



Vestfold
og Telemark
revisjon

Fylkesveg

– styring og organisering

Forvaltningsrevisjon | Vestfold og Telemark
fylkeskommune

Innhold

Sammendrag	4
1. Innledning	7
1.1. Kontrollutvalgets bestilling	7
1.2. Avgrensning.....	7
1.3. Metode og kvalitetssikring	7
1.4. Problemstillinger og revisjonskriterier	7
1.5. Fylkesdirektørens uttalelse	8
2. Sentrale begivenheter langs en tidslinje	9
3. Politisk og administrativ organisering	10
3.1. Regionreformen.....	10
3.2. Politisk organisering i Vestfold og Telemark fylkeskommune.....	11
3.3. Administrativ organisering.....	12
4. Ansvar og oppgaver	17
4.1. Revisjonskriterier	17
4.2. Delegering – data	18
4.3. Revisors vurdering.....	30
4.4. Fordele ansvar og oppgaver mellom folkevalgte og SMM – data	31
4.5. Revisors vurdering.....	34
4.6. Fordele ansvar innad i SMM – data	35
4.7. Revisors vurdering.....	39
4.8. Hovedutvalg for samferdsel sitt ansvar og oppgaver i praksis – data	40
4.9. Revisors vurdering.....	41
4.10. Delegeringsreglementer må være kjent og tatt i bruk – data	41
4.11. Revisors vurdering.....	43
4.12. Vedtatt fordeling av ansvar og oppgaver må være kjent og tatt i bruk – data.....	43
4.13. Revisors vurdering.....	46
5. Gjennomføring og rapportering	48
5.1. Revisjonskriterier	48
5.2. Tiltak for politisk styring – data	48
5.3. Revisors vurdering.....	57
5.4. Tiltak for administrativ gjennomføring og rapportering – data	58
5.5. Revisors vurdering.....	73

5.6.	Hovedutvalg for samferdsels styring i praksis – data.....	74
5.7.	Revisors vurdering.....	76
5.8.	Administrasjonens gjennomføring og rapportering i praksis – data.....	76
5.9.	Revisors vurdering.....	83
6.	Konklusjoner og anbefalinger	85
6.1.	Konklusjoner.....	85
6.2.	Anbefalinger.....	85
	Litteratur og kildereferanser	86
	Vedlegg 1.....	87
	Vedlegg 1: Fylkesdirektørens uttalelse.....	87
	Vedlegg 2: Revisjonskriterier	89
	Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring	96

Sammendrag

Fylkeskommunen styres gjennom fylkestingets vedtak. Fylkestinget kan delegerer deler av myndigheten til å treffe vedtak til andre folkevalgte organer, til fylkesordføreren eller til fylkesdirektøren. Fylkestinget har fortsatt ansvaret og må ha trygghet for at vedtak som treffes av andre enn fylkestinget, er i samsvar med føringer fra fylkestinget, og at gjennomføringen av vedtak blir i tråd med fylkestingets intensjoner.

I denne forvaltningsrevisjonen har vi sett på Vestfold og Telemark fylkeskommunes organisering og styring av arbeidet med politiske saker om fylkesveg. Vi har undersøkt om fylkeskommunen har tiltak som klargjør fordelingen av ansvar og oppgaver til hovedutvalg for samferdsel og til administrasjonen ved sektor for samferdsel, miljø og mobilitet (SMM), og tiltak for å gjennomføre og rapportere på politiske vedtak. Videre har vi undersøkt om tiltakene er kjent og tatt i bruk blant folkevalgte og ansatte i administrasjonen.

Våre undersøkelser tyder på at fylkeskommunen har flere slike tiltak. Samtidig ser vi enkelte mangler og risikoer.

Ansvar og oppgaver

Våre undersøkelser viser at fylkeskommunen har flere tiltak for å sikre en klar fordeling av ansvar og oppgaver i saker om fylkesveg. Tiltakene som gjelder hovedutvalg for samferdsel, SMM og hver seksjon i SMM synes å bidra til en klar fordeling. Tiltakene som gjelder den enkelte seksjon i SMM varierer i omfang, utforming og innhold. Dermed er det vanskelig å se om fordelingen av ansvar og oppgaver på dette organisatoriske nivået er klargjort i tilstrekkelig grad. SMM arbeider med et kvalitetssystem som blant annet skal beskrive fordeling av ansvar for konkrete oppgaver. Revisjonen ser positivt på dette arbeidet. Kvalitetssystemet bør bygge på fylkeskommunens overordnede styrende dokumenter for styring og internkontroll.

Fylkeskommunen har delegeringsreglementer som dekker alle politiske organer og lederlinjen fra fylkestinget via fylkesdirektøren og SMM-direktøren til teamledere i SMM. Både fylkesdirektøren og SMM-direktøren har delegert myndighet til seksjonsledere og teamledere. Disse lederne må med andre ord forholde seg til to reglementer for å utføre tildelt myndighet. Å måtte forholde seg til to delegeringsreglementer er ikke nevnt noe sted. Det gir risiko for at fordelingen av myndighet ikke er tilstrekkelig klar og entydig i saker om fylkesveg.

Hovedutvalg for samferdsel opplever at delegeringsreglementet og saksbehandlingsreglementet gir en klar fordeling av ansvar og oppgaver mellom dem som folkevalgte og administrasjonen.

De fleste ansatte er kjent med sitt ansvar og sine oppgaver. Kjennskapen bygger først og fremst på avklaringer med nærmeste leder og i noen grad på innarbeidet praksis, men i liten grad på iverksatte tiltak som eksempelvis styrende dokumenter.

Gjennomføring og rapportering

Vi har sett at fylkeskommunen har tiltak for overordnet og langsiktig styring, økonomisk styring og mer detaljert styring på politisk nivå i saker om fylkesveg. Fylkeskommunen har også tiltak for administrasjonens gjennomføring og rapportering på politiske vedtak.

Flere av fylkeskommunens overordnede styrende dokumenter legger opp til at hver sektor skal ta utgangspunkt i disse dokumentene og deretter vurdere hvilke styrende dokumenter egen sektor trenger. SMM har valgt en annen løsning. Et eget kvalitetssystem for SMM er som nevnt under arbeid. For øvrig er det ikke utarbeidet felles styrende dokumenter for sektoren, men hver seksjon har laget slike dokumenter, og de er lagret i seksjonsvisemapper på Teams. Bortsett fra det påbegynte kvalitetssystemet, inneholder ikke seksjonenes styrende dokumenter henvisninger til eller synes å bygge på fylkeskommunens felles styrende dokumenter.

SMM har også valgt en annerledes organisering for arbeidet med politiske saker om fylkesveg. Arbeidet er organisert på måter om dels kommer i tillegg til og dels kommer istedenfor den etablerte, hierarkiske lederlinjen.

Seksjon for strategi og utvikling har et særskilt ansvar for å lage saker som skal til politisk behandling og se til at politiske vedtak blir gjennomført. Seksjonen har dette ansvaret også når ansvaret for gjennomføringen ligger i andre seksjoner i SMM. Samtidig har hver seksjonsleder ansvar for å gjennomføre politiske vedtak som hører innunder seksjonens ansvarsområde og rapportere på gjennomføringen.

Det er opprettet et porteføljestyret og et porteføljeråd i SMM og de aller fleste sakene om fylkesveg behandles her. Porteføljestyret består av SMM-direktørens ledergruppe og fagansvarlig for faggruppen for fylkesveg¹. Porteføljerådet ledes av seksjonslederen for strategi og utvikling, og de øvrige medlemmene er tre andre seksjonsledere, flere saksbehandlere, fagansvarlig for faggruppen for fylkesveg og en fra Sektor for økonomi, styring og eierskap (ØSE). Seksjon for sektorutvikling deltar ikke.

Det kan være gode grunner til å velge en slik organisering og fordeling av ansvar for arbeidet med saker om fylkesveg, men den gir også risiko for uklare ansvarsgrenser og uhensiktsmessige løsninger mellom tildelt ansvar og tiltak for å ivareta ansvaret. Informasjonsflyt og avklaringer i SMM foregår ofte gjennom uformelle og muntlige kontakter horisontalt og vertikalt. Denne arbeidsformen kan redusere slike risikoer, men tilstrekkelig dekkende informasjonsflyt forutsetter blant annet at ledere og ansatte har god kjennskap til og forståelse for administrasjonens forpliktelser i arbeidet med gjennomføring og rapportering på politiske vedtak.

Hovedutvalg for samferdsel opplever at de har ganske god styring med vegforvaltningen.

¹ For en nærmere beskrivelse av hvor fagansvarlig for faggruppen for fylkesarbeid er plassert i SMM, se pkt. 4.6.1.

Våre funn tyder på at tiltak for å sikre administrasjonens gjennomføring og rapportering på politiske vedtak, i begrenset grad er kjent og tatt i bruk blant ansatte som jobber med politiske saker i SMM.

Anbefalinger

Vi anbefaler fylkeskommunen (de nye fylkeskommunene) å:

- lage styrende dokumenter som viser en entydig og gjennomgående fordeling av ansvar og oppgaver på hvert organisatoriske nivå i saker om fylkesveg
- iverksette tiltak for å redusere risikoene ved nåværende organisering av arbeidet med gjennomføring og rapportering på politiske vedtak om fylkesveg i SMM
- sikre at ansatte i SMM kjenner til og tar i bruk fylkeskommunens og sektorens tiltak for gjennomføring og rapportering på politiske vedtak om fylkesveg

Skien, 24. august 2023

1. Innledning

1.1. Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Vestfold og Telemark fylkeskommune i sakene 37/22 og 43/22.

Reglene om forvaltningsrevisjon står i kommuneloven § 23-2 første ledd bokstav c, jf. § 23-3 og § 24-2 og i forskrift om kontrollutvalg og revisjon.

1.2. Avgrensning

Denne forvaltningsrevisjonen handler om organisering og styring av saker om fylkesveg. Vi ser nærmere på samarbeidet og samspillet mellom politisk og administrativt nivå, og går ikke dypere inn den faglige organiseringen og styringen av arbeidet med fylkesvegsaker.

Sektor for samferdsel, miljø og mobilitet (SMM) består av seks seksjoner. En av dem arbeider med kollektivtrafikk og er utelatt i denne forvaltningsrevisjonen. Bypakkene er et samarbeid mellom fylkeskommunen og enkelte kommuner. De er til dels annerledes styrt, finansiert og organisert sammenliknet med andre fylkesvegprosjekter, og er utelatt i denne forvaltningsrevisjonen.

Forvaltningsrevisjonen gjelder perioden 1. januar 2020 – 31. mai 2023. Deler av 2020 og 2021 var preget av koronapandemien. Vi har tatt høyde for at dette kan ha påvirket aktivitetsnivå og gjennomføringsevne, men har ikke undersøkt dette som eget tema.

1.3. Metode og kvalitetssikring

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Hildegunn Rafdal, med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarlig.

Vi har intervjuet ledere og ansatte i fylkeskommunen, og gjennomført spørreundersøkelser rettet mot hovedutvalg for samferdsel, og mot ledere og ansatte i sektor for samferdsel, miljø og mobilitet (SMM). Videre har vi gått gjennom sentral dokumentasjon og gjort flere stikkprøvekontroller.

Det står mer om metode og tiltak for kvalitetssikring i vedlegg 3 til rapporten.

1.4. Problemstillinger og revisjonskriterier

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

1. Har fylkeskommunen tiltak som sikrer en klar ansvars- og oppgavefordeling av vegforvaltningen?
2. Er tiltakene kjent og gjennomført i praksis i sektor for samferdsel, miljø og mobilitet?
3. Har fylkeskommunen tiltak som sikrer tydelige styrings- og rapporteringslinjer for vegforvaltningen?

4. Er tiltakene kjent og gjennomført i praksis i sektor for samferdsel, miljø og mobilitet?

Revisjonskriteriene² i denne forvaltningsrevisjonen er hentet fra

- kommuneloven
- Prop L 46 (2017-2018) om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- NOU 2016:4 Ny kommunelov
- artikkel om styring i offentlig virksomhet, Direktoratet for forvaltning og økonomistyring
- anbefalte tiltak for god internkontroll fra KS
- forskningsrapport om samspillet mellom folkevalgte og administrasjonen, skrevet på oppdrag for KS

1.5. Fylkesdirektørens³ uttalelse

Rapporten er presentert i et møte med administrasjonen i fylkeskommunen og sendt til uttalelse 6. juli 2023, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Uttalelsen har ikke ført til endringer i rapporten. Fylkesdirektørens uttalelse ligger i vedlegg 1.

² Det skal alltid etableres revisjonskriterier i forvaltningsrevisjon, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15. Revisjonskriterier er de regler og normer som gjelder innenfor det området vi skal undersøke. Revisjonskriteriene er grunnlaget for revisors analyser, vurderinger og konklusjoner.

³ Denne revisjonen omfatter perioden fra Vestfold og Telemark fylkeskommune ble opprettet til våren 2023. I denne perioden vedtok fylkestinget å endre stillingstittel fra fylkesrådmann til fylkesdirektør, jf. møte 15. juni 2021, sak 113/21. I denne rapporten bruker vi kun tittelen fylkesdirektør.

2. Sentrale begivenheter langs en tidslinje

1. januar 2020 trådte regionreformen i kraft. Det innebar blant annet at ansvar og oppgaver for fylkesveg ble overført fra Statens vegvesen ved sams vegadministrasjon til fylkeskommunene. Formålet var å samle det politiske, økonomiske og faglige ansvaret for oppgaver som er nært knyttet sammen i ett forvaltningsorgan.
12. mars 2020 ble store deler av samfunnet stengt ned på grunn av koronapandemien. Det førte til lange perioder med hjemmekontor fram til omtrent årsskiftet 2021/2022.
- I oktober 2020 forlot fylkesrådmann Jan Sivert Jøsendal sin stilling, og Lisbeth Eeg Svensson ble konstituert som fylkesrådmann. Hun kom fra stillingen som direktør for sektor for næring, innovasjon og kompetanse.
15. juni 2021 vedtok fylkestinget å endre stillingstittel fra fylkesrådmann til fylkesdirektør.
- I august 2021 startet Arve Semb Christophersen i jobben som fylkesdirektør.
- I februar 2022 vedtok fylkestinget å søke Kommunal- og distriktsdepartementet om å dele fylket fra 1. januar 2024.
15. mars 2022 vedtok fylkestinget en plan for å opprette to nye fylkeskommuner.
14. juni 2022 vedtok Stortinget å innvilge søknaden om deling av Vestfold og Telemark fylkeskommune fra 1. januar 2024, jf. Prop. 113 LS (2021-2022) og Prop. 127 S (2021-2022).
- I september 2022 ble Toril Eeg og Ketil Reed Aasgaard ansatt som prosjektledere/fylkesdirektører i henholdsvis Vestfold fylkeskommune og Telemark fylkeskommune. De startet i jobben 1. januar 2023.
- I januar 2023 vedtok prosjektlederne/fylkesdirektørene den administrative organiseringen for hver sin fylkeskommune. De er ganske like, men med enkelte forskjeller i organisering og stillingstitler.
- I løpet av våren og forsommeren 2023 ble ledere ansatt og ansatte innplassert i de nye administrasjonene i Vestfold fylkeskommune og Telemark fylkeskommune.
31. des. 2023 opphører Vestfold og Telemark fylkeskommune.

3. Politisk og administrativ organisering

3.1. Regionreformen

Fylkeskommunen har lenge vært vegeier og vegmyndighet for fylkesvegene og har hatt det politiske og økonomiske ansvaret. Tidligere bistod Statens vegvesen (via sams vegadministrasjon) fylkeskommunen med faglig underlag i beslutninger om fylkesvegene, og hadde gjennom rollen som vegforvalter ansvar for planlegging, prosjektering, bygging, drift og vedlikehold på disse vegene.

Da regionreformen trådte i kraft 1. januar 2020, ble den delen av sams vegadministrasjon som gjaldt fylkesveiene, overført til fylkeskommunene. Formålet var å samle det politiske, økonomiske og faglige ansvaret for oppgaver som er nært knyttet sammen, i ett forvaltningsorgan.⁴ Etter reformen har fylkeskommunen alt ansvar for forvaltning, utredning, planlegging, bygging, drift og vedlikehold av fylkesvegene.

Som en del av regionreformen, ble tidligere Vestfold og Telemark slått sammen til en fylkeskommune. 15. februar 2022 vedtok fylkestinget å søke Kommunal- og distriktsdepartementet om deling fra 1. januar 2024. Stortinget vedtok 14. juni 2022 å dele Vestfold og Telemark fylkeskommune i to fylkeskommuner fra denne datoen, jf. vedtak 785 (Prop. 113 LS (2021-2022) S-delen, Innst. 452 S (2021-2022)).

En rapport utarbeidet i forbindelse med delingen av Vestfold og Telemark fylkeskommune⁵, beskriver særlige utfordringer på samferdselsområdet.

Flyttingen av SAMS veiadministrasjon fra Statens vegvesen til de nye fylkeskommunene representerte den største ansvarsoverføringen fra staten i forbindelse med regionreformen i 2020. Men de veifaglige ressursene som ble overført fra Statens Vegvesen var i seg selv utilstrekkelige til fullt ut å dekke den nye fylkeskommunens behov. Ekstern rekruttering av en rekke fagspesialister innen veiområdet har vært vanskelig over lengre tid. I tillegg er denne kompetansen heller ikke lett tilgjengelig i konsulentmarkedet. Dette er en utfordring som deles med de øvrige veimyndigheter på regionalt og nasjonalt nivå.

⁴ Kilder: Meld. St. 6 (2018-2019) Oppgaver til nye regioner og Prop. 1 S (2018-2019) Samferdselsdepartementet

⁵ Kilde: Aktuelle samarbeidsområder – Vi bygger nye fylkeskommuner, kartlegging og vurdering – datert 23. september 2022.

3.2. Politisk organisering i Vestfold og Telemark fylkeskommune

Fylkestinget

Fylkestinget er øverste politiske organ i Vestfold og Telemark fylkeskommune og har 61 medlemmer.

Fylkesutvalget

Fylkesutvalget har 15 medlemmer, ledes av fylkesordføreren og har møter om lag hver måned. Fylkesutvalget behandler og gir innstillinger til fylkestinget i saker om blant annet

- økonomi og årsbudsjett
- tertialrapporter og regnskap
- regional planstrategi og planarbeid
- internasjonalt arbeid

Fylkesutvalget tar avgjørelser i saker dersom de er tildelt slik myndighet i saker om blant annet

- saker med overgripende problemstillinger
- eierskap
- partnerskap
- høringer
- eiendom

Fylkesutvalget er også tildelt en hastefullmakt etter kommuneloven § 13, og kan treffe vedtak i saker som skulle vært avgjort av et annet folkevalgt organ, når det er nødvendig at vedtaket treffet så raskt at det ikke er tid til å innkalle dette organet.

Flere hovedutvalg

Fylkeskommunen har fem politiske hovedutvalg med ansvar for hver sine fagområder:

- Hovedutvalg for kultur, folkehelse, tannhelse og idrett
- Hovedutvalg for næring og reiseliv
- Hovedutvalg for utdanning og kompetanse
- Hovedutvalg for klima, areal og plan
- Hovedutvalg for samferdsel

Hovedutvalgene har 11-13 medlemmer, og er delegert⁶ generell myndighet til å fatte vedtak i saker innenfor sitt ansvarsområde med mindre sakene har stor økonomisk rekkevidde, eller er lagt til

⁶ Delegering vil si å overføre myndighet. I dette tilfellet er det fylkestinget som har delegert deler av sin myndighet til andre folkevalgte organer, blant annet hovedutvalgene.

andre i lov eller gjennom vedtak. Hovedutvalgene skal behandle og gi innstilling i saker som skal behandles i fylkesutvalg eller fylkesting.

Hovedutvalg for samferdsel

Hovedutvalg for samferdsel har blant annet ansvar for

- budsjett og økonomiplan for fagområdet
- å være vegstyresmakt for fylkesvegene
- kollektivtransport
- forslag til mandat og rammer for planarbeid innen sitt fagområde
- uttalelser til statlige og kommunale myndigheter innenfor sitt fagområde

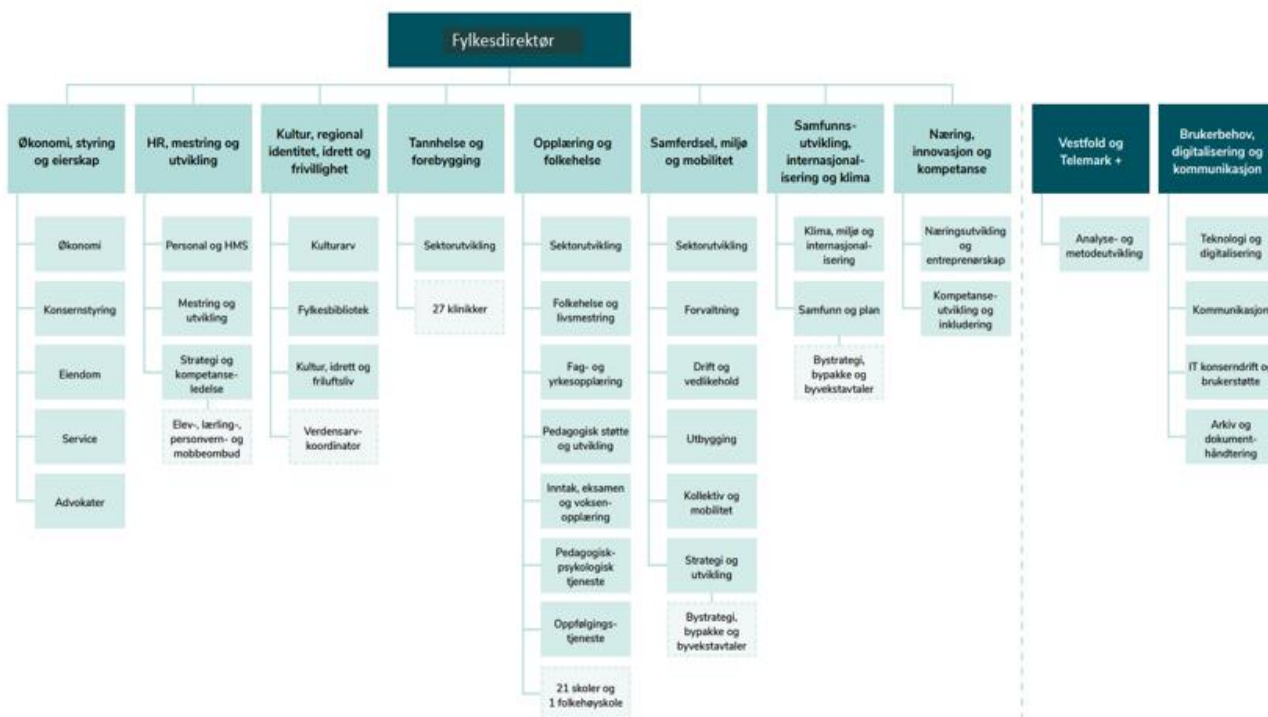
Fylkestinget har i tillegg videre delegert ansvar og oppgaver etter særlovgivingen til hovedutvalgene og fylkesdirektøren.

3.3. Administrativ organisering

3.3.1. Organisasjonskart

Fylkesdirektøren er øverste administrative leder. Fylkesadministrasjonen er delt inn i åtte sektorer. Hver sektor ledes av en direktør som inngår i fylkesdirektørens faste ledergruppe. Store deler av sektor Økonomi, styring og eierskap (ØSE) og hele sektor HR, mestring og utvikling (HRMU) har interne oppgaver knyttet til budsjett og regnskap, organisasjonsutvikling og personal. De øvrige sektorene har eksterne ansvarsområder.

I tillegg har fylkeskommunen to utviklingsseksjoner som kalles henholdsvis *Vestfold og Telemark +* og *Brukerbehov, digitalisering og kommunikasjon*. De ledes av hver sin utviklingsleder og deltar i fylkesdirektørens ledergruppe etter behov.



Sektor samferdsel, miljø og mobilitet (SMM)

Sektor for samferdsel, miljø og mobilitet har ansvaret for å bygge, drifte, vedlikeholde og forvalte over 3100 km med fylkesvei, 375 km gange- og sykkelvei og over 1200 broer og konstruksjoner i Vestfold og Telemark. Fylkeskommunen har til enhver tid ansvar for rundt 100 utbyggingsprosjekter på vei, i ulike faser.

Fylkeskommunen sørger for kollektivtransport og lovpålagt skoleskyss. Sektoren forvalter en ordning med tilrettelagt transport, administrerer en bypakke, følger opp reguleringene innenfor drosjesektoren og forvalter fylkeskommunens eierskap i Sandefjord lufthavn Torp AS.

Det jobbes strategisk inn mot sentrale myndigheter og andre aktører, med alt fra nasjonal transportplan og utbyggingen av InterCity, til videreutvikling av entreprisereformer, transportkorridorer, havner og bypakker.

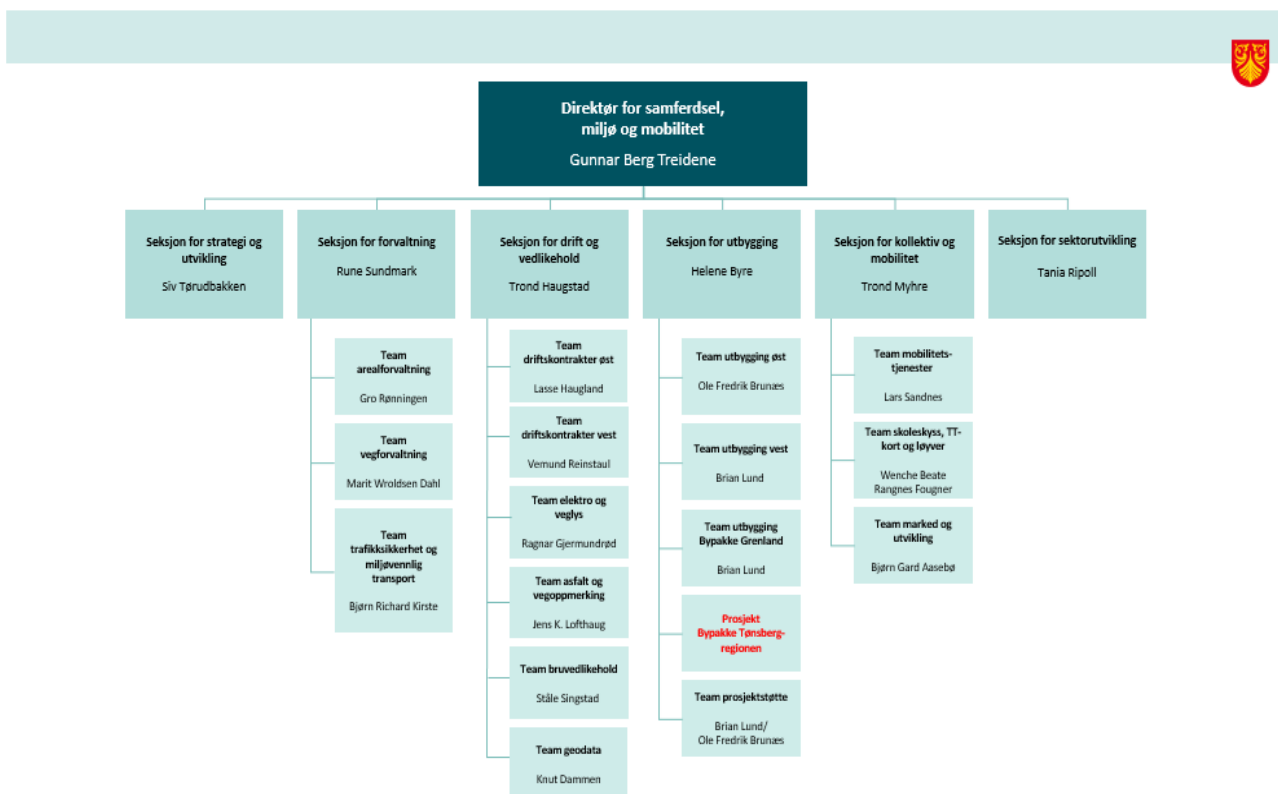
Sektoren teller rundt 220 personer.⁷

Direktøren for SMM inngår i fylkesdirektørens ledergruppe, og er øverste leder for SMM. Direktøren har totalansvar for all virksomhet i sin sektor. Seksjonslederne er direkte underlagt SMM-direktøren og har personal-, økonomi-, og resultatansvar for sin enhet. Tilsvarende er

⁷ Kilder: Innsida/vår organisasjon, dokument om aktuelle samarbeidsområder – Vi bygger nye fylkeskommuner – kartlegging og vurdering 23. september 2022, vedlegg i fylkestingssak 122/22, og informasjon mottatt i intervju med SMM-direktør og seksjonsledere.

teamledere direkte underlagt seksjonsledere. Teamlederne har personalansvar for alle i linje under seg. Øvrig ansvar og oppgaver tildeles etter avtale med seksjonsleder.⁸

Organisasjonskartet nedenfor er fra våren 2023. Status i seksjon for utbygging er at to teamledere har sluttet, og at deres ansvar og oppgaver inntil videre er fordelt til de to gjenværende teamlederne. Eventuelle ansettelses i de ledige teamlederstillinger vil bli vurdert i sammenheng med delingen av fylkeskommunen.



Hver seksjon er nærmere beskrevet i pkt. 4.6.1.

3.3.2. Porteføljestyling

Hovedutvalg for samferdsel har vedtatt at mindre investeringsprosjekter på fylkesveg skal styres etter en metode kalt porteføljestyling⁹, jf. sak 04/20, møte 05.02.20.

I samme sak står det at det skal lages en 10-årig investeringsplan. Investeringsplanen skal revideres årlig. Revideringen skal gjøres i første møte etter at hovedutvalg for samferdsel har vedtatt budsjetterammer. Fylkesdirektøren har fullmakt til å gjøre mindre endringer innenfor vedtatt

⁸ Kilde: Fylkesdirektørens delegeringsreglement, versjon 0.9.

⁹ Porteføljestyling handler om å se flere/alle investeringsprosjekter i sammenheng og prioritere mellom dem avhengig av hvert prosjekts framdrift og kostnadsutvikling. Målet er å optimalisere bruken av tildelt budsjetteramme.

budsjett og investeringsplan når dette bidrar til raskere gjennomføring. I slike tilfeller skal hovedutvalget for samferdsel orienteres i neste møte.

Økonomireglementet¹⁰ presiserer at porteføljestyring på fylkesveg gjelder samlepoten *årlig investering fylkesveg*. Denne potten anses som en portefølje og omfatter investeringer på fylkesveg med kostnadsrammer under 100 mill. kr.¹¹ Hovedutvalg for samferdsel er delegert myndighet til å fordele denne potten på enkeltprosjekter, mens fylkesdirektøren er delegert myndighet til å gjøre mindre prioriteringer, omdisponeringer og tilpasninger innenfor fylkestingets vedtatte budsjettamme og hovedutvalg for samferdsel sin fordeling av disse midlene til enkeltprosjekter.

3.3.3. Arbeid med delingen av Vestfold og Telemark fylkeskommune

Datainnsamlingen i denne forvaltningsrevisjonen startet før nyttår i 2022 og er i hovedsak gjennomført vinteren og våren 2023. I samme periode har organisasjonsmodeller blitt vedtatt, linjeledere ansatt og ansatte innplassert i de nye fylkeskommunene.

Organisasjonskart for de nye fylkeskommunene – vedtatt i januar 2023

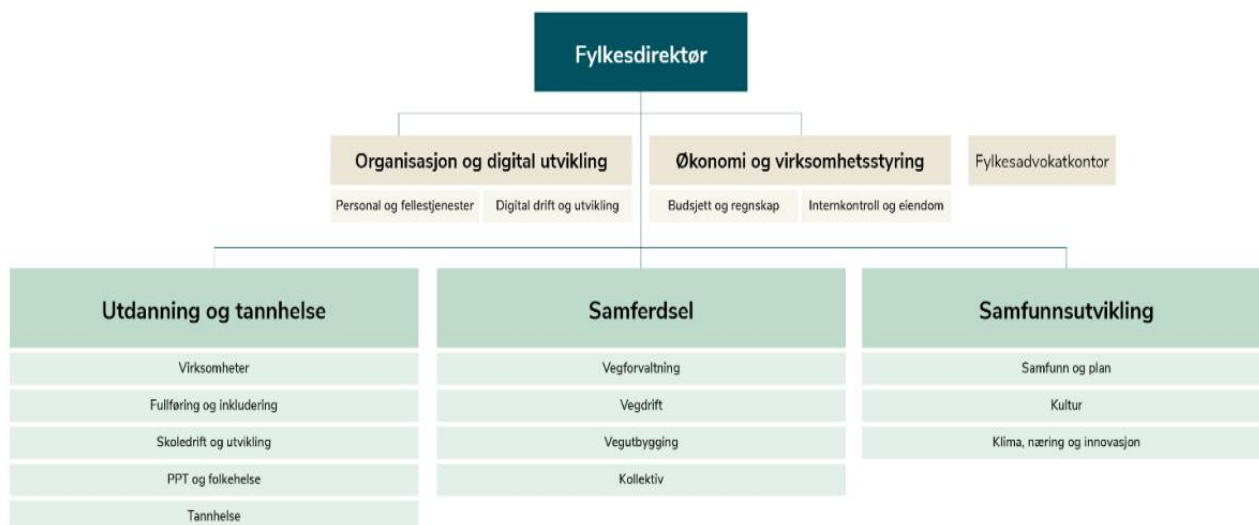
Vestfold fylkeskommune



¹⁰ Se pkt. 4.2.1. for en nærmere omtale av økonomireglementet.

