

FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

”SAMS (FELLES) VEGADMINISTRASJON MED HENBLIKK PÅ MYNDIGHET, ANSVAR OG ROLLER MELLOM FYLKESKOMMUNEN OG STATEN”

2012



UTARBEIDET AV

The logo for Vestfold Kommunerevisjon, featuring the word 'Vestfold' in a large blue font with a stylized red and white graphic element to the left, and 'Kommunerevisjon' in a smaller blue font below it.

www.vestfoldkommunerevisjon.no

Innholdsfortegnelse

0. SAMMENDRAG.....	3
1. INNLEDNING.....	5
1.1 BAKGRUNN FOR PROSJEKTET	5
1.2 AVGRENSING AV PROSJEKTET.....	5
1.3 HØRING	5
2. FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER	6
2.1 FORMÅL.....	6
2.2 PROBLEMSTILLINGER	6
3. REVISJONSKRITERIER	6
4. METODEBRUK OG GJENNOMFØRING AV PROSJEKTET	7
5. FAKTADEL MED REVISORS VURDERINGER	7
5.1 GENERELT OM SAMS (FELLES) VEGADMINISTRASJON	7
5.1.1 <i>Den felles vegadministrasjonen. Hva er den og hvordan er den organisert og styrt?</i>	8
5.1.2 <i>Hvordan fungerer den felles vegadministrasjonen i praksis for fylkeskommunene?</i>	9
5.1.3 <i>Hvilke arbeidsoppgaver gjør den felles vegadministrasjonen for fylkeskommunen?</i>	9
5.2 PROBLEMSTILLING 1:.....	10
5.2.1 <i>Et helhetlig styringssystem</i>	10
5.2.2 <i>Vestfold fylkeskommune vurdert i et helhetlig styringssystem</i>	14
5.2.3 <i>Revisors totalkonklusjon problemstilling 1:</i>	28
<i>Inneholder avtalene mellom Vestfold fylkeskommune og Statens vegvesen Region SØR et hensiktsmessig grunnlag for styring, rapportering og oppfølging?</i>	28
5.3 PROBLEMSTILLING 2:.....	31
5.3.1 <i>Kontroll av rapportering på prosjekter i handlingsprogrammet</i>	31
5.3.2 <i>Kontroll av tertialrapportering</i>	32
5.3.3 <i>Nærmere om samhandling VFK og SVRS</i>	35
5.3.4 <i>Revisors totalkonklusjon problemstilling 2:</i>	36
<i>Gjennomføres styring, rapportering og oppfølging på en tilfredsstillende måte?</i>	36
5.4 PROBLEMSTILLING 3:.....	36
5.4.1 <i>Nærmere om utgifter til sams vegadministrasjon som dekkes etter bestemmelsene i vegloven § 19</i>	37
5.4.2 <i>Utgifter til sams vegadministrasjon i Vestfold fylkeskommune</i>	38
5.4.3 <i>Revisors totalkonklusjon problemstilling 3:</i>	39
<i>Ivaretas intensjonene etter veglovens § 19?</i>	39
6. REVISORS ANBEFALINGER.....	40
7. FYLKESRÅDMANNENS UTTALELSE.....	40
KILDEHENVISNING:.....	44
VEDLEGG.....	44

0. SAMMENDRAG

Vestfold Kommunerevisjon har i denne rapporten undersøkt om Vestfold fylkeskommune har tilrettelagt for tilfredsstillende rutiner som ivaretar fylkeskommunens interesser i tråd med vegloven og fylkestingets vedtak og forutsetninger.

For å få svar på problemstillingene har vi gjennomført dokumentanalyse, intervjuer med representanter fra SVRS og VFK og øvrige revisjonshandlinger.

Hovedmålsettingen i prosjektet har vært å få svar på følgende problemstillinger;

Inneholder avtalene mellom Vestfold fylkeskommune (VFK) og Statens vegvesen Region SØR (SVRS) et hensiktsmessig grunnlag for styring, rapportering og oppfølging?

For å besvare dette har vi tatt utgangspunkt i et helhetlig styringssystem basert på risiko- og vesentlighetsvurderinger. Formålet med dette har vært å klargjøre om styringen gjennomføres i et integrert og helhetlig styrings- og kontrollsystem. De ulike elementene i styringssystemet er nærmere forklart og vurdert.

Et helhetlig styrings- og kontrollsystem kan beskrives som et samlet sett av tiltak. Flere av tiltakene vurderer revisjonen er på plass i organisasjonen i dag, enkelte mangler og noen kan forbedres og tydeliggjøres.

Revisjonen antar at styringsdialogen mellom VFK og SVRS bør utformes slik at man enklere kan identifisere, vurdere, håndtere og følge opp risikoområder for virksomhetens måloppnåelse, slik at risikoen er innenfor et akseptert nivå. God risikostyring er avhengig av at det er fastsatt gode mål og systemer for informasjon og kommunikasjon. Vektlegging av risiko i styringsprosessene vil bidra til økt kvalitetssikring av den løpende styringen og øke mulighetene for måloppnåelse innenfor de budsjetttrammer som er stilt til disposisjon. Her vurderer revisjonen at fylkeskommunen har et forbedringspotensiale.

Rolleavklaring og kommunikasjon har vært diskutert på flere samlinger og driftsmøter. Revisjonen registrerer at deler av dette er ivaretatt gjennom avtaleverk og delegasjonsreglement.

Det er rammeavtalen og de årlige leveranseavtalene som i vesentlig grad ligger til grunn for samhandlingen mellom VFK og SVRS. Vår gjennomgang viser at SVRS utfører oppdragene i henhold til handlingsprogram og leveranseavtale. Det rapporteres i samsvar med rammeavtalen og avvik beskrives i tertialrapporteringer og i driftsmøter.

Enkelte prosjekter lar seg ikke alltid gjennomføre som planlagt. Handlingsprogrammet og leveranseavtalene har i denne sammenheng ikke vært fleksibelt nok i forhold til andre prosjekter. Dette blir foreslått ivaretatt ved prioriterte marginallister i handlingsprogrammet for 2014 – 2017.

Det beregnede samlede vedlikeholdsetterslepet på hele fylkesvegnettet i Vestfold utgjorde ca. 550 millioner kroner ved overgang til forvaltningsreformen. Vedlikeholdsetterslepet er et

beregnet tall. Leveranseavtalen gir ingen opplysninger om hvor stor andel av de årlige bevilgningene som skal gå til reduksjon av vedlikeholdsetterslepet. Det rapporteres ikke på utviklingen i etterslepet, og det er ikke opplysninger i rapporteringene som kan identifisere hvor stort vedlikeholdsetterslepet er.

- **Muliggjør inngåtte forpliktelser mellom VFK og SVRS en hensiktsmessig oppfølging?**

Oppfølging skjer gjennom tertialrapportering, driftsmøter, andre møter eller uformell kommunikasjon. Ved uformell kommunikasjon gjøres det vanskelig for andre enn de involverte å se hva slags oppfølging som er gjort. Flexibilitet i oppfølgingen er viktig, men dette bør ikke gå på bekostning av den dokumenterte styringsdialogen.

- **Har VFK definert hvilke resultater som skal oppnås gjennom en forpliktende dialog med SVRS og følges disse opp?**

VFK har leveranseavtale i forhold til budsjett som et definert mål som skal følges opp. Både SVRS og VFK følger opp resultatene av dette målet, og det rapporteres på avvik.

Leveranseavtalen inneholder i tillegg til oppgaver også to handlingsmål. Målene kan ikke sees gjennomført som forutsatt.

I handlingsprogrammet for 2010 – 2013 ligger det flere mål, men det er ikke definert noen resultater eller forventninger til disse målene. Revisjonen mener det bør utarbeides konkrete mål, slik at en har grunnlag for å vurdere måloppnåelse.

- **Har VFK gode måleindikatorer (styringsparametre)?**

De styringsparametre som benyttes i dag er leveranseavtalen som inneholder størrelsen på bevilgningene og prosjekter som SVRS skal gjennomføre. Det styres og rapporteres på regnskap i forhold til budsjett/ leveranseavtale.

VFK har per i dag ingen måleindikatorer utover regnskap mot budsjett.

Gjennomføres styring, rapportering og oppfølging på en tilfredsstillende måte?

Leveranseavtalene har vært det vesentligste styringsdokumentet, og det er rapportert mot regnskap i forhold til budsjett/leveranseavtale. Planlagte prosjekter i handlingsprogrammet 2010 – 2013 for perioden 2010 – 2012 er hovedsakelig gjennomført. De prosjekter som ikke er utført har blitt rapportert og avklart underveis. Revisjonens kontroll av enkelte prosjekter som framkommer med avvik i forhold til handlingsprogrammet, viser at SVRS har rapportert på et tidlig tidspunkt i forhold til merforbruk.

Det rapporteres på et grovt nivå til fylkestinget, basert på regnskapsføring i VFK. Forskjellig regnskapsregime gjør at det ikke er samsvar mellom tertialrapporteringen fra SVRS og

regnskapslistene som mottas fra SVRS. Ved etablering av styringsmål og risikoområder bør disse også inngå i rapporteringen.

Oppfølgingen av leveranseavtalen skjer i driftsmøter og gjennom tertialrapportering. En gjennomgang av SVRS oppgaver i samhandlingen viser at disse hovedsakelig er gjennomført.

Ivaretas intensjonene etter veglovens § 19?

Staten bærer i utgangspunktet alle utgiftene til sams vegadministrasjon. Hvilke utgifter som er omfattet av sams vegadministrasjon er nærmere beskrevet.

Riksrevisjonen har påpekt usikkerhet i forhold til byggeleder når det gjelder føring av timene for oppfølging av driftskontrakter. Vår kontroll viser at mindre beløp med kalkulatoriske lønnskostnader er belastet driftregnskapet til VFK. Basert på egne kontroller og kontroller gjennomført av riksrevisjonen, har vi ingen indikasjon på at det er vesentlige feilbeløp vedrørende sams vegadministrasjon som belastes VFK.

1. INNLEDNING

1.1 BAKGRUNN FOR PROSJEKTET

Generelt

Gjennomføring av forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave i kommuner og fylkeskommuner, jf. Kommuneloven med forskrifter. Det vises også til RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, avsnitt 18 hvor det er omtalt at det for hvert prosjekt skal utarbeides en skriftlig prosjektplan hvor det redegjøres for bakgrunn, avgrensinger, formål og annen relevant informasjon for prosjektet.

Bestilling

Prosjektet ”Sams (felles) vegadministrasjon med henblikk på myndighet, ansvar og roller mellom fylkeskommunen og staten”, ble bestilt av kontrollutvalget i møte den 12. juni 2012.

1.2 AVGRENSING AV PROSJEKTET

Prosjektet er avgrenset til å undersøke Sams (felles) vegadministrasjon med henblikk på myndighet, ansvar og roller mellom fylkeskommunen og staten, og i tråd med veglovens bestemmelser.

1.3 HØRING

Rapporten har vært forelagt fylkesrådmannen til høring. Fylkesrådmannens uttalelse av 14.10.12 er medtatt under punkt 7.

2. FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

2.1 FORMÅL

Formålet med prosjektet er å undersøke om Sams (felles) vegadministrasjon har tilrettelagt for tilfredsstillende rutiner som ivaretar fylkeskommunens interesser i tråd med vegloven og fylkestingets vedtak og forutsetninger.

2.2 PROBLEMSTILLINGER

Følgende problemstillinger med underproblemstillinger skal besvares i prosjektet:

- **Inneholder avtalene mellom Vestfold fylkeskommune (VFK) og Statens vegvesen Region SØR (SVRS) et hensiktsmessig grunnlag for styring, rapportering og oppfølging?**
 - Muliggjør inngåtte forpliktelser mellom VFK og SVRS en hensiktsmessig oppfølging?
 - Har VFK definert hvilke resultater som skal oppnås gjennom en forpliktende dialog med SVRS og følges disse opp?
 - Har VFK gode måleindikatorer (styringsparametre)?
- **Gjennomføres styring, rapportering og oppfølging på en tilfredsstillende måte?**
- **Ivaretas intensjonene etter veglovens § 19?**

3. REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse for de krav og forventninger revisor bruker for å vurdere funn som undersøkelsen har avdekket. Dvs. revisjonskriterier er de krav revisor reviderer opp mot.

Nedenfor følger en oversikt over kilder til revisjonskriterier som vil brukes i dette prosjektet:

- **Veglova av 21.06.63;**
 - **Etter veglovens § 9 er:**
 - Staten vegmyndighet for riksveger
 - Fylkeskommunen vegmyndighet for fylkesveg
 - Kommunen vegmyndighet for kommunal veg
 - **I veglovens § 10 framgår at regionvegsjefen:**
 - hører under Vegdirektoratet i riksvegsaker og

- hører under fylkeskommunen i fylkesvegsaker

Det er m.a.o. regionvegsjefen med sin administrasjon som utgjør den felles vegadministrasjon.

I dette ligger at staten og fylkeskommune i praksis benytter den samme vegadministrasjonen for å bygge ut, drifte, vedlikeholde og forvalte riksvegene i fylket.

- **§19 Staten bærer utgiftene til sams vegadministrasjon i fylket**

- **Helhetlig styringssystem basert på risiko og vesentlighet**
- **Sentrale føringer/styringsdokumenter**

Under kapittel 5 i denne rapporten vil vi utdype revisjonskriteriene nærmere.

4. METODEBRUK OG GJENNOMFØRING AV PROSJEKTET

Revisor har blant annet gjennomført

- Oppstartsmøte med representanter fra fylkesrådmann og Statens Vegvesen Region Sør
- Intervju med samferdselsseksjonen
- Møte/intervju med representanter fra Statens Vegvesen Region Sør
- Gjennomgang av avtaler
- Dokumentanalyser
- Sluttmøte med representanter fra fylkesrådmann og Statens Vegvesen Region Sør

Vestfold Kommunerevisjon vil takke alle som har bidratt konstruktivt med informasjon til vår rapport.

5. FAKTADDEL MED REVISORS VURDERINGER

I dette kapittelet vil vi belyse problemstillingene, presentere innhentet fakta knyttet til problemstillingene og vurdere disse opp mot revisjonskriteriene.

Vi starter faktadelen med en presentasjon av Sams (felles) vegadministrasjon.

5.1 Generelt om Sams (felles) vegadministrasjon

Staten har gjennom lang tid hatt ansvar for å stille til rådighet felles vegadministrasjon for riks- og fylkesveg i Norge. Stortinget besluttet ved behandling av sams vegadministrasjon at ordningen skulle videreføres, dvs. at Statens vegvesen skulle beholdes samlet, med en felles

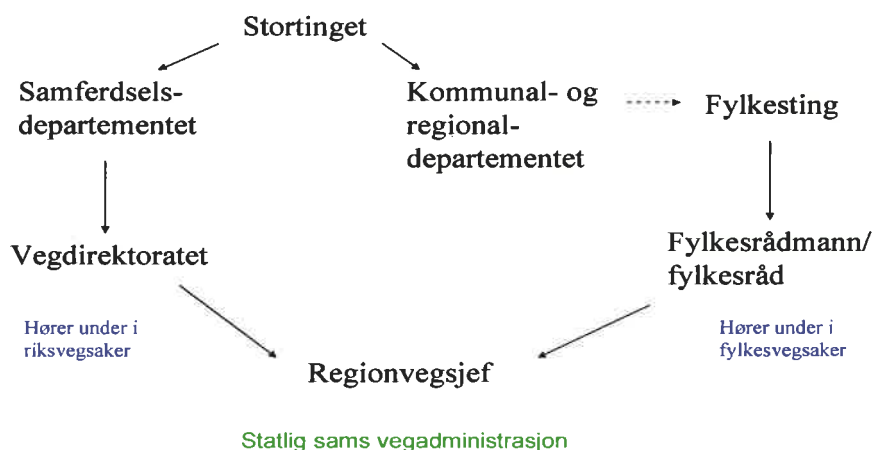
(sams) vegadministrasjon på regionalt nivå. Kompetanse til overordnet planlegging, kollektivtransport og budsjett skulle beholdes i den felles vegadministrasjonen til bruk for fylkeskommunene og staten.

