

Møteinnkalling - Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune

Arkivsak: 24/344
Møtedato/tid: 29.05.2024 kl. 09:30
Møtested: Fjernmøte - Teams

Møtet avholdes som fjernmøte, se kommuneloven § 11-7. Møtet vil avvikles med muligheter for at allmenheten kan følge møtet via teams og det vil bli lagt ut en egen teamslenke på kontrollutvalgets hjemmeside for de som ønsker å følge saksbehandlingen.

Eventuelle forfall, eller spørsmål om habilitet, meldes til Konsek Trøndelag IKS v/ Ragnhild Ashaug på telefon 970 40 929, eller e-post: ragnhild.ashaug@konsek.no

Varamedlemmer møter etter nærmere innkalling.

Trondheim, 22.05.2024

Ina Pedersen (sign.)
Leder av kontrollutvalget

Ragnhild Ashaug
seniorrådgiver
Konsek Trøndelag

Kopi: Varamedlemmer, fylkesordfører, fylkesdirektør og Revisjon Midt-Norge SA

Sakliste

Saksnr.	Sakstittel
49/24	Rapport fra forvaltningsrevisjon - Fylkesveier
50/24	Rapport fra forvaltningsrevisjon - vegadministrasjonen
51/24	Godkjenning av møteprotokoll

Rapport fra forvaltningsrevisjon - Fylkesveier

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune

Møtedato

29.05.2024

Saknr

49/24

Saksbehandler Torbjørn Brandt

Arkivkode FE-217, TI-&58

Arkivsaknr 22/283 - 12

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget slutter seg til revisors anbefaling og sender rapporten til behandling til fylkestinget med følgende forslag til vedtak:

1. Fylkestinget ber fylkesdirektøren om å legge til rette for å benytte den kompetansen som finnes i vegavdelingen og for å skapes en felles forståelse av det arbeidet som gjøres, herunder begrepsbruk.
2. Fylkestinget ber fylkesdirektøren orientere kontrollutvalget om status for oppfølging av punkt 1 til kontrollutvalget innen utgangen av 2024.

Vedlegg

Presentasjon av forvaltningsrevisjon - fylkesveier

Rapport fra forvaltningsrevisjon om fylkesveg

Særutskrift fra møtebok 47/24

Saksopplysninger

Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune bestilte 13.12.2022, sak 74/22 en forvaltningsrevisjon med tittelen fylkesveger – vedlikehold, klima og miljøtiltak. Revisor utarbeidet en prosjektplan etter dialog med kontrollutvalget, som ble vedtatt 06.06.2023 i sak 35/23. Forvaltningsrevisjon ble satt opp til behandling i sak 47/24 men ble utsatt som følge av at det ble sendt ut med for lite tid til at medlemmene kunne sette seg inn i saken.

Revisor utarbeidet følgende problemstillinger for å svare ut bestillingen::

1. Hvilke økonomiske føringer og bindinger finnes for bruk av midler til veg?
2. Er trafikksikkerhet ivaretatt i drift og vedlikehold og investeringer på fylkesveg?
3. Er klima og miljø ivaretatt i drift og vedlikehold og investeringer på fylkesveg?

Problemstilling 1 er besvart beskrivende og revisor har ikke utarbeidet revisjonskriterier for denne problemstillingen. I denne problemstilling synliggjøres sammenhenger og bindinger som har betydning for fylkeskommunens disponering av midler. Dette omfatter både eksterne føringer og fylkeskommunens egne prioriteringer.

Til problemstilling 2 har revisor gjort følgende vurderinger:

- Kartleggingene knyttet til myke trafikanter, historiske utforkjøringsulykker, strekninger med særlig risiko for MC og moped og forsterket midtmerking, ulykkespunkter og -strekninger, er startet opp, men ikke fullført.
- Det ikke foreligger noen skriftlig plan for gang- og sykkelveginspeksjoner.
- Fornyingsprogrammet har for små rammer til at standardetterslep blir prioritert på de meste trafikkerte og ulykkesutsatte vegene.
- Dekkeposten til trafikksikkerhet skal dekke mange gode formål, og at midler til forsterket midtmerking må konkurrere med andre gode formål.
- Eksisterende problempunkter ikke blir prioritert i neste års handlingsprogram.
- Trafikksikkerhet prioriteres i beslutninger om hvilke gang- og sykkelveger som skal bygges, men at trange budsjetter gjør at bygging av gang- og sykkelveger har blitt prioritert ned de siste årene.

Til problemstilling 3 har revisor gjort følgende vurderinger:

- Vegavdelingen har et system for registrering av klimagassutslipp og et klimabudsjett.
- Det er *ikke* etablert noe miljøstyringssystem.
- Det er laget en plan for håndtering av tunnelvaskevann.
- Det *ikke* er utarbeidet en prioritert oversikt over veger der framkommelighet og sikkerhet er kritisk utsatt på grunn av klimaendringer.
- Det *ikke* er laget noen plan for å gjøre vegnettet mer robust mot klimaendringer.
- Fylkeskommune stiller krav til klima- og miljøtiltak i sine driftskontrakter.
- Helheten i økosystemet ivaretas av konsekvensutredninger og reguleringsplaner.
- Fylkeskommune vektlegger reduksjon i klimagassutslipp i sine investeringsbeslutninger

På grunnlag av det revisor har beskrevet til problemstilling 1 konkluderer revisor med at:

- Størrelsen på investeringsbudsjettet påvirkes av muligheten til å lånefinansiere tiltak, og det vil være ytterligere begrenset av at Trøndelag fylkeskommune har en høy gjeldsgrad.
- Fylkeskommunen har økonomiske forpliktelser i samarbeidet i Miljøpakken.
- Fylkeskommunen har økonomiske forpliktelser som følge av oppfølging av lovverk.
- Fylkeskommunens budsjett for det enkelte år er bundet opp av tidligere vedtatte investeringsprosjekter som strekker seg inn i budsjettåret.
- Fylkeskommunens budsjett er bundet opp av driftskontrakter som strekker seg over flere år.

På grunnlag av vurderingene knyttet til problemstilling 2 konkluderer revisor med at:

- Trafikksikkerhet vektlegges i drift- og vedlikeholdskontrakter og investeringsprosjekter på fylkesveg, men at mange av strategiene på trafikksikkerhetsområdet ikke har kommet godt i gang. Trafikksikkerhet framstår som det store viktige målet med henvisning til 0-visjonen fra 2002. Det arbeides både med infrastruktur og adferd for å øke trafikksikkerheten. Innenfor drift og vedlikehold er det begrenset økonomisk handlingsrom, og hensynet til trafikksikkerhet må konkurrere om midler i forhold til andre tiltak. Mye tyder på at reduserte bevilgninger til gangog sykkelveger og andre tiltak for myke trafikanter kan svekke trafikksikkerheten for denne gruppen. Samtidig er trafikksikkerhet mye mer enn å ivareta hensynet til myke trafikanter.

På grunnlag av vurderingene knyttet til problemstilling 3 konkluderer revisor med at:

- Klima og miljø ivaretas i drift, vedlikehold- og investeringsprosjekter på fylkesveg. Vegavdelingen i fylkeskommunen jobber med mange forhold knyttet til klima og miljø, men for revisor framstår innsatsen noe spredt og lite koordinert. På enkelte områder har vegavdelingen god kompetanse, mye kunnskap og jobber godt. Samtidig gjenstår et arbeid for å klare og utnytte kompetansen og kunnskapen til å jobbe mer målrettet med klima og miljø. Det kan være nyttig å skille mellom klima og miljø, for å etablere en tydeligere innretning innenfor de to begrepene

Revisor anbefaler Trøndelag fylkeskommune å:

- Legge til rette for å benytte den kompetansen som finnes i vegavdelingen.
- Være oppmerksom på begrepsbruk, slik at det skapes en felles forståelse av det arbeidet som gjøres.

Vurdering og konklusjon

Rapporten svarer ut prosjektplanen og kontrollutvalgets bestilling. Revisor har undersøkt problemstillingene grundig og har innhentet dokumentasjon fra flere forskjellige kilder.

Revisors vurderinger, konklusjoner og anbefalinger kan bidra til ytterligere forbedringer på dette området.

Sekretariatet anbefaler at utvalget slutter seg til revisors anbefalinger, og oversender rapporten til behandling til fylkestinget.

Trygge, bærekraftige og miljøvennlige fylkesveger

Trøndelag fylkeskommune,
21.05.2024

Margrete Haugum



Problemstilling

- Hvilke **økonomiske føringer og bindinger** finnes for bruk av midler til veg?
- Er **trafikksikkerhet** ivaretatt i drift og vedlikehold og investeringer på fylkesveg?
- Er **klima og miljø** ivaretatt i drift og vedlikehold og investeringer på fylkesveg?

De to siste er basert på vegstrategien.

PS 1 Økonomiske føringer og bindinger

- Vegområdet
- Investeringsbudsjett - 861,8 millioner kroner
- Driftsbudsjett - 933,49 millioner kroner

Føringer for investeringer

- Finansieringsmuligheter og fylkeskommunens gjeldsgrad
- Vedtatte og igangsatte prosjekter
- Forskriftstiltak
- Miljøpakken (utløser midler fra andre kilder)

- Binder opp 51 prosent av budsjettet i 2024 (økende)
- Resten er blant annet fornyingsprogrammet, gang- og sykkelveger og trafiksikkerhet

Føring for driftsbudsjettet

- Driftskontrakter, 11 kontrakter med fem års varighet. Ca to rulleres årlig.
 - Nye kontrakter i 2024 – endret for å ta ned kostnaden (fra rundsum til mengdeoppgjør)
- Binder opp 83 prosent av budsjettet,
- Resterende til vedlikehold.
- Normerte behovet for vedlikehold er over fem ganger større enn vedlikeholdsbudsjettet for 2024.



PS 2 Trafikksikkerhet

- Kartlegginger
 - Alle er startet opp, men ikke fullført. Noen er løpende.
 - Tanken er at disse skal følges opp med tiltak
- Plan for gang- og sykkelveginspeksjoner
 - Ikke funnet noen plan, men flere snakker om den
- Fornyingsprogrammet
 - For små rammer til å prioritere standardetterslep. Akutt utbedringer prioriteres
- Forsterket midtmerking
 - Konkurrerer om midler fra en liten pott om trafikksikkerhet

- Problempunkter
 - Blir ikke prioritert. Skal dekkes av trafikksikkerhetspotten som er liten
- Prioritering av nye gang- og sykkelvegprosjekter
 - Trafikksikkerhet prioriteres i nye GSV prosjekter
 - Trange budsjetter har gjort at nye GSV prosjekter ikke har blitt prioritert

PS 3 Klima og miljø

- Klimabudsjett og registrering av klimagassutslipp
 - Vegavdelingen har klimabudsjett og system for registrering av klimagassutslipp
- Miljøstyringssystem
 - Det er ikke utarbeidet noe miljøstyringssystem
- Tunnelvaskevann
 - Det finnes en plan for håndtering av tunnelvaskevann
- Klimautsatte veger
 - Vegavdelingen har mye kunnskap om veger som er utsatt for naturfare
 - Det er ikke utarbeidet en prioritert oversikt

- Robust vegnett
 - Det er ikke utarbeidet noen plan for å gjøre vegnettet mer robust mot klimaendringer
 - Gjøres tiltak i form av større dimensjoner på rør
- Klima- og miljøtiltak i drifts- og vedlikeholdskontrakter
 - Det stilles krav i kontraktene
 - Spesielle kontraktsbestemmelser
 - Tildelingskriterie (miljø og bærekraft 10 % - blir 30 % fra 2024)

- Vektlegge helheten i økosystemet
 - Ivaretas i konsekvensutredninger og reguleringsplaner
- Klimagassutslipp i investeringsprosjekter
 - Vektlegges i investeringsbeslutninger

Konklusjon

- Føringer for bruk av midler
- Størrelsen på investeringsbudsjettet påvirkes av muligheten til å lånefinansiere tiltak, og det vil være ytterligere begrenset av at Trøndelag fylkeskommune har en høy gjeldsgrad.
- Fylkeskommunen har økonomiske forpliktelser i samarbeidet i Miljøpakken.
- Fylkeskommunen har økonomiske forpliktelser som følge av oppfølging av lovverk.
- Fylkeskommunens budsjett for det enkelte år er bundet opp av tidligere vedtatte investeringsprosjekter som strekker seg inn i budsjettåret.
- Fylkeskommunens budsjett er bundet opp av driftskontrakter som strekker seg over flere år.

Konklusjon - trafikkikkerhet

- Revisor konkluderer med at trafikkikkerhet vektlegges i drift- og vedlikeholdskontrakter og investeringsprosjekter på fylkesveg, men at mange av strategiene på trafikkikkerhetsområdet ikke har kommet godt i gang.
- 0-visjonen
- Et grunnleggende mål

Konklusjon – klima og miljø

- Revisor konkluderer med at klima og miljø ivaretas i drift, vedlikehold- og investeringsprosjekter på fylkesveg.
- Mange tilnærminger til klima og miljø
- Innsatsen er noe spredt og lite koordinert
- Mye kunnskap og kompetanse
- Tydeligere begrepsbruk for ikke å snakke forbi hverandre

Anbefaling

- Revisor anbefaler Trøndelag fylkeskommune å fortsette det arbeidet som er startet opp med å følge opp vegstrategien, herunder å:
 - legge til rette for å benytte den kompetansen som finnes i vegavdelingen.
 - være oppmerksom på begrepsbruk, slik at det skapes en felles forståelse av det arbeidet som gjøres.

Trygge, bærekraftige og miljøvennlige fylkesveger

Trøndelag
fylkeskommune
Forvaltningsrevisjon

2024
FR1249



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.

Steinkjer 09.04.2024

Margrete Haugum

Oppdragsansvarlig revisor

Anna Ølnes

Prosjektmedarbeider

SAMMENDRAG

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune. Forvaltningsrevisjonen omhandler trafikk-sikkerhet og klima og miljø på fylkesvegene.

Den første problemstillingen har belyst hvilke føringer som finnes for bruk av midler til veg. Følgende føringer er identifisert.

- Størrelsen på investeringsbudsjettet påvirkes av muligheten til å lånefinansiere tiltak, og det vil være ytterligere begrenset av at Trøndelag fylkeskommune har en høy gjeldsgrad.
- Fylkeskommunen har økonomiske forpliktelser i samarbeidet i Miljøpakken.
- Fylkeskommunen har økonomiske forpliktelser som følge av oppfølging av lovverk.
- Fylkeskommunens budsjett for det enkelte år er bundet opp av tidligere vedtatte investeringsprosjekter som strekker seg inn i budsjettåret.
- Fylkeskommunens budsjett er bundet opp av driftskontrakter som strekker seg over flere år.

Den andre problemstillingen er det undersøkt om trafiksikkerhet er ivaretatt i drift- og vedlikehold og investeringer på fylkesveg. Revisor konkluderer med at trafiksikkerhet vektlegges i drift- og vedlikeholdskontrakter og investeringsprosjekter på fylkesveg, men at mange av strategiene på trafiksikkerhetsområdet ikke har kommet godt i gang.

I tredje problemstilling er det undersøkt om klima og miljø er ivaretatt i drift- og vedlikehold og investeringer på fylkesveg. Revisor konkluderer med at klima og miljø ivaretas i drift, vedlikehold- og investeringsprosjekter på fylkesveg.

Revisor anbefaler Trøndelag fylkeskommune å fortsette det arbeidet som er startet opp med å følge opp vegstrategien, herunder å:

- legge til rette for å benytte den kompetansen som finnes i vegavdelingen.
- være oppmerksom på begrepsbruk, slik at det skapes en felles forståelse av det arbeidet som gjøres.

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	2
Sammendrag.....	3
Innholdsfortegnelse	4
1 Innledning.....	6
1.1 Bestilling	6
1.2 Problemstillinger	6
1.3 Metode	7
1.4 Uttalelse om foreløpig rapport	9
1.5 Om temaet	9
2 Føringer for bruk av midler til veg	10
2.1 Problemstilling	10
2.2 Politiske føringer.....	10
2.2.1 Trafikksikkerhet.....	11
2.2.2 Klima og miljø	12
2.2.3 Handlingsprogram fylkesveg 2024-2027	12
2.3 Vedlikeholdsetterslep	16
2.4 Drøfting av føringer for bruk av midler	18
3 Trafikksikkerhet	20
3.1 Problemstilling	20
3.2 Revisjonskriterier	20
3.3 Trafikksikkerhetsarbeidet i vegavdelingen	21
3.3.1 Kartlegginger	21
3.3.2 Plan for gang og sykkelveginspeksjoner	24
3.3.3 Fornyingsprogrammet.....	24
3.3.4 Forsterket midtmerking	25
3.3.5 Problempunkter	26
3.3.6 Prioritering av nye gang og sykkelveger.....	26
3.4 Revisors vurderinger	27
3.4.1 Vurdering av ulike kartlegginger	27
3.4.2 Plan for gang- og sykkelveginspeksjoner	28
3.4.3 Fornyingsprogrammet.....	28
3.4.4 Forsterket midtmerking	29
3.4.5 Problempunkter	29
3.4.6 Prioritering av nye gang- og sykkelprosjekter.....	29
4 Klima og miljø.....	31
4.1 Problemstilling	31
4.2 Revisjonskriterier	31
4.3 Klima- og miljø i vegavdelingen	31
4.3.1 Klimabudsjett og registrering av klimagassutslipp	32
4.3.2 Miljøstyringssystem.....	34

4.3.3	Tunnelvaskevann.....	35
4.3.4	Klimautsatte veger	35
4.3.5	Plan for robust vegnett.....	36
4.3.6	Klima og miljøtiltak i drifts- og vedlikeholdskontrakter	36
4.3.7	Helheten i økosystemet.....	39
4.3.8	Klimagassutslipp i investeringsbeslutninger	40
4.4	Revisors vurdering.....	41
4.4.1	Klimabudsjett og registrering av klimagassutslipp	41
4.4.2	Miljøstyringssystem.....	41
4.4.3	Tunnelvaskevann.....	41
4.4.4	Klimautsatte veger	42
4.4.5	Plan for robust vegnett.....	42
4.4.6	Klima- og miljøtiltak i drifts- og vedlikeholdskontrakter	42
4.4.7	Helheten i økosystemet.....	43
4.4.8	Klimagassutslipp i investeringsprosjekter	43
5	Konklusjoner og anbefalinger	44
5.1	Konklusjon.....	44
5.1.1	Føringer for bruk av midler til veg.....	44
5.1.2	Trafikksikkerhet.....	44
5.1.3	Klima og miljø	45
5.2	Anbefalinger	45
	Kilder.....	46
	Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	48
	Vedlegg 2 – Uttalelse	54

Tabell

Tabell 1.	Temamålene i vegstrategien og utvalgte bærekraftsmål	11
Tabell 2.	Driftsramme 2024-2027, avdeling veg.....	13
Tabell 3.	Drift og vedlikeholdsbudsjett 2024.....	14
Tabell 4.	Investeringer	15
Tabell 5.	Rapportert status på utvalgte deler av trafikksikkerhet i vegstrategien.....	21
Tabell 6.	Rapportering på utvalgte deler av klima og miljø i vegstrategien	32

Figurer

Figur 1.	Organisasjonskart vegavdelingen.....	9
Figur 2.	Prinsippskisse vedlikeholdsetterslep	17

1 INNLEDNING

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune bestilte 13.12.2022, sak 74/22 en forvaltningsrevisjon med tittelen fylkesveger – vedlikehold, klima og miljøtiltak. I samme møte bestilte kontrollutvalget i sak 73/22 en forvaltningsrevisjon om vegadministrasjon. Bestillingene er gjort med bakgrunn i plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024. Revisor utarbeidet en prosjektplan etter dialog med kontrollutvalget, som ble vedtatt 06.06.2023 i sak 35/23. Prosjektet er avgrenset til å se spesielt på:

- Trafikksikkerhet
- Klima og miljø

I kontrollutvalgets møte 13.02.2024 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 i sak 01/24.

1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger besvares i rapporten:

- **Hvilke økonomiske føringer og bindinger finnes for bruk av midler til veg?**

Dette er en beskrivende problemstilling som tar sikte på å synliggjøre økonomiske sammenhenger og bindinger som har betydning for fylkeskommunens disponering av midler til fylkesveg. Dette omfatter både eksterne føringer og fylkeskommunens egne prioriteringer.

- **Er trafikksikkerhet ivaretatt i drift og vedlikehold og investeringer på fylkesveg?**

Denne problemstillingen handler om trafikksikkerhet og hvordan trafikksikkerhet hensyntas i drifts- og vedlikehold av fylkesveg og investeringer på fylkesveg.