¹¹ Tidligere var beløpsgrensen 51 mill. kr. Fylkestinget endret dette i 2021 til 100 mill. kr. med virkning fra 2022, jf. sak 184/21.

Telemark fylkeskommune

**Arbeid med fylkesdelingen**

Sent på høsten 2022 gjennomførte vi en spørreundersøkelse blant ansatte med linjelederansvar i SMM. Spørreundersøkelsen ble sendt til 22 personer og 20 svarte. Det gir en svarprosent på over 90 prosent. Se vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring for mer informasjon om spørreundersøkelsen.

Nesten 80 prosent av linjelederne bidrar i arbeidet med delingen av Vestfold og Telemark fylkeskommune. Vi ba dem ta stilling til flere påstander om dette arbeidet.

- 60 prosent er delvis eller helt enige i at mye av arbeidstiden det siste halvåret har gått med til arbeidet med fylkesdelingen.
- Over 70 prosent er ganske eller helt enige i at deres seksjon/team påvirkes i stor grad av fylkesdelingen allerede i 2023.
- 60 prosent er helt enige i av egen seksjon/team sannsynligvis både deles og slås sammen med andre seksjoner/team. Samtidig tror nesten 80 prosent at egen seksjon/team vil beholde dagens oppgaver etter fylkesdelingen.

4. Ansvar og oppgaver

Problemstillinger:

1. Har fylkeskommunen tiltak som sikrer en klar ansvars- og oppgavefordeling av vegforvaltningen?
2. Er tiltakene kjent og gjennomført i praksis i sektor for samferdsel, miljø og mobilitet?

4.1. Revisjonskriterier

- **Styrende dokumenter¹² må klargjøre**
 - **fordeling av delegert myndighet mellom folkevalgte organer og administrasjonen i saker om fylkesveg**
 - **delegering i lederlinjen fra fylkesdirektøren til ansatte i SMM i saker om fylkesveg**
 - **fordeling av ansvar og oppgaver mellom folkevalgte organer og SMM i saker om fylkesveg**
 - **fordeling av ansvar og oppgaver i SMM i saker om fylkesveg**
- **Sentrale reglementer bør bidra til at medlemmene i hovedutvalg for samferdsel opplever en klar fordeling av ansvar og oppgaver mellom folkevalgte og administrasjonen**
- **Fylkesdirektørens og samferdselsdirektørens videredelegering må være kjent og tatt i bruk blant dem som utfører oppgaver etter delegert myndighet i SMM**
- **Vedtatt fordeling av ansvar og oppgaver må være kjent og tatt i bruk i SMM**

¹² På fylkeskommunens intranettside brukes begrepet styrende dokumenter som en felles betegnelse for dokumenter som policyer, retningslinjer, prosessbeskrivelser og veiledninger som beskriver hvilke føringer som gjelder for utførelse av arbeidet.

4.2. Delegering – data

4.2.1. Delegering fra fylkestinget til andre folkevalgte organer og fylkesdirektøren

Revisjonskriterier:

Styrende dokumenter må klargjøre fordeling av delegert myndighet mellom folkevalgte organer og administrasjonen i saker om fylkesveg

Styrende dokumenter må klargjøre delegering i lederlinjen fra fylkesdirektøren til ansatte i SMM i saker om fylkesveg

Ifølge kommuneloven skal fylkestinget selv fastsette et reglement for hvordan vedtaksmyndighet og innstillingsrett skal delegeres. Dette skal gjøres innen 31. desember året etter at fylkestinget ble konstituert. Fastsatt reglement gjelder inntil nytt reglement er fastsatt, jf. § 5-14.

I forbindelse med sammenslåingen av fylkeskommunene Vestfold og Telemark, ble det fattet flere vedtak om delegering av myndighet til folkevalgte organer og til fylkesdirektøren.

- Reglement med generelle regler for delegering og delegering fra fylkestinget til valg- og reglementsnemda og fylkesutvalget ble vedtatt i fellesnemda i møte 29. januar 2019, sak 13/19.
- Reglement for delegering fra fylkestinget til hovedutvalgene ble vedtatt i fellesnemda i møte 30.04.19, sak 36/19.
- Reglement for delegering til fylkesdirektøren ble vedtatt av fylkestinget i møte 17. desember 2019, sak 35/19.
- Reglement for delegering til fylkesordfører og fylkesdirektøren ble vedtatt av fylkestinget i møte 15. desember 2020, sak 176/20.¹³ Reglementet klargjør også hvilke type saker som skal legges fram for hovedutvalg og hvilke som kan avgjøres av fylkesdirektøren.
- Økonomireglement ble vedtatt av fellesnemda i 2019 og har blitt vedtatt og revidert flere ganger av fylkestinget i innværende fylkestingsperiode. Gjeldende økonomireglement ble vedtatt 14. desember 2022, sak 188/22.

Fylkeskommunen har publisert disse reglementene på egne nettsider som er åpne for allmennheten. Vi bruker dem som kilde for presentasjonen nedenfor.

Reglementet starter med generelle regler om delegering. Innledningsvis blir det vist til kommunelovens bestemmelser om rammene for delegering til andre folkevalgte organer.

¹³ Saken ble først gang lagt fram for fylkestinget i møte 3. november 2020, sak 143/20. Fylkestinget vedtok å utsette behandlingen og la valg- og reglementnemnda og hovedutvalgene behandle saken før behandling i fylkestinget.

Kapittelet inneholder en klargjøring av skillet mellom politisk og administrativt ansvar:

Fylkespolitikernes fremste oppgave er gjennom vedtak i folkevalgte organ å prioritere og beslutte mål, strategier og enkelttiltak som anses som viktige for regionens utvikling. Administrasjonen understøtter den politiske styringen med uavhengig fagekspertise og kvalifiserte vurderinger og anbefalinger gjennom fylkesrådmannen.

Det står at fylkesutvalg og hovedutvalg kan videredelegere tildelt myndighet til underordnede organer og til fylkesdirektøren med mindre annet er uttrykkelig bestemt. Tildelt myndighet skal utøves i samsvar med regelverk og god forvaltningsskikk, plan- og budsjetttrammer samt reglementer og retningslinjer fastsatt av fylkestinget eller annet folkevalgt organ. Eksempelvis reglementer for budsjett- og økonomisaker.

Fylkestinget er øverste myndighet og treffer vedtak i saker av prinsipiell og større betydning, og i saker som ikke er delegert til andre folkevalgte organer eller fylkesdirektøren.

Valg- og reglementsnemd skal ledes av varaordfører og bestå av gruppelederne fra alle partiene. Nemda skal behandle og innstille i saker til fylkestinget om politisk organisering, delegeringsreglement og etiske retningslinjer m.m.

Fylkesutvalget skal behandle og innstille i saker som skal vedtas i fylkestinget, eksempelvis årsbudsjett og økonomiplan, tertialrapporter og årsregnskap. I tillegg skal fylkesutvalget behandle og fatte vedtak i saker om eksempelvis eierskap, partnerskap og eiendom. Fylkesutvalget skal også være høringsinstans og fatte vedtak i det som kalles overgripende problemstillinger.

Alle hovedutvalgene skal behandle og fatte vedtak innenfor sine fagområder med mindre dette er lagt til andre i lov eller gjennom vedtak. Hovedutvalgene uttaler seg eller innstiller til fylkesutvalget eller fylkestinget i saker som er prinsipielle eller har stor økonomisk rekkevidde.

Hovedutvalg for samferdsel er tildelt myndighet og ansvar innenfor følgende fagområder:

- Vegstyresmakt for fylkesveier
- Drosjesentraler
- Kollektivtrafikk
- Lokalt trafikksikkerhetsarbeid 2
Transportordningen for funksjonshemmede
- Budsjett og økonomiplan innenfor fagområdet
- Internasjonalt arbeid innenfor fagområdet
- Idéforum for utvikling på samferdselsområdet
- Forslag til mandat og rammer for planarbeid innen sitt område.
- Uttalelse til statlige og kommunale organer innenfor sitt område.
- Høringer på lover, planer mv. når uttalelse har en klar avgrensning innen sitt område.
- Hovedutvalget uttaler seg om regionale planer og behandler andre planer under sitt område.
- Følger opp oppgaver og ansvar etter særlovgivningen slik det er delegert av fylkestinget i §7 i Reglement for delegasjon av myndighet til fylkesrådmannen og til øvrige folkevalgt organ iht. særlovgivningen.

Fylkesordføreren er fylkeskommunens rettslige representant og skriver under på fylkeskommunens vegne hvis ikke myndigheten er lagt til andre. Fylkesordføreren kan treffe vedtak i saker som ikke er av prinsipiell betydning, treffe vedtak i hastesaker og opprette utvalg som skal forberede saker som ikke har prinsipiell betydning.

Fylkesdirektøren skal lede fylkesadministrasjonen med de unntak som følger av lov og innenfor de instruksjer, retningslinjer og pålegg som gis av fylkestinget. Vedkommende har myndighet innenfor alle fylkeskommunens virksomhetsområder med mindre myndigheten er lagt til folkevalgte organer. Fylkesdirektøren avgjør selv videre delegering av sin myndighet.

Delegeringen til fylkesdirektøren som ble vedtatt i desember 2019, inneholder det som kalles hovedprinsippene:

- Fylkesdirektøren har myndighet til å treffe vedtak og inngå avtaler/kontrakter, med mindre myndigheten er lagt til et folkevalgt organ eller bør behandles politisk på grunn av sakens prinsipielle, økonomiske eller politiske betydning.
- Fylkesdirektøren har myndighet og plikt til å iverksette politiske vedtak uten ugrunnet opphold.
- Fylkesdirektøren har på visse vilkår myndighet til å gi eller avstå fra å gi høringsuttalelser.

Avslutningsvis står det at i tvilstilfeller skal fylkesdirektøren avklare videre saksgang med fylkesordføreren.

Delegeringen som ble vedtatt i desember 2020, inneholder delegering etter særlovgiving både til fylkesutvalget, hovedutvalgene og fylkesdirektøren. Delegeringen er utformet slik at den gir et

folkevalgt organ eller fylkesdirektøren myndighet til å forvalte enkeltbestemmelser i en rekke konkrete lover.

Hovedutvalg for samferdsel er delegert myndighet etter vegloven, jernbaneloven, yrkestransportloven og forskrift om anlegg av offentlig veg. Eksempelvis skal følgende saker etter veglova alltid fremmes for hovedutvalg for samferdsel:

- myndighet etter § 4 til å ta opp kommunal eller privat veg som fylkesveg med mindre saken har økonomiske konsekvenser utover hovedutvalgets budsjettansvar, og ligger til annetorgan.
- myndighet etter § 7 til å gi uttalelse om nedlegging eller omgjøring av riksveg til fylkesveg eller kommunal veg, eller til å fatte vedtak om nedlegging eller omgjøring av fylkesveg til kommunal veg.
- myndighet etter § 27 til å fatte prinsippvedtak om bompengeprojekt og fastsette bompengetakster.
- myndighet etter § 50, jf. § 49, til å vedta eiendomsinngrep/ekspropriasjon når det trengs til bygging, utbedring, vedlikehold og drift av fylkesveg
- myndighet etter § 51 til å gjøre vedtak om at eiendomsinngrep skal settes i verk straks, før vederlag er fastsatt, og uten at reglene i skjønnslova § 55 skal gjelde.

På samferdselsområdet er fylkesdirektøren blant annet tildelt myndighet etter vegloven, anskaffelsesloven, jernbaneloven, matrikelloven, yrkestransportloven, jordskifteloven, skjønnsprosessloven, ekspropriasjonsloven og flere forskrifter.

Etter vegloven er fylkesdirektøren tildelt myndighet etter flere enn 20 bestemmelser i samme lov. Eksempelvis:

- å omdisponere mindre parseller av fylkesveggrunn som er blitt til overs ved omleggingsarbeid mv., etter § 8, jf. § 7
- avgjørelse etter § 15 om at vedkommende kommune skal sørge for eiendomsinngrep etter §§ 49 og 50, jf. § 60, når fylkeskommunen har gjort vedtak om bygging eller utbedringer av fylkesveg, for å få gjort arbeid på fylkesvegstrekkninger i kommunen.
- avgjørelse etter § 18 om at fylkesvegstrekkninger i en kommune skal holdes ved like av kommunen
- myndighet etter § 20, 2. ledd til å inngå avtale med kommunen om hel eller delvis kostnadsdekning med planlegging, bygging og utbedring av kommunal veg i tilknytning til fylkesveg.
- myndighet etter § 29, 2. ledd til å fastsette særskilte byggegrenser, (mellom 15 og 50 meter)

Økonomireglementet

Økonomireglementet består av budsjettreglement, reglement for anskaffelser, reglement for

investeringer, reglement for attestasjon og anvisning, reglement for årsavslutning og reglement for resultatvurdering.¹⁴

Innledningsvis står det at formålet med reglementene er å sikre forsvarlig styring og kontroll, samt fordele ansvar og myndighet til politisk og administrativ ledelse. Vi ser nærmere på budsjettreglementet og investeringsreglementet.

Budsjettreglementet

Budsjettreglementet gjelder fylkeskommunens arbeid med årsbudsjett og økonomiplan, og budsjettoppfølging og rapportering. Årsbudsjett og økonomiplan gir økonomiske rammer for drift og investeringer, og fordeles som ramme på seksjonsnivå – gruppert til hovedutvalg og sektor.

Det understrekes at bevilgninger i vedtatt årsbudsjett er bindende for underordnede folkevalgte organer og for fylkesdirektøren, og gjelder foran andre vedtatte tiltak i strategier og planer.

Fylkestinget delegerer anvisningsmyndighet i drifts- og investeringsbudsjettet til fylkesdirektøren som selv avgjør om fullmakter skal delegeres videre.

Dersom det skjer vesentlige endringer som får budsjettmessig betydning, skal fylkesdirektøren foreslå tiltak for å holde seg innenfor budsjetttrammene eller fremme forslag om budsjettendringer i nærmeste tertialrapport. Fylkestinget vedtar endringer i årsbudsjettet på det nivået de har fattet sitt opprinnelig vedtak.

Investeringsprosjekter med en kostnadsramme over 100 mill. kr. blir spesifisert enkeltvis og omtalt særskilt i investeringsbudsjettet.¹⁵

Fylkesdirektøren skal minst to ganger i året legge fram en rapport for fylkestinget som viser den økonomiske utviklingen sammenholdt med årsbudsjettet. Rapporteringen må vise eventuelle avvik fra mål og premisser, angivelse av avbøtende tiltak, prognoser for året og rapportering om investeringer.

Investeringsreglementet

Investeringsreglementet har en egen omtale av investeringer på fylkesveg. Det står at slike investeringer består av flere typer hovedprosjekter, og at ett av hovedprosjektene består av en samling mindre investeringsprosjekter som finansieres med det som kalles *årlig investering fylkesveg*. Hovedutvalg for samferdsel er delegert myndighet til å velge prosjekter og fordele disse midlene.

¹⁴ I tillegg til økonomireglementet, har fylkeskommunen et eget reglement for finans- og gjeldsforvaltning.

¹⁵ Tidligere var beløpsgrensen 51 mill. kr. Fylkestinget endret dette i 2021 til 100 mill. kr. med virkning fra 2022, jf. sak 184/21.

Fylkesutvalg og hovedutvalg har fullmakt til å fordele midlene avsatt i et hovedprosjekt til enkelt prosjekter. Fylkesdirektøren eller direktører for sektorer kan prioritere tiltak innenfor et slikt hovedprosjekt, men ikke endre rammen for hovedprosjektet.

Investeringsreglementet gir fylkesdirektøren fullmakt til å investere innenfor de rammer som er vedtatt i årsbudsjettet. Fullmakten kan delegeres til sektordirektører. I tillegg nevnes det særskilt at fylkesdirektøren har fullmakt til omprioriteringer, omdisponeringer og tilpasninger innenfor vedtatte budsjettammer for samlepoten som avsatt til årlig investering fylkesveg, når dette bidrar til mer dynamisk gjennomføring av vedtatte prosjekter. Hovedutvalget for samferdsel skal orienteres om slike tiltak i påfølgende møte.

Det stilles egne krav til rapportering om investeringsprosjekter.

Rapportering til fylkestinget underveis i tertialrapporter og årsregnskap

Rapporteringen på hovedprosjektnivå skal vise:

- regnskap hittil
- revidert årsbudsjett årsprognose (tertialrapportering)
- avvik prognose (mellom revidert årsbudsjett og årsprognose)

Rapportering på nivå for investeringsprosjekter skal vise:

- saksreferanse til investeringsprosjektet
- vedtatt total investeringsramme (for hele prosjektet)
- påløpt totalt (regnskap hittil i prosjektforløpet)
- revidert budsjett (årsbudsjett)
- årsprognose (antatt forventet påløpt inneværende år)
- avvik prognose (avvik mellom revidert budsjett og årsprognose)
- prognose for hele prosjektet totalt (års uavhengig projektramme)

Sluttregnskap på hovedprosjektnivå

Sluttregnskapet skal vise:

- opprinnelig investeringsramme
- justert investeringsramme
- regnskap (samlet for investeringsprosjektet)
- avvik (mellom justert investeringsramme og påløpt i regnskapet)

4.2.2. Delegering innad i administrasjonen

Revisjonskriterium:

I saker om fylkesveg må styrende dokumenter klargjøre delegering i lederlinjen fra fylkesdirektøren til teamlederne i SMM

Delegering fra fylkesdirektøren

Fylkesdirektøren har fastsatt et administrativt delegeringsreglement. Reglementet er ikke datert, men kalles 0.9 versjon. Reglementet ligger på Innsida¹⁶ under fanen for styrende dokumenter.¹⁷

Vi får opplyst at arbeidet med delegeringsreglementet startet høsten 2019. Alle sektorene var involvert og SMM etablerte en egen arbeidsgruppe for dette arbeidet med representanter fra alle seksjonene. Fylkesdirektørens delegeringsreglement ble ferdigstilt og lagt ut på Innsida i mai 2020 under en fane kalt *Styrende dokumenter*. Det står at det var planlagt en revidering i 2022, men på grunn av deling av fylkeskommunen blir ikke det gjennomført.

SMM-direktøren opplyser at styrende dokumenter for SMM ligger i mapper på Teams. Det er opprettet en mappe med fellesdokumenter, en med SMM sitt kvalitetssystem og en mappe for hver seksjon. Fylkesdirektørens delegeringsreglement ligger i mappene for kvalitetssystemet og for seksjon for utbygging.¹⁸ I delegeringsreglementet står det at hensikten er å sørge for at ansatte er trygge på sine roller og sitt handlingsrom.

Fylkesdirektørens delegeringsreglement inneholder videredelegering til alle linjeledere i administrasjonen. Noen av reglene er felles for ledere med samme stillingskategori mens andre gjelder bestemte lederstillinger.

Reglementet inneholder en tabell som i kortform beskriver tittel, ansvar og myndighet. Vi tar med omtalen av fylkesdirektør, sektordirektør, seksjonsleder og teamleder siden dette er lederlinjen i SMM.

¹⁶ Innsida er navnet på fylkeskommunens intranett.

¹⁷ I en fellesmappe på Teams for SMM ligger det et delegeringsreglement kalt *Delegering – oversikt over delegering og grunnpremisser for ansatte i Vestfold og Telemark fylkeskommune, versjon 1.0*. På framsiden står datoen 27.05.21 og at dette er et utkast. På samme sted som fylkesdirektørens delegeringsreglement versjon 0.9 ligger, står det at dette gjelder fram til 31.12.23. Vi legger derfor til grunn av versjon 1.0 er et utkast og ikke gjeldende.

¹⁸ I mapper som er felles for SMM, finner vi flere utkast til fylkesdirektørens delegeringsreglement, men ikke versjon 0.9 – som er gjeldende delegeringsreglement.

Benevnelse / tittel	Beskrivelse	Ansvar	Økonomiansvar	Personalansvar	Vedtaksmyndighet / ansvar i saksbehandling
Fylkesrådmann	Leder fylkeskommunen. Fokus på strategi, politiske saker og oppfølging	Overordnet	Overordnet	Samtlige som rapporterer direkte	Totalansvar. Godkjenner saker til fylkesting og fylkesutvalg.
Direktør (ledernivå 1)	Leder fylkeskommunens arbeid på sitt område, men har også ansvar for å løse oppgaver på tvers i organisasjonen.	Fullt resultatansvar for sitt område	Fullt resultatansvar for sitt område.	For alle i linje under seg. Fylkesrådmann involveres i ansettelse i nivå 2.	Totalansvar for sitt område. Godkjenner saker til sine hovedutvalg. Kan endre rutiner og retningslinjer innen sitt område. Saker med potensielle politiske utfordringer

Virksomhetsleder / seksjonsleder (ledernivå 2)	Leder tjenesteutøvende del av fylkeskommunen	Fullt resultatansvar for sin enhet	Fullt resultatansvar for sin enhet	For alle i linje under seg. Ledernivå 1 skal involveres ved ansettelse på nivå 3	Totalansvar for sin virksomhet/seksjon Saksansvarlig og avgjør saker innen sitt område og innen gjeldende regler og retningslinjer.
Teamleder (ledernivå 3)	Leder sitt team i det daglige	Etter avtale med ledernivå 2 iht egen lederavtale	Etter avtale med ledernivå 2 iht egen lederavtale	For alle i linje under seg.	Etter avtale med ledernivå 2 og iht lederavtale.

Sektordirektørene tildeles fylkesdirektørens ansvar og myndighet på eget ansvarsområde med mindre annet følger av lov eller vedtak. Hva dette innebærer angis nærmere i flere kulepunkter, eksempelvis

- ansvar for å forberede og følge opp politiske vedtak
- ansvar for å følge opp og rapportere på vedtak fra fylkesdirektøren og folkevalgte organer
- myndighet til å fastsette utfyllende mål for egne ansvarsområder
- ansvar for å utarbeide budsjettforslag og følge fastsatt budsjett
- myndighet til å flytte midler i eget driftsbudsjett innenfor rammer gitt i økonomireglementet, politiske og administrative vedtak
- ansvar for at egen sektor driver god personalledelse

Direktør for samferdsel er i tillegg tildelt myndighet til å utføre oppgaver etter flere særlover som gjelder samferdsel, eksempelvis

- myndighet etter vegloven der myndigheten er lagt fylkesdirektøren
- myndighet til å avgjøre saker om å erverve, avhende, makeskifte eller pantsatte fast eiendom
- myndighet til å foreta rettslige disposisjoner, inkludert undertegne skjøter og pantdokumenter forutsatt at det er truffet vedtak i kompetent organ
- myndighet til å kreve matrikulering av grunn til vegformål
- myndighet til å gjennomføre anskaffelser og inngå avtaler i saker om fylkesveg

- myndighet til å gjennomføre erstatningssaker i tråd med økonomireglementet
- ivareta fylkeskommunens ansvar som byggherre i saker om fylkesveg

Seksjonsledere tildeles myndighet til å foreta budsjettendringer i eget driftsbudsjett innenfor rammene av politiske og administrative vedtak, myndighet til å utlyse og ansette i stillinger med enkelte begrensninger, og myndighet til å fatte vedtak i ikke-prinsipielle saker etter lover som sorterer innunder eget ansvarsområde. I tillegg kan seksjonslederene tildeles myndighet etter skriftlig delegering fra sektordirektøren.

For øvrig inneholder delegeringsreglementet en omtale av seksjonsledernes ansvar. De har ansvar for all daglig drift på sitt område, inkludert budsjettansvar, personalansvar og ansvar for å følge opp fastsatte mål. Seksjonsledere har også ansvar for følgende:

- Ansvar for at virksomheten / enheten drives i henhold til gjeldende lovverk, og holde seg oppdatert på endringer av disse.
- Ansvar for at reglementer og rutiner følges. Her gjøres særlig oppmerksom på rutiner for personal, arkiv, personvern og informasjonssikkerhet.
- Ansvar for at virksomheten / enheten bruker fylkeskommunens internkontrollverktøy i det daglige arbeid, herunder melder og saksbehandler avvik.
- Ansvar for å melde til andre ledere i fylkeskommunen om forbedringsbehov på deres område og bidra til løsninger på tvers.
- Ansvar for HMS-arbeid, kontakt med lokale hovedverneombud og tillitsvalgte samt ansvar for å utpeke brannvernansvarlig.
- Ansvar for virksomhetens / enhetens beredskapsplaner.

Teamledere inngår i seksjonslederens ledergruppe. De har myndighet til å behandle ikke-prinsipielle saker regulert i lovverk som hører innunder eget ansvarsområde. I tillegg kan egen direktør eller seksjonsleder delegerer myndighet videre til teamlederne.

Resten av delegeringsreglementet beskriver teamledernes ansvar. De har ansvar for all drift i eget team. De er ansvarlige for at eget arbeid gjøres innfor tildelte rammer, at ansatte følges opp, og at teamet når faglige målsetninger. Teamlederne er også ansvarlige for at de selv og teamet:

- bruker fylkeskommunens verktøy for internkontroll,
- etterlever lover og forskrifter, og i samråd med virksomhetsleder iverksette tiltak for å følge disse,
- følger reglementer og rutiner,
- identifiserer og initierer nødvendige omstillinger og forbedringer, og
- sørger for nødvendig kompetanse.

Fylkesdirektørens delegeringsreglement har et eget punkt om økonomisaker. Det understrekes at bruken av budsjettmidler skal være i samsvar med fylkestingets vedtak og intensjoner, og at tiltak som binder kommende års budsjetter ikke er tillatt. Det vises også til bestemmelsene i økonomireglementet.

All videre delegering skal skje skriftlig og arkiveres. Det understrekes at det kan delegeres videre bare en gang. Det vil si at ledere som har fått fullmakt gjennom dette reglementet kan delegere videre til en enkeltperson. Denne personen kan ikke delegere videre til andre.

Delegering fra direktøren i sektor for samferdsel, miljø og mobilitet

SMM-direktørens delegeringsreglement er signert 7. mai 2020. Vi får opplyst at arbeidet med reglementet startet høsten 2019. Arbeidet ble ledet av seksjonslederne og ansatte fra alle seksjonene deltok. Seksjonslederne for utbygging, kollektivtrafikk og mobilitet, og drift og vedlikehold var mest involvert siden de store økonomiske verdiene i SMM ligger i disse seksjonene.

Den generelle mappen for SMM på Teams har en undermappe kalt *fullmakter*. Her ligger en signert versjon av SMM-direktørens delegeringsreglement, og delegering til navngitte personer i seksjon for sektorutvikling.¹⁹

Teamsmappen med SMM sitt kvalitetssystem inneholder en signert versjon av SMM-direktørens delegeringsreglement. Denne versjonen ligger også i en mappe som gjelder seksjon for utbygging.

SMM-direktørens delegeringsreglement

Innledningsvis i SMM-direktørens delegeringsreglement vises det til at tildelt myndighet bygger på delegering fra fylkesdirektøren som igjen bygger på delegering fra folkevalgte organer. Det vises ikke til at fylkesdirektøren har et eget delegeringsreglement som blant annet inneholder delegert myndighet og fordelt ansvar direkte til seksjonsledere og teamledere.

SMM-direktøren understreker i sitt reglement at følgende gjelder uavhengig av tildelt myndighet:

- Prinsipielle problemstillinger og saker av stor betydning for fylkeskommunen skal legges fram for nærmeste linjeleder.
- Uttalelser, avgjørelser og enkeltvedtak etter forvaltningsloven skal signeres av både leder og saksbehandler.
- Avtaler som forplikter fylkeskommunen, men som ikke ligger innenfor rammene av tildelt myndighet eller som har stor prinsipiell betydning, skal avklares med ham.

SMM-direktøren har delegert myndighet til stillingskategorier og navngitte ansatte. Delegeringen gjelder utførelse av konkrete oppgaver i fire av totalt seks seksjoner i SMM.

Seksjon for sektorutvikling er tildelt myndighet til å utføre ni oppgaver om grunnverv. Hver oppgave er fordelt til seksjonsleder, grunnververe, eiendomsforvaltere og/eller landmålere.

¹⁹ Vi har søkt med ordene *delegasjon*, *delegering*, *fullmakt* og *fullmakter* i saksbehandlings- og arkivsystemet 360 og på fylkeskommunens intranett, men kan ikke se at SMM-direktørens delegeringsreglement er arkivert eller ligger på Innsida.

Eksempelvis:

Punkt	Område	Oppgave	Myndighet delegert til	Hjemmel
Se.U 1	Grunnerverv	Gjennomføre forhandlinger og inngå avtaler om kjøp, salg og makeskifte av grunn og rettigheter, i tillegg til forvaltning av fast eiendom og rettigheter.	Seksjonsleder Sektorutvikling Grunnerververe Eiendomsforvaltere	
Se.U 2	Grunnerverv	Inngå avtale om tiltredelse Søke om forhåndstiltredelse i medhold av oreigningslova	Seksjonsleder Sektorutvikling Grunnerververe	
Se.U 3	Grunnerverv	Undertegne på skjøter og andre dokumenter som skal tinglyses	Seksjonsleder Sektorutvikling Grunnerververe Eiendomsforvaltere	

Seksjon for forvaltning er blant annet tildelt myndighet til å:

- behandle søknader om gravetillatelse,
- behandle søknader om flytting, endring, stengning eller etablering av avkjørsler,
- godkjenne og overta anlegg på vegne av vegeier og signere overleveringsprotokoll,
- gi uttalelser til reguleringsplaner, og
- inngå avtaler med utbyggere som skal utføre bygging på eller ved fylkesveg.

Denne myndigheten er tildelt seksjonerleder, to teamledere og to navngitte ansatte. Nesten all tildelt myndighet inneholder henvisning til konkrete bestemmelser i vegloven eller plan- og bygningsloven.

Seksjon for utbygging er tildelt myndighet til å utføre flere oppgaver enn de andre seksjonene.

Seksjonsleder har eksempelvis myndighet til å:

- foreta omdisponeringer mellom team innenfor vedtatte rammer,
- anskaffe varer og tjenester over nasjonal terskelverdi,
- varsle oppstart og legge ut planprogram/planforslag for kommunedelplan til offentlig ettersyn,
- utlyse og avgjøre tilbud om investering i bygg eller anlegg over EØS-terskelverdi, jf. anskaffelsesregelverket, og
- signere kontrakt om investering i bygg eller anlegg over 200 mill. kr.

Seksjonsleder og teamledere har blant annet myndighet til å:

- anskaffe varer og tjenester under nasjonal terskelverdi, jf. anskaffelsesregelverket,
- gjøre avrop på rammeavtaler under nasjonal terskelverdi, jf. anskaffelsesregelverket,
- varsle oppstart og legge ut planprogram/planforslag for reguleringsplan til offentlig ettersyn,
- sende søknad om dispensasjon etter plan- og bygningsloven, og

- signere kontrakt om investering i bygg eller anlegg under 200 mill. kr.

Planleggingsledere, prosjekteringsledere og byggeledere er delegert myndighet til å inngå endringsavtaler som er begrenset oppad til 10 prosent av kontraktens verdi. Fullmakten skal framgå av et byggeprosjekts styrende dokumenter.

Seksjon for drift og vedlikehold er delegert samme type myndig for flere av sine oppgaver som seksjon for utbygging. Eksempelvis er seksjonsleder delegert myndighet til å foreta omdisponeringer mellom team innenfor vedtatt ramme, seksjonsleder og teamledere kan gjøre anskaffelser og avrop på rammeavtaler, og byggeledere kan inngå endringsavtaler.

Seksjonsleder og i noen tilfeller teamledere i seksjon for drift og vedlikehold er også tildelt myndighet til å godkjenne kostnadsoverslag, utlyse og avgjøre tilbud og signere drift- og vedlikeholdskontrakter. I tillegg er teamleder delegert myndighet til å utøve byggherreoppgaver og ivareta enkelte bestemmelser knyttet til HMS.

SMM-direktørens delegeringsreglement inneholder ikke delegering til seksjon for strategi og utvikling eller seksjon for kollektiv og mobilitet.

På spørsmål fra revisjonen, viser SMM-direktøren til fylkesdirektørens generelle delegering til alle seksjonsledere. I tillegg er de to seksjonenes ansvar og oppgaver i stor grad en videreføring fra de tidligere fylkeskommunene, mens delegeringsreglementet for SMM i stor er rettet inn mot den operative virksomheten på veg – som var en ny oppgave for fylkeskommunen etter regionreformen.

Direktøren viser også til at seksjon for kollektiv og mobilitet forvalter store beløp, men gjør noen få anskaffelser for milliardbeløp. Siden beløpene er så store per kontrakt, er det vanlig å involvere både SMM-direktøren og fylkesdirektøren. Seksjon for strategi og utvikling forvalter lite midler utenom til drift av seksjonen. De gjør av og til mindre anskaffelser og da signerer SMM-direktøren på inngåtte avtaler.