Riks- og fylkesvegnettet på landsplan utgjorde til sammen ca 54 000 km i 2009, fordelt med om lag halvparten på riksveg (stamveg og øvrig riksveg) og halvparten på fylkesveg. Etter 2010 ble fordelingen i overkant 10 000 km riksveg og ca 44 000 km fylkesveg. Nedenfor omtales hva den felles vegadministrasjonen er, hvordan den er organisert og styrt, og hvilken rolle og oppgaver den har for fylkeskommunen i arbeidet med fylkesvegsaker.

Riks- og fylkesvegnettet i Vestfold fylkeskommune utgjør til sammen ca 1370 km hvor 1220 km er fylkesveg.

5.1.1 Den felles vegadministrasjonen. Hva er den og hvordan er den organisert og styrt?

I henhold til veglovens § 9 er Vegdirektoratet sentralstyremakt for riksveger og fylkeskommunene er vegstyremakt for fylkesveger. I § 10 i samme lov fremgår det at regionvegsjefen hører under Vegdirektoratet i saker som gjelder riksveger og under fylkeskommunen i saker som gjelder fylkesveger. Det samme fremkommer av instruks for statens vegvesen § 3-1 Organisering: "Regionene er direkte underordnet Vegdirektoratet i saker som gjelder administrative forhold, riksveger og generelle veg- og vegtrafikkspørsmål, og underordnet fylkeskommunene i saker som gjelder fylkesveger." Dette kan illustreres slik:



Det er i tillegg til SVRS, 4 regionvegkontorer med tilhørende fylkesvise avdelingskontorer som utgjør den felles vegadministrasjonen for riks- og fylkesveg. Regionvegsjefen kan ved behov benytte kompetanse fra andre regioner og landsdekkende enheter.

Den felles vegadministrasjonen er underordnet og utfører oppgaver for staten i riksvegsaker. Den felles vegadministrasjonen er på tilsvarende måte underordnet og utfører oppgaver for fylkeskommunene i fylkesvegsaker så langt fylkeskommunens ansvar går.

Det er som nevnt staten som har ansvar for å stille med den felles vegadministrasjonen og de ansatte er statsansatte. Utgifter til den felles vegadministrasjonen for riks- og fylkesveg dekkes av staten etter bestemmelsene i vegloven § 19. Utgifter til planlegging, bygging, utbedring, vedlikehold og drift, herunder utgifter til eiendomsinngrep for riksveg og fylkesveg dekkes av henholdsvis staten og fylkeskommunene etter bestemmelsene i veglovens § 20.

5.1.2 Hvordan fungerer den felles vegadministrasjonen i praksis for fylkeskommunene?

Vestfold fylkeskommune er vegmyndighet og bestemmer hvordan fylkesvegene skal utvikles og følges opp. Det er således fylkeskommunen som bestemmer strategi for utvikling og oppfølging, handlingsprogrammer og budsjett for fylkesvegene. Det er fylkeskommunen som bestemmer hvordan fylkesvegnettet skal bygges ut, driftes, vedlikeholdes, ivaretas beredskapsmessig og forvaltes, alt innenfor gjeldende lover, forskrifter og andre nasjonale retningslinjer. Fylkeskommunen har fullt finansierings- og prioriteringsansvar, herunder ansvar for å beslutte hvordan fylkesvegnettet skal inngå i helhetlige regionale løsninger.

Regionvegsjefen i SVRS har ansvar for å stille til rådighet sitt faglige apparat for fylkeskommunen i deres arbeid med fylkesvegsaker. Det gjelder både for å fremskaffe nødvendige faglige underlag for fylkeskommunen i arbeidet med strategier, handlingsprogrammer, trafikksikkerhet og budsjett og å besørge utført de oppgaver på fylkesvegnettet (prosjektering, bygging, drift, vedlikehold, forvaltning m.m.) som fylkeskommunen bestemmer. Regionvegsjefen i SVRS er i praksis fylkeskommunenes vegadministrasjon i fylkesvegsaker.

5.1.3 Hvilke arbeidsoppgaver gjør den felles vegadministrasjonen for fylkeskommunen?

Det kan være litt ulikt fra fylkeskommune til fylkeskommune hvordan de benytter den felles vegadministrasjonen.

I instruks for Statens vegvesen § 3-2 er ansvaret i forhold til fylkeskommunen beskrevet nærmere. Ut fra instruksen og etablert praksis kan oppgavene som den felles vegadministrasjon utfører for fylkeskommunen, oppsummeres i fem hovedpunkter:

- a. Bistå fylkeskommunen med faglige underlag i dens arbeid med fylkesvegnettet slik som for eksempel 4-årig økonomiplan, langtidsplan, handlingsprogram, fylkesvegbudsjett og ulike utredninger knyttet til fylkesvegsaker.
- b. Forestå operativ oppfølging av fylkesvegnettet (planlegging, bygging, utbedring, drift, beredskap, vedlikehold og grunnerv) underordnet og basert på nødvendige fullmakter gitt i lov og forskrift eller ved delegering fra fylkeskommunen
- c. Bistå fylkeskommunen med administrative støttefunksjoner/- systemer, informasjon og kundebehandling knyttet til fylkesveg. Eksempelvis: Vegtrafikksentralen, Nasjonal vegdatabank (NVDB), bruregister, tunnelregister, ulykkesregister, veg- og eiendomsforvaltning, økonomioppfølgingssystem, prosjektstyringsverktøy m.m.
- d. Bistå med nødvendige underlag/ rapporter for fylkeskommunens virksomhetsstyring og rapportering eksternt.

- e. Bistå fylkeskommunen i arbeidet med å samordne ulike tiltak og oppgaver knyttet til fylkesveg på tvers av vegklasser og forvaltningsnivåer.

5.2 Problemstilling 1:

Inneholder avtalene mellom VFK og Statens vegvesen Region SØR (SVRS) et hensiktsmessig grunnlag for styring, rapportering og oppfølging?

- Muliggjør inngåtte forpliktelser mellom VFK og SVRS en hensiktsmessig oppfølging?
- Har VFK definert hvilke resultater som skal oppnås gjennom en forpliktende dialog med SVRS og følges disse opp?
- Har VFK gode måleindikatorer (styringsparametre)?

For å få svar på ovennevnte hovedproblemstilling med underproblemstillinger har vi innhentet fylkeskommunens styringsdokumenter for fylkesvegoppgaver, det vil si handlingsprogram for 2010-2013, årlige budsjett, rammeavtale og leveranseavtaler for årene 2010, 2011 og 2012.

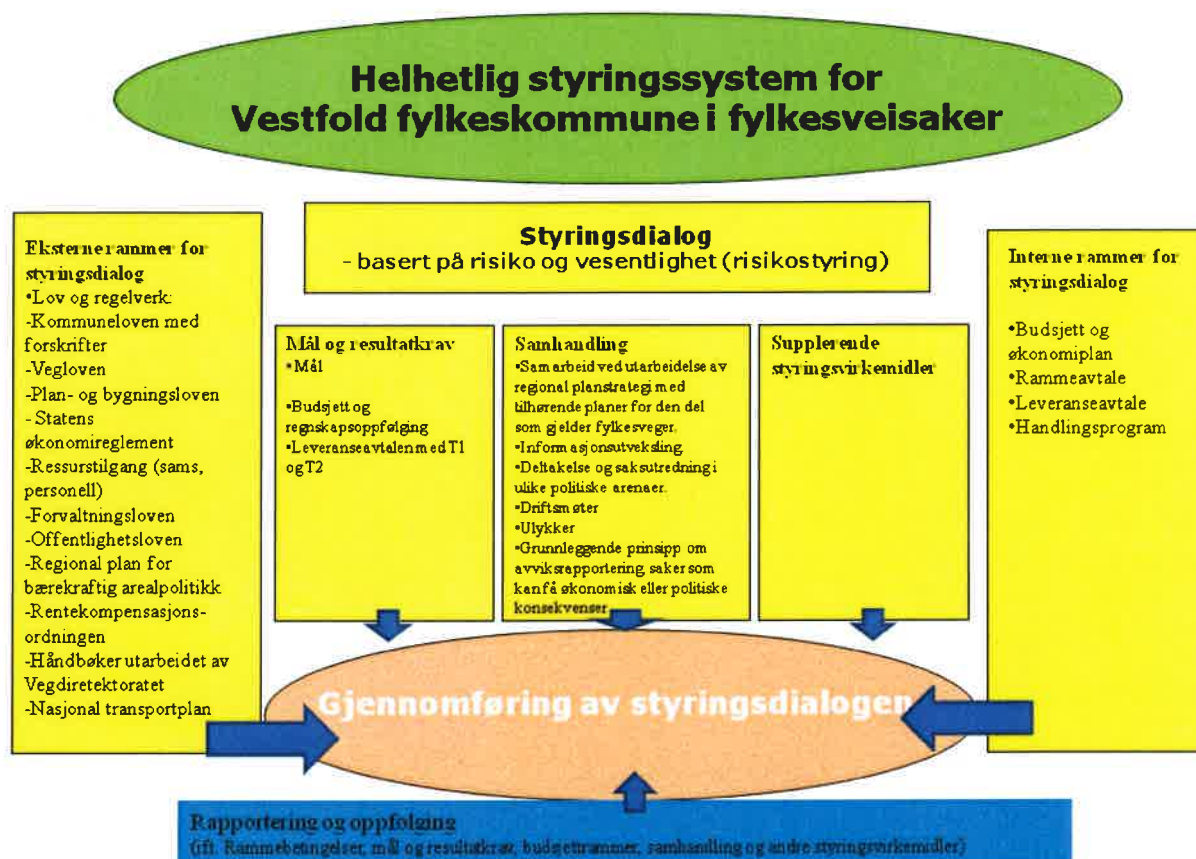
I Vestfold fylkeskommune benyttes et årshjul som beskriver hvordan de overordnede prosesser knyttet til økonomistyring i VFK er lagt opp. Leveranseavtalen innstilles for godkjenning av hovedutvalg for samferdsel, areal og miljø før budsjettbehandlingen i fylkestinget fra og med 2013. Det blir tatt forbehold om fylkestingets budsjettbehandling.

Som et utgangspunkt for å vurdere om avtalene mellom VFK og SVRS inneholder et hensiktsmessig grunnlag for styring, rapportering og oppfølging, har vi valgt å vurdere dette opp mot et helhetlig styringssystem. Styringsmodellen og hva som ligger i de ulike elementene er først beskrevet, for deretter å foreta en vurdering av fylkeskommunens styringsdialog, rapportering og oppfølging mot denne modellen

5.2.1 Et helhetlig styringssystem

Nedenfor følger en beskrivelse av hovedelementene og en skisse for å vise sammenhengen mellom de ulike elementene i styringssystemet.

Skissen er lagt fram for VFK og SVRS og er justert i forhold til deres innspill.



Skissen over er en visuell fremstilling av slik vi tenker at VFK's helhetlige styringsmodell i fylkesvegsaker bør være. Skissen skal bidra til å illustrere sammenhengen mellom de ulike elementene i et helhetlig styringssystem for å sikre at styringen ikke er fragmentert. En nærmere beskrivelse av hovedelementene i styringssystemet følger nedenfor. Skissen er ikke ment å være uttømmende, men at de vesentligste punktene er medtatt.

Følgende revisjonskriterium legges til grunn for et helhetlig styringssystem for Vestfold fylkeskommune i fylkesvegsaker;

5.2.1.1 Eksterne rammer for styringsdialog

Lov og regelverk danner de langsiktige og eksterne rammene for styringsdialogen mellom VFK og SVRS. Lov og regelverk som er aktuelle for området fylkesveg er Vegloven og Plan- og bygningsloven. Forvaltningsloven og offentlighetsloven er også aktuelle.

Samspelet mellom statlig og fylkeskommunal virksomhet skaper også ekstra utfordringer med ulike organisasjonskulturer og regnskapsregler. SVRS må følge statens økonomireglement, mens VFK skal etterleve forskrift om årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner samt god kommunal regnskapsskikk.

Rentekompensasjonsordningen for fylkesveger er en statlig ordning, hvor fylkeskommunen mottar kompensasjon for investeringer i veg etter nærmere kriterier

Regional plan for bærekraftig arealpolitikk (RPBA) er en plan som skal bidra til større forutsigbarhet i planleggingen for private og offentlige aktører ved at en felles forpliktende arealpolitikk legges til grunn. Arbeidet med Regional plan for bærekraftig arealpolitikk har vært organisert med en politisk styringsgruppe, en administrativ prosjektgruppe, en prosjektgruppe for hver av de fire delplanene i RPBA og en referansegruppe. Regional plan for bærekraftig arealpolitikk (RPBA) er tenkt lagt fram for politisk behandling i løpet av 2012. Etter anmodning fra kommunene leder Vestfold fylkeskommune dette regionale planarbeidet.

5.2.1.2 Elementer i styringsdialogen

De eksterne rammene og målene for virksomheten blir nærmere konkretisert og fulgt opp gjennom styringsdialogen. Styringen skjer gjennom fastsetting og oppfølging av mål og resultatkrav, samhandling og bruk av supplerende styringsvirkemidler. Styring, oppfølging og kontroll skal tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet.

Det er en forutsetning for gode arbeidsmessige relasjoner at roller og styringslinjer er avklart kommunisert og forstått i organisasjonene. En rolleforståelse basert på skillet mellom politikk og forvaltning og den formelle ansvarsdeling mellom VFK og SVRS, er viktig for både innhold og form i VFK's styring.

En viktig del av rolleforståelsen mellom VFK og SVRS dreier seg om dialogen. Formell kommunikasjon i styringssammenheng er når VFK og SVRS kommuniserer og er innforstått med at virksomhetene hefter for det som kommuniseres. Uformell kommunikasjon kan sies å være all annen kommunikasjon mellom medarbeidere i VFK og SVRS: d.v.s. all muntlig kommunikasjon som ikke følges opp av formell skriftlighet og all skriftlig kommunikasjon som ikke journalføres eller på annen måte kan bekreftes er sendt mottaker. Uformell kommunikasjon kan i ettertid gjøres om til formell kommunikasjon gjennom skriftliggjøring.

Den formelle kommunikasjonen mellom VFK og SVRS går i hovedsak via den på forhånd fastsatte styringsdialogen (driftsmøter osv.), men i en mangfoldig virksomhet er det nødvendig med løpende kontakt på flere nivåer, både av formell og uformell karakter.

Risikostyring

Styring basert på risiko og vesentlighet er et overordnet prinsipp for god styring.

Risikostyring er et relativt nytt styringsverktøy i offentlig sammenheng, og er et verktøy for å rette fokus mot de viktigste utfordringene for virksomheten, slik at virksomheten når sine mål.

Godt formulerte mål er av avgjørende betydning for risikovurderingen og risikostyringens kvalitet. Mål er en beskrivelse av en ønsket tilstand eller et ønsket resultat/en ønsket endring. Det er viktig at målene er spesifikke, målbare, aksepterte, realistiske og tidsavgrensede, slik at en kan vurdere om målene nås. De kritiske suksessfaktorene må kartlegges, og disse vil være forhold som det er viktig å lykkes med for å nå målene. Målet vil nås dersom man lykkes med disse faktorene. Når de kritiske suksessfaktorene er identifiserte, har man samtidig definert risikoelementene.

Mål og resultatkrav

Mål- og resultatstyring er et grunnleggende styringsprinsipp. Fylkestinget eller delegert utvalg fastsetter mål og resultatkrav som virksomheten skal oppnå i løpet av året innenfor fastsatte budsjettammer. Regionale planer, fylkesdelplaner og fylkeskommunale strategier som f.eks. klimastrategien, handlingsprogrammet, rammeavtalen og leveranseavtalene er i denne sammenheng sentrale styringsdokumenter i forbindelse med fylkesveger.