- **Er klima og miljø ivaretatt i drift og vedlikehold og investeringer på fylkesveg?**

Denne problemstillingen undersøker hvordan klima og miljø ivaretas i drift og vedlikehold av fylkesveg og investeringer på fylkesveg. Vedlikeholdsetterslep blir omtalt i forbindelse med drift og vedlikehold. Det er begrensede midler til vegområdet, og ulike forhold som til dels kan være i motstrid må vurderes i prioriteringene.

I forvaltningsrevisjonen har revisor avgrenset arbeidet til fylkeskommunens vegstrategi. Problemstillingene er knyttet til to av temamålene i vegstrategien for 2023-2032, henholdsvis

trafiksikkerhet og klima og miljø. De to andre teammålene er framkommelighet og vegeierrollen.

Temamålet om vegeierrollen berører de økonomiske rammebetingelsene. Her heter det i strategien at fylkeskommunen fortløpende må styre mot en bærekraftig økonomi, både når det gjelder drift og investering med tilhørende låneopptak. Behovet innenfor drift, vedlikehold og investeringer på fylkesvegnettet kan stå i konflikt med målet om en bærekraftig økonomi i fylkeskommunen. Dette temamålet berøres i den første beskrivende problemstillingen, og har også betydning i de andre problemstillingene.

Forvaltningsrevisjonen er avgrenset til den perioden vegstrategien 2023-3032 gjelder. Vegstrategien ble vedtatt i fylkestinget 14.12.2022. Det betyr at forvaltningsrevisjonen kommer tidlig i perioden, omtrent ett år etter at den ble vedtatt i fylkestinget. Den tidligere delstrategi veg 2019-2030 har også målsettinger om trafiksikkerhet og miljø, slik at de utvalgte områdene for forvaltningsrevisjonen har eksistert en lengre periode enn bare ett år.

Revisjonen er avgrenset til å se på beslutningsgrunnlaget som er lagt fram for politikerne, og har ikke til hensikt å overprøve politiske prioriteringer.

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.

Avdeling veg i Trøndelag fylkeskommune er revidert enhet. I forvaltningsrevisjonen er det samlet inn data fra flere ulike kilder.

Dokumentgjennomgang

Vi har tatt utgangspunkt i de strategidokumentene som finnes om veg. Videre har vi etterspurt nærmere dokumentasjon på ulike deler av arbeidet med vegstrategien. Strategidokumenter og budsjettdokumenter er gjennomgått for å undersøke rammene for arbeidet med oppfølgingen av vegstrategien. Videre er det samlet inn dokumentasjon på hvordan trafiksikkerhet og klima og miljø blir ivaretatt i forbindelse med ulike oppgaver og prosjekter. I tillegg har revisor innhentet dokumentasjon på hvordan vegavdelingen har operasjonalisert arbeidet med vegstrategien, for å få nærmere innsikt i hvordan arbeidet er organisert og fulgt opp. Den innsamlede dokumentasjonen omfatter politiske saker, planer og intern dokumentasjon. En oversikt over de ulike dokumentene finnes i et eget avsnitt i kildelisten.

Intervju

Det ble gjennomført et felles oppstartmøte for denne forvaltningsrevisjonen og forvaltningsrevisjonen om vegadministrasjon i august 2023. Der deltok vegdirektøren og to fra avdelingsstøtte. Det ble prioritert å arbeide med vegadministrasjonsprosjektet først, slik at store deler av intervjuene i denne revisjonen ble gjennomført i perioden fra november 2023 til mars 2024. Dette ble gjort for at arbeidet med oppfølging av vegstrategien skulle få vare nesten et års tid før revisjonen startet.

Revisor har gjennomført intervjuer for å få nærmere innsikt i hvordan vegavdelingen jobber med oppfølgingen av vegstrategien. Både trafikksikkerhet og klima og miljø er tema som går på tvers av seksjonene. Derfor er ansatte ved flere seksjoner intervjuet for å få nærmere forståelse av hvordan de jobber på seksjonene, men også for å få kjennskap til samarbeidet mellom seksjonene. Til sammen er det gjennomført ni intervju. Et intervju er gjennomført ved besøk hos revidert enhet, mens de resterende intervjuene er gjennomført digitalt på Teams. Følgende er intervjuet.

- Seksjonsleder vegforvaltning
- Seksjonsleder avdelingsstøtte
- Seksjonsleder utredning veg
- Seksjonsleder drift og vedlikehold
- Ansatte seksjon vegforvaltning
- Ansatte seksjon utredning veg

Til intervjuene ble det laget intervjuguider. Det ble laget én med vekt på trafikksikkerhet og én med vekt på klima og miljø. Seksjonslederne fikk spørsmål fra begge temaområdene, som et ledd i å kartlegge hva den enkelte seksjon har ansvar for. Det er skrevet referat fra alle intervjuene. Alle referat med unntak av ett er godkjent av respondentene i etterkant av intervjuene. Det er brukt bare data fra godkjente intervjureferater.

Vurdering av metode

Revisor vurderer at innsamlede data, og data fra intervjuene til sammen gir et tilstrekkelig datagrunnlag for å vurdere oppfølgingen av vegstrategien og besvare problemstillingene. Det er en utfordring at både trafikksikkerhet og klima og miljø er gjennomgående tema i hele vegavdelingen, samtidig har ulike seksjoner i vegavdelingen bidratt med ulike faglige perspektiver på temaene. Flere seksjoner er berørt av forvaltningsrevisjonen som et ledd i å fange opp statusen i hele vegavdelingen.

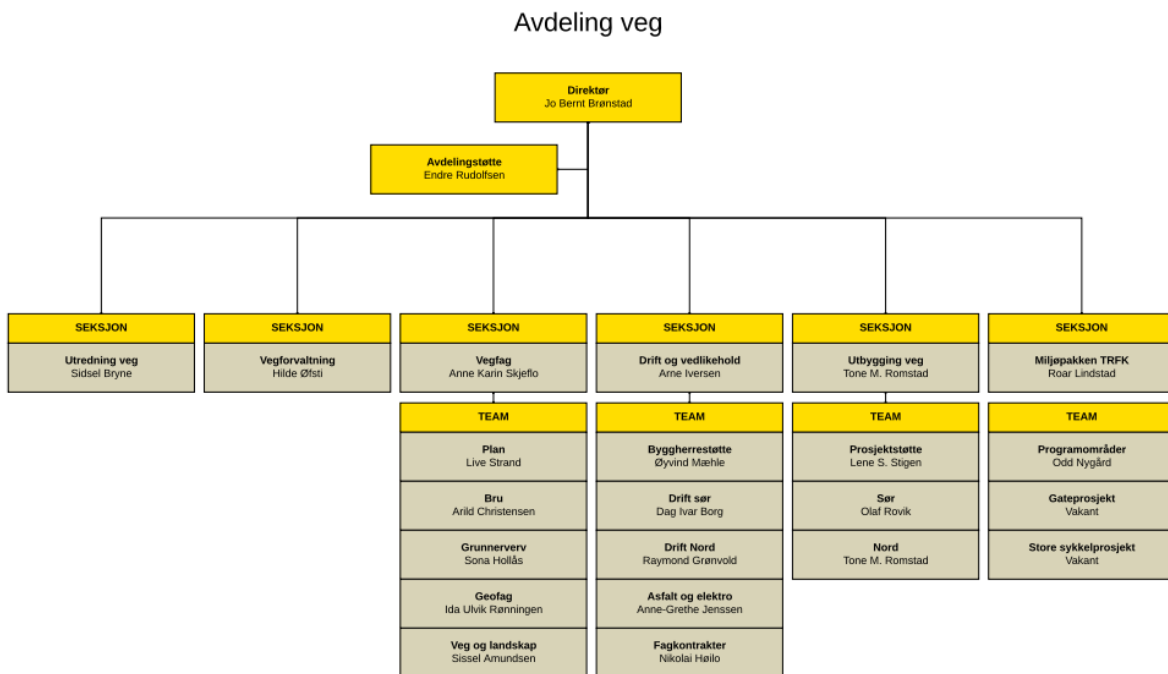
1.4 Uttalelse om foreløpig rapport

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

I uttalelsen pekes det på at deler av teksten i kapittel 2.2.3 andre avsnitt er upresis. Revisor har utdypet denne teksten for å gjøre den mer presis. Ut over dette har ikke høringsuttalelsen ført til endringer i rapporten.

1.5 Om temaet

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/. Lastet ned 28.02.2024

Figur 1. Organisasjonskart vegavdelingen

Vegavdelingen i Trøndelag fylkeskommune ble opprettet 01.01.2020 i forbindelse med overføringen av sams¹ vegadministrasjon fra Statens vegvesen. Det er først og fremst seksjonene for vegforvaltning, utredning veg, samt drift og vedlikehold som er omfattet av revisjonen.

¹ Sams vegadministrasjon var en felles vegadministrasjon hvor Statens vegvesen utførte de fleste fylkesvegoppgaver på vegne av fylkeskommunene.

2 FØRINGER FOR BRUK AV MIDLER TIL VEG

2.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling:

- Hvilke føringer finnes for bruk av midler til veg?

Dette er en beskrivende problemstilling, for å synliggjøre sammenhenger og bindinger som har betydning for fylkeskommunens disponering av midler. Dette omfatter både eksterne føringer og fylkeskommunens egne prioriteringer. Dette kapitlet gir derfor bakgrunnsinformasjon for de påfølgende kapitlene. Det blir ikke utarbeidet revisjonskriterier for beskrivende problemstillinger.

2.2 Politiske føringer

Trøndelag fylkeskommune har ansvaret for fylkesveger. Disse skal fornyes og vedlikeholdes i forhold til ulike behov og med begrensede ressurser. Trøndelag fylkeskommune vedtok en delstrategi veg 2019-2030 i 2018. Denne er rullert og foreligger som en egen vegstrategi for 2023-2032. Vegstrategien danner grunnlaget for prioriteringer ved utarbeidelse av fireårige handlingsprogram for fylkesveger, som rulleres årlig. Handlingsprogrammet operasjonaliserer de overordnede økonomiske rammene som fylkeskommunes økonomiplan gir.

Hovedmålet for veg er:

Fylkesvegnettet skal ivaretas og utvikles i tråd med FNs bærekraftsmål, og legge til rette for et trafiksikkert, effektivt og robust transportsystem.

Vegstrategien har fire temamål:

1. Trafiksikkerhet

Nullvisjonen legges til grunn for alt arbeid med fylkesvegnettet, med mål om en årlig reduksjon i antallet drepte og hardt skadde i tråd med ambisjonen om maksimalt 34 drepte og hardt skadde i fylket i 2030.

2. Fremkommelighet

Fylkesvegnettet skal legge til rette for en effektiv og forutsigbar mobilitet for alle trafikantgrupper.

3. Klima og miljø

Trøndelag fylkeskommune skal ivareta vegeierskapet, både innenfor investering, drift og vedlikehold av veginfrastrukturen på en måte som stadig bidrar bedre til å:

- Oppfylle overordnede nasjonale miljømål.
- Begrense inngrep på dyrket jord og viktige naturområder.
- Ivareta viktige økologiske systemer.

4. Vegeierrollen

Trøndelag fylkeskommune skal være en tydelig og fremtidsrettet vegeier.

FNs bærekraftsmål er direkte eller indirekte innarbeidet i de retningsvalgene som er gjort gjennom rullering av vegstrategien. I tabellen under er de fire målområdene i vegstrategien koblet til de utvalgte bærekraftsmålene.

Tabell 1. Temamålene i vegstrategien og utvalgte bærekraftsmål

Bærekraftsmål	Trafikk-sikkerhet	Frem-kommelighet	Klima og miljø	Vegeier-rolle
3.God helse og livskvalitet	X	X		X
6.Rent vann og gode sanitærforhold			X	
9.Industriell innovasjon og infrastruktur		X	X	X
11.Bærekraftige byer og lokalsamfunn	X	X	X	X
12.Ansvarlige forbrukere og produksjon		X	X	X
13.Stopp klimaendringene			X	
14.Livet i vannet			X	
15.Livet på land			X	
17.Samarbeid for å nå målene	X	X	X	X

Kilde: Bearbeidet fra Trøndelag fylkeskommune, Vegstrategi 2023-2032.

Under omtales temamålene om trafiksikkerhet og klima og miljø nærmere, ettersom dette er tema for denne revisjonen.

2.2.1 Trafiksikkerhet

0-visjonen om ingen drepte hardt skadde i trafikken, er grunnlaget for trafiksikkerhetsarbeidet. Stortinget vedtok 0-visjonen i 2002.

Vegstrategien (2023-2032) beskriver trafiksikkerhet som fravær av ulykker og skader i trafikken. Trafiksikkerhet er et tema ved gjennomføring av de aller fleste fysiske tiltak, noe

som også kommer fram i intervjuene. Dette gjelder både nye veganlegg, utbedring av eksisterende veg samt drift og vedlikehold.

Temamålet om trafikksikkerhet er operasjonalisert i fem delmål med tilhørende strategier. Delmålene og strategiene omhandler ulike tilnærminger for å redusere ulike typer ulykker.

Trøndelag fylkeskommune har en delstrategi for trafikksikkerhet 2019-2023 som ble lagt under den nye vegstrategien da den ble vedtatt i 2022. I handlingsprogram for fylkesveg 2024-2027 nevnes ikke delstrategien for trafikksikkerhet eksplisitt. Handlingsprogrammet bygger på vegstrategien, og i tillegg opplyses det i handlingsprogrammet at fylkets trafikksikkerhetsarbeid også er forankret til Nasjonal tiltaksplan for trafikksikkerhet på vei 2022-2025. Delstrategi for trafikksikkerhet 2019-2023 har 17 delmål og tilhørende strategier.

Trøndelag fylkeskommune har et trafikksikkerhetsutvalg. Revisjonens kontaktperson i denne forvaltningsrevisjonen forteller at trafikksikkerhetsutvalget nå er innlemmet i samferdselsutvalget.

2.2.2 Klima og miljø

I vegstrategien 2023-2032 er temamålet for klima og miljø at Trøndelag fylkeskommune skal ivareta vegeierskapet, både innenfor investering, drift og vedlikehold av infrastrukturen.

Temamålet er underbygget av fire delmål med tilhørende strategier.

Trøndelag fylkeskommune har en regional strategi for klimaomstilling – *Sånn gjør vi det* – som ble vedtatt i 2020. Dette er en klimaomstillingsstrategi og omfatter klimagassreduksjon og klimatilpasning.

2.2.3 Handlingsprogram fylkesveg 2024-2027

Innledningsvis i handlingsprogram for fylkesveg 2024-2027 står det at formålet er å operasjonalisere de økonomiske rammene som framkommer i økonomiplan 2024-2027, med utgangspunkt i de strategier og føringer som er gitt gjennom vegstrategien. Handlingsprogrammet for fylkesveg oppsummeres i konkrete forslag til investeringsprogram for fylkesveg og drifts- og vedlikeholdsbudsjett for fylkesveg. Det presiseres at drifts- og vedlikeholdsbudsjettet kun kan finansieres med fylkeskommunens frie inntekter, hvorav de viktigste er rammetilskudd, skatteinntekter samt saker med særskilt tildeling. Investeringsbudsjettet kan finansieres med låneopptak, bompenger og ekstern medfinansiering.

Handlingsprogrammet har seks tema under overskriften strategier, satsingsområder og prioriteringer. Temaene er trafikksikkerhet, vedlikeholdsetterslep, bærende konstruksjoner, klima, Miljøpakken og gang- og sykkelveger.

Driftsbudsjett

I handlingsprogrammet angis de økonomiske rammene for 2024-2027, slik de også framkommer i fylkeskommunes økonomiplan 2024-2027. Tabell to viser hvordan driftsrammen er utledet og planlagt disponert.

Tabell 2. Driftsramme 2024-2027, avdeling veg

Driftsramme	2024	2025	2026	2027
Opprinnelig budsjett	1 030 548	1 030 548	1 030 548	1 030 548
Konsekvensjustering (inkl. lønns- og prisvekst)	46 824	50 524	46 824	46 824
Innsparingstiltak, reduksjon i administrative kostnader	-4 542	-5 633	-7 483	-8 700
Styrket vedlikehold	14 601	13 726	8 326	8 126
Styrket ramme trafiksikkerhet	2 000			
Totalramme	1 089 431	1 089 165	1 078 215	1 076 798
Administrasjon, egen drift og forvaltning	141 941	141 141	139 541	138 741
Driftsmidler trafiksikkerhet	14 000	11 000	10 000	10 000
Drift og vedlikehold fylkesveg	933 490	937 024	928 674	928 057
Totalramme	1 089 431	1 089 165	1 078 215	1 076 798

Kilde: Handlingsprogram for fylkesveg 2024-2027.

Handlingsprogrammet opplyser at det er lagt til grunn en gradvis reduksjon i administrative kostnader gjennom å ta i bruk nye administrative verktøy, noe som vil gi en effektivisering tilsvarende rundt tre prosent i forhold til 2023. Dette kommer i tillegg til videreføring av tidligere reduksjon på fem millioner kroner for administrasjonsbudsjettet, og effektiviseringsgevinsten som ble hentet ut ved overføring av sams vegadministrasjon på rundt 18 årsverk. Administrasjonsbudsjettet inkluderer en rammeoverføring på 3,8 millioner kroner knyttet til overføring av fire stillinger fra avdeling plan, næring og kulturminner.

Det er budsjettet med 14 millioner kroner til fylkets trafiksikkerhetsutvalg. I denne rammen ligger 2 millioner kroner², som området ble styrket med i fylkestingssak 128/23, og som skal disponeres etter gitt premisser. Disse midlene er forankret i handlingsprogram for trafiksikkerhet drift, som ble vedtatt i fylkets trafiksikkerhetsutvalg 13.12.2023, sak 53/23.

I posten drift og vedlikehold fylkesvegnettet, henvises det til utfordringsdokumentet 2024-2027. Dette viser stadig økende kostnader til drift av vegnettet, samtidig som den totale rammen til drift og vedlikehold ikke har tilsvarende økning. Det betyr at andelen til vedlikehold i budsjettet

² Av den økte rammen på 2,0 millioner kroner er 1,0 million kroner øremerket styrking av prosjektet Kjør for livet, og 0,5 millioner kroner er øremerket Ph.d.-prosjekt om rekrutterings- og trafiksikkerhetsutfordringer i busstransportbransjen. Resterende 0,5 million kroner er avsatt til generell styring av trafiksikkerhetsutvalgets handlingsprogram.

er på et nivå hvor rammen primært rekker til å ivareta helt kritisk vedlikehold samt oppretting av mindre ødeleggelser, ifølge handlingsprogram for veg 2024-2027. Budsjettet for 2024 er vist i tabell tre.

Tabell 3. Drift og vedlikeholdsbudsjett 2024

	2024	Normert behov
Driftskontrakter	712 363	695 270
Drift øvrig	66 665	65 644
Sum drift	779 028	760 914
Vegoppmerking	14 000	52 554
Bru og fergekai	21 903	104 610
Dekkelegging	36 500	271 883
Vedlikehold driftskontrakter	52 637	191 766
Øvrig vedlikehold - fagkontrakter	29 422	193 545
Sum vedlikehold	154 462	814 358
Sum drift og vedlikehold	933 490	1 575 272

Kilde: Trøndelag fylkeskommune, Handlingsprogram 2024-2027

Normert behov i tabellen over er basert på en modell, MOTIV³, for beregning av kostnader knyttet til alle aktuelle drifts- og vedlikeholdsoppgaver som utføres på vegnettet.

For 2024 vil andelen av drifts- og vedlikeholdsbudsjettet disponert til vedlikehold være 17 prosent. Fylkesdirektøren vurderer at et faglig kritisk nivå for vedlikeholdsbudsjettet ligger på omkring 180 millioner kroner, noe som tilsvarer 30 prosent av budsjettet. Det er normert behov basert på MOTIV, som teoretisk sett vil stoppe forfallsutviklingen. I handlingsprogram veg er det vist til at andelen til vedlikehold av det totale budsjettet til drift og vedlikehold bør ligge på 50 prosent (460 millioner kroner) for å stoppe forfallsutviklingen. Drift av et vegnett med vesentlig forfall har høyere kostnader enn normert, og påvirker dermed andelen av budsjettet som bør brukes til drift. Med henvisning til det økonomiske handlingsrommet, er det ikke mulig å ivareta nivået på vedlikehold som tilsvarer det som betegnes som faglig sett kritisk nivå. Til tross for en viss styrking av budsjettet til drift og vedlikehold, gir det ikke tilstrekkelig mulighet til å drive planmessig og regelmessig vedlikeholdsarbeid på fylkesvegnettet. En vedvarende situasjon der forfallet eskalerer vil føre til at vegobjekter ikke lar seg vedlikeholde og reinvesteringer er eneste mulighet, ifølge handlingsprogram for veg 2024-2027.