Delegering til enkeltpersoner i SMM

SMM-direktøren delegerte myndighet til navngitte personer i seksjon for sektorutvikling. Disse delegeringene er datert og signert i mai 2020. Delegeringene ble fornyet i februar 2021 og denne gangen er fullmaktene signert av fylkesdirektøren. De starter slik:

Fylkesrådmann gir (for- og etternavn og fødselsdato) følgende fullmakter til å representere eller undertegne på vegne av Samferdsel, miljø og mobilitet i Vestfold og Telemark fylkeskommune:

Deretter listes fullmaktene opp punktvis. Eksempelvis:

- Gjennomføre forhandlinger og inngå avtaler om kjøp, salg og makeskifte av grunn og rettigheter, i tillegg til forvaltning av fast eiendom og rettigheter.
- Undertegne på skjøter og andre dokumenter som skal tinglyses
- Bekrefte eiendomsforhold ved egenerklæringer
- Kreve sak etter jordskiftelova
- Rekvirere og utføre oppmålingsforretning i medhold av matrikkelloven
- Representere Vestfold og Telemark fylkeskommune ved skjønns- og jordskiftesaker og oppmålingsforretninger, og inngå rettsforlik

- Rekvirere og utføre oppmålingsforretning i medhold av matrikkelloven
- Bekrefte eiendomsforhold ved egenerklæringer
- Representere Vestfold og Telemark fylkeskommune ved skjønns- og jordskiftesaker og oppmålingsforretninger, og inngå rettsforlik
- Kreve sak etter jordskiftelova
- Inngå avtaler med kommuner om at Vestfold og Telemark fylkeskommune får rett og plikt til å utføre oppmålingsforretning for fylkesveier innen kommunens grenser

Fullmaktene beskriver ikke om eller hvilke grenser som gjelder for tildelt myndighet, eksempelvis at de gjelder innenfor rammene av vedtak i saken i folkevalgte organer. Fullmaktene inneholder heller ikke henvisning til fylkesdirektørens eller SMM-direktørens delegeringsreglementer som mer generelt klargjør grensene for folkevalgtes delegering til fylkesdirektøren og administrasjonen.²⁰

4.3. Revisors vurdering

Fylkeskommunen har delegeringsreglementer som dekker alle politiske organer og lederlinjen fra fylkestinget via fylkesdirektøren og SMM-direktøren til teamledere i SMM. Reglementene er utformet slik at de gir risiko for at fordelingen av myndighet i saker om fylkesveg ikke er tilstrekkelig klar og entydig.

Flere har delegert myndighet til de samme lederstillingene. Fylkesdirektøren har videre delegert myndighet ikke bare til sektordirektørene, men også direkte til linjeledere lenger ned i organisasjonen – seksjonsledere og teamledere. Samtidig har SMM-direktøren delegert til de samme linjeledere i sin sektor. Det betyr at seksjonsledere og teamledere i SMM må forholde seg til to reglementer. Fylkeskommunen bør sikre oversikt og god sammenheng mellom ulike delegeringene, slik at delegert myndighet framstår klar og entydig. F.eks. kan fylkesdirektørens delegering til seksjonsledere være nevnt i SMM-direktørens delegeringsreglement. I tillegg burde SMM-direktørens delegeringsreglement klargjort hvilket reglement som har forrang ved eventuell motstrid.

²⁰ To eksempler på slike generelle grenser; Fylkestinget har delegert myndighet til fylkesdirektøren til å treffe vedtak og inngå avtaler/kontrakter, med mindre myndigheten er lagt til et folkevalgt organ eller bør behandles politisk på grunn av sakens prinsipielle, økonomiske eller politiske betydning. Fylkestinget har også vedtatt et økonomireglement der det står at vedtatt årsbudsjett er bindende for underordnede folkevalgte organer og for fylkesdirektøren, og gjelder foran andre vedtatte tiltak i strategier og planer.

Delegeringen til enkeltansatte i seksjon for sektorutvikling er nokså vide uten at de henviser til bakenforliggende begrensninger for fullmaktene. Eksempler på slike begrensninger kan være kommunelov, folkevalgte organers vedtak, delegeringsreglementer og andre sentrale reglementer. Det kan skape risiko for at ansatte pålegges eller selv utfører oppgaver som ligger utenfor tildelt myndighet. Det gir også risiko for at ansatte forplikter fylkeskommunen utover tildelte fullmakter, og at det kan oppstå tvist om fylkeskommunens forpliktelser.

4.4. Fordele ansvar og oppgaver mellom folkevalgte og SMM – data

Revisjonskriterium:

Styrende dokumenter må klargjøre fordeling av ansvar og oppgaver mellom folkevalgte organer og SMM i saker om fylkesveg

Reglement for saksbehandling i folkevalgte organer

Kommuneloven krever at fylkestinget selv fastsetter et reglement for saksbehandling i folkevalgte organer, jf. § 11-12. Fylkestinget i Vestfold og Telemark fylkeskommune vedtok et slikt reglement i møte 19.11.16, jf. sak 14/19. Reglementet er revidert flere ganger og sist i møte 14.12.21, jf. sak 197/21. Reglementet ligger på fylkeskommunens åpne nettsider.

Det står at reglementet gjelder alle folkevalgte organer som fylkestinget har opprettet og folkevalgte organer som er opprettet etter særlovgivingen – med mindre noe annet står i særlovgivingen. I beskrivelsen av reglementet nedenfor, har vi lagt vekt på fordelingen av ansvar og oppgaver mellom folkevalgte organer og administrasjonen ved forberedelser til og fastsettelse av vedtak.

Innledningsvis i saksbehandlingsreglementet blir det vist til delegeringsbestemmelsene som klargjør at hovedutvalgene er tildelt myndighet til å håndtere saker innenfor sine ansvarsområder. Dette kalles ett-trinns behandling. Saker som har prinsipiell betydning eller har økonomiske konsekvenser utover tildelt ramme til et hovedutvalg, skal legges fram for fylkesutvalg og fylkesting. Dette kalles to- og tretrinns behandling. Hovedutvalget gir innstilling i saker som vedtas av fylkesutvalget, og hovedutvalget eller fylkesutvalget gjør det samme i saker som avgjøres i fylkestinget.

Fylkesdirektøren har innstillingsrett i saker som skal behandles i folkevalgte organer. Han/hun skal påse at sakene er forsvarlig utredet, og at saksutredningen gir et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Sakene som legges fram må være i samsvar med lovverk og innenfor de instruks, retningslinjer og pålegg som er gitt av fylkestinget.

Folkevalgte organer skal behandle saker og treffe vedtak i møter. Innkalling til møtene og sakslister med tilhørende dokumenter skal sendes medlemmene i folkevalgte organer innen

rimelig tid før møte. Møtetid, møtested og saksliste skal kunngjøres for offentligheten. Møtene skal som hovedregel være åpne. Lukking av møter må ha hjemmel i lov.

Et folkevalgt organ er vedtaksført i en sak dersom minst halvparten av medlemmene er til stede og har avgitt stemme.

Fylkesdirektøren har møte- og talerett i alle folkevalgte organer unntatt kontrollutvalget. Denne retten kan ivaretas av andre ansatte i fylkesadministrasjonen.

Det skal føres møtebok for møter i alle folkevalgte organer. Møtebøkene skal dokumentere at forhandlingene og vedtaksfastsettelsene gjøres i tråd med bestemmelser i reglementet. Møtebøkene skal som hovedregel være tilgjengelige for allmennheten.

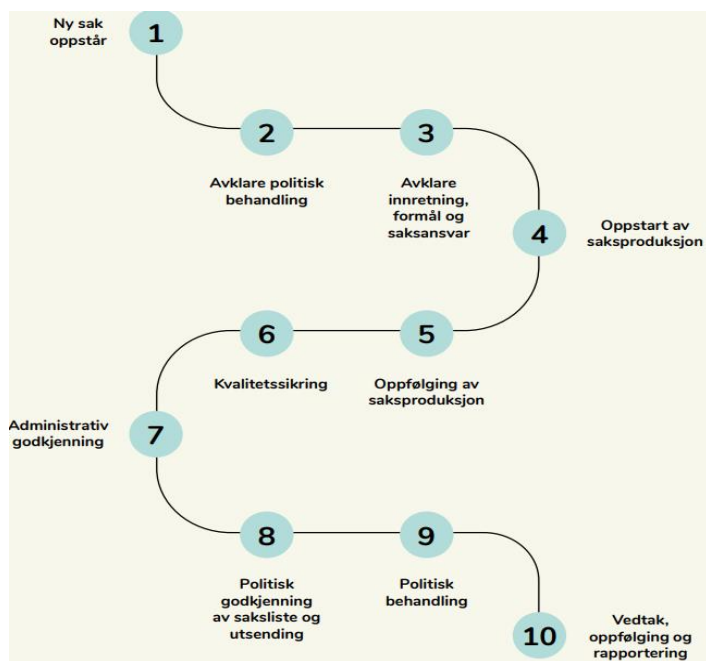
Reglement for administrasjonen om politisk saksbehandling

På Innsida finnes det en egen fane kalt *Styrende dokumenter i Vestfold og Telemark fylkeskommune*. Styrende dokumenter er definert som policyer, retningslinjer, reglementer, prosessbeskrivelser og veiledninger om hvilke føringer som gjelder for arbeidsutførelsen.

Nedenfor gjennomgås et dokument som viser hvilket ansvar og hvilke oppgaver administrasjonen har i saker som skal til politisk saksbehandling. Dokumentet kalles *Gjennomføring av politiske vedtak – prosessbeskrivelse for politisk saksbehandling*. Det er ikke datert, men ble sannsynligvis ferdigstilt før sammenslåingen.²¹

Innledningsvis står det at formålet er en kvalitetssikret, forutsigbar og effektiv politisk saksbehandling i tråd med lovverk og politisk vedtatte reglementer. Prosessbeskrivelsen inneholder et flytskjema i 10 trinn.

²¹ Innledningsvis i dokumentet står det: *Vestfold og Telemark fylkeskommune begynner å eksistere fra 1. januar 2020. Arbeidet med de andre styringsprosessene har høy prioritet, og i 2020 skal alle styringsprosessene være utfyllende beskrevet individuelt og samlet*. Dokumentet er signert av Vestfold og Telemark fylkeskommunes første fylkesdirektør.



Hvert trinn inneholder en beskrivelse av 1. formål med trinnet, 2. fordeling av ansvar og 3. arbeidsflyt. Punkt 2, viser i de fleste tilfeller hvilket ansvar som er lagt til fylkesdirektør, sektordirektør, seksjonsleder og saksbehandler. I tillegg står det under mange av trinnene at ØSE/seksjon for konsernstyring kan bistå i arbeidet.

Trinn 10 handler om vedtak, oppfølging og rapportering. Det står at fylkesdirektøren, sektordirektøren og saksbehandleren har ansvar for å følge opp politiske vedtak. Ansvar for å rapportere nevnes ikke. ØSE ved seksjon for konsernstyring har ansvar for å håndtere og videreformidle vedtak i tråd med gjeldende rutiner for vedtaksoppfølging og rapportering.

Prosessbeskrivelsen inneholder også sjekklister for sektordirektør, seksjonsleder og saksbehandler. Når det gjelder punktet om vedtak, oppfølging og rapportering, er ansvaret for oppfølging omtalt i større grad enn ansvaret for rapportering. I sjekklisten for sektordirektøren står det:

Formålet med prosessesteget er å sørge for at vedtak fra det folkevalgte organet håndteres på korrekt og forsvarlig måte.

- ✓ Har du vurdert videre oppfølging av saken sammen med fylkesrådmann?
- ✓ Har du tatt initiativ til avklaring i prosessesteg to dersom saken skal følges opp av ny politisk behandling?

Sjekklisten for seksjonsleder inneholder ikke en omtale av arbeidet med vedtak, oppfølging og rapportering.

I sjekklisten for saksbehandler om *Vedtak, oppfølging og rapportering* står det:

Dersom du mottar endelig vedtak fra utvalgssekretær

- ✓ Har du videreformidlet politisk vedtak til eventuelle eksterne parter?
- ✓ Har du avsluttet saken i saksbehandlersystemet dersom vedtaket avslutter saken?

Dersom du mottar beskjed fra seksjonsleder om å avslutte saken uten politisk behandling

- ✓ Har du gitt tilbakemelding til eventuelle eksterne parter om beslutningen?
- ✓ Har du avsluttet saken i saksbehandlersystemet dersom beslutningen avslutter saken?

Avslutningsvis beskrives hvilke kvalitetskrav som gjelder for selve saksframlegget. Formålet er at folkevalgte skal kunne behandle saker av høy kvalitet, hvor det er samsvar mellom saksopplysninger, vurderinger og fylkesdirektørens innstilling. Det vises til en saksmal som inneholder bestemte temaer som skal omtales; 1. fylkesdirektørens innstilling, 2. bakgrunn og saksgang, 3. saksopplysninger, 4. økonomiske, administrative og juridiske konsekvenser, og 5. fylkesdirektørens vurderinger.

Kravene til hvert av disse punktene beskrives nærmere. Eksempelvis skal punkt 3 om saksopplysninger være en nøktern og faktabasert framstilling av grunnlaget for fylkesdirektørens vurdering. Sentral informasjon er tidligere vedtak, lover, forskrifter og regelverk. Relevant informasjon om eventuelle alternative løsninger skal komme klart fram. Vurdering og veking av ulike alternativer skal skrives under fylkesdirektørens vurdering.

4.5. Revisors vurdering

Reglementet for saksbehandling i folkevalgte organer og reglementet for administrasjonens arbeid med politiske saker synes i all hovedsak å avklare fordeling av ansvar og oppgaver mellom folkevalgte organer og administrasjonen ved SMM.

Reglementet for administrasjonens arbeid med politiske saker kunne med fordel hatt en tydeligere plassering av sektordirektørens, seksjonslederens og saksbehandlerens ansvar for å rapportere til folkevalgte organer om gjennomføring av politiske vedtak.

4.6. Fordele ansvar innad i SMM – data

Revisjonskriterium:

Styrende dokumenter må klargjøre fordeling av ansvar og oppgaver i SMM i saker om fylkesveg

4.6.1. Fordeling av ansvar og oppgaver til sektorer i fylkeskommunen og til seksjoner og team i SMM

Arbeidet med å organisere en ny og sammenslått administrasjon for Vestfold og Telemark fylkeskommune og fordele ansvar og oppgaver foregikk i 2018 og 2019. SMM-direktøren startet i stillingen 1. mars i 2019. Han opplyser at på det tidspunktet var inndelingen i sektorer og seksjoner og fordeling av ansvar og oppgaver i stor grad avklart.

Stortinget besluttet å overføre nesten alt ansvar for fylkesvegene fra Statens vegvesen/sams vegadministrasjon til fylkeskommunen i 2019.²² Beslutningene bygger blant annet på rapporter utarbeidet av Statens vegvesen med forslag til overføring av ansvar, oppgaver, midler og personell til fylkeskommunen. SMM-direktøren opplyser at alle disse dokumentene var viktige for å få en samlet oversikt over ansvar og oppgaver lagt til SMM.

Fylkesadministrasjonen ble organisert i åtte sektorer og to utviklingsenheter.²³ Denne organiseringen gjelder fortsatt. Se organisasjonskart i pkt. 3.3.1.

Bakgrunn for dagens organisering i SMM

Arbeidet med organisering og fordeling av ansvar og oppgaver i SMM ble ledet av daværende regionalsjef i Vestfold fylkeskommune, regional- og samferdselssjef i Telemark fylkeskommune og en avdelingsdirektør fra Statens vegvesen. De foreslo i all hovedsak å videreføre daværende organisering. De begrunner forslaget med at en bør unngå store organisatoriske endringer innledningsvis fordi SMM må være operativ fra dag 1. SMM-direktøren opplyser at han støttet dette, og la stor vekt på å bygge videre på eksisterende organisering, fordeling av ansvar, oppgaver, og bruk av eksisterende rutiner, prosedyrer, arbeidsmåter m.m.

Før regionreformen og fylkessammenslåingen hadde Sams vegadministrasjon egne organisatoriske enheter for forvaltning, for utbygging og for drift og vedlikehold både i Vestfold og Telemark. Disse enhetene ble slått sammen til seksjon for forvaltning, seksjon for utbygging og

²² Se Regjeringens forslag i Prop. 79 L (2018-2019) Endringer i veglova mv (overføring av fylkesvegadministrasjon) og Samferdselsdepartementets Prop. 1 S (2018-2019), og Stortingets vedtak.

²³ Administrasjonen i Vestfold og Telemark fylkeskommune har ikke funnet fylkesdirektørens vedtak om den administrative organiseringen i den sammenslåtte fylkeskommunen. Beskrivelsen nedenfor bygger derfor på et dokument kalt *Vi bygger Vestfold og Telemark fylkeskommune – organisering og øverste ledelse og mellomledernivå – i prosess per 20.02.2019*, og en presentasjon med tittelen *Nye Vestfold og Telemark fylkeskommune – kort om oppdrag, organisering og sammenheng*, 30. april 2019.

seksjon for drift og vedlikehold. De to sistnevnte seksjonene beholdt inndelingen i Vestfold og Telemark på teamsnivå. De kalles nå team øst og team vest.

De tidligere Vestfold og Telemark fylkeskommunene hadde egne enheter for samferdsel og for kollektivtransport. Her ble det gjort en tilsvarende prosess. Hver enhet i den ene fylkeskommunen ble slått sammen med tilsvarende enhet i den andre fylkeskommunen. De ble til seksjon for strategi og utvikling og seksjon for kollektiv og mobilitet.²⁴

Den eneste nyopprettede seksjonen er seksjon for sektorutvikling. SMM-direktøren opplyser at den ble laget for å samle fellesressurser som de øvrige seksjonene trenger.²⁵

Fordeling av ansvar og oppgaver til hver seksjon i SMM

Seksjon for strategi og utvikling er delt inn i fire faggrupper som ledes av hver sin fagansvarlig. Seksjonen har ansvar for plan- og strategiarbeid, inkludert handlingsprogrammer og fylkesvegstrategi, sykkelstrategi og trafikksikkerhetsstrategi. De skriver nesten alle politiske saker for SMM, og har ansvar for å lede arbeidet med porteføljen som finansieres med samlepotten *årlig investering fylkesveg*. Seksjonen samarbeider med nasjonale myndigheter og kommuner, og har ansvar knutepunktutvikling, og grønn og smart transport.

Seksjon for forvaltning er delt inn i de tre teamene arealforvaltning, vegforvaltning og trafikksikkerhet. Seksjonen ivaretar eierskapet av og trafikksikkerheten på fylkesvegene, og forvalter og regulerer bruk av vegnettet. Eksempelvis har team vegforvaltning ansvar for å behandle gravesøknader, behandle forslag til skiltplaner for nye vegstrekninger, og kvalitetssikre planer for arbeidsvarsling²⁶.

Seksjon for drift og vedlikehold er delt inn i seks team. Team veidrift vest ivaretar driftskontraktene i Telemark og team veidrift øst i Vestfold, mens de fire øvrige teamene har ansvar for driftskontraktene innenfor særskilte fagområder som elektro, asfalt, bru og geodata i hele fylket. Disse teamene bistår også seksjon for utbygging.

Seksjonen har ansvar for all operativ virksomhet slik at vegnettet tilfredsstillende samfunnets forventninger om fremkommelighet og sikkerhet hele døgnet, hele året og under alle forhold. Arbeidet gjøres gjennom driftskontrakter med entreprenører på veg, elektro/lys og bruvedlikehold.

Seksjon for utbygging er delt inn i fire team. Her også har team utbygging vest ansvar for utbygging i Telemark og team utbygging øst har samme ansvar i Vestfold. Et tredje

²⁴ I tillegg ble ansvar, oppgaver og ansatte fra tidligere Vestfold kollektivtrafikk AS overført til seksjon for kollektiv og mobilitet.

²⁵ To andre sektorer har også opprettet seksjon for sektorutvikling. Det er sektor for tannhelse og forebygging og sektor for utdanning og folkehelse

²⁶ Plan for arbeidsvarsling skal lages når det skal utføres arbeid i, på eller langs en fylkesveg. Planen skal sikre de som utfører arbeidet og trafikantene.

utbyggingsteam er Bypakke Grenland. Team prosjektstøtte har ulik spesialkompetanse og bistår utbyggingsteamene og seksjon drift og vedlikehold.

Seksjonen er ansvarlig for å planlegge og gjennomføre utbyggingsprosjekter på fylkesvegene. Til enhver tid håndteres ca. 100 prosjekter. Ansvarer omfatter utarbeidelse av reguleringsplan, prosjektering og utbygging.

Seksjon for sektorutvikling er delt inn i seks faggrupper. De støtter resten av samferdselsseksjonen og har juridisk kompetanse om vegrett, erstatningsrett og anskaffelses- og entrepriserett. Seksjonen har også ansvar for anskaffelser, grunnnerv, klimakoordinering, veiforvaltning og landmåling, samt økonomi og kommunikasjon.

Seksjon for kollektivtrafikk og mobilitet sørger for kollektivtilbud og har ansvar for skoleskys og tilrettelagt transport.

4.6.2. Mer detaljert fordeling av ansvar og oppgaver i SMM

SMM-direktøren ser behov for et kvalitetssystem som er gjennomgående for hele fylkesadministrasjonen. Han viser til at det er utarbeidet overordnede rutiner og prosedyrer som ligger i dokumentbiblioteket i fylkeskommunens kvalitetssystem TQM, men sier disse er lite egnet for å ivareta ansvar og oppgaver lagt til SMM. SMM har derfor utarbeidet egne systemer og egne rutiner og prosedyrer som først og fremst finnes i mapper på Teams.

Seksjon for utbygging arbeider med et kvalitetssystem som ligger i egne mapper på Teams. Systemet inneholder flere dokumenter og ett av dem kalles *Beskrivelse av kvalitetssystem for sektor SMM*. Det inneholder henvisninger til en lang rekke dokumenter, inkludert overordnede styrende dokumenter som gjelder for fylkeskommunen. Se nærmere beskrivelse av slike styrende dokumenter i pkt. 5.4.1.

Seksjonslederen opplyser at seksjonen hennes har jobbet med kvalitetssystemet i hele 2022, og at arbeidet er forankret i SMM-direktørens ledergruppe. Våren 2023 er status at det finnes et overordnet system for hele sektoren, men at det bare er seksjon for utbygging som har utarbeidet mer detaljerte og fagspesifikke prosedyrer og prosessbeskrivelser for sine ansvarsområder og oppgaver. Dette arbeidet er ikke ferdig, men det er kommet langt nok til en kan starte implementeringen. Ansatte har fått en introduksjon og er bedt om å ta systemet i bruk. Mer omfattende opplæring er planlagt høsten 2023.

Vinteren 2023 opplyser flere seksjonsledere i SMM at kvalitetssystemet fremdeles ikke har et innhold som dekker deres seksjons ansvar og oppgaver. En seksjonsleder viser til at ledergruppen i SMM er enige om at utvikling og iverksetting av kvalitetssystemet i de øvrige seksjonene utsettes inntil fylkesdelingen er gjennomført. Andre seksjonsledere påpeker at egen seksjon mangler ressurser til dette arbeidet, eller at den forestående fylkesdelingen har stoppet rekrutteringen av en slik ressurs.

En gjennomgang av SMM sine mapper på Teams, viser at alle seksjonene, og ganske mange av teamene og faggruppene har opprettet egne mapper. En gjennomgang viser stor variasjon i antall mapper, navn på mapper, mappestruktur og innhold. Vi finner eksempelvis følgende tiltak for mer detaljert fordeling av ansvar og oppgaver.

- Seksjon for utvikling og strategi har laget mandat til hver faggruppe. I mandatet for faggruppe fylkesveg, står det blant annet at faggruppen har ansvar for fylkesvegsaker som skal til politisk saksbehandling, investeringsporteføljen på fylkesveg, og utarbeidelse og gjennomføring av strategier knyttet til fylkesveg.
- Seksjon for utbygging, både team utbygging vest og team utbygging øst har hver sin oversikt over alle byggeprosjekter på veg som viser fordeling av ansvar til prosjektleder, byggeleder m. fl., bevilgede midler, status og planlagt ferdigstillelse over en 4-årsperiode.
- Seksjon for utbygging har årsplan med kolonner for tiltak, ansvarlig person, prioritet, status, grad av fullførelse og notatfelt. Det er laget årsplaner for 2021, 2022 og 2023, og arbeid med kvalitetssystem er blant de planlagte oppgavene.
- Seksjon for forvaltning ved team arealforvaltning har laget en oversikt som viser den enkelte ansattes arbeidsoppgaver per kommune.
- Seksjon for drift og vedlikehold ved team driftskontrakter øst har laget et flytskjema for samarbeid med entreprenør om gjennomføring av inngåtte kontrakter.
- Seksjon for drift og vedlikehold ved team bru har laget oversikt over planlagt bruvedlikehold for to år. Oversikten viser hvilke bru det gjelder, hva som skal undersøkes, prisoverslag og tidsramme. Den viser ikke hvem som er ansvarlig for oppgaven.
- Flere seksjoner, team og faggrupper bruker en mal for saklister og referater fra møter som beskriver saker som behandles og hvem som er ansvarlig for videre arbeid.

Leder for seksjon for sektorutvikling opplyser at ansvar og oppgaver mellom faggruppene ikke er nedfelt i skriftlige dokumenter. Faggruppene har nokså ulike ansvarsområder, og det gjør at fordelingen av oppgaver faller naturlig.

Ansvar for investeringsprosjekter på veg flytter seg mellom flere seksjoner i SMM avhengig av hvilken fase prosjektet er i.²⁷ Vi får opplyst at overleveringen fra en seksjon til en annen ikke har vært tilstrekkelig klar, ryddig og sikker. SMM har løst dette ved å lage flere flytskjemaer med fordeling av ansvar og oppgaver og med oversikt over hvilke dokumenter som skal overføres til ny ansvarlig seksjon eller legges inn i ulike elektroniske systemer ved overleveringen.²⁸

Seksjon for strategi og utvikling har ansvar for å skrive de fleste saker som skal til behandling i hovedutvalg for samferdsel og sikre gjennomføring av politiske vedtak.²⁹ Seksjonen har denne oppgaven også når ansvaret for saksområdet ligger i en annen seksjon. Fordelingen av ansvar og oppgaver i dette arbeidet er ikke nedfelt i styrende dokumenter, men bygger på en fast praksis.

4.7. Revisors vurdering

Basert på mottatt prosessdokument og presentasjon av organisering av fylkesadministrasjonen fra 2019, synes det som styrende dokumenter klargjør fordeling av ansvar og oppgaver til hver seksjon i SMM.³⁰

Når det gjelder mer detaljerte beskrivelser av fordeling av ansvar og oppgaver, ser vi at kvalitetssystemet foreløpig er utviklet for seksjon for utbygging, og at rutiner og retningslinjer tilpasset ansvar og oppgaver i en seksjon har liten overføringsverdi til de andre seksjonene. Vi ser også at øvrige styrende dokumentene som ligger i mapper på Teams varierer i omfang, utforming og innhold. Rimeligvis har dette sammenheng med at SMM har ansvar for et omfattende og sammensatt fagområde, og at hver seksjon/team/faggruppe trenger ulike typer styrende dokumenter for sin virksomhet. Samtidig gjør den store variasjonen det vanskelig å se om SMM har dokumenter som klargjør fordeling av ansvar og oppgaver i tilstrekkelig grad. Revisjonen ser positivt på planene om å utvikle et kvalitetssystem som er dekkende for hele SMM sin virksomhet. Kvalitetssystemet bør bygge på fylkeskommunens felles overordnede styrende dokumenter om styring og internkontroll.

For en nærmere beskrivelse og vurdering av ansattes kjennskap til eget ansvar og oppgaver, se pkt. 4.12. og 4.13.

²⁷ Seksjon for strategi og utvikling har ansvar for alt som skjer før en begynner å planlegge et veiprojekt. Når et veiprojekt er vedtatt har seksjon for utbygging ansvar fra reguleringsplan via prosjektering til ferdigstilling. Når veiprojektet er ferdig overføres ansvaret for å forvalte eierskapet til seksjon for forvaltning. Parallelt med dette overføres ansvaret for drift og vedlikehold til seksjon for drift og vedlikehold.

²⁸ Flytskjemaene kalles VT-SMM-Q-08-001 SMM kjerneprosess veg og VT-UTB-Q-006_2 Fase 3 Flytskjema – overtakelse og overlevering

²⁹ I tillegg skriver seksjonene sektorutvikling, forvaltning og kollektiv og mobilitet enkelte saker som skal til politisk behandling.

³⁰ Fylkesdirektørens vedtak om organisering av fylkeskommunen er et sentralt styrende dokument for plassering av ansvar og oppgaver. Vi mener det er mangelfullt at vedtaket ikke er tilgjengelig.

4.8. Hovedutvalg for samferdsel sitt ansvar og oppgaver i praksis – data

Revisjonskriterium:

Sentrale reglementer bør bidra til at medlemmene i hovedutvalg for samferdsel opplever en klar fordeling av ansvar og oppgaver mellom folkevalgte og administrasjonen

Vi gjennomførte en spørreundersøkelse blant medlemmer og varamedlemmer i hovedutvalg for samferdsel. 11 av totalt 13 medlemmer og 4 av totalt 25 varamedlemmer svarte på spørsmålene. De varamedlemmene som svarte, oppgir at de har deltatt på få møter i hovedutvalg for samferdsel i 2021 og 2022. Vi velger derfor å utelate svarene fra varamedlemmene i presentasjonen nedenfor. Se vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring for en nærmere beskrivelse av spørreundersøkelsen.

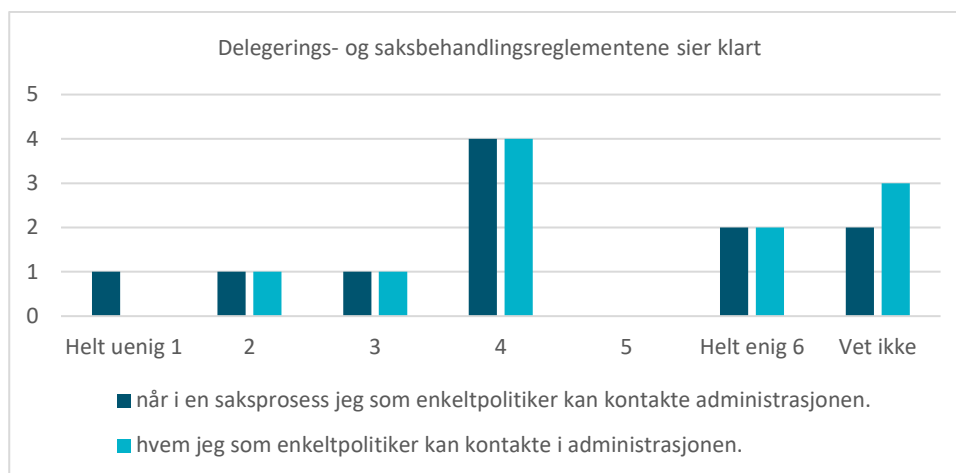
Fordelingen av ansvar og oppgaver mellom folkevalgte organer og administrasjonen, er først og fremst omtalt i delegeringsreglement til folkevalgte organer og fylkesdirektøren og i reglement for saksbehandling i folkevalgte organer.

Et stort flertall av medlemmene i hovedutvalg for samferdsel er enige i at

- delegeringsreglementet gjør det tydelig og klart hvilken myndighet som er lagt til hovedutvalget.
- sakene hovedutvalget får til behandling, er de sakene hovedutvalget skal behandle ifølge delegeringsreglementet.
- reglementet for saksbehandling forklarer klart og tydelig hvilke oppgaver fylkesdirektøren/SMM-direktøren har for forberedelse av saker som skal behandles i hovedutvalget
- reglementet for saksbehandling forklarer klart og tydelig hvilke oppgaver fylkesdirektøren/SMM-direktøren har for oppfølging av vedtak fattet av hovedutvalget.
- delegerings- og saksbehandlingsreglementet gir tydelige rammer for samarbeidet mellom folkevalgte og administrasjonen
- delegerings- og saksbehandlingsreglementet gir tydelige rammer for samarbeidet mellom leder for hovedutvalget og SMM-direktøren

Når vi spør noe mer detaljert om fordelingen av ansvar og oppgaver mellom hovedutvalget for samferdsel og SMM, er svarene mindre entydige. Litt over halvparten er enige i at delegerings- og saksbehandlingsreglementet sier klart når i en saksprosess et medlem i hovedutvalget kan

kontakte administrasjonen, og hvem en kan kontakte i administrasjonen, mens litt under halvparten er uenige eller svarer vet ikke.



Den loddrette akse viser antall personer og den vannrette akse ulike svaralternativer.

Et stort flertall av medlemmene i hovedutvalget vet hvem de skal spørre dersom de er usikre på om utvalget behandler en sak tråd med saksbehandlingsreglementet. Like mange vet hvem de skal kontakte dersom de er usikre på om de opptrer i tråd med delegeringsreglementet.

4.9. Revisors vurdering

De fleste medlemmene i hovedutvalg for samferdsel opplever at delegeringsreglementet og saksbehandlingsreglementet gir en klar fordeling av ansvar og oppgaver mellom dem som folkevalgte og administrasjonen.

Våre funn kan tyde på at medlemmene i hovedutvalget opplever at delegerings- og saksbehandlingsreglementene først og fremst omtaler fordelingen av ansvar og oppgaver på et overordnet nivå og at mer detaljerte temaer i mindre grad er omtalt. Samtidig vet de aller fleste hvem de skal kontakte om de er usikre på om de opptrer i tråd med disse reglementene.