Samhandling

VFK og SVRS har samhandling om mange viktige samfunnsoppgaver. Samhandlingen skjer ved utarbeidelse av regional planstrategi med tilhørende planer, informasjonsutveksling, og deltakelse og saksutredning i ulike arenaer. Av arenaer som kan nevnes er fylkets trafiksikkerhetsutvalget (FTU), Regionalt planforum, Verdiskapning Vestfold og Tønsbergregionen konseptvalg utredning (KVU). Oppgaver som er omfattet av samhandlingen framkommer av rammeavtalen og leveranseavtalen.

Supplerende styringsvirkemidler

Et konkret opplegg for mål- og resultatstyring vil være VFKs viktigste redskap for styring, kontroll og oppfølging. I enkelte tilfeller kan det være behov for andre styringsvirkemidler for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor ansvarsområdet. Formålet med supplerende styringsvirkemidler er å sikre at styringen er kunnskapsbasert og at allmennheten har rett til å vite hva som skjer og hvilke prioriteringer som gjøres i offentlig forvaltning.

Supplerende styringsvirkemidler kan være:

- Evalueringer
- Ekstern kvalitetssikring
- Brukerundersøkelser
- Statistikk

5.2.1.3 Interne rammer for styringsdialog

God gjennomføring av styringsdialogen krever at det eksisterer interne rammer for styringsdialogen. Rammeavtalen regulerer samarbeidet om fylkesveger. Rammeavtalen gir retningslinjer for kontakten mellom VFK og SVRS gjennom krav til rapportering og oppfølgingsmøter. Leveranseavtale og budsjett ligger til grunn for rapportering.

De økonomiske rammebetingelsene og god budsjettering er sentrale elementer i styringen av virksomheten. Handlingsprogrammet og økonomiplanene bidrar til å sikre langsiktighet i bevilgningene.

I delegasjonsreglementet framkommer hvilke fullmakter som er tillagt det enkelte politiske utvalg og administrasjon. Det er også gitt fullmakter i rammeavtalen.

Internkontroll i virksomheten skal bidra til å sikre at de fastsatte målene og resultatkravene nås og for øvrig sikre forsvarlig drift.

5.2.1.4 Styringsdialogen

Styringen skjer gjennom administrative prosesser. Administrasjonens oppgave er å sikre at de politiske vedtatte mål og prioriteringer blir utformet og iverksatt på en lojal og effektiv måte.

Hensikten med styringsdialogen er å sikre at regionalavdelingen får formidlet styringssignaler, rammer og krav til SVRS og at SVRS rapporterer om resultatoppnåelse og eventuelle avvik i forhold til målene. Styringsdialogen skal være dokumentert.

Styringsdialogen mellom VFK og SVRS er formalisert gjennom rammeavtalen og leveranseavtalen. Referat fra felles møter, rapporter fra SVRS med tilbakemeldinger og bestillinger fra VFK inngår også i styringsdialogen.

5.2.1.5 Rapportering, analyse og oppfølging

Det er viktig at den løpende rapporteringen av styringsinformasjon tilpasses behovet for en bevisst prioritering i styringen av hva som er viktig og hva som er mindre viktig. Det er derfor viktig å avklare rapporteringshyppighet for de ulike styringsparametrene og eventuelt andre forhold som skal følges opp og drøftes.

Formålet med oppfølgingen er å avdekke avvik på et tidlig tidspunkt. Avvik mellom vedtatte og igangsatte prosjekter, samt avvik mellom budsjett og regnskap bør kontrolleres. Store avvik bør forklares og det bør utarbeides forslag til tiltak.

5.2.2 Vestfold fylkeskommune vurdert i et helhetlig styringssystem



**Helhetlig styringssystem for
Vestfold fylkeskommune i fylkesveisaker**

I de etterfølgende avsnittene vil vi vurdere hvordan de ulike styringselementene fungerer i Vestfold fylkeskommune, regionalavdelingen opp mot de forannevnte revisjonskriterier. Vi har valgt å holde beskrivelsen samlet selv om siste del hører inn under problemstilling 2.

5.2.2.1 Eksterne rammer for styringsdialog

Eksterne rammer for styringsdialog

- Lov og regelverk:
 - Kommuneloven med forskrifter
 - Vegloven
 - Plan- og bygningsloven
 - Statens økonomireglement
 - Ressurstilgang (sams, personell)
 - Forvaltningsloven
 - Offentlighetsloven
 - Regional plan for bærekraftig arealpolitikk
 - Rentekompensasjonsordningen
 - Håndbøker utarbeidet av Vegdirektoratet
 - Nasjonal transportplan

Lover og regler er fastsatt eksternt og må etterleves. Det har vært utfordringer i forhold til ulike regnskapsprinsipper og foreldelsesregelverket rundt mva-kompensasjonen. Det er også et åpent spørsmål hvordan økonomiske forhold ved oppgradering av fylkeskommunal veg i forbindelse med bompengeprojekt på riksveg skal behandles.

Revisors vurdering

Det er ikke avdekket avvik i forhold til lover og regler i forbindelse med revisjons-handlingene. Vårt hovedinntrykk er at lover og regler etterleves.

Ulike regelverk med regnskapsføring gir utfordringer, dette gjelder hele landet. Det er ikke gitt nærmere retningslinjer for hvordan dette kan løses fra sentralt hold.

5.2.2.2 Interne rammer for styringsdialog

Interne rammer for styringsdialog

- Budsjett og økonomiplan
- Rammeavtale
- Leveranseavtale
- Handlingsprogram

Samarbeidet mellom SVRS og VFK er avtaleregulert. I tilknytning til fylkesvegsaker er det rammeavtalen som særlig legger rammer for styringsdialogen. Fylkestinget vedtok rammeavtalen i sak 66/09, denne følger som vedlegg 1. Handlingsprogram for fylkesvegnettet 2010 – 2013 vedtok fylkestinget i sak 3/10. Sistnevnte legger rammene for de årlige leveranseavtalene.

Rammeavtalen

Formålet med rammeavtalen er å definere partenes rolle og forpliktelser i forbindelse med avtaleforholdet, samt sikre et positivt og konstruktivt samarbeid mellom VFK og SVRS. VFKs og SVRS' oppgaver framkommer av pkt 4.1 og 4.2. Begge parter mener at avtalene omfatter de oppgaver som er aktuelle.

Det framkommer av avtalens pkt 4.2 at SVRS har ansvar for forvaltning, utbygging og drift av fylkesvegnettet, innenfor rammer fastsatt av VFK.

I rammeavtalens pkt 6.1 om finansiering av drift framkommer det at SVRS finansierer sams vegadministrasjon, og at VFK skal dekke drift, investering og avtalt delfinansiering av større utredninger. Leveranseavtalen skiller ikke mellom drift og vedlikehold, årets bevilging framkommer med samlet beløp. I den spesifiserte oversikten er det ikke entydig hvilke linjer som er driftskostnader eller vedlikeholdskostnader.

SVRS' fullmakter er beskrevet i pkt 7. Innen drift/vedlikehold og investeringer har SVRS fullmakt til å styre innenfor tildelte midler. Dersom det dreier seg om varige omdisponeringer skal dette opp til politisk behandling. SVRS er avhengig av fullmaktene for å fullføre prosjekter. De tar opp endringer tidlig i prosessen, og gir tilbakemeldinger i driftsmøter og tertialrapporter.

Avtalens pkt 8 omhandler oppfølging, herunder rapportering. SVRS skal utarbeide årsrapport og tertialrapporter. Rapportene skal inneholde status i forhold til budsjett og leveranseavtale, avvik og andre forhold av betydning for fylkesvegene. I tillegg skal det avholdes månedlige oppfølgingsmøter.

Leveransavtalene

Det foreligger leveranseavtaler for hvert av årene 2010, 2011 og 2012. Leveranseavtalene er vedtatt av hovedutvalget for samferdsel og næring/ samferdsel, areal og miljø. I leveranseavtalen framkommer det hvilke oppgaver SVRS skal utføre og budsjettet kostnad.

Leveranseavtalen for 2010 hadde i pkt 3, med et avsnitt om at SVRS utfordres til å komme med forslag til operasjonelle mål som kan danne grunnlaget for oppfølging fra fylkeskommunen. Målene skulle implementeres i leveranseavtalen for 2011. I leveranseavtalen for 2011 er det medtatt et nytt punkt 6 som heter styringsmål. Det er like styringsmål i leveranseavtalene for 2011 og 2012. Styringsmålene vil ha fokus på vegkapitalen og samarbeidet mellom Vestfold fylkeskommune og Statens vegvesen.

Revisors vurdering

Rammeavtalen inneholder bestemmelser om rapportering og oppfølgingsmøter. Rapportering er gjennomført i samsvar med avtalen og det er også avholdt månedlige driftsmøter.

Det følger av rammeavtalen at årsrapporteringen skal baseres på mal vedlagt leveranseavtalen. I vedtakene til leveranseavtalene kan ikke revisor se at det ligger mal for årsrapportering vedlagt.

SVRS har ansvar for å levere i samsvar med leveranseavtalen innenfor fastsatte økonomiske rammer. Etter det revisjonen kan se inneholder ikke rammeavtalen eller leveranseavtalen noe om krav til standard som skal etterleves. Revisjonen kan ikke se at VFK har vedtatt å følge Statens vegvesens håndbøker på generelt grunnlag, men unntak fra standardene er vedtatt. Ved behandling av funksjonskontraktene framkommer det at SVRS legger til grunn Statens vegvesens håndbok 111 standard for drift og vedlikehold.

5.2.2.3 Elementer i styringsdialogen

Styringsdialog
- basert på risiko og vesentlighet (risikostyring)

Oppgave og ansvarsfordelingen framkommer av rammeavtalen pkt 4.1 og 4.2, samt de årlige leveranseavtalene. Det er viktig med rolleforståelse da dette bidrar til ryddighet i relasjoner, styringslinjer og kommunikasjonskanaler.

Rolleforståelse

Balanse mellom klar rolledeling, ansvarsforhold, tydelig styring og gode samarbeidsformer som kan utnytte kompetanse, kunnskap og erfaring i både VFK og SVRS, er vanskelig. Rolleforståelse er tatt opp i flere driftsmøter, og det er også avholdt felles samling hvor rolleforståelse var på dagsorden. I etterkant har rolleforståeselen vært på agendaen i flere driftsmøter, sist i driftsmøte nr 2/2011;

8. Rollefordeling – planprosesser

SVRS og VFK er enig om at det er behov for å jobbe videre med rolledelingen. Dette tema tas inn som en del av revisjonen av rammeavtalen.

Noe av avklaringene vil komme i handlingsprogramprosessen.

Som en midlertidig løsning, utarbeides det en forenkelt versjon av samarbeidsrutiner/fullmakter som danner grunnlaget samarbeidet innenfor planlegging. Dette med særlig fokus på prosess før planene legges ut til første gangs behandling. VFK har ansvaret for initiativ i prosessen.

I denne sammenheng kan nevnes at det ble avholdt et møte i november 2011 mellom VFK og SVRS hvor avklaring av rollefordeling og milepælbehandling knyttet til milepælsprosjekter i en tidlig fase og fram til reguleringsplan ble gjennomgått for konkrete prosjekter.

Revisors vurdering

Det er naturlig at det i en slik stor prosess er veger som må gåes opp før man finner en praksis som fungerer for alle parter.

Etter det revisjonen har fått kjennskap til er det ikke ferdigstilt noen dokumentasjon for å sikre rolleforståelsen utover rammeavtale, leveranseavtale, delegasjonsreglement og varslingsavtale. Dette har vært en problemstilling som organisasjonene har hatt på agendaen. Rollefordeling har vært et tema på flere driftsmøter, samlinger og egne møter. Revisjonen vurderer at det kan være hensiktsmessig å ha et dokument hvor roller i begge organisasjonene er nærmere beskrevet.

Kommunikasjon

Det er vedtatt rutiner for i hvilke tilfeller det er VFK eller SVRS som skal besvare eksterne henvendelser eller gi informasjon. Behov for kjøreregler for kommunikasjon ble tatt opp på en samling mellom VFK og SVRS, men denne kan ikke sees utarbeidet per dato.

Kommunikasjon av uformell karakter er en viktig del av samhandlingen mellom VFK og SVRS. Det er viktig for god styring at den uformelle kommunikasjonen støtter opp under, og ikke skaper uklarhet i, den formelle styringsdialogen. Kravene til ryddig kommunikasjon er grunnleggende.

Revisors vurdering

Revisjonen kan ikke se at det er etablert retningslinjer for kommunikasjon mellom VFK og SVRS utover det som framkommer av rammeavtalen.

Revisjonen er av den oppfatning at det bør være nærmere retningslinjer for kommunikasjon. Her bør det avklares hvilke uformell kommunikasjon som bør formaliseres.

Delegasjonsreglement

Fylkestinget vedtar økonomiplan og budsjett som legger de økonomiske rammene for fylkesvegene. Dette legger føringer ved utarbeidelse av handlingsprogram og leveranseavtaler.

Det foreligger delegasjonsreglement for de politiske utvalgene og rådmannen. Etter det revisjon er kjent med er administrativt delegasjonsreglement fra rådmannen under utarbeidelse.

I rammeavtalen har SVRS fått delegert fullmakter. SVRS rapporterer når det er endringer i forhold til leveranseavtalen. VFK blir informert om endringene før det framkommer av de månedlige regnskapsrapportene.

Revisors vurdering

Revisjonen har gjennomgått et utvalg av saker fra 2011 og kontrollert at sakene er vedtatt av rette instans i forhold til delegasjonsreglementet. Kontrollen avdekket ingen avvik.

Intern kontroll

Internkontroll kan defineres som systematiske tiltak som skal sikre at virksomhetens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i lover og regelverk og som skal sikre måloppnåelsen for virksomheten.

Det er fylkesrådmannens ansvar å påse at internkontrollen som iverksettes sikrer pålitelig drift, gode regnskapsrutiner og rapporteringer, samt at lover, regler og politiske pålegg overholdes. I tillegg bør det foreligge et planverk som sikrer at gitte mål nås. Målene for ulike rammeområder medtas i budsjettet, men det er først i budsjettet for 2012 at det ble konkretisert et mål for fylkesveger, men dette målet ble slettet ved budsjettbehandlingen.

En forsvarlig internkontroll bør baseres på en vurdering av aktuelle risikoer og de krav som er satt til virksomheten. Internkontrollsystemet skal være et hjelpemiddel til å styre risiko slik at VFK kan nå sine målsettinger.

Følgende premisser bør vurderes lagt til grunn:

- Mål- og resultatstyringen i styringsdialogen skal være basert på risikostyring og intern kontroll.
- Styrings- og kontrollsystemet må være realiserbart innenfor gitte ressursrammer og ordinære bevilgninger.

Internkontroll og risikostyring kan sees på som et supplerende verktøy i den samlede styringen av virksomheten i tillegg til mål, resultatkrav og klare rapporteringskrav på alle relevante områder i forbindelse med den ordinære styringsdialogen

Oppfølging av leveranseavtalene med SVRS skjer på driftsmøter og ved gjennomgang av protokollene fra forrige møte, i tillegg til tertialrapporteringen og andre møter.

Revisors vurdering

En forutsetning for å sikre bedre kontroll med virksomheten er en felles begrepsforståelse og like forventninger til hva internkontroll er, og hvordan dette brukes i styringen av virksomheten. For å sikre klarhet i hva som er forpliktelser knyttet til internkontroll bør roller og ansvar beskrives, innholdet i internkontrollen defineres og krav til dokumentasjon og rapportering fastsettes.

Risikostyring

SVRS vurderte risikoen internt i forhold til ressurstilgang og sams vegadministrasjon for å kunne styre i forhold mot statsbudsjettet. Begrepet risiko eller risikostyring kan ikke revisjonen se er benyttet i saksutredningene i sakene vedrørende handlingsprogram, rammeavtale, leveranseavtale og i referat fra driftsmøter. Ved å bruke risikostyring som et verktøy kan en rette fokus mot de viktigste utfordringene for virksomheten.

