de menyvalgene som ble utarbeidet i programmet er i liten grad tilpasset vegavdelingen sine behov, ifølge flere ansatte.

Det er informert om systemet til alle ansatte flere ganger, og de er oppfordret til å bruke det. TQM-systemet oppleves som lite tilgjengelig for ansatte på vegavdelingen. Ansatte har varslet fra om at systemet ikke fungerer tilfredsstillende, og det går ikke meldinger fra systemet til den som har personalansvar på vegområdet. Systemet er tidkrevende og lite hensiktsmessig å bruke, ifølge ansatte.

Revisor har etterspurt en oversikt over antall innmeldte avviksmeldinger fra seksjonsledere i vegavdelingen, det ble gitt følgende tilbakemeldinger fra seksjonslederne:

- To seksjoner har ikke mottatt avvik fra ansatte.
- To seksjoner har mottatt ett avvik siden oppstart.
- En seksjon har mottatt fire avvik fra ansatte siden oppstart.
- En seksjon har mottatt fem avvik fra ansatte siden oppstart.

### **5.3.2 Compilo**

Vegavdelingen fikk ikke til å utvikle det kvalitets- og styringssystem som de hadde behov for innenfor de eksisterende systemene i fylkeskommunen (TQM), ifølge ansatte ved vegavdelingen. Det ble da besluttet å anskaffe et eget kvalitets- og styringssystem for fylkesveg. Vegavdelingen har anskaffet Compilo, som skal ivareta vegavdelingen sitt behov for avvikssystem. Systemet omfatter kjerneprosessene og rutinene ved planlegging, utbygging, drift, vedlikehold og forvaltning av fylkesveg. Kvalitets- og styringssystemet er planlagt å være i drift for ansatte fra oktober 2023. Det arbeides med å få inn ledelses-, kjerne- og støtteprosesser som gjelder for fylkesveg i systemet. På hver seksjon er det superbrukere som utarbeider dokumentene/rutinene/prosessene som skal legges inn i kvalitets- og styringssystemet. Det er per oktober 2023 utarbeidet ca. 160 prosesser med tilhørende rutiner som skal legges inn i systemet. Ansatte ved vegavdelingen og leverandøren har hatt dialog med tilsvarende miljøer i andre fylkeskommuner. Det er utvekslet erfaringer og dokumenter for å etablere kvalitets- og styringssystemet.

Ansatte sier at frem til i dag er registrering av avvik ført i regneark for fylkesveg i fylkeskommunen. Vegavdelingen har manglet et internt rapporteringssystem knyttet til internkontrollforskriften og HMS-avvik etter overføring av sams vegadministrasjon.

### **5.3.3 Avvik i kontraktsoppfølgingen**

Byggherreforskriften beskriver hvordan byggherren skal ivareta arbeidstakernes sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (SHA) gjennom prosjektering og gjennomføring av bygge- og anleggsarbeider.

Ansatte ved vegavdelingen forteller at fylkeskommunene fikk med et innrapporteringssystem fra Statens Vegvesen (ELRAPP), men de fikk ikke med seg modulen *synergi*, slik at de kunne utnytte disse dataene til SHA-oppfølgingen som kreves i kontraktene. ELRAPP er et web-basert system som sikrer oppfølging av oppgavene i Statens vegvesens entreprisekontrakter.

Ansatte sier at innrapporteringer av uønskede hendelser (kalles ofte for R18) kan omfatte både mindre alvorlige og svært alvorlige hendelser med ansatte hos entreprenør. Dette gjelder både personskader, materielle skader og miljøskader. Det gjelder både faktiske ulykker og nesten-ulykker. For de mindre alvorlige hendelser følges dette opp i byggemøter med entreprenør. For de mer alvorlige hendelsene har eksempelvis seksjon drift og vedlikehold en egen prosedyre som følges internt, sammen med entreprenør og ansatte. Seksjonen drift og vedlikehold skriver egne rapporter knyttet til hendelsen, og entreprenør skriver sin rapport knyttet til hendelsen. Det lages også læringsark etter alvorlige hendelser som ett av mange tiltak for å minske sjansen for at det skjer igjen.

ELRAPP har frem til nå også vært brukt som oppfølging av kontraktsarbeidet i sin helhet. Nå nylig har fylkeskommunene sluttet å bruke ELRAPP, og dermed forsvant også muligheten av å rapportere uønskede hendelser fra entreprenør.