³ MOTIV-modellen er normativ og tar utgangspunkt i en gitt vedlikeholdsstandard. Den beregner de antatte kostnadene ved å følge standarden slik at det ikke oppstår vedlikeholdsetterslep. MOTIV tar utgangspunkt i det faktiske vegnettet og beregner kostnader basert på informasjon om blant annet vegtype, vegobjekter (bro, tunnel, utstyr), levetid, klima og trafikkmengde. Modellen påvirkes ikke av den faktiske tilstanden på vegene. En veg som er mangelfullt vedlikeholdt vil ikke ha et høyere beregnet vedlikeholdsbehov i MOTIV enn en ellers lik veg som er godt vedlikeholdt.

Investeringsbudsjettet

I handlingsprogram for fylkesveg 2024-2027 går det fram at hensynet til bærekraftig økonomi gjør det nødvendig å videreføre et restriktivt investeringsnivå, spesielt for investeringer som er lånefinansiert. De enkelte programområder og prosjekter er derfor vurdert ut fra en finansieringsprofil, herunder om de betinger låneopptak som belaster fylkeskommunens driftsøkonomi.

Investeringsbudsjett framgår av handlingsprogram for veg 2024-2027, og forenklet framstilling er gjengitt i tabell fire.

Tabell 4. Investeringer

Vegprosjekt (i 1000 kr inkl. mva)	2024	2025	2026	2027
Store prosjekter	102 000	206 000	511 600	513 100
Tunnel forskriftstiltak	243 000	145 000	0	0
Frøyatunnelen fornyingstiltak	86 600	78 200	0	0
Fornyingsprogram fylkesveg	136 700	125 200	125 200	125 200
Fornyning bru	64 200	78 200	78 200	78 200
Ålma bru	3 900	4 200	15 600	10 400
Gang- og sykkelveger	90 700	70 900		
Mindre veganlegg	21 400			
Trafikksikkerhet	5 200	5 200	5 200	5 200
Miljø	14 000	0	0	0
Planlegging	10 000	10 000	10 000	10 000
Bidrag til Miljøpakken	84 100	84 100	84 100	84 100
Sum investeringer	861 800	807 000	829 900	826 200

Kilde: Handlingsprogram veg 2024-2027.

Fornyingsprogrammet

Det framgår av handlingsprogrammet at **fornyingsprogrammet** er en del av investeringsprogrammet på veg. I handlingsplanen for 2024-2027 står det at fornyingsprogrammet har størst reduksjon i rammen. Det er delvis som følge av at mange av de øvrige områdene har eksisterende bindinger og føringer å ta hensyn til. Videre heter det at i forslaget til investeringsprogram, er det i størst mulig grad forsøkt å prioritere midler til fornyingsprogrammet ut fra hensynet til bevaring av vegkapitalen, trafikksikkerhet og fremkommelighet. For å sikre en effektiv og fleksibel ressursbruk innenfor en redusert ramme til fornyingsprogrammet, er det anbefalt at den samlede rammen legges på underprogrammet Fornyning 1.0. Under Fornyning 1.0 kan det prioriteres tiltak innenfor grusveg og punktvis tiltak, selv om det ikke er bevilget en egen ramme til det.

I handlingsprogrammet står det at behovet for fornying er stort, og bevilgningen til fornyingsprogrammet er viktig for å opprettholde et minimumsnivå på fornyingen. Ifølge handlingsprogrammet er fornyingsprogrammet et godt og fleksibelt tiltak for å fornye og oppgradere

eksisterende infrastruktur. Det er derfor viktig for å håndtere forfallsutviklingen og dermed verdibevaringen best mulig.

Trafikksikkerhet

I handlingsprogram veg for 2024-2027 er avsetningen til trafikksikkerhet redusert fra 7,7 millioner kroner fra forrige program til 5,2 millioner kroner i det nye. Det framgår at investeringsmidlene til trafikksikkerhet brukes til å realisere enkle tiltak som kommunene spiller inn om fylkesvegnettet i sin kommune. Den primære innsatsen på trafikksikkerhet er knyttet til investeringer som øker trafikksikkerheten i andre prioriterte investeringstiltak.

En av de ansatte forteller at investeringsmidler til trafikksikkerhet omtales som TS-investering (TS-trafikksikkerhet). TS-investering erstatter den tidligere ordningen aksjon skoleveg, og gjelder i hovedsak barn og unge (gående og syklende). Fylkeskommunen fikk tilført ubrukte midler fra Statens vegvesen ved overføringen av sams vegadministrasjon til dette tiltaket. Siden 2020 er det hvert år bevilget friske midler til ordningen. Det er i perioden 2020-2024 gjennomført omkring 180 tiltak. Seksjon vegfag har en planreserve som lett kan settes i bestilling hvis det bevilges midler. Midlene som er øremerket TS-investering trenger ingen ny beslutning ut over det faglige arbeidet som er lagt til grunn fra en arbeidsgruppe bestående av fagressurser på trafikksikkerhet og vegplanlegging. I orienteringen til trafikksikkerhetsutvalget 07.02.2024 framgår det at det har kommet inn 84 innspill fra kommuner og AtB. Videre at det er forsøkt å ta hensyn til en geografisk fordeling av tiltakene i prioriteringen.

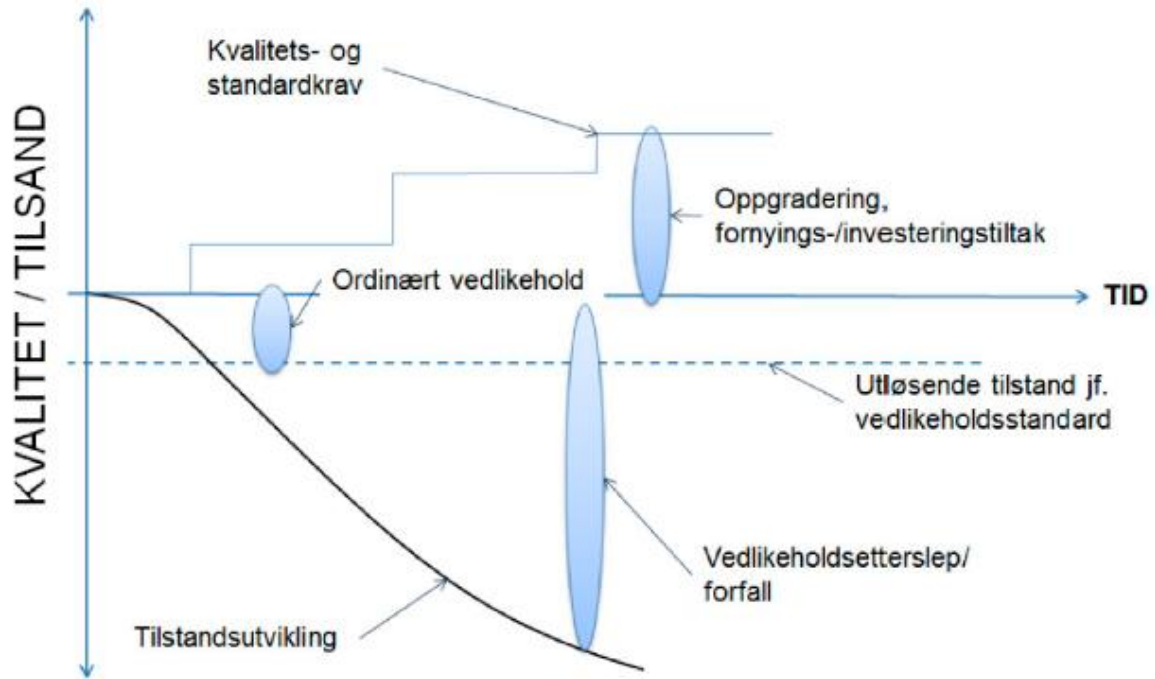
Miljø

For 2024 er det bevilget 14 millioner kroner til støyskjerming i henhold til forurensningsforskriften. Bevilgninger for de kommende årene er ikke foreslått i påvente av en nærmere kartlegging av området.

2.3 Vedlikeholdsetterslep

I handlingsprogrammet for 2024-2027 kommer det fram at det er et betydelig vedlikeholdsetterslep, og fylkesdirektøren uttrykker bekymring for utviklingen. Etterslep omfatter både standardetterslep og vedlikeholdsetterslep. Vedlikeholdsetterslepet betegnes også som forfallsnivå.

Vegavdelingen har en modell som forklarer forskjellen mellom vedlikeholdsetterslep og standardetterslep. Den er gjengitt i figur to.



Kilde: Delstrategi veg 2019-2030, Trøndelag fylkeskommune

Figur 2. Prinsippkisse vedlikeholdsetterslep

Vedlikeholdsetterslep forklares som skader og mangler på vegobjekter (under tidslinjen), som ikke tilfredsstiller kravene gitt i standard for drift og vedlikehold.

Standardsetterslep er mangler i forhold til krav og normer som har utviklet seg siden vegobjektet ble bygd.

I delstrategi veg 2019-2030 er det opplyst at Trøndelag fylkeskommune viderefører metodikken for å måle forfallsnivå, som ble brukt av Statens vegvesen i en rapport fra 2013.

Statens vegvesen sin rapport 183 fra 2013, er den siste kartleggingen av etterslep på fylkesveg, ifølge handlingsprogrammet for veg 2024-2027. Der kvantifiseres vedlikeholdsetterslepet på fylkesvegnettet i Trøndelag til omkring 6 milliarder i 2024-kroner. En del av tallene er utdaterte. Basert på tallmaterialet og økningen i rapporterte hendelser, er det ifølge handlingsprogrammet rimelig å påstå at vedlikeholdsetterslepet på fylkesvegene eskalerer. Det opplyses at det etter 2013 ikke har skjedd vesentlige endringer i vegnormalene, noe som kan bety at standardsetterslepet ikke har økt tilsvarende. Statens vegvesen er i samarbeid med fylkeskommunene gitt i oppdrag fra Samferdselsdepartementet å gjennomføre nye beregninger av vedlikeholdsetterslepet (Prop.1S (2023-2024) Samferdselsdepartementet). Fylkesdirektøren vurderer i samarbeid med andre fylkeskommuner å etablere et mer dynamisk system for registrering av etterslep. I handlingsprogrammet står det også at vedlikeholdsetterslepet påvirker negativt sentrale mål om trafikksikkerhet, fremkommelig og klima og miljø.

Handlingsprogrammet tar opp at det er viktig å gå fra korrektivt til preventivt vedlikehold, men at dette ikke er mulig innenfor de økonomiske rammene. Dette skyldes at drift av fylkesvegnettet tar 80 prosent av det samlede budsjettet for drift og vedlikehold. Som følge av fylkestingets behandling av utfordringsdokumentet (fylkestingssak 49/23), skal det utarbeides en oversikt over strekninger på fylkesveg som har størst utbedrings- og standardhevingsbehov.

I 2023 ble det utlyst nye driftskontrakter for Ytre Namdal og Gauldal/Oppdal. I saksframlegget til fylkestinget (sak 62/23, 13.06.2023) blir det informert om ny kontraktsform:

Ny kontraktsform vil gi en større fleksibilitet til å prioritere mellom drift- og vedlikeholdsoppgavene innenfor den enkelte kontrakt og tilgjengelige budsjettmidler, men vil ikke kompensere for den reduserte rammen. Dette betyr at vi ser inn i en fremtidig driftskontrakt hvor man må ta ned kostnadene til driftsaktiviteten i kontraktene for å frigjøre midler til vedlikeholdsaktivitet. Dette kan gjøres med å drifte mindre eller drifte smartere og rimeligere.

2.4 Drøfting av føringer for bruk av midler

Fylkeskommunens budsjett på vegområdet består av et investeringsbudsjett og et driftsbudsjett. For 2024 er investeringsbudsjettet 861,8 millioner kroner og drifts- og vedlikeholdsbudsjettet er 933,49 millioner kroner.

Vesentlige føringer for **investeringsbudsjettet** er:

- Finansieringsmuligheter. Disse påvirkes av fylkeskommunens gjeldsbelastning.
- Vedtatte og igangsatte prosjekter⁴. Spesielt store vegprosjekter binder opp investeringsmidler flere år framover.
- Forskriftstiltak. Eksempelvis tunnelsikkerhetsforskriften⁵ og støyskjerming etter forurensningsforskriften.
- Miljøpakken. Fylkeskommunen har en forpliktelse på årlige økonomiske bidrag for å løse ut investeringstiltak i byvekstområdet⁶.

⁴ Store vegprosjekter er vanligvis bompengefinansierte prosjekter. En høy andel bompengefinansiering har begrenset innvirkning på den fylkeskommunale økonomien når prosjektet er besluttet. (Handlingsprogram fylkesveg 2024-2027)

⁵ Tiltak etter tunnelforskriften refunderes fra Staten, men det er knyttet usikkerhet til finansieringen. Dette har sammenheng med at slike tiltak er kombinert med fornyingstiltak som fylkeskommunen selv må finansiere.

⁶ Byvekstområdet omfatter kommunene Trondheim, Stjørdal, Malvik, Melhus, Orkland og Skaun.

I investeringsbudsjettet for 2024 er 51 prosent bundet opp i store prosjekter, forskriftstiltak og miljøpakken. I 2025 øker denne andelen til 54 prosent og til 72 prosent i 2026 på grunn av flere midler til store prosjekter.

Områder i investeringsbudsjettet som ikke har tilsvarende føringer som over er blant annet:

- Fornyingsprogrammet. Tiltak for å fornye og oppgradere eksisterende infrastruktur.
- Gang og sykkelveg. De planlagte tiltakene er en portefølje på sju vedtatte prosjekter.
- Trafikksikkerhet. Realisering av enkle trafikksikkerhetstiltak som kommunene og AtB spiller inn (TS-investering).

Når en større andel av budsjettrammen til investeringer bindes opp av prosjekter som har andre føringer eller bindinger, krymper andelen av budsjettrammen til andre tiltak.

Vesentlige føringer for **driftsbudsjettet** er

- Driftskontrakter

Fylkeskommunens driftskontrakter utgjør 83 prosent av budsjettet til drift og vedlikehold. Dette er driftskontrakter med entreprenører basert på standardkrav til fastpris med tillegg av mengdeoppgjør i vinterdriften. Det betyr at resterende del, 17 prosent, av budsjettet kan brukes til vedlikehold. Det normerte behovet for drift er noe lavere enn budsjettforslaget, noe som kan tyde på at vedlikeholdsetterslepet fører til økte driftskostnader i forhold til det normerte behovet. Det normerte behovet for vedlikehold er over fem ganger større enn vedlikeholdsbudsjettet for 2024.

Over tid kan forsømt vedlikehold føre til at vegen eller vegobjektet ikke kan vedlikeholdes, men krever en ny investering. Midler i både investeringsbudsjettet og driftsbudsjettet er bundet opp av ulike forpliktelser, noe som gjør at handlingsrommet for fylkeskommunen til å gjennomføre investeringer, drift og vedlikehold er betydelig mindre enn den totale rammen tilsier.

3 TRAFIKKSikkerhet

3.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling:

- Er trafikksikkerhet ivaretatt i drift- og vedlikehold og investeringer på fylkesveg?

3.2 Revisjonskriterier

Vegstrategien 2023-2032 er lagt til grunn for utarbeidelsen av revisjonskriterier. Følgende kriterier er utledet i vedlegg 1:

- Trøndelag fylkeskommune skal kartlegge
 - Hvor risikoen er størst for myke trafikanter.
 - Historiske utforkjøringsulykker som grunnlag for å utvikle et prioriteringsverktøy.
 - Strekninger på fylkesveg med særlig risiko for MC og moped.
 - Strekninger som er aktuell for forsterket midtmerking.
 - Ulykkespunkter og -strekninger årlig.
- Trøndelag fylkeskommune skal utarbeide en plan for årlige gang- og sykkelveginspeksjoner⁷.
- Trøndelag fylkeskommune skal i fornyingsprogrammet prioritere utbedring av standardetterslep på de mest trafikkerte og ulykkesutsatte vegene.
- Trøndelag fylkeskommune skal utbedre strekninger som er aktuelle for forsterket midtmerking via et eget program finansiert av sekkepost trafikksikkerhet når de ikke inngår i kommende års asfaltprogram.
- Trøndelag fylkeskommune skal innarbeide eksisterende problempunkt (utenfor byvekstområdet) i neste års handlingsprogram for veg.
- Trøndelag fylkeskommune skal vektlegge trafikksikkerhet høyt i prioriteringer og beslutninger om bygging av nye gang- og sykkelveger.

⁷ Gang- og sykkelveginspeksjoner er trafikksikkerhetsinspeksjoner på eksisterende veganlegg. Begrepet trafikksikkerhetsrevisjoner skjer på planlagte anlegg. Trafikksikkerhetsrevisjoner og -inspeksjoner er ikke bare knyttet til gang- og sykkelveger, men også andre vegobjekter.

3.3 Trafikksikkerhetsarbeidet i vegavdelingen

I fylkestingssak 132/23, 06.12.2023 rapporterte vegavdelingen på status i arbeidet med vegstrategien. Tabell fem viser rapporteringen på trafikksikkerhetsområdet som er relevante i forhold til revisjonskriteriene.

Tabell 5. Rapportert status på utvalgte deler av trafikksikkerhet i vegstrategien.

Strategi	Rapportert status
Kartlegging for å avdekke hvor risikoen er størst for myke trafikanter	Ikke implementert
Kartlegging av historiske utforkjøringsulykker for å etablere et prioriteringsverktøy for innretning av tiltak	Ikke implementert
Kartlegging for å identifisere strekninger på fylkesveg med særlig risiko for MC og moped	Ikke implementert
Kartlegge strekninger som er aktuelle for forsterket midtmerking	Ikke implementert
Årlig kartlegging av ulykkespunkter og -strekninger	Opplæring er gjennomført
Plan for gjennomføring av årlige gang- og sykkelveginspeksjoner	Delvis implementert
Fornyingsprogrammet skal prioritere utbedring av standarddetterslep på de mest trafikkerte og ulykkesutsatte vegene.	Ikke implementert
Aktuelle strekninger for forsterket midtmerking som ikke inngår i kommende års asfaltprogram, skal utbedres via et eget program finansiert av sekkepost trafikksikkerhet.	Ikke implementert
Eksisterende problempunkter skal innarbeides i neste års handlingsprogram for veg (2024-2027)	Ikke implementert
I prioritering og beslutning om bygging av nye gang- og sykkelveger skal trafikksikkerhet vektlegges høyt.	Implementert

Kilde: Fylkestingssak 132/23, 06.12.2023.

Vegavdelingen har i starten av 2024 utarbeidet en årsplan for arbeidet med mål, strategier og tiltak for perioden 2024-2026. I årsplanen er rapporteringsansvaret og hovedansvaret for de enkelte tiltakene fordelt på seksjoner. Det finnes også en tekst som forklarer tiltaket nærmere på enkelte av tiltakene.

3.3.1 Kartlegginger

Vegstrategien viser til at det skal gjøres flere kartlegginger i arbeidet med trafikksikkerhet.

- Hvor risikoen er størst for myke trafikanter.
- Historiske utforkjøringsulykker for å etablere prioriteringsverktøy.
- Identifisere strekninger med særlig risiko for MC.
- Ulykkespunkter og strekninger skal kartlegges årlig.
- Strekninger som er aktuelle for forsterket midtmerking.

I fylkestingssak 132/23 ble det rapportert at ingen av kartleggingene var implementert, med unntak av at det var gitt opplæring i forhold til årlig kartlegging av ulykkespunkter og -strekninger.

Myke trafikanter

En av de ansatte forteller at det er to prosjekter på trafiksikkerhetsinspeksjoner på gang- og sykkelveg, ett i Trondheim og ett i nabokommunene til Trondheim. Deretter skal det settes i gang et prosjekt med Innherredsbyene og etter det i distriktskommuner. Kommunestørrelsen bestemmer prioriteringen av rekkefølgen. Data fra inspeksjonene legges inn i GISLink karttjenesten⁸ hvor tilstanden på gang- og sykkelvegene vil vises.

Historiske utforkjøringsulykker og MC

Utforkjøringsulykker er en stor utfordring, forteller seksjonslederen for vegforvaltning. Innlandet fylkeskommune har utviklet et dataprogram som identifiserer ulykkesutsatte kurver basert på vegutformingen, forteller en av de ansatte. I dette arbeidet vil også hensynet til MC bli tatt inn. Statens vegvesen er involvert i utviklingen av verktøyet og har god kompetanse på MC med kunnskap om historiske utforkjøringsulykker og strekninger med særlig risiko for MC.