Risikostyring er krevende. Utgangspunktet er at risikostyring først og fremst skal være et verktøy for VFKs styring av egen virksomhet. Løpende rapporteringer om risikoområder på området gir mulighet til å reagere raskere på avvik fra fastsatte mål enn hva tilfellet ville vært uten slik rapportering. Under punkt 8.3 i rammeavtalen har begge parter rett til å be om møter om forhold hvor dette anses som påkrevd. VFK skal varsles snarest dersom SVRS gjennom

budsjettåret oppdager forhold ved leveranseavtalen som gir uønskede effekter mht optimal ressursbruk. Rammeavtalen har åpning for å rapportere om slike forhold, det blir også tatt opp i driftsmøter og informert om når dette anses nødvendig.

VFK har gjort en vurdering i forhold til måloppnåelse. Et viktig punkt er når forprosjekt knyttet til investering er avsluttet og beslutning på løsning skal gjøres. Her skal VFK inn for å sikre at måloppnåelsen blir så god som mulig. Dette sammen med tertialrapportering, årsrapportering og kontroller ved regnskapsførselen er de områder som VFK mener er viktige for å sikre god måloppnåelse.

Revisors vurdering

Det er ikke foretatt en risikovurdering i forhold til samhandling med SVRS. Etter det revisjonen kan se har det ikke vært dokumentert fokus på risiko eller risikostyring i forbindelse med samhandlingen mellom SVRS og VFK.

Revisjonen antar at styringsdialogen mellom VFK og SVRS bør utformes slik at man enklere kan identifisere, vurdere, håndtere og følge opp risikoområder for virksomhetens måloppnåelse, slik at risikoen er innenfor et akseptert nivå. God risikostyring er avhengig av at det er fastsatt gode mål og systemer for informasjon og kommunikasjon. Vektlegging av risiko i styringsprosessen vil bidra til økt kvalitetssikring av den løpende styringen og øke mulighetene for måloppnåelse innenfor de budsjetttrammer som er stilt til disposisjon.

Per 1. tertial er det i prognosen rapportert at det styres mot et forbruk på 76 % av investeringsrammen. Dette skyldes hovedsakelig to prosjekter som er stoppet opp på grunn av usikkerhet i tilknytning til politisk behandling i en kommune og framdrift på en reguleringsplan. Dersom en i forkant hadde gjennomført en risikovurdering kunne en muligens hatt alternative prosjekter. VFK skriver i tilbakemeldingen på rapporteringen T1 -2012 til SVRS at det i forbindelse med Handlingsprogram 2014-2017 vil utarbeides en liste over prosjekter som bør prioriteres hvis det blir tilgjengelig midler i perioden.

De kritiske suksessfaktorene er forhold som det er viktig å lykkes med for å nå målene. Avhengig av nivået på målene vil levering fra SVRS være en kritisk suksessfaktor. Når de kritiske suksessfaktorene er identifiserte, har man samtidig definert risikoelementene.

For å tydeliggjøre fokus på risiko i styringsdialogen bør SVRS kunne legge frem særskilte risikovurderinger med tilhørende forslag om risikodempende tiltak i forbindelse med styringsdialogen.

Revisjonen vil tro at man i dag kjenner til risikoen og kritiske suksessfaktorer ved de ulike prosjektene og på de ulike områdene innenfor fylkesvegområdet. Ved å sette dette inn i en risikomatrix vil en få en systematisk oversikt over hvilke oppgaver som er kritiske og som man bør ha fokus på i styringen.

Revisjonen mener det bør vurderes å benytte risikovurdering som ett styringsparameter ved samhandlingen med SVRS.

5.2.2.5 Mål og resultatkrav

Mål og resultatkrav
• Mål

• Budsjett og regnskapsoppfølging
• Leveranseavtalen med T1 og T2

Det finnes flere mål innen regionalsektoren. Øverst er de nasjonale målene som er fastsatt i nasjonal transportplan for 2010 – 2019. Som vegeier må fylkeskommunen også forholde seg til disse. Målene er gjengitt nedenfor.

Nasjonale mål

Stortingsmelding nr 16 (2008-2009):

I nasjonal transportplan (NTP) for 2010 – 2019 framkommer det 4 nasjonale mål

- Bedre framkommelighet og reduserte avstandskostnader for å styrke konkurransekraften i næringslivet og bidra til å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret.
- Bygge transportpolitikken på en visjon om at det ikke skal forekomme ulykker med drepte eller livsvarig skadde i transportsektoren
- Bidra til å redusere miljøskadelige virkninger av transport, samt bidra til å oppfylle nasjonale mål og Norges internasjonale forpliktelser på miljøområdet.
- Transportsystemet skal være universelt utformet.

I utfordringsnotat NTP 2010 – 2019, handlingsprogram øvrige riksveger og dagens fylkesveger i Vestfold, er det gjengitt konkrete mål for planperioden fra NTP.

Fylkeskommunale mål

Handlingsprogrammet 2010 – 2013 vedtatt i FT 3/10

I forkant av forvaltningsreformen og utarbeidelse av handlingsprogrammet, ble valg av retning for prioriteringene i handlingsprogram for fylkesvegnettet 2010 – 2013 vedtatt i FU-sak 64/09.

I arbeidet med handlingsprogram for fylkesvegnettet skal følgende mål legges til grunn for prioriteringene:

- a) Økt framkommelighet på vegnettet gjennom økt vedlikehold og redusert vedlikeholdsetterslep.
- b) Økt trafikksikkerhet i befolkningstette områder og langs ulykkesutsatte strekninger.
- c) Redusert utslipp av klimagasser fra mobile kilder i Vestfoldbyene.

Investeringsprofilen er endret i forhold til forrige handlingsprogramperiode.

Investeringsprofilen viser hvordan midlene er fordelt mellom programområdene gang- og

sykkelvegtiltak, kollektivtiltak, trafikkikkerhetstiltak, mindre utbedringer, miljøtiltak og planlegging.

Handlingsprogrammet består av en oversikt som inneholder en nærmere beskrivelse av det enkelte investeringsprosjekt. Det er også kolonner som viser hvilke kostnader som påløper det enkelte år, og det er denne som ligger til grunn ved utarbeidelse av leveranseavtalene.

Leveranseavtalene for 2010, 2011 og 2012, pkt 3 mål

SVRS skal arbeide for å nå målene i Handlingsprogrammet for fylkesvegenettet 2010 – 2013 basert på de rammer som ligger i leveranseavtalen.

Leveranseavtalene for 2011 og 2012, pkt 6 styringsmål.

Styringsmålene vil ha fokus på vegkapitalen og samarbeidet mellom Vestfold fylkeskommune og Statens vegvesen.

- Vegkapitalen følges opp gjennom dekkefornyingsstakten
- Årlig spørreundersøkelse fra SVRS

I 2012 er det i tillegg henvist til resultatmål behandlet i forbindelse med VFKs budsjett for 2012. Resultatmålet i budsjettet ble strøket ved budsjettbehandlingen.

Regional plan for bærekraftig arealpolitikk

Planen inneholder mål også for veger som er en del av transportsystemet. Siden planen ikke er vedtatt går vi ikke nærmere inn på disse her.

Resultatkrav

Rammeavtalen inneholder ingen måleindikatorer eller krav til resultater, kun hvor ofte det skal rapporteres.

Målene i leveranseavtalen for alle årene framkommer av pkt 3, som er å nå målene i handlingsprogrammet for 2010 -2013. Handlingsprogrammet 2010-2013 er en liste med prosjekter som skal gjennomføres i perioden, hvor det er tatt utgangspunkt i de tre målene fastsatt av Fylkesutvalget i sak 64/09. Utover planlagte prosjekter og rammene til drift og vedlikehold inneholder ikke avtalen måleindikator for å kunne vurdere grad av måloppnåelse.

I forkant av handlingsprogrammet ble det vedtatt en retning for prioriteringene med tre mål. Målene er ikke konkretisert i forhold til status på vedtakstidspunktet og forventning til resultat etter handlingsprogramperioden. Målene brukes i forbindelse med forprosjektene når nye prosjekter skal gjennomføres. Det skal framkomme av beskrivelsen hva som er formålet med prosjektet.

Økt vedlikehold og redusert vedlikeholdsetterslep

For å kunne vurdere om målet økt framkommelighet på vegnettet gjennom økt vedlikehold og redusert etterslep er nådd, burde det vært utarbeidet delmål der styringsparametre er fastsatt. I utfordringsnotatet har Statens vegvesen angitt et teoretisk beregnet beløp (kr) for hvor stort etterslepet er på en del vegelementer som dekke, bruer osv. Videre er det også synliggjort hvilket beløp som er nødvendig for ikke å øke forfallet. En tilnæringsmåte kan være å se på faktisk bevilgning/disponibelt beløp til ulike vegelementer sammenliknet med det nivået som

er nødvendig for ikke å øke etterslepet. Det kan også tenkes andre angrepsmåter, men dette bør det arbeides videre med.

SVV har følgende definisjoner av drift og vedlikehold; (fra læreboka drift og vedlikehold av veger)

Drift: innsats og aktiviteter som er nødvendig ute på vegnettet for at trafikken skal komme fram på en trygg og effektiv måte fra dag til dag.

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

Vedlikehold: innsats og aktiviteter som ivaretar infrastrukturen på en måte som muliggjør trygg og effektiv transport i et lenger perspektiv.

Vedlikehold av vegnettet omfatter tiltak for å ivareta den fysiske infrastrukturen. Med dette forstås tiltak for å opprettholde standarden på vegdekker, grøfter, bruer, tunneler, vegutstyr og tekniske anlegg/installasjoner i tråd med fastsatte kvalitetskrav.

Utfordringsnotat NTP 2010 – 2019 for Vestfold er utarbeidet av SVRS. Her er vedlikeholdsetterslepet på kr 550 mill omtalt, og det framkommer følgende vedrørende etterslepet;

Gruppe A	Beskrivelse <ul style="list-style-type: none">• Utbedring av tilstanden skal skje med enkle tiltak som drenering, oppretting, flatelapping og/eller slitelag.• Trafikkarfarlige telehiv forbedres med enkle tiltak.• Gjennomsnittlig strekningsvis utbedringskostnad inntil 1200 kr pr løpemeter veg. Mål for gjennomført tiltak: <ul style="list-style-type: none">• Forbedring av dekketilstanden• Det aksepteres at strekningen får kortere dekkelevetid enn normalt ønskelig ut fra hensynet til framtidige vedlikeholdskostnader.
Gruppe B	Beskrivelse <ul style="list-style-type: none">• Vegene må utbedres/forsterkes pga stor ujevnhet og dårlig bæreevne.• Utbedring av tilstanden utføres med tyngre tiltak (forsterkning).• Gjennomsnittlig strekningsvis utbedringskostnad inntil 2200 kr pr løpemeter veg. Mål for gjennomført tiltak: <p>Det tilstrebes at strekningen oppnår normal dekkelevealder</p>

Behov for bevilgning for å ta igjen etterslep

Det vil ikke være samfunnsmessig riktig å ta igjen hele etterslepet. For noen veger vil det kreve uforholdsmessig mye å oppruste vegnettet til fullgod standard. Det vil da være hensiktsmessig å gjøre tiltak som skissert under gruppe A, se foran. Tiltak etter gruppe A stopper forfallet og utbedrer også deler av etterslepet/forfallet. I tillegg bedres standarden for trafikantene til et akseptabelt nivå. Levetiden på vegdekket vil imidlertid ikke bli optimal.

Tiltak som skissert under gruppe A kan finansieres over vedlikeholdsmidler, mens tyngre tiltak som skissert under gruppe B kan finansieres over investeringsmidler. Et program for å utbedre 60 prosent av etterslepet i 10-årsperioden 2010-2019 ville innebære om lag 30 mill. kroner pr. år. Kombinert med et godt nivå på vedlikeholdsbevilgningen ville vegnettet da få en akseptabel standard.

Vedlikeholdsetterslepet er kun et beregnet beløp, og SVRS rapporterer ikke på dette. Etter innsatsen man har hatt over driftsbudsjettet de siste årene, vurderer SVRS vedlikeholdsetterslepet justert til ca 500 millioner kroner.

Økt trafikksikkerhet

Målet for økt trafikksikkerhet i befolkningstette områder og langs ulykkesutsatte strekninger kan vurderes i forhold til statistikk om ulykker. I nasjonal transportplan 2010 – 2019 framkommer det et mål om å redusere antall drepte og hardt skadde i trafikken med 1/3 innen 2020. Statens vegvesen rapporterer på antall hardt skadde og drepte i sin region, men det skilles ikke ut egne opplysninger for fylkesveg per i dag.

Redusert utslipp av klimagasser

For målet redusert utslipp av klimagasser fra mobile kilder i Vestfoldbyene kunne en ha satt en grense for svevestøv, nitrogendioksid eller andre klimagasser, og hvor mange dager per år denne verdien kan overskrides. SVRS har pr i dag ingen måling av klimagasser i Vestfold.

Revisors vurdering

Revisors oppfatning er at det ikke er gitt nærmere måleparametre som sier noe om hva VFK får for midlene som benyttes i driftsregnskapet. Selv om dette er et komplekst område bør en finne svar på følgende spørsmål: Hva er prisen per km med asfalt det enkelte år? Hvor mye utgjør årlige driftskostnader? Hvor mye utgjør årlige vedlikeholdskostnader for ordinært vedlikehold? Hvor stort beløp har gått til reduksjon av vedlikeholdsetterslepet?

Revisor er kjent med at det gjøres pris- og markedsanalyser av asfaltarbeidene i hele Region sør. Dette kan også være et nyttig dokument for å vurdere styringsparametre og måloppnåelse innenfor temaområdet asfalt som også er tung kostnad i driftsbudsjettet til vegformål.

Det beregnede samlede vedlikeholdsetterslepet på hele fylkesvegnettet utgjorde ca. 550 millioner kroner ved overgang til forvaltningsreformen. Dette er et estimert tall, og det rapporteres ikke på utviklingen i etterslepet. Det framkommer ikke av leveranseavtalen hvor stor andel av de årlige bevilgningene som skal gå til reduksjon av vedlikeholdsetterslepet.

Målet for økt trafikksikkerhet bør ikke være et mål som benyttes i forbindelse med daglig styring, men heller et langsiktig mål som kan si noe om effekten av valgt investeringsprofil. I perioden 2010-2013 er trafikksikkerhetstiltak redusert i forhold til forrige planperiode. Hvilken betydning har dette hatt i forhold til antall skadde og drepte i perioden i forhold til forrige periode? Vi mener det bør fastsettes målbare overordnede mål, slik at en har grunnlag for å vurdere effekten av den politikken som føres.

Redusert utslipp av klimagasser i Vestfoldbyene er et mål som ikke kan tallfestes uten at det foreligger målinger. Endring i trafikkmengden vil imidlertid kunne gi en pekepinn om hvordan tilstanden er.

Etter hver handlingsperiode bør det vurderes en egen rapportering som sier noe om resultatene av de målene som er fastsatt, og hvilken investeringsprofil en endte opp med i perioden.

Måloppnåelse

Det er ikke rapportert på hvordan fylket ligger an når det gjelder målene som framkommer av handlingsprogrammet 2010-2013. Det følger av rammeavtalens pkt 4.1 at VFK skal sikre at både verdier og funksjoner som ligger i fylkesvegnettet forvaltes i tråd med nasjonale og regionale mål. En oppfølging av ovennevnte mål vil bidra til å kunne bekrefte hvilken effekt valgt investeringsprofil og nivået på drift og vedlikehold har på de overordnede målene. SVRS har uttrykt at de ønsker å bli målt på indikatorer som er fornuftige, og at mål og midler må stå i forhold til hverandre. Drift- og vedlikeholdsområdet er komplekst.

I leveranseavtalens punkt 3 framkommer målet om å nå målene i handlingsprogrammet. Vi har tatt utgangspunkt i prosjektene i rammeavtalen med totalbeløp for hele perioden og i egen kolonne vist beløp som er planlagt gjennomført i 2013, se vedlegg 2. Hovedkonklusjonen er at planlagte prosjekter er gjennomført.