Fylkeskommunene har tatt bruk sitt egenproduserte prosjektoppfølgningssystem ISY ROAD. Dette systemet hadde innledningsvis ikke mulighet for rapportering av disse hendelsene, og dermed satte HMS-rådgiverne fra alle fylkeskommunene seg sammen. Det ble utviklet et eget HMS-oppfølgningssystem som nå etableres i fylkeskommunene. Systemet er anskaffet gjennom VIGO IKS seksjon Samferdsel. Tidlig i 2022 startet Vigo IKS arbeidet med å etablere et felles oppfølgningssystem for Byggherre-HMS og seriøsitet. Kontrakten ble inngått med HMSREG AS som leverandør. Her har fylkeskommunene utviklet og bestilt et datasystem for å systematisere og gjennomføre byggherrens oppfølging av HMS, og ansatte håper systemet vil fungere godt ut fra vegavdelingen sitt behov. Systemet omfatter: risikostyringsverktøy, rapporteringssystem for uønskede hendelser, forbruk og utslipp, oppfølging av seriøsitetsbestemmelser og analyseverktøy for utvikling, sammenhenger og trender. Fylkeskommunene

har et mål om å ta i bruk systemet i løpet av 2024. Det er utarbeidet egen prosedyre for byggherrens oppfølging av kritiske hendelser.

Det er et regneark for hver seksjon som følger opp SHA arbeidet i dag, men samlet informasjon er med dagens system ikke lett tilgjengelig for ledelsen i vegavdelingen. Flere ansatte sier at kontraktsavvik for fylkesveg følges opp internt, og tas opp med byggherre/entreprenør som har utført arbeidet. Dette registreres ved at det skrives et dokument i arkivsystemet med reklamasjon mot byggherre/entreprenør.

## 5.4 Vurdering

### 5.4.1 System for avvik

- Fylkeskommunen skal ha system for melding og håndtering av avvik.

*Revisor vurderer at Trøndelag fylkeskommune har et system for melding og håndtering av avvik.*

Trøndelag fylkeskommune har et avvikssystem som er bygd opp på plattformen TQM. Fylkeskommunen holder på å gjøre endringer i strukturen i avvikssystemet og skal gjøre en ny anskaffelse fordi kontrakten går ut i 2024.

### 5.4.2 Tilgjengelighet og bruk av avvikssystemet

- Fylkeskommunens avvikssystem skal være tilgjengelig og brukes av ansatte i vegavdelingen.

*Revisor vurderer at fylkeskommunens avvikssystem (TQM) er tilgjengelig for ansatte ved vegavdelingen, men at det brukes i liten grad.*

Revisor finner at fylkeskommunens avvikssystem brukes i liten grad av ansatte ved vegavdelingen. Ansatte opplever at avvikssystemet er lite tilpasset vegavdelingen sitt behov, og vegavdelingen har anskaffet et eget kvalitetssystem, Compilo. Vegavdelingen har et eget system for avvik i kontraktsoppfølgingen.

## 6 HENVENDELSER TIL VEGADMINISTRASJONEN

### 6.1 Problemstilling

*Har Trøndelag fylkeskommune rutiner for å håndtere ulike typer henvendelser til vegadministrasjonen, og følges disse i praksis?*

I kontrollutvalgets møte 13.12.2022 orienterte vegdirektøren om system for mottak av henvendelser i avdeling veg. Der ble det skilt mellom henvendelser som kommer via fylkeskommunens postmottak, henvendelser fra vegtrafikksentralen og øvrige henvendelser som ikke kommer via postmottak slik som forvaltning av vegnettet, innkomne brev, dokumenter og eposter. I tillegg er det henvendelser i forbindelse med større prosjekter.

Revisor ser at det er mange ulike typer henvendelser, og at det varierer hvem de kommer fra. For å holde seg innenfor ressursrammen for denne forvaltningsrevisjonen, er det behov for å avgrense undersøkelsen til mer spesifikke henvendelser. Revisor har derfor valgt å se på henvendelser om forvaltning av vegnettet. Seksjonsleder for vegforvaltning opplyser at seksjonen mottok ca. 2800 henvendelser i 2023 og hele vegavdelingen mottok i underkant av 6000 henvendelser.

### 6.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Vegavdelingen må ha et system for å registrere og håndtere henvendelser som gjelder forvaltningsoppgaver.

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg en.

### 6.3 Henvendelser til vegavdelingen

Fylkesdirektør veg hadde en presentasjon for kontrollutvalget 13.12.2022 med en oversikt over hvordan henvendelser til vegavdelingen kom. Der ble det følgende kanaler presentert:

- [postmottak@trondelagfylke.no](mailto:postmottak@trondelagfylke.no) – arkivsystemet 360
- 175 Vegtrafikksentralen – byggherrevakt i fylkeskommunen
- Forvaltning av vegnettet – fagsystemer som har direkte kobling mot 360
- Innkomne brev, dokumenter og e-poster – arkiverdig materiale
- Større prosjekter – tilstedeværelse nært anlegg

Presentasjonen inneholdt også tanker om håndtering av henvendelser framover. Det skisseres en digital plattform for søknader etter vegloven og vegtrafikkloven. I tillegg er det planer for en

plattform for henvendelser knyttet til tilstanden på veg i forbindelse med digitaliseringsstrategien.