Foreløpig er verktøyet under utvikling og Trøndelag fylkeskommune har levert grunnlagsdata, forteller seksjonsleder vegforvaltning. Trøndelag fylkeskommune ønsker å ta i bruk dette verktøyet når det er ferdig utviklet. 0-visjonen har eksistert siden 2002, og har ført til mange gode tiltak. De fleste tiltakene har hittil være enkle og effektive, men nå står fylkeskommunen foran mer kostnadskrevenende tiltak.

En av de ansatte forteller at fylkeskommunen vil starte med tiltak på de mest trafikkfarlige kurvene når de er identifisert.

Årlig kartlegging

Det er gjennomført opplæring for å kartlegge ulykkesutsatte strekninger, rapporteres det i fylkestingssak 132/23.

Kommunene sender årlig inn meldinger om strekninger som trenger tiltak, forteller en av de ansatte ved vegavdelingen. Statens vegvesen registrerer ulykker på fylkesveg og melder inn

⁸ [GisLink karttjeneste](#)

til fylkeskommunen det som gjelder for fylkesveg. Fortellerkartet⁹ som ligger på fylkeskommunens nettside viser data fra kartlegginger som er gjort.

I fortellerkartet er det mulig å velge ulykkespunkter og strekninger. Kartet viser ulykkespunkter og strekninger registrert i norsk vegdatabank (NVSDB) fra og med 2015. Kartet viser fire ulykkespunkter og tre ulykkesstrekninger i perioden 2015-2019. Kravet til ulykkespunkter er fire hendelser og ti hendelser for ulykkesstrekninger. Følgende er registrert i fortellerkartet:

- Namsos fire ulykker
- Trondheim, kryss Holtermannsvegen – Gløshaugveien, fem ulykker (også ulykkesstrekning)
- Trondheim, Innherredsvegen, sju ulykker
- Trondheim, Havnegata, fem ulykker
- Trondheim, Olav Trygvassonsgate og Prinsens gate, 1000 meter, 10 ulykker
- Trondheim, Prinsens gate, 1000 meter, 13 ulykker
- Trondheim, Holtermannsvegen, 1000 meter, 11 ulykker

Seksjonsleder for vegforvaltning forteller at det finnes en del mørketall på trafikkulykker, slik at omfanget trolig er større. Det er politiet som registrerer trafikkulykker, men alle ulykker blir ikke meldt til politiet.

Forsterket midtmerking

Forsterket midtmerking er blant annet riller i asfalten som lager lyd når dekkene møter dem. Når det legges ny asfalt lages det riller på veger som har tilstrekkelig vegbredde, altså over 7,5 meter. Denne strategien er rettet mot strekninger med vegbredde over 7,5 meter, som ikke ivaretas av asfaltkontraktene.

En av de ansatte forteller at det skal kartlegges hvor det bør være forsterket midtmerking. Forslag til tiltak kan også komme etter en trafikksikkerhetsinspeksjon, forteller en av de ansatte. Mange fylkesveger har ikke nok vegbredde til at forsterket midtmerking er et aktuelt tiltak.

En av de ansatte forteller at seksjon vegforvaltning skal registrere alle veger med vegbredde over 7,5 meter i nasjonal vegdatabank. Arbeidet forventes ferdig sommeren 2024 og vil gi et oppdatert datagrunnlag. Resultatet skal formidles til seksjon avdelingsstøtte og seksjon utredning fortløpende for innspill til årets asfaltprogram.

⁹ [Vegstrategi v2 \(arcgis.com\)](https://arcgis.com)

Fortellerkartet, som finnes på nettsidene til Trøndelag fylkeskommune, viser fire strekninger med forsterket midtmerking i form av nedfreste riller i vegbanen. I fortellerkartet finnes også en oversikt over beregnet dekkebredde på fylkesvegnettet i Trøndelag. Her har ulike dekkebredder ulike farger. Kravet om 7,5 meter for forsterket midtmerking ligger innenfor intervallet 7,1 til 8 meter i kartet. Ved å zoome i kartet kommer det fram at mange av fylkesvegene har mange fargekombinasjoner innenfor en strekning. Det betyr at vegbredden varierer på strekningen.

3.3.2 Plan for gang og sykkelveginspeksjoner

I fylkestingssak 132/23 ble det rapportert at plan for gjennomføringen av årlige gang- og sykkelveginspeksjoner var delvis implementert. I vegavdelingens årsplan går det fram at Innherredsbyene og Trondheimsregionen prioriteres først, og at resten fordeles ut over planperioden. Revisor har ikke klart å finne en egen plan som viser prioriteringen av gang- og sykkelveginspeksjoner.

Gang- og sykkelveginspeksjoner er trafikksikkerhetsrevisjoner som gjøres på eksisterende veger, mens begrepet revisjon brukes i forhold til nye vegprosjekter, forteller en av de ansatte. Det finnes en intern bestillingsportal for bestilling av trafikksikkerhetsrevisjoner og trafikksikkerhetsinspeksjoner.

3.3.3 Fornyingsprogrammet

I handlingsprogram for fylkesveg 2024-2027 går det fram at fornyingsprogrammet er en del av investeringsprogrammet for veg. Fornyning gjelder oppgradering og bedring av kvaliteten på vegobjektet. I handlingsprogrammet for 2024-2027 er det avsatt 136,7 millioner til fornyingsprogrammet i 2024.

I fornyingsprogrammet skal det prioriteres utbedring av standardetterslep på de mest trafikkerte og ulykkesutsatte vegene. I rapporteringen til fylkestinget i sak 132/23 opplyses det at dette ikke er implementert. I årsplanen til vegavdelingen går det fram at seksjon utbygging og seksjon drift og vedlikehold skal komme med innspill til prioriteringer. Seksjon vegfag skal ifølge årsplanen gi innspill til fornying i bruprogrammet gjennom seksjon utbygging. Seksjon utredning jobber med å få riktige data som grunnlag for valg av løsninger.

Seksjonsleder drift og vedlikehold forteller at de som følger opp driftskontraktene har en omfattende liste over strekninger som trenger vedlikehold. Seksjonen administrerer midler til asfalt og forsterkninger, men det er behov for flere midler til fornyingsprogrammet. Det blir sagt at det er utfordrende å prioritere mellom disse behovene ettersom det er begrensede midler.

Revisor har fått en liste over prosjekter som ble prioritert i fornyingsprogrammet i 2023. Listen inneholder 34 prosjekter med en totalramme på kroner 156 millioner. Av disse er det asfaltering i 32 prosjekter budsjettet til nesten kroner 82 millioner. Det er 11 tiltak som er bundet opp av kontrakter. Disse prosjektene omfatter asfaltering, forsterkning av bærelag, vegoppmerking og forbedringer som grøfterensk, stikkrenner og drenering. I tillegg er det et eget grusvegprogram med 10 tiltak og et budsjett på litt over 5,6 millioner.

Seksjonsleder for avdelingsstøtte forteller at det er opprettet eget budsjett for alle fornyingsprosjektene. Fornyingsprosjektene er effektive fordi de skjer på egen grunn og ikke trenger regulering.

Budsjettet til fornyingsprogrammet er så lavt at det ikke er rom for å gjennomføre planlagte vedlikeholdstiltak, forteller seksjonsleder avdelingsstøtte. Vedlikeholdet følger nesten utelukkende akutte behov. Det ville vært mest fornuftig å fornye et helt område med ulike vegelementer når utstyret først er der, men mer akutte tiltak andre steder må prioriteres.

3.3.4 Forsterket midtmerking

Forsterket midtmerking handler i denne sammenhengen om strekninger som er aktuelle for forsterket midtmerking, men som ikke ivaretas gjennom asfaltprogrammet. Disse strekningene skal utbedres gjennom et eget program finansiert av sekkeposten trafikksikkerhet. Denne strategien er ikke implementert, rapporteres det i fylkestingets sak 132/23. I 2024 utgjør sekkeposten trafikksikkerhet 5,2 millioner.

Forsterket midtmerking er doble midtdelere eller riller i asfalten som lager lyd når biler kjører på dem. Tiltaket er mest effektivt på veger hvor det er en viss trafikkmengde. I kapittel 3.3.1 er det omtalt at kartlegging av aktuelle strekninger forventes å være ferdig sommeren 2024. Det er et mål i vegstrategien at alle veger med minst 7,5 meter vegbredde skal ha forsterket midtmerking i løpet av første halvdel av planperioden. Forsterket midtmerking kan gjøres i forbindelse med asfaltlegging.

Seksjonsleder drift og vedlikehold forteller at forsterket midtmerking krever en viss vegbredde, noe som i hovedsak ikke er tilstede på fylkesvegene. Det er behov for flere midler til dette formålet.

I årsplanen for vegavdelingen framgår det at seksjon drift og vedlikehold bestemmer prioriteringer. Seksjonsleder drift og vedlikehold opplyser at seksjon vegforvaltning også håndterer tiltak for trafikksikkerhet.

3.3.5 Problempunkter

I fylkestingssak 132/23 rapporteres det at eksisterende problempunkter ikke er innarbeidet i neste års handlingsprogram for veg (2024-2027).

I årsplanen for vegavdelingen går det fram at det ikke er nok midler i handlingsprogrammet i dag. Enkle tiltak kan tas innenfor sekkeposten trafikksikkerhet.

3.3.6 Prioritering av nye gang og sykkelveger

Det ble rapportert til fylkestinget i sak 132/23 at trafikksikkerheten er høyt vektlagt i prioriteringen av nye gang- og sykkelveger.

I handlingsprogram fylkesveg 2024-2027 er det foreslått at videre utbygging av gang- og sykkelveger blir satt på pause fra og med 2026. Dette for at fornyingsprogrammet ikke skal reduseres ytterligere i planperioden. Videre forventes det at innsatsen på gang- og sykkelveg i større grad rettes mot tiltak etter en egen kartlegging, framfor tiltak som kommunene foreslår. Dette for ytterligere å øke forventet trafikksikkerhetseffekt.

Det finnes en oversikt over gang- og sykkelvegprosjekter i handlingsprogram veg 2024-2027. Oversikten viser ni prosjekter, hvor to er pilotprosjekter der fylkeskommunen tidligere har bevilget midler til medfinansiering. Av de sju andre oppgis det at fire av dem ikke vil ha byggestart i planperioden. De resterende tre gang- og sykkelvegprosjektene blir bygd i perioden.

I 2022 ble det besluttet porteføljestyring av gang- og sykkelvegprosjekter (Hovedutvalg veg 16.02.2022, sak 14/22). Porteføljestyringen åpner opp for at gang- og sykkelvegprosjekter i porteføljen kan igangsettes i den rekkefølgen de er klar for gjennomføring, innenfor de gitte budsjettammer.

I innspill til gang- og sykkelveg i handlingsprogram for 2024-2027, informeres det om at det i forbindelse med rullering av vegstrategien ble spilt inn nye prosjekter fra kommunene. Det resulterte i en liste på 123 prosjektstrekninger. I tillegg ble det igangsatt et faglig arbeid med videreutvikling av modellen som rangerer prosjektene ut fra behov. Prosjektene på lista har ulik modenhet. Foruten gang- og sykkelvegprosjektene i porteføljen, finnes det en prioritert oversikt over 25 andre strekninger (inkludert fire prosjekter som er tatt ut av porteføljen).

Revisor har fått tilsendt en liste med 120 forslag til gang- og sykkelveger (ett er ferdig og fire er igangsatt), hvor prosjektene er gitt en prioritet basert på ulik vektning av følgende forhold:

- Skoleveg – 10
- Parallelt tilbud – 7
- Missing link – 4
- Fartsgrense – 5

- Potensielt antall gående og syklende – 10
- Årsdøgntrafikk – 5
- Ulykkessituasjon – 4
- Andel næringstrafikk – 4
- Medfinansiering – 5

Missing link er i den ene prioriteringsoversikten forklart som strekninger som skal til for å få helhetlige tilbud.

Prioriteringen som ligger til grunn for forslagene til gang- og sykkelveger som ble framlagt for Hovedutvalg samferdsel i sak 14/22, er prioritert ut fra følgende kriterier og vekting:

- Funksjonsklasse – 5
- Skoleveg – 7
- Fartsgrense – 3
- Potensielt antall gående og syklende – 10
- Årsdøgntrafikk – 5
- Ulykkessituasjon – 7
- Andel næringstrafikk – 4

Revisor kjenner ikke til hvordan de ulike vektingene kommer fram. Slik revisor forstår det er de enkelte prosjekter prioritert i forhold til vektingene, og denne oversikten legges til grunn for prioriteringene. I regnearkene med oversikten er det også gitt kommentarer på noen prosjekter, eksempelvis i forhold til reguleringsarbeid.

3.4 Revisors vurderinger

3.4.1 Vurdering av ulike kartlegginger

Revisjonskriteriet sier at Trøndelag fylkeskommune skal kartlegge:

- Hvor risikoen er størst for myke trafikanter.
- Historiske utforkjøringsulykker som grunnlag for å utvikle et prioriteringsverktøy.
- Identifisere strekninger på fylkesveg med særlig risiko for MC og moped.
- Strekninger som er aktuell for forsterket midtmerking.
- Ulykkespunkter og -strekninger årlig.

Revisor vurderer at alle kartleggingene er startet opp, men ikke fullført. Noen kartlegginger vil være løpende.

Kartleggingen av risikoen for myke trafikanter er startet opp og ivaretas gjennom trafikk-sikkerhetsinspeksjoner på gang- og sykkelveger. Revisor stiller spørsmål med om denne kartleggingen er tilstrekkelig for å identifisere hvor risikoen for myke trafikanter er størst.

Det er startet opp et omfattende kartleggingsarbeid for å identifisere risikokurver. Innlandet fylkeskommune har sammen med Statens vegvesen utviklet en modell som testes ut og som etter hvert vil være tilgjengelig for Trøndelag fylkeskommune. Modellen vil også være egnet til å identifisere ulykkespunkter for MC.

Kartleggingen av strekninger som er aktuelle for forsterket midtmerking forventes å være ferdig sommeren 2024.

Ulykkespunkter og ulykkesstrekninger skal kartlegges årlig. Det gjøres registreringer i Nasjonal vegdatabank og strekninger vises i fortellerkartet, som finnes på fylkeskommunens nettsider. Ulykkespunkter og ulykkesstrekninger som kan leses i kartet er fra perioden 2015 til 2019, og er dermed ikke oppdatert. Alle ulykker meldes ikke til politiet, slik at det vil være mørketall her.

3.4.2 Plan for gang- og sykkelveginspeksjoner

Revisjonskriteriet sier at Trøndelag fylkeskommune skal utarbeide en plan for årlige gang- og sykkelveginspeksjoner.

Revisor vurderer at det ikke foreligger noen skriftlig plan for gang- og sykkelveginspeksjoner.

I flere intervjuer kommer det fram at det er igangsatt et arbeid med kartlegging i Trondheim, og videre skal kartleggingen skje i innherredsbyene og ut i distriktene. Revisor forventer at det finnes en skriftlig plan, når strategien sier det skal utarbeides en plan. Det har ikke lyktes revisor å framskaffe en skriftlig plan til tross for at det rapporteres at tiltaket er delvis implementert. Tiltaket framgår av vegavdelingens årsplan for 2024. Trafikksikkerhetsinspeksjoner kan også bestilles internt i vegavdelingen.

3.4.3 Fornyingsprogrammet

Revisjonskriteriet sier at Trøndelag fylkeskommune i fornyingsprogrammet skal prioritere utbedring av standardetterslep på de mest trafikkerte og ulykkesutsatte fylkesvegene.

Revisor vurderer at fornyingsprogrammet har for små rammer til at standardetterslep blir prioritert på de meste trafikkerte og ulykkesutsatte vegene.

Revisor finner at midler til fornyingsprogrammet (unntatt bru og tunnel) er redusert og vil bli redusert framover, ifølge handlingsprogrammet for veg 2024-2027 og ifølge gjennomgangen i kapittel to. Små midler gjør at akutte behov må tas først, og fører ofte til ytterligere redusert tilstand på fylkesveger. Revisor ser at denne strategien henger sammen med kartlegging av ulykkesutsatte strekninger, og at status i dette arbeidet er at det er gjennomført opplæring.

3.4.4 Forsterket midtmerking

Revisjonskriteriet sier at Trøndelag fylkeskommune skal utbedre strekninger som er aktuelle for forsterket midtmerking via et eget program finansiert av sekkepost trafikksikkerhet, når de ikke inngår i kommende års asfaltprogram.

Revisor vurderer at sekkeposten til trafikksikkerhet skal dekke mange gode formål, og at midler til forsterket midtmerking må konkurrere med andre gode formål.

Intervjuinformasjon tilsier at bredden på mange av fylkesvegene ikke er tilstrekkelig for forsterket midtmerking. Fortellerkartet på nettsiden til fylkeskommunen viser beregnet vegbredde og på mange strekninger varierer vegbredden. I tillegg viser ikke kartet skillet på 7,5 meter, som er kravet for å kunne ha forsterket midtmerking.

3.4.5 Problempunkter

Revisjonskriteriet sier at Trøndelag fylkeskommune skal innarbeide eksisterende problem-punkt (utenfor byvekstområdet) i neste års handlingsprogram for veg.

Revisor vurderer at eksisterende problempunkter ikke blir prioritert i neste års handlingsprogram.

Revisor finner at det ikke er midler til å prioritere eksisterende problempunkter i neste års handlingsprogram. Det henvises til at budsjettposten trafikksikkerhetsmidler kan benyttes. Revisors inntrykk er at trafikksikkerhetsmidlene, som er en liten andel av budsjettet til avdeling veg, blir henvist til når andre budsjettposter ikke strekker til.

3.4.6 Prioritering av nye gang- og sykkelprosjekter

Revisjonskriteriet sier at Trøndelag fylkeskommune skal vektlegge trafikksikkerhet høyt i prioriteringer og beslutninger om bygging av nye gang- og sykkelveger.

Revisor vurderer at trafiksikkerhet prioriteres i beslutninger om hvilke gang- og sykkelveger som skal bygges, men at trange budsjetter gjør at bygging av gang- og sykkelveger har blitt prioritert ned de siste årene.

Prioriteringen av gang- og sykkelveger gjøres etter en matematisk modell hvor ulike forhold er gitt ulik vektning. Revisor finner at vektningen av kriteriene ikke er lik fra bruttolisten over aktuelle strekninger til den som presenteres for hovedutvalget. I prioriteringene legges flere kriterier som er relevant i forhold til trafiksikkerhet, eksempelvis skoleveg, fartsgrense, potensielt antall gående og syklende og ulykkessituasjonen. Om trafiksikkerhet vektlegges høyt er vanskelig å vurdere, for det avhenger av sammenstillingen med andre forhold. Samtidig er det slik at trafiksikkerhet påvirkes av alle kriteriene som legges til grunn og er relevant for alle anlegg som blir bygd.

4 KLIMA OG MILJØ

4.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling:

- Er klima og miljø ivaretatt i drift- og vedlikehold og investeringer på fylkesveg?

4.2 Revisjonskriterier

Vegstrategien 2023-2032 er lagt til grunn for utarbeidelsen av revisjonskriterier. Følgende kriterier for klima og miljø er utledet i vedlegg en.

- Trøndelag fylkeskommune skal ha et system for klimabudsjett og registrering av klimagassutslipp.
- Trøndelag fylkeskommune skal etablere et miljøstyringssystem.
- Trøndelag fylkeskommune skal innen 2024 etablere en plan for håndtering av tunnelvaskevann som legges til grunn for prioritering av tiltak.
- Trøndelag fylkeskommune skal utarbeide en prioritert oversikt over veger der framkommeligheten og sikkerheten er kritisk utsatt på grunn av klimaendringer.
- Trøndelag fylkeskommune skal utvikle planer for hvordan gjøre vegnettet mer robust mot klimaendringer.
- Trøndelag fylkeskommune skal stille krav om klima- og miljøtiltak i sine drifts- og vedlikeholdskontrakter.
- Trøndelag fylkeskommune skal i planleggingen av ny veginfrastruktur legge stor vekt på helheten i økosystemet og å unngå inngrep i viktige arealtyper og økosystem.
- Trøndelag fylkeskommune skal vektlegge reduksjon av klimagassutslipp i sine investeringsbeslutninger.

4.3 Klima- og miljø i vegavdelingen

I fylkestingssak 132/23, 06.12.2023 rapporterte vegavdelingen på vegstrategien. I tabellen under framgår rapporteringene på klima- og miljøområdet som er relevante i forhold til revisjonskriteriene.