Leveranseavtalen inneholder også følgende to styringsmål:

1. Vegkapitalen følges opp gjennom dekkefornyingsstakten
Styringsmålet har ikke blitt nærmere konkretisert. I 2010 var dekkefornyingsstakten 12 % jfr opplysninger i budsjettet for 2012. Dette framkommer også en dekkefornyingsstakt på 12 % av nøkkeltallene i årsrapporten for 2011.
2. Årlig spørreundersøkelse fra SVRS
Tidligere hadde man et system for spørreundersøkelser i Statens vegvesen som gikk på fylkeskommunens tilfredshet med samarbeidet. Dette systemet er avviklet, og SVRS har ikke gjennomført årlige spørreundersøkelser i 2011 eller i 2012.

Revisors vurdering

Når det gjelder styringsmål i leveranseavtalen er det ikke satt noen mål for hvilken dekkefornyingsstakt man skal ha og årlig spørreundersøkelse er ikke gjennomført. Når dekkefornyingsstakt ikke er konkretisert, kan man heller ikke vurdere om disse målene er nådd.

Etter revisjonens mening bør det fastsettes flere måleparametre til de målene som foreligger per i dag. For noen av målene vil det være naturlig med årlig rapportering, mens det for andre typer mål kan være hensiktsmessig med sjeldnere rapportering.

Hvordan VFK per i dag ligger an i forhold til risikoprofilen til investeringer kan kun følges opp fra SVRS da kombinerte prosjekter er skjønnsmessig splittet på de aktuelle programområdene.

5.2.2.6 Samhandling

Samhandling

- Samarbeid ved utarbeidelse av regional planstrategi med tilhørende planer for den del som gjelder fylkesveger.
- Informasjonsutveksling
- Deltakelse og sakutredning i ulike politiske arenaer.
- Driftsmøter
- Ulykker
- Grunnleggende prinsipp om avvikrappotering saker som kan få økonomisk eller politiske konsekvenser

I tillegg til drift og vedlikehold av vegnettet, investeringer i nye veger og rapportering om gjennomføringen av dette, har SVRS også ansvar for andre oppgaver. Disse følger av rammeavtalens pkt 4.2.

SVRS foretar saksbehandling basert på sams vegadministrasjon. De deltar i, og er veg- og trafikk faglig initiativtaker i administrative og politiske prosesser, de utreder og utarbeider forslag til regional planstrategi, handlingsprogram for fylkesveger og budsjett for fylkesveger. De skal også utarbeide forslag til retningslinjer for byggegrenser og avkjørsler langs fylkesvegene.

SVRS skal også gjennomføre fullført saksbehandling for omklassifisering av veger inklusiv gang- sykkelveger og veglys, klagebehandling av enkeltvedtak samt konkrete veg- og trafikksaker som etter avtale skal behandles politisk. I tillegg skal SVRS ivareta sekretariatet for fylkestrafikkutvalget og delta fast i fylkesting og hovedutvalg for samferdsel og næring, og i andre utvalg etter behov.

VFK skal holdes løpende informert om forhold som er av betydning for deres utøvelse av sitt ansvar.

Revisors vurdering

Vi har ingen merknader til samhandlingen til de oppgaver som framkommer av leveranseavtalen for 2011 basert på vår kontroll omtalt i avsnitt 5.3.1.

5.2.2.7 Supplerende styringsvirkemidler

Supplerende styringsvirkemidler

Supplerende styringsvirkemidler har ikke vært benyttet fram til i dag. Regionalavdelingen har så vidt begynt med revisjon av styringssystemet, og har begynt med å intervju alle som har arbeidet med fylkesveger som grunnlag for hvordan styringssystemet fungerer. Evalueringen er planlagt ferdig til neste sommer.

5.2.2.8 Styringsdialogen

Gjennomføring av styringsdialogen

Rammene for styringsdialogen følger av rammeavtalen og leveranseavtalene. I styringsdialogen ligger bestillinger, referat fra felles møter, rapporter og annen dokumentasjon på avklaringer mellom partene.

I forbindelse med myndighetsutøvelse knyttet til plan og bygningsloven er det ukentlige møter i Planforum, for å avklare og sikre at målene VFK har blir ivaretatt

De økonomiske rammebetingelsene og god budsjettering er sentrale elementer i styringen av virksomheten.

SVRS utfører oppgaver etter rammeavtalen uten bestilling, med unntak av rapportering hvor det i forkant sendes over mal. Det er utarbeidet et eget bestillingsskjema, men det er ikke alltid dette benyttes. Det avholdes ofte møter mellom VFK og SVRS for å avklare bestillingene.

Revisors vurdering

SVRS føler at de har et stort handlingsrom i forhold til de oppgaver som skal løses for VFK, i den forstand at SVRS har stor frihet til å prioritere oppgaver/ tiltak.

5.2.2.9 Rapportering og oppfølging

Rapportering og oppfølging

(ift. Rammebetingelser, mål og resultatkrav, budsjettammer, samhandling og andre styringsvirkemidler)

Etter rammeavtalens pkt 8.1, 8.2 og 8.3 skal tertial- og årsrapporten gjennomgås på neste driftsmøte. Tertialrapporteringen skal følges opp med en tilbakemelding fra VFK hvor nødvendige avklaringer om oppfølging er tatt med.

Oppfølging skjer på de månedlige driftsmøtene. Det framkommer av rammeavtalen at årsrapporten skal gjennomgås på første driftsmøte etter levering, og at tertialrapportene skal følges opp i møtene i etterkant av framleggelsen av rapporten.

Protokollene fra driftsmøtet har saker hvor det kan se ut som tertialrapportene er behandlet. Overskriftene varierer fra møte til møte, og er kalt økonomioppfølging, leveranseavtale, tilbakemelding på rapportering og mindreforbruk.

Rammeavtalen sier ikke noe om maler for tertialrapportering. Rapporteringen skal gjennomføres innen utgangen av måneden etter tertialet. VFK må bestille rapportene, og sender samtidig over mal til rapporteringen.

I driftsmøte nr 3/11 som ble avholdt 30.03.11 omhandlet sak 4 resultatrapportering – avvik. Slik at i 2011 ble årsrapporten for 2010 behandlet i etterfølgende driftsmøte. Det framkommer ikke av referatene for driftsmøtene i 2012 at årsrapporten for 2011 er gjennomgått ihht rammeavtalens pkt 8.1.

I forbindelse med rapportering kan det være uformelle møter mellom VFK og SVRS. Det betyr at rapporteringen er diskutert og forhold avklart i forkant av driftsmøtet hvor rapporten skal behandles.

Etter rammeavtalen skal tertialrapportene følges opp med en tilbakemelding fra VFK. VFK ga sin første skriftlige tilbakemelding til rapporten fra 2. tertial 2011. Det er også gitt tilbakemelding på rapporten fra 1. tertial 2012. For tidligere tertialrapporter er tilbakemeldingene til SVRS gitt muntlig og i driftsmøter.

Revisors vurdering

Etter revisjonens mening kan protokollene fra driftsmøtene med behandling av rapportering bli tydeligere. Saken bør gis et tidlig nummer på sakskartet og en overskrift som gjenspeiler tilbakemelding på rapportering.

Tilbakemeldingene til SVRS bør alltid være skriftlige, og rammeavtalen kan også inneholde frist for tilbakemeldinger fra VFK. Mal til både årsrapport og tertialrapport bør vedlegges leveranseavtalen, slik at rapportene kan leveres uten bestilling. I malene bør det også framkomme hvilke mål som skal rapporteres i de ulike rapportene. For enkelte mål er det naturlig med kun årlig rapportering.

5.2.3 Revisors totalkonklusjon problemstilling 1:

Inneholder avtalene mellom Vestfold fylkeskommune og Statens vegvesen Region SØR et hensiktsmessig grunnlag for styring, rapportering og oppfølging?

Konklusjon et helhetlig styringssystem

En overordnet oppgave for prosjektet har vært å gjennomgå styringssystemet og rutinene for styringsdialogen mellom VFK og SVRS. Formålet med dette har vært å klargjøre om styringen gjennomføres i et integrert og helhetlig styrings- og kontrollsystem.

Et helhetlig styrings- og kontrollsystem kan beskrives som et samlet sett av tiltak. Flere av tiltakene er på plass i organisasjonen i dag, og enkelte mangler og noen kan forbedres og tydeliggjøres.

Etter det revisjonen kjenner til er det per i dag ikke definert et overordnet styringssystem i fylkeskommunen, men det benyttes et årshjul i forhold til prosesser knyttet til økonomistyring.

SVRS gjennomfører rapportering i samsvar med rammeavtalen. Etter leveranseavtalen skal SVRS arbeide for å nå målene i handlingsprogrammet. Handlingsprogrammet omfatter investeringene som gjennomføres. Vår gjennomgang viser at SVRS utfører oppdragene i henhold til handlingsprogram og leveranseavtale. Det rapporteres på vesentlige avvik i tertialrapportering og i driftsmøter.

Når det gjelder investeringssiden som er spesifisert i handlingsprogrammet og leveranseavtalen har prosjektene en økonomisk oppfølging. I et investeringsprosjekt er leveringen synlig, og det er enklere å se at VFK får de prosjektene det betales for. Når det er sagt, kan det også være hensiktsmessig med måleparametre for investeringsprosjekter. Dette kan være hvor stor andel av prosjektet byggeherrekostnadene utgjør eller kostnad per meter ny gang- og sykkelveg.

Det bevilges store beløp årlig til drift og vedlikehold av vegnettet. Her er ikke leveringen like synlig, og det er ikke utarbeidet styringsmål som sier noe om hva VFK får for midlene som benyttes.

Det er rammeavtalen og de årlige leveranseavtalene som ligger til grunn for samhandlingen mellom VFK og SVRS. I leveranseavtalen er det prosjekter med bevilgning som er medtatt og vedtatt. For 2011 og 2012 får ikke SVRS utnyttet budsjetttrammene, og det er begrenset med prosjekter som gjenstår i handlingsprogrammet med bevilgning. Dersom en må finne nye prosjekter er dette en prosess. Først må det behandles politisk, for deretter planlegges og gjennomføres. Det kan være begrenset hva man kan få til, og det er ikke sikkert valgte prosjekter er de med høyest prioritet. I handlingsprogrammet for 2014 – 2017 som vedtas i høst har man tatt høyde for dette. Prosjekter i hvert programområde rangeres i forhold til prioritert rekkefølge, og dette vil få betydning både ved mer- og mindreforbruk.

Rammeavtalen legger rammene for rapportering. Det rapporteres i forhold til gjennomføring av leveranseavtalen. Hyppigheten i rapporteringen tilsvarende rapporteringsrutinene til fylkestinget. VFK utarbeider rapporteringsmaler, og har således styring i forhold til hva som rapporteres.

Etter det revisjonen kan se har det ikke vært foretatt en risikovurdering i forhold til samhandling med SVRS.

Revisjonen antar at styringsdialogen mellom VFK og SVRS kan utformes slik at man enklere kan identifisere, vurdere, håndtere og følge opp risikoområder for virksomhetens måloppnåelse, slik at risikoen er innenfor et akseptert nivå. God risikostyring er avhengig av at det er fastsatt gode mål og systemer for informasjon og kommunikasjon. Vektlegging av risiko i styringsprosessene vil bidra til økt kvalitetssikring av den løpende styringen og øke mulighetene for måloppnåelse innenfor de budsjetttrammer som er stilt til disposisjon.

Vedlikeholdsetterslepet på hele fylkesvegnettet ble beregnet til ca. 550 millioner kroner ved overgangen til forvaltningsreformen. Leveranseavtalen gir ingen opplysninger om hvor stor andel av de årlige bevilgningene som skal gå til reduksjon av vedlikeholdsetterslepet. Det rapporteres ikke på utviklingen i etterslepet, og det er ikke opplysninger i rapporteringene vedrørende vedlikeholdsetterslepet, som kan si noe om endringen.

- **Muliggjør inngåtte forpliktelser mellom VFK og SVRS en hensiktsmessig oppfølging?**

Oppfølging skjer gjennom tertialrapportering, driftsmøter, andre møter eller uformell kommunikasjon. Uformell kommunikasjon gjør det vanskelig for andre enn de involverte å se hva slags oppfølging som er gjort. Fleksibilitet i oppfølgingen er viktig, men dette bør ikke gå på bekostning av den dokumenterte styringsdialogen.

Det bør vurderes om det er hensiktsmessig med faste punkter på agendaen til driftsmøtene.

- **Har VFK definert hvilke resultater som skal oppnås gjennom en forpliktende dialog med SVRS og følges disse opp?**

Leveranseavtalen sier hva SVRS skal levere. Det rapporteres på bruk av midler og prognoser med forklaring på avvik. Dette følges godt opp av begge parter, og ansees som tilfredsstillende.

Leveranseavtalen inneholder i tillegg til oppgaver også to handlingsmål. Disse er ikke konkretisert nærmere. Det er ikke fastsatt dekkefornyingstakt og heller ikke gjennomført spørreundersøkelse.

I handlingsprogrammet for 2010 – 2013 ligger flere mål, men det er ikke definert noen resultater eller forventninger til disse målene.

VFK har leveranseavtale i forhold til budsjett som et definert mål som skal følges opp. Både SVRS og VFK følger opp resultatene av dette målet, og det rapporteres på avvik.

- **Har VFK gode måleindikatorer (styringsparametre)?**

De styringsparametre som benyttes i dag er leveranseavtalen som inneholder størrelsen på bevilgningene og prosjekter som SVRS skal gjennomføre. Det styres og rapporteres på regnskap i forhold til budsjett/ leveranseavtale.

Det er vanskelig å sette mål med gode styringsparametre innenfor området. I leveranseavtalen har dekkefornyings takten stått som et styringsmål. Dette er et mål som bør være greit å fastsette, og også greit å rapportere på. Det er i årsrapport og budsjett rapportert om en dekkefornyings takt på 12 %. Når fylket eier ca 1220 km veg, tilsvarer dette asfaltering av 147 km. Med årets prognose er det benyttet kr 246 millioner til asfaltering i perioden 2010 - 2012. Dersom det hadde vært rapportert på antall km asfaltert veg per år, kunne en fulgt med

på dekkefornyingsstakten eller fulgt med på utviklingen i forhold til hvor mange km veg bevilgningen dekket.

I revisors vurdering under avsnitt 5.2.2.5 mener vi det kan fastsettes måleindikatorer for målene som ligger til grunn for handlingsprogrammet 2010 – 2013; økt vedlikehold og redusert vedlikeholdsetterslep, økt trafikksikkerhet og redusert utslipp av klimagasser.

Revisor vurderer at Vestfold fylkeskommune per i dag ikke har gode måleindikatorer.

5.3 Problemstilling 2: Gjennomføres styring, rapportering og oppfølging på en tilfredsstillende måte?

For å få svar på denne problemstillingen har vi innhentet rapporter fra månedlige driftsmøter mellom Statens vegvesen og Vestfold fylkeskommune, tertialrapporter fra Statens vegvesen Region Sør og Vestfold fylkeskommunes rapportering til fylkestinget.

5.3.1 Kontroll av rapportering på prosjekter i handlingsprogrammet

Med utgangspunkt handlingsprogrammet 2010 -2013 har vi utarbeidet en oversikt som viser hvilke investeringer som er medtatt i handlingsprogrammet, denne følger som vedlegg 2. Den første kolonnen viser budsjettert beløp for hele handlingsplanperioden, deretter hva som er planlagt i 2013, regnskapstall som er rapportert i 2010 og 2011 samt rapportert prognose for 2012 ved første tertialrapportering. Sumkolonnen inneholder regnskap for 2010, 2011 samt prognosen for 2012. I avvikskolonnen er sumkolonnen sammenholdt med handlingsprogramperioden redusert for 2013-beløpene.

På bakgrunn av listen har vi valgt ut prosjekter som framkommer med avvik og sett om det har vært rapportert på disse.

- FV308 Kirkevegen/Grindstuvn
- Tilskuddsordningen.
- Trafikksikkerhet i by – Tønsberg
- Trafikksikkerhet i by – Sandefjord
- Sandefjord sentrum – sykling mot envegskjørt.
- FV260 Strandpromenaden
- FV307 Andebu – Nes

Revisors vurdering

Med utgangspunkt i handlingsprogrammet har vi kontrollert enkelte av prosjektene som framkommer med avvik. Revisjonens gjennomgang viser at SVRS hovedsakelig har rapportert på prosjektene på et tidlig tidspunkt i forhold til merforbruk. Flere av prosjektene har også fått økt bevilging ved behandling av leveranseavtalene.