I fylkeskommunens vegstrategi for 2023-2032 står det at oppgaveporteføljen innenfor vegforvaltning er ressurskrevende, og det er en målsetting i planperioden å digitalisere grensesnittene mot publikum for å forbedre tjenestene og effektivisere prosessene.

Vegforvaltning omfatter ulike oppgaver og saksbehandling etter ulike lover. For mange er nettsidene til fylkeskommunen et sted for å skaffe seg informasjon. På nettsiden er det mulig å gå til området *-våre tjenester*. Her er veg et av elleve områder. Disse er organisert alfabetisk med ni undervalg:

- Fylkesveg
- Drift og vedlikehold
- Veg-prosjekter
- Strategi
- **Søknader og selvbetjening**
- Nyheter fylkesveg
- Høringer
- Kontaktinformasjon ved
- Trafikksikkerhet

Under valget – *søknader og selvbetjening* finnes det 13 valg for ulike henvendelser om søknader og selvbetjeningsløsninger hvor flere av dem er relatert til forvaltning av fylkesveg. I tabell sju er de ulike saksområdene vist sammen med hvilken løsning som finnes på nettsiden og hjemmel for saksområdet.



Tabell 7. Saksområder med selvbetjeningsløsning

Søknader og selvbetjening	Løsning på nettsiden	Hjemmel/informasjon
Brannberedskap i tunnel	Word skjema i fylkeskommunen	Søknad om bidrag til brannberedskap
Gjennomføringsavtale og teknisk plangodkjenning	Digitalt skjema med innlogging i fylkeskommunen	
Søknad om avkjørsel	Statens vegvesen	
Dispensasjon fra byggegrenser	Statens vegvesen	
Søknad om reklame langs veg	Pdf-skjema i fylkeskommunen	Vegloven § 33
Søknad om kryssing, framføring og graving i eller langs fylkesveg	Digitalt skjema med innlogging i fylkeskommunen	Vegloven § 32
Arbeidsvarsling	Statens vegvesen	
Dispensasjon for spesialtransport	Statens vegvesen	
Søknad om å arrangere sykkelritt	Statens vegvesen	
Fartsgrense	Digitalt skjema med innlogging i fylkeskommunen	
Fravik fra krav i vegnormalen	Word-skjema i fylkeskommunen	
Selvbetjening ledningsdata	Selvbetjening for uttrekk av kartdata fra Nasjonal vegdatabank	For uthenting av informasjon
Nabovarsel	Det å få nabovarsel. Nabovarsel som sendes fylkeskommunen.	Plan og bygningsloven § 21-3

Kilde: [www.trondelagfylkeskommune.no](http://www.trondelagfylkeskommune.no)

Noen av selvbetjeningsområdene saksbehandles hos Statens vegvesen, og da linker selvbetjeningsløsningen videre til Statens vegvesen. Seksjonsleder for vegforvaltning opplyser at de foreløpig ikke har ferdigstilt informasjon- og søknadsløsning for dispensasjoner for spesialtransport og service- og virksomhetsskilting. Når det gjelder fartsgrenser utfører fylkeskommunen all forberedende saksbehandling for søknader om endring av fartsgrense, mens det er Statens vegvesen som fatter endelig vedtak på fylkesveg.

En av de ansatte i staben forteller at styringssystemet (kvalitetssystemet Compilo) vil håndtere ulike områder, og vedkommende antar at det er en prosess som inkluderer rutiner rundt henvendelser. Styringssystemet vil da beskrive en prosess for hvordan dette skal gjøres. I Compilo finnes det prosesskart og rutinebeskrivelser.

Seksjon vegforvaltning får mange henvendelser via søknadsskjemaene på nettsiden, forteller seksjonslederen. I saksbehandlingen brukes fylkeskommunens saksbehandlingssystem.

Utfordringene har vært å styre henvendelser til rett sted i organisasjonen. Avdeling veg etablerer nå et eget styringssystem (Compilo) som skal ivareta prosessene.

Revisor har undersøkt nærmere henvendelser om saker om kryssing, framføring og graving langs fylkesveg, teknisk plangodkjenning, fravik og nabovarsel.

### **6.3.1 Teknisk plangodkjenning og gjennomføringsavtale**

Søknadene om teknisk plangodkjenning og gjennomføringsavtale søkes av de som ønsker å gjennomføre tiltak som berører fylkesveg, eksempelvis avkjørsel, fotgjengerfelt, støyskjerming, busslommer og gang- og sykkelveg. Dette er tiltak som fylkeskommunen skal drifte framover, men som andre bygger.