Tabell 6. Rapportering på utvalgte deler av klima og miljø i vegstrategien

Strategi	Rapportert status
Klimabudsjett og registrering av klimagassutslipp	Delvis implementert
Miljøstyringssystem	Ikke implementert
Tunnelvaskevann	Delvis implementert
Prioritert oversikt over veger der framkommeligheten og sikkerheten er kritisk på grunn av klimaendringer	Ikke implementert
Utvikle planer for hvordan gjøre vegnettet mer robust mot klimaendringer	Delvis implementert
I alle fornyings-, drift- og vedlikeholdstiltak skal det ved behov prioriteres å samtidig gjennomføre tiltak som gjør vegnettet mer robust mot klimaendringer	Ikke implementert
Videreutvikle krav og incentiver til klima og miljø i sine kontrakter	Implementert
I planlegging av ny veginfrastruktur skal det legges stor vekt på helheten i økosystem og å unngå inngrep i viktige areal typer og økosystem	Delvis implementert
Vektlegge reduksjon i klimagassutslipp	Implementert

Kilde: Fylkestingssak 132/23, 06.12.2023.

I årsplanarbeidet for vegavdelingen for 2024 meldte flere seksjonsledere om behov for mer og tettere samarbeid omkring tiltak innenfor klima og miljø. Det resulterte i et notat om organisering av klima- og miljøarbeidet i vegavdelingen, og revisjonen har fått tilsendt utkast til notat per 30.01.2024. Av notatet går det fram at ansvaret for å koordinere klima- og miljøarbeidet legges til utredningsseksjonen, og at seksjonene får ansvar for å peke ut en klima- og miljøkoordinator.

4.3.1 Klimabudsjett og registrering av klimagassutslipp

Klimabudsjett og registrering av klimagassutslipp¹⁰ er delvis implementert, går det fram i statusrapporteringen i fylkestingssak 132/23. Trøndelag fylkeskommune har en handlingsplan for klimaomstilling 2021-2023. Den omfatter blant annet klimagassreduksjon og klimatilpasning. Veg er ikke omtalt eksplisitt. Det går fram av handlingsplan for klimaomstilling at fylkeskommunen har etablert et klimabudsjett for egen virksomhet. I vegstrategien er det satt

¹⁰ Begrepene klimabudsjett og klimagassbudsjett brukes litt om hverandre innad i fylkeskommunen. Det samme gjelder begrepene klimaregnskap og klimagassregnskap.

et delmål om at samlet klimagassutslipp innenfor fylkesveg skal kuttes med 55 prosent innen 2030.

Vegavdelingen i fylkeskommunen har et klimagassregnskap som er utviklet av en av de ansatte ved seksjon utredning veg, forteller vedkommende. Vedkommende jobber nå med et klimagassbudsjett og er vegavdelingens klimakontakt. I fylkeskommunen er det en klimagruppe hvor vegavdelingens klimakontakt deltar.

Det finnes klimagassregnskap på tre nivåer i fylkeskommunen, forteller en av de ansatte på seksjon utredning.

1. Vegavdelingen utvikler et eget klimaregnskap på avdelingsnivå.
2. Trøndelag fylkeskommune utvikler et klimaregnskap på organisasjonsnivå, og vegavdelingen leverer sitt grunnlag til dette arbeidet.
3. Asplan Viak utvikler et klimaregnskap for fylkeskommunen, på grunnlag av økonomiske regnskapstall og erfaringstall for å få et klimagassbudsjett på mer overordnet nivå.

Klimakontakten ved vegavdelingen har vært involvert i utviklingen av klimaregnskapet til vegavdelingen siden 2020, og har hatt det ansvaret for utviklingen og ferdigstillingen av dette siden. 2023 var første gang det ble utarbeidet et klimabudsjett til økonomiplanen, hvor vegavdelingen spilte inn konkrete tiltak, effekten og kostnaden av disse. Klimabudsjettet er ikke fullstendig utviklet ennå. Vedkommende informerer om at klimagassbudsjettet på avdelingsnivå er et hjelpemiddel for å vite om tiltakene har effekt og for å bygge opp kunnskap i egen organisasjon.

Klimaregnskapet på avdeling veg er bygd opp omkring rapporterte mengder fra kontrakter hvor fylkeskommunen er byggherre. Vegavdelingens totale utslipp for 2023 er beregnet til omtrent 41500 tonn CO₂e. For 2023 står investeringskontraktene for 56 prosent av de totale utslippene, driftskontrakter utgjør 29 prosent og asfaltkontraktene utgjør 9 prosent. Utslippene har gått ned i 2023 sammenlignet med 2021 og 2022. Reduksjonen fra 2022 til 2023 er i overkant av sju prosent. Noe av reduksjonen kommer av at investerings- og asfaltkontrakter er redusert fra 2022 til 2023 på grunn av økonomi. Samtidig er det gjennomført flere tiltak for å redusere klimagassutslippene, eksempelvis elektriske anleggsmaskiner og endring av løsninger på nye anlegg. I klimaregnskapet presiseres det at det er usikkerhet i beregningene, og at det ikke finnes noen nasjonal mal for hvordan de skal utarbeides. Inntil videre vil vegavdelingen fortsette å jobbe videre med den modellen som er utviklet. Det finnes et eget metodenotat i vegavdelingen som redegjør for hvordan klimagassutslippene er beregnet.

I klimagassregnskapet for 2023 går det fram at anleggsmaskiner og arealbeslag bidrar mye til utslippene fra de fleste prosjektene, og at arealbeslag må vektlegges mer når fylkeskommunen

skal velge hva og hvordan de skal bygge. Dette vil ha positiv effekt både på klimagassutslipp og naturmangfold.

En av de ansatte forteller at det er gjort et godt arbeid med utvikling av klimaregnskap for veg. Metodikken og resultatene er bra, men det har ikke vært så mye brukt. Siden sommeren 2023 har det vært en økende etterspørsel etter klimabudsjett, og det er anbefalt fra Statsforvalteren å lage klimaregnskap.

I fylkeskommunes økonomiplan 2024-2027, med budsjett for 2024, er det et kapittel om klimabudsjett. Her går det fram at klimaregnskapet for Trøndelag fylkeskommune er utarbeidet av Asplan Viak og beregner klimafotavtrykket til fylkeskommunen. Det omfatter både direkte utslipp og indirekte utslipp. Det framgår at fylkesveg er det tredje største klimafotavtrykket og utgjør 25 prosent av totalen i fylkeskommunen med 41 878 tonn CO₂e i 2022.

Av de 11 driftskontraktene, er det bare de to som rulleres i 2024 som ikke har krav om rapportering av klimautslipp fra maskiner og biler. Erfaringen er at de fleste entreprenører legger inn tall, men kvaliteten varierer. Vegavdelingen gjør ingen kvalitetssikring av tallene.

4.3.2 Miljøstyringssystem

I fylkestingssak 132/23 rapporteres det at miljøstyringssystem ikke er implementert. En av seksjonslederne informerer om at det per mars 2024 ikke er gjort noe arbeid på miljøstyringssystem.

I flere intervjuer kommer det fram at det går et skille mellom klima og miljø, og at det finnes eksempler på motstrid mellom disse to områdene.

Revisor har ikke klart å finne noen dokumentasjon eller informasjon om miljøstyringssystem. I årsplanen for vegavdelingen går det fram at seksjon vegforvaltning ønsker å bidra til å utvikle miljøstyringssystemet. Seksjon vegforvaltning sin rolle er å oppdatere faunapassasjer¹¹ og fysiske inngrep i vannforekomst i nasjonal vegdatabase.

En av de ansatte forteller at det lages ytre miljøplaner¹². Disse bygger på tilsvarende planer i Statens vegvesen og er tilpasset fylkeskommunen.

¹¹ Faunapassasje er en planfri kryssing for dyr over eller under en veg. Store norske leksikon, 29.02.2024. [faunapassasje – Store norske leksikon \(snl.no\)](https://snl.no/faunapassasje)

¹² Ytre miljøplaner skal ivareta hele livsløpet til vegen og omfatter forurensning av jord og vann, friluftsliv, by og bygdeliv, klimagass og energiforbruk, kulturarv, landskapsbilde og bybilde, luftforurensning, materialvalg og avfallshåndtering, naturmangfold, naturressurser og støy. Ifølge nettsidene til Statens vegvesen, 08.04.2024.

4.3.3 Tunnelvaskevann

I fylkestingssak 132/23 ble det rapportert at plan for håndtering av tunnelvaskevann, som grunnlag for prioritering av tiltak, er delvis implementert.

En av de ansatte i vegavdelingen forteller at vedkommende har arbeidet med plan for tunnelvaskevann, og at det nå jobbes med forankring av planen og hvordan den skal følges opp. Tunnelvaskevann er en forurensningskilde, som det ikke er helt kontroll på. Det samler seg tungmetall og partikler på tunnelvegger og i vegbanen, som må vaskes bort regelmessig. Utfordringen er å rense det forurensede vannet før det går ut i naturen. Tunneler oppført etter 2018 har krav til rensing. Her ledes vannet i en rens tank, som samler opp slam og tungmetaller. I eldre tunneller blir det forsøkt å etablere renselanlegg når det skjer annet arbeid med dem.

Plan for tunnelvaskevann er datert 12.05.2023. Den opplyser at det er 44 tunneler på trønderske fylkesveger. Av disse har 14 utslippstillatelse og 10 har en form for renselanlegg. Det varierer om utslipp går til sjø, elv, bekk, innsjø eller terrenget. Det er tidligere utarbeidet et prioriteringsverktøy som er lagt til grunn og følgende tre tunneler er prioritert.

- Fv39 Svølgjatunnelen
- Fv714 Storvasshammertunnelen
- Fv753 Hoplatunnelen

I planen beskrives det fem tiltak som fylkeskommunen skal jobbe med.

- Etablere renseløsninger i tunneler i oppdatert prioritetsklasse 1.
- Søke om utslippstillatelser for tunneler som ikke allerede har dette.
- Utarbeide instruks for tunnelvask og oppfølging av utslippstillatelser.
- Videreutvikle metoder for tunnelvask og rensing av tunnelvaskevann.
- Revisjon/evaluering av tiltakene.

I vegavdelingens årsplan går det fram at det er igangsatt et innovasjonsprosjekt på dette området. Det skal utarbeides et utkast til handlingsplan for tunnelvaskevann i et samarbeid mellom tunnelforvalter og klima/miljø. Av prosjektskissen for innovasjonsprosjektet går det fram at det handler om å finne metoder for rensing av tunnelvaskevann, som tar ut en større andel av mikroplast enn dagens løsning, som tar ut 62 prosent av mikroplasten gjennom sedimentering.

4.3.4 Klimautsatte veger

I fylkestingssak 132/23 rapporteres det at det ikke er implementert noen prioritert oversikt over veger der framkommelighet og sikkerhet er kritisk på grunn av klimaendringer.

I vegstrategien trekkes risiko og sårbarhetsanalyse (ROS) på veg fram som en overordnet metodisk kartlegging, vurdering og rangering av steder og strekninger i vegnettet. I vegavdelingens årsplan for 2024 skal seksjon avdelingsstøtte bestille en oversikt med gitte utfordringer, lage en prioriteringsliste og budsjettere. Seksjon utredning ønsker å bruke SCALGO live¹³, som dataverktøy i utredningsfasen for å kartlegge utsatte områder.

Naturfareplaner er vegeiers beredskapsplan for håndtering av naturfarer, og viser hvor vegnettet er sårbart. Naturfareplanen omhandler også lokale farevurderinger. Her angis typiske faretegn som kan benyttes ved vurdering om veger skal stenges. Dette omfatter snøskred, sørpeskred, stein- og fjellskredfare og jord- og flomskredfare.

En av de ansatte forteller at vurderinger av klimaendringenes betydning omfatter endringer i de naturfarene som er kjent. Eksempelvis at nye vindretninger har betydning for hvor snø skaper fare for snøskred.

Seksjonsleder drift og vedlikehold forteller at det er et eget program for å følge opp klimautsatte veger. Det har ikke lyktes revisor å framskaffe mer informasjon om dette.

4.3.5 Plan for robust vegnett

Arbeidet med å utvikle planer for hvordan gjøre vegnettet mer robust mot klimaendringer er delvis implementert, opplyses det i fylkestingssak 132/23.

Seksjonsleder for drift og vedlikehold forteller at når det skiftes ut stikkrenner, går de opp en dimensjon på rørene i forhold til standarden. Det grøftes for å håndtere vann og redusere klimapåvirkningene på vegene. På grunn av manglende midler er det per mars 2024 ikke krav om å bygge frostfrie veger i fylket, men det er et ønske om å forbedre vegstandarden på denne måten. Det finnes ingen overordnet plan for å gjøre vegnettet robust mot klimaendringer, forteller seksjonsleder drift og vedlikehold.

4.3.6 Klima og miljøtiltak i drifts- og vedlikeholdskontrakter

I fylkestingssak 132/23 ble det rapportert at videreutvikling av krav og incentiver til klima og miljø i kontrakter er implementert. Driftskontraktene er de store omfattende kontraktene innenfor drift og vedlikehold, og de blir inngått for fem år. Andre kontraktstyper har en tidshorisont på ett til tre år, forteller seksjonsleder drift og vedlikehold. Dette er fagkontrakter på asfalt, elektro, rekkverk og lignende. All drift og vedlikehold av fylkesvegene håndteres gjennom kontrakter, og seksjonens ansatte byggleidere sørger for oppfølgingen av disse

¹³ SCALGO Live er et terrenganalyseverktøy med interaktive vurderinger av hvordan infrastrukturen påvirker overvannet.

avtalene. Seksjonen jobber med å utvikle egne kontraktsmaler basert på erfaringer fra Statens vegvesen og andre fylkeskommuner. Kravene til trafikksikkerhet og fremkommelighet er blitt til over tid og tilpasses for hver enkelt kontrakt. Kontraktsmalene bygger på erfaringer og nye krav integreres, som for eksempel miljøkrav.

Revisor har sett nærmere på kravene i utlysning i en av de siste to driftskontraktene.

Det er 11 drifts- og vedlikeholdskontrakter, og i 2023 vedtok fylkestinget (sak 62/23, 13.06.2023) mandat for nye driftskontrakter for Ytre Namdal og Gauldal/Oppdal. Det går fram av saksframlegget at mandatet definerer hvilke premisser som skal ligge til grunn for arbeidet med kommende utlysninger. I saken står det videre at det er påkrevd å gjøre tilpasninger i driftskontraktene slik at de kan håndteres innenfor budsjettammene i den vedtatte økonomiplanen. Den nye innretningen på drifts- og vedlikeholdskontraktene søker å kunne øke fleksibiliteten til drifts- og vedlikeholdsaktiviteten. Den nye innretningen innebærer at fylkeskommunen går bort fra rundsumsoppgjør til mengdeoppgjør for oppgaver med funksjonsansvar, eksempelvis renhold av vegnettet, tømning av avfallsbeholdere og oppgaver forbundet med skilt. Det betyr at fylkeskommunen som byggherre styrer når disse aktivitetene skal gjennomføres. Med et mengdeoppgjør vil byggherren ta et større ansvar og risiko for kontraktsgjennomføringen og dermed kunne styre driftsopplegget.

Seksjonsleder drift og vedlikehold forteller at det fra 01.01.2024 er innført nye krav hvor klima og miljø skal vektlegges med minimum 30 prosent som tildelingskriterium. Fylkeskommunen samarbeider med andre fylkeskommuner og Statens vegvesen for å definere gode kriterier. I den ene av de nylige tildelte driftskontraktene ble ikke den rimeligste tilbyderen valg, men den som best ivaretok klima- og miljøkravene, forteller seksjonsleder drift og vedlikehold. Seksjonslederen legger vekt på å ha ensartede krav til vedlikeholdsstandarden for å skape forutsigbarhet for entreprenørene og en jevn kjøreopplevelse for brukerne av fylkesvegene og andre veier.

Det lages miljøplaner for driftskontraktene som inneholder miljøkrav, forteller seksjonsleder drift og vedlikehold. Disse kravene omfatter artsrike vegskråninger, og arter som er uønskede og rødlistet. Kravene opprettholdes i de inngåtte kontraktene.

Konkurransesgrunnlag

Det framgår av konkurransegrunnlaget til driftskontrakten for Ytre Namdal at tildelingskriteriene er:

- Tilbudssum – 70 prosent
- Miljø og bærekraft – 10 prosent

- Oppgave forståelse og gjennomføringsplan – 10 prosent
- Organisering og tilbudt kontraktsadministrasjon – 10 prosent

Konkurransen ble kunngjort 20.12.2023. I utdypingen av tildelingskriteriet om miljø og bærekraft står det at tilbyder oppfordres til å tilby tiltak som reduserer CO₂-utslipp ut over kontraktens krav og gjeldende lovgiving, samt ekstraordinære tiltak som å sikre ytre miljø i leveransen.

Spesielle kontraktsbestemmelser

Spesielle kontraktsbestemmelser er en del av konkurransegrunnlaget for driftskontrakten som er lyst ut for Ytre Namdal. Et av punktene er ytre miljø, som inneholder ni områder med ulike krav. Under er det listet opp en forenklet framstilling av de ulike kravene.

- Kvalitetsplan. Entreprenøren skal i sin kvalitetsplan redegjøre for prosedyrer som dekker oppfølging av gjeldende regelverk for sin virksomhet og hindre utilsiktede utslipp.
- Hensyn til omgivelsene. Eksempelvis støv, støy, rystelser, utslipp og avfall.
- Tømmer og treprodukter. Sørge for at det ikke benyttes tømmer og treprodukter fra ulovlig hogst eller treprodukter.
- Avfallshåndtering. Avfallsplan og sluttrapport skal leveres byggherren.
- Klimagassutslipp. Det skal rapporteres månedlig på energi- og drivstofforbruk.
- Miljødeklarasjon med tilhørende mengder og volum for innsatsfaktorer.
- Kjøretøy og maskiner. Disse skal være registrert i maskinregisteret og minimum 50 prosent av personbilene entreprenøren skal disponere og bruke i kontaktsoppfølgingen skal være utslippsfrie.
- Brøytetikker. Det skal også føres årlig regnskap for brøytetikker, hvor mye som gjenbrukes og hvor mye som leveres til gjenvinning.
- Spesielle krav til ytre miljø. Det er krav om at alle maskiner skal være utstyrt med eget absorpsjonsmiddel, slik at trafikkfarlig oljesøl kan samles opp umiddelbart. Det er tatt inn et krav om at det langs en bestemt strekning ikke skal saltes på grunn av sårbart naturområde/drikkevannskilde. Kontraktsarbeidet skal heller ikke komme i konflikt med kulturminner, naturreservat, artsrike vegkanter, rødlistede arter med mer hvor dette framgår av tilgjengelige opplysninger i vegkart og andre relevante databaser.

Naturfareplan

Naturfareplan (også omtalt i kapittel 4.3.4) er vedlegg til den enkelte driftskontrakt. Planen har status som et informasjonsgrunnlag for driftsentreprenør.

Naturfareplanen dekker følgende naturfarer:

- Skred - inkludert snø-, is-, jord-, kvikkleire-, stein- og fjellskred.
- Flom – inkludert flomerosjon og oversvømmelser fra store og små vassdrag.
- Vind – inkludert vindpåkjenninger, snøfokk og trevelt.
- Bølger og storflo – inkludert oversvømmelser, bølger mot land, ferjer og ferjekaier.

Klimapåvirkninger som beskrives er temperatur, nedbør, snødekke og retning og styrke på vind.

Det skal rapporteres på klimautslipp fra maskiner og biler i drifts- og vedlikeholdskontraktene. Det er 11 kontrakter og de eldste har ikke krav til rapportering på klimautslipp, men får det når de rulleres i 2024, forteller en av de ansatte. Klima har vært et tildelingskriterie i de to siste kontaktene og det stilles krav til forskjellige miljøtema i kontraktene, forteller en av de ansatte.

I klimagassregnskapet for 2023 går det fram at klimagassutslipp ble vektet i tildelingen av de tre asfaltkontraktene som ble lyst ut i 2023. Kriteriet om klimagassutslipp ble ikke avgjørende for tildelingen, men utslippet fra asfalt er nå lavere enn tidligere år. I alle kontraktene ble det tilbudt miljøasfalt. Det er fokus på å få ned klimagassutslipp per tonn asfalt.

4.3.7 Helheten i økosystemet

I planleggingen av ny veginfrastruktur skal legges stor vekt på helheten i økosystemet, og å unngå inngrep i viktige arealtyper og økosystem. I fylkestingssak 132/23 rapporteres det at denne strategien er delvis implementert.