4.10. Delegeringsreglementer må være kjent og tatt i bruk – data

Revisjonskriterier:

Fylkesdirektørens og samferdselsdirektørens videre delegering må være kjent og tatt i bruk blant dem som utfører oppgaver etter delegert myndighet i SMM

Gjøre delegeringsreglementer kjent i SMM

SMM-direktøren opplyser at hans sektor erfarte at fylkesdirektørens delegeringsreglement ikke var dekkende for alt ansvar og oppgaver som fylkeskommunen overtok fra Statens vegvesen/sams vegadministrasjon i forbindelse med regionreformen. For ham ble det derfor viktig å få på plass

nødvendig delegasjon til seksjonene for forvaltning, utbygging og drift og vedlikehold – som kom fra sams vegadministrasjon. Det ble også viktig å delegerer fullmakter til enkelte saksbehandlere, slik at de kunne inngå og signere avtaler om fylkesveg, eksempelvis om grunnnerv.

På spørsmål om hvordan SMM-direktørens delegering ble gjort kjent for ansatte, sier han at når slike dokumenter er ferdige, legger han til grunn at seksjonslederne orienterer sine teamledere som tar det med sine ansatte. I tillegg legges slike dokumenter i mapper på Teams eller på Innsida.

På spørsmål om SMM har tiltak for å sjekke om delegeringsreglementene etterleves, svarer SMM-direktøren at generelt har ikke sektoren et tradisjonelt målstyringssystem med rapportering på grad av måloppnåelse, men de bruker ledermøtene og direkte dialog for å avklare usikkerhet eller avvik. Revisjonen forstår det slik at dette også gjelder tiltak for å undersøke om enkelte styringsdokumenter som eksempelvis delegeringsreglementet blir etterlevd.

Seksjonsleder for drift og vedlikehold opplyser at alle ansatte har deltatt på en gjennomgang av fylkeskommunens delegeringsbestemmelser.

Bruke delegeringsreglementer i SMM

Lederne for de fire seksjonene som er omtalt i SMM-direktørens delegeringsreglement, opplyser at de er kjent med reglementet og opplever at det er dekkende for seksjonenes bruk.

Lederen for seksjon for strategi og utvikling er ikke nevnt i SMM-direktørens delegeringsreglement. Hun opplyser at hun er usikker på hva som er delegert til henne, og løser det ved å be SMM-direktøren signere avtaler som økonomisk eller på annen måte forplikter fylkeskommunen.

Vi sendte en spørreundersøkelse til alle ansatte bortsett fra seksjonslederne i de undersøkte seksjonene. Vi sendte spørreundersøkelsen til 175 personer og fikk svar fra 146. Det gir en svarprosent på 83 prosent. Se vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring for en nærmere beskrivelse av spørreundersøkelsen.

Hver ansatt ble bedt om å svare på om de utfører oppgaver etter delegert myndighet. 38 prosent svarte ja, 30 prosent svarte at de er usikre og 32 prosent svarte nei. Vi har sett nærmere på hvordan andelen ansatte som er *usikre* fordeler seg etter stillingskategori og seksjon. Dette gjaldt

- ingen teamledere,
 - 20 prosent fagansvarlige,
 - over 30 prosent byggeledere, prosjektledere m.m.
 - over 30 prosent ansatte uten lederansvar,
-
- mellom 30 og 40 prosent i seksjonene for utbygging, for drift og vedlikehold og for strategi og utvikling,
 - 16 prosent i seksjon for forvaltning, og
 - 6 prosent i seksjon for sektorutvikling.

Ansatte som svarte *ja* eller at de var *usikre* på om de utfører oppgaver etter delegert myndighet, ble stilt flere spørsmål om kjennskap til og bruk av delegeringsreglementene. Alle funn omtalt nedenfor gjelder denne gruppen.

Mellom 60 og 70 prosent svarte at de ikke vet hvor de finner fylkesdirektørens delegeringsreglement eller SMM-direktørens delegeringsreglement. Omtrent like mange kjenner ikke til innholdet i de to reglementene. Samtidig svarte over 70 prosent at de vet hvem de skal spørre dersom de er usikre på om de har myndighet til å utføre en oppgave.

Vi spurte om fylkesdirektørens og SMM-direktørens delegeringsreglementer er enkle å forstå og bruke, og om det er godt samsvar mellom de to reglementene og eget ansvar og oppgaver. Det sentrale funnet er at om lag 60 prosent svarte *vet ikke*.

4.11. Revisors vurdering

Fylkesdirektørens og SMM-direktørens delegeringsreglementer er i liten grad kjent og tatt i bruk blant dem som utfører oppgaver på delegasjon i SMM.

Selv om mange ansatte er kjent med hvem de skal spørre dersom de er i tvil om de handler innenfor delegert myndighet, gir mangelen på kjennskap til disse reglementene risiko for at ansatte utfører oppgaver som ligger utenfor tildelt myndighet.

4.12. Vedtatt fordeling av ansvar og oppgaver må være kjent og tatt i bruk – data

Revisjonskriterium:

Vedtatt fordeling av ansvar og oppgaver må være kjent og tatt i bruk i SMM

Kjenne til eget ansvar og oppgaver

Ansatte i de undersøkte seksjonene ble bedt om å svare på hvor godt de kjenner til eget ansvar og oppgaver. De aller fleste kjenner til dette. Se svarfordeling.

Svaralternativer	Svarfordeling i prosent
Ja, godt kjent	53 %
Ganske godt kjent	32 %
Middels godt kjent	11 %
Ofte usikker	4 %
Alltid usikker	0

De som svarte *ja*, *godt kjent*, *ganske godt kjent* og *middels godt kjent*, fikk noen oppfølgingsspørsmål. Vi ønsket å vite hva som er kilden til at de var kjent med eget ansvar og

oppgaver. Vi listet opp ni aktuelle kilder og ba dem sette kryss ved inntil fire som var mest riktige. Nedenfor har vi rangert svarene.

Et stort flertall sier at avklaringer med nærmeste leder er en viktig årsak til at de kjenner til eget ansvar og oppgaver. Ganske mange svarer at de er kjent med dette fordi det har utviklet seg en fast praksis i seksjonen, teamet eller faggruppen. Mellom 10 og 20 prosent sier at de er kjent med eget ansvar og oppgaver fordi det er omtalt i styrende dokumenter.

Jeg er kjent meg et ansvar og oppgaver fordi...	Andel i prosent
jeg avklarer med nærmeste leder.	71 %
jeg i stor grad har samme ansvar og oppgaver som før sammenslåingen.	46 %
vi har utviklet en fast praksis for arbeidsdeling mellom oss i teamet/faggruppen.	42 %
det står i arbeidsavtalen/stillingsinstruksen min.	31 %
vi har utviklet en fast praksis for arbeidsdeling mellom oss i seksjonen.	22 %
vi i seksjonen/teamet/faggruppen har fått informasjon om dette i felles møter.	21 %
de er omtalt i styrende dokumenter utarbeidet for seksjonen/teamet/faggruppen min.	19 %
de er omtalt i styrende dokumenter fra tidligere arbeidssted.	13 %
de er omtalt i styrende dokumenter utarbeidet i SMM.	11 %

Kjenne til og bruke det nye kvalitetssystemet

Som nevnt i pkt. 4.6.2, ble ansatte i seksjon for utbygging introdusert for det nye kvalitetssystemet for SMM i januar 2023. Spørreundersøkelsen som gikk til nesten alle ansatte i de undersøkte seksjonene ble sendt til ut i midten av mars 2023 og avsluttet etter ca. en måned.

Ansatte i seksjon for utbygging fikk noen spørsmål om det nye kvalitetssystemet. Seksjonen har 53 stillinger og de aller fleste er besatt. Vi fikk svar fra 40 ansatte i denne seksjonen og det gir en tilstrekkelig god svarprosent.

- Litt over 40 prosent svarte at de er godt kjent med det nye kvalitetssystemet, 25 prosent kjenner noe til det, mens over 30 prosent kjenner til det i liten grad.
- Om lag 20 prosent har tatt det i bruk, 25 prosent har delvis tatt det i bruk, mens over 50 prosent fremdeles ikke har gjort det.

Bruke mer operative styrende dokumenter

Fordeling av ansvar og oppgaver på et mer operativt nivå, omtales vanligvis i rutiner, retningslinjer eller prosedyrer. For å få et bilde av omfanget av slike dokumenter, spurte vi de ansatte om seksjonen, teamet eller faggruppen har rutiner, retningslinjer, prosedyrer e.l. som viser hvordan ansatte skal gjennomføre sine oppgaver.

Nedenfor ser vi at få ansatte har tilgang til slike dokumenter for alle ansvarsområder. Omtrent halvparten har slike dokumenter for de fleste eller halvparten av ansvarsområdene, mens 30 prosent svarte nei eller vet ikke.

I seksjonen/teamet/faggruppen har vi rutiner, retningslinjer, prosedyrer e.l. for hvordan vi skal gjennomføre våre oppgaver.	Svarfordeling blant ansatte
Ja, for alle ansvarsområder	6 %
De fleste	40 %
Halvparten	10 %
Noen få	15 %
Nei	15 %
Vet ikke	15 %

Ansatte som svarte *ja, på alle ansvarsområder, de fleste og halvparten* fikk flere oppfølgingsspørsmål. Alle funn nedenfor gjelder denne gruppen.

Vi ønsket å vite hvor de viktigste rutinene, retningslinjene og prosedyrene som ansatte bruker er lagret.

- Over 60 prosent sier de enten ligger i seksjonens mapper på Teams, i egne fagsystemer eller andre steder.
- Nesten 25 prosent sier de ligger i arkiv- og saksbehandlingssystemet 360.
- Litt over 10 prosent sier de ligger i dokumentbiblioteket i fylkeskommunens kvalitetssystem TQM.

Vi spurte også om hvem som har utarbeidet rutinene, retningslinjene og prosedyrene som brukes.

- Om lag 40 prosent av ansatte som tidligere jobbet i fylkeskommunen, bruker fremdeles dokumenter som ble laget i de tidligere fylkeskommunene.
- Mellom 50 og 60 prosent av ansatte som tidligere jobbet i sams vegadministrasjon, bruker fremdeles dokumenter som ble laget i sams vegadministrasjon.
- Halvparten av alle ansatte bruker dokumenter laget etter opprettelsen av Vestfold og Telemark fylkeskommune.

Vi ønsket å vite i hvilket omfang rutinene, retningslinjene og prosedyrene ble brukt på forskjellige typer oppgaver. Når vi spør om ganske detaljerte oppgaver vil spørsmålet gjelde noen ansatte, men ikke alle. De som spørsmålet ikke gjelder for, kunne svare *ikke aktuelt*.

Tabellen nedenfor viser at ansatte som har ansvar for å holde oversikt over saker som skal til politisk behandling eller politiske vedtak som er under oppfølging, i liten grad bruker rutiner, retningslinjer, prosedyrer e.l. til dette arbeidet.

Samtidig svarte ansatte som har ansvar for å holde oversikt over status og framdrift i enkeltprosjekter/enkeltkontrakter, at de bruker rutiner, retningslinjer, prosedyrer e.l. i ganske stor grad.

Ansatte med ansvar for holde oversikt over brukte midler i enkeltprosjekter/enkeltkontrakter, bruker rutiner, retningslinjer eller prosedyrer noe mindre. Nesten 20 prosent svarte at de aldri bruker slike dokumenter i dette arbeidet.

Ansatte som har ansvar for at saksbehandling og vedtaksfastsettelse gjøres i tråd med gjeldende regelverk, bruker i ganske stor grad rutiner, retningslinjer og prosedyrer i dette arbeidet.

Jeg bruker våre rutiner, retningslinjer, prosedyrer e.l...	Ja, alltid	Ofte	Av og til	Sjelden	Nei	Ikke aktuelt
for å holde oversikt over saker som skal til politisk behandling.	4 %	8 %	15 %	25 %	21 %	28 %
for å holde oversikt politiske vedtak som er under oppfølging.	5 %	9 %	19 %	19 %	23 %	25 %
for å holde oversikt over bruken av tildelte midler i årsbudsjett.	14 %	16 %	14%	10 %	16 %	30 %
for å holde oversikt over status/framdrift i enkeltprosjekter/enkeltkontrakter.	19 %	27 %	21 %	11 %	8 %	15 %
for å holde oversikt over brukte midler i enkeltprosjekter/enkeltkontrakter.	13 %	24	15 %	8 %	19 %	21 %
for å sikre at saksbehandling og vedtaksfastsettelse er i tråd med gjeldende lovverk.	18 %	24 %	25 %	15 %	6 %	11 %

Vi ønsket også å vite hva som var årsaken til at ansatte bruker rutiner, retningslinjer, prosedyrer e.l.

I tabellen nedenfor ser vi at under halvparten bruker dem fordi de er gode hjelpemidler eller fordi det er et krav fra ledelsen (skår 4 og 5). Litt over 20 prosent bruker slike dokumenter fordi de er enkle å finne (skår 4 og 5).

Jeg bruker våre rutiner, retningslinjer, prosedyrer e.l. fordi...	Helt uenig 1	2	3	4	Helt enig 5	Vet ikke
de er enkle å finne.	17 %	22 %	30 %	13 %	9 %	9 %
de er gode hjelpemidler.	8 %	13 %	34 %	22 %	17 %	8 %
det er et krav fra lederen i seksjonen/teamet/faggruppen	11 %	5 %	38 %	21 %	17 %	8 %

4.13. Revisors vurdering

De fleste ansatte er kjent med sitt ansvar og sine oppgaver. Kjennskapen bygger først og fremst på avklaringer med nærmeste leder og i noen grad på innarbeidet praksis, men i liten grad på iverksatte tiltak som eksempelvis styrende dokumenter.

Ifølge kommuneloven er en viktig del av internkontrollen å ha en klar og entydig fordeling av ansvar og oppgaver. For å sikre dette skal en beskrive virksomhetens hovedoppgaver, beskrive

fordeling av ansvar og oppgaver til personell innen bestemte tjenesteområder, og lage nødvendige rutiner og prosedyrer. Ifølge forarbeidene til loven kan rutiner og prosedyrer være både skriftlige og muntlige, men de må gjøres kjent og være tilgjengelig for ansatte.

SMM bygger i nokså stor grad sin virksomhet på at ansatte utfører sine oppgaver etter avklaringer med nærmeste leder og basert på egen arbeidserfaring. Dette kan anses som muntlige rutiner – slik lovgiver åpner for.

Å bruke muntlige rutiner for fordeling av ansvar og oppgaver, framstår imidlertid som en sårbar løsning. Slike rutiner er i stor grad avhengig av at ledere har oppdatert og detaljert kunnskap om hele seksjonens/teamet/faggruppens ansvarsområde og at ansatte har tilsvarende kunnskap om eget ansvarsområde. Dersom ledere eller ansatte ikke har slik kunnskap, øker risikoen for mangelfull ivaretagelse av tildelt ansvar og oppgaver. SMM har begynt å lage et eget kvalitetssystem – i første omgang tilpasset seksjon for utbygging. Å ta i bruk dette systemet i hele sektoren vil kunne redusere slik risiko.

5. Gjennomføring og rapportering

Problemstillinger:

1. Har fylkeskommunen tiltak som sikrer tydelige styrings- og rapporteringslinjer for vegforvaltningen?
2. Er tiltakene kjent og gjennomført i praksis i sektor for samferdsel?

5.1. Revisjonskriterier

- Folkevalgte bør ha tiltak for å styre saker om fylkesveg
- Administrasjonen bør ha tiltak for å gjennomføre og rapportere på politiske vedtak om fylkesveg
- Medlemmene i hovedutvalg for samferdsel bør oppleve en tydelig styring med vegforvaltningen
- Tiltak for å gjennomføre og rapportere på politiske vedtak må være kjent og tatt i bruk i SMM

5.2. Tiltak for politisk styring – data

Revisjonskriterium:

Fylkeskommunen bør ha tiltak for folkevalgtes styring med saker om fylkesveg

Fylkeskommunen, som politisk ledet organisasjon, styres gjennom vedtak. Folkevalgtes fremste oppgave er å prioritere og beslutte mål, strategier og enkelttiltak, mens fylkesadministrasjonen skal understøtte den politiske styringen med uavhengig faglig ekspertise. I pkt. 4.2. og 4.4. så vi at Vestfold og Telemark fylkeskommune har reglementer som klargjør fordeling av myndighet, ansvar og oppgaver mellom folkevalgte og administrasjonen, inkludert hvordan folkevalgte organer skal fatte vedtak, og hvilket ansvar og oppgaver som ligger til administrasjonen før og etter vedtaksfastsettelse. Nedenfor ser vi nærmere på tre typer vedtak.

5.2.1. Styring gjennom planverk

Formålet med styring gjennom planverk er å peke ut overordnede og langsiktige målsetninger.

På Innsida finnes en fane kalt *Et helhetlig plansystem*, som viser hvilke plandokumenter fylkeskommunen bruker, og det hierarkiske forholdet mellom dem.

Styringsdokumenter	Beskrivelse	Varighet
Regionalt kunnskapsgrunnlag	· Ditt og mitt Vestfold og Telemark. Et oppdatert kunnskapsbilde av muligheter og utfordringer i regionen basert på FN's bærekraftsmål.	· Oppdateres kontinuerlig.
Regional planstrategi	· Styringsdokument som beskriver langsiktige utviklingsmål, prioriteringer og medvirkning. · Lovpålagt.	· 4-årig plan. · Rulleres i forbindelse med valg.
Regionale planer	· Styringsdokument som utledes av regional planstrategi. · Ikke lovpålagt.	· 12-årig plan. · Handlingsprogram vurderes årlig.
Handlingsprogram	· Overordnede sektorrelaterte tiltak som blant annet er utarbeidet i tråd med overordnede føringer i regional plan.	· Behovsstyrt
Økonomiplan	· Fylkeskommunen skal utarbeide samordnede og realistiske planer for egen virksomhet og økonomi og for regionens utvikling.	· Rullerende 4-årige planer.
Virksomhetsplaner	· Sikre sammenheng mellom fylkeskommunens vedtatte utviklingsmål og de mål, tiltak og hovedaktiviteter som er prioritert i de enkelte virksomhetene.	· Årlig

Regional planstrategi og regionale planer

Fylkestinget vedtok en regional planstrategi for perioden 2020-2024 i møte 15.12.20, sak 166/20.

I den vedtatte planstrategien er de langsiktige målene knyttet til FN bærekraftsmål og til verdiskaping gjennom grønn omstilling. De prioriterte bærekraftsmålene er:



Nytten av eksisterende regionale planer og behovet for nye planer vurderes i lys av hvor egnet de er til å nå disse målsetningene. Regionale planer som gjelder fylkesveg og som videreføres er:

- Regional plan for samordna areal og transport i Telemark – ATP Telemark 2015-2025
- Regional transportplan for Vestfold – RTP Vestfold, vedtatt i september 2019
- Regional plan for bærekraftig arealpolitikk i Vestfold – RPBA Vestfold 2019 – 2040

Regionale planer og strategier som gjelder fylkesveg og som skal revideres eller utarbeides, er:

- Areal- og transportplan Grenland – ATP Grenland 2014-2025, revideres
- Regional plan for trafiksikkerhet, utarbeides
- Strategi for fylkesveg, utarbeides

To handlingsprogrammer

Vi ser nærmere på handlingsprogrammene knyttet til de to førstnevnte regionale planene.³¹

ATP Telemark 2015-2025

Det er utarbeidet flere fireårige handlingsprogrammer for ATP Telemark 2015-2025.³² Ett av dem er *Handlingsprogram 2019-2022*. Innledningsvis står det at handlingsprogrammet bygger på målene omtalt i ATPen. Eksempler på slike mål er større mobilitet langs hovedferdselsårer (H), tryggere skoleveger (TS) og et mer effektivt transportsystem (ET). I tillegg skal trafiksikkerhet, folkehelse, universell utforming og ulike aldersgrupper hensyntas i alle prosjekter og tiltak.

Deretter kommer en tabell med kolonner for tiltak som skal gjennomføres. Den gule raden nedenfor viser hvilke overordnede mål som blir ivaretatt, finansiering i fireårsperioden, hvem som har gjennomføringsansvar og kommentar. De grå og hvite kolonnene viser noen eksempler på tiltak som gjennomføres. De omfatter både organisatoriske endringer, utredninger og konkrete byggetiltak.

Tiltak	Støtter opp under mål for dei ulike strategiane					Finansiering				Gjennomføringsansvar				Kommentarar
	H	TS	K	ET	BT	2019	2020	2021	2022	Stat	Fylke	Kom.	Andre	

Optimalisere drift og vedlikehold for å stagnere den negative utviklinga i forfallet på strategisk viktige, viktige og øvre fylkesvegar.	X	x								x	X			
Årlige skredsikringsmidlar til fylkesveg over statsbudsjettet.	x			X						X	x			For perioden 2018-23 utgjer dette 138 millionar kroner.
Utgreie hensiktsmessige tiltak for skredutsatte punkt langs fylkesvegnettet med utgangspunkt i foreliggjande skredsikringsplan.	X			X							X			Gjerast kontinuerleg.
Definere tiltak og sette av midlar til oppgradering og vedlikehold av bruer.	x	(x)		X							X			Finansierast over både drift (vedlikehold) og investeringsbudsjettet (oppgradering/tyngre vedlikehold).
Auke i rammeoverføringane til fylkeskommunen for å bidra til å hente inn etterslep på fylkesvegar.	X			x	x					X	x			
Utgreie behov for tiltak i prosjektportefolje knytt til strategisk viktige fylkesvegar og fv. 45 i Vest-Telemark.	x			X						x	X	x		Grunnlag for økonomisk prioritering av tiltak i årlege budsjett, med lokal forventning om 10 mill. i 2020, deretter 25 mill. årleg i 8 år. Ført opp i tilleggsliste.

FTU – bidra til haldningsskapande arbeid blant barn og unge, inkludert sykkelopplæring.		X								x	X	x	x	Samarbeid via FTU med mange aktørar, politi, svv, Tfk, trygg trafikk og andre.
Haldningsskapande arbeid på vidaregåande skular – samarbeid med opplæringsavdelinga.		X									X			
Trafikksikker kommune. Sertifisere alle innan 2022.		X		x	x	0,35(D)	0,35(D)	0,35(D)	0,35(D)	x	X	X	Trygg trafikk	Plan vedtatt 8. mai 2017 i HS. Sertifisere fortløpande.
Utarbeide og rullere TS-planar.		x		x	x						x	X	x	Følgje opp kommunar.
Studere erfaringar frå koordinering av drift av gs-vegar i Grenland og vurdere overføringsverdi for heile Telemark.	X	x		x	x						X	x		

³¹ Vi velger disse planene fordi ATP Grenland følges opp i all hovedsak gjennom tiltak og midler avsatt til Bypakke Grenland og ved bruk av nasjonale belønningsmidler, og RPBA Vestfold er en plan som gir rammer for samferdselsområdet gjennom mål og tiltak for byutvikling, kulturarv og jordvern, men inneholder ikke tiltak som gjelder særskilt for fylkesveg.

³² Totalt tre handlingsprogrammer for periodene 2015-2018, 2019-2022 og 2023-2026.

Telemark fylkeskommune sitt investeringsprogram 2019–2022 (2027)												
Bypakke Grenland	x	x	x	X	x	53	53	53	53		X	Tfk sitt bidrag til bystrategisamarbeidet.
1. Større prosjekt veg	X			x		5,5	84,5	54,5	5,5		X	
Fv. 359 Kaste-Stoadalen						5	84	54	5			Blir dyrere, jobbast for å finne løsingar innanfor ramma.
Fv. 34 Mjølner-Kleppveien, refusjon Porsgrunn kommune						0,5	0,5	0,5	0,5			
2. Utbetring og etterslep	X			x		51,5	24	85	92,7		X	
2.1 Bru						7	12	15,4	25,2			
Diverse bruer												
Uspesifiserte tiltak								1,9	25,2			Herunder fv. 45 Vrengen bru som ønskas framskynda.
Rest bruer på fv. 109						7						
Fv. 359 Ase bru								8,5	13,5			Behov 53 mill. Ønskas framskynda.
Fv. 503 Valjuv bru								3,5				
2.2 Utbetring						44,5	12	69,6	67,5			
Fv. 37 Gransherad - Mæl						2,4	3	3	2,6			
Fv. 359 Bø - Kleppe						1	1	2,5	3			
Fv. 651 Sauland - Dale								4,6				
Fv. 602 Våladalen - Bolkesjø						2	2	4,5				
Fv. 211 Grådalen - Rørholt brygge								3				
Fv. 45 Ofte - Aust Agder grense						3	1	4,5	4,2			
Fv. 60 Nøklegård - Vestfold grense						3,6			5,6			
Fv. 256 Tangen - Heldøla						2		15	4			

RTP Vestfold

Handlingsprogrammet for RTV Vestfold viser hvilke tiltak som skal gjennomføres, hvem som er ansvarlig og aktuelle samarbeidspartnere. De fleste tiltakene retter seg mot gående, syklende, kollektivtrafikk og bypakker. Se eksemplene nedenfor.



<p>TILTAK 15.1.5 Sykelstrategi for Vestfold</p> <p>INNHold Det utarbeides en sykkelstrategi for Vestfold basert på dagens sykkelstrategi for Vestfold fylkeskommune. Sykkelstrategien bør omfatte både byområdene, tettsteder, sykkel i forbindelse med arbeidsreiser, skole, fritid, reiseliv m.m.</p> <p>ANSVAR: Fylkeskommunen</p> <p>SAMARBEIDSPARTNERE: Statens vegvesen, kommunene, næringslivet</p>	<p>TILTAK 15.1.8 Nye mobilitetsløsninger</p> <p>INNHold Utvikle, teste og innføre smarte mobilitetsløsninger basert på individuelle reisebehov innenfor feltene ny teknologi, Mobility as a service (Maas) og autonome kjøretøy.</p> <p>ANSVAR: Fylkeskommunen</p> <p>SAMARBEIDSPARTNERE: Kommunene, transportetatene, private tjenestetilbydere, næringsliv og forskningsinstitusjoner</p>
<p>TILTAK 15.1.6 Bypakke Tønsbergregionen</p> <p>INNHold Planlegge og gjennomføre Bypakke for Tønsberg-regionen med tiltak for gående, sykkel, kollektivtrafikk og ny fastlandsforbindelse fra Nøtterøy og Tjøme.</p> <p>ANSVAR: Fylkeskommunen</p> <p>SAMARBEIDSPARTNERE: Kommunene Færder og Tønsberg</p>	<p>TILTAK 15.1.9 Etablering av regionale sykkelruter</p> <p>INNHold Utarbeide forslag til regionale sykkelruter koblet opp mot nasjonale og lokale sykkelruter, viktige friluftsområder og andre målpunkter i fylket.</p> <p>ANSVAR: Fylkeskommunen</p> <p>SAMARBEIDSPARTNERE: Reiselivsnæringen og interesserorganisasjoner</p>
<p>TILTAK 15.1.7 Traffikkplaner for kollektivtrafikken</p> <p>INNHold Utarbeide trafikkplaner for kollektivtrafikken for alle byområder i Vestfold</p> <p>ANSVAR: Fylkeskommunen</p> <p>SAMARBEIDSPARTNERE: Kommunene</p>	

5.2.2. Styring gjennom årsbudsjett og økonomiplan

Fylkestinget skal selv vedta et årsbudsjett og en fireårig økonomiplan, jf. kommuneloven § 14-2.

Årsbudsjett og økonomiplan for Vestfold og Telemark fylkeskommune inneholder prioriterte målsetninger og tiltak blant annet fra planverket og handlingsprogrammene nevnt ovenfor, og bevilgede midler til gjennomføringen av målene og tiltakene. Disse dokumentenes betydning kan illustreres med hvor mange som er involvert i utarbeidelse, behandling og vedtaksfastsettelse. Hele administrasjonen gir innspill til det som blir fylkesdirektørens forslag til årsbudsjett og økonomiplan. Alle rådgivende organer, alle hovedutvalg og fylkesutvalget får forslaget til behandling før fylkestinget fatter endelig vedtak i siste møte før årsskiftet.

FNs bærekraftsmål er gjennomgående i alle årsbudsjettene i Vestfold og Telemark fylkeskommune, mens tiltak for å nå disse målene har gått fra å være overordnede til mer konkrete. I 2020 og 2021 skulle bærekraftsmål nr. 9: Innovasjon og infrastruktur, ivaretas på samferdselsområdet gjennom utvikling av miljøtilpassete transportløsninger som tilrettelegger for effektiv drift og fremkommelighet for person- og godstransport. I 2022 og 2023 er det laget en tabell som viser at bærekraftsmål nr. 9 er prioritert i planverket, hva som er ambisjonen for perioden og målbare indikatorer. Se eksempel nedenfor.

FNs bærekraftsmål	Tiltak fra Regional planstrategi	Ambisjon for perioden	Indikator
 <p>9 INDUSTRI, INNOVASJON OG INFRASTRUKTUR</p>	<p>Modernisere og forenkle kontrakter på fylkesvei.</p> <p>Bruer og andre flaskehalsar på fylkesveinettet skal utbedres slik at tungtransporten kommer frem.</p>	<p>Forfallet på fylkesveinettet skal reduseres.</p>	<p>Andel av veinettet som har tilfredsstillende dekkestandard.</p>
 <p>9 INDUSTRI, INNOVASJON OG INFRASTRUKTUR</p>	<p>Prioritere arbeid med Byvekstavtale, Bypakker, Bydepakker.</p> <p>Fortsette samarbeidet med kommunene når det gjelder sykkelbyavtaler, trafiksikkerhetsplaner, mobilitetsplaner og tilskuddsordning.</p> <p>Elektrifisering av bussparken for å redusere klimautslipp, støy og driftskostnader.</p>	<p>Miljøbelastningen fra transportsektoren skal reduseres.</p>	<p>Antall byer i Vestfold og Telemark med sykkelbyavtaler.</p> <p>Årlig endring i klimagassutslipp fra personbiler og lette kjøretøyer.</p> <p>Gjennomsnittlig CO₂ utslepp per buss per km.</p>

Omtalen av samferdselsområdet i budsjettet for 2020 og 2021 starter med en ambisjon om at SMM skal arbeide for grønn mobilitet og bærekraftige løsninger. Deretter beskrives hver seksjons ansvar og oppgaver. Avslutningsvis listes det opp flere prioriterte oppfølgingsområder. Eksempelvis 1) sikre forutsigbar og trygg framkommelighet, 2) utvikle verktøy for porteføljestyling, 3) modernisere og forenkle kontraktsformene, og 4) utøve politisk saksbehandling slik at folkevalgte er godt rustet til å løse regionens utfordringer.

I 2022- og 2023-budsjettene starter omtalen av samferdselsområdet med en beskrivelse av hovedutvalg for samferdsel sine særskilte fokusområder. Fokusområdene er å 1) utvikle veg og

anlegg som tar høyde for ras, skred og klimaendringer, 2) modernisere og forenkle kontrakter på fylkesveg, 3) legge trafiksikkerhet til grunn for arbeidet med infrastruktur, og 4) redusere utslipp fra transport og samferdsel.

Alle de undersøkte budsjettene inneholder en beskrivelse av ansvar og oppgaver lagt til hver seksjon i SMM. Enkelte år nevnes særskilte utfordringer som mangel på personell og økte kostnader, og noen år nevnes arbeidsoppgaver som er gjennomført eller pågående, eksempelvis overgang til byggherrestyrte kontrakter innen drift og vedlikehold.

I budsjettårene 2020 og 2021 ble driftsbudsjettet fordelt som netto ramme til hver sektor, mens i 2022 og 2023 er det fordelt som netto ramme til hver seksjon.³³

Alle investeringsbudsjettene inneholder en total ramme til hvert byggeprosjekt på fylkesveg, med fordeling over den fireårige økonomiplanperioden og en årlig sum til samlepoten årlig investering fylkesveg til mindre prosjekter.

5.2.3. Styring gjennom vedtak i enkeltsaker

I perioden 2020-2022 behandlet fylkestinget i gjennomsnitt litt under 200 saker, mens hovedutvalget for samferdsel behandlet litt over 100 saker per år. Nedenfor ser vi nærmere på noen enkeltsaker som er sentrale for styringen av arbeidet med fylkesveg. Den ene saken er vedtatt i fylkestinget og den andre i hovedutvalg for samferdsel.

Vedtak i enkeltsaker i fylkestinget – strategi for fylkesveg

Fylkestinget behandlet forslag til strategi for fylkesvegnettet i møte 14. juni 2022, sak 53/22. Før vedtaket var saken flere ganger til behandling i hovedutvalg for samferdsel, jf. sakene 92/21 og 03/22.

I saksframlegget i sak 53/22 vises det til fylkestingets vedtak om å søke Stortinget om deling av fylkeskommunen, jf. sak 01/22. Opprinnelig skulle fylkesvegstrategien kunne ut i en tiårig investeringsplan. I stedet foreslår administrasjonen å splitte investeringsplanen som gjelder for 2022 i en Vestfold- og en Telemarksdel, og lage handlingsprogrammer for hver av de nye fylkeskommunene i 2023. Disse kan behandles tidlig i 2024 i de to nye fylkeskommunene.

Fylkestinget vedtok forslag til strategi for fylkesvegene og den foreslåtte oppfølgingen.

Innledningsvis i fylkesvegstrategien vises det til Regional planstrategi 2020-2024, de regionale planene om areal og transport vedtatt i de tidligere fylkeskommunene, og beslutningen om å lage en felles fylkesvegstrategi. Samferdselsområdets betydning kan illustreres med følgende sitat fra fylkesvegstrategien:

³³ Kilde: fylkestinget vedtak om rammestyring, jf. sak 86/21.