I den veiledende teksten på nettsiden står det at for alle tiltak på eller langs fylkesvegområder skal det tegnes en gjennomføringsavtale før igangsetting. Videre opplyses det at gjennomføringsavtalen gjøres etter at Trøndelag fylkeskommune har kontrollert og godkjent tekniske tegninger i henhold til håndbok R700.

Søknadene om teknisk plangodkjenning kommer hovedsakelig fra kommuner, entreprenører og private kunder, forteller saksbehandler. Det har hendt at det har kommet søknader på tiltak hvor det ikke er krav til teknisk plangodkjenning. I slike saker settes det ofte vilkår som tilsvarer kravene til teknisk plangodkjenning. Det kan også hende det kommer saker som ikke har vært til teknisk plangodkjenning, og da løses det med å gjennomføre overtakelse av tiltaket og skriver overtakelsesprotokoll. I slike saker bistår juridisk avdeling i fylkeskommunen.

Saksbehandler forteller at saksbehandlingen skjer i fylkeskommunens saksbehandlings-system (360) og via epost. Søknadsportalen er kun til mottak av søknader og ikke et eget saksbehandlingsverktøy. I Compilo finnes det et prosesskart for teknisk plangodkjenning og gjennomføringsavtale. I prosesskartet er det en lenke til fylkeskommunens nettside som beskriver saksområdet teknisk plangodkjenning og gjennomføringsavtale, som fungerer som rutinebeskrivelse, forteller en av de ansatte i støttestaben.

### **6.3.2 Kryssing, framføring og graving langs fylkesveg**

Saksbehandleren forteller at det er store aktører som nettselskaper, fiberselskaper og entreprenører som søker i portalen, og at de har tilstrekkelig kompetanse til det. Det kommer også søknader fra privatpersoner via portalen. Privatpersoner kan ha behov for dialog i forkant av søknaden for å forstå hva saksbehandlerne trenger av dokumentasjon til søknaden, forteller en av saksbehandlerne. Disse sluses til den elektroniske søknadsportalen. Det har skjedd at saksbehandlere legger inn informasjon fra e-poster som kommer til dem fra søker, men i hovedsak benytter de fleste søknadsportalen (saksområdet er omtalt i kapittel fire).

### 6.3.3 Fravik

Saksområdet gjelder søknader om fravik fra vegnormaler. Fraviksmyndigheten er fordelt mellom vegdirektoratet, fylkeskommuner og kommuner, altså avhengig av vegeiere. Fylkeskommunen har anledning til å fravike på bestemte vegnormaler. Fylkestinget har delegert ansvaret for fraviksvurdering via fylkesdirektøren til seksjonsleder vegforvaltning. Det er en gruppe på åtte personer som behandler søknader.

Det er fylkeskommunen, kommuner i forbindelse med reguleringsplaner og store private utbyggere som fremmer søknader om fravik. Fylkeskommunen står bak de fleste sakene, for eksempel når kostnadene er for høye i forhold til tiltaket.

Saksbehandler forteller at søknadene kommer inn via et word-skjema som finnes på [www.trondelagfylke.no](http://www.trondelagfylke.no). Saksbehandlingen og svar på søknaden skjer på samme skjema, som blir sendt tilbake til søker etter behandlingen. Dette skjer via saksbehandlingssystemet i fylkeskommunen. De som jobber med dette saksfeltet, har vurdert å lage en portal for søknad og saksbehandling.

Det finnes et prosesskart i Compilo med lenke til fylkeskommunens nettside, som beskriver rutinen.

### 6.3.4 Nabovarsel

I den veiledende teksten på nettsiden står det at som hovedregel skal naboer varsles ved bygging, riving eller endring. Videre informasjon kobler nabovarsel til søknad om byggetillatelse. Om nabovarsel til fylkeskommunen står det følgende:

*Dersom du har sendt et nabovarsel til fylkeskommunen og ikke fått svar innen 14 dager, betyr det at fylkeskommunen ikke har noen merknader til tiltaket som grunneier/nabo. Dette betyr ikke at fylkeskommunen ikke kan ha merknader til tiltaket etter for eksempel veglova eller plan- og bygningsloven.*

Nabovarsel har i størst grad vært koblet opp mot planer og avkjøringer i forbindelse med tiltak på fylkesveg, forteller saksbehandler på området. Det er den enkelte kommunen som er saksbehandler i byggesaken, og som bør orientere og veilede grunneiere og tiltakshavere i hvordan saker skal behandles. Ved nabovarsel vurderer saksbehandler om det er behov for å gi en uttalelse i saken.