I årsplanen for vegavdelingen går det fram at seksjon utredning har miljøkompetanse, og at denne blir brukt i utredningsarbeidet.

Seksjon utbygging skal bidra med innspill i framtidige reguleringsplaner, for å optimalisere plasseringen av veglinjen. Seksjon drift og vedlikehold bidrar fortløpende med oppdateringer i Zeekit i kontraktsarbeidet og gjennom innovasjonsprosjektet SMELT. Zeekit er et program for sanntidsregistreringer for å overvåke hvordan fylkesvegene vedlikeholdes i henhold til kontraktsbestemmelsene. SMELT-prosjektet ser på håndtering av forurenset snø fra brøyting, spesielt i byer.

Seksjonsleder vegfag er ikke kjent med at det blir gjennomført økosystemanalyser. Naturverdier kartlegges, og denne tjenesten kjøpes gjennom en rammeavtale på alle prosjekter. I konsekvensutredninger og plandokumenter er miljø et tema som skal svares ut, og det blir dermed et naturlig fagområde i prosjektene.

4.3.8 Klimagassutslipp i investeringsbeslutninger

I fylkestingssak 132/23 rapporteres det at strategien om klimagassutslipp i investeringsbeslutningene er implementert. I handlingsprogram for veg 2024-2027 står det at lovpålagte oppgaver og krav gitt blant annet i forurensningsforskriften og vanndirektivet ofte er inkludert i utbyggings- og fornyingsprosjekter.

Klimagassanalyse er en del av anbudskriteriene ved detaljprosjektering, forteller en av de ansatte. Alle prosjekt skal ha med anslag på klimagassutslipp i bygge- og driftsfasen. Revisor fikk demonstrert to klimaverktøy som er utviklet internt i vegavdelingen for å beregne klimagassutslipp fra bygging av infrastruktur basert på erfaringstall fra tidligere investeringsprosjekter.

Ytre miljøplaner skal ligge ved når prosjekter lyses ut. Byggeleder tar kontakt med seksjon vegforvaltning for å få bistand til å utarbeide ytre miljøplan. Analyser av økosystemer skjer på et tidligere tidspunkt.

I ytre miljøplan for oppgradering av Frøyatunnelen (28.01.2022) omhandler en av vurderingene klimagasser og energiforbruk. Her står det følgende (s. 6):

Det stilles ingen spesifikke krav til reduksjon av klimagassutslipp eller energiforbruk, men det oppfordres til å jobbe med å redusere tomgangskjøring, prelltap¹⁴ og annen unødvendig ressursbruk.

Den andre ytre miljøplanen revisor har undersøkt er fra utbedring av delstrekning ved Mørrivatnet, fra 07.11.2023, sist revidert 21.12.2023. I omtalen av klimagasser og energiforbruk står det følgende:

Det skal leveres EPD¹⁵ for følgende materialer etter kontraktens kapittel C2 32.5: Asfalt, rør til rørvegg. Disse må entreprenør etterspørre når de bestiller materialet. Hvis leverandør av materialet ikke kan levere EPD, skal dette rapporteres til byggherre.

Seksjonsleder vegfag forteller at seksjonen er med å sette krav til miljø i investeringsprosjekter som en del av planbestemmelsene knyttet til en reguleringsplan. Seksjon vegfag er involvert i prosjektene fra tidligfase med utredning og reguleringsplaner.

¹⁴ Prelltap er spredning av plastfibre fra sprøytebetong. Likhosherskaya og Kalambayi (2012)

¹⁵ EPD er en forkortelse for Environmental Product Declaration. Nærmere forklart er det en miljødeklarasjon som er en kortfattet dokumentasjon av miljøprofilen til en komponent, et ferdig produkt eller en tjeneste på en standardisert og objektiv måte.

4.4 Revisors vurdering

4.4.1 Klimabudsjett og registrering av klimagassutslipp

Revisjonskriteriet sier at vegavdelingen i Trøndelag fylkeskommune skal ha et system for klimabudsjett og registrering av klimagassutslipp.

Revisor vurderer at vegavdelingen har et system for registrering av klimagassutslipp og et klimabudsjett.

Revisor finner at vegavdelingen over flere år har registrert klimagassutslipp fra sin virksomhet, inkludert fra kontraktører. Inntrykket er at disse registreringene benyttes til å utarbeide et klimagassbudsjett, noe som ble gjort første gang i 2023. Både registreringene og budsjettet fanger opp de vesentligste kildene til klimagassutslipp. Det er fortsatt en jobb å gjøre med å registrere alle utslipp, og sørge for at utslipp som rapporteres er ensartet og kvalitetssikret. Revisor vil bemerke at hoveddelen av innsatsen er lagt på klimagassutslipp, med den fare at andre miljømål som ikke er like enkle å måle, ikke blir like framtreddende.

4.4.2 Miljøstyringssystem

Revisjonskriteriet sier at Trøndelag fylkeskommune skal etablere et miljøstyringssystem.

Revisor vurderer at det ikke er etablert noe miljøstyringssystem.

Revisor har ikke klart å finne at arbeidet med et miljøstyringssystem er påbegynt.

4.4.3 Tunnelvaskevann

Revisjonskriteriet sier at vegavdelingen i Trøndelag fylkeskommune innen 2024 skal etablere en plan for håndtering av tunnelvaskevann, som legges til grunn for prioritering av tiltak.

Revisor vurderer at det er laget en plan for håndtering av tunnelvaskevann.

Plan for håndtering av tunnelvaskevann er datert 12.05.2023, og gir grunnlag for å prioritere tiltak for å håndtere tunnelvaskevann. Revisor finner at vegavdelingen har et innovasjonsprosjekt for å undersøke flere metoder for å rense ut en større andel av mikroplast fra tunnelvaskevann.

4.4.4 Klimautsatte veger

Revisjonskriteriet sier at Trøndelag fylkeskommune skal utarbeide en prioritert oversikt over veger der framkommeligheten og sikkerheten er kritisk utsatt på grunn av klimaendringer.

Revisor vurderer at det ikke er utarbeidet en prioritert oversikt over veger der framkommelighet og sikkerhet er kritisk utsatt på grunn av klimaendringer.

Selv om det ikke foreligger en prioritert oversikt over veger som er utsatt for flom, skred, vind og andre naturutfordringer, finner revisor at vegavdelingen har mye kunnskap om fylkesveger som er utsatt for ulike naturfarer. Vegavdelingen vil dermed kunne ha en god oversikt basert på naturfareplaner. Den store utfordringen er om de kjente naturfarene endres eller at det oppstår nye på grunn av klimaendringer.

4.4.5 Plan for robust vegnett

Revisjonskriteriet sier at Trøndelag fylkeskommune skal utvikle planer for hvordan vegnettet kan gjøres mer robust mot klimaendringer.

Revisor vurderer det ikke er laget noen plan for å gjøre vegnettet mer robust mot klimaendringer.

Revisor har ikke klart å finne noen plan for hvordan fylkeskommunen skal jobbe med å gjøre vegnettet mer robust mot klimaendringer.

4.4.6 Klima- og miljøtiltak i drifts- og vedlikeholdskontrakter

Revisjonskriteriet sier at Trøndelag fylkeskommune skal stille krav om klima- og miljøtiltak i sine drifts- og vedlikeholdskontrakter.

Revisor vurderer at Trøndelag fylkeskommune stiller krav til klima- og miljøtiltak i sine driftskontrakter.

Revisor finner at det stilles krav til klima- og miljøtiltak i driftskontraktene gjennom spesielle kontraktsbestemmelser og som tildelingskriterie. I driftskontraktene som ble lyst ut i 2023 er miljø og bærekraft et av tildelingskriteriene, med en vektning på 10 prosent. Fra 2024 er det et lovkrav at klima og miljø skal vektes minst 30 prosent.

4.4.7 Helheten i økosystemet

Revisjonskriteriet sier at Trøndelag fylkeskommune i planleggingen av ny veginfrastruktur skal legge stor vekt på helheten i økosystemet, og å unngå inngrep i viktige arealtyper og økosystem.

Revisor vurderer at helheten i økosystemet ivaretas av konsekvensutredninger og reguleringsplaner.

Hensynet til helheten i økosystemet må gjøres tidlig i planprosessen. Virkemidlene i dette arbeidet er konsekvensutredninger og reguleringsplaner. Revisor har ikke undersøkt om forhold som påpekes blir revurdert i videre planlegging når det skal tas hensyn til andre forhold, eksempelvis økonomi.

4.4.8 Klimagassutslipp i investeringsprosjekter

Revisjonskriteriet sier at Trøndelag fylkeskommune skal vektlegge reduksjon av klimagassutslipp i sine investeringsbeslutninger.

Revisor vurderer at Trøndelag fylkeskommune vektlegger reduksjon i klimagassutslipp i sine investeringsbeslutninger.

Revisor finner at hensynet til klimagassutslipp både i bygge- og driftsfasen innarbeides i detaljplanleggingen av investeringsprosjekter. Seksjon utredning holder på å utvikle et verktøy for å beregne klimagassutslipp fra bygging av infrastruktur, som er basert på erfaringstall fra tidligere investeringsprosjekter. Ytre miljøplaner berører blant annet klimagassutslipp. I de to undersøkte ytre miljøplanene er det ikke strenge krav til klimagassutslipp. Skal fylkeskommunen nå målet om 55 prosent reduksjon i klimagassutslipp, mener revisor at kravene bør være tydeligere. Samtidig vil det også være en vurdering av hva som vil være gjennomførbart til enhver tid. Det vil være en utfordring for fylkeskommunen hvis hensynet til reduksjon i klimagassutslipp øker kostnadene, ettersom fylkeskommunen har trange økonomiske rammer.

5 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

5.1 Konklusjon

Problemstillingene som besvares er:

- Hvilke økonomiske føringer og bindinger finnes for bruk av midler til veg?
- Er trafikksikkerhet ivaretatt i drift og vedlikehold og investeringer på fylkesveg?
- Er klima og miljø ivaretatt i drift og vedlikehold og investeringer på fylkesveg?

5.1.1 Føringer for bruk av midler til veg

Følgende føringer finnes.

- Størrelsen på investeringsbudsjettet påvirkes av muligheten til å lånefinansiere tiltak, og det vil være ytterligere begrenset av at Trøndelag fylkeskommune har en høy gjeldsgrad.
- Fylkeskommunen har økonomiske forpliktelser i samarbeidet i Miljøpakken.
- Fylkeskommunen har økonomiske forpliktelser som følge av oppfølging av lovverk.
- Fylkeskommunens budsjett for det enkelte år er bundet opp av tidligere vedtatte investeringsprosjekter som strekker seg inn i budsjettåret.
- Fylkeskommunens budsjett er bundet opp av driftskontrakter som strekker seg over flere år.

5.1.2 Trafikksikkerhet

Revisor konkluderer med at trafikksikkerhet vektlegges i drift- og vedlikeholdskontrakter og investeringsprosjekter på fylkesveg, men at mange av strategiene på trafikksikkerhetsområdet ikke har kommet godt i gang.

Trafikksikkerhet framstår som det store viktige målet med henvisning til 0-visjonen fra 2002. Det arbeides både med infrastruktur og adferd for å øke trafikksikkerheten. Innenfor drift og vedlikehold er det begrenset økonomisk handlingsrom, og hensynet til trafikksikkerhet må konkurrere om midler i forhold til andre tiltak. Mye tyder på at reduserte bevilgninger til gang- og sykkelveger og andre tiltak for myke trafikanter kan svekke trafikksikkerheten for denne gruppen. Samtidig er trafikksikkerhet mye mer enn å ivareta hensynet til myke trafikanter.

5.1.3 Klima og miljø

Revisor konkluderer med at klima og miljø ivaretas i drift, vedlikehold- og investeringsprosjekter på fylkesveg.

Vegavdelingen i fylkeskommunen jobber med mange forhold knyttet til klima og miljø, men for revisor framstår innsatsen noe spredt og lite koordinert. På enkelte områder har vegavdelingen god kompetanse, mye kunnskap og jobber godt. Samtidig gjenstår et arbeid for å klare og utnytte kompetansen og kunnskapen til å jobbe mer målrettet med klima og miljø. Det kan være nyttig å skille mellom klima og miljø, for å etablere en tydeligere innretning innenfor de to begrepene.

5.2 Anbefalinger

Revisor anbefaler Trøndelag fylkeskommune å fortsette det arbeidet som er startet opp med å følge opp vegstrategien, herunder å:

- legge til rette for å benytte den kompetansen som finnes i vegavdelingen.
- være oppmerksom på begrepsbruk, slik at det skapes en felles forståelse av det arbeidet som gjøres.

Revisor ser at de økonomiske rammene for å følge opp vegstrategien setter begrensninger på hva som er mulig å oppnå. Gjennom forvaltningsrevisjonen har revisor erfart at vegavdelingen besitter mye kompetanse som er viktig for å realisere strategien. Faglige ressurser og kompetanse bør samordnes bedre for å hente ut det potensialet som finnes i vegavdelingen.

KILDER

Likhosherskaya, I. og Kalambayi, R. 2012. Spredning av plastfibre fra sprøytebetong: kartlegging av spredningsmåte og mottiltak. Statens vegvesen rapporter; 146, Report, 2012-07-20).

Norsk Lovtidene (2018) Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning. FOR-2018-09-28-1469. Kommunal- og distriktsdepartementet.

Prop.1S (2023-2024) Proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2024, Utgiftskapitler: 1300-1370. Inntektskapitler: 4300-4354, 5611, 5619 og 5672. Samferdselsdepartementet.

Strandvik Haugvik, E. udatert. Risikokurver. Forklaring av strategi for prioritering av tiltak mot utforkjøringsulykker i Innlandet fylkeskommune. Innlandet fylkeskommune.

Statens vegvesen (2013) Hva vil det koste å fjerne forfallet på fylkesvegnettet? Resultat av kartlegging. Statens vegvesen rapporter Nr. 183. Vegdirektoratet 2013.

Statens vegvesen (2018) Risikokurver. Analyse av utforkjøringsrisikofaktorer på 2-feltsveger. Statens vegvesen rapporter Nr. 171. Statens vegvesen 2018.

Trøndelag fylkeskommune 2022. Økonomiplan 2023-2026 med budsjett 2023. Vedtatt i fylkestinget 15.12.2022, sak 86/22.

Trøndelag fylkeskommune (2023). Økonomiplan med budsjett 2024-2027. Vedtatt i fylkestinget 06.12.2023, sak 128/23.

Trøndelag fylkeskommune. Vegstrategi 2023-2032. Vedtatt i fylkestinget 06.12.2023, sak 128/23.15.12.2022, sak 101/22.

Trøndelag fylkeskommune. Delstrategi trafiksikkerhet 2019-2023.

Trøndelag fylkeskommune (2020). Sånn gjør vi det – Trøndelags strategi for klimaomstilling. Vedtatt i fylkestinget i Trøndelag 14.10.2020, sak 97/20.

Trøndelag fylkeskommune (2023). Handlingsprogram fylkesveg 2024-2027 med budsjett 2024. Vedtatt i hovedutvalg for samferdsel 13.12.2023, sak 19/23.

Trøndelag fylkeskommune (2022). Høringsdokument delstrategi veg 2023-2032 – kunnskapsdel og mål. 28.03.2022.

Innhentet dokumentasjon

Følgende dokumentasjon er lagt til grunn som data:

- Vegstrategi 2023-2032
- Hovedutvalg veg, sak 14/22 Porteføljestyling av gang- og sykkelveg prosjekter
- Handlingsprogram fylkesveg 2024-2027, med budsjett 2024
- Høringsdokument delstrategi veg 2023-2032. Kunnskapsdel og mål
- Økonomiplan 2023-2026

- Økonomiplan for 2024-2027
- Delstrategi trafiksikkerhet 2019-2023
- Handlingsprogram trafiksikkerhet drift 2024. (HU sak 53/23, 13.12.2023)
- Presentasjon. Prioritering av risikosvinger. Presentasjon av betaversjon for Trøndelag fylkeskommune 20. november. Statens vegvesen
- Klimagassregnskap vegavdelingen 2021, 14.03.2022
- Klimagassregnskap vegavdelingen 2022, 01.02.2023
- Klimagassregnskap vegavdelingen 2023, utkast per 16.02.2024
- Klimatilpasning i infrastruktur og samferdsel
- Notat om organisering av klima- og miljøarbeidet
- Ytre miljøplan, Fv.714 Frøyatunnelen og FV.715 Mørrivatnet
- Handlingsplan for klimaomstilling 2021-2023
- Innovasjonsprosjektskisse – rensing av tunnelvaskevann for mikroplast
- Invitasjon til innspill om investeringstiltak for trafiksikkerhet på fylkesveg 2024, 07.07.2023
- Tegningsgrunnlag for trafiksikkerhetstiltak, Sæterstranda
- Prioriterte trafiksikkerhetstiltak investering 2024
- Orientering FTU TS-investering 2024
- Prioritering gang- og sykkelveg 2022
- Prioritering gang- og sykkelveg til portefølje, saksgrunnlag hovedutvalg sak 14/22, prioritet 1-25
- Fornyning 1.0 budsjett 2023
- Fornyning 1.0 grusvegpakke 2023

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

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 revisor valgt å legge vegstrategien (2023-2032) til grunn som eneste kilde til revisjonskriterier. Når revisjonen gjennomføres, har strategien vært gjeldende i omtrent et år. Derfor kan det ikke forventes at delmål er oppfylt og strategier gjennomført. Samtidig er det slik at vegstrategien har med seg elementer fra tidligere strategier, slik at arbeidet på enkelte områder kan forventes å ha startet før vegstrategien ble vedtatt. Det vi kan forvente etter ett år er at arbeidet har startet opp, noe som vil være mulig å se nærmere på.

Problemstillinger

- Hvilke økonomiske føringer og bindinger finnes for bruk av midler til veg?
- Er trafikksikkerhet ivaretatt i drift og vedlikehold og investeringer på fylkesveg?
- Er klima og miljø ivaretatt i drift og vedlikehold og investeringer på fylkesveg?

Den første problemstillingen er en beskrivende problemstilling uten revisjonskriterier, men som beskriver sammenhengene for bruk av midler.

Trøndelag fylkeskommune sin vegstrategi beskriver tiltak innenfor trafikksikkerhet og klima og miljø. Revisor legger flere av strategiene for trafikksikkerhet og klima og miljøtiltakene til grunn for utarbeidelse av revisjonskriterier. Det er valgt ut strategier som er reviderbare. Det vil si at de er egnet til å undersøke med tilgjengelige data på en objektiv og etterprøvbart måte, og med hensiktsmessig ressursbruk. Det er også valgt ut kriterier som kan relateres direkte til drift og vedlikehold og investeringer.

Trafikksikkerhet

Trøndelag fylkeskommune har en egen delstrategi trafikksikkerhet 2019-2030. Når vegstrategien ble vedtatt i 2022 ble delstrategi trafikksikkerhet underlagt vegstrategien. Delstrategi trafikksikkerhet har 17 delmål og vegstrategien henviser til at enkelte tema er nærmere utdypet i delstrategi trafikksikkerhet. I vegstrategien står det at selv om det finnes en egen delstrategi

trafikksikkerhet, så må trafikksikkerhet stå sterkt også i vegstrategien. Strategiene i vegstrategien er førende for arbeidet med delstrategi trafikksikkerhet. Temamålet trafikksikkerhet i vegstrategien har følgende delmål og strategier.

1. Antall ulykker som involverer myke trafikanter skal reduseres i perioden.
 - a) Det skal gjennom et kartleggingsarbeid avdekkes hvor risikoen er størst for myke trafikanter
 - b) I byområder skal det rettes en særlig innsats mot tilrettelegging for myke trafikanter
 - c) I prioriteringer og beslutninger om bygging av nye gang- og sykkelveger skal trafikksikkerhet vektlegges høyt.
2. Møteulykker og utforkjøringsulykker skal reduseres
 - a) Det vil gjennom metodisk kartlegging av historiske utforkjøringsulykker bli etablert et prioriteringsverktøy for innretning til tiltak
 - b) Innretningen på fornyingsprogram skal prioritere utbedring av standardetterslep på de mest trafikkerte og ulykkesutsatte vegene
 - c) Det skal gjennom kartleggingsarbeid identifiseres strekninger på fylkesveg med særlig risiko for MC og moped.
3. Det skal gjennomføres gang- og sykkelveginspeksjoner på eksisterende sykkelvegnett i fylket, slik at hele vegnettet er kartlagt i løpet av planperioden (NTTS 78)
 - a) Ved inngangen til planperioden lages det en plan for gjennomføring av årlige inspeksjoner.
 - b) Innherredsbyene og Trondheimsregionen skal prioriteres tidlig i perioden.
4. Alle veger med minst 7,5 meter vegbredde skal ha forsterket midtmerking i løpet av første halvdel av planperioden.
 - a) Det gjennomføres en kartlegging av aktuelle strekninger med forslag til prioritering innen utgangen av 2023.
 - b) Strekninger som ikke inngår i kommende års asfaltprogram, skal utbedres via et eget program finansiert av sekkepost trafikksikkerhet.
5. Registrerte ulykkespunkt og -strekninger skal elimineres innen 2027.
 - a) Ulykkespunkt og -strekninger skal kartlegges årlig, også for å avdekke om det har oppstått nye punkt/strekninger.
 - b) Eksisterende problemstrekninger i Trondheim skal gjennomføres i planperioden og finansieres av Miljøpakken. Prosjektene skal vise til forventet effekt på ulykker med basis i Trafikksikkerhetshåndboken.