En velfungerende infrastruktur binder fylket sammen, og er et viktig premiss for næringslivsutvikling og innbyggernes tilfredshet. (...) Europa- og riksveiene er sentrale transportkorridorer innad i fylket og mot våre nabofylker, og fylkesveiene er viktige forbindelser mellom byer og lokalsamfunn i fylket, og for alle trafikantgrupper. Fylket har også tre jernbanestrekninger, flere viktige havner og fergeforbindelser for persontransport og frakt av gods ut i Europa.

Fylkesvegstrategien gir et bilde av status og synliggjør utfordringer på fylkesvegene. Den skal danne grunnlag for politiske prioriteringer og legge premisser for forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av fylkesvegnettet. Fylkesstrategien skal rulleres hvert fjerde år og knyttes til arbeidet med regional planstrategi.

Fylkesvegstrategien skal bidra til å 1) ta igjen vedlikeholdsetterslepet, 2) øke trafiksikkerheten og videreføre nullvisjonen³⁴, 3) gjøre vegnettet rustet til å møte framtidens klimautfordringer, og 4) satse på grønn mobilitet. De tre sistnevnte målene utdypes nærmere i det som kalles fokusområder og delmål; trafiksikkerhet og nullvisjon, klima og miljø, naturfare og klimatilpasning og grønn mobilitet. Hvert fokusområde har egne målsetninger. Eksempelvis:

Fylkeskommunen legger følgende delmål til grunn i klima og miljøarbeidet:

- Planlegge nye tiltak på en måte som hensyntar viktige naturverdier.
- Skaffe seg oversikt over de mest verdifulle vannveiene langs fylkesveinettet og igangsette tiltak for å forhindre forringelse av vannkvalitet ved drift og utbygging langs veinettet.
- Samhandling om klimaarbeid med lokale, regionale og nasjonale aktører.
- Utarbeide løsninger for og krav til livsløpsvurderinger for anleggsprosjekter fra planlegging, bygging og drift.
- Inkludere klimahensyn i vurderinger av materialer og løsninger. For eksempel:
 - Gjenbruk av veielementer og masser, miljøkrav i drift- og vedlikeholdskontraktene, økt bruk av kortreiste materialer, økt bruk av resirkulerte materialer og LED pærer i gatelys.
- Redusere bruk og utslipp av veirelaterte miljøgifter.
- Kartlegge behov for, og utbedre, vandringshinder for fisk i og ved kulverter.

Fylkesvegstrategien avsluttes med kapitler om investeringer og drift og vedlikehold.

Kapitlet om investeringer inneholder tiltak for styring på ulike nivåer. Her står det at prioriteringen mellom prosjekter bør bygge på gode analyser av hvilke tiltak som samlet sett gir best måloppnåelse. Hel- eller delfinansiering kan gjøres på flere måter, eksempelvis som spleiselag eller ved bompenger. Vedtatte prosjekter bør styres samlet som en portefølje der en vurderer hvilke prosjekter som bør forseres eller utsettes, tas inn, utvikles videre, tas ut osv. Hvert prosjekt skal styres i faser med definerte beslutningspunkter mellom fasene.

Kapitlet om drift og vedlikehold starter med en beskrivelse av de viktigste arbeidsoppgavene. Oppgavene utføres av private entreprenører etter avtale med fylkeskommunen, og fylkeskommunens arbeid handler i stor grad om å inngå, styre og forvalte disse avtalene.

³⁴ Nullvisjonen handler å tilrettelegge transportsystemet slik at ingen blir drept eller hardt skadd.

Fylkestinget vedtok i sak 119/20 at fylkeskommunen skal ta mer styring som byggherre³⁵ når nye avtaler skal inngås.

Fylkeskommunen kan definere egne standardkrav for drift og vedlikehold på fylkesveg innenfor bestemmelsene i veglova. Fylkeskommunens driftskontrakter har tatt utgangspunkt i Statens vegvesens håndbok om drift og vedlikehold av riksveger, men har tilpasset disse i henhold til vedtatte strategier. Statens vegvesen, ved Vegdirektoratet har et sektoransvar for å lage håndbøker og standardar der for drift og vedlikehold av bruer og tunneler. Det skilles da på hvilket forvaltningsnivå som forvalter vegen.

Vedtak i enkeltsaker i hovedutvalg for samferdsel – beslutning om porteføljestyling

Som nevnt i pkt. 3.3.2., har hovedutvalg for samferdsel myndighet til å fordele samlepotten årlig investering fylkesveg til mindre investeringsprosjekter. Leder i seksjon for strategi og utvikling opplyser at hovedutvalg for samferdsel har vedtatt at denne samlepotten skal styres som en portefølje, og viser til sak 04/20 og til økonomireglementet³⁶.

Sak 04/20 – Investeringsplan for fylkesveg – budsjett 2020

I sak 4/20 la administrasjonen fram et forslag om en 10-årig investeringsplan, kalt *prosjektportefølje*. Forslaget bygger på ATP Telemark og RTP Vestfold med tilhørende handlingsprogrammer. Administrasjonen foreslår også at hovedutvalget for samferdsel gjør en årlig revisjon av prosjektporteføljen, og at fylkesdirektøren gis anledning til å gjøre omdisponeringer innenfor vedtatte budsjetttrammer og i tråd med prioriteringer vedtatt i prosjektporteføljen.

Prosjektporteføljen inneholdt over 60 forslag til tiltak, og omfattet flere tiltak enn dem som kan finansieres med midlene som skal fordeles av hovedutvalg for samferdsel. Ett tiltak gjelder bygging av ny fylkesveg, noen tiltak gjelder grunnverv, trafikksikkerhetstiltak, oppgradering av lys, bruer og holdeplasser, mens de aller fleste gjelder utbedring/oppgradering av eksisterende fylkesveger.

Hovedutvalget vedtok forslag til prosjektportefølje og årlig revidering. Videre ble det vedtatt at fylkesdirektøren kan gjøre mindre omdisponeringer innenfor vedtatte budsjetttrammer når dette bidrar til raskere gjennomføring av vedtatte prosjekter. Hovedutvalget skal orienteres om slike endringer i påfølgende møte.

Vedtak i enkeltsaker i hovedutvalg for samferdsel – årlig revidering av porteføljen

Den første revideringen av porteføljen skjer gjennom flere vedtak i hovedutvalg for samferdsel i 2021.

³⁵ Byggherren er eieren, og sterkere styring som byggherre innebærer at fylkeskommunen får en tettere og mer detaljert styring med gjennomføring av inngåtte avtaler/kontrakter.

³⁶ Begrepet porteføljestyling og innholdet i økonomireglementet er nærmere beskrevet i pkt. 3.3.2. og 4.2.1.

Sak 12/21 – Budsjett prosjektportefølje – oppgraderingsprosjekter og rassikringsprosjekter

Administrasjonen foreslår å revidere deler av prosjektporteføljen i sak 12/21. Revisjonen gjelder

tiltak om generell oppgradering, rassikring og bruoppgradering. Det står at et forslag til revidering av resten av prosjektporteføljen legges fram på et senere tidspunkt.

Hovedutvalget for samferdsel vedtok den reviderte prosjektporteføljen med enkelte endringer.

Sak 59/21 – Portefølje investeringsprosjekter fylkesveg

Innledningsvis i saksframlegget i sak 59/21, vises det til at fylkestinget vedtar hvert enkelt prosjekt som har en ramme på over 51 mill. kr eller som er spesielle, mens hovedutvalg for samferdsel vedtar en portefølje med flere prosjekter der hvert enkelte prosjekt har et budsjett under 51 mill. kr.

I sak 59/21 legges det fram en oversikt over hele investeringsporteføljen, inkludert fylkestingets vedtak om større enkeltprosjekter og tidligere vedtak i hovedutvalg for samferdsel for deler av prosjektporteføljen. Alle prosjekter presenteres med en tidshorisont på 10 år, men det understrekes at bare budsjett for 2021 er bindende og at formell planperiode er den fireårige økonomiplanperioden. Den samlede oversikten inneholder over 100 enkeltprosjekter. Nedenfor har vi tatt med noen eksempler.

FV nr	Sort	Delporfeølje	Beskrivelse/kommentarer	Prosjekt	Bud 2021	Bud 2022	Bud 2023	Bud 2024	Bud 2025	Bud 2026-30	Sum 2021-24
35	1	Prosjekt>51mill	Ås-Linnestad	54,0	8,3	10,7	30,8				49,8
301	1	Prosjekt>51mill	Grevle-Jahreagen, Jahreagen-Skårabakken, Berg - Søndersrød	96,1	43,6	38,4					82,0
311	1	Prosjekt>51mill	Presterødbakken Tønsberg	249,0	27,3						27,3
313	1	Prosjekt>51mill	Sande Klokkerjordet	134,2	81,1						81,1
359	1	Prosjekt>51mill	Kaste-Stoadalen	336,0	53,9	150,0	126,9				330,8
359	1	Prosjekt>51mill	Åse Bru	53,0	49,8						49,8
3068	1	Prosjekt>51mill	Dølabakken-Lingelemveien og fv 3052 Lingelem kryss	90,0	26,7	40,0	12,6				79,3
3240	1	Prosjekt>51mill	Holmestrand sentrum	122,0	5,2	20,9	67,7				93,8
	1	Prosjekt>51mill	Bakkenteigen-Skoppum, Campus Vestfold	71,0					5,0	65,0	-
3408	4	Skredsikring	Heggtveitrti i Tokke kommune	3,7	3,6						3,6
3434	4	Skredsikring	Gausethveien v/Urdir	3,3	3,3						3,3
	4	Skredsikring	Eidsborgkleivane forprosjekt	2,0	2,0						2,0
253	5	Bruprojekt	Kalstad bru	18,0	2,8	15,0					17,8
304	5	Bruprojekt	Sundgapet bru	8,5	6,3	2,1					8,4
450	5	Bruprojekt	Vrengen bru, ny veilinje til erstatn for bru. Forprosjekt	0,6	0,6						0,6
503	5	Bruprojekt	Valjuv bru	23,3	2,2	21,0					23,2
865	5	Bruprojekt	Brufoss bru	4,5	0,1	4,4					4,5
3362	5	Bruprojekt	Fossing bru	3,0	3,0						3,0
34	7	Øvrig fylkesvei<51mill	Refusjon FV34 Mjølner-Kleppveien, Porsgrunn	10,0	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	2,0
35	7	Øvrig fylkesvei<51mill	Skinneveien-Svinevoll GS	22,6	6,7						6,7
35	7	Øvrig fylkesvei<51mill	Svinevoll-Kronlia forbikjøringslommer	12,2	10,2						10,2
35	7	Øvrig fylkesvei<51mill	Svinevoll TS	2,0	2,0						2,0
35	7	Øvrig fylkesvei<51mill	Åskollen rundkjøring	20,4	1,6	15,8					17,4
109	7	Øvrig fylkesvei<51mill	Lunde jernbanebru (innsnevring eksist kulvert)	4,5	4,5						4,5
275	7	Øvrig fylkesvei<51mill	Dølabakken GS Fase 1	50,0	8,2						8,2
305	7	Øvrig fylkesvei<51mill	Kodal kollektivløsning	16,0	1,0	10,0	5,0				16,0
309	7	Øvrig fylkesvei<51mill	Ekeneskryset	35,5	3,0	29,3					32,3

Hovedutvalget for samferdsel vedtok administrasjonens forslag.

Sak 100/21 – Porteføljestyling investeringsprosjekter fylkesveg 2022

Innledningsvis vises det til at fylkestinget ennå ikke har behandlet forslag til budsjett og økonomiplan for 2022-2025. Dersom fylkestinget vedtar endringer i rammen for samlepoten *Årlig investering fylkesveg*, vil fylkesdirektøren komme tilbake til hovedutvalget med et justert forslag.

Saken inneholder en oversikt over alle fylkesveginvesteringene, fordelt på 11 delporteføljer. 8 av dem inngår i forslag til fordeling av samlepoten, og gjelder oppgradering, skredsikring, brusikring og trafiksikkerhet. De øvrige 3 er store enkeltprosjekter vedtatt av fylkestinget, og enkeltprosjekter i henholdsvis Bypakke Grenland og Bypakke Tønsbergregionen.

I saksframlegget vises det til at de vedtatte handlingsprogrammene som gjelder fylkesvegene fra tidligere Vestfold og Telemark overstiger investeringsrammene i økonomiplanen. Det innebærer at enkelte prosjekter er skjøvet framover i tid, og at store deler av investeringsrammen for perioden 2022-2025 allerede er disponert.

Enkelte av de foreslåtte prosjektene omtales særskilt. Eksempelvis:

Fv. 3282 Valebø stasjon og fv. 3046 Laksjø

I sak 12/21 vedtok HS oppgraderingsprosjekter og rassikringsprosjekter. Bakgrunnen for valg av rassikringsprosjekter var Statens vegvesen sin rapport «Oversikt over skredsikringsbehov i Region sør». I sak 12/21 har tiltakene fv. 3282 Valebø stasjon og fv. 3046 Laksjø falt ut. Behovet for utbedringer er reelle, og det foreslås at disse to skredsikringstiltakene innarbeides i porteføljen med henholdsvis 4,5 mill. kr og 8 mill. kr.

Hovedutvalget vedtok administrasjonens forslag.

Sak 79/22 – Porteføljestyling investeringsprosjekter fylkesveg 2023

Saksframlegget har i stor grad samme oppbygning som forrige sak om fordeling av samlepoten avsatt til årlig investering fylkesveg, jf. sak 100/21 omtalt ovenfor. Det henvises til handlingsprogrammene, det er inndeling i 11 delporteføljer og en særskilt omtale av enkelte foreslåtte prosjekter. En viktig endring er at nå skal fylkestinget kun vedta enkeltinvesteringer med en kostnadsramme over 100 mill. kr.³⁷

Hovedutvalget for samferdsel vedtar administrasjonens forslag.

5.3. Revisors vurdering

Fylkeskommunen har tiltak for overordnet og langsiktig styring, økonomisk styring og mer detaljert styring i saker om fylkesveg.

³⁷ Jf. fylkestingsvedtak 184/21.

5.4. Tiltak for administrativ gjennomføring og rapportering – data

Revisjonskriterium:

Administrasjonen bør ha tiltak for å gjennomføre og rapportere på politiske vedtak om fylkesveg

Vi får opplyst at seksjonslederene i SMM har ansvar for å gjennomføre de politiske vedtakene som gjelder egen seksjon.

Politisk sekretariat har som fast rutine å sende politiske vedtak til den saksbehandleren som har skrevet saksframlegget i en sak.

For å kartlegge arbeidet med oppfølging av politiske vedtak i SMM, har vi undersøkt omfanget av slike saker. I spørreundersøkelsen som gikk til ansatte med linjelederansvar, ble respondentene spurt om hvor ofte seksjonen/teamet mottar konkrete oppdrag etter et politisk vedtak.

- Seksjon for strategi og utvikling svarte flere ganger i måneden.
- Seksjon for drift og vedlikehold svarte hver måned.
- Seksjon for utbygging, seksjon for forvaltning og seksjon for sektorutvikling svarte hvert halvår.³⁸

Seksjon for strategi og utvikling har, som tidligere nevnt, et særskilt ansvar for arbeidet med politiske saker i SMM. Det omfatter både å skrive saker og se til at vedtak blir gjennomført – også når ansvaret for gjennomføringen ligger i en annen seksjon. I tillegg har seksjonen, ved faggruppe for fylkesveg, ansvar for drifte porteføljestyringen av prosjektene som finansieres med samlepoten årlig investering fylkesveg. Ansvaret for gjennomføringen av hvert prosjekt og for rapporteringen ligger i den seksjonen som har ansvar for saksområdet – vanligvis seksjon for utbygging. Selve porteføljestyringen, altså vurdere behov for justeringer innad og mellom prosjektene for å utnytte tildelte ressurser best mulig, gjøres i porteføljerådet og eventuelt porteføljestyret. Se pkt. 5.4.3. for en nærmere beskrivelse.

Seksjonsleder for drift og vedlikehold opplyser at politiske vedtak som inkluderer egne midler følges opp etter en fast rutine. Vedtaket utformes som en bestilling og gis til det teamet som har ansvar for saksfeltet. Samtidig overføres tildelte midler til teamets budsjett. Teamet skal alltid rapportere på gjennomføringen til seksjonsleder. Seksjonen har ikke samme systematikk for å følge opp vedtak der det ikke følger med egne midler. Slike vedtak er sjeldne.

Seksjonsleder for utbygging sier at hun alltid har rollen som prosjekteier for alle utbyggingsprosjekter som tildeles seksjonen. Når et byggeprosjekt er vedtatt, lager seksjonslederen en prosjektbestilling. Den går til en teamleder/prosjektleder som lager en mer

³⁸ Seksjonslederen for sektorutvikling understreker at dette er et gjennomsnittlig anslag.

konkret prosjektplan og vurderer hvilke personellressurser som trengs for å løse oppdraget. Teamlederen/prosjektlederen vil vanligvis henvende seg til de aktuelle teamene – vanligvis i egen seksjon, i seksjon for sektorutvikling eller seksjon for drift og vedlikehold. Hun sier videre at formelt sett skal slik kontakt gå via lederlinjen, men i praksis er det mye direkte og uformell kontakt mellom prosjektlederne og de fagpersonene de trenger i andre team og seksjoner. Dokumentene i hvert prosjekt lagres i saksbehandlings- og arkivsystemet 360. Teamleder/prosjektleder skal rapportere til seksjonsleder minimum hver tertial og gjerne oftere.

Seksjonsleder for forvaltning sier at team areal sannsynligvis har flest saker til politisk behandling og dermed også til oppfølging.

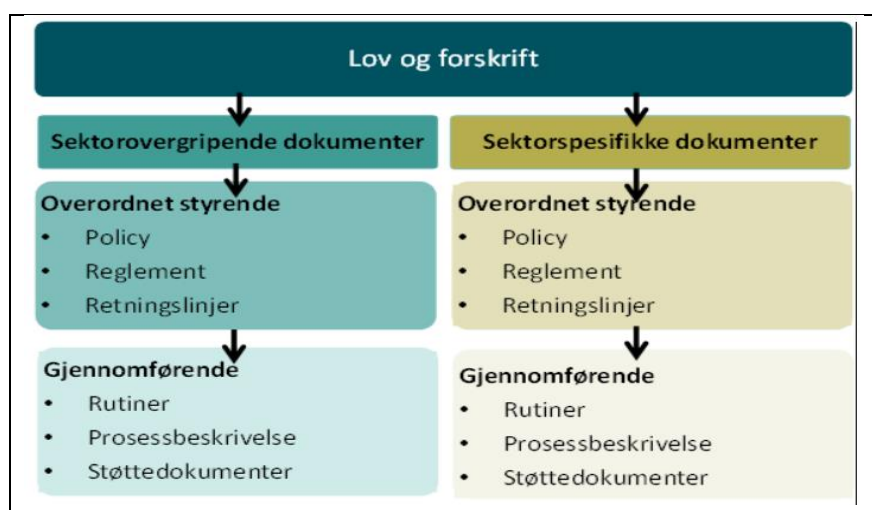
5.4.1. Felles styrende dokumenter om gjennomføring og rapportering

System for styrende dokumenter

Å gjennomføre politiske vedtak og rapportere på status underveis og etter gjennomføringen, er en kjerneoppgave for fylkesadministrasjonen. Vestfold og Telemark fylkeskommune har laget flere styrende dokumenter for dette arbeidet.

Fylkeskommunen har også laget et dokument som viser når, hvem og hvordan en skal lage styrende dokumenter. Det kalles *Slik arbeider vi med styrende dokumenter*, og ble sist godkjent i april 2021.

I *Slik arbeider vi med styrende dokumenter*, blir styrende dokumenter definert som formelle dokumenter som gir føringer for hvordan fylkeskommunen skal styres og drives. Det står at det først og fremst er lover og forskrifter som avgjør hvilke typer styrende dokumenter fylkeskommunen trenger. I tillegg har fylkeskommunen laget et dokumenthierarki hvor det skilles mellom sektorovergripende og sektorspesifikke dokumenter, og mellom overordnede og gjennomførende dokumenter. Sektorovergripende styrende dokumenter gjelder hele fylkeskommunen, og gir føringer for utforming av sektorspesifikke styrende dokumenter.



Det står at fylkesdirektørens ledergruppe skal avgjøre hvilke sektorovergripende overordnede styrende dokumenter som skal lages, og hvem som skal godkjenne dem. Sektordirektørens ledergrupper har tilsvarende ansvar for egen sektor.

Sektorovergripende og sektorspesifikke styrende dokumenter skal skrives i bestemte maler og lagres i felles dokumentbibliotek på Innsida. Sektordirektørene har ansvar for å gjøre slike dokumenter kjent i sin sektor, eksempelvis via Innsida, via Teams eller i møter.

Sektorovergripende styrende dokumenter

Fylkeskommunen har ganske mange sektorovergripende styrende dokumenter. Noen av dem er omtalt tidligere, se kapittel 4. Nedenfor ser vi nærmere på styrende dokumenter om generell styring og internkontroll, om å lage saksframlegg i politiske saker, og om å følge opp politiske vedtak og rapportere på status underveis og i etterkant av gjennomføringen.

Styringsprinsipper

På Innsida ligger en fane kalt *Styringsprinsipper*. Innledningsvis understrekes det at fylkeskommunens styringsprinsipper skal understøtte internkontrollen og være fylkesdirektørens verktøy for å følge opp politiske vedtak, mål og prioriteringer, sikre god kvalitet på tjenestene og effektiv og riktig bruk av ressursene – alt innenfor vedtatte økonomiske rammer. Styringsverktøyet omfatter flere styringsprinsipper:

1. mål- og resultatstyring,
2. gjennomføring av politiske vedtak,
3. etterleving av lov og forskrift,
4. risikostyring,
5. effektiv ressursutnyttelse og
6. læring, forbedring og innovasjon.

Orden i eget hus – policy for internkontroll

Dokumentet *Styringsprinsipper*, er fulgt opp med et dokument om internkontroll kalt *Orden i eget hus – policy for internkontroll*. Dette dokumentet ble første gang vedtatt i fylkesdirektørens ledergruppe i desember 2021 og sist revidert 24. januar 2022. Formålet med dokumentet er å gi overordnede føringer for å etablere, gjennomføre og følge opp internkontrollarbeidet, og tydeliggjøre roller og ansvar.

Det understrekes at internkontrollen skal være en del av styringen og bestå av et kontrollmiljø og en kontrollprosess. Kontrollmiljøet omfatter formaliserte dokumenter, prosesser og prosedyrer, og en organisasjonskultur preget av fylkeskommunens visjoner og verdier. Kontrollprosessen består av fem steg; planlegging, risikovurdering, iverksetting, oppfølging og rapportering.

Fylkesdirektøren har et overordnet ansvaret for internkontroll, mens sektordirektørene har ansvar for at internkontrollen i egen sektor etableres, dokumenteres og gjennomføres på en systematisk

måte. Det innebærer blant annet å identifisere risikofaktorer, iverksette risikoreduserende tiltak, vurdere om internkontrollen fungerer tilfredsstillende og rapportere årlig status til fylkesdirektøren.

Seksjonslederne har ansvar for å iverksette risikoreduserende tiltak i egen seksjon. De skal vedta styrende dokumenter som er tilpasset egen seksjon, påse at de etterlevelses, vurdere årlig om internkontrollen fungerer tilfredsstillende og rapportere status til sektordirektør.

ØSE v/seksjon for konsernstyring skal bistå fylkesdirektøren med å følge opp internkontrollsystemet ved blant annet å utvikle maler, metoder og modeller slik at administrasjonen får en helhetlig måte å dokumentere internkontrollen på. De skal også påse at internkontrollen blir etablert, vedlikeholdt og etterlevd.

Gjennomføring av politiske vedtak – prosessbeskrivelse for politisk saksbehandling

Punktet om å gjennomføre politiske vedtak i dokumentet *Styringsprinsipper*, er fulgt opp med et mer konkret styringsdokument kalt *Gjennomføring av politiske vedtak – prosessbeskrivelse for politisk saksbehandling*. Her beskrives hvem som har ansvar for hvilke oppgaver for hvert trinn i arbeidet med å lage saksframlegg, gjennomføre vedtak og rapportere på gjennomføring. Se pkt. 4.4. for en nærmere omtale.

Rutine for politisk saksbehandling – prosessbeskrivelse for politisk saksbehandling

Det er laget en rutine som viser hvor ansatte finner en mal i fylkeskommunens arkiv- og saksbehandlingssystem som skal brukes når de skriver saksframlegg.

Rutinen viser hvordan saksframlegget opprettes, sendes til gjennomgang hos andre ansatte og deretter sendes til godkjenning i lederlinjen.

5.4.2. Gjøre felles styrende dokumenter kjent i administrasjonen

Dokumentene nevnt ovenfor er utarbeidet av ØSE ved seksjon for konsernstyring. Seksjonen har også ansvar for å gjøre dem kjent. Dette gjøres enten ved å legge fram en sak i fylkesdirektørens ledergruppe eller ved publisering på Innsida. I tillegg sendes det som regel på e-post til sentrale personer i sektorene med informasjon om nye eller reviderte styrende dokumenter.

Både sektorovergripende og sektorspesifikke styrende dokumenter skal gjøres tilgjengelige i dokumentbiblioteket på Innsida.

ØSE ved seksjon for konsernstyring har ansvar for digitale verktøy som skal sikre at ansatte har enkel tilgang til styrende dokumenter. Sektorene har ansvar for å lage styrende dokumenter på sektornivå og for publisering i dokumentbiblioteket.

I mai 2023 inneholder dokumentbiblioteket rundt 220 styrende dokumenter. Mange er sektorovergripende. Ingen styrende dokumenter som er utarbeidet særskilt for SMM ligger i dokumentbiblioteket.

5.4.3. Tiltak i SMM for å gjennomføre politiske vedtak

Sektorspesifikke styrende dokumenter i SMM

Som nevnt, ligger sektorspesifikke styrende dokumenter for SMM i mapper på Teams. Hvordan fordelingen av ansvar og oppgaver er omtalt i disse dokumentene, er beskrevet og vurdert i pkt. 4.6. og 4.7.

Vi har undersøkt om styrende dokumenter for SMM beskriver hvordan gjennomføring og rapportering på politiske vedtak skal gjøres. Vi fant dokumenter om oppfølgingen av flere politisk vedtatte enkeltsaker, eksempelvis oversikter over investeringsprosjekter, arbeid med fylkesvegstrategien og arbeid med ny fastlandsforbindelse mellom kommunene Færder og Tønsberg. Vi fant også et dokument om rapportering i en konkret sak. Det gjaldt 1. tertialrapportering i 2022 på porteføljestyling av midlene avsatt i samlepoten årlig investering fylkesveg.

Ingen av de styrende dokumentene beskriver på generelt grunnlag hvordan gjennomføring og rapportering på politiske vedtak skal gjøres i SMM.

Styring via møter i lederlinjen

I offentlig forvaltning er nokså vanlig å bruke møter til blant annet å fordele oppgaver både vertikalt og horisontalt, inkludert oppfølging av politiske vedtak. Vi har sett på møtemønsteret i fylkeskommunen og undersøkt om og hvordan politiske vedtak om fylkesveg blir fulgt opp.

Møter i hovedutvalg

SMM-direktøren og seksjonslederen for strategi og utvikling møter fast i hovedutvalg for samferdsel. De øvrige seksjonene deltar med leder eller saksbehandler når hovedutvalget behandler saker som angår deres seksjon, eller når de skal orientere om en sak. Ledere og ansatte i SMM deltar i hovedutvalg for klima, areal og plan i tilsvarende tilfeller.

Administrasjonen er også til stede i hovedutvalgsmøtene for å høre politiske debatter og motta signaler fra folkevalgte.

Møter i fylkesdirektørens og SMM-direktørens ledergrupper

Fylkesdirektørens ledergruppe og SMM-direktørens ledergruppe har som hovedregel møter hver uke.

Vi får opplyst at politiske vedtak som krever oppfølging, blir først diskutert og fordelt til en sektor i fylkesdirektørens ledergruppe. SMM-direktøren tar opp slike saker i sin ledergruppe, og der fordeles de til en seksjon. Hver seksjonsleder fordeler sakene videre til en teamleder, en fagansvarlig eller direkte til en saksbehandler. Politiske vedtak om fylkesveg som krever oppfølging, går sjelden til SMM-direktørens ledergruppemøter, men følges i all hovedsak opp i porteføljestyret og porteføljerådet. For en nærmere beskrivelse, se omtale nedenfor.

Det skrives referat fra fylkesdirektørens og SMM-direktørens ledergruppemøter. I begge tilfeller har møtedeltakerne ansvar for å melde inn saker og skrive vedtak i sakene de har meldt inn. Saksreferatene fra fylkesdirektørens ledermøter ligger på Innsida og er tilgjengelig for alle ansatte. Referatene fra SMM-direktørens ledergruppe ligger på et område på Innsida hvor ansatte i SMM har tilgang.

Gjennomgang av sakslister og referater fra fylkesdirektørens ledergruppemøter

En stikkprøvekontroll³⁹ i referatene fra fylkesdirektørens ledergruppemøter i 2022 viser at det brukes en mal for saksliste og referat. Malen inneholder kolonner for sakstittel, beskrivelse av saken, beslutning og lenke til vedlegg. Gjennomgangen tyder på at ganske mange saker ble meldt inn fra ØSE og en del fra HRMU. Eksempelvis hadde ØSE saker om oppfølging av gjeldende budsjett, planlegging av neste års budsjett, tertialrapportering, arbeid med årsmelding m.m. Mange av sakene i 2022 handlet om delingsprosessen og de kom stort sett fra ØSE eller HRMU. De øvrige sektordirektørene hadde meldt inn få saker til behandling, men holdt flere muntlige orienteringer. Vi fant ikke eksempler på at det var lagt inn saker som er politisk vedtatt og som skal følges opp i SMM.

Gjennomgang av sakslister og referater fra SMM-direktørens ledergruppemøter

SMM-direktørens ledergruppemøter bruker samme mal som fylkesdirektørens ledergruppemøter. Vi ser at antall møter gradvis har blitt færre; 17 møter i perioden januar – juni 2022, 10 møter i august – desember 2022 og 10 møter i januar – mai 2023.

En stikkprøvekontroll i referatene fra 2022 viser at de fleste sakene gjelder administrative forhold eller faglige problemstillinger. Eksempler på administrative saker er ansettelse eller opprettelse av nye stillinger, bruk av lokaler og deling av fylkeskommunen, mens eksempler på faglige saker er etablering av et fagnettverk for arbeid med ytre miljø (YM), arbeid med trafikkvarslingsystem, anskaffelse av nødsamband, skredsikring og fiskerihavner. Ganske mange saker var orienteringer, noen var et steg i en lengre prosess, og noen munnet ut i beslutninger. I enkelte saker var det ikke skrevet noe i kolonnen for beslutninger. Flere seksjonsledere gir uttrykk for at dette er referatsystemets svake punkt. Noen nevner at kvaliteten på utforming av vedtak er personavhengig og at sektoren ikke har et godt system for å følge opp dette.

I stikkprøvekontrollen undersøkte vi hvilke saker som ble behandlet i SMM-direktørens ledergruppe, og som skal politisk behandling eller som skal følges opp etter politisk vedtak. Vi fant to saker om arbeid med neste års budsjett, to saker om gjennomgang av saksliste til samme møte i hovedutvalg for samferdsel, og en sak om hvordan ivareta vedtatte strategier etter fylkesdelingen. Vi fant en sak om oppfølging av ett politisk vedtak. Det var et verbalvedtak om kollektivtrafikk vedtatt under behandlingen av budsjett og økonomiplan. I stikkprøvekontrollen var det ikke saker som handlet om oppfølging av politiske vedtak om fylkesveg.

³⁹ Det er gjennomført flere stikkprøvekontroller i denne forvaltningsrevisjonen. Alle er nærmere beskrevet i vedlegg 3: Metode og kvalitet

Møter i seksjonenes ledergrupper

Seksjonslederne i SMM har møter med sine teamledere eller faggansvarlige hver uke eller hver 14. dag. Møtene handler om administrative forhold, politiske saker og faglige problemstillinger.

En gjennomgang av mappene på Teams viser at Seksjon for utbygging og seksjon for drift og vedlikehold skriver saksliste og referater fra sine seksjonsledermøter. De øvrige seksjonene som inngår i denne revisjonen, skriver ikke referater fra sine seksjonsledermøter.

Ledermøtene i seksjon for utbygging bruker en egen mal for saksliste og referater. Malen inneholder innledende opplysninger om møtedato og navn på deltakere og fraværende. Så kommer det en tabell med kolonner for beskrivelse av saken og for plassering av ansvar og tidsfrist.

Ledermøtene i seksjon for drift og vedlikehold brukte de første årene en mal for saksliste og referat som likner den seksjon for utbygging bruker. I 2022 og 2023 brukes en mal som inneholder kolonner for beskrivelse av saken, sakstype, beslutning, navn på ansvarlig for oppfølging, status i saken m.m.

Porteføljestyring

Organisering av porteføljestyret og porteføljerådet

Hovedutvalg for samferdsel har truffet vedtak om at mindre investeringsprosjekter på fylkesveg skal styres som en portefølje i møte 05.02.20, sak 04/20. Se pkt. 5.2.3. for en nærmere beskrivelse av vedtaket. SMM har opprettet et porteføljestyre og et porteføljeråd for å ivareta dette oppdraget.