Saksbehandler forteller at det kan oppstå misforståelser i saker hvor fylkeskommunen ikke anser det som nødvendig å bruke uttaleretten etter plan- og bygningsloven. De som sender nabovarsel vil ofte ha et svar på at saken er grei, men fylkeskommunens praksis er ikke å bruke uttaleretten i slike saker. Søker kan også misforstå fordi et nabovarsel som det ikke

kommer reaksjoner på gjelder bare i forhold til plan og bygningslovens bestemmelser, mens tiltaket også kan kreve godkjenning etter vegloven (eller annet regelverk). En godkjenning etter vegloven er en annen søknadstype.

Det finnes ingen prosessbeskrivelse i Compilo for behandling av nabovarsel.

## 6.4 Vurdering

### 6.4.1 Registrering og håndtering av henvendelser

- Vegavdelingen må ha et system for å registrere og håndtere henvendelser som gjelder forvaltningsoppgaver.

*Revisor vurderer at vegavdelingen har et system for registrering og håndtering av henvendelser som gjelder forvaltningsoppgaver.*

I det nye styringssystemet (Compilo) som vegavdelingen tok i bruk sent i 2023 finnes det prosesskart for hvordan ulike henvendelser skal registreres og håndteres. Det er bare på saksområdet kryssing, framføring og graving langs fylkesveg at finnes det rutinebeskrivelser i Compilo. På områdene teknisk plangodkjenning og gjennomføringsavtale og fravik er det en lenke i prosesskartet til informasjonen på fylkeskommunens nettside, som fungerer som rutinebeskrivelse. Revisor har ikke funnet noen rutinebeskrivelse for behandling av innkomne nabovarsel. Rutinebeskrivelsen på området for kryssing, framføring og graving langs fylkesveg er støttet av en søknadsportal, hvor selve saksbehandlingen skjer. Arkivering og korrespondanse skjer i fylkeskommunens saksbehandlingssystem. På de andre saksområdene benyttes fylkeskommunens saksbehandlingssystem, men det er ambisjoner om å ta i bruk mer digitale løsninger.

## 7 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

### 7.1 Konklusjon

- *Fikk Trøndelag fylkeskommune overført nødvendig kompetanse fra sams vegadministrasjon? Herunder om det oppstod forskjeller mellom Trøndelag fylkeskommune og Møre og Romsdal fylkeskommune.*

Revisor konkluderer med at Trøndelag fylkeskommune fikk overført store deler av den kompetansen de hadde behov for. Fylkeskommunen manglet noe spesifikk vegfaglig kompetanse, og vegavdelingen manglet kompetanse på strategi og styring etter overføringen fra sams vegadministrasjon. Det ble ikke overført like mange som først antatt innenfor støttefunksjoner, og noe av dette skyldtes nedbemanning i forbindelse med fylkessammenslåingen.

Revisor konkluderer med at både Trøndelag og Møre og Romsdal fylkeskommuner fikk overført kompetanse på de fleste vegfaglige områdene. Begge fylkeskommunene manglet kompetanse på strategi og styring. Dette området var organisert på en annen måte i Statens vegvesen før overføringen av sams vegadministrasjon og det var liten oppmerksomhet på denne typen kompetanse i planleggingen av overføringen.

- *Løser Trøndelag fylkeskommune forvaltningsoppgaver i henhold til forvaltningsloven og plan- og bygningslovens bestemmelser?*

Revisor konkluderer med at Trøndelag fylkeskommune løser forvaltningsoppgaver om kryssing, framføring og graving langs fylkesveg i henhold til vegloven og forvaltningslovens bestemmelser.

- *Har vegavdelingen i Trøndelag fylkeskommune et fungerende avvikssystem.*

Revisor konkluderer med at vegavdelingen i Trøndelag fylkeskommune i begrenset grad bruker fylkeskommunens avvikssystem. Vegavdelingen har anskaffet et eget avvikssystem som er tilpasset vegavdelingen sitt behov.

- *Har Trøndelag fylkeskommune rutiner for å håndtere ulike typer henvendelser til vegadministrasjonen og følges disse i praksis?*

Revisor konkluderer med at Trøndelag fylkeskommune har rutiner for å håndtere ulike typer henvendelser til vegavdelingen.

## 7.2 Anbefalinger

Revisor anbefaler Trøndelag fylkeskommune å:

- Legge til rette for at hele organisasjonen kan samles om ett avvikssystem.

## KILDER

Forskrift om innhenting, kvalitetssikring og formidling av data knyttet til offentlig veg, trafikken m.m. (vegdataforskriften) FOR-2010-12-02-1525. Samferdselsdepartementet.

Forskrift om offentlige arkiv (arkivloven) FOR-2017-12-15-2105. Kultur- og likestillingsdepartementet.