Rapporteringsrutinen ser ut til å fungere tilfredsstillende.

5.3.2 Kontroll av tertialrapportering

5.3.2.1 Regnskapsføring i VFK

VFK førte regnskapet aggregert, uten prosjekt både i drift og investering, med nettoføring av bompenger til og med 2010. I 2011 ble det ved økonomiavdelingen i fylket utarbeidet en konverteringsnøkkel for mer detaljert regnskapsføring.

Det foreligger skriftlig regnskapsrutine med kontrolloppgaver for regnskapsførsel fylkesveger.

Revisors vurdering

Revisor vurderer at regnskapsføringen gjennomføres på en tilfredsstillende måte, og konverteringen fra SVRS til VFK vurderes å fungere bra.

Vi har ikke avdekket vesentlige feil i regnskapet til VFK.

5.3.2.2 Rapportering fra SVRS

SVRS rapporterer hvert tertial til VFK. Rapporten følger i hovedsak poster/linjer i leveranseavtalen.

I sin rapport skriver SVRS at de har fokus på at ressursene skal utnyttes på en best mulig måte, for å få mest igjen for de bevilgende midlene

SVRS rapporterer bompengeprojekt i egen oversikt. Det er VFK som utarbeider malen det rapporteres etter.

Rassikring

I leveranseavtalen er det skilt mellom drift/vedlikehold og investeringer. I de månedelige rapportene fra SVRS blir det også medtatt utgifter til rassikring. I 2011 ble beløpene vedrørende rassikring ført i VFKs driftsregnskap. I 2012 er det opprettet eget prosjekt og kostnadene til rassikring er ført i investeringsregnskapet. Beløpene vedrørende rassikring som framkommer av regnskapsrapportene er ikke omtalt i tertialrapporteringen.

Midler til rassikring søkes av staten. Det har etter det revisjonen kan se ikke blitt inntektsført tilskudd for denne posten i 2011 eller 2012. Prosjektene vedrørende rassikring er ikke medtatt i leveranseavtalen og blir heller ikke rapportert på via tertialrapportene.

Revisors vurdering

Etter det revisjonen er kjent med har det vært utfordringer med å avstemme tertialrapportene fra SVRS mot VFKs regnskap. Revisjonen ser positivt på at en rutine for avstemming av tertialrapportene er under utarbeidelse.

VFK og SVRS bør vurdere om rassikringsmidler også bør implementeres i leveranseavtalen, og medtas i tertialrapporteringen.

5.3.2.3 Rapportering til fylkestinget

Regionalsektoren rapporterer videre hvert tertial til fylkestinget. Disse er på et grovt nivå og i forhold til prognoser. Rapporteringen er basert på regnskapsposter fra regnskapet til VFK og på budsjettposter i henhold til vedtatt budsjett for VFK.

Det er prognosen som kommenteres videre i rapporteringen til fylkestinget, og for drift rapporteres det om 100 % forbruk av budsjett, som er i overensstemmelse med SVRS rapportering. Når det gjelder investeringer viser prognosen fra SVRS kr 62 mill. SVRS og fylket benytter ulike budsjettbeløp. SVRS rapporterer på leveranseavtalen, mens fylket tar hensyn til mindreforbruket i 2011 som er gjennomført ved budsjettendring.

Revisors vurdering

Det er i hovedtrekk samsvar mellom regnskapsrapportene fra SVRS og regnskapet til VFK. Det er regnskapstallene fra VFK som benyttes i rapporteringen til fylkestinget.

Rapporteringen til fylkestinget er på et grovt nivå, og i forhold til prognoser. Prognosene vedr drift er i samsvar. Det er også prognosen for investering, men her henvises det til justert budsjett. SVRS har i driftsmøte 26.04. etterlyst mindreforbruket fra 2011, og fastslår at rapportering på 1. termin blir i samsvar med leveranseavtalen. VFK har justert budsjettet etter behandling av årsregnskapet 2011.

5.3.2.4 VFK tilbakemelding til SVRS

Det følger av rammeavtalen at VFK skal komme med en tilbakemelding på tertialrapportene hvor nødvendige avklaringer om oppfølging er medtatt. VFK har etter det revisjonen kjenner til sendt to tilbakemeldinger, for 2. tertial 2011 og 1. tertial 2012.

I tilbakemeldingen for 2. tertial 2011 kommenteres ulikheter i navngiving, manglende kvalitetssikring av tabeller og tekst, samt et ønske om dokumentasjon hvor det framkommer at bompenger skal håndteres av statlige midler. I tillegg etterlyses rutine for når fylkeskommunen skal informeres ved planlegging av nye prosjekter.

I tilbakemeldingen for 1. tertial 2012 har SVRS rapportert etter justerte rapporteringsmaler. Det informeres om budsjettendringer, og VFK ønsker mer spesifisert regnskapsføring for de driftsmidlene som SVRS har til disposisjon. Når det gjelder investeringer framkommer det at det vil utarbeides liste ved utarbeidelse av handlingsprogrammet 2014 – 2017 over prosjekter som bør prioriteres hvis det blir tilgjengelige midler. Det er også satt opp status for planlegging av de ulike prosjektene etter PBL.

Revisors vurdering

VFK har for de siste to kvartaler gitt skriftlig tilbakemelding på tertialrapportene. Når det i rammeavtalen er omtalt at en tilbakemelding skal gis, bør denne etter revisjonens mening alltid være skriftlig.

I tilbakemeldingen for 2. tertial har VFK satt opp hvordan de oppfatter status i forhold til prosjekter med planlegging etter PBL basert på driftsmøter og tertialrapportering. Dette viser oppfølging fra VFK og gir SVRS en mulighet til å korrigere. Tertialrapporteringer med denne type tilbakemeldinger bør vurderes benyttet i et intern-kontroll system for oppfølging av risikoområder. Forhold som SVRS ikke har avklart i forhold til forrige tilbakemelding kan medtas helt til forholdet er avklart. Basert på dette kan det være hensiktsmessig med en tilbakemelding fra SVRS også på årsrapporten.

Tilbakemeldingen til SVRS bør gis kort tid etter fylkestingets behandling, slik at eventuelle budsjettendringer også medtas som et fast punkt i tilbakemeldingen. Dette vil sikre at SVRS får oppdaterte budsjettendringer.

5.3.2.5 Bompengeprojekt

Tønsbergpakken er etter forvaltningsreformen et bompengeprojekt som omfatter fylkesveger. Utgifter og inntekter føres også i fylkeskommunens regnskap, da dette er bygging/ oppgradering av fylkesveg.

I forbindelse med ny E18-utbygging gjennom Vestfold utføres det også arbeid på støtteveier som er fylkeskommunale. SVRS har rapportert på disse, men de er ikke medtatt i regnskapsfiler fra SVRS og således ikke registrert i VFK's regnskap pr 1. tertial 2012.

Fra SVRS rapportering:

Oversikt over bompengefinansierte investeringer

Prosjekt	Beløp (1000)kr	Bompengeselskap	Regnskap 1. tertial	Prognose 2012	Justert budsjett 2012	Vedtatt budsjett 2012	Avvik budsjett- prognose
FV308 Tjøme		Tønsberg Hovedvegfinans	2 938	8 245		8 245	0
Heving av Jernbanebru, Tønsberg		Tønsberg Hovedvegfinans	0	7 000		7 000	0
Gamle E18 Langåker-Bommestad		E18 Vestfold AS	350	350		350	0
Gamle E18 Gulli-Langåker		E18 Vestfold AS	3 200	10 670		10 670	0
Gamle E18 Sky-Langgangen		E18 Vestfold AS					0
FV langs RV19		Horten Bomselskap					0
Sum							0

Regnskapet til SVRS for 1. tertial viser totalt kr 6,5 mill i bompengeprojekter, og prognosen for 2012 er kr 26,2 mill.

SVRS har rapportert at det i forbindelse med E-18 utbyggingen gjennomføres prosjekter langs fylkesveger. Dette innebærer at kostnader føres i statsregnskapet og ikke framkommer i fylkesvegeregnskapet. Vegeregnskapet i fylkeskommunen viser således ikke alle investeringer som gjennomføres. Hvorvidt påkostninger på fylkesveger i forbindelse med bompengefinansierte riksvegprosjekt skal være med er per dato ikke avklart av direktoratet/departementet.

Revisors vurdering

Tertialrapportene fra SVRS er etter maler fra VFK. Det er et ønske fra VFK å motta opplysninger også om bompengeprojekter i rapporteringen. SVRS har i tertialrapporteringen rapportert på alle aktuelle bomprosjekter.

SVRS skriver i tertialrapportene for 2011 at enkelte bompengeprojekter langs fylkesveg gjennomføres som en del av E18 utbyggingen gjennom fylket. Dette innebærer at kostnader føres i statsregnskapet og ikke framkommer i fylkesvegregnskapet. Det er fra Samferdselsdepartementet sagt at bompenger skal håndteres som statlige midler.

Det bør vurderes om bompengeprojektene også bør omtales i leveranseavtalen.

5.3.3 Nærmere om samhandling VFK og SVRS

Vi har med utgangspunkt i leveranseavtalens punkt 5.1 overordnet planlegging og utredning for 2011, sett nærmere på oppgaver som skulle prioriteres og prosesser hvor samhandling med SVRS er sentralt. Nedenfor følger en oversikt over prosessene og en kommentar.

- Budsjett 2012 og økonomiplan 2012 – 2014
- Verdiskapning Vestfold (VSV)
- KVU – Tønsbergregionen
- Regionalt planforum
- Regional plan for bærekraftig arealpolitikk (RPBA)
- Sykkelstrategi for Vestfold
- Revisjon av handlingsprogrammet for fylkesveger 2014-2017

Revisors vurdering

Etter leveranseavtalen for 2011 skal SVRS delta i planer og budsjettprosesser. En gjennomgang av møteprotokoller for 2011 og 2012 viser at SVRS har deltatt i møtevirkosmhet bortsett fra Verdiskapning Vestfold. I den anledning vises det til leveranseavtalen for 2011 hvor det tatt inn et forbehold om at SVRS' involvering og deltakelse avpasses ressursituasjonen.

5.3.4 Revisors totalkonklusjon problemstilling 2:

Gjennomføres styring, rapportering og oppfølging på en tilfredsstillende måte?

I rapporten har vi beskrevet dagens system med utgangspunkt i en skisse for et helhetlig styringssystem. De elementer som hører med i et helhetlig styringssystem er nærmere beskrevet og vurdert. Skissen tar utgangspunkt i en styringsdialog som er basert på risiko og vesentlighet.

Som vår gjennomgang viser har det ikke blitt gjennomført noen risikovurdering i forhold til samhandlingen med SVRS. Planlagte prosjekter i handlingsprogrammet 2010 – 2013 for perioden 2010 – 2012 er hovedsakelig gjennomført. De prosjekter som ikke er utført har blitt rapportert og avklart underveis. Det har vært leveranseavtalene som har vært det vesentligste styringsdokumentet. Regnskap i forhold til budsjett har vært det målet som det har vært rapportert mot.

Basert på revisjonens kontroll av enkelte prosjekter som framkommer med avvik i forhold til handlingsprogrammet, mener vi SVRS har rapportert på et tidlig tidspunkt i forhold til merforbruk. Flere av prosjektene har også fått økt bevilgningene i leveranseavtalen i forhold til handlingsprogrammet.

Det rapporteres på et grovt nivå til fylkestinget, basert på regnskapsføring i VFK. SVRS utarbeider tertialrapporter etter maler fra VFK.

Rapporteringsrutinene følges, slik de framkommer i rammeavtalen og malene fra VFK. Forskjellig regnskapsregimer gjør at det ikke er samsvar mellom tertialrapporteringen fra SVRS og regnskapslistene som mottas fra SVRS. Innholdet i rapporteringen bør vurderes i forhold til styringsmål og risikoområder.

Oppfølgingen av leveranseavtalen skjer i driftsmøter og gjennom tertialrapportering. Det er ikke etablert noe system i VFK som gjør at en lett kan få oversikt over hvilken oppfølging som har vært.

5.4 Problemstilling 3:

Ivaretas intensjonene etter veglovens § 19?

§19; Staten bærer utgiftene til sams vegadministrasjon i fylket

I sams vegadministrasjon ligger det bistand til fylkeskommunen med faglige underlag i arbeidet med fylkesvegnettet slik som langtidsplan, handlingsprogram, fylkesvegbudsjett og utgreiinger knyttet til fylkesvegsaker. Operativ oppfølging av fylkesvegnettet med planlegging, bygging, utbedring, drift, beredskap, vedlikehold og grunnverv er også en del av sams vegadministrasjon. I tillegg omfatter sams vegadministrasjon også bistand til administrative støtte-funksjoner /-system, informasjon og kundebehandling knyttet til

fylkesveg og bistand med nødvendige underlag/ rapporter for fylkeskommunens styring av virksomheten og rapportering eksternt.

5.4.1 Nærmere om utgifter til sams vegadministrasjon som dekkes etter bestemmelsene i vegloven § 19

Nedenfor omtales beløp som gjelder totale utgifter til sams vegadministrasjon, uavhengig av om dette knyttes til riksvegnettet eller fylkesvegnettet. Utgifter til ”overordnet ledelse og planlegging” er ikke tatt med, men er også til nytte for fylkeskommunene.

5.4.1.1 Byggherreoppgaver knyttet til drift og vedlikehold

Byggherreoppgavene omfatter bidrag ved prosjektering av tiltak, utarbeidelse av konkurransegrunnlag, innhenting og behandling av tilbud, kontraktsinngåelse, kontinuerlig oppfølging og kontroll av entreprenørens/andres leveranser, ivareta byggherrens HMS-ansvar gjennom hele prosessen, overtakelsesforretning og oppfølging i garantiperioden. Leveransene er til dels sammensatte og kompliserte og krever at et team av spesialister samarbeider gjennom hele prosessen fra planlegging til garantiarbeider er utført og godkjent. Byggherre krever kompetanse innenfor teknikk, økonomi, miljø, jus, ledelse m.m. Det kreves gode ledelses- og styringsverktøy og god kunnskap om metoder, utstyr m.m. for prøvetaking, analyse og oppfølging av resultatene opp mot entreprenør/leverandør.

En viktig del av byggherreoppgaven er knyttet til kontinuerlig utvikling og oppfølging av byggherrestrategier og utvikling av kontraktsformer. Byggherreoppgaver innenfor drift og vedlikehold er knyttet til bl.a. funksjonskontrakter drift, driftskontrakter utenfor funksjonskontrakter, asfaltkontrakter, kontrakter om vedlikehold av bruer, tunneler, støyskjermer m.m. Videre omfatter byggherreoppgavene kontrakter om levering av strøm, elektrokontrakter og avtaler og styring av arbeider ved uforutsette hendelser som eksempelvis ras, flom og store ulykker (beredskapsarbeider).

Flere av kontraktene innenfor drift og vedlikehold gjelder både riks- og fylkesveg. Andre kontrakter gjelder enten riks- eller fylkesveg, men lyses ut samlet for å utnytte stordriftsfordeler i markedet og for å få til samordnet gjennomføring ute på vegene til fordel både for byggherre, entreprenør og trafikant.

Som grunnlag for planlegging og gjennomføring av byggherreoppgavene, er det nødvendig med systematiske registreringer på hele vegnettet, inklusiv mange tusen spesielle byggverk som bruer og tunneler. Datafangsten må også forvaltes effektivt, jf. etterfølgende omtale.

5.4.1.2 Systemer som danner grunnlag for planlegging, forvaltning, drift og vedlikehold

For å planlegge, forvalte og drifte riks- og fylkesvegnettet benyttes store systemer, dette er;

- Nasjonal vegdatabank
- Systemer for forvaltning, drift og vedlikehold

5.4.1.3 Vegtrafikksentralene

Vegtrafikksentralene dekker også hele riks- og fylkesvegnettet.