Både porteføljerådet og porteføljestyret har egne mapper på Teams. Mappen for porteføljerådet inneholder en rekke undermapper og dokumenter, mens mappen for porteføljestyret inneholder referater fra møtene.

En av undermappene for porteføljerådet inneholder en presentasjon kalt *Hvordan skal vi jobbe med styring av investeringsporteføljen i SMM?* Presentasjonen er ikke datert. Det går heller ikke fram hvem den er laget for, men innholdet tyder på at målgruppen er folkevalgte eller ansatte i administrasjonen som deltar i styringen av investeringsprosjekter på blant annet fylkesveg.

I presentasjonen står det at en portefølje består av alle samferdselsprosjekter og programmer med tilhørende investeringsmidler. Selve porteføljestyringen beskrives slik:

Å definere porteføljen innebærer å forsere eller utsette, ta inn nye, utvikle eksisterende eller ta ut prosjekter/programmer av porteføljen. Beslutninger skjer gjennom politiske prosesser. Sektor for samferdsel, miljø og mobilitet sitt ansvar er å gi innspill til disse prosessene.

Å styre porteføljen innebærer å fordele nødvendige ressurser (midler og kompetanse) og ta de nødvendige beslutningene for å sikre en god og effektiv oppfølging av prosjektene i porteføljen.

Det står at porteføljestyret består av SMM-direktørens ledergruppe og ledes av SMM-direktøren.⁴⁰ Porteføljestyret skal blant annet følge opp fylkeskommunens prioriterte samferdselsprosjekter, beslutte hvilke prosjekter som skal igangsettes, og gi mandat og myndighet til prosjekteier om iverksetting.

Porteføljerådet beskrives som et rådgivende organ for porteføljestyret og ledes av seksjonsleder for strategi og utvikling. Porteføljerådet er ansvarlig for å forberede og presentere saker for porteføljestyret, gi råd til porteføljestyret om hvilke prosjekter som bør startes, utsettes eller stoppes, bringe inn og drøfte seksjonenes behov for kompetanse, kapasitet m.m. og forberede saker til politisk behandling.

Følgende deltar i porteføljerådet:

- fagansvarlig for faggruppen for fylkesveg i seksjon for strategi og utvikling,
- seksjonslederne og to ytterligere representanter fra både seksjon for utbygging og seksjon for drift og vedlikehold,
- en representant hver fra seksjon for forvaltning og seksjon for kollektiv og mobilitet,
- SMM sin kontaktperson i ØSE/seksjon for økonomi.

Seksjon for sektorutvikling deltar ikke i porteføljerådet.

Lederen i porteføljerådet opplyser at porteføljerådet og -styret har utviklet seg til å bli en arena for arbeid med nesten alle saker om fylkesveg som skal til politisk behandling eller skal følges opp i etterkant av politiske vedtak. Seksjonslederne sier at møtene i porteføljestyret og porteføljerådet er viktige arenaer for avklaringer om investeringsprosjekter på fylkesveg og for informasjonsflyten mellom hovedutvalg for samferdsel og SMM og innad i SMM om fylkesvegprosjekter.

Gjennomgang av sakslister og referater

Porteføljestyret og porteføljerådet bruker samme mal for saksliste og referat som seksjonslederne og har egen sekretær som skriver referat.

En gjennomgang av mappene på Teams viser at porteføljestyret og -rådet startet sin virksomhet våren 2020. Porteføljerådet hadde 8 møter i 2020, 11 i 2021 og 10 i 2022, mens porteføljestyret hadde noen færre. I 2023 har begge hatt 2 møter fram til mai 2023.

En stikkprøvekontroll i sakslistene og referatene i porteføljerådet i 2022, viser at møtene starter med godkjenning av agenda for dagens møte og referat fra forrige møte. I enkelte møter

⁴⁰ Fagansvarlig for faggruppen for fylkesveg deltar også i porteføljestyret.

gjennomgås saker som skal til orientering eller behandling, eller har vært behandlet i hovedutvalg for samferdsel. I alle møter behandles flere enkeltsaker. Et eksempel er oppfølging av et politisk vedtak om bruk av et statlig tilskudd på 20 mill. kr som må brukes i 2022. I møtet legges det fram et forslag til fordeling. I konklusjonen står det at leder for faggruppa for fylkesveg skriver en orienteringssak til hovedutvalget. Et annet eksempel er forslag til løsning for kryssing av et kryss. Vegen er skoleveg for barn. Reguleringsplanen for området inneholder et rekkefølgekrav om bygging av rundkjøring i krysset. Det er planlagt et boligfelt i nærheten og flere boliger vil øke trafikken på denne vegen. Konklusjonen er å legge fram saken for porteføljestyret. Vi ser også at arbeidet med å foreslå en fordeling av samlepotten årlig investering fylkesveg og gjøre enkelte justeringer, behandles i flere møter.

En stikkprøvekontroll i sakslistene og referatene i porteføljestyret i 2022, viser at møtene i all hovedsak ledes av seksjonsleder for strategi og utvikling. Møtene starter med godkjenning av dagens agenda og referat fra forrige møte. Vi ser en tydelig sammenheng med behandlingen i porteføljerådet. I ganske mange konklusjoner står det at porteføljestyret slutter seg til porteføljerådets anbefaling, eller at porteføljestyret ønsker ytterligere informasjon før beslutning kan tas. Referatene viser også at porteføljestyret gjennomgår saker som skal til orientering og behandling i hovedutvalg for samferdsel.

Bare medlemmene i porteføljestyret og -rådet har adgang til sakslister og referater. Referatene fra disse møtene blir sjelden eller aldri gjennomgått i seksjonsledermøtene.

Arbeidsdeling mellom møter i SMM-direktørens ledergruppe og porteføljestyret

SMM-direktøren opplyser at det ikke er et entydig skille mellom hvilke saker som behandles i møtene i SMM-direktørens ledergruppe og porteføljestyret, men at det vurderes i hvert enkelt tilfelle.

Opplæring i det politiske beslutningssystemet

Ansatte i SMM fikk opplæring i politisk saksbehandling i februar 2023. Opplæringen ble gitt av ØSE ved seksjon for konsernstyring. SMM-direktøren og flere seksjonsledere sier at ideelt sett burde dette vært gjort i forbindelse med sammenslåingen i 2020.

Leder i seksjon for drift og vedlikehold opplyser at tidligere regiondirektør for samferdsel i Vestfold fylkeskommune var ansatt i seksjonen våren 2020. Han jobbet som rådgiver for seksjonsledelsen og enkelte ansatte, og lærte dem administrasjonens rolle, ansvar og oppgaver inn mot folkevalgte organer.

SMM-direktøren viser til at seksjon for strategi og utvikling har et særskilt ansvar for å skrive saksframlegg og se til at politiske vedtak blir gjennomført. De fleste som jobber i seksjonen, kom enten fra Vestfold eller Telemark fylkeskommune, og hadde med seg nyttig kunnskap og erfaring om det politiske beslutningssystemet inn i SMM. SMM-direktøren viser også til at opplæring i praksis er en egnet metode når uerfarne ansatte lærer av erfarne underveis i gjennomføringen av konkrete oppgaver.

Hyppig og uformell kontakt vertikalt og horisontalt

Både SMM-direktøren og flere seksjonsledere viser til at i tillegg til de formelle møtearenaene, er det mye kontakt direkte mellom ledere og ansatte og ansatte imellom for informasjonsflyt og mindre avklaringer. Dette har et uformelt preg og gjøres muntlig.

5.4.4. Tiltak for å rapportere om status i arbeidet med politiske vedtak

Fylkeskommunen skal utarbeide årsregnskap og årsberetning, jf. kommuneloven §§ 14-6 og 14-17. Årsregnskapet skal vise all tilgang og bruk av midler i året fordelt på driftsregnskap og investeringsregnskap, mens årsberetningen skal blant annet redegjøre for forhold som er viktige for den økonomiske utviklingen, vesentlig avvik mellom årsbudsjett og regnskap, og virksomhetens måloppnåelse.

Tiltak for hele fylkeskommunen

I budsjettreglementet står det at fylkesdirektøren minst to ganger i året skal legge fram en rapport for fylkestinget som viser den økonomiske utviklingen sammenholdt med årsbudsjettet. Rapporteringen må inneholde avvik fra mål og premisser, angivelse av avbøtende tiltak, prognoser for året og rapportering om investeringer. Se nærmere omtale i pkt. 4.2.1.

Fylkeskommunen har brukt Framsikt⁴¹ i arbeidet med budsjett, økonomiplan og årsmelding fra 2020. Fra 2021 ble det i tillegg tatt i bruk for månedsrapportering og tertialrapportering.

ØSE ved seksjon for økonomi har laget felles rammer for hva som skal rapporteres og tidsvinduer og framdriftsplaner for når dette skal gjøres. I månedsrapportene skal sektorene beskrive eventuelle økonomiske avvik fra årets prognoser og drifts- og investeringsbudsjetter. De skal også presentere aktuelle korrigerende tiltak eller forslag til budsjettendringer. Tertialrapporteringen skal i tillegg inneholde oppdatert status for investeringer, verbalvedtak og andre politiske saker som følges opp særskilt.

På Innsida er det en egen lenke til arbeidet med årsmeldingen. Det står at årsmeldingen skal vise det store bilde av aktivitetene i fylkeskommunen. Skrivearbeidet skal skje direkte i Framsikt og hver sektor har ansvar for å skrive, kvalitetssikre innholdet og gjøre språkvask.

Det er laget en framdriftsplan for arbeidet med årsmeldingen for 2022. Arbeidet skal starte i februar i 2023 med at fylkesdirektørens ledergruppe (FLG) behandler et arbeidsnotat om saken som så sendes til sektordirektørene. Deretter legger hver sektor inn navn på kontaktpersoner i Framsikt. Kort tid etter åpnes skrive tilgang for kontaktpersonene og endelige regnskapstall er klare.

⁴¹ På nettsidene til Framsikt AS står det at systemet er laget for kommuner og fylkeskommuner, og kan bistå med helhetlig virksomhetsstyring, inkludert analyse, planlegging, mål- og resultatstyring, budsjettering, rapportering og politikermedvirkning.

Arbeidet skal avsluttes med at årsmeldingen sendes til behandling i folkevalgte organer og at årsmeldingsprosessen evalueres administrativt. Tabellen nedenfor viser tidsfristene for arbeidet i administrasjonen.

13.02.23	Behandling i FLG - årsmelding og arbeidsnotat
15.02.23	Arbeidsnotatet blir sendt ut via direktørane og utviklingseiningane til sektorane
15.02.23	Sektorane legg inn namn på kontaktpersonar til dei ulike delane (lenke til høgre)
17.02.23	Framsikt opnar for skrivearbeid (nynorsk), kvar sektor har eigen kontaktperson i ØSE
22.02.23	Endeleg rekneskapstal i Framsikt (atterhald om revisjon)
07.03.23	Utkast kap. utviklingseiningar og sektorar ferdigstilt (nynorsk). Frist for levering kl. 14.00*
09.03.23	Utkast sentrale kapittel ferdigstilt (nynorsk)**
09.03.23	Frist for å melde inn to punkt frå kvar sektor på "skrytelista" (lenke til høgre)
10.03.23	Utskrift av årsmelding og årsrekneskap blir lagd på ressursida (lenke til høgre)
13.03.23	Utkast årsmelding og rekneskap 2022 blir behandla i FLG
15.03.23	Utviklingseiningar/sektorar/sentrale kapittel ferdigstilt i Framsikt
20.03.23	Endeleg behandling i FLG

*Kvar enkelt sektor har ansvar for kvalitetssjekk og språkvask

**Bidragstatarar har ansvar for kvalitetssjekk og språkvask

Særskilte tiltak for SMM

Informasjon fra SMM-direktør og seksjonsledere

Når hovedutvalg for samferdsel ønsker det, rapporterer SMM om status i ulike prosjekter.

Hver sektor rapporterer til fylkesdirektøren om status i oppfølgingen av verbalvedtak.

Hver sektor har en kontaktperson i ØSE ved seksjon for økonomi. Vedkommende skal bistå sektoren ved behov, inkludert i arbeidet med rapportering. Kontaktpersonen til SMM deltar blant annet fast i møtene i porteføljerådet.

I SMM har seksjon for sektorutvikling v/faggruppe økonomi ansvar for at SMM følger fylkeskommunens rapporteringsrutiner når det gjelder måneds-, tertial- og årsrapportering til folkevalgt nivå.

Informasjon fra ansatte

I spørreundersøkelsen som gikk til ansatte i de fem undersøkte seksjonene, spurte vi om deres seksjon har tiltak for rapportering om ulike sakstyper. Se figuren nedenfor.

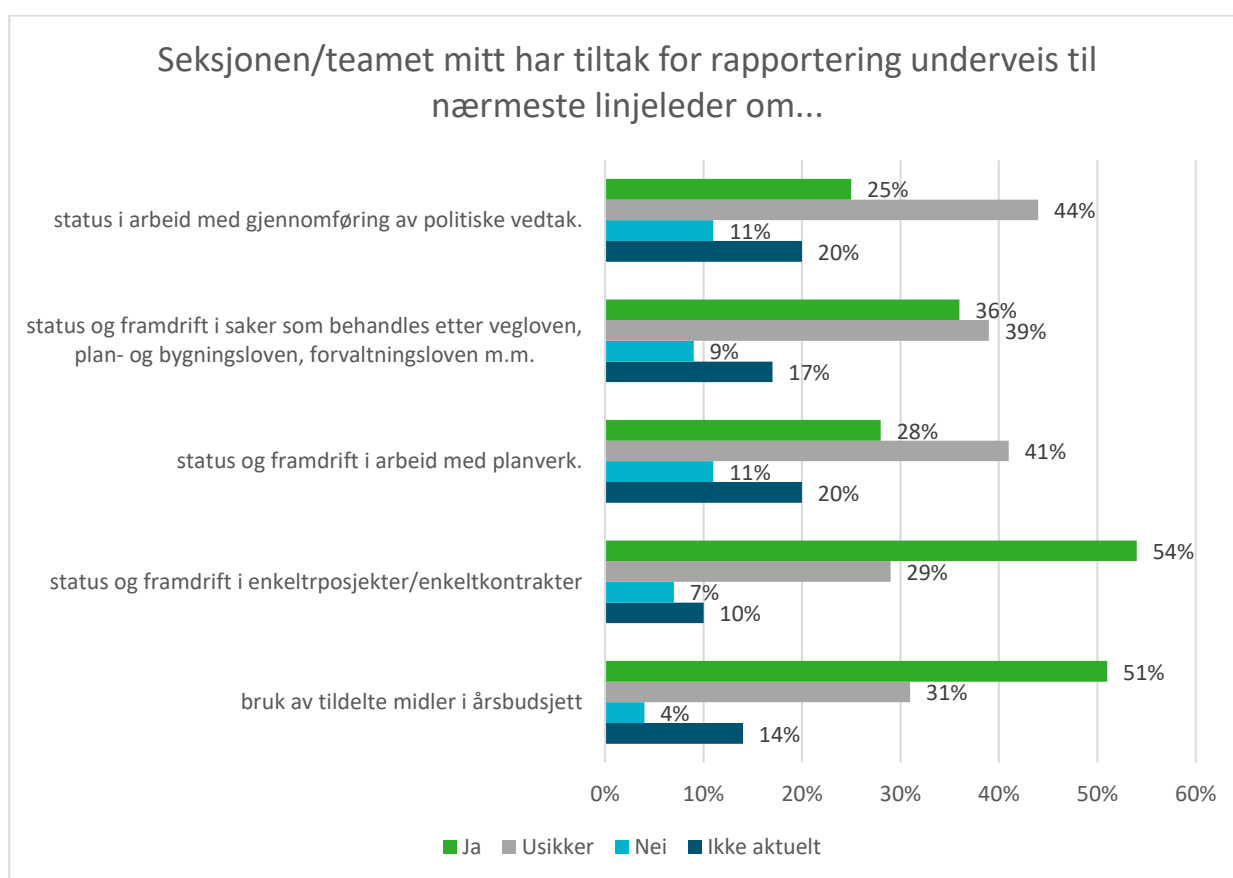
Andelen som vet at seksjonen eller teamet har tiltak for underveisrapportering om:

- status i arbeid med gjennomføring av politiske vedtak utgjør 25 prosent,

- status og framdrift i saker som behandles etter vegloven, plan- og bygningsloven, forvaltningsloven m.m. utgjør litt over 36 prosent,
- om status og framdrift i arbeid med planverk utgjør nesten 30 prosent,
- om status og framdrift i enkeltprosjekter/enkeltkontrakter utgjør nesten 55 prosent,
- om bruk av tildelte budsjettmidler utgjør litt over prosent.

Andelen ansatte som er usikre på om de har tiltak for rapportering underveis på disse sakstypene ligger mellom 30 og 45 prosent. Andelen som svarte nei ligger mellom 5 og 10 prosent.

Mellom 10 og 20 prosent av de ansatte har svart ikke aktuelt. Dette svaralternativet er beregnet på ansatte som ikke jobber med det vi spør om.

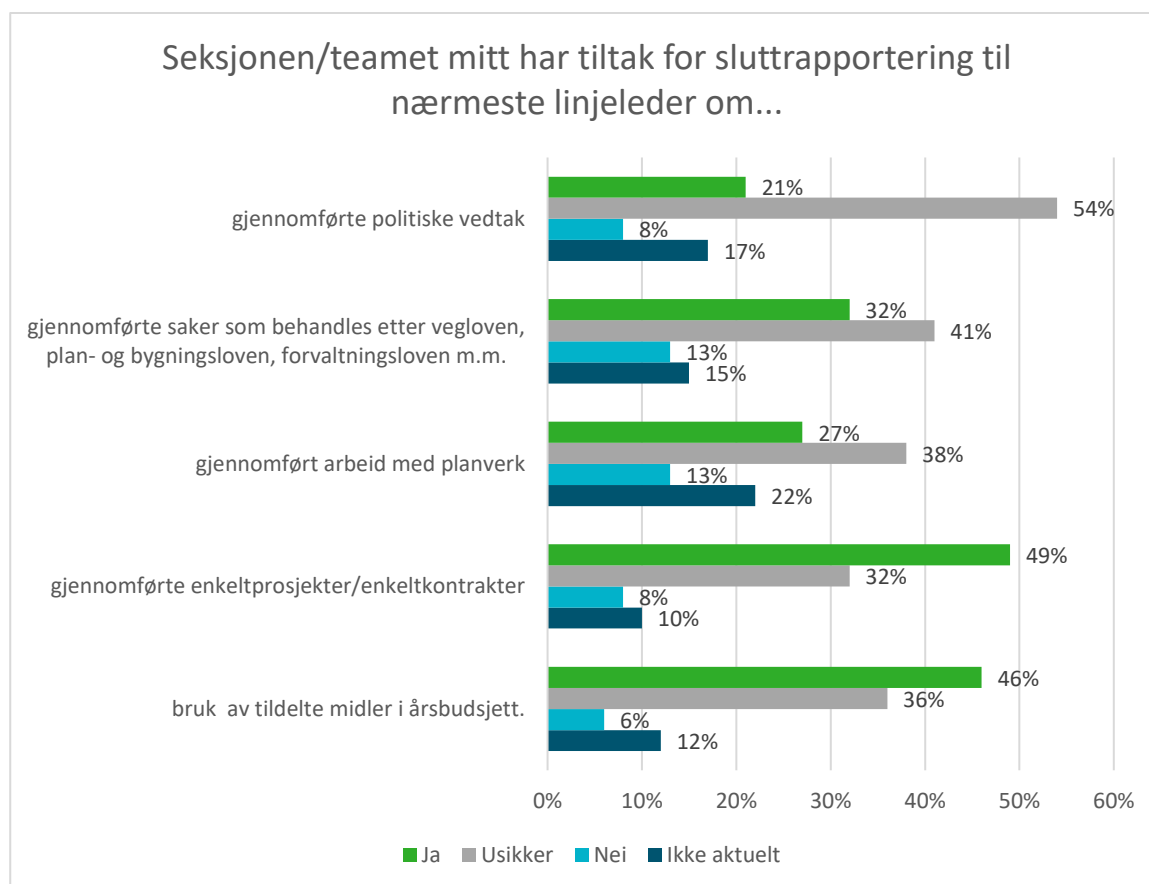


Vi spurte også om seksjonen eller teamet har tiltak for sluttrapportering om de samme sakstypene. Figuren nedenfor viser at andelen ansatte som vet at de har slike tiltak for:

- gjennomførte politiske vedtak utgjør litt over 20 prosent,
- gjennomførte saker som behandles etter vegloven, plan- og bygningsloven, forvaltningsloven m.m. utgjør litt over 30 prosent,
- gjennomført arbeid med planverk utgjør litt over 25 prosent,
- gjennomførte enkeltprosjekter/enkeltkontrakter utgjør nesten 50 prosent,
- om bruk av tildelte budsjettmidler litt over 45 prosent.

Andelen ansatte som er usikre på om seksjonen eller teamet har tiltak for sluttrapportering på disse sakstypene ligger mellom 30 og 55 prosent. Andelen som svarte nei ligger mellom 5 og nesten 15 prosent.

Her også svarte mellom 10 og litt over 20 prosent av de ansatte ikke aktuelt.



Tertial- og årsrapportering

På lik linje med årsbudsjett og økonomiplan, er tertialrapporter og årsmeldinger omfattende dokumenter. Alle administrative sektorer og utviklingsenheter bidrar i utarbeidelsen, og alle rådgivende organer, alle hovedutvalg og fylkesutvalget får rapportene og meldingene til behandling før fylkestinget fatter endelig vedtak.

Vi ser nærmere på tertialrapportene og årsmeldingene for 2021 og 2022.⁴² Tertialrapportene behandles i fylkestinget henholdsvis i junimøte og novembermøte samme år, mens årsmeldingene behandles i junimøte året etter.

Tertialrapportene i de undersøkte årene har ganske lik utforming. De starter med en samlet beskrivelse av den økonomiske situasjonen med vekt på de områdene som har avvik i forhold til

⁴² På lik linje med resten av samfunnet var fylkeskommunen preget av koronapandemien i 2021 og uventede og sterkt økte kostnader i 2022.

vedtatt drifts- og investeringsbudsjett og forslag til budsjettendringer. Deretter kommer det økonomiske tabeller og tekstlige rapporteringer fra hver sektor og seksjon. Det er et gjennomgående trekk at seksjonene drift og vedlikehold, utbygging, og kollektiv og mobilitet, som forvalter store budsjetttrammer og varsler større økonomiske avvik eller usikkerhet, har lengre tekstlig omtale enn seksjonene strategi og utvikling, forvaltning og sektorutvikling.

Årsmeldingene starter med en samlet oversikt over årsregnskapet, status for arbeidet med styring og kontroll, forhold i organisasjonen og klima- og arealregnskapet. Deretter beskrives hver sektor.



Kapitlet om styring og kontroll beskriver først fylkeskommunens styringssystem. Det understrekes at arbeid med internkontroll og kvalitet er tett knyttet til styringen.

I årsmeldingen for 2021 står det at det er opprettet et tverrsektorielt samarbeid som skal jobbe for et felles rammeverk for styring og internkontroll. Samarbeidet skal forankres i fylkesdirektørens ledergruppe og tiltakene skal fortløpende iverksettes i sektorene. Det står også at fylkeskommunen har hatt en god utvikling på internkontrollområdet, og det vises til to dokumenter som er vedtatt som overordnede styrende dokumenter: *Slik arbeider vi med styrende dokumenter* og *Orden i eget hus – policy for internkontroll*. Disse dokumentene er nærmere omtalt i pkt. 5.4.1.

I årsmeldingen for 2022 står at det tverrsektorielle samarbeidet bremses opp etter vedtaket om delingen av fylkeskommunen. Etter delingsvedtaket har en arbeidet for å styrke eksisterende verktøy og forberede overgangen til de nye fylkeskommunene.

Omtalen av SMM i 2021 starter med å beskrive i hvilken grad tildelte midler er brukt i tråd med premisene for tildelingen. SMM viser til at de har hatt et mindreforbruk og forklarer det med tidsforskyvinger i vedtatte prosjekter og koronapandemien. Deretter omtales status for prioriterte områder, inkludert rekruttering, forenkling av kontraktsformer og gjennomføring av utbyggingsprosjekter på fylkesveg i henhold til politiske vedtak. Avslutningsvis kommer status for bruken av midler som ble bevilget underveis i 2021 og i årsbudsjettet for 2021.

Omtalen av SMM i 2022 starter med en tabell som viser årsbudsjett, revidert budsjett og regnskap per seksjon. Deretter rapporteres det på samferdselsområdets tiltak knyttet til FNs bærekraftsmål nr. 9 om industri, innovasjon og infrastruktur. Tiltakene, ambisjonene og indikatorene er satt inn i en tabell slik som i årsbudsjettet, se omtale i pkt. 5.2.2. I tillegg er det tatt inn en kolonne kalt status. Se eksempelet nedenfor.

FNs bærekraftsmål	Tiltak fra Regional planstrategi	Ambisjon for perioden	Indikator	Status
	<p>Modernisere og forenkle kontrakter på fylkesvei.</p> <p>Bruer og andre flaskehalsar på fylkesveinettet skal utbedres slik at tungtransporten kommer frem.</p>	Forfallet på fylkesveinettet skal reduseres	Andel av veinettet som har tilfredsstillende dekkestandard.	<p>Fra 2020 til 2022 ble det inngått fire nye driftskontrakter på vei; tre ytre miljø / grønt kontrakter og en elektro- og veilyskontrakt med økt byggherrestyring. Dette gir mer penger på vei.</p> <p>I 2022 ble fem bruer forsterket BK10/60.er på vei.</p>
	Prioritere arbeid med Byvekstavtale, Bypakker, Bygdepakker	Miljøbelastningen fra transportsektoren skal reduseres	Antall byer i Vestfold og Telemark med sykkelbyavtaler.	5 byer med avtale; Horten, Midt-Telemark, Larvik, Sandefjord og Tønsberg

SMM rapporterer også om hvilke tiltak som er gjort for å ivareta hovedutvalg for samferdsels fire særskilte fokusområder, jf. omtale i årsbudsjett 2022 i pkt. 5.2.2.

For å svare opp fokusområdet om å utvikle veg og anlegg som tar høyde for ras, skred og klimaendringer, rapporterer SMM om konkrete tiltak som eksempelvis rassikring i Eidsborgkleivene, Bergstøyl/Risstøyl og Ullestein/Voilen.

På fokusområde to om å modernisere og forenkle kontrakter på fylkesveg, vises det til at det er inngått en ny driftskontrakt med sterkere byggherrestyring. Samlet sett har nå fylkeskommunen økt byggherrestyring på fire av totalt åtte driftskontrakter på veg og en av totalt to driftskontrakter innen elektro.

For fokusområde tre om å legge trafiksikkerhet til grunn for arbeidet med infrastruktur, rapporterer SMM at kjerneoppgavene innen drift og vedlikehold bidrar kontinuerlig i arbeidet med trafiksikkerhet. Øvrige prosesser på dette området er satt på vent etter vedtak om fylkesdelingen.

På fokusområde fire om å redusere utslipp fra transport og samferdsel, vises det til at kommende anbud for busstrafikk skal stille krav om bruk av fossilfritt drivstoff, og at det gradvis vil stilles krav om klimavennlig drivstoff eller el-drift i nye driftskontrakter når det er mulig.

Siden årsmeldingene i større grad enn tertialrapportene skal beskrive grad av måloppnåelse på ansvarsområder og tildelte oppgaver, inneholder årsmeldingene en jevnere rapportering fra alle

seksjonene i SMM. Seksjon for strategi og utvikling beskriver blant annet arbeid som er gjort for å legge til rette for myke trafikanter. Seksjon for sektorutvikling rapporterer at samferdselssektoren står for en stor andel av fylkeskommunens utslipp av klimagass. For å nå fylkeskommunens mål om å redusere klimagassutslippene med 60 prosent innen 2030, er klimaarbeidet i SMM blitt bedre strukturert, og det er ansatt en klimakoordinator. Seksjon for forvaltning er i dialog med alle kommunene om å overta ansvaret for kommunale gang- og sykkelveier og veglys, og overføre enkelte strekninger med fylkesveg som blir omklassifisert til kommunale veger.

5.5. Revisors vurdering

Administrasjonen bør ha tiltak for å gjennomføre og rapportere på politiske vedtak om fylkesveg

Fylkeskommunen har flere tiltak for administrasjonens gjennomføring og rapportering på politiske vedtak, inkludert saker om fylkesveg. SMM har også enkelte tiltak for gjennomføring av slike vedtak. Samtidig er ganske mange ansatte usikre på om egen seksjon eller team har tiltak for rapportering underveis og i etterkant av gjennomførte politiske vedtak.

Flere av fylkeskommunens overordnede styrende dokumenter, særlig *Slik arbeider vi med styrende dokumenter* og *Orden i eget hus – policy for internkontroll*, legger opp til at hver sektor skal ta utgangspunkt i disse dokumentene og deretter vurdere hvilke styrende dokumenter egen sektor trenger. Sektorene skal utarbeide og legge dem i fylkeskommunens felles dokumentbibliotek.

SMM har valgt en annen løsning for styrende dokumenter om gjennomføring av arbeidsoppgaver. Det er ikke utarbeidet felles styrende dokumenter for SMM, men seksjonene har laget slike dokumenter og de er lagret i seksjonsvisemapper på Teams. Med unntak av dokumentene som gjelder kvalitetssystemet, inneholder ikke de øvrige seksjonenes styrende dokumenter henvisinger til eller synes å bygge på fylkeskommunens felles styrende dokumenter.

SMM har også valgt en annerledes organisering for arbeidet med politiske saker om fylkesveg, dels i tillegg til og dels istedenfor den etablerte, hierarkiske lederlinjen.

Det kan være gode grunner til den løsningen som er valgt i SMM, men også risikoer. Vi vil særlig peke på områder med uklare ansvarsgrenser og u hensiktsmessige løsninger mellom tildelt ansvar og tiltak for å ivareta ansvaret, siden det gir risiko både for dobbeltarbeid og at noe kan glippe.

Seksjon for strategi og utvikling har et særskilt ansvar for å lage saker som skal til politisk behandling og se til at politiske vedtak blir gjennomført. Seksjonen har dette ansvaret også når ansvaret for gjennomføringen ligger i andre seksjoner i SMM. Samtidig har hver seksjonsleder ansvar for å gjennomføre politiske vedtak som hører innunder seksjonens ansvarsområde og rapportere på gjennomføringen. Ansvar for oppfølgingen av politiske vedtak virker overlappende og grensen mellom porteføljerådets og seksjonenes ansvar er lite tydelig.

Gjennom porteføljerådet og porteføljestyret, har lederen i seksjon for strategi og utvikling etablert et system for å holde oversikt over politiske vedtak om fylkesveg og fordele dem til riktig seksjon. Imidlertid er det vanskelig å se at hun har tilsvarende oversikt over selve gjennomføringen. Hver seksjon bestemmer hvilke saker som skal behandles i porteføljerådet og eventuelt i porteføljestyret, og ansvaret for rapportering til folkevalgte organer ligger i seksjon for sektorutvikling og i hver seksjon. Det gir lite samsvar mellom ansvar for en oppgave og tiltak for å sikre at ansvaret kan ivaretas.

Det synes som SMM deltar med forventet informasjon i fylkeskommunens etablerte system for rapportering til folkevalgte organer. Denne rapporteringen skal vise det store bildet, og har ikke plass til rapportering om for eksempel oppfølgingen av alle politiske vedtak. Administrasjonen må uansett sørge for at *alle* politiske vedtak gjennomføres, og bør ha tiltak for at linjeledere holdes orientert både underveis og etter at slike vedtak er gjennomført. I SMM er en stor andel ansatte usikre på om deres seksjon eller team har tiltak for rapportering til nærmeste linjeleder. Slik usikkerhet kan føre til manglende rapportering.

Rimeligvis kan risikoene nevnt ovenfor begrenses noe gjennom hyppige, uformelle og muntlige avklaringer horisontalt og vertikalt i organisasjonen. Denne arbeidsformen kan være tidkrevende og personavhengig, og vil blant annet være avhengig av at ledere og ansatte har god kjennskap til og forståelse for administrasjonens forpliktelser i arbeidet med gjennomføring og rapportering på politiske vedtak.

5.6. Hovedutvalg for samferdsels styring i praksis – data

Revisjonskriterium:

Medlemmene i hovedutvalg for samferdsel bør oppleve en tydelig styring med vegforvaltningen

Samarbeid med administrasjonen

I spørreundersøkelsen som gikk til medlemmene og varamedlemmene i hovedutvalg for samferdsel, ble respondentene bedt om å ta stilling til flere påstander om samarbeidet med administrasjonen.

Om lag 80 prosent er enige i at de sakene utvalget får til behandling, er de sakene de skal behandle ifølge delegeringsreglementet.