Innst. 385 S (2016-2017) Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Ny inndeling av regionalt folkevalt nivå. Kommunal- og forvaltningskomiteen.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021). Internkontroll i kommunesektoren, kravene i kommuneloven. Veileder, kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) LOV-2005-06-17-62. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) LOV-1967-02-10. Justis- og beredskapsdepartementet.

Lov om endring i veglova mv (overføring av fylkesvegadministrasjon) LOV-2019-06-21-68. Samferdselsdepartementet.

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) LOV-2018-06-22-83. Kommunal- og distriktsdepartementet.

Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) LOV-2008-06-27-71. Kommunal- og distriktsdepartementet.

Lov om statens ansatte mv. (statsansatteloven). LOV-2017-06-16-67. Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet.

Lov om vegar (vegloven) LOV-1963-06-21-23. Samferdselsdepartementet.

Møre og Romsdal fylkeskommune (2019) Omstilling av organisasjonen mot 2020 – organisering av samferdselsområdet i Møre og Romsdal fylkeskommune. Delrapport; hovedmodell for organisering av samferdselsområdet. Prosjektgruppa, versjon: 04.03.2019.

Prop. 84 S (2016-2017) Proposisjon til Stortinget. Ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå. Kommunal og moderniseringsdepartementet.

Prop.1S (2018-2019) Proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2019. Utgiftskapitler 1300-1380. Inntektskapitler: 4300-4380, 5577, 5611, 5619, 5622 og 5624. Samferdselsdepartementet.

Prop. 1 S (2019-2020) Proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2020. Utgiftskapitler 1300-1370. Inntektskapitler: 4300-4361, 5577,5611,5619,5622 og 5624.

Prop. 1S Tillegg 1 (2019-2020) Endring av Prop. 1S (2019-2020) Statsbudsjett 2020 under samferdselsdepartementet og Kommunal og moderniseringsdepartementet (overføring av administrasjon av fylkesveger fra Statens vegvesen til fylkeskommunene m.m.) Samferdselsdepartementet.

Sivilombudet (2023) Begrunnelser. En veileder basert på Sivilombudets uttalelser om begrunnelser i forvaltningen.

Statens vegvesen (2018) Fra sams og samling. Konsekvenser ved overføring av fylkesvegadministrasjon fra Statens vegvesen til fylkeskommunene fra 1.1.2020, og vurdering av alternativene. Statens vegvesen

Statens vegvesen (2019) Brev: Regionreformen, beregning og fordeling av ressurser mellom fylkeskommuner og Statens vegvesen mm. 06.02.2019.

Trøndelag fylkeskommune (2019) Notat: Overføring av administrasjon av fylkesveger – tilleggsnotat til økonomiplan 2020-2023, med budsjett 2020. 12.11.2019.



## VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Forvaltningsrevisjonen undersøker følgende problemstillinger:

1. Fikk Trøndelag fylkeskommune overført nødvendig kompetanse fra sams vegadministrasjon? Herunder om det oppstod noen forskjeller mellom Trøndelag fylkeskommune og Møre og Romsdal fylkeskommune?
2. Løser Trøndelag fylkeskommune nye forvaltningsoppgaver etter vegloven i henhold til forvaltningslovens bestemmelser?
3. Har vegavdelingen i Trøndelag fylkeskommune et fungerende avvikssystem?
4. Har Trøndelag fylkeskommune rutiner for å håndtere ulike typer henvendelser til vegadministrasjonen, og følges disse i praksis?

Den første problemstillingen er beskrivende og her utledes det ikke revisjonskriterier, men gis en beskrivelse av situasjonen. De resterende problemstillingene er gjenstand for forvaltningsrevisjon.

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon (§ 15) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

- Kommuneloven
- Vegloven
- Forvaltningsloven
- Forskrift om offentlig arkiv

### Forvaltningsoppgaver

Vegloven § 9 andre ledd sier at fylkeskommunen er vegstyresmakt for fylkeskommuner. Videre at fylkeskommunen kan delegerer styremakt til Statens vegvesen og kommunen. For forvaltningsbeslutninger etter vegloven gjelder forvaltningsloven (§ 11 første ledd).

På fylkeskommunens nettsider er det en oversikt over saksområder, som det er mulig å søke fra nettsiden. På flere områder blir søker overført til Statens vegvesen i oppstart av søknadsprosessen. Det er etter hva revisor forstår bare reklame og framføring av ledninger, kabler og graving langs fylkesveg som søkes på nettsidene til fylkeskommunen og som besluttes av fylkeskommunen etter forvaltningsloven. Revisor har avgrenset revisjonen til å se

på saksområdet framføring av ledninger, kabler og graving langs fylkesveg og saksbehandling av disse sakene i henhold til forvaltningslovens bestemmelser.