5.4.1.4 Andre oppgaver

- **Innsamling og behandling av data fra faste installasjoner som trafikktellingsutstyr og vær-/klimastasjoner**

- **Alle utgifter til investeringer og drift av ATK-bokser og kameraer**

- **Andre forvaltningsoppgaver:**
 - Ulykkesanalysegrupper
 - STRAKS ulykkesregistrering
 - Trafikksikkerhetsrevisjoner/inspeksjoner
 - Skilt og oppmerking
 - Signalanlegg
 - Arbeidsvarlingsplaner og vedtak
 - Fylkets trafikksikkerhetsutvalg
 - Trafikksikkerhetskampanjer
 - Andre spesialistoppgaver tilknyttet drift og vedlikehold, herunder blant annet geoteknikk, vegnettstøtte og utvikling av nasjonalt vegreferansesystem, ras/skred, bruprosjektering, ferjekai, stålbruer, overbygningsteknologi.

- **Uttalelser til andres planer og behandling av byggesaker m.m.**

5.4.1.5 Oppsummering

Totalt var vegforvaltning og administrasjon av riks- og fylkesvegnettet beregnet til om lag 700 millioner kroner i 2009, mens utgifter til byggherreoppgaver utgjorde 400 millioner kroner på landsbasis. Vi viser til oppgavene omtalt ovenfor. Anslagene over utgifter til felles (sams) vegadministrasjon summerte seg til 1 100 millioner kroner. På grunn av usikkerhet i tallene, justerte Samferdselsdepartementet dette beløpet til 1 000 millioner kroner. Dette var til fordel for fylkeskommunene.

5.4.2 Utgifter til sams vegadministrasjon i Vestfold fylkeskommune

Etter Veglovens § 19 er det staten som skal dekke utgifter til sams vegadministrasjon.

Kalkulatoriske lønnskostnader i SVV:

I St prp 1 (96 -97) ble det bestemt at alle relevante kostnader skulle flyttes ut på sluttprodukter. Staten ønsket at kostnadsoverslag skulle inneholde alle kostnader, også støttefunksjoner. Fra 1998 har administrative kostnader blitt fordelt ut på prosjektene. Fylkesvegregnskapet har også blitt belastet med indirekte kostnader for investeringer fra dette tidspunktet.

I 2011 ble VFK belastet med kr 12,9 millioner i kalkulatoriske lønnskostnader. Dette utgjør 24 % av de totale kalkulatoriske lønnskostnadene i Vestfold.

Riksrevisjon

Riksrevisjonen har på vegne av fylkesrevisorene ført kontroll med Statens vegvesen når det gjelder fylkesveger siden 1988 og fram til forvaltningsreformen gjennom egen avtale.

I rapporten for årsregnskapet 2010, skrev riksrevisjonen følgende om sams vegadministrasjon:

Sams vegadministrasjon

Sams vegadministrasjon finansieres av staten og omfatter blant annet kostnadene knyttet til byggherrefunksjonen av drift og vedlikeholdsområdet. Kostnadene henføres korrekt ved bruk av produktkoder.

Vi har blitt kjent med at det hersker usikkerhet blant byggelederne om hvordan produktkoder skal benyttes for henføring av kostnadene ved oppfølgingen av driftskontraktene. Det vil si kostnader for det arbeidet som byggherrene gjennomfører i sin kontroll av entreprenørene og at disse kostnadene føres til rett adressat, og ikke belastes fylkesvegregnskapet.

Ny avtale om enkelte områder knyttet til sams vegadministrasjon blir revidert høsten 2012.

Revisors vurdering

Vi har ingen indikasjon på at det er vesentlige avvik i belastningen av sams vegadministrasjon utover det som er påpekt av Riksrevisjonen. Ved revisjon av fylkesvegregnskapet baserer vi oss på riksrevisjonens kontroller når det gjelder sams vegadministrasjon.

Når det gjelder kalkulatoriske lønnskostnader viser revisjonens kontroll at det i enkelte tilfeller er benyttet produktkoder som tilhører sams vegadministrasjon, som er overført fylkeskommunens regnskap. Det kan enten være benyttet feil produktkode slik at kostnaden hører til fylkeskommunen, eller det kan være belastet feil prosjekt/art slik at fylkeskommunen er belastet med en kostnad tilhørende sams vegadministrasjon/ SVRS.

5.4.3 Revisors totalkonklusjon problemstilling 3:

Ivaretas intensjonene etter veglovens § 19?

Staten bærer i utgangspunktet alle utgiftene til sams vegadministrasjon. Til dette har vi en digresjon. Da det ble bestemt at alle relevante kostnader skulle flyttes på sluttprodukter, ble et system for kalkulatoriske lønnskostnader etablert i Statens vegvesen. I de kalkulatoriske lønnskostnadene som fordeles ut på sluttprodukter, som også er investeringsprosjekter i fylkeskommunen, så kan det ligge utgifter som er definert som sams vegadministrasjon.

Vi har ingen indikasjon på at det er vesentlige avvik i belastningen av sams vegadministrasjon utover det som er påpekt av Riksrevisjonen. Ved revisjon av fylkesvegregnskapet baserer vi oss på riksrevisjonens kontroller når det gjelder sams vegadministrasjon.

Mindre beløp med kalkulatoriske kostnader er belastet regnskapet til VFK. Dette kan indikere at internkontroll rutineene i SVRS ikke alltid har fungert fullt ut.

Det er staten som dekker utgiftene til sams vegadministrasjon, men det foreligger en risiko for at VFK kan bli belastet med denne type kostnader, dog ikke med vesentlige beløp.

6. REVISORS ANBEFALINGER

Revisjonen vil gi følgende anbefalinger, men understreker at forslag til anbefalinger ikke er uttømmende:

- Arbeidet med retningslinjer for kommunikasjon mellom VFK og SVRS bør fullføres.
- Det bør vurderes å utarbeide et notat/dokument i forhold til rolleforståelse og rolleavklaring.
- Det bør vurderes å etablere et styringssystem basert på risiko.
- Det bør utarbeides konkrete mål som kan benyttes til å vurdere måloppnåelse utover oppfølging av regnskap mot budsjett.
- VFK bør 1- 2 ganger i løpet av året kontrollere om de er belastet med kalkulatoriske lønnskostnader fra SVRS i driftsregnskapet. Det bør samtidig også kontrolleres om det er benyttet koder for sams vegadministrasjon i investeringsregnskapet.

Borre, 16.10.2012



Arild Lohne
Revisjonssjef



Marianne W. Bråthen
Leder regnskapsrevisjon

7. FYLKESRÅDMANNENS UTTALELSE

Fylkesrådmannens uttalelse er inntatt på de etterfølgende sider.



VESTFOLD
fylkeskommune

Regionalsektoren
PLAN- OG SAMFERDSELSSEKSJONEN

Vestfold Kommunerevisjon
Gannestadveien 2 Herredshuset
3184 HORTEN

Dato:
14.10.2012
Saksbehandler:
Daniel Masl -Hansen 33344272

Referanse:
201200034-27
Deres referanse:

Forvaltningsrevisjonsrapport - Sams Vegadministrasjon 2012

I forbindelse med forvaltningsreformen som ble gjennomført ved inngangen til 2010 ble det gjennomført en endring i styringssystemet knyttet til fylkesveger. Eierskapet til fylkesvegene utgjør en vesentlig del av fylkeskommunens eierskap, det er viktig at eierskapet til fylkesvegene forvaltes slik at det bidrar inn i den regionale utviklingen.

Fylkesrådmannen registrerer at det fremkommer i rapporten at de systemer som er etablert for samhandling og styring (Rammeavtale, leveranseavtale, rapportering), virker til å ha blitt fulgt opp av begge parter på en tilfredsstillende måte. Det samme gjelder de rent regnskapsmessige forholdene. Fylkesrådmannen er av den oppfatning at de systemene som er etablert har fungert godt.

Som det fremkommer av rapporten, noe også fylkesrådmannen er innstilt på, er det et behov for å utvikle styringssystemene videre i forhold til «1. generasjonssystemene» som er etablert til nå. Mye av dette blir imidlertid ivaretatt gjennom pågående prosesser.

Det er startet et arbeid med å revidere dagens styringssystem knyttet til fylkesveger mellom fylkeskommunen og Statens vegvesen. I arbeidet med å revideres dagens styringssystemer vil denne forvaltningsrevisjonsrapporten bli en del av arbeidet. Målet med arbeidet er å komme frem til helt konkrete tiltak, også utover det som fremkommer av forvaltningsrevisjonsrapporten. Fra fylkeskommunens sin side vil naturlige utfordringer være å videreutvikle håndteringen av mindreforbruk, få bedre forståelse av organisasjonene, og tydeliggjøre ansvarsområder. Handlingsprogrammet for investeringer legger opp til politiske vedtatte marginalister som vil være risikodempende tiltak i forhold til mindreforbruk. Når dette har virket over en viss periode kan det være riktig å evaluere for å kartlegge behovet for eventuelle endringer.

I den videre fremstillingen kommenteres enkelt emner i rapporten:

Rolleforståelse:

Det er viktig med rolleforståelse da det bidrar til ryddighet i relasjoner, styringslinjer og kommunikasjonskanaler. I rapporten anbefales det at det utarbeides et dokument i forhold til rolleforståelse og rolleavklaring.

VFK og SVV har ved flere anledninger samarbeidet om prosjekter hvor rolleavklaring har vært et av de underliggende tema, nevner da delegasjonsreglementet med tilhørende retningslinjer for samhandling som eksempel. Et av punktene som ble drøftet var «n r opptrer SVRS som representant for riksvegnettet og ivaretar nasjonale retningslinjer og bestemmelser, kontra n r er SVRS fylkeskommunens administrasjon hva angår fylkesveger». Hensikten var å få til et skille av hvilken «hatt» SVRS har på, er det som statlig representant eller på vegne av fylkeskommunen.

Som et resultat av dette arbeidet ble det utarbeidet et delegasjonsreglement som angir hvilken myndighet SVV er gitt ved bruk av innsigelser på fylkesvegnettet. Samtidig ble det utarbeidet rutiner for samhandling i saker etter plan og bygningsloven og vegloven. Rutinene sikrer at det administrative arbeidet og arbeidsfordelingen mellom SVV og VFK har den nødvendige fremdrift og nødvendig avklaring. En av konklusjonene som ble tatt under dette arbeidet var at for fylkesvegene er det fylkeskommunen som er øverste myndighet, og som dermed kan legge føringer for behandlingen.

I sak 30/10 i Hovedutvalg for plan og areal, møtedato 08.12.2010, kommer det blant annet frem: *Statens vegvesens hjemmelsgrunnlag for sitt sektoransvar skiller seg i prinsippet ikke fra det fylkeskommunen skal forholde seg til når det gjelder å fremme innsigelser. Dette innebærer at vegvesenets sektoransvar hva gjelder fylkesveger ikke går utover det fylkeskommunen selv har ansvaret for. Slik fylkesrådmannen ser det er det derfor opp til fylkeskommunen å bestemme rammene for vegvesenet sin myndighet når det gjelder fylkesvegene.*

Dette var en viktig avklaring som i stor grad henviser til hvilke roller hver organisasjon har i forhold til fylkesveger.

Slike samarbeidsprosesser har vært nødvendig for å opparbeide rolleforståelse mellom organisasjonene, og har samtidig gitt klare rolleavklaringer som har resultert i et bedre og mer formalisert, og uformelt samarbeid. Rollefordelingen kommer ikke frem i ett dokument, men er et resultat av samarbeidet som skjer gjennom prosesser og de samarbeidsarenaer som er etablert. Behov for rolleavklaringer vil det bli behov for også i fremtiden, dette er et tema som løses gjennom å løse konkrete problemstillinger som dukker opp, noe som igjen kan medføre ytterligere skriftliggjøring.

Kommunikasjon

Det er viktig at uformell kommunikasjon støtter opp under formell styringsdialog, krav til ryddig kommunikasjon er grunnleggende for et godt samarbeid. I samarbeid med SVV er fylkesrådmann i gang med et arbeid hvor strukturen på det månedlige driftsmøte er til vurdering, da med tanke på å bli tydeligere i forhold til styring og beslutning. Kartlegging av behovet for ytterligere formalisering av kommunikasjon er en kontinuerlig prosess.

Risikostyring:

Det fremkommer av rapporten at styringsdialogen kan utformes slik at man enklere kan identifisere, vurdere, håndtere og følge opp risikoområder for virksomhetens måloppnåelse, slik at risiko er innenfor akseptert nivå. God risikostyring er avhengig av at det settes gode mål og systemer for informasjon og kommunikasjon. Vektlegging av risiko i styringsprosessene vil bidra til økt kvalitetssikring av styring og øke mulighetene for måloppnåelse.

Dette er noe som bør videreutvikles og konkretiseres i samarbeidet med SVV, dette er også en del av det arbeidet som er startet vedrørende revisjon av styringssystemene mellom SVV og VFK. Det er viktig å videreutvikle gode styringsparametere og indikatorer samt utvikle risikostyring som et godt instrument.

Mål og resultatkrav:

Det vises i forvaltningsrevisjonsrapporten til de målene som er satt innenfor vegsektoren, men utover planlagte prosjekter og rammene til drift og vedlikehold er det få måleindikatorer for å kunne vurdere grad av måloppnåelse. Det anbefales å utarbeide konkrete mål som kan benyttes til å vurdere måloppnåelse utover oppfølging av regnskap mot budsjett.

Vestfold fylkeskommune har i arbeidet med Handlingsprogrammet for 2014-2017, utarbeidet et kriteriesett med målsettinger. Dette for å styre prioritering mellom prosjekter. Disse kriteriene ligger som et fundament for prosjektene. Når et prosjekt er ferdig vil det i ettertid kunne vurderes måloppnåelse av prosjektet dvs hvorvidt kriteriene er oppnådd ved det nye tiltaket. Målsettingene i kriteriesettet er å bedre fremkommeligheten, fremme overgang til mer miljøvennlig transport samt å legge til rette for et mer trafikksikkert transportsystem. Hvis fylkeskommunen investerer i tiltak som skal sikre økt fremføringshastighet for buss, så er det mulig til å måle om punktlighet for bussene har økt som følge av det nye prosjektet. Det er også mulig å innhente antall påstigninger fra Vestviken

kollektivtrafikk for å se om flere mennesker velger bussen når fremføringshastigheten øker, som en følge av det nye tiltaket.

I forhold til trafiksikkerhet så er det også mulig å se på om antall ulykker er gått ned som følge av et nytt prosjekt. Det finnes mye statistikk over ulykker før og etter tiltak, og i følge kriteriesettet skal tiltak prioriteres på de strekningene som har vært hardt belastet med ulykker.

Mye av dataen som trengs for å vurdere måloppnåelse av prosjekter, i tillegg til regnskap/budsjett, finnes tilgjengelig. Når det er utarbeidet sett med målindikatorer for hp2014-2017, vil en kunne definere hvor godt et kriterium skal oppfylles.