- c) Eksisterende problempunkt utenfor byvekstområdet skal innarbeides i neste års handlingsprogram for veg (2024-2027). Prosjektene skal vise til forventet effekt på ulykker med basis i Trafikksikkerhetshåndboken.

Revisor har lagt strategiene i dette temaområdet i vegstrategien til grunn for utarbeidelse av revisjonskriterier. Strategier som berører Miljøpakkeområdet er utelatt, fordi tiltak innenfor Miljøpakken besluttes i et samarbeid med andre aktører. Revisor har med utgangspunkt i delmålene med tilhørende strategier gjort et utvalg som legges til grunn som revisjonskriterier. Flere av strategiene handler om kartleggingsarbeid som fylkeskommunen skal gjennomføre, og disse er samlet i et revisjonskriterium. Følgende revisjonskriterier er utledet:

- Trøndelag fylkeskommune skal kartlegge
 - Hvor risikoen er størst for myke trafikanter.
 - Historiske utforkjøringsulykker som grunnlag for å utvikle et prioriteringsverktøy.
 - Strekninger på fylkesveg med særlig risiko for MC og moped.
 - Strekninger som er aktuell for forsterket midtmerking.
 - Ulykkespunkter og -strekninger årlig.
- Trøndelag fylkeskommune skal utarbeide en plan for årlige gang- og sykkelveginspeksjoner.
- Trøndelag fylkeskommune skal i fornyingsprogrammet prioritere utbedring av standardatterslep på de mest trafikkerte og ulykkesutsatte vegene.
- Trøndelag fylkeskommune skal utbedre strekninger som er aktuelle for forsterket midtmerking via et eget program finansiert av sekkepost trafikksikkerhet, når de ikke inngår i kommende års asfaltprogram.
- Trøndelag fylkeskommune skal innarbeide eksisterende problempunkt (utenfor byvekstområdet) i neste års handlingsprogram for veg.
- Trøndelag fylkeskommune skal vektlegge trafikksikkerhet høyt i prioriteringer og beslutninger om bygging av nye gang- og sykkelveger.

Klima og miljø

På samme måte som for temamålet trafikksikkerhet i vegstrategien, er temamålet klima og miljø lagt til grunn for utledning av revisjonskriterier. Revisor har gjort et utvalg av delmål med tilhørende strategier, som grunnlag for revisjonskriterier. Delmålene med tilhørende strategier innenfor klima og miljø er følgende:

1. Samlet klimagassutslipp innenfor tjenesteområdet «fylkesveg» skal kuttes med 55 prosent innen 2030.

- a. Det skal innen 2023 være etablert et system til bruk i styring og rapportering mot fylkeskommunens overordnede mål om kutt i klimagassutslipp. Systemet må inneholde klimabudsjett og registrering av klimagassutslipp som følge av virksomheten innenfor vegområdet.
 - b. Reduksjon av klimagassutslipp skal vektlegges mer i planlegging av konkrete prosjekter og tiltak.
 - c. Reduksjon av klimagassutslipp skal tillegges stor vekt i beslutninger som har et mer langsiktig tidsperspektiv.
 - d. Det skal aktivt søkes å benytte nye og mer klimavennlige teknologier, materialer og prosesser.
2. Trøndelag fylkeskommune skal sammen med de andre partene i Miljøpakken arbeide mot en felles ambisjon om utslippsfri anleggsvirksomhet innen 2025.
- a. Avdelingen skal, i samarbeid med andre byggherrer og entreprenørmarkedet, videreutvikle krav og andre insentiver til klima og miljø i sine kontrakter.
3. Arbeidet med klimatilpasning av vegnettet skal styrkes.
- a. Det skal utvikles planer for hvordan gjøre vegnettet mer robust mot klimaendringer.
 - b. Det skal utarbeides en prioritert oversikt over veger der framkommeligheten og sikkerheten er kritisk utsatt på grunn av klimaendringer. Av veger med størst negativ konsekvens for framkommelighet og sikkerhet, skal veger med høyest funksjonsklasse prioriteres først, deretter veger med lavere funksjonsklasse.
 - c. I alle fornyings-, drifts- og vedlikeholdstiltak, skal det ved behov prioriteres å samtidig gjennomføre tiltak som gjør vegnettet robust mot klimaendringer.
4. Drift og vedlikehold og bygging av veg skal gjøres på en måte som ivaretar hele økosystemer og minimalisere inngrep på dyrkamark og sårbare områder.
- a. Det skal etableres et miljøstyringssystem for systematisk å kunne følge opp og forbedre arbeidet med miljø.
 - b. I planleggingen av ny veginfrastruktur skal det legges stor vekt på helheten i økosystemet og å unngå inngrep i viktige areal typer og økosystem.
 - c. Styrke hensynet til blå og grønne strukturer i prosjekt ved å se på mulighetene for å ta i bruk verktøy som kvantifiserer miljøverdier, for eksempel blå-grønn faktor.
 - d. I alle fornyings-, drifts- og vedlikeholds kontrakter, skal det ved behov, prioriteres samtidig å gjennomføre tiltak som gjør vegnettet mer robust mot klimaendringer.
 - e. Hensynet til artsrike vegkanter skal styrkes. Positive erfaringer med ny praksis og ny kunnskap skal anvendes i planlegging, bygging og drift og vedlikehold av veg.
 - f. Det skal innen 2024 etableres en plan for håndtering av tunnelvaskevann som legges til grunn for prioritering av tiltak.

Trøndelag fylkeskommune har en regional strategi for klimaomstilling – *Sånn gjør vi det*. Den ble vedtatt i fylkestinget 14.10.2020. Det første delmålet under temamål om klimagassutslipp er en oppfølging av strategien for klimaomstilling. Det er også utarbeidet en handlingsplan for klimaomstilling 2021-2023. Et av tiltakene i handlingsplanen er rettet mot veg:

- Fylkeskommunen vil styrke hensynet til klima i valg av veglinjer, konstruksjoner, materialer etc. fra tidlig planprosess og fram mot ferdigbygd fylkesveg samt i driftsfasen.

Andre mer overordnede, men relevante målsettinger fra regional strategi om klimaomstilling er:

- Utslippsreduksjon i henhold til Stortingets mål om 50 prosent kutt innen 2023 (sammenlignet med 2009).
- Trøndelag bruker klimabudsjett som styringsverktøy for utslippskutt.
- Offentlige aktører etterspør fornybare materialer med fokus på ombruk og dokumentert fotavtrykk.
- Ta i bruk fossilfrie og ressurseffektive løsninger i alle sektorer.
- Offentlig sektor som kunde skal bidra til å utvikle og ta i bruk nye miljø- og klimavennlige teknologier, produkter og løsninger.

Norsk Lovtidende kunngjorde i 2018 statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning. Der står det blant annet at fylkeskommuner skal i den overordnede planleggingen innarbeide tiltak og virkemidler for å redusere utslipp av klimagasser, hvor det også tas hensyn til effektiv ressursbruk for samfunnet. Det betyr at kravet om å redusere klimagassutslipp har eksistert en stund.

Følgende revisjonskriterier er utledet:

- Trøndelag fylkeskommune skal ha et system for klimabudsjett og registrering av klimagassutslipp.
- Trøndelag fylkeskommune skal etablere et miljøstyringssystem.
- Trøndelag fylkeskommune skal innen 2024 etablere en plan for håndtering av tunnelvaskevann som legges til grunn for prioritering av tiltak.
- Trøndelag fylkeskommune skal utarbeide en prioritert oversikt over veger der framkommeligheten og sikkerheten er kritisk utsatt på grunn av klimaendringer.
- Trøndelag fylkeskommune skal utvikle planer for hvordan gjøre vegnettet mer robust mot klimaendringer.
- Trøndelag fylkeskommune skal stille krav om klima- og miljøtiltak i sine drifts- og vedlikeholdskontrakter.

- Trøndelag fylkeskommune skal i planleggingen av ny veginfrastruktur legge stor vekt på helheten i økosystemet og å unngå inngrep i viktige areal typer og økosystem.
- Trøndelag fylkeskommune skal vektlegge reduksjon av klimagassutslipp i sine investeringsbeslutninger.

VEDLEGG 2 – UTTALELSE



Trøndelag fylkeskommune
Trööndelagen fylhkentjielte
Seksjon Avdelingsstötte



REVISJON MIDT-NORGE SA
Brugata 2
7715 STEINKJER

OM § 5

Vår dato: 05.04.2024 Vår referanse: 202324077-5 Vår saksbehandler:
Deres dato: Deres referanse: Frank Axel Lien

Höringsssvar til höringsrapport fra forvaltningsrevisjon av fylkesveg - Trygge, bærekraftige og miljøvennlige fylkesveger

Generelt – vedrørende trafikkikkerhet og klima/miljø på fylkesveg

Trööndelag fylkeskommune takker for arbeidet Revisjon Midt-Norge har utfört. Fylkesdirektören mener det er dagsaktuelle og sentrale tema som er revidert, og vurderer at rapporten gir et godt bilde på situasjonen og hvordan det jobbes med temaene trafikkikkerhet og klima og miljø.

Både trafikkikkerhet og klima/miljø er sentrale tema i Vegstrategien. Fylkesdirektören ser stor verdi for organisasjonen at det er gjennomfört en forvaltningsrevisjon for disse to temaene. Funnene i rapporten vil bli fulgt opp, og innarbeidet i det videre arbeidet med temaene.

I kapittel 2.2.3, andre avsnitt etter tabell 3, side 14, er det skrevet fölgende tekst:

«Det blir anslätt at andelen til vedlikehold i budsjettet bör ligge på omkring 50 prosent (460 millioner kroner) for å stoppe forfallsutviklingen.»

Teksten er noe upresis, og fylkesdirektören önsker å presisere at det er normert behov (MOTIV) som teoretisk sett vil stoppe forfallsutviklingen. I handlingsprogram veg er det vist til at vedlikeholdsandelen av det totale budsjettet til drift og vedlikehold bör ligge på 50%.

Revisors vurderinger

Kapittel 3 Trafikkikkerhet

- Fylkesdirektören tar revisors funn om manglende skriftlig plan for gang- og sykkelveginspeksjoner til etterretning, og vil fölgge opp gjennom å orientere hovedutvalget så snart slik skriftlig plan er på plass.

Kapittel 4 Klima og miljø

Postadresse:Fylkets hus
Postboks 2560
7735 Steinkjer

Bankkonto: 86017685300
IBAN: NO8486017685300
BIC/SWIFT: DABANO22

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

Trøndelag fylkeskommune

Seksjon Avdelingsstøtte

- Fylkesdirektøren tar revisors funn om manglende miljøstyringssystem til etterretning, og vil følge opp gjennom å orientere hovedutvalget så snart slikt system er på plass.
- Revisors funn om manglende prioriteringsoversikt over veger som er kritisk utsatt på grunn av klimaendringer og hvordan disse skal gjøres mer robust (kap. 4.4.4 og 4.4.5), vil bli fulgt opp av den nyetablerte klimagrappa. Avdelingsdirektør vil følge opp klimaarbeidet via seksjon avdelingsstøtte. Hovedutvalg samferdsel og det nye hovedutvalget for klima vil orienteres fortløpende om klimagrappas arbeid.

Revisors anbefalinger

Revisor peker særlig på to forhold, og fylkesdirektøren støtter anbefalingen.

1. Legge til rett for å benytte den kompetansen som finnes i avdelingen.
Her er det relevant å informere om at avdeling veg primo 2024 har opprettet en klimagruppe som samarbeider med øvrige miljø i fylkeskommunen, og har som formål å øke kunnskapen om klima i avdelingen og koordinere den interne klimakompetansen. I tillegg vil gruppen være en ressursbase i prosjektgjennomføringen.
Ut over dette vurderer fylkesdirektøren fortløpende hva som til enhver tid er riktig balanse i prioriteringsspørsmål mellom prosjektgjennomføring, forvaltning og drift.
2. Være oppmerksom på begrepsbruk
Fylkesdirektøren legger til grunn at det her siktes til revisors vurderinger i kapittel 4 om begrepene klima og miljø. Fylkesdirektøren er enig i anbefalingen, og mener at blant annet etablering av klimagrappa vil gjøre at revisors anbefaling blir fulgt opp. I tillegg vil det settes i gang et arbeid for å vurdere om fylkesdirektøren har lagt til grunn riktig nivå på pliktige tiltak etter Forurensningsforskriften (støy) og Vannforskriften (vannhinder).

Med vennlig hilsen

Frank Axel Lien

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Kopimottaker:



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidt norge.no

Rapport fra forvaltningsrevisjon - Fylkesveier

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune

Møtedato

21.05.2024

Saknr

47/24

Saksbehandler Torbjørn Brandt

Arkivkode FE-217, TI-&58

Arkivsaknr 22/283 - 10

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget slutter seg til revisors anbefaling og sender rapporten til behandling til fylkestinget med følgende forslag til vedtak:

1. Fylkestinget ber fylkesdirektøren om å legge til rette for å benytte den kompetansen som finnes i vegavdelingen og for å skapes en felles forståelse av det arbeidet som gjøres, herunder begrepsbruk.
2. Fylkestinget ber fylkesdirektøren orientere kontrollutvalget om status for oppfølging av punkt 1 til kontrollutvalget innen utgangen av 2024.

Vedlegg

Rapport fra forvaltningsrevisjon om fylkesveg

Behandling:

Realitetsbehandling av saken ble utsatt, se merknader til innkalling og saksliste.

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Margrete Haugum gjennomførte presentasjonen. Resentasjonen sendes med møteprotokollen, og legges under saken på kontrollutvalgets nettside.

Forslag til vedtak:

1. Kontrollutvalget tar redegjørelsen fra revisjonen til orientering.
2. Saken realitetsbehandles i ekstraordinært Teamsmøte.

Forslag til vedtak enstemmig vedtatt.

Vedtak:

1. Kontrollutvalget tar redegjørelsen fra revisjonen til orientering.
2. Saken realitetsbehandles i ekstraordinært Teamsmøte.

Saksopplysninger

Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune bestilte 13.12.2022, sak 74/22 en forvaltningsrevisjon med tittelen fylkesveger – vedlikehold, klima og miljøtiltak. Revisor utarbeidet en prosjektplan etter dialog med kontrollutvalget, som ble vedtatt 06.06.2023 i sak 35/23.

Revisor utarbeidet følgende problemstillinger for å svare ut bestillingen::

1. Hvilke økonomiske føringer og bindinger finnes for bruk av midler til veg?
2. Er trafikksikkerhet ivaretatt i drift og vedlikehold og investeringer på fylkesveg?
3. Er klima og miljø ivaretatt i drift og vedlikehold og investeringer på fylkesveg?

Problemstilling 1 er besvart beskrivende og revisor har ikke utarbeidet revisjonskriterier for denne problemstillingen. I denne problemstilling synliggjøres sammenhenger og bindinger som har betydning for fylkeskommunens disponering av midler. Dette omfatter både eksterne føringer og fylkeskommunens egne prioriteringer.

Til problemstilling 2 har revisor gjort følgende vurderinger:

- Kartleggingene knyttet til myke trafikanter, historiske utforkjøringsulykker, strekninger med særlig risiko for MC og moped og forsterket midtmerking, ulykkespunkter og -strekninger, er startet opp, men ikke fullført.
- Det ikke foreligger noen skriftlig plan for gang- og sykkelveginspeksjoner.
- Fornyingsprogrammet har for små rammer til at standardetterslep blir prioritert på de meste trafikkerte og ulykkesutsatte vegene.
- Dekkeposten til trafikksikkerhet skal dekke mange gode formål, og at midler til forsterket midtmerking må konkurrere med andre gode formål.
- Eksisterende problempunkter ikke blir prioritert i neste års handlingsprogram.
- Trafikksikkerhet prioriteres i beslutninger om hvilke gang- og sykkelveger som skal bygges, men at trange budsjetter gjør at bygging av gang- og sykkelveger har blitt prioritert ned de siste årene.

Til problemstilling 3 har revisor gjort følgende vurderinger:

- Vegavdelingen har et system for registrering av klimagassutslipp og et klimabudsjett.
- Det er *ikke* etablert noe miljøstyringssystem.
- Det er laget en plan for håndtering av tunnelvaskevann.
- Det *ikke* er utarbeidet en prioritert oversikt over veger der framkommelighet og sikkerhet er kritisk utsatt på grunn av klimaendringer.
- Det *ikke* er laget noen plan for å gjøre vegnettet mer robust mot klimaendringer.
- Fylkeskommune stiller krav til klima- og miljøtiltak i sine driftskontrakter.
- Helheten i økosystemet ivaretas av konsekvensutredninger og reguleringsplaner.
- Fylkeskommune vektlegger reduksjon i klimagassutslipp i sine investeringsbeslutninger

På grunnlag av det revisor har beskrevet til problemstilling 1 konkluderer revisor med at:

- Størrelsen på investeringsbudsjettet påvirkes av muligheten til å lånefinansiere tiltak, og det vil være ytterligere begrenset av at Trøndelag fylkeskommune har en høy gjeldsgrad.
- Fylkeskommunen har økonomiske forpliktelser i samarbeidet i Miljøpakken.
- Fylkeskommunen har økonomiske forpliktelser som følge av oppfølging av lovverk.
- Fylkeskommunens budsjett for det enkelte år er bundet opp av tidligere vedtatte investeringsprosjekter som strekker seg inn i budsjettåret.
- Fylkeskommunens budsjett er bundet opp av driftskontrakter som strekker seg over flere år.

På grunnlag av vurderingene knyttet til problemstilling 2 konkluderer revisor med at:

- Trafikksikkerhet vektlegges i drift- og vedlikeholds kontrakter og investeringsprosjekter på fylkesveg, men at mange av strategiene på trafikksikkerhetsområdet ikke har kommet godt i gang. Trafikksikkerhet framstår som det store viktige målet med henvisning til 0-visjonen fra 2002. Det arbeides både med infrastruktur og adferd for å øke trafikksikkerheten. Innenfor drift og vedlikehold er det begrenset økonomisk handlingsrom, og hensynet til trafikksikkerhet må konkurrere om midler i forhold til andre tiltak. Mye tyder på at reduserte bevilgninger til gangog sykkelveger og andre tiltak for myke trafikanter kan svekke trafikksikkerheten for denne gruppen. Samtidig er trafikksikkerhet mye mer enn å ivareta hensynet til myke trafikanter.

På grunnlag av vurderingene knyttet til problemstilling 3 konkluderer revisor med at:

- Klima og miljø ivaretas i drift, vedlikehold- og investeringsprosjekter på fylkesveg. Vegavdelingen i fylkeskommunen jobber med mange forhold knyttet til klima og miljø,

men for revisor framstår innsatsen noe spredt og lite koordinert. På enkelte områder har vegavdelingen god kompetanse, mye kunnskap og jobber godt. Samtidig gjenstår et arbeid for å klare og utnytte kompetansen og kunnskapen til å jobbe mer målrettet med klima og miljø. Det kan være nyttig å skille mellom klima og miljø, for å etablere en tydeligere innretning innenfor de to begrepene

Revisor anbefaler Trøndelag fylkeskommune å:

- Legge til rette for å benytte den kompetansen som finnes i vegavdelingen.
- Være oppmerksom på begrepsbruk, slik at det skapes en felles forståelse av det arbeidet som gjøres.

Vurdering og konklusjon

Rapporten svarer ut prosjektplanen og kontrollutvalgets bestilling. Revisor har undersøkt problemstillingene grundig og har innhentet dokumentasjon fra flere forskjellige kilder.

Revisors vurderinger, konklusjoner og anbefalinger kan bidra til ytterligere forbedringer på dette området.

Sekretariatet anbefaler at utvalget slutter seg til revisors anbefalinger, og oversender rapporten til behandling til fylkestinget.