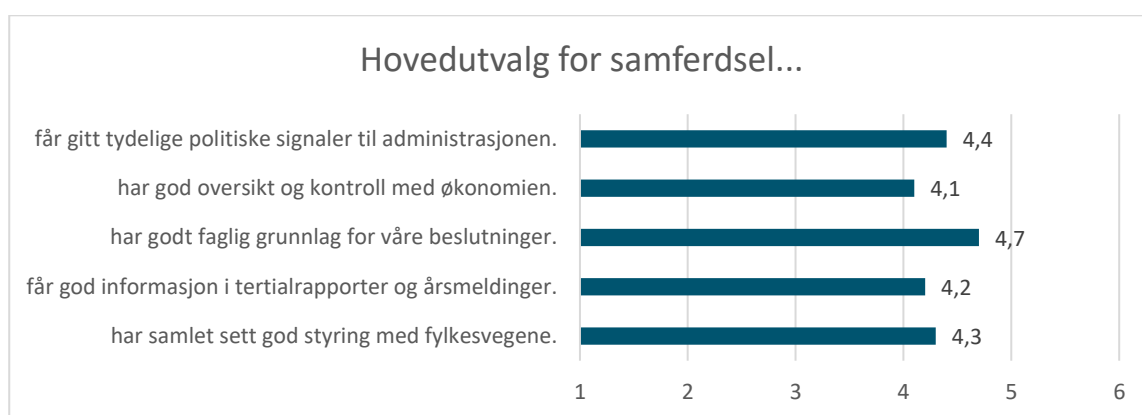
Nesten 60 prosent er enig i at sakene utvalget får til behandling er tilstrekkelig utredet. Samtidig svarer nesten 80 prosent at de sjelden sender saker tilbake til administrasjonen for ytterligere utredninger. Det kan ha sammenheng med at mellom 80 og 90 prosent mener at administrasjonen svarer på spørsmål, gir utfyllende informasjon om saker som er til behandling, og rapporterer om status underveis i større enkeltsaker som pågår over lenger tid.

Styring med samferdselsområdet

Erfaringer fra perioden 2019-2023

Medlemmene og varamedlemmene ble bedt om å ta stilling til noen påstander om styring med samferdselsområdet. De kunne svare på en skala fra 1 helt uenig til 6 helt enig. De kunne også svare vet ikke.

Nedenfor har vi tatt med gjennomsnittlige skår for flere påstander.⁴³ Svarene viser at medlemmene og varamedlemmene opplever at de har ganske god styring med ulike sider av arbeidet med fylkesvegene. Mer konkret får de gitt ganske tydelige politiske signaler til administrasjonen, har ganske god oversikt og kontroll med økonomien, har godt faglig grunnlag for sine beslutninger, og får ganske god informasjon i tertialrapporter og årsmeldinger.



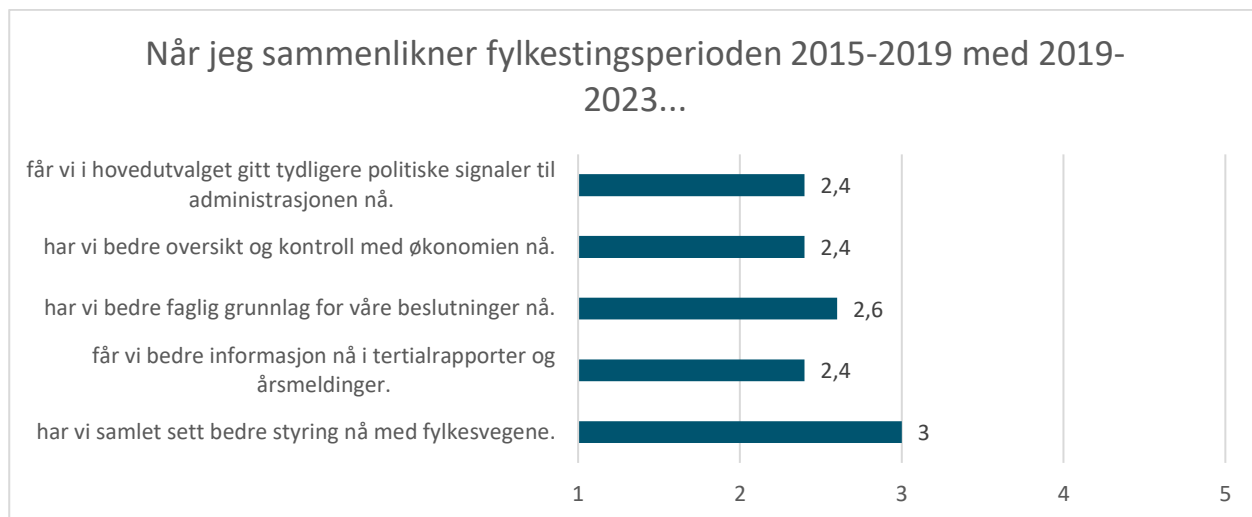
Sammenlikning mellom perioden 2015-2019 og 2019-2023

En viktig begrunnelse for å overføre ansvaret for fylkesvegene som lå i Statens vegvesen til fylkeskommunen, var å samle det politiske, økonomiske og faglige ansvaret for oppgaver som er nært knyttet sammen i ett forvaltningsorgan.

Litt over 1/3 av dem som deltok i spørreundersøkelsen var folkevalgte og hadde politiske oppgaver knyttet til samferdselssaker i perioden 2015-2019. Vi ba dem ta stilling til de samme påstandene om styring for å sammenlikne forrige og nåværende fylkestingsperiode. Her var svaralternativene nei, mye dårligere, noe dårligere, ingen endring, noe bedre og ja, mye bedre. De kunne også svare vet ikke. Figuren nedenfor viser gjennomsnittlige svar der *nei, mye dårligere* tilsvarer 1 og *ja, mye bedre* tilsvarer 5.

Disse medlemmene og varamedlemmene svarer jevnt over at de har noe dårligere styring med arbeidet med saker om fylkesveg i inneværende fylkestingsperiode sammenliknet med forrige.

⁴³ De som svarte vet ikke inngår ikke.



5.7. Revisors vurdering

Hovedutvalg for samferdsel opplever at de har ganske god styring med vegforvaltningen.

Våre funn tyder på at folkevalgte i fylkeskommunen mener de har svakere styring med samferdselsområdet etter regionreformen. Vi har ikke kartlagt årsakene til dette, men viser til at på samferdselsområdet bestod regionreformen av to deler – både sammenslåing av to fylkeskommuner og overføring av ansvar og oppgaver fra Statens vegvesen ved samsvegadministrasjon.

5.8. Administrasjonens gjennomføring og rapportering i praksis – data

Revisjonskriterium:

Tiltak for å gjennomføre og rapportere på politiske vedtak må være kjent og tatt i bruk i SMM

5.8.1. Arbeid med politiske saker i SMM

I spørreundersøkelsen som gikk til ansatte i de fem undersøkte seksjonene, svarte rundt 17 prosent at de har ansvar for å skrive saksframlegg. De aller fleste arbeider i seksjon for strategi og utvikling, noen jobber i seksjonene forvaltning og sektorutvikling, en arbeider i seksjon for utbygging og en i drift og vedlikehold.

Over 70 prosent av de som skriver saksframlegg, svarte at de alltid bruker fylkeskommunens felles mal for saksframlegg. 13 prosent sa at de bruker den ofte eller av og til.

Langt flere enn de som skriver saksframlegg, bidrar med faglige innspill. Bidragsyterne utgjør nesten 50 prosent av de ansatte, og de jobber i alle de undersøkte seksjonene.

Ansatte som skriver saksframlegg er kjent med at de har ansvar for å innhente faglige innspill fra andre seksjoner, men bare rundt 30 prosent sier de dokumenterer mottatte innspill fra andre seksjoner og over 40 prosent sier de aldri gjør dette.

Nærmere 85 prosent av dem som skriver saksframlegg sender alltid forslag til saksframlegg til seksjonsleder for kvalitetssikring. Ytterligere nesten 10 prosent gjør dette ofte.

I pkt. 5.4. så vi at seksjonsledere har ansvar for å gjennomføre og rapportere på politiske vedtak og at politisk sekretariat sender politiske vedtak som skal følges opp i administrasjonen til saksbehandleren som har skrevet saksframlegget.

I pkt. 4.2.2. og 4.6.2. så vi at SMM har et felles delegeringsreglement, mens øvrige styrende dokumenter stort sett er seksjonsspesifikke.

I pkt. 4.10. og 4.12. undersøkte vi ansattes kjennskap til og bruk av overordnede styrende dokumenter og mer operative styrende dokumenter laget for seksjonene i SMM. Disse dokumentene viser først og fremst hvordan ansvar og oppgaver er fordelt, men bidrar også til å klargjøre hvordan arbeidet med fylkesveg skal gjennomføres og rapporteres, inkludert arbeidet med politiske vedtak.

I pkt. 4.4. så vi at det er utarbeidet overordnede styrende dokumenter for gjennomføring og rapportering på politiske vedtak. Disse dokumentene gjelder for alle ansatte som arbeider med slike saker. SMM har ikke utarbeidet egne styrende dokumenter for dette formålet, men har andre formelle og uformelle tiltak. For å undersøke om ansatte har kjennskap til disse og kartlegge deres erfaringer med bruken i praksis, har vi spurt de ansatte om deres seksjon har *en person* som er ansvarlig for å holde oversikt over politiske vedtak som skal gjennomføres, og om seksjonen har *et system* for det samme formålet. På den måten kan vi favne både de formelle og mer uformelle tiltakene.

5.8.2. Gjennomføre politiske vedtak

Generelt om arbeid med gjennomføring av politiske vedtak

- Om lag 35 prosent av de ansatte svarte at deres seksjon har *en person* som er ansvarlig for å holde oversikt over hvem som skal gjennomføre politiske vedtak og over 10 prosent svarte nei. Nesten 20 prosent er usikre, 28 prosent vet ikke og 6 prosent svarte ikke aktuelt.⁴⁴
- 20 prosent sa at deres seksjon har *et system* som gir en slik oversikt og nesten 15 prosent svarte nei. Nesten 30 prosent er usikre, nærmere 35 prosent vet ikke og 6 prosent svarte ikke aktuelt.

⁴⁴ Svaralternativet ikke aktuelt er beregnet på ansatte som ikke arbeider med det vi spør om.

Blant dem som svarte vet ikke på disse spørsmålene, er det få som skriver saksframlegg eller bidrar med faglige innspill til saksframlegg.

Ansatte som skriver saksframlegg eller bidrar med faglige innspill i saksframlegg, bidrar sannsynligvis på ulike måter i arbeidet med å gjennomføre og rapportere på politiske vedtak som skal følges opp i administrasjonen. Eksempler på slike oppgaver er å følge opp vedtak selv, gjøre vedtaket kjent for den personen som har ansvar for å holde oversikt over gjennomføring av politiske vedtak eller se til at vedtaket legges inn i systemet seksjonen har for dette formålet. Vi har derfor undersøkt om disse ansatte kjenner til egen seksjons tiltak for å følge opp politiske vedtak.

Blant dem som skriver saksframlegg svarte

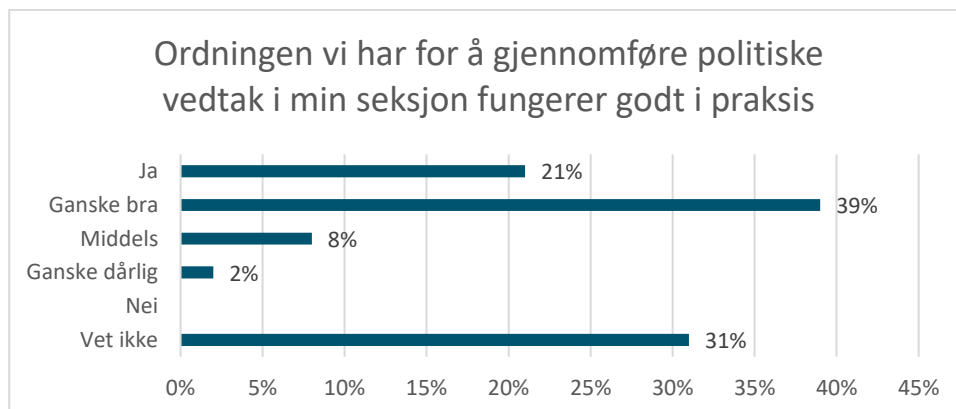
- over 40 prosent at deres seksjon har en person som er ansvarlig for å holde oversikt over hvem som skal gjennomføre politiske vedtak og over 20 prosent svarte nei. Nesten 40 er usikre, vet ikke eller svarte ikke aktuelt.
- nesten 30 prosent svarte at deres seksjon har et system for å holde oversikt over denne type saker og like mange svarte nei. Om lag 45 prosent er usikre, vet ikke eller svarte ikke aktuelt.

Blant dem som bidrar med faglige innspill i saksframlegg svarte

- 45 prosent at deres seksjon har en person for å holde oversikt over hvem som skal gjennomføre politiske vedtak og 15 prosent svarte nei. 40 er usikre, vet ikke eller svarte ikke aktuelt.
- over 25 prosent at deres seksjon har et system for slike saker og like mange svarte nei. Over 45 prosent er usikre, vet ikke eller svarte ikke aktuelt.

Ovenfor ser vi at ansatte som skriver saksframlegg og ansatte som bidrar med faglige innspill, svarer nokså likt på de samme spørsmålene.

Ansatte som sa at deres seksjon har en person eller et system for å følge opp politiske vedtak, ble bedt om å vurdere om ordningen de har fungerer godt i praksis. Nedenfor ser vi at 60 prosent svarte ja eller ganske bra. 2 prosent svarte ganske dårlig og ingen svarte nei. Litt over 30 prosent svarte vet ikke.



Arbeid i porteføljerådet med gjennomføring av politiske vedtak

Som nevnt i pkt. 5.4.3., har porteføljerådet en sentral rolle i informasjonsflyten mellom folkevalgte og administrasjonen og i arbeidet med saker om fylkesveg som skal til etter har vært til behandling i folkevalgte organer. Spørreundersøkelsen inneholdt derfor flere spørsmål om arbeidet i dette rådet.

13 personer som deltok i spørreundersøkelsen svarte at de deltar i porteføljerådet.⁴⁵ De jobber i seksjonene forvaltning, utbygging, drift og vedlikehold, og strategi og utvikling,⁴⁶ og de jobber som teamledere, fagansvarlige, har annen lederstilling eller de er ansatte uten lederoppgaver.⁴⁷

4 av de 13 personene som sitter i porteføljerådet skriver saksframlegg og bidrar med faglige innspill i saksframlegg. Ytterligere 4 bidrar med faglige innspill i saksframlegg.

Informasjonsflyt via porteføljerådet

Figuren nedenfor inneholder svar fra de ovennevnte 13 personene.

- Litt over 60 prosent vet at innmelding av saker til behandling er vanlige saker i porteføljerådet. Resten svarte nei, er usikre eller vet ikke.
- Litt over 45 prosent vet at gjennomgang av vedtak fra folkevalgte organer er vanlige oppgaver i porteføljerådet. Resten er usikre eller vet ikke.

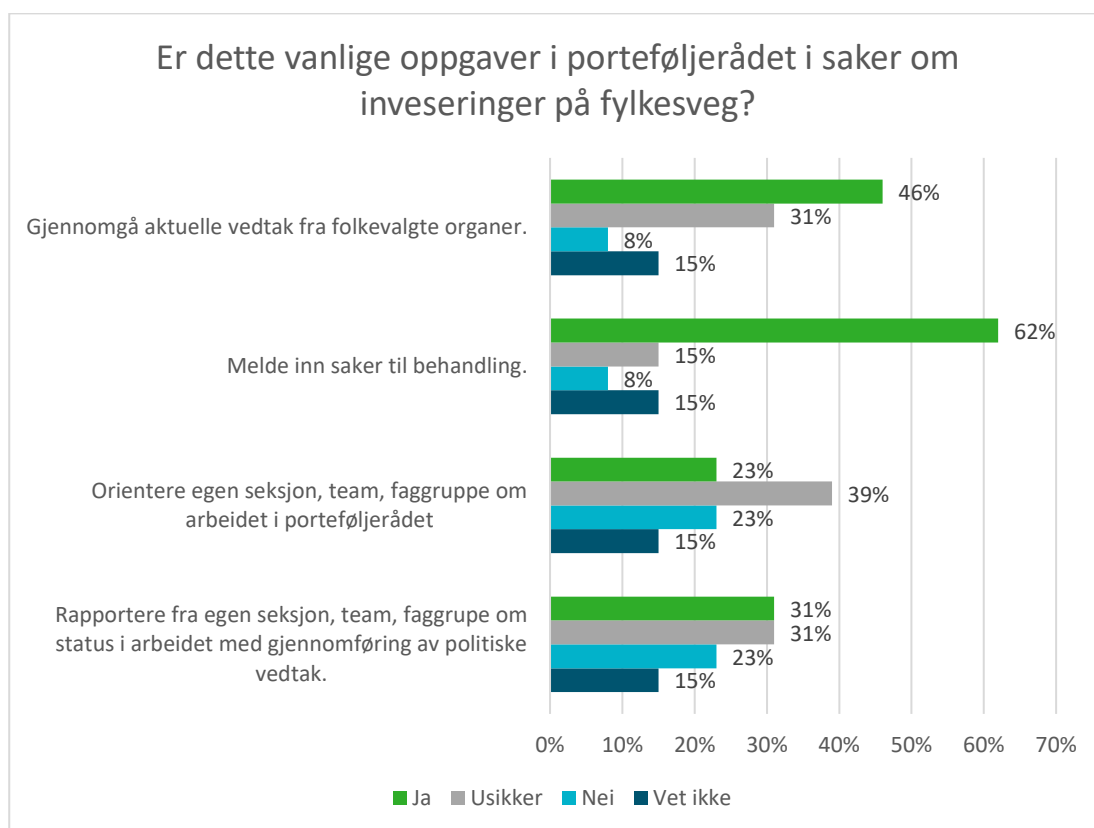
⁴⁵ Ifølge referatene i 2023 består porteføljerådet av 15 faste medlemmer. I tillegg deltar andre ansatte på noen enkeltsaker. Tre av medlemmene er seksjonsledere og inngår ikke i denne spørreundersøkelsen. Vi legger til grunn at blant de 13 som har svart at de deltar i porteføljerådet, inngår både faste medlemmer og ansatte som deltar ved behandling av enkeltsaker. Vi har ikke anledning til å skille mellom disse siden svarene er anonyme og ikke kan koples til enkeltansatte.

⁴⁶ Som nevnt i pkt. 5.4.3. deltar seksjon for kollektiv og mobilitet i porteføljerådet. De inngår ikke i denne forvaltningsrevisjonen og dermed heller ikke i denne spørreundersøkelsen. Samme sted står det at seksjon for sektorutvikling ikke deltar i porteføljerådet.

⁴⁷ Se vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring for en nærmere redegjørelse om denne spørreundersøkelsen.

- Litt over 30 prosent vet at rapportering fra egen seksjon, team eller faggruppe til porteføljerådet er vanlige oppgaver. Resten svarte nei, er usikre eller vet ikke.
- Litt over 30 prosent vet at orienteringer fra porteføljerådet til egen seksjon, team eller faggruppe er vanlige oppgaver i porteføljerådet. Resten er usikre eller vet ikke.

En nærmere gjennomgang av svarene viser at de som svarte ja, usikre, nei eller vet ikke på ett av tiltakene, ofte svarte det samme på de andre. De fleste av de som svarte ja eller nei, har jobbet lenger i SMM enn de som er usikre eller ikke vet.



Arbeid i porteføljerådet

Figuren nedenfor inneholder svar fra de 13 ovennevnte personene.

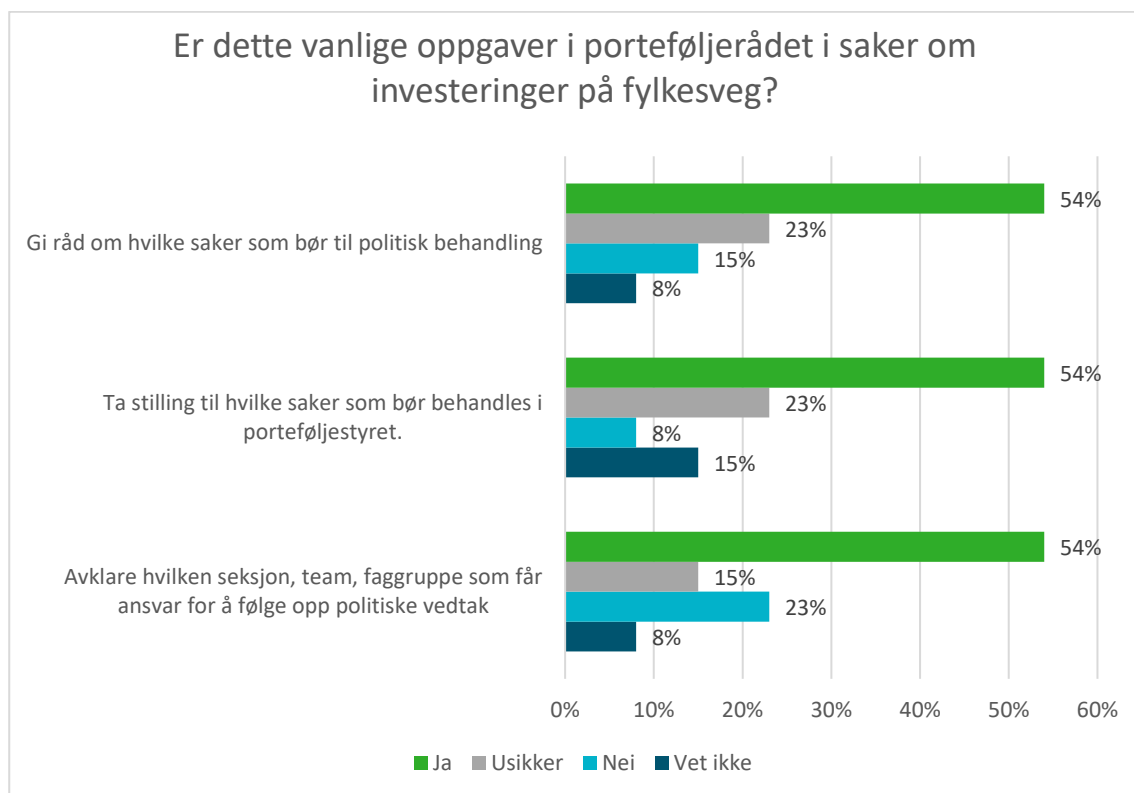
Svarmønsteret på de tre spørsmålene om oppgaver som utføres i porteføljerådet er ganske likt.

Nesten 55 prosent vet at porteføljerådet vanligvis brukes til å:

- gi råd om hvilke saker som bør til politisk behandling,
- ta stilling til hvilke saker som bør behandles i porteføljestyret og
- avklare hvilken seksjon, team eller faggruppe som får ansvar for å følge opp politiske vedtak.

Resten er usikre, svarte nei eller vet ikke.

Her også ser vi at de som svarte ja, usikker, nei eller vet ikke ett av tiltakene, ofte svarte det samme på de andre. De fleste av de som svarte ja eller nei, har jobbet lenger i SMM enn de som er usikre eller ikke vet.



5.8.3. Rapportere på politiske vedtak

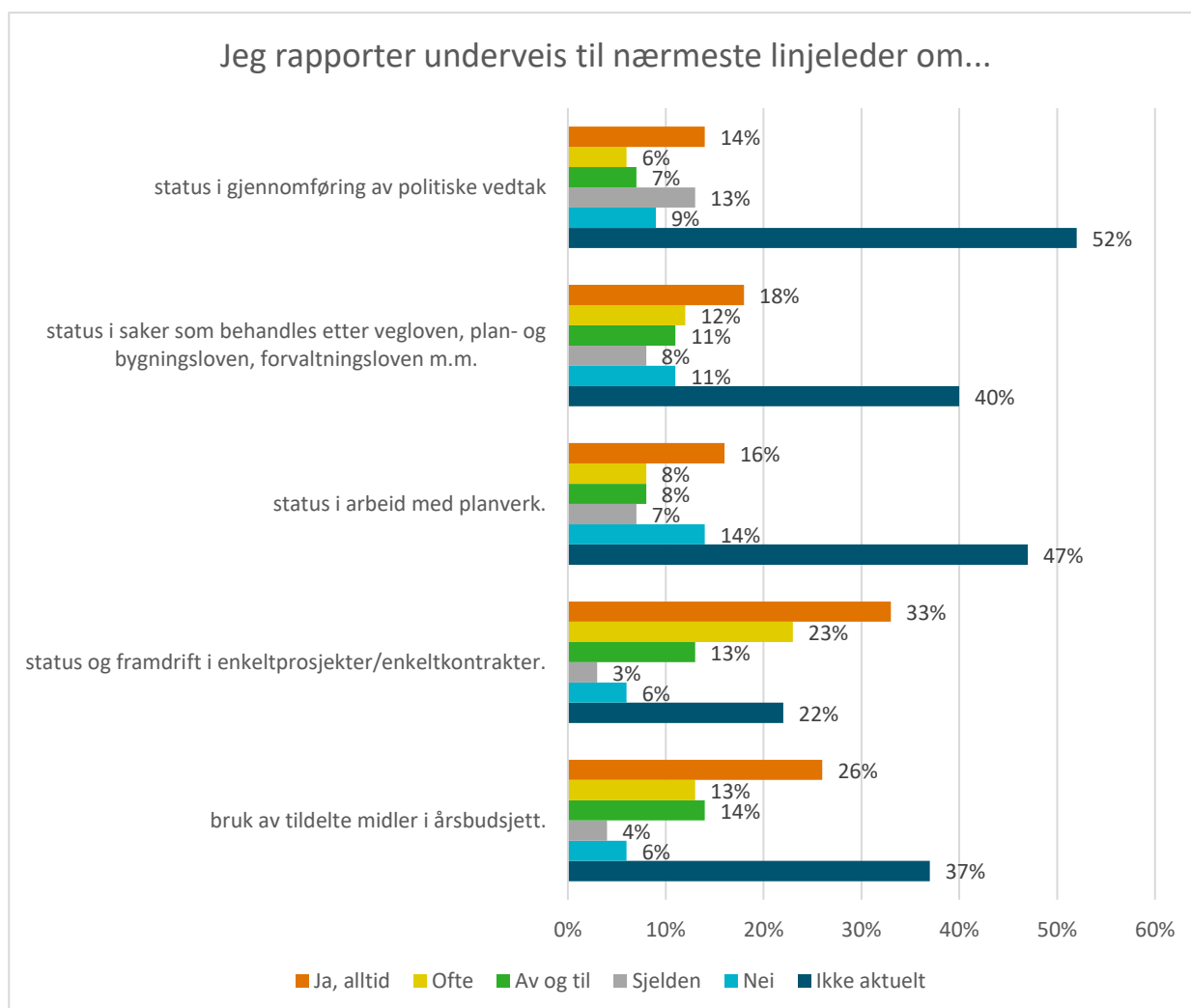
I spørreundersøkelsen til ansatte stilte vi noen spørsmål om rapportering i praksis. Spørsmålene gikk til dem som svarte ja eller var usikre på om seksjonen/teamet hadde tiltak for å rapportere underveis i gjennomføringen eller i etterkant.

Figuren nedenfor viser at 20 prosent av disse alltid eller ofte rapporter underveis til nærmeste linjeleder om status i gjennomføringen av politiske vedtak. Litt over 5 prosent gjør det av og til, og litt over 20 prosent gjør det sjelden eller aldri.

- Over 55 prosent rapporterer alltid eller ofte om status og framdrift i enkeltprosjekter/enkeltkontrakter. Nesten 15 prosent gjør det av og til, og under 10 prosent gjør det sjelden eller aldri.
- Nesten 40 prosent rapporterer alltid eller ofte om bruk av tildelte midler i årsbudsjett. Om lag 15 prosent gjør det av og til og under 10 prosent gjør det sjelden eller aldri.
- 30 prosent rapporterer alltid eller ofte om status i saker som behandles etter vegloven, plan- og bygningsloven, forvaltningsloven m.m. Litt over 10 prosent gjør det av og til og over 20 prosent gjør det sjelden eller aldri.

- Nesten 25 prosent rapporterer alltid eller ofte om status i arbeid med planverk. Under 10 prosent gjør det av og til og litt over 20 prosent gjør det sjelden eller aldri.

En stor andel ansatte svarte ikke aktuelt på disse spørsmålene.⁴⁸



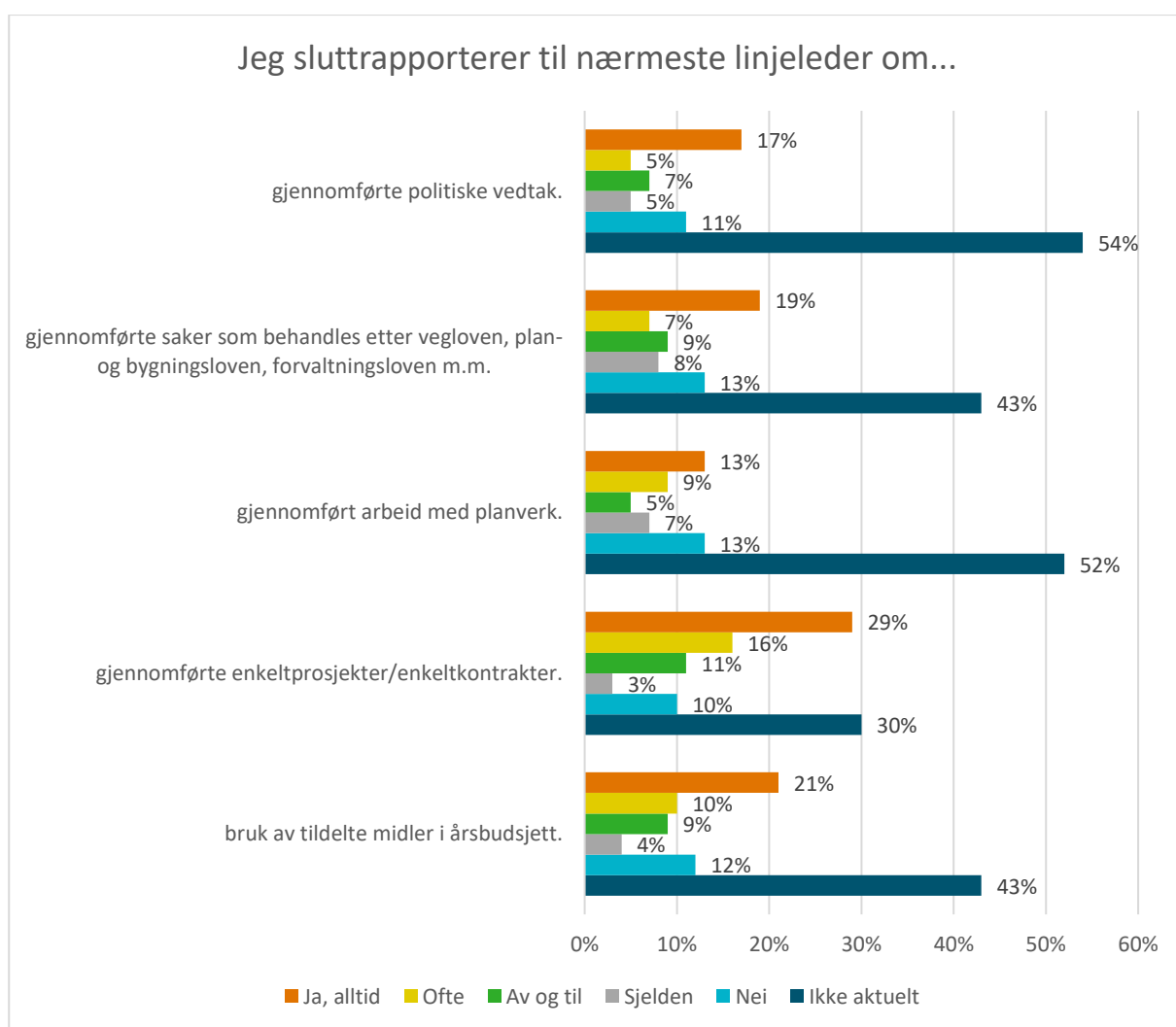
Nedenfor ser vi at svarmønsteret på spørsmålene om sluttrapportering er ganske likt svarmønsteret om rapportering underveis.

- Litt over 20 prosent rapporterer alltid eller ofte til nærmeste linjeleder etter gjennomføring av politiske vedtak. Over 5 prosent gjør det av og til og litt over 15 prosent gjør det sjelden eller aldri.
- 45 prosent rapporterer alltid eller ofte når enkeltprosjekter/enkeltkontrakter er gjennomført. Over 11 prosent gjør det av og til og under 15 prosent gjør det sjelden eller aldri.

⁴⁸ Dette svaralternativet er beregnet for ansatte som ikke jobber med det vi spør om.

- Litt over 25 prosent rapporterer alltid eller ofte om gjennomførte saker som behandles etter vegloven, plan- og bygningsloven, forvaltningsloven m.m. Nesten 10 prosent gjør det av og til og litt over 20 prosent gjør det sjelden eller aldri.
- Litt over 20 prosent rapporterer alltid eller ofte om gjennomført arbeid med planverk. 5 prosent gjør det av og til og 20 prosent gjør det sjelden eller aldri.
- Litt over 20 prosent rapporterer alltid eller ofte om bruk av tildelte midler i årsbudsjett. Nesten 10 prosent gjør det av og til og litt over 15 prosent gjør det sjelden eller aldri.

Her også svarte en stor andel ansatte ikke aktuelt på spørsmålene.



5.9. Revisors vurdering

Tiltak for gjennomføring og rapportering på politiske vedtak som skal følges opp i administrasjonen er i begrenset grad kjent og tatt i bruk i SMM.