Med vennlig hilsen



Sverre Høifødt
direktør

Vedlegg:

1. Politisk sak - Retningslinjer for kommunikasjon om fylkesveger
2. Rapport – Fylkeskommunens bestiller- og samordningsrolle i samferdselssaker
3. Politisk sak - Rammeavtale mellom Statens vegvesen Region Sør og Vestfold fylkeskommune
4. Forslag til retningslinjer for kommunikasjon om fylkesveger (Rapport fra arbeidsgruppe oppnevnt av kontaktutvalget for fylkesrådmannskollegiet og vegdirektøren)
5. Referatsak, Rapport om fylkeskommunens bestiller- og samordningsrolle i samferdselssaker

Kildehenvisning:

Statens vegvesen: Brev til Samferdselsdepartementet 02.07.09
Arbeidsdepartementet: En bedre utlendingsforvaltning
Saker med vedlegg fra VFK og øvrig informasjon fra VFK.no
Håndbøker og annen informasjon fra vegvesen.no
NS 5814:2008 Krav til risikovurderinger

Vedlegg

Vedlegg 1 Rammeavtale, s 1-7
Vedlegg 2 Prosjekter etter handlingsprogrammet 2010 – 2013, s 8

RAMMEAVTALE
MELLOM
VESTFOLD FYLKESKOMMUNE
OG
STATENS VEGVESEN REGION SØR

Avtalen fastsetter rammebetingelser og retningslinjer
for samarbeidet mellom partene i forbindelse
med planlegging, forvaltning, vedlikehold og drift av fylkesveger

INNHold

1	PARTENE.....	3
2	REGULERING AV SAMARBEID OM FYLKESVEGER.....	3
3	FORMÅL	3
4	ANSVARSFORHOLD	3
4.1	VFK.....	3
4.2	SVRS.....	3
4.3	Avtalepartene	4
5	KOMMUNIKASJON.....	4
6	FINANSIERING.....	4
6.1	Finansiering av drift.....	4
6.2	Finansiering av investeringer	5
7	ØKONOMISKE FULLMAKTER	5
6.1	Drift og vedlikehold.....	5
6.2	Investeringer.....	5
8	OPPFØLGING	6
7.1	Årsrapport.....	6
7.2	Tertialrapportering	6
7.3	Oppfølgingsmøter.....	6
7.4	Avvikshåndtering	6
9	ENDRINGER I AVTALEN.....	7
10	VARIGHET	7
11	UNDERSKRIFT	7

1 PARTENE

Partene i denne avtalen er Vestfold fylkeskommune (VFK) og Statens vegvesen Region sør (SVRS).

2 REGULERING AV SAMARBEID OM FYLKESVEGER

Samarbeidet mellom VFK og SVRS om fylkesveger reguleres gjennom en rammeavtale og årlige leveranseavtaler. Leveranseavtalen spesifiserer partenes forpliktelser omkring leveranser og økonomiske forhold det enkelte år.

3 FORMÅL

Formålet med rammeavtalen er å:

- definere partenes rolle og forpliktelser i forbindelse med avtaleforholdet
- sikre et positivt og konstruktivt samarbeid mellom VFK og SVRS

4 ANSVARFORHOLD

4.1 VFK

Vestfold fylkeskommune (VFK) er eier av fylkesvegene. Som eier og regional utviklingsaktør har VFK ansvar for å:

- Sikre at verdiene og funksjonene som ligger i fylkesvegnettet forvaltes i tråd med nasjonale og regionale mål
- Initiere og koordinere administrative og politiske prosesser, utarbeide oppdragsnotat med overordnede prioriteringer og rammer, behandle forslag fra SVRS administrativt og vedta politisk:
 - Regional planstrategi med tilhørende planer (RPS)
 - Handlingsprogrammet for fylkesveger (tidligere fylkesvegplan)
 - Budsjett for fylkesveger
- Beslutte oppfølging av handlingsprogram for fylkesveger, budsjett og leveranseavtale, på bakgrunn av rapportering og forslag til tiltak fra SVRS
- Behandle avvik fra Statens vegvesens vegnormaler av vesentlig betydning for fylkesvegene
- Godkjenne kontraktsstrategi forut for konkurranseutsetting av funksjonskontrakter
- Godkjenne økonomiske rammer for nye funksjonskontrakter
- Vedta retningslinjer for byggegrenser og avkjørsler
- Ta stilling til nye, eller vesentlige endringer i, retningslinjer/veiledere for riksvegnettet som kan ha relevans for fylkesvegnettet
- Informere SVRS om forhold som er av betydning for SVRS' utøvelse av sitt ansvar slik det er definert i punkt 4.2.

4.2 SVRS

Statens vegvesen har ansvar for forvaltning, utbygging, vedlikehold og drift av fylkesvegnettet, innenfor rammer fastsatt av VFK. SVRS skal bare drive fullført saksbehandling der det er nevnt spesielt i denne avtalen.

SVRS har ansvar for å:

- Foreta saksbehandling basert på sams vegadministrasjon

- Delta i og være veg- og trafikkfaglig initiativtaker i administrative og politiske prosesser, utrede og utarbeide forslag, innenfor prioriteringer og rammer gitt i startnotat fra VFK, til:
 - RPS (deler som omhandler fylkesveger)
 - Handlingsprogram for fylkesveger
 - Budsjett for fylkesveger
- Rapportere om gjennomføring av handlingsprogram, budsjett og leveranseavtaler til VFK
- Planlegge og gjennomføre utbyggingsprosjekter, innenfor rammer gitt i handlingsprogram, budsjett og leveranseavtale
- Planlegge og gjennomføre drift og vedlikehold av fylkesvegene innenfor rammer gitt i handlingsprogram, budsjett og leveranseavtale
- Utarbeide forslag til retningslinjer for byggegrenser og avkjørslers langs fylkesvegene
- Gjennomføre fullført saksbehandling på:
 - Omklassifisering av veger, inkl. gang- og sykkelveger og veglys
 - Klagebehandling av enkeltvedtak
 - Konkrete veg- og trafikksaker som etter avtale skal behandles politisk
- Informere VFK om vesentlige endringer i retningslinjer/veiledere for riksvegnettet som kan ha relevans for fylkesvegnettet
- Gi VFK løpende informasjon om forhold som er av betydning for deres utøvelse av sitt ansvar, slik det er definert i punkt 4.1
- Delta fast i fylkesting og hovedutvalg for samferdsel og næring, og i andre utvalg etter behov
- Ivareta sekretariatet for fylkestrafikkutvalget (FTU)

4.3 Avtalepartene

Begge parter har ansvar for gjensidig informasjon og samarbeid knyttet til forhold som har betydning for fylkesvegene, og som ikke er direkte regulert i denne avtalen.

5 KOMMUNIKASJON

Det gjennomføres årlige møter med kommunene, med deltakelse fra begge parter. Partene vil arbeide for samordnet ekstern kommunikasjon om fylkesveger.

6 FINANSIERING

6.1 Finansiering av drift

SVRS' ytelser knyttet til deltakelse i plan- og budsjettprosesser, utredninger, forvaltning og faglig bistand for øvrig finansieres gjennom sams vegadministrasjon.

Eventuelle ytelser som går ut over oppgaver som inngår i sams vegadministrasjon, dekkes av VFK. Dette inkluderer:

- Drift
- Vedlikehold
- Avtalt delfinansiering av større utredninger

Ytelser og bevilgning defineres i de årlige leveranseavtalene. Bevilgede midler utbetales etter rekvisisjon fra SVRS.

Vesentlige avvik fra leveranseavtalen rapporteres til VFK. Eventuelt mindre- eller merforbruk i forhold til rammene skal normalt overføres til etterfølgende år.

6.2 Finansiering av investeringer

Investeringer i fylkevegnettet finansieres av VFK. Bevilgningene til enkeltprosjekter inngår i de årlige budsjettene. Dette inkluderer også kostnader til planlegging hjemlet i plan- og bygningsloven, prosjektering og byggherrekostnader.

Eventuelt mindre- eller merforbruk i forhold til rammene skal normalt overføres til etterfølgende år.

7 ØKONOMISKE FULLMAKTER

7.1. Drift og vedlikehold

Innen drift og vedlikehold har SVRS fullmakt til å styre innenfor 100 pst. av tildelte midler.

7.2. Investeringer

For investeringsmidlene har SVRS fullmakt til å styre mot forbruk på 100 pst.

7.2.1 Omdisponeringer

For omdisponeringer fra leveranseavtalen gjelder følgende:

1. SVRS skal legge frem forslag om varige omdisponeringer mellom bevilgningskoder til fylkespolitisk behandling.
2. SVRS kan midlertidig omdisponere inntil 50 pst. fra en bevilgningskode til en annen. Da mot tilbakeføring påfølgende år.
3. SVRS kan midlertidig omdisponere mellom prosjekter innen en bevilgningskode, mot tilbakeføring påfølgende år.
4. SVRS kan varig omdisponere innenfor en bevilgningskode inntil 10 mill. kr fra et prosjekt til et annet, innenfor handlingsprogrammet for fylkesveger.
5. SVRS skal rapportere til VFK på økonomiske omdisponeringer.
6. Ved omdisponeringer skal reduksjoner på andre prosjekter foretas i henhold til politiske prioriteringer nedfelt i marginallistene i leveranseavtalen.

7.2.2 Forskuttering

For forskuttering av investeringstiltak fra kommuner eller private aktører gjelder følgende:

1. Prosjekter/tiltak som tillates forskuttet må være i samsvar med overordnede målsettinger som er fastsatt av VFK.
2. Prosjekter som tillates forskuttet må være fullfinansiert i gjeldende handlingsprogram for fylkesveger (10-års perioden) eller i marginallistene til handlingsprogrammet.
3. Det kreves tilslutning fra VFK til forskutteringssøknaden, inkludert refusjonstidspunktet.
4. Forskutteringssummen refunderes uten kompensasjon for prisstigning og renter på eventuelle lån. Dette gjelder uavhengig av om forskutteringen skal refunderes over fylkesvegbudsjettet eller ved bompenger.
5. Forskutteringen skal omfatte hele prosjektkostnaden og prisstigning i byggeperioden., inkl. en eventuell kostnadsøkning på inntil 10 pst. Eventuell kostnadsøkning ut over dette avklares i den enkelte sak, men som prinsipp gjelder at den som søker om forskuttering også må bære kostnadsutvikling ut over 10 pst.
6. Refusjonstidspunkt kan ikke være tidligere enn 4 år etter inngåelse av forskutteringsavtalen. Tidspunktet for når det forskuttete beløpet skal refunderes, avklares i den enkelte sak.
7. Samlet refusjonssum i utbetalingsåret skal ikke overskride 20 pst. av bevilgningen til investeringer på fylkesveger i året avtalen om forskuttering blir underskrevet.

8 OPPFØLGING

8.1 Årsrapport

SVRS skal utarbeide årsrapport for foregående år i henhold til VFKs tidsplaner for årsrapportering. Rapporten skal baseres på mal vedlagt leveranseavtalen.

Årsrapporten skal gjennomgås på første oppfølgingsmøte etter levering.

8.2 Tertialrapportering

SVRS skal hvert tertial, innen utgangen av måneden etter utløpet av tertialet, rapportere:

- status i forhold til budsjett og leveranseavtale, (faktisk så langt i året og prognose for hele året)
- avvik og andre forhold av betydning for fylkesvegene

Tertialrapporteringen følges opp med en tilbakemelding fra VFK, hvor nødvendige avklaringer om oppfølging er tatt med.

8.3 Oppfølgingsmøter

Det skal avholdes månedlige oppfølgingsmøter mellom SVRS og VFK. Tertialrapporten følges opp i møtene i etterkant av fremleggelsen av rapporten.

VFK kaller inn til møtene. SVRS skriver referat.

Begge parter har rett til å be om møter om forhold hvor dette anses som påkrevd. VFK skal varsles snarest dersom:

- En eller flere av de leveransene som framgår av denne avtalen ikke kan følges
- Nye prosjekter ut over marginallisten i leveranseavtalen ønskes gjennomført
- SVRS gjennom budsjettåret oppdager forhold ved leveranseavtalen som gir uønskede effekter mht. optimal ressursbruk

8.4 Avvikshåndtering

Dersom det i løpet av avtaleperioden oppstår særlige avvik eller er fare for at ramme- eller leveranseavtalen ikke vil bli oppfylt på ett eller flere viktige punkter, skal det rapporteres til VFK. I rapporten skal det foreslås tiltak for å korrigere situasjonen.

9 ENDRINGER I AVTALEN

Hver av partene har anledning til å ta initiativ til endringer i foreliggende avtale.
Det legges til grunn at rammeavtalen videreutvikles i et samspill mellom partene.

10 VARIGHET

Foreliggende rammeavtale gjøres gjeldende til denne erstattes av en ny avtale. Avtalen evalueres årlig i forbindelse med gjennomgang av årsrapporten.

11. UNDERSKRIFT

Denne avtale er utstedt i to eksemplarer, hvorav partene beholder hvert sitt.

Sted :

Sted:

Dato:

Dato:

.....
Vestfold
fylkeskommune

.....
Statens vegvesen
Region sør

Investeringer	Handlings- program 2010-2013	Planlagt 2013	Regnskap 2010	Regnskap 2011	Prognose for 2012	Sum	Avvik
Løpende oppgaver							
Planlegging etter PBL	40	10	10,1	6,6	7,4	24,1	5,9
Til disposisjon for SVRS og VFK	8	2	2,3	1	1,0	4,3	3,7
Grunnerverv	4	1	0,7	0,5	1,0	2,2	0,8
Kombinerte prosjekt							
Heimdalveien	20		13,9	5,3	0,4	19,6	0,4
Kirkeveien/ Grindstuv.	25		0,7	0,8	1,5	3,0	22,0
Nansetgata	40	28		0,1	2,8	2,9	9,1
Gang- og sykkeveitiltak							
Tilskuddsordningen	24	6	15,5	1,8	9,5	26,8	-8,8
Tiltak etter sykkelveginspeksjon	4	1	1,2	0,4	1,0	2,6	0,4
Sykelbyprosjekt	7	2	1,0	0,1	1,0	2,1	2,9
Hvalsåsen - Sandskje	5,5		6,4			6,4	-0,9
Østerøyveien	3		3,3			3,3	-0,3
Sykkelvegvisning i Sfj	1		0,6			0,6	0,4
Bjerklyveien - Nøsterudvn	3,5		6,0	0,1		6,1	-2,6
Vestøyveien	8		5,3	1,1		6,4	1,6
Rundkjøring Borre	7		8,3			8,3	-1,3
Sandefjord sentr-sykling mot envkj	1					0,0	1,0
Fv 950 Gallebergveien	8			4	4,0	8,0	0,0
Gang og sykkelveger i Sande	4				4,0	4,0	0,0
Strandpromenaden	2,5					0,0	2,5
Fv 310 Ferjekaia	1	1				0,0	0,0
Miljøtiltak							
Tiltak etter forur.forskr	4	1	1,3	2,3	0,9	4,5	-1,5
Kollektivtiltak							
Nøtterøy kirke	2,5		2,0	0,7		2,7	-0,2
Fv 325 Bakkenteigen	7			0,4		0,4	6,6
Fv 308 Teiehøyden - Tinghaug	3,5			3,2		3,2	0,3
Fv 309 Smidsrødvegen	7				1,0	1,0	6,0
Holdeplassopprustning	3,5		0,5	0,4	1,0	1,9	1,6
Mindre utbedringer/forsterkninger							
Tiltak i forbindelse med omklass.	10		7,9			7,9	2,1
Vesle Orevika - Hesthammer	5,4		6,7	0,9		7,6	-2,2
Holmestrandstunnelen	2		0,1			0,1	1,9
Sjue- Lønskollen	5		4,8			4,8	0,2
Holmestrandstoppen - Gudum	5		6,6	0,8		7,4	-2,4
Haughem - Gallis	8		0,6	7,2	0,3	8,1	-0,1
Andebu sentrum - Nes	6						6,0
Gipø x fv 420 Hjemseeng	2	2					0,0
Strange -Ryk	5	5					0,0
Trafikksikkerhetstiltak							
Trafikksikkerh i by - Tønsberg	2		4,3	3,4		7,7	-5,7
Emmerød - Kjelle	2		3,8			3,8	-1,8
Falkensteinsvegen/ Øvre Keisem	4		3,6			3,6	0,4
Trafikksikkerhet i by - Sandefjord	15		13,7	9,5	0,5	23,7	-8,7
Trafikksikkerhet i by - Larvik	12			0,4	11,2	11,6	0,4
Tempokrysset	3					0,0	3,0
Fv275 Dølebakken	2					0,0	2,0
Fv 310 Falkenstv x Fv 705 Holtanv	8			0,3	10,5	10,8	-2,8
Trafikksikkerhet by - Svelvik	1						1,0
Trafikksikkerhetsinspeksjoner	4	1		0,5	1,5	2,0	1,0
Fv 325 Kirkebakken	5,5	5			0,5	0,5	0,0
Fv 300 Semslinne x Fv523 Auli	8	7			1,0	1,0	0,0
Annet							
Bompengeprosjekt			3,3	-12,8		-9,5	9,5
Fv 305 Refusjon Andebu kommune				7		7,0	-7,0
Sum	358,9	72,0	134,5	46,0	62,0	242,5	46,4