Veglovens § 11 sier at for forvaltningsavgjørelser etter denne loven gjelder reglene i forvaltningsloven. § 11 a i forvaltningsloven sier at forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold. I saker som gjelder enkeltvedtak skal det gis foreløpig svar dersom henvendelsen ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt. Forvaltningslovens kapittel IV gir bestemmelser om saksforberedelse ved enkeltvedtak og kapittel V gir bestemmelser om selve vedtaket. Her gir § 24 bestemmelser om at enkeltvedtak skal grunngis og § 25 viser til at begrunnelsen skal vise til de regler som vedtaket bygger på. § 27 tredje ledd stiller krav til at underretningen om vedtaket skal opplyse om klageadgang, klagefrist og den nærmere framgangsmåten ved klage.

Bestemmelsene om internkontroll er forankret i kommuneloven kapittel 25. § 25-1 b stiller krav om nødvendige rutiner og prosedyrer.

Dette gir grunnlag for følgende revisjonskriterier:

- Vegavdelingen bør ha skriftlige rutiner for å ivareta saksbehandling av søknader om kryssing, framføring og graving langs fylkesveg.
- Vegavdelingen skal gi foreløpig svar dersom henvendelsen ikke kan besvares innen en måned.
- Vegavdelingen skal begrunne vedtakene.
- Vegavdelingen skal sammen med vedtaket opplyse om klageadgangen.

### Avvikssystem

Bestemmelsene om internkontroll i kapittel 25 i kommuneloven (LOV-2018-06-22-83), nærmere bestemt § 25-1 punkt c, sier at fylkesdirektøren skal som en del av internkontrollen avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik. Dette krever at det finnes et system eller rutine for melding og håndtering av avvik og risiko for avvik.

Internkontrollen skal videre både avdekke og følge opp risiko for at avvik kan skje. Dette er sentralt forebyggende arbeid. Å avdekke avvik er helt sentralt for å kunne korrigere og gjøre forbedringer. Det innebærer blant annet at kommunedirektøren må skaffe oversikt over områder i kommunen hvor det er fare for manglende etterlevelse av lover og forskrifter, og sette inn relevante forebyggende og risikoreducerende tiltak for å hindre og forebygge brudd på lover og forskrifter. Dette må gjøres ut fra både kortsiktig og langsiktig perspektiv. Det langsiktige perspektivet er viktig for at virksomheten kan lære og korrigere fremtidige

aktiviteter. Dette læringsperspektivet er en sentral del av internkontrollen. Internkontrollen bør ses på som en løpende og lærende prosess i virksomheten. (KMD 2021)

Følgende revisjonskriterier er utledet for oppfølging av avvik:

- Fylkeskommunen skal ha system for melding og håndtering av avvik.
- Fylkeskommunens avvikssystem skal være tilgjengelig og brukes av ansatte i vegavdelingen.

### Henvendelser

Vegavdelingen mottar ulike henvendelser fra publikum og samarbeidsparter. Problemstillingen er avgrenset til å se på henvendelser om forvaltningsoppgaver. For at vegavdelingen skal kunne håndtere slik henvendelser på en god og systematisk måte trenges det rutiner eller et system for sikrer at henvendelsene blir mottatt, registrert, behandlet og fulgt opp. Arkivloven setter krav til arkivering av arkivverdige henvendelser.

Forvaltningsloven (LOV-1967-02-10) gir i kapittel III alminnelige regler om saksbehandlingen. Her gir § 11 bestemmelser om at forvaltningsorganene innenfor sitt saksområde har en alminnelig veiledningsplikt.

Forskrift om offentlige arkiv § 9 (FOR-2017-12-15-2105) setter i § 9 krav om journalføring som innebærer registrering av alle inngående og utgående dokumenter som etter offentlighetslovens § 4 må regnes som saksdokument for organet, dersom de blir saksbehandlet og har verdi som dokumentasjon.

- Vegavdelingen må ha et system for å registrere og håndtere henvendelser som gjelder forvaltningsoppgaver.

## VEDLEGG 2 – UTTALELSE



Trøndelag fylkeskommune  
Trööndelagen fylhkentjielte  
Seksjon Avdelingsstötte



REVISJON MIDT-NORGE SA  
Brugata 2  
7715 STEINKJER

Offi § 5

Vår dato: 05.04.2024 Vår referanse: 202324077-4 Vår saksbehandler:  
Deres dato: Deres referanse: Torben Jensen

### Höringssvar til höringsrapport fra forvaltningsrevisjon av Vegadministrasjon – fra sams vegadministrasjon til fylkeskommunen

#### Generelt

Trøndelag fylkeskommune takker for arbeidet Revisjon Midt-Norge har utført og verdsetter muligheten til å gi tilbakemelding på den foreløpige revisjonsrapporten. Vi erkjenner viktigheten av gjeldende revisjonsprosess for å styrke vår vegadministrasjons funksjonalitet og effektivitet. Overføringen av vegadministrasjonen fra sams til fylkeskommunal vegadministrasjon har vært en omfattende prosess, som har krevd betydelige forberedelser og tilpasninger for å møte både nasjonale og lokale forventninger og behov.