Om lag 1/3 av de ansatte som skriver saksframlegg eller som bidrar med faglige innspill i saksframlegg, svarte at deres seksjon har en person som har ansvar for å holde oversikt over politiske vedtak som skal følges opp eller et system med samme formål. Om lag 1/3 svarte nei og om lag 1/3 var usikre, svarte vet ikke eller ikke aktuelt.

60 prosent av de som sa at deres seksjon har en person eller et system for å følge opp politiske vedtak, synes ordningen fungerer godt i praksis. Litt over 30 prosent svarte vet ikke.

Porteføljerådet er beskrevet som en sentral arena for informasjonsflyt mellom folkevalgte og administrasjonen, og for administrasjonens arbeid med saker om fylkesveg som skal til politisk behandling eller følges opp i etterkant. Ganske mange ansatte som deltar i porteføljerådet, sier at innmelding av saker til behandling er en vanlig oppgave i porteføljerådet. For øvrig er ganske mange usikre eller vet ikke hvilke oppgaver som gjøres her.

Over halvparten av de ansatte rapporterer alltid eller ofte til nærmeste linjeleder underveis og i etterkant av gjennomførte enkeltprosjekter/enkeltkontrakter. Under halvparten gjør det samme om bruk av tildelte midler. For de øvrige undersøkte rapporteringsområdene ser vi imidlertid at et ganske stort mindretall rapporterer av og til, sjelden eller aldri.

6. Konklusjoner og anbefalinger

6.1. Konklusjoner

Fordeling av ansvar og oppgaver

Fylkeskommunen har flere tiltak for å sikre en klar fordeling av ansvar og oppgaver i saker om fylkesveg. Tiltakene som gjelder hovedutvalg for samferdsel, SMM og hver seksjon i SMM synes å bidra til en klar fordeling, mens tiltak som gjelder den enkelte seksjon i SMM varierer i omfang, utforming og innhold. Dermed er det vanskelig å se om fordelingen av ansvar og oppgaver på dette organisatoriske nivået er klargjort i tilstrekkelig grad. Revisjonen ser positivt på planene om å utvikle et kvalitetssystem som er dekkende for hele SMM sin virksomhet. Kvalitetssystemet bør bygge på fylkeskommunens felles overordnede styrende dokumenter om styring og internkontroll.

Hovedutvalg for samferdsel opplever at delegeringsreglementet og saksbehandlingsreglementet gir en klar fordeling av ansvar og oppgaver mellom dem som folkevalgte og administrasjonen.

De fleste ansatte er kjent med sitt ansvar og sine oppgaver. Kjennskapen bygger først og fremst på avklaringer med nærmeste leder og i noen grad på innarbeidet praksis, men i liten grad på iverksatte tiltak som eksempelvis styrende dokumenter.

Styring og rapportering

Fylkeskommunen har flere tiltak for styring og rapportering i saker om fylkesveg.

Hovedutvalg for samferdsel opplever at de har ganske god styring med vegforvaltningen.

Våre funn på at tiltak for å sikre administrasjonens gjennomføring og rapportering på politiske vedtak, i begrenset grad er kjent og tatt i bruk blant ansatte som jobber med politiske saker i SMM.

6.2. Anbefalinger

Vi anbefaler fylkeskommunen (de nye fylkeskommunene) å:

- lage styrende dokumenter som viser en entydig og gjennomgående fordeling av ansvar og oppgaver på hvert organisatoriske nivå i saker om fylkesveg
- iverksette tiltak for å redusere risikoene ved nåværende organisering av arbeidet med gjennomføring og rapportering på politiske vedtak om fylkesveg i SMM
- sikre at ansatte i SMM kjenner til og tar i bruk fylkeskommunens og sektorens tiltak for gjennomføring og rapportering på politiske vedtak om fylkesveg

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter

- Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Forskrift 17. juni 2019 nr. 904 om kontrollutvalg og revisjon
- Forskrift 17. juni 2019 nr. 904 om kontrollutvalg og revisjon

Offentlige dokumenter

- Prop 113 LS (2021-2022) S-delen, Inst. 452 S (2021-2022)
- Prop 1 S (2018-2019) Samferdselsdepartementet
- Prop L (2018-2019) Endringer i veglova mv (overføring av fylkesvegadministrasjon)
- Prop L 46 (2017-2018) om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- NOU 2019:5 Ny forvaltningslov
- NOU 2016:4 Ny kommunelov
- Meld. St. 6 (2018-2019) Oppgaver til nye regioner

Elektroniske kilder

- *Orden i eget hus – kommunedirektørens internkontroll*, utgitt av KS, <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/lokaldemokrati/internkontroll/Kommunedirektorens-internkontroll-veileder-F41-web.pdf>, nettside 2. juni 2023
- *Styrket lederskap i kommunal sektor – gjeldende rett, roller og rolleforståelse mellom folkevalgte og kommunedirektør*, Delrapport 1, Senter for anvendt kommunalforskning, Universitetet i Agder, 2021, <https://www.ks.no/contentassets/b30fbb4a36fc4e6cac496bdd39c6b66c/KS-FoU-Styrket-lederskap-i-kommunal-sektor-delrapport-1.pdf>, nettside 2. juni 2023
- *Etat- og virksomhetsstyring – mål- og resultatsstyring*, Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, <https://dfo.no/fagomrader/etats-og-virksomhetsstyring/mal-og-resultatstyring/5-steg-pa-veien-til-god-styringsinformasjon>, nettside 2. juni 2023

Vedlegg 1

Vedlegg 1: Fylkesdirektørens uttalelse

Fra: Arve Semb Christophersen <arve.semb.christophersen@vtfk.no>

Sendt: tirsdag 22. august 2023 15:34

Til: VTRev-Post <post@vtrevisjon.no>

Kopi: Gunnar Berg Treidene <gunnar.berg.treidene@vtfk.no>; Bente Flakstad <bente.flakstad@vtfk.no>

Emne: Fylkesdirektørens uttalelse

Til revisor

Vi har mottatt et utkast til rapport om forvaltningsrevisjon av fylkeskommunens organisering og styring av arbeidet med saker om fylkesveg.

Fylkesdirektøren har følgende uttalelse til rapporten:

Fylkesdirektøren ønsker først å takke Vestfold og Telemark revisjon for god dialog og prosess i dette arbeidet.

Denne forvaltningsrevisjonen gjelder organisering og styring av politiske saker om fylkesveg for perioden 1. januar 2020 til 31. mai 2023. Som forvaltningsrevisjonen viser til så har perioden vært preget av flere forhold. Vestfold og Telemark fylkeskommune ble etablert formelt 1. januar 2020, koronapandemien og andre interne administrative forhold på ledernivå har vært med å prege perioden. Fylkesdirektøren mener at organisering og styring av politiske saker om fylkesveg har fungert godt i perioden, noe forvaltningsrevisjonen også konkluderer med. Fylkesdirektøren mener innholdet i rapporten gir et godt innblikk i perioden og samtidig kommer med gode anbefalinger for videre arbeid i de to nye fylkeskommunene.

Anbefalinger fra forvaltningsrevisjonen med Fylkesdirektørens kommentarer:

«Lage styrende dokumenter som viser en entydig og gjennomgående fordeling av ansvar og oppgaver på hvert organisatoriske nivå i saker om fylkesveg».

Fylkesdirektørens kommentar:

Forvaltningsrevisjonen viser til at SMM har laget styrende dokumenter på seksjonsnivå og ikke sektornivå. Disse styrende dokumenter mangler per i dag en tydelig forankring opp mot fylkeskommunens overordnede styringsdokumenter. Et eget kvalitetssystem for SMM er under arbeid og vil være en viktig del av etableringen av to nye fylkeskommuner. Da vil de nye fylkeskommunene måtte sørge for at det er en tydelig kobling mellom fylkeskommunens

overordnede styrende dokumenter og styrende dokumenter for samferdsel. Det er viktig å presisere at det i forvaltningsrevisjonen ikke er funnet eksempler hvor SMM har handlet i motstrid til overordnede styrende dokumenter.

«Iverksette tiltak for å redusere risikoen ved nåværende organisering av arbeidet med gjennomføring og rapportering på politiske vedtak om fylkesveg i SMM»

Fylkesdirektørens kommentar:

Forvaltningsrevisjonen viser til at SMM har en seksjon, Strategi og utvikling, som skriver de fleste politiske sakene, mens ansvar for gjennomføring av vedtak kan ligge hos andre seksjoner. Dette mener forvaltningsrevisjonen gir mulighet for uklare ansvarslinjer. I tillegg avdekker forvaltningsrevisjonen at avklaring knyttet til oppfølging av politiske vedtak ofte går gjennom uformelle og muntlige kontakter horisontalt og vertikalt i linja. Fylkesdirektøren er enig i at det med fordel kan utarbeides bedre systemer for skriftlig avklaringer av ansvar for oppfølging av politiske vedtak. I noen tilfeller vil muntlige avklaringer være naturlig, og det er viktig å presisere at muntlige avklaringer også kan være formelle, men fylkesdirektøren er enig i at skriftlige avklaringer reduserer risikoen for uklare ansvarsforhold. Arbeidet med å utarbeide systemer for rapportering på politiske vedtak vil være sentrale for de nye fylkeskommunene i deres arbeid med nye organisasjoner.

«Sikre at ansatte i SMM kjenner til og tar i bruk fylkeskommunens og sektorens tiltak for gjennomføring og rapportering på politiske vedtak om fylkesveg»

Fylkesdirektørens kommentar:

Forvaltningsrevisjonens funn tyder på at tiltak for å sikre administrasjonens gjennomføring og rapportering på politiske vedtak, i begrenset grad er kjent blant sektorens ansatte. Å gjøre dette bedre kjent for de ansatte vil være en viktig jobb for de nye fylkeskommunene.

Med vennlig hilsen

Arve Semb Christophersen

Fylkesdirektør

Mobil: 93008018



Vestfold og Telemark fylkeskommune

www.vtfk.no

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Fylkeskommunens ansvar for fylkesvegene

Fylkeskommunen har lenge vært vegeier og vegmyndighet for fylkesvegene og har hatt det politiske og økonomiske ansvaret. Tidligere bistod Statens vegvesen (via sams vegadministrasjon) fylkeskommunen med faglig underlag i beslutninger om fylkesvegene, og hadde gjennom rollen som vegforvalter ansvar for forvaltning, bygging, drift og vedlikehold på disse vegene.

Da regionreformen trådte i kraft 1. januar 2020, ble ansvar og oppgaver for fylkesveg overført fra sams vegadministrasjon til fylkeskommunene. Formålet var å samle det politiske, økonomiske og faglige ansvaret for oppgaver som er nært knyttet sammen i ett forvaltningsorgan.⁴⁹ Etter reformen har fylkeskommunen ansvar for alle sider av fylkesvegforvaltningen.

Generelt kan omorganiseringer ta tid og vær krevende, og gi risiko for at organisasjonen i en periode ikke er rigget fullt ut til å gjennomføre sine oppgaver. Vi vil undersøke om Vestfold og Telemark fylkeskommune er organisert og styrt slik at arbeidet med vegforvaltningen kan gjennomføres på en betryggende måte. Undersøkelsen vil først og fremst handle om samarbeidet mellom folkevalgte organer og administrasjonen, og særlig mellom hovedutvalg for samferdsel og sektor for samferdsel, miljø og mobilitet.

Organisering

Vi skal undersøke følgende problemstillinger:

Problemstillinger:

- 1. Har fylkeskommunen tiltak som sikrer en klar ansvars- og oppgavefordeling av vegforvaltningen?**
- 2. Er tiltakene kjent og gjennomført i praksis i sektor for samferdsel, miljø og mobilitet?**

Organisering i folkevalgte organer

Opprette folkevalgte organer

Fylkestinget er øverste organ i fylkeskommunen. Fylkestinget velger selv et fylkesutvalg blant medlemmene i fylkestinget. Fylkestinget kan også opprette utvalg for fylkeskommunale formål og for deler av den fylkeskommunale virksomheten. Fylkestinget velger selv leder, nestleder og øvrige

⁴⁹ Kilder: Meld. St. 6 (2018-2019) Oppgaver til nye regioner og Prop. 1 S (2018-2019) Samferdselsdepartementet

medlemmer og skal fastsette hva slags saker utvalget skal behandle, jf. kommuneloven §§ 5-6 og 5-7.

Delegere til folkevalgte organer og administrasjonen

Fylkestinget kan delegere myndighet til andre folkevalgte organer, til fylkesordføreren eller til fylkesdirektøren innenfor rammene av gjeldende lovverk, jf. kommuneloven § 5-3.

Fylkestinget kan ikke delegere myndighet til å treffe vedtak i saker som er av prinsipiell betydning til ordfører, mens tilsvarende begrensninger ikke gjelder for delegering til folkevalgte organer, jf. §§ 5-6, 5-7 og 6-1.

Ifølge forarbeidene til kommuneloven har fylkestinget et vidt handlingsrom til å avgjøre hvilke saker som er av prinsipiell betydning.⁵⁰ For å avgjøre dette bør flere momenter vurderes.

- Er saken klarlagt gjennom tidligere politiske vedtak, instruksjer og praksis?
- Er saken av politisk karakter?
- Skiller saken seg fra andre vanlige saker eller representerer den et nytt tilfelle?
- Hvilke konsekvenser får vedtaket?
- Har saken store økonomiske konsekvenser?

Fylkestinget kan ikke delegere myndighet etter bestemmelser som har delegeringssperre. Når f.eks. kommuneloven sier at et folkevalgt organ *selv* skal gjøre noe, kan oppgaven ikke delegeres til andre. jf. Prop. L 46 (2017-2018).

Fylkestinget fastsetter selv et reglement for hvordan vedtaksmyndighet og innstillingsrett skal delegeres, jf. kommuneloven § 5-14. I lovforarbeidene står det at fylkeskommunen i stor grad selv bestemmer innenfor lovens rammer hvordan delegeringsreglementet fastsettes og innrettes, men bør nevne konkret hvilken myndighet som blir delegert.

Adgang til videredelegering

Fylkesutvalget og utvalgene har begrenset adgang til å delegere videre til andre folkevalgte organer. Begge kan opprette arbeidsutvalg med medlemmer fra eget folkevalgt organ, og kan delegere videre myndighet kun til dette arbeidsutvalget, jf. kommuneloven §§ 5-6 og 5-7.

Folkevalgte organer kan gi fylkesdirektøren myndighet til å treffe vedtak som ikke er av prinsipiell betydning, hvis ikke fylkestinget selv har bestemt noe annet, jf. § 13-1.

Fylkesdirektøren kan delegere myndigheten videre etter reglene om intern delegering, det vil si at myndighet kan delegeres til underordnede ansatte i organisasjonen som vedkommende er leder for, jf. NOU 2019:5 Ny forvaltningslov.

⁵⁰ Prop. L 45 (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Organisering av samarbeidet mellom folkevalgte organer og administrasjonen

Gjeldende kommunelov og tilhørende forarbeider legger enkelte føringer for hvordan organiseringen av samarbeidet mellom folkevalgte organer og administrasjonen skal være.

Senter for anvendt kommunalforskning (SAKOM) ved Universitetet i Agder har laget et oppdatert kunnskapsgrunnlag om samspeillet mellom folkevalgte og administrasjonen etter at ny kommunelov trådte i kraft fra juni 2018. Arbeidet er gjort på oppdrag for KS. SAKOM skriver at noe av formålet med gjeldende kommunelov, er å klargjøre fordelingen av ansvar og oppgaver mellom folkevalgte og kommunedirektøren.⁵¹ Dette tydeliggjøres først og fremst gjennom tre konkrete bestemmelser.

- Dersom folkevalgte organer skal gi bindende føringer for kommunedirektørens utføring av tildelte oppgaver, skal det normalt skje gjennom vedtak, jf. kommuneloven § 13-1 andre ledd, som sier at fylkesdirektøren skal lede administrasjonen innenfor instruks, retningslinjer og pålegg som fylkestinget gir.
- Bare folkevalgte kan delta i et folkevalgte organ. Ansatte i administrasjonen kan ikke delta i slike organer i rollen som ansatt, jf. kommuneloven § 5-1, som klargjør hvilke folkevalgte organer som kan opprettes og hvem som kan velges som medlemmer.⁵²
- Personalansvaret for ansatte i administrasjonen er lagt til kommunedirektøren. Fylkestinget kan ikke instruere fylkesdirektøren i konkrete personalsaker eller frata ham/henne dette ansvaret gjennom vedtak, jf. kommuneloven § 13-1 syvende ledd, som sier at kommunedirektøren har det løpende personalansvaret for den enkelte, hvis ikke noe annet er fastsatt i lov.

Organisering i administrasjonen

Fylkesdirektøren skal lede fylkesadministrasjonen, med de unntak som følger av lov og innenfor de instruks, retningslinjer og pålegg som fylkestinget gir, jf. kommuneloven § 13-1.

Fylkesdirektøren har et helhetlig ledelses- og styringsansvar for administrasjonen. Det innebærer at vedkommende er ansvarlig for de sakene og de faglige oppgavene som følger av lov og delegert myndighet fra folkevalgte organer. Videre må fylkesdirektøren stå til ansvar overfor folkevalgte for det administrasjonen gjør, jf. NOU 2016:4.

Internkontroll

Fylkesdirektøren er ansvarlig for å ha internkontroll med administrasjonens virksomhet. Formålet med internkontrollen er å sikre at lover og forskrifter følges. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Fylkesdirektøren skal

⁵¹ Kilde: *Styrket lederskap i kommunal sektor – gjeldende rett, roller og rolleforståelse mellom folkevalgte og kommunedirektør*, Delrapport 1, Senter for anvendt kommunalforskning, Universitetet i Agder, 2021

⁵² Det er viktig å skille mellom folkevalgte organer og andre kommunale organer. Eksempler på sistnevnte er partssammensatt utvalg, styre i fylkeskommunale foretak og eldreråd, råd for funksjonshemmede og ungdomsråd, jf. kommuneloven § 5-2.

blant annet lage en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering, og utarbeide nødvendige rutiner og prosedyrer, jf. kommuneloven § 25-1.

I forarbeidene til kommuneloven står det at en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver skal vise hvordan myndighet, ansvar og oppgaver er fordelt – både sentralt og innenfor de ulike tjenesteområdene og virksomhetene. Eksempelvis kan det være en oversikt over delegeringer, lederstrukturer, styrings- og rapporteringslinjer, og funksjonsbeskrivelser som viser ansvar og oppgaver for personell innen bestemte tjenesteområder. Det står også at rutiner og prosedyrer kan være både skriftlige og muntlige, og at kravet om å ha rutiner og prosedyrer innebærer at de må gjøres kjent og være tilgjengelige, jf. Prop. 46 L (2017-2018).

Veileder fra KS – Orden i eget hus

Forenklet sagt er styringssystemer utformet for å oppnå mål og resultater, mens internkontrollsystemer er laget for å hindre eller begrense mangel på måloppnåelse.

Ifølge veilederen *Orden i eget hus – kommunedirektørens internkontroll*, bør ansvarsfordelingen for internkontrollen følge fylkeskommunens øvrige organisering. Den bør tilpasses styringssystemet og koples sammen med andre lederoppgaver som ansvar for fag, kvalitet, økonomi og personalforvaltning. Dette kan bidra til at styringssystemet og internkontrollen bygger på en felles plattform og forståelse, og trekker i samme retning for å realisere felles mål.

Kommuneloven omtaler *hva* som er fylkesdirektørens ansvar og oppgaver, men legger i liten grad føringer for *hvordan* administrasjonen skal organiseres og styres for å ivareta ansvaret og gjennomføre oppgavene. Fylkesdirektøren står med andre ord ganske fritt, men må organisere og styre administrasjonen slik at ansvar og oppgaver som følger av lov, delegert myndighet fra folkevalgte organer og vedtak fattet i folkevalgte organer blir gjennomført på en betryggende måte.

På dette grunnlaget har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- **Styrende dokumenter⁵³ må klargjøre**
 - **fordeling av delegert myndighet mellom folkevalgte organer og administrasjonen i saker om fylkesveg**
 - **delegering i lederlinjen fra fylkesdirektøren til ansatte i SMM i saker om fylkesveg**
 - **fordeling av ansvar og oppgaver mellom folkevalgte organer og SMM i saker om fylkesveg**
 - **fordeling av ansvar og oppgaver i SMM i saker om fylkesveg**

⁵³ På fylkeskommunens intranettside brukes begrepet styrende dokumenter som en felles betegnelse for dokumenter som policyer, retningslinjer, prosessbeskrivelser og veiledninger som beskriver hvilke føringer som gjelder for utførelse av arbeidet.

- **Sentrale reglementer bør bidra til at medlemmene i hovedutvalg for samferdsel opplever en klar fordeling av ansvar og oppgaver mellom folkevalgte og administrasjonen**
- **Fylkesdirektørens og samferdselsdirektørens videredelegering må være kjent og tatt i bruk blant dem som utfører oppgaver etter delegert myndighet i SMM**
- **Vedtatt fordeling av ansvar og oppgaver må være kjent og tatt i bruk i SMM**

Styring

Vi skal undersøke følgende problemstillinger:

1. **Har fylkeskommunen tiltak som sikrer tydelige styrings- og rapporteringslinjer for vegforvaltningen?**
2. **Er tiltakene kjent og gjennomført i praksis i sektor for samferdsel?**

Styring i folkevalgte organer

Fylkeskommunen er en politisk styrt organisasjon. Fylkestinget treffer vedtak på vegne av fylkeskommunen, hvis ikke annet følger av lov. Som nevnt ovenfor, kan fylkestinget delegere denne myndigheten til andre folkevalgte organer, ordføreren eller fylkesdirektøren jf. kommuneloven § 5-3.

Denne bestemmelsen tydeliggjør at fylkestinget styrer gjennom å treffe vedtak, men trenger ikke utføre alle oppgavene selv. Uavhengig av hvem som utfører oppgavene, må fylkestinget ha trygghet for at oppgavene gjennomføres, og må selv eller la andre lage nødvendige styrings- og rapporteringssystemer.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) bruker en metafor fra båtlivet for å beskrive styring i offentlig virksomhet; en må bestemme hvor en vil, finne en passende rute, sjekke at en er på rett vei og justere kursen underveis. For å nå et fastsatt mål må hver av disse trinnene bygge på tilstrekkelig styringsinformasjon. Informasjonen skal brukes til å ta beslutninger, følge med underveis, og vurdere grad av måloppnåelse, samt ivareta behovet for kontroll, læring og utvikling.⁵⁴

⁵⁴ Kilde: <https://dfo.no/fagomrader/etats-og-virksomhetsstyring/mal-og-resultatstyring/5-steg-pa-veien-til-god-styringsinformasjon>

Politisk saksbehandlingsreglement

Fylkestinget skal selv fastsette et reglement med regler for saksbehandling i folkevalgte organer, jf. § 11-12.

Ifølge Prop. 46 L (2017-2018) må saksbehandlingsreglementet være i tråd med blant annet kommuneloven, forvaltningsloven og offentlighetsloven, og gjelde når folkevalgte driver fylkeskommunal saksbehandling og vedtaksfastsettelse. Folkevalgte organer kan ha felles saksbehandlingsreglement, eller det kan utarbeides egne reglementer for ulike folkevalgte organer.

Økonomiforvaltning og styring gjennom planverk

Fylkeskommunen skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid, og unngå vesentlig finansiell risiko, jf. kommuneloven § 14-1.

Fylkestinget skal selv vedta et økonomireglement, årsbudsjett og fireårig økonomiplan, samt årsregnskap og årsberetning, jf. kommuneloven § 14-2.

Denne bestemmelsen fastsetter fylkestingets ansvar for økonomisk styring, økonomisk planlegging og budsjettering, og bruken av fylkeskommunens midler. Den klargjør også at planlegging er et sentralt verktøy for politisk styring, og at slike planer bør være samordnede og realistiske, jf. Prop 46 L (2017-2018).

Styring i grenseflaten mellom folkevalgte organer og administrasjonen

Fylkesdirektøren skal se til at saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet, og at vedtak fattet i slike organer blir iverksatt uten ugrunnet opphold, jf. kommuneloven § 13-1.

I forarbeidene til loven står det at fylkesdirektørens utredning skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Det vil si at saksutredningen skal inneholde relevant og nødvendig informasjon om sakens fakta. I tillegg skal det juridiske grunnlaget være utredet i nødvendig og tilstrekkelig utstrekning. Hvor omfattende utredningsplikten er, må bygge på en vurdering av hver saks kompleksitet og omfang, jf. Prop. 46 L (2017-2018).

Fylkesdirektøren har møte- og talerett i alle folkevalgte organer med unntak av kontrollutvalget. Fylkesdirektøren kan la en av sine underordnede utøve denne retten på sine vegne, jf. kommuneloven § 13-1.

Styring i administrasjonen

Ovenfor står det hva som er fylkesdirektørens ansvar og oppgaver etter kommunelovens bestemmelser, og at fylkesdirektøren står nokså fritt når det gjelder *hvordan* gjennomføringen av ansvar og oppgaver skal organiseres og styres. På lik linje med organiseringen, må styringen utformes slik at ansvar og oppgaver gjennomføres på en betryggende måte.

På dette grunnlaget har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- **Folkevalgte bør ha tiltak for å styre saker om fylkesveg**
- **Administrasjonen bør ha tiltak for å gjennomføre og rapportere på politiske vedtak om fylkesveg**
- **Medlemmene i hovedutvalg for samferdsel bør oppleve en tydelig styring med vegforvaltningen**
- **Tiltak for å gjennomføre og rapportere på politiske vedtak må være kjent og tatt i bruk i SMM**

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjonen startet opp ved oppstartsbrev 8. desember 2022. Oppstartsmøte ble holdt 17. januar 2023 med SMM-direktøren, alle seksjonslederne i SMM og fagansvarlig for samferdsel til stede. I møtet presenterte vi prosjektplanen med problemstillinger, kilder for revisjonskriterier og plan for gjennomføringen.

Forvaltningsrevisjoner skal gjennomføres på en måte som sikrer at informasjonen i rapporten er relevant og pålitelig. At dataene er relevante (gyldige/valide) innebærer at de beskriver de forholdene som problemstillingene omhandler. Pålitelighet (reliabilitet) handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig og at det ikke har skjedd systematiske feil underveis.

Vi vil nedenfor redegjøre for datagrunnlaget vårt og hvilke metoder vi har brukt for å svare på problemstillingene. Vi vil også beskrive hvilke tiltak som er brukt for å sikre dataenes relevans og pålitelighet.

Innsamling av data, relevans og pålitelighet

Datainnsamling og rapportskrivning har foregått i perioden januar 2023 – mai 2023.

Dokumentgjennomgang

Vi har gjennomgått en rekke dokumenter om organisering og styring av arbeidet med saker om fylkesveg:

- Dokumenter som gjelder den politiske styringen, eksempelvis delegeringsreglement for folkevalgte og saksbehandlingsreglement for folkevalgte organer
- Dokumenter som gjelder hele fylkesadministrasjonen, eksempelvis fylkesdirektørens delegeringsreglement, økonomireglement, dokumenter om styringsprinsipper og internkontroll, og rutiner for politisk saksbehandling.
- Dokumenter som gjelder SMM, eksempelvis SMM-direktørens delegeringsreglement og referater fra SMM-direktørens ledergruppemøter.
- Dokumenter som gjelder i den enkelte seksjon, team eller faggruppe i SMM og som ligger i egne mapper på Teams.

Spørreundersøkelser

Spørreundersøkelse til linjeledere i SMM

Vi sendte en spørreundersøkelse på e-post til sektordirektøren, seksjonsledere og teamlederne i SMM. Formålet var å kartlegge arbeid med politisk saksbehandling, samarbeid innad i SMM og mellom SMM og andre sektorer, og med fylkesdelingen. Spørreundersøkelsen gikk til 22 personer. Vi fikk 20 svar og det utgjør 91 prosent.

Spørreundersøkelse til medlemmer og varamedlemmer i hovedutvalg for samferdsel

Vi sendte en spørreundersøkelse på e-post til medlemmer og varamedlemmer i hovedutvalg for samferdsel. Spørsmålene handlet om kjennskap til delegeringsreglementet og

saksbehandlingsreglementet, og erfaringer med styring av saker om fylkesveg og med fordelingen av ansvar og oppgaver mellom folkevalgte nivå og administrasjonen.

Spørreundersøkelsen gikk til 38 personer. Vi fikk svar fra 15 personer. 11 av totalt 13 medlemmer og 4 av totalt 25 varamedlemmer svarte på spørsmålene. De varamedlemmene som svarte, oppgir at de har deltatt på få møter i hovedutvalg for samferdsel i 2021 og 2022. Deres svar er derfor utelatt fra gjennomgangen av funnene i denne rapporten.

Spørreundersøkelse blant ansatte i fem seksjoner

Vi gjennomførte en spørreundersøkelse blant alle ansatte bortsett fra seksjonslederne i seksjon for sektorutvikling, seksjon for forvaltning, seksjon for strategi og utvikling, seksjon for drift og vedlikehold og seksjon for utbygging.

Gjennom spørreundersøkelsen kartla vi ansattes kjennskap til og erfaringer med tiltak for fordeling av ansvar og oppgaver og med tiltak for gjennomføring og rapportering på politiske vedtak. Vi undersøkte ansattes erfaringer med disse tiltakene i praksis.

Spørreundersøkelsen gikk til 175 personer. Vi fikk svar fra 146 personer og det utgjør 83 prosent.

Intervjuer

Vi gjennomførte intervjuer med SMM-direktøren og seksjonslederne i de fem undersøkte seksjonene. I intervjuet med seksjonsleder for drift og vedlikehold deltok i tillegg en byggleder for økonomi/prosjektcontroller. Referatene fra intervjuene er verifisert av dem som ble intervjuet.

Stikkprøver

For å kartlegge arbeidet med gjennomføring av politiske vedtak i SMM, gjorde vi flere stikkprøvekontroller av referatene fra ulike typer ledermøter. For å få undersøkt et helt driftsårs valgte vi 2022. Vi har gjennomgått annet hvert referat fra møter i:

- fylkesdirektørens ledergruppe
- SMM-direktørens ledergruppe
- porteføljestyret
- porteføljerådet

De fem undersøkte seksjonene har ledermøter på seksjonsnivå også, men det varierer om de skriver referat. Tre seksjoner skriver ikke referat, en seksjon skrev møtereferater i 2020 og 2021, og en seksjon skriver alltid møtereferat. Vi har gjennomgått hvert fjerde referat fra møter i

- ledergruppen for seksjon for utbygging i 2022
- ledergruppen i seksjon for drift og vedlikehold i 2021

Undersøkelsen bygger på data innhentet ved hjelp av flere metoder og fra ulike datakilder, jf. beskrivelsene ovenfor. Dette er gjort for å sikre en mest mulig riktig beskrivelse av det som

undersøkes. Intervjuer er brukt for å få mer utfyllende informasjon, mens vi har valgt å ha flere spørreundersøkelser og stikkprøvekontroller for å få bedre og bredere innblikk i praksis.

- Vi har brukt semistrukturerte intervjuguider, dvs. at vi har noen faste spørsmål, men også mulighet for å stille oppfølgingsspørsmål. Dette for både å sikre at vi får spurt flere om de samme spørsmålene, men også at vi har mulighet for å få utdypende informasjon.
- Vi har valgt å bruke spørreundersøkelser for å kunne få informasjon fra mange.
- Spørreundersøkelser og intervju har en begrensning ved at de reflekterer respondentenes subjektive vurdering og hva de husker i det de svarer. Dette mener vi blir balansert av de øvrige datakildene vi har benyttet.

Vi vurderer at dataene vi har innhentet for å besvare problemstillingene er relevante. At data fra flere forskjellige kilder peker mot den samme konklusjonen viser etter vår vurdering at dataene i rapporten er pålitelige.

Vi har sjekket ut med administrasjonen at fakta i rapporten er korrekt framstilt. Rapporten er sendt fylkesdirektøren til uttalelse, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Uttalelsen ligger i vedlegg 1.

Personopplysninger

I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har vi behandlet personopplysninger som navn og epostadresse til ansatte i fylkeskommunen.

Vårt rettslige grunnlag for å behandle personopplysninger er kommuneloven § 24-2 fjerde ledd.

Vi behandler personopplysninger slik det er beskrevet i vår personvernerklæring.

Personvernerklæringen er tilgjengelig på vår nettside vtrevisjon.no.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres, dokumenteres, kvalitetssikres og rapporteres i samsvar med kommuneloven og god kommunal revisjonsskikk.⁵⁵

⁵⁵ God kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll kommer til uttrykk først og fremst i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon og RSK 002 Standard for eierskapskontroll. Gjeldende standarder er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre høsten 2020. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder, fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

Kvalitetssikringen skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre skal det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Vestfold og Telemark revisjon IKS har et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll.⁵⁶ Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

⁵⁶ ISQM 1 og 2 er internasjonale standarder for kvalitetsstyring og oppdragskontroll for revisjonsforetak som utfører revisjon eller forenklet revisorkontroll av regnskaper, eller andre attestasjonsoppdrag eller beslektede tjenester (Gjelder fra 15.12.2022)



På vakt for felleskapets verdier

Rapporten er utarbeidet av
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Har du spørsmål til rapporten?

Ta kontakt med oss:

Telefon: 33 07 13 00

E-post: post@vtrevisjon.no

www.vtrevisjon.no

23: 3800 409