Rapport fra forvaltningsrevisjon - vegadministrasjonen

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune

Møtedato

29.05.2024

Saknr

50/24

Saksbehandler Torbjørn Brandt**Arkivkode** FE-217, TI-&58**Arkivsaknr** 22/284 - 12**Forslag til vedtak**

Kontrollutvalget slutter seg til revisors anbefaling og sender rapporten til behandling til fylkestinget med følgende forslag til vedtak:

1. Fylkestinget ber fylkesdirektøren om å legge til rette for at hele organisasjonen kan samles om ett avvikssystem.
2. Fylkestinget ber fylkesdirektøren orientere kontrollutvalget om status for oppfølging av punkt 1 til kontrollutvalget innen utgangen av 2024.

Vedlegg

Rapport fra forvaltningsrevisjon om vegadministrasjon

Presentasjon forvaltningsrevisjon - Vegadministrasjon

Særutskrift fra møtebok 48_24

Saksopplysninger

Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune bestilte 13.12.2022, sak 73/22 en forvaltningsrevisjon om vegadministrasjon med bakgrunn i overføringen av sams vegadministrasjon til fylkeskommunen. Kontrollutvalget vedtok prosjektplanen 06.06.2023 i sak 34/23. 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. Forvaltningsrevisjon ble satt opp til behandling i sak 48/24, men ble utsatt som følge av at det ble sendt ut med for lite tid til at medlemmene kunne sette seg inn i saken.

Revisor utarbeidet følgende problemstillinger for å svare ut bestillingen::

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?

Problemstilling 1 er besvart beskrivende og revisor har ikke utarbeidet revisjonskriterier for denne problemstillingen. I rapporten beskriver revisor historien om hvordan fylkeskommunen arbeidet for å få overført kompetanse fra sams vegadministrasjon da denne ble overført fra Statens vegvesen til fylkeskommunen.

Til problemstilling 2 har revisor gjort følgende vurderinger:

- Skriftlige rutiner - vegavdelingen har skriftlige rutiner for saksbehandling av søknader om kryssing, framføring og graving langs fylkesveg.
- Foreløpig svar - vegavdeling gir *ikke* foreløpig svar på henvendelser om kryssing, framføring og graving langs fylkesveg.

- Begrunnelse - Vegavdelingen begrunner *ikke* vedtak om kryssing, framføring og graving langs fylkesveg.
- Klageadgangen - Vegavdelingen opplyser om klageadgangen sammen med vedtaket i saker som gjelder kryssing, framføring og graving langs fylkesveg.

Til problemstilling 3 har revisor gjort følgende vurderinger:

- System for melding og håndtering av avvik - Trøndelag fylkeskommune har et system for melding og håndtering av avvik.
- Avvikssystem - avvikssystem er tilgjengelig for ansatte ved vegavdelingen, men at det brukes i liten grad.

Til problemstilling 4 har revisor gjort følgende vurdering:

- System for å registrere og håndtere henvendelser - vegavdelingen har et system for registrering og håndtering av henvendelser som gjelder forvaltningsoppgaver.

På grunnlag av det revisor har beskrevet til problemstilling 1 konkluderer revisor 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.
- 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.

På grunnlag av vurderingene knyttet til problemstilling 2 konkluderer revisor med at:

- Trøndelag fylkeskommune løser forvaltningsoppgaver om kryssing, framføring og graving langs fylkesveg i henhold til vegloven og forvaltningslovens bestemmelser.

På grunnlag av vurderingene knyttet til problemstilling 3 konkluderer revisor med at:

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

På grunnlag av vurderingene knyttet til problemstilling 4 konkluderer revisor 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.

Vurdering og konklusjon

Rapporten svarer ut prosjektplanen og kontrollutvalgets bestilling. Revisor har undersøkt problemstillingene nøye og samlet dokumentasjon fra flere forskjellige kilder.

Revisors vurderinger av de ulike kriterier og anbefaling bør kunne bidra til både læring og forbedring for både vegadministrasjonen og fylkeskommunen

Sekretariatet anbefaler at utvalget slutter seg til revisors anbefaling, og oversender rapporten til behandling til fylkestinget.

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.

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
1 Innledning.....	8
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
2 Overføring av sams vegadministrasjon.....	14
2.1 Regionreformen.....	14
2.2 Virksomhetsoverdragelse	15
2.3 Overføringslov	15
2.4 Avtale	15
3 Overføring av kompetanse	17
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
4 Forvaltningsoppgaver	35
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.

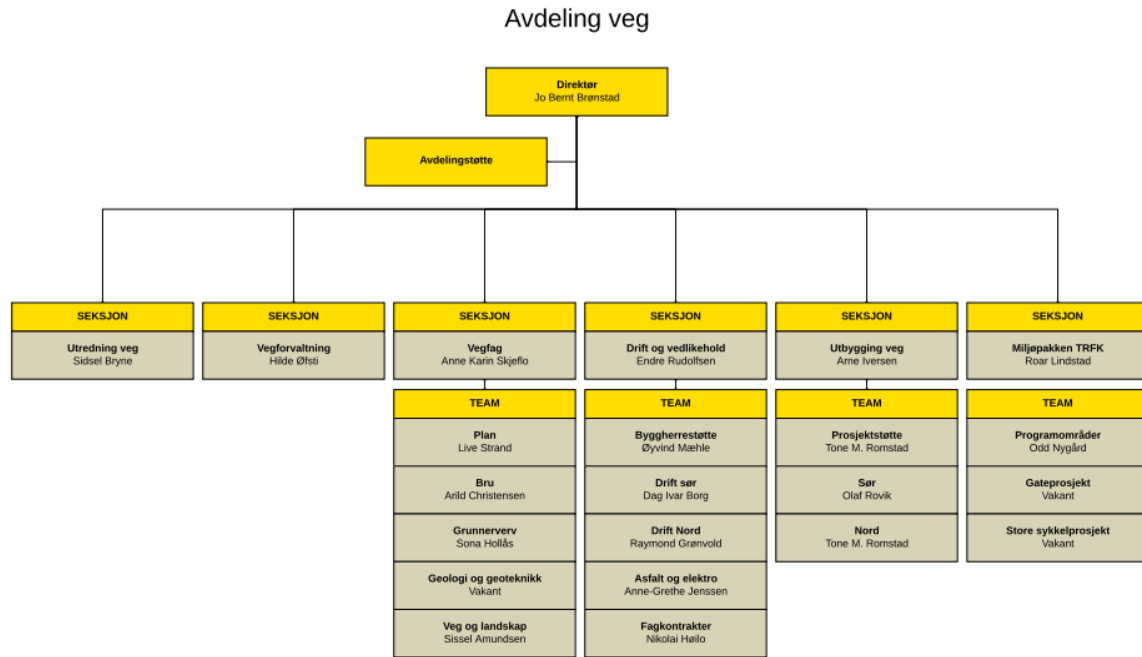
1.3.3 Vurdering av metode

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/

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 11¹. 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 fylkeskommunene². 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.

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

² 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 vegloven³, 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

³ 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.
- Knapp tid fram til realisering, spesielt med tanke på IKT.
- Rekruttering av nødvendig kompetanse.
- Økonomien er ikke avklart.
- Parallele 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
Sum vegfaglig		193
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
Sum utenom vegavdelingen		26
Totalt		219

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
Sum vegavdelingen	138	146

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 stillinger⁴. 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.

⁴ 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.⁵

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.

⁵ [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 lovhjemmel).
- 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 premisset 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, 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	FRISTLØSING	GJELDER	BERØRER	SAKSBEHANDLER
1101544	Fv. 6980	Steinkjer kommune	STURKJELH KOMMUNAL	20.10.2023	4 dager igjen	F K G	Ingen	→
1101079	Fv. 950	Molvik kommune	TELEKOM 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	17 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.

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.

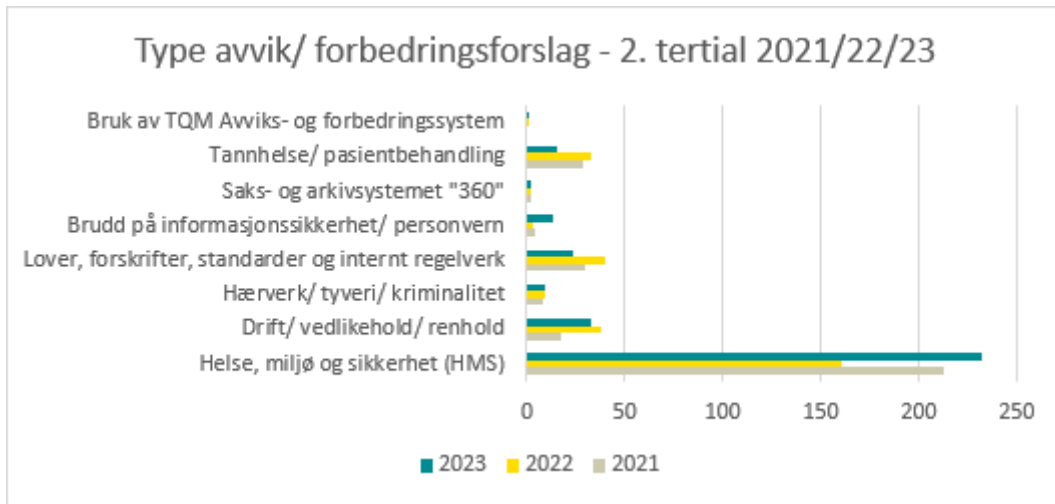
5.3 Avvik og avvikssystem

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

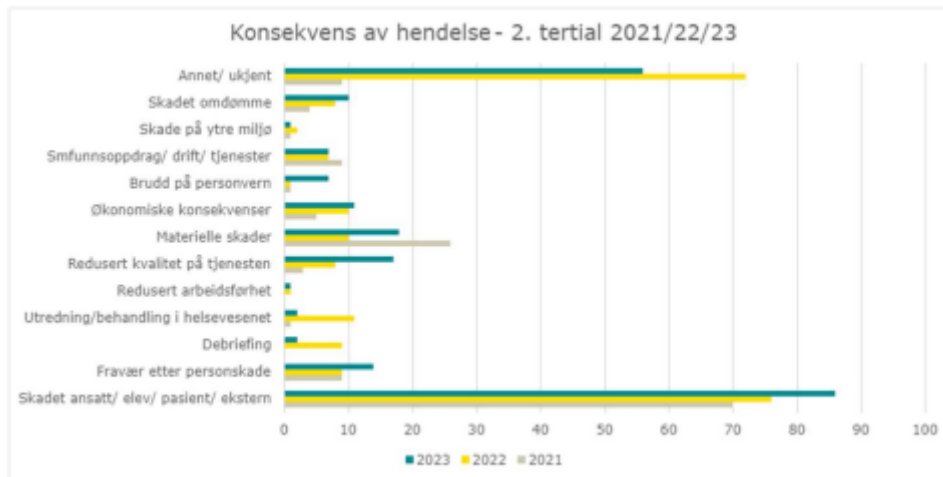
Trøndelag fylkeskommunen har et avvikssystem (TQM), som seksjon organisasjon har ansvaret for. Ansatte ved seksjon organisasjon sier at avtalen om TQM-systemet går ut sommeren 2024, og det er behov for en ny anbudskonkurranse for avvikssystem. Det planlegges endringer i prosessstrukturen, uavhengig av 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

Fylkesvegdirektøren 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 – 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

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. 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 Avdelingsstøtte



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

Høringssvar til høringsrapport 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

Vegadministrasjon

Trøndelag fylkeskommune,
21.05.2024

Margrete Haugum



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?

Fra sams og samling

- Regionreformen
 - Oppgaver og ansatte fra Statens vegvesen til fylkeskommunene
 - Fra 01.01.2020
- Nasjonale føringer
 - Definerte virksomhetsoverdragelse
 - Overføringslov for andre ansatte
 - Omorganisering av Statens vegvesen
 - Økonomi avklart november 2019

PS 1. Kompetanse

- Risikovurderinger
 - Usikkerhet hos ansatte i SSV
 - Fylkeskommunene – rekruttering
 - SVV – tap av kompetanse
- Antall stillinger
 - Forespeilet 200
 - 27 i virksomhetsoverdragelse – store prosjekter
 - 138 i nyopprettet vegavdeling
 - 18 i støttefunksjoner
 - Effektivisering i fylkeskommunen

- Økonomi

- Utgangspunkt – avhengig av hvor mange som ble rekruttert
- Nov 2019, tilleggsproposisjon – tildeling i forhold til oppgaver

- Spesifikk kompetanse

- I SVV var kompetansen fordelt på mange fler enn de som skulle overføres
- Fokus på å rekruttere vegfaglig kompetanse
- Krevende å rekruttere kompetanse på bruer og geoteknikk
- Strategi og styring. Knyttet til riksveg – oversett/uteglemt??

- Forskjeller mellom Trøndelag og Møre og Romsdal

- Det stilles spørsmål

- Prinsippene for fordeling av kompetanse var ikke hensiktsmessig (nasjonalt)
 - Behovet underdimensjonert (nasjonalt)

- Vegfaglig kompetanse

- Spredt rundt i fylkene
 - Ansatte fortsatte på samme sted, men med annen arbeidsgiver
 - Unntak – etterspurt kompetanse. Eks bruer og ferjeleier I M&R

- Støttefunksjoner og strategi og utvikling

- Trøndelag – ny vegavdeling. M&R en del av eksisterende samferdselsområdet. Trøndelag merket mer av mangel på styring og strategi.
 - Var støttefunksjoner i fylkeskommunen dimensjonert til å ta i mot 200 nye?
 - SSV hadde sentraliserte støttefunksjoner – ble ikke omfattet av overføringen
 - Annen organisering i SVV

PS 2 Forvaltningsoppgaver

- Forvaltningsoppgaver etter vegloven er fordelt mellom fylkeskommunene og SVV
- Undersøkt kryssing, framføring og graving langs fylkesveg
 - Har rutiner og egenutviklet saksbehandlingsportal og –prosess. Mangler integrering med arkivsystem.
 - Gis ikke foreløpige svar – praksis er fortløpende behandling og kort saksbehandlingstid.
 - Vedtak begrunnes ikke. Det gis positive svar med vilkår.
 - Det opplyses om klageadgang.

PS 3 Avvik

- Fylkeskommunen har et kvalitetssystem for melding og håndtering av avvik. Systemet er lite tilpasset vegavdeling, og de har anskaffet og bygget opp sitt eget kvalitetssystem.
- Vegavdelingen har et eget system for oppfølging av kontraktsavvik

PS 4 Henvendelser

- Mangfoldig område – henvendelser om forvaltning av vegnettet
- Fylkeskommunen har en side på hjemmesiden som viser ulike saksbehandlingsområder om forvaltning av vegnettet.
- De ulike saksområdene har ulike løsninger og framgangsmåter for publikum
- Det er ambisjoner om å ta i bruk digitale saksbehandlingsløsninger på flere saksområder
- Ikke alle saksområdene har sin prosessbeskrivelse i det nye kvalitetssystemet

Konklusjon

- Trøndelag fylkeskommune fikk overført store deler av den kompetansen de hadde behov for.
- Både Trøndelag og Møre og Romsdal fylkeskommuner fikk overført kompetanse på de fleste vegfaglige områdene.
- Trøndelag fylkeskommune løser forvaltningsoppgaver om kryssing, framføring og graving langs fylkesveg i henhold til vegloven og forvaltningslovens bestemmelser.
- Vegavdelingen i Trøndelag fylkeskommune i begrenset grad bruker fylkeskommunens avvikssystem. Vegavdelingen har anskaffet et eget avvikssystem som er tilpasset vegavdelingen sitt behov.
- Trøndelag fylkeskommune har rutiner for å håndtere ulike typer henvendelser til vegavdelingen.

Anbefaling

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



Rapport fra forvaltningsrevisjon - Vegadministrasjonen

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune

Møtedato

21.05.2024

Saknr

48/24

Saksbehandler Torbjørn Brandt

Arkivkode FE-217, TI-&58

Arkivsaknr 22/284 - 10

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget slutter seg til revisors anbefaling og sender rapporten til behandling til fylkestinget med følgende forslag til vedtak:

1. Fylkestinget ber fylkesdirektøren om å legge til rette for at hele organisasjonen kan samles om ett avvikssystem.
2. Fylkestinget ber fylkesdirektøren orientere kontrollutvalget om status for oppfølging av punkt 1 til kontrollutvalget innen utgangen av 2024.

Vedlegg

Rapport fra forvaltningsrevisjon om vegadministrasjon

Behandling:

Realitetsbehandling av saker ble utsatt, se merknader til innkalling og saksliste.

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Margrete Haugum gjennomførte presentasjonen. Presentasjonen sendes med møteprotokollen, og legges under saken på kontrollutvalgets nettside.

Forslag til vedtak:

1. Kontrollutvalget tar redegjørelsen fra revisjonen til orientering.
2. Saken realitetsbehandles i ekstraordinært Teamsmøte.

Forslag til vedtak enstemmig vedtatt.

Vedtak:

1. Kontrollutvalget tar redegjørelsen fra revisjonen til orientering.
2. Saken realitetsbehandles i ekstraordinært Teamsmøte.

Saksopplysninger

Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune bestilte 13.12.2022, sak 73/22 en forvaltningsrevisjon om vegadministrasjon med bakgrunn i overføringen av sams vegadministrasjon til fylkeskommunen. Kontrollutvalget vedtok prosjektplanen 06.06.2023 i sak 34/23. 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.

Revisor utarbeidet følgende problemstillinger for å svare ut bestillingen::

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?

Problemstilling 1 er besvart beskrivende og revisor har ikke utarbeidet revisjonskriterier for denne problemstillingen. I rapporten beskriver revisor historien om hvordan fylkeskommunen arbeidet for å få overført kompetanse fra sams vegadministrasjon da denne ble overført fra Statens vegvesen til fylkeskommunen.

Til problemstilling 2 har revisor gjort følgende vurderinger:

- Skriftlige rutiner - vegavdelingen har skriftlige rutiner for saksbehandling av søknader om kryssing, framføring og graving langs fylkesveg.
- Foreløpig svar - vegavdeling gir *ikke* foreløpig svar på henvendelser om kryssing, framføring og graving langs fylkesveg.
- Begrunnelse - Vegavdelingen begrunner *ikke* vedtak om kryssing, framføring og graving langs fylkesveg.
- Klageadgangen - Vegavdelingen opplyser om klageadgangen sammen med vedtaket i saker som gjelder kryssing, framføring og graving langs fylkesveg.

Til problemstilling 3 har revisor gjort følgende vurderinger:

- System for melding og håndtering av avvik - Trøndelag fylkeskommune har et system for melding og håndtering av avvik.
- Avvikssystem - avvikssystem er tilgjengelig for ansatte ved vegavdelingen, men at det brukes i liten grad.

Til problemstilling 4 har revisor gjort følgende vurdering:

- System for å registrere og håndtere henvendelser - vegavdelingen har et system for registrering og håndtering av henvendelser som gjelder forvaltningsoppgaver.

På grunnlag av det revisor har beskrevet til problemstilling 1 konkluderer revisor 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.
- 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.

På grunnlag av vurderingene knyttet til problemstilling 2 konkluderer revisor med at:

- Trøndelag fylkeskommune løser forvaltningsoppgaver om kryssing, framføring og graving langs fylkesveg i henhold til vegloven og forvaltningslovens bestemmelser.

På grunnlag av vurderingene knyttet til problemstilling 3 konkluderer revisor med at:

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

På grunnlag av vurderingene knyttet til problemstilling 4 konkluderer revisor 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.

Vurdering og konklusjon

Rapporten svarer ut prosjektplanen og kontrollutvalgets bestilling. Revisor har undersøkt problemstillingene nøye og samlet dokumentasjon fra flere forskjellige kilder.

Revisors vurderinger av de ulike kriterier og anbefaling bør kunne bidra til både læring og forbedring for både vegadministrasjonen og fylkeskommunen

Sekretariatet anbefaler at utvalget slutter seg til revisors anbefaling, og oversender rapporten til behandling til fylkestinget.

Godkjenning av møteprotokoll

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune

Møtedato

29.05.2024

Saknr

51/24

Saksbehandler Torbjørn Brandt

Arkivkode FE-033, TI-&17

Arkivsaknr 24/344 - 2

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget godkjenner protokollen fra kontrollutvalgets møte, den 29.05.2024.

Saksopplysninger

Protokollen stadfester at alle vedtakene og protokollføringen for hver sak er i samsvar med saksbehandlingen for den aktuelle saken.

Vurdering og konklusjon

Utvalget oppfordres til å lese gjennom protokollen for å påpeke feil og mangler, som rettes opp av sekretariatet. Utvalget oppfordres deretter til å godkjenne møteprotokollen.