I kapittel 3.3.4 *Bemanningsplan* angir revisor at det ikke har vært mulig å få opplyst antall ansatte som begynte på de ulike seksjoner på avdeling veg per 01.01.2020.

Fylkesdirektøren beklager at informasjon om antall ansatte er gitt per 01.04.2020, og ikke per 01.01.2020. Nedenfor følger antall ansatte per henholdsvis 01.01.2020 og per 01.04.2020, oppdelt på daværende seksjonsinndeling.

Antall ansatte per seksjon (ansatte med stillingsprosent 80 eller høyere)

Seksjon	01.01.2020	01.04.2020
Strategi og utvikling	10	14
Vegforvaltning	16	19
Vegfag	35	37
Investering og fornying	38	37
Drift og vedlikehold	39	49
Sum Vegavdelingen	138	146

#### Revisors vurderinger

Revisjonen har belyst flere kritiske aspekter ved overføringen og implementeringen av vegadministrasjonsoppgavene, inkludert kompetanseoverføring, økonomisk tilpasning, og etablering av effektive systemer for avvikhåndtering og henvendelsesbehandling. Vi

Postadresser: Fylkets hus  
Postboks 2560  
7735 Steinkjer

Bankkonto: 86017685300  
IBAN: NO8486017685300  
BIC/SWIFT: DAISNO22

Telefon: 74 17 40 00  
Epost: postmottak@trondelagfylke.no  
Org.nr: 817 920 632

## Trøndelag fylkeskommune Seksjon Avdelingsstøtte

vrurderer i denne sammenheng revisors funn og vurderinger som vesentlige for det videre arbeidet med en forbedring av vår aktivitet.

Det er samtidig viktig for fylkesdirektøren å påpeke at overføringsprosessen har inneholdt utfordringer som delvis skyldes faktorer utenfor fylkeskommunens direkte kontroll, slik som for eksempel nasjonale retningslinjer og tilgjengelige ressurser.

### Kompetanseoverføring

Fylkesdirektøren er enig i at kompetanseoverføringen ikke var optimal for alle områder av vegadministrasjonen ved etableringstidspunktet i 01.01.2020. For å sikre at nødvendig kompetanse skal komme på plass, har det fortløpende vært vurdert og gjennomført kompetanseanalyser i avdelingen og i de ulike seksjoner. I denne sammenheng er det identifisert spesifikke behov eller nødvendige justeringer i organiseringen. Dette har blant annet resultert i en justering i organiseringen av avdelingen med virkning fra 01.01.2023. I tillegg vektlegges vegavdelingens fokus på kompetanseutvikling av medarbeidere innenfor spesifikke fagområder.

### Forvaltningsoppgaver

Revisor angir at saker behandles fortløpende og avgjøres uten ugrunnet opphold og innenfor frist. Fylkesdirektøren er tilfreds med at revisor har observert dette.

Imidlertid bemerker revisor også at der søknad innvilges, skal vedtaket begrunnes. Dette finner ikke revisor er praksis i dag. Fylkesdirektøren tar dette til etterretning og vil endre prosedyrene slik det vil bli gitt en begrunnelse også der søknad innvilges.

Fylkesdirektøren vil i denne sammenheng bemerke at man ikke har erfart å motta klage på at det ikke gis begrunnelse for en innvilget søknad.

### Avvikshåndtering

Fylkesdirektøren bemerker revisors anbefalinger om forbedring av avvikssystemet, og vil hensynta dette i det videre med mål om bedre integrering, brukervennlighet og responsmekanisme.

### **Revisors anbefalinger**

Revisor anbefaler at Trøndelag fylkeskommune legger til rette for at hele organisasjonen samles om ett avvikssystem.

Fylkesdirektøren ser seg enig i denne anbefaling, og prosess for etablering av slik ensartet system for hele organisasjonen er allerede igangsatt.

Trøndelag fylkeskommunes vegavdeling vil med innspill gitt gjennom gjeldende revisjon, samt ut fra en generell målsetting, kontinuerlig sikre forbedring og tilpasning for å møte fremtidens utfordringer innenfor vegadministrasjon.

Med vennlig hilsen

Torben Jensen

*Dette dokumentet er elektronisk godkjent*



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - [www.revisjonmidtnorge.no](http://www.revisjonmidtnorge.no)