

Tilsynsrapport

sak 2016-05

Måloppnåelse og oppfølging av
styringsinformasjon for driftskontrakter

Saksnummer	2016-05
Publiseringsdato	30.11.2016
Tilsynslag	Ingebjørg Midthun, tilsynsleder Kenneth Lyngsgård, fagrevisor veg Tonje Tvilde, fagrevisor juridisk
Tilsynspart	Statens vegvesen, Vegdirektoratet

Om rapporten

Denne rapporten er basert på tilsyn i Statens vegvesen, Vegdirektoratet. Tilsyns-saken gjelder kvalitetssikring og oppfølging av styringsinformasjon fra drifts-kontrakter.

Med bakgrunn i tilsynsfunnene har Vegtilsynet gitt en tilråding.

Tilsynspart skal innen fastsatt frist komme med tilbakemelding på hvordan tilrådingene vil bli håndtert, sammen med en handlingsplan for gjennomføring av eventuelle tiltak.

30.11.2016

Sign.:



Ingebjørg Midthun
tilsynsleder

Sign.:



Trude Tronerud Andersen
direktør

Sammendrag

Vegtilsynet har siden 2014 gjennomført tre tilsyn med Statens vegvesens oppfølging av driftskontrakter. Tilsynsrapportene har vist flere svakheter når det gjelder planlegging, gjennomføring og oppfølging av kontroller av driftstilstanden på vegene.

I rapporten *Riksrevisjonens undersøkning av drift og vedlikehold av vegnettet* (2009) ble det pekt på manglende rapportering, internt i Statens vegvesen og til Samferdselsdepartementet, som ga pålitelig informasjon om tilstanden når det gjaldt drift av vegnettet.

Målet med tilsynssaken har vært å undersøke hvordan Vegdirektoratet kvalitetssikrer og følger opp styringsinformasjon fra driftskontrakter.

Statens vegvesen klarer ikke å nå målene som er satt for antall gjennomførte kontroller av planlagte i de fem årene som er undersøkt. Vegtilsynets vurdering er at det ikke har vært satt i verk tilstrekkelige tiltak for å nå målene, spesielt når det gjelder oppfølging overfor regionene.

Det er funnet flere feil i årsrapportene for 2014–2015 som Statens vegvesen sender til Samferdselsdepartementet.

Det går ikke fram av kvalitetssystemet hvordan kvalitetssikring av regionens rapporter skal skje, hverken på regions- eller etatsnivå. Videre mangler det beskrivelse av hvordan vurderingen av innrapportert måloppnåelse skal gjøres. Det er generelt liten detaljeringsgrad i hvem som skal gjøre hva i de forskjellige avdelingene som er involvert i prosessen. Rollene er heller ikke oppdaterte til dagens organisasjon.

Manglende måloppnåelse innen drift er ikke omtalt i tilbakemeldingene fra Vegdirektoratet til regionene. Gjennomgått dokumentasjon i perioden 2013 til 2015 viser at det i svært liten grad blir gitt tilbakemelding til regionene til tross for at måloppnåelsen innenfor drift ikke er i samsvar med måleindikatorene.

Vegtilsynet mener at Vegdirektoratets oppfølging av regionene ikke er tilstrek-

kelig for å sikre pålitelige data og nå mål, og at Vegdirektoratet ikke har sikret pålitelig styringsinformasjon for å kunne vurdere og følge opp drift av vegnettet.

Rapporten inneholder fem funn og Vegtilsynet har med bakgrunn i disse gitt én tilråding.

Innhold

1. Bakgrunn	6
2. Mål og problemstillinger	7
3. Gjennomføring og metode	11
4. Tilsynskriterier	14
5. Datainnhenting	17
6. Funn	40
7. Vurderinger	47
8. Tilrådninger	49
Vedlegg 1: Måleindikatorer for driftskontrakter	50
Vedlegg 2: Organisasjonskart for Vegdirektoratet	51
Vedlegg 3: Oppsummering av Vegdirektoratets tilbakemelding til regionene på tertialrapporter	52
Vedlegg 4: Relevante utdrag fra kravdokumenter	54

1. Bakgrunn

Vegtilsynet har siden 2014 gjennomført tre tilsyn med Statens vegvesens oppfølging av driftskontrakter. Tilsynsrapportene har vist flere svakheter når det gjelder planlegging, gjennomføring og oppfølging av kontroller av driftstilstanden på vegene.

Vegtilsynet fant at byggeledelsen i regionene ikke har nok kjennskap til kravene som gjelder for rapportering. Kontrollmengden var dessuten i liten grad tilpasset kontraktene i samsvar med kravene. Spesielt på gang- og sykkelveg var kontrollmengden svært lav. Vegtilsynet fant også feil ved rutiner for avdekking og oppfølging av mangler, samt behandling og arkivering av disse.

I rapporten *Riksrevisjonens undersøkning av drift og vedlikehold av vegnettet* (2009) ble det pekt på manglende rapportering, internt i Statens vegvesen og til Samferdselsdepartementet, som ga pålitelig informasjon om tilstanden når det gjaldt drift av vegnettet. Statens vegvesen rettet opp i dette blant annet ved å innføre måleindikatorer på kontroller i driftskontraktene, og ved å ta i bruk systemet ELRAPP for å sikre at rapporteringskrav blir fulgt opp.

Kontrollvirksomheten er en viktig del av verktøyet man har for å sikre at entreprenørene drifter vegnettet i samsvar med krav til sikker veg.

For å sikre at vegsystemet oppfyller forventningene til god framkommelighet og trafiksikkerhet, må driften utføres med riktig kvalitet og til riktig tid. Det er derfor viktig at Statens vegvesen i tilstrekkelig grad av sikkerhet kan dokumentere at dette er tilfelle. Slik dokumentasjon vil være svært viktig for å kunne oppdage svakheter med driften av vegnettet så tidlig som mulig, slik at det kan planlegges og iverksettes tiltak for å minimere muligheten for ulykker.

På bakgrunn av dette vil Vegtilsynet undersøke om Vegdirektoratet mottar, kvalitetssikrer og følger opp styringsinformasjon fra driftskontraktene, slik at fastsatte mål og resultatkrav oppnås.

2. Mål og problemstillinger

Målet med tilsynet er å undersøke om Vegdirektoratet kvalitetssikrer og følger opp styringsinformasjon fra driftskontrakter.

For å undersøke dette har Vegtilsynet sett på følgende problemstillinger:

Problemstilling 1

Når Statens vegvesen mål som er satt for drift av vegnettet?

Problemstilling 2

Har Vegdirektoratet et system for å sikre pålitelig og nøyaktig rapportering av resultat for drift?

Problemstilling 3

Følger Vegdirektoratet opp rapportert måloppnåelse for drift av vegnettet?

Avgrensning og begrepsbruk

Saken er avgrenset til driftskontrakter.

Avvik¹

«Avvik er tilstand/situasjon som ikke er i samsvar med gjeldende standard og kravspesifikasjon i kontrakten. Begrepet inkluderer også situasjoner der det er gitt rom for tiltakstid. For eksempel vil et synlig skjevt skilt være et avvik også før det har gått en måned. Begrepet kan også inkludere avvik fra standard som ligger utenfor det entreprenøren har ansvar for å utbedre.»

Byggherreseksjonen

Byggherreseksjonen er en fagavdeling som ligger under veg- og transportavdelingen, se organisasjonskart vedlegg 2.

¹ VD-rapport nr. 35 *System for oppfølging av driftskontrakter – SOPP Versjon 5* med vedlegg «Definisjoner»

ELRAPP²

«ELRAPP er et system for elektronisk rapportering og oppfølging av oppgaver relatert til drifts- og vedlikeholdskontrakter med funksjonsansvar (driftskontrakter) for Statens Vegvesen.

ELRAPP brukes til rapportering mellom entreprenør og byggherre. Systemet er også et verktøy for planlegging, innrapportering og oppfølging av byggherrekontroll.»

Gjennomførte kontroller

I rapportering fra ELRAPP er sum antall gjennomførte kontroller lik antall gjennomførte stikkprøvekontroller pluss antall egendefinerte kontroller.

Ikke-planlagte kontroller

Det er her det samme som egendefinerte kontroller,³ som igjen er det samme som SOPP definerer som øvrige kontroller.

Mangel⁴

«Det foreligger en mangel dersom kontraktsarbeidet ikke er i den stand byggherren har krav på etter kontrakten, og dette skyldes forhold entreprenøren svarer for.»

En mangel kan være med og uten økonomisk trekk.

Mime

Statens vegvesens saksbehandlingssystem

Plantall⁵

Planlagt omfang av stikkprøvekontroll i samsvar med SOPP

² Fra Brukerveiledning ELRAPP, versjon 2014.2.0, 17.september 2014, kapittel 3: «Hva er ELRAPP»

^{3,4,5} VD-rapport nr. 35 *System for oppfølging av driftskontrakter – SOPP Versjon 5* med vedlegg «Definisjoner»

Resultatavtale

Resultatavtalen er en årlig, skriftlig avtale mellom Vegdirektøren og regionvegsjefene, og mellom Vegdirektøren og ledere for avdelinger og staber i Vegdirektoratet. Resultatavtaler skal sikre at Statens vegvesen når målene innenfor tildelte rammer.

Resultatbank

Resultatbanken er et rapporterings-/styrings- og ledelsesverktøy som frem til 2016 har vært brukt primært til enkel rapportering mellom vegdirektør og regionvegsjefer.

SOPP

VD-rapport nr. 35 System for oppfølging av driftskontrakter – SOPP Versjon 5 med vedlegg (heretter kalla SOPP)

SOS

Styring og strategistab i Vegdirektoratet, se organisasjonskart vedlegg 2.

Stikkprøvekontroll⁶

«Stikkprøvekontrollene er planlagte kontroller»

STRØK

Strategi og økonomiavdelingen. Fra 01.01.2016 av ble deler av denne en del av styring og strategistaben.

SVEIS

Statens vegvesens saksbehandlingssystem fram til 2015

⁶ VD-rapport nr. 35 *System for oppfølging av driftskontrakter – SOPP Versjon 5* med vedlegg «Definisjoner»

Tiltakstid⁷

«Tiltakstid er tiden fra avvik fra krav oppstår til avvik er utbedret. Tidspunkt hvor avvik fra krav oppstår vil i praksis bety tidspunkt hvor kunnskap om avviket foreligger eller burde foreligget».

Utviklings- og måleindikator⁸ (heretter kalt måleindikator)

«En måleindikator i Statens vegvesen er et mål med krav til oppfølging fra departementet, eller et mål initiert av Statens vegvesen med begrunnelse i et behov for ledelsesinformasjon.

Disse skal gi en indikasjon på om vi oppfyller de kritiske suksessfaktorene og dermed våre mål.»

⁷ Håndbok R610 *Standard for drift og vedlikehold av riksveger*, kap. 1.1: «Generelle krav»

⁸ *Vegvesenboka*, kap. 3.2 «Styring i Statens vegvesen»

3. Gjennomføring og metode

Tilsynssaken er gjennomført som en revisjon.⁹ Tilsynspart i denne saken er Statens vegvesen, Vegdirektoratet.

I Statens vegvesen er det fem regioner som rapporterer til Vegdirektoratet. Tilsynet omfatter hvordan Vegdirektoratet når målene gjennom styring og oppfølging, basert på resultatavtaler mellom regionvegsjefene og vegdirektøren.

Vegtilsynet sendte varsel om tilsyn til Vegdirektoratet 22. juni 2016.

Det ble gjennomført åpningsmøte med tilsynspart 17. august 2016 for å informere ytterligere om tilsynssaken, gjøre nødvendige avklaringer om gjennomføringen av tilsynet, og å opprette en god dialog med tilsynspart.

Datainnhenting er gjort for årene 2011 til og med 2015, med unntak av i problemstilling 3, der Vegtilsynet har avgrenset undersøkelsen til data fra 2013–2015, fordi disse anses som mest relevante for saken.

Intervju ble gjennomført som gruppeintervju med to grupper. Gruppene var sammensatt på følgende måte:

Gruppe 1: direktør for styring og strategistab, avdelingsdirektør for styring, rådgiver i styring og strategistab.

Gruppe 2: avdelingsdirektør for staben i veg- og transportavdelingen, avdelingsdirektør for byggherreseksjonen, tidligere seniorrådgiver for staben i veg- og transportavdelingen, sjefingeniør i byggherreseksjonen.

Systemeier av ELRAPP i Vegdirektoratet har bidratt med opplysninger i etterkant av intervjuene.

⁹ En revisjon er en systematisk, uavhengig og dokumentert prosess for å skaffe tilsynsbevis og bedømme de objektivet for å bestemme i hvilken grad tilsynskriteriene er oppfylt.

Vegtilsynet har hentet ut nødvendig informasjon fra Statens vegvesens kvalitets-system, Statens vegvesens saksbehandlingssystem (SVEIS/MIME), og internt fellesområde for lagring av filer og annen dokumentasjon. Vegtilsynet har i tillegg benyttet ELRAPP.

Under følger en nærmere redegjørelse for den metodiske tilnærmingen som er brukt for de ulike problemstillingene.

Problemstilling 1: Når Statens vegvesen mål som er satt for drift av vegnettet?

Formålet var å undersøke måloppnåelse, samt kvalitet og pålitelighet i rapportert resultat fra Statens vegvesen til Samferdselsdepartementet. Det er undersøkt hvordan utviklingen har vært i perioden fra 2011 til 2015.

Vegtilsynet har undersøkt følgende:

- Hvilke måltall har Vegdirektoratet satt for drift av riksveger?
- Viser årsrapporten og tertialrapportene fra Vegdirektoratet at måltallene er oppnådd for drift av vegnettet?
- Er de riktige måleindikatorene brukt?
- Hvilke forklaringer er gitt fra Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet ved avvik fra måleindikatorene?
- Hvordan er kvaliteten og påliteligheten i tallene som er rapportert?

Kilder for informasjon:

- årsrapporter og tertialrapporter fra Statens vegvesen i perioden 2011-2015
- resultatavtaler mellom vegdirektøren og regionvegsjefene i årene 2011-2015
- ELRAPP
- intervju

Problemstilling 2: Har Vegdirektoratet et system for å sikre pålitelig og nøyaktig rapportering av resultat for drift?

Formålet var å undersøke om kvalitetssystemet er oppdatert og om det beskriver hvordan rapporteringen skal gjennomføres.

Vegtilsynet har undersøkt følgende:

- Når skal det rapporteres?
- Hva skal rapporteres?
- Hvordan skal innholdet i rapporten kvalitetssikres?

Kilder for informasjon:

- kvalitetssystemet i Statens vegvesen. Prosessen «Følge opp resultatavtalene og SD sine krav til rapportering»
- organisasjonskart for Vegdirektoratet
- utfyllende skriftlig dokumentasjon fra Vegdirektoratet
- intervju

Problemstilling 3: Følger Vegdirektoratet opp rapportert måloppnåelse for drift av vegnettet?

Vegtilsynet har undersøkt problemstillingen ved å finne et utvalg av avvik fra måleindikatorerne i tertial- og årsrapportene fra regionene for å se om de ansvarlige avdelingene i Vegdirektoratet har vurdert avviksforklaringene. Vegtilsynet har avgrenset undersøkelsene til data fra 2013–2015.

Vegtilsynet har undersøkt følgende:

- Gjør Vegdirektoratet en vurdering av avviksforklaring dersom målene ikke blir nådd?
- Blir eventuelt manglende måloppnåelse tatt opp i oppfølgingsmøter med regionene, og om tilbakemeldingen blir dokumentert?
- Kvalitetssikres resultater før rapportering til Samferdselsdepartementet?

Kilder til informasjon:

- tertial-og årsrapporter fra regionene 2013–2015
- referat fra oppfølgingsmøter 2013–2015
- intervju

Utkast til rapport ble lagt frem for tilsynspart 18.10.2016, med frist for å gi tilbakemelding på faktafeil. Tilsynspart gav slik tilbakemelding innen fristen og dette er tatt hensyn til ved utarbeiding av endelig tilsynsrapport.

4. Tilsynskriterier

Tilsynskriterier i saken baserer seg på og er utledet fra følgende prosesser og kravdokumenter:

- reglement for økonomistyring i staten (desember 2003, med endringer)
- prosessen «Skaffe beslutningsunderlag for overordnet myndighet» i kvalitetssystemet
- *Vegvesenboka – Ledelse, styring og organisering i Statens vegvesen* (februar 2013)
- resultatavtalene mellom regionvegsjefene og vegdirektøren

Relevante utdrag fra kravdokumentene går fram av vedlegg 4.

Tilsynskriteriene for hver problemstilling er presentert under.

Problemstilling 1: Når Statens vegvesen mål som er satt for drift av vegnettet?¹⁰

Stortinget stiller krav til forvaltningen om mål- og resultatstyring som styringsform. Kravene er videreført og konkretisert i økonomireglementet for staten, som slår fast at virksomhetene skal fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet styresmakt, sikre at fastsatte mål og resultatkrav blir oppnådd og at ressursbruken er effektiv. For å sikre at mål og resultatkrav oppnås på en effektiv måte, skal virksomheten rapportere om måloppnåelse og resultater, både internt og til overordnet styresmakt. Formålet med dette er å sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig avgjørelsesgrunnlag.

Resultatavtalene mellom regionvegsjefene og vegdirektøren fastsetter måleindikatorer. Måleindikatorene (måloppnåelsen) angis i prosent og etter en nærmere angitt formel. Resultatavtalen beskriver også hva som inngår i måleindikatorene.

¹⁰ Reglement for økonomistyring i staten, desember 2003 §§ 1, 4 og 9, Resultatavtalene mellom regionvegsjefene og vegdirektøren

Det er motstrid mellom hva som er beskrevet i kravdokumentet SOPP og det som er beskrevet i resultatbanken om hvordan måleindikatorerne skal utregnes. Vegdirektoratet opplyste at det er antall gjennomførte stikkprøvekontroller (planlagte kontroller) og ikke antall gjennomførte kontroller (planlagte + ikke-planlagte kontroller), som skal brukes for å regne ut måleindikatorerne.

Problemstilling 2: Har Vegdirektoratet et system for å sikre pålitelig og nøyaktig rapportering av resultat for drift?¹¹

Når det gjelder statlige oppgaver rapporterer regionene og avdelingene og stabene i Vegdirektoratet ifølge *Vegvesenboka* på målene i resultatavtalen. I forbindelse med rapportering til departementet, har regionvegsjefene, avdelingsdirektørene og stabslederne formelle oppfølgingsmøter med vegdirektøren der det blir gitt skriftlig tilbakemelding.

Et sentralt dokument i den interne styringen i Statens vegvesen, er resultatavtalen. Resultatavtalen er en årlig, skriftlig avtale mellom regionvegsjefene og vegdirektøren eller mellom vegdirektøren og direktører i Vegdirektoratet. Resultatavtalene skal sikre at Statens vegvesen når fastsatte mål innenfor de rammene de er tildelt.

Statens vegvesen har et prosessorientert kvalitetssystem, som ifølge *Vegvesenboka* «beskriver de viktigste arbeidsprosessene som skal til for å nå definerte mål». I systemet ligger også tilhørende krav- og hjelpedokument. I tillegg beskrives hvilke roller som skal gjennomføre de ulike aktivitetene. Ifølge *Vegvesenboka* skal prosessene «være tilstrekkelig detaljerte til at brukerne oppfatter dem som nyttige, og enhetlig arbeidspraksis oppnås».

Vegvesenboka slår også fast at medarbeidere i Statens vegvesen har ansvar for å utføre arbeidet i samsvar med praksisen/prosessen slik den er beskrevet i kvalitetssystemet.

¹¹ *Vegvesenboka* 3.1.1: «Styring av statlige oppgaver», 3.2.1 «Balansert målstyring, Intern oppfølging og rapportering», 3.2.3 «Kvalitet», og Prosessen «Skaffe beslutningsunderlag for overordnet myndighet» i kvalitetssystemet

Aktiviteten «Følge opp regionene» ligger under kjerneprosess «Skaffe beslutningsgrunnlag for overordnet myndighet» og overordnet aktivitet «Følge opp resultatavtalene og SD sine krav til rapportering».

Problemstilling 3: Følger Vegdirektoratet opp rapportert måloppnåelse for drift av vegnettet?¹²

Vegdirektoratet skal følge opp regionenes tertialvise og årlige rapportering. Hensikten med rapporteringen er å få et sammenstilt styringsgrunnlag for intern styring i etaten.

Vegdirektoratet skal vurdere den måloppnåelsen og eventuelle avviksforklaringer som regionene har rapportert. Dette gjelder både for tertial- og årsrapportering. Vurderingen etterfølges av en skriftlig tilbakemelding som kvalitetssikres og godkjennes av styringsstaben før den oversendes til regionene. Ved tilbakemelding på årsrapporten skal det legges ved et nytt tildelingsskjema.

I forbindelse med vurderingen av tertialrapportene skal Vegdirektoratet gjennomføre oppfølgingsmøter med de enkelte regionene før endelig tilbakemelding blir gitt. Hensikten er å gjennomgå regionenes rapporter og gjøre nødvendige avklaringer.

¹² Prosessen «Skaffe beslutningsgrunnlag for overordnet myndighet» -> Prosessen «Følge opp resultatavtalene og SD sine krav til rapportering/Følge opp resultatavtale» -> Aktivitetene «Tertialrapportering» og «Årsrapportering» -> Aktiviteten «Følge opp regionene» -> Aktiviteten «Utarbeide tilbakemelding og nytt tildelingsskjema til regionene».

5. Datainnhenting

Problemstilling 1: Når Statens vegvesen mål som er satt for drift av vegnettet?

Målindikatorer og mål

Vegdirektoratet har satt to målindikatorer for drift av riksveger.¹³ De fremgår av resultatbanken og gjelder for alle regionene i Statens vegvesen. Målindikatorene er:

- andel av gjennomførte kontroller av totalt antall planlagte kontroller
- andel av gjennomførte kontroller som er godkjent uten mangler

I tertial- og årsrapportene framgår det at følgende måleindikatorer har vært benyttet fra 2011–2015, dette er i tillegg bekreftet av Vegdirektoratet. Måltallene ble endret i 2012.:

Mål og måleindikator 2011

Andel gjennomførte kontroller av planlagte kontroller. Måltall: **90 %**

Andel gjennomførte kontroller uten mangler av gjennomførte kontroller.

Måltall: **90 %**

Mål og måleindikatorer 2012–2015

Andel gjennomførte kontroller av planlagte kontroller. Måltall: **95 %**

Andel gjennomførte kontroller uten mangler av gjennomførte kontroller.

Måltall: **97 %**

¹³ Se vedlegg 1.

Ifølge SOPP versjon 5, skal tall fra ELRAPP brukes som grunnlag for beregning av måleindikatorer og rapportering til Samferdselsdepartementet.

Måleindikatorer som inngår i tertial- og årsrapport	Tidspunkt	Mål	Prognose
S.U.1.2			
Oppfylging av krav i driftskontrakter % gjennomførte stikkprøvekontroller	T1, T2, År	95 %	
Oppfylging av krav i driftskontrakter % gjennomførte stikkprøvekontroller uten mangel	T1, T2, År	97 %	

Figur 5.1: Faksimile fra SOPP

Målemetode er som vist under:¹⁴

Utviklings- og måleindikatorer:

$$\% \text{ andel gjennomførte stikkprøvekontroller} = \frac{\text{Antall gjennomførte stikkprøvekontroller}}{\text{Plantall for stikkprøvekontroller}}$$

$$\% \text{ andel stikkprøvekontroller uten mangel} = \frac{\text{Gjennomførte stikkprøvekontroller uten mangler}}{\text{Gjennomførte stikkprøvekontroller}}$$

Ifølge resultatavtalene og resultatbanken skal det rapporteres på måleindikatorerne andel gjennomførte kontroller og andel gjennomførte kontroller uten mangler. SOPP sier derimot at det skal rapporteres på andel gjennomførte **stikkprøvekontroller**, og andel gjennomførte **stikkprøvekontroller** uten mangler (vår utheving).

I rapporten fra ELRAPP er sum antall gjennomførte kontroller lik antall gjennomførte stikkprøvekontroller + antall ikke-planlagte kontroller. Se tabell 5.1.

Forskjellen i formuleringen i resultatavtalen og resultatbanken har betydning for hvilke tall fra ELRAPP som skal brukes i utregningen av resultat.

¹⁴ Utregning framgår av SOPP.

Tabell 5.1: Forskjeller i begrepsbruk for måleindikatorene

Resultatbanken	SOPP	ELRAPP
Planlagte kontroller	Plantall for stikkprøvekontroller	Plantall for antall stikkprøvekontroller Antall stikkprøvekontroller planlagt i ELRAPP
Gjennomførte kontroller	Gjennomførte stikkprøvekontroller	Antall gjennomførte stikkprøvekontroller Sum antall gjennomførte kontroller
Summen av kontroller som er uten mangel	Gjennomførte stikkprøvekontroller uten mangler	Stikkprøvekontroller uten mangler (av de gjennomførte stikkprøvekontroller)

I intervjuet kom det fram at det pågår en prosess med å endre måleindikatorene. Det framgår i referat fra etatsledermøtet nr. 11 i 2016 at prosessen er igangsatt.

Måloppnåelse

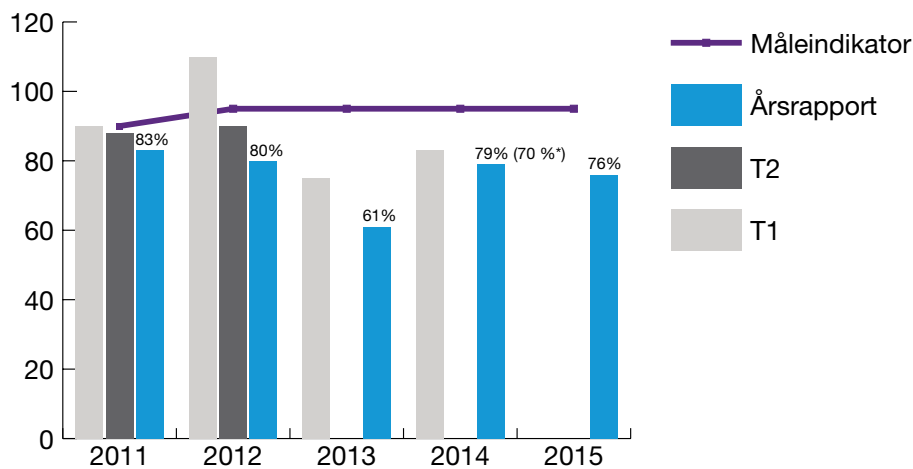
Tabellen på neste side gir et sammendrag av måloppnåelse opp mot måleindikatorene for drift og vedlikehold presentert i Statens vegvesens tertial- og årsrapporter. Avviksforklaringene er også presentert i tabellen.

Tabell 5.2: Tertial- og årsrapporter fra Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet 2011–2015

År	Mål %	% gjennomførte kontroller av planlagt	% gjennomførte kontroller uten mangler	Avviksforklaring Statens vegvesen
T1	90/90	90	99	Kontrollene viser at entreprenørenes leveranser i hovedsak er i henhold til kontrakten.
T2	90/90	88	99	Årsaken til avviket er mangel på ressurser til å gjennomføre kontroller.
2011 Årsrapport	90/90	83	96	På grunn av opplæring av nye tilsatte er antallet stikkprøver noe lavere enn planlagt
T1	95/97	110	98	Dette viser at entreprenørenes leveranser i hovedsak er i henhold til kontrakten.
T2	95/97	90	97	Entreprenørenes leveranse er i hovedsak i henhold til kontrakt.
2012 Årsrapport	95/97	80	99,6	Utfordringene knyttet til bemanning innen byggherrevirksomheten er årsak til at antall stikkprøver er mindre enn planlagt.
T1	95/97	77	99	Utfordringer knyttet til bemanning innen byggherrevirksomheten er årsak til at antall stikkprøver er mindre enn planlagt.
T2	95/97	68	99	Feilvurderinger ved planlegging og en del feilregistreringer har ført til at det er lav prosent på riksveg
2013 Årsrapport	95/97	61	99	Det har vært redusert kontrollvirksomhet noen steder. Dette skyldes mye arbeid med flomskader, lav bemanning og sykdom.
T1	95/97	75	99,6	Mild vinter med lite nedbør har blant annet ført til at øvrige planlagte kontroller ikke er gjennomført.
2014 Årsrapport	95/97	79** (70)	87** (99,2)	Hovedårsaken til at ikke alle planlagte kontroller ble gjennomført er at kontrollene har vært noe mer ressurskrevende enn først antatt.
T1	95/97	83	99	Dette skyldes bl.a. lite nedbør i enkelte kontraktsområder, noe som reduserte behovet for å gjennomføre alle planlagte kontroller, samt behov for prioritering av bl.a. forvaltningsoppgaver på bekostning av kontroller.
2015 Årsrapport	95/97	Ikke oppgitt *(76)	99	Av de gjennomførte stikkprøvekontrollene var 99 pst. uten mangler. Dette er en bedring på 12 prosentpoeng fra 2014.

* Måleindikatoren «andel gjennomførte kontroller av planlagte kontroller» er ikke tatt med i årsrapporten 2015. Det er kun oppgitt antall kontroller, uten at Vegdirektoratet i intervju kunne forklare årsaken. Vegtilsynet måtte derfor regne ut måloppnåelse ut fra de innrapporterte kontrollmengdene som er vedlagt årsrapporten.

** Korrigerte tall fra Vegdirektoratet etter at Vegtilsynet påpekte feil, se tabell 5.3.



* Riktig måloppnåelse skal etter korrigering være 70 %. Se tabell 5.2.

Figur 5.2: Måloppnåelse for indikator «% gjennomførte kontroller av planlagt» i perioden 2011–2015

Ifølge SOPP skal det rapporteres på måleindikatorene både i første og andre tertial, samt i årsrapport.

Det er ikke rapportert på måleindikatorene i andre tertial i 2014 og 2015. Referat fra etatsledermøte nr. 13/2013 viser at det er vedtatt å redusere rapporteringen ved å fjerne rapportering på måleindikatorene i andre tertial.

Resultatene som fremkommer i årsrapportene viser følgende resultat opp mot måleindikatorene:

- Andel gjennomførte kontroller av planlagte kontroller: Måltall er ikke oppnådd i 5 av de 5 årene som er undersøkt.
- Andel gjennomførte kontroller uten mangler av gjennomførte kontroller: Måltall er ikke oppnådd i 1 av de 5 undersøkte årene.

Årsrapporten forklarer manglende måloppnåelse slik:

2011

[...] Andel gjennomførte stikkprøvekontroller i 2011 i forhold til planlagt var 83 prosent. Av de gjennomførte stikkprøvekontrollene er 96 prosent uten mangler bl.a. på grunn av opplæring av nytilsatte er antallet stikkprøver noe lavere enn planlagt.

2012

[...] Andel gjennomførte stikkprøvekontroller i 2012 i forhold til planlagt var 80 pst. Utfordringene knyttet til bemanning innen byggherrevirksomheten er årsak til at antall stikkprøver er mindre enn planlagt. Av de gjennomførte stikkprøvekontrollene er 99,6pst uten mangler, noe som er en forbedring fra 96 pst. i 2011.

2013

[...] Av de planlagte kontrollene ble 61 pst. gjennomført. Av de gjennomførte kontrollen var 99 pst uten mangel. Det har vært redusert kontrollvirksomhet noen steder. Dette skyldes mye arbeid med flomskader, lav bemanning og sykdom.

2014

[...] I 2014 ble det gjennomført nærmere 15 700 slike kontroller. Ved om lag 13 700, eller over 87 pst. av disse ble det ikke funnet mangler.

Statens vegvesen gjennomfører stikkprøvekontroller for å sikre at forutsatt standard nås. I 2014 ble 79 pst av de planlagte stikkprøvekontrollene gjennomført. Dette er en økning fra 2013 hvor andelen gjennomførte kontroller var 61 pst. Hovedårsaken til at ikke alle planlagte kontroller ble gjennomført er at kontrollene har vært noe mer ressurskrevende en først antatt.

Av de gjennomførte kontrollene var 87 pst uten mangler. Etaten vil følge opp resultater og registreringsrutiner i 2015 med sikte på å bedre gjennomføringen.

60 pst. av tilveksten i bemanning i 2014, 352 nye medarbeidere, var innen områdene planlegging, utbygging drift/vedlikehold av veg.

Det er behov for ytterligere kompetanse og kapasitet innenfor planlegging, utbygging, drift og vedlikehold. Deler av kapasitetsbehovet vil dekkes gjennom rekruttering av nye medarbeidere. Det er estimert et rekrutteringsbehov i størrelsesorden 700 årsverk i perioden 2014-2017.

2015

[...] I 2015 ble det gjennomført i overkant av 13700 slike kontroller. Av de gjennomførte stikkprøvekontrollene var 99% uten mangler. Dette er en bedring på 12 prosentpoeng fra 2014.

Det har vært følgende utvikling i 2015: Etaten ble styrket innen kjernekompetanse (planlegging, utbygging, drift og vedlikehold) for å øke gjennomføringsevnen.

Bemanningsøkningen på 208 stillinger innen kjerneområdene på vegsiden (planlegging, utbygging, drift og vedlikehold) utgjør 76% av årets totale bemanningsvekst i Statens vegvesen.

Det er behov for ytterligere kompetanse og kapasitet innenfor planlegging, utbygging, drift og vedlikehold. Deler av kapasitetsbehovet vil dekkes gjennom rekruttering av nye medarbeidere.

På spørsmål om hvorfor måloppnåelsen ikke bedrer seg, til tross for at det i årsrapportene fra Statens Vegvesen vises til økt bemanning innenfor drift og vedlikehold, svarer avdelingsdirektør for stab i veg- og transportavdelingen at den økte bemanningen må ses i forhold til økt omsetning, og at regionene avgjør bruken av ressursene selv.

Kvalitetssikring

Det er funnet flere feil i årsrapportene til Statens vegvesen når det gjelder rapportering på oppfølging av driftskontrakter.

Vegtilsynet undersøkte om resultatene fra ELRAPP samsvarer med tall i årsrapporten fra Statens vegvesen, og om eventuelle forskjeller er forklart.

Tabell 5.3 viser det ikke er samsvar mellom tall fra ELRAPP og tall som framgår av årsrapportene. Region midt har rapportert andre tall enn det som fremkommer av ELRAPP for årene 2013–2015. I 2013 informerer Region midt om dette i årsrapporten fra regionen med følgende tekst: «Tallene er kvalitetssikret av vegavdelingene, og avviker derfor noe i forhold til det som ligger i ELRAPP.» Årsaken til endringene er ikke beskrevet ytterligere.

Det går ikke fram av årsrapporten eller annen dokumentasjon hvorfor det er forskjell på tall i ELRAPP og årsrapport i 2014 og 2015. Etter at Vegtilsynet gjorde Vegdirektoratet oppmerksom på forskjellen, har Vegdirektoratet undersøkt tal-

lene nærmere og bekrefter at tall i ELRAPP er feil. I e-post fra Vegdirektoratet fremgår det at Region midt er usikre på hva som er årsaken til forskjellen mellom ELRAPP og regionens årsrapport.

Vegdirektoratet sier i tilbakemelding at det ikke er helt konsistens i rapporteringen. I 2013 og 2015 har de rapportert «antall stikkprøvekontroller» i feltet «antall gjennomførte kontroller», mens i 2014 er det rapportert «sum antall gjennomførte kontroller» i dette feltet.

Tabell 5.3: Tall fra årsrapport fra Vegdirektoratet, årsrapport fra regionene, årsrapport fra ELRAPP og differansen mellom tallene fra regionene som er rapportert sammenlignet med tallene fra ELRAPP.

År		Årsrapport fra Vegdirektoratet	Årsrapport fra regionene	Årsrapport fra ELRAPP	Differanse Årsrapport region/ ELRAPP
2013	Plantall for antall stikkprøvekontroller	21253	21253	21118	-135
2013	Antall gjennomførte stikkprøvekontroller	12918	12918	12936	18
2013	Antall stikkprøvekontroller uten mangler	12816	12816	12855*	30
2014	Plantall for antall stikkprøvekontroller	19756	19756	19303	-453
2014	Antall gjennomførte stikkprøvekontroller	15661	13852	13168	-684
2014	Antall stikkprøvekontroller uten mangler	13740	13740	13032*	-708
2015	Plantall for antall stikkprøvekontroller	17637	17637	17948	311
2015	Antall gjennomførte stikkprøvekontroller	13416	13416	13209	-207
2015	Antall stikkprøvekontroller uten mangler	13084	13271	13047*	-224

* Resultatet for «Antall stikkprøvekontroller uten mangler» kan endre seg etter hvert som saker blir ferdigbehandlet og arkivert, også etter årsslutt. Dette kan være årsak til mindre avvik i tallmaterialet.

I årsrapporten 2015 for Statens vegvesen er det oppgitt at det er gjennomført 753 kontroller på vinterdrift, og at 766 av disse er uten mangler. Dette kan ikke være riktig, da det er rapportert flere kontroller uten mangler enn det som faktisk er gjennomført. Det er ikke gitt noen forklaring på dette avviket.

Oppfølging av driftskontrakter

Tabell 1.1 Omfang stikkprøvekontroll- driftskontrakt

	Riksveg	Gang- og sykkelveg	Sum
Antall kontroller som var planlagt for året	13 872	3 765	17 637
Antall gjennomførte kontroller	9 976	3 440	13 416
Herav på vinterdrift	2 336	753	3 089
Herav andre oppgaver som skal utføres i driftskontraktene	7 640	2 687	10 327
Antall kontroller uten mangler	9 842	3 242	13 084
Herav på vinterdrift	2 228	766	2 994
Herav andre oppgaver som skal utføres i driftskontraktene	7 614	2 476	10 090

Kan ikke være rett

Tabell 1.2 Oversikt ikke- planlagte kontroller og mangler

	Riksveg	Gang- og sykkelveg	Sum
Antall gjennomførte kontroller som ikke var planlagt	1719	313	309
Antall mangler totalt på både planlagte og ikke-planlagte kontroller	432	77	509

Feil, skal være 2032

Figur 5.3: Eksempel på feil i årsrapport for 2015

I årsrapporten for 2014 oppgir Statens vegvesen at de har følgende måloppnåelse:

% andel gjennomførte stikkprøvekontroller er 79 %. Måleindikator er 95 %
% andel stikkprøvekontroller uten mangler er 87 %. Måleindikator er 97 %

Riktig resultat for 2014:

% andel gjennomførte stikkprøvekontroller er 70%
% andel stikkprøvekontroller uten mangler er 99,2%

Vegdirektoratet forklarte at det var gjort en feil ved utrekning av måleindikatorerne. I kolonnen «Antall gjennomførte kontroller» skal det summeres hvor mange av de planlagte kontrollene regionene har gjennomført. I stedet er det brukt tall fra både gjennomførte kontroller og gjennomførte kontroller som ikke er planlagt.

I tillegg er det avdekket at det er benyttet feil tall fra Region øst, i kolonnen «Antall gjennomførte kontroller som ikke var planlagt». Se figur 5.4.

I følge Vegdirektoratet var det kun i 2014 denne feilen var gjort, men sier også at «det ikke er helt konsistens i rapporteringen. I 2013 og 2015 har vi rapportert 'antall stikkprøvekontroller' i feltet 'antall gjennomførte kontroller', mens i 2014 er det rapportert 'sum antall gjennomførte kontroller' i dette feltet».

Oppfølging av driftskontrakter

Tabell 1.1 Omfang stikkprøvekontroller - driftskontrakter

	Riksveg	Gang- og sykkelveg	Sum
Antall kontroller som var planlagt for året	15 675	4 081	19 756
Antall gjennomførte kontroller	12 459	3 202	15 661
Herav på vinterdrift	2 445	702	3 147
Herav andre oppgaver som skal utføres i driftskontraktene	10 014	2 500	12 514
Antall kontroller uten mangler	10 693	3 047	13 740
Herav på vinterdrift	2 185	695	2 880
Herav andre oppgaver som skal utføres i driftskontraktene	8 508	2 352	10 860

Tabell 1.2 Oversikt ikke-planlagte kontroller og mangler

	Riksveg	Gang- og sykkelveg	Sum
Antall gjennomførte kontroller som ikke var planlagt	3 725	436	4 161
Antall mangler totalt på både planlagte og ikke-planlagte kontroller	409	30	439

Her er det rapportert gjennomførte kontroller + gjennomførte ikke-planlagte kontroller. Dette er feil. Resultatet i årsrapporten framstår dermed som bedre enn det er. Rett tall skal være 13852 gjennomførte kontroller

Her er feil tall benyttet. Det er summert både planlagte stikkprøvekontroller og ikke-planlagte kontroller for Region øst. Riktige tall er 1660 for riksveg og 149 for gang-/sykkelveg, totalt 1809.

Figur 5.4: Eksempel på feil i årsrapport for 2014.

Problemstilling 2. Har Vegdirektoratet et system for å sikre pålitelig og nøyaktig rapportering av resultat for drift?

Hva skal rapporteres og når?

I 2016 ble det gjennomført en omorganisering slik at oppgaver med styring og strategi ble lagt til den nye styring og strategistaben (SOS). Dette innebærer at når kvalitetssystemet viser til «strategi- og økonomiavdelingen (STRØK), så vil det i dag være omfattet av SOS.» Dette medfører at når det i kvalitetssystemet henvises til strategi- og økonomiavdelingen (STRØK), så er det ikke korrekt.

Vegtilsynet mottok følgende dokumentasjon fra Vegdirektoratet:

Styring og strategistaben (SOS) har ansvaret for retningslinjer for rapportering og i hvilke fora det skal rapporteres. Nå foregår rapportering gjennom styringsdialogen med regionene i tertialmøter og årsmøter. I tillegg gjennomføres det seks styringsmøter årlig med regionene hvor det primært fokuseres på økonomioppfølging, men hvor direktoratet og regionene oppfordres til å ta opp andre spesielle saker ut over dette.

Oppfølging av driftskontrakter rapporteres i dag gjennom to indikatorer.

Retningslinjene som er gitt for rapportering fra regionene på driftskontrakter fremkommer av regionenes resultatavtale med Vegdirektøren. Retningslinjene for rapportering på indikatorer er også omtalt i Resultatbanken.

Veg- og transportavdelingen (VT) har ansvar for å gi faglige innspill til hvordan det kan rapporteres, gjerne i form av forslag til nye evt. endrede måleindikatorer. Forslag til ny indikator må vedtas av Vegdirektørens etatsledermøtet (ledere i Vegdirektoratet og regionene).

VT er prosesseier for prosessen «Drifte vegnett gjennom driftskontrakter». VT er også systemeier for systemer som støtter opp om drifte vegnettet og rapportering på dette. Regionene har ansvaret for å følge opp driften av vegnettet og sette i verk tiltak der det er behov i tråd med retningslinjene.

Følgende framgår av kvalitetssystemets prosess: «Følge opp resultatavtalene og SD sine krav til rapportering.»

Kvalitetssystemet har tre hovedprosesser for oppfølging av resultatavtalen: tertialrapportering, årsrapportering og månedlig møte mellom styringsstab i Veg-

direktoratet og regionene. I denne undersøkelsen ser Vegtilsynet kun på tertial- og årsrapporteringen.



Figur 5.5: Følge opp resultatavtale, hentet fra kvalitetssystemet til Statens vegvesen.

Vegtilsynet har mottatt to dokumenter inneholder retningslinjer for rapportering i 2015:

- retningslinjer og mal for tertialrapport per 30. april 2015 – regionene
- retningslinjer og mal for tertialrapport per 31. august 2015 – regionene

Det framgår av retningslinjene for første tertialrapport pkt. 3 «Måloppnåelse» at regionen skal rapportere på indikatorene i resultatavtalen knyttet til første tertial i resultatbanken (jf. arkfane «T1-indikatorer»). Årsak til avvik på indikatorene skal begrunnes.

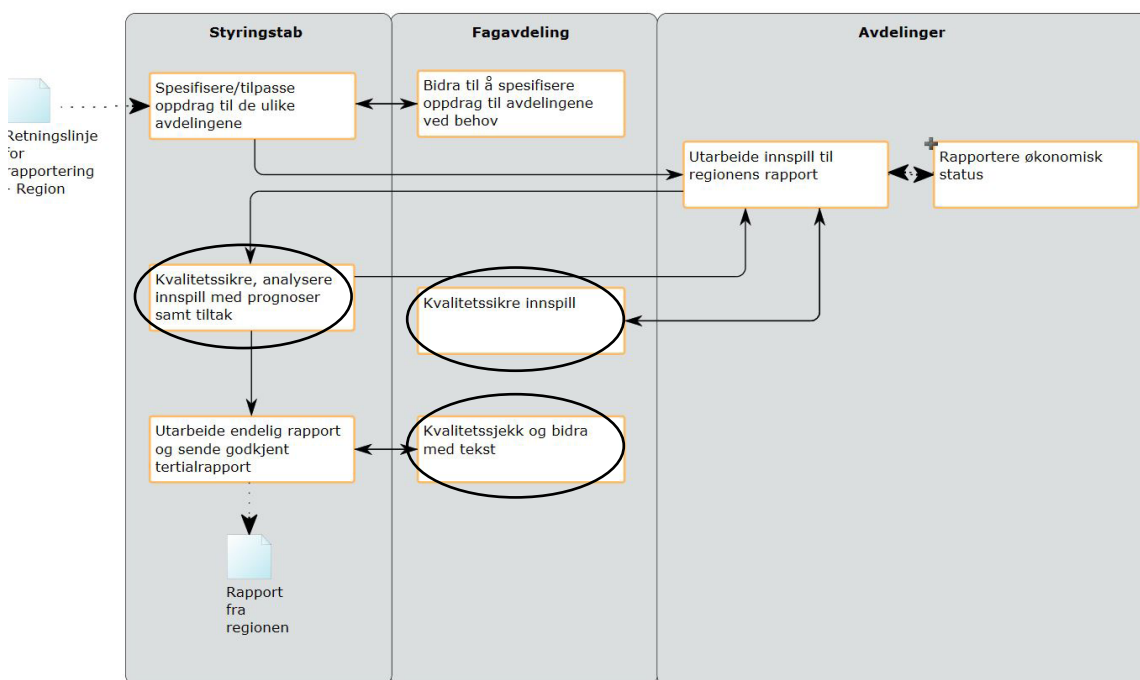
Vegtilsynets undersøkelser av hvilke føringer som er gitt i resultatbanken, viser at indikatorbeskrivelsen viser til SOPP versjon 4 og 5. Det blir bekreftet i en e-post fra sjefingeniør i byggherreseksjonen at dette er en feil, og at det kun er SOPP versjon 5 som gjelder.

Det framgår også at resultatet skal føres inn i skjemaet i resultatbanken, og at det skal gis en prognose. Av resultatbanken går det fram at rapportering fordeles på riksveg og riks- gang/sykkelveg. Det er ingen nærmere beskrivelse om hvordan prognosen skal utarbeides.

Kvalitetssikring

Ifølge kvalitetssystemet skal strategi- og økonomiavdelingen i Vegdirektoratet utarbeide og sende ut retningslinjer for tertialrapportering. Disse skal overleveres avdelinger/staber i regionene, der de forskjellige avdelingene skal utarbeide innspill til regionens tertialrapport. Innspillene fra regionen skal utarbeides ved hjelp av flere støtteprosesser hvorav den viktigste i denne saken er: «Utarbeide prognose på indikatorer/tabeller».

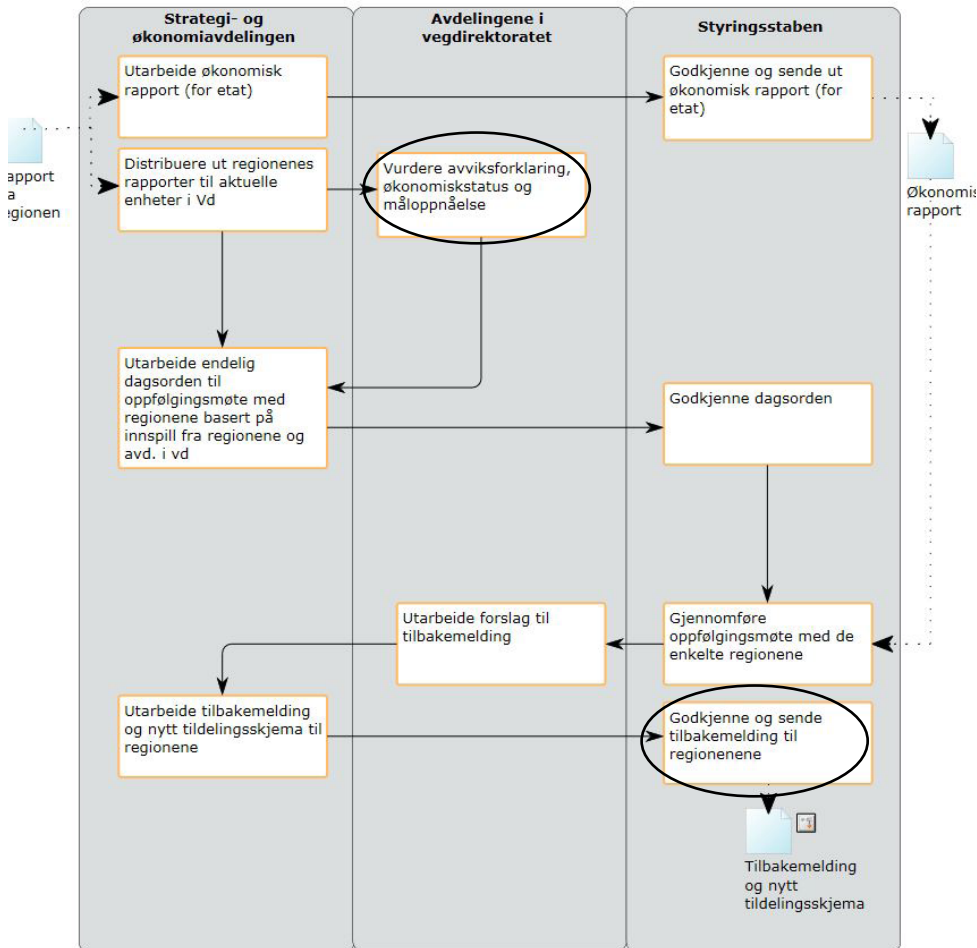
Innspillene skal kvalitetssikres i fagavdelingene i regionen, og i styringsstaben i regionen, før endelig tertialrapport skal utarbeides, men det framgår ikke hvordan denne kvalitetssikringen skal gjennomføres.



Figur 5.6: Prosessen «Utarbeide rapport – Region», hentet fra kvalitetssystemet til Statens vegvesen.

Regionene skal overlevere tertialrapporten til strategi- og økonomiavdelingen som skal distribuere den til aktuelle enheter i Vegdirektoratet. Disse skal vurdere avviksforklaringer, økonomistatus og måloppnåelse. Basert på dette skal stra-

tegi- og økonomiavdelingen utarbeide endelig dagsorden til oppfølgingsmøte med regionene og avdelingene i Vegdirektoratet. Styringsstaben skal godkjenne dagsorden for dette møtet. Når møtet er gjennomført skal det utarbeides tilbakemelding og nytt tildelingsskjema til regionene. Se figur 5.7:



Figur 5.7: Prosessen «Følge opp regionene, tertialrapportering», hentet fra kvalitetssystemet til Statens vegvesen.

Hvordan kvalitetssikring av innholdet i rapporten fra regionene skal gjennomføres i Vegdirektoratet er ikke beskrevet i kvalitetssystemet.

Ansvar for å vurdere avviksforklaring, økonomistatus og måloppnåelse er ifølge kvalitetssystemet gitt til avdelingene i Vegdirektoratet. Det er ikke noe hjelpedokument som beskriver hvordan dette skal utføres, eller hvilke avdeling som skal vurdere resultater for drift.

Årsrapportering er i kvalitetssystemet bygd opp på samme måte som tertialrapportering, men mangler den siste delen av prosessen. Forskjellen gjør at det ved årsrapporteringen ikke skal gjennomføres oppfølgingsmøte med regionene, men at strategi- og økonomiavdelingen (nå styring og strategistaben) skal utarbeide tilbakemelding etter at avdelingen i Vegdirektoratet har vurdert avviksforklaring, økonomisk status og måloppnåelse. Styringsstaben i Vegdirektoratet skal godkjenne denne og gi tilbakemelding til regionene.

Prosesen viser at avdelingene skal «Vurdere avviksforklaring og måloppnåelse», men Prosessen blir ikke nærmere forklart, og klargjør heller ikke hvem i avdelingene som skal gjennomføre vurderingene.

Kvalitetssystemet skal inneholde en beskrivelse av hensikten med prosessene og av hva prosessene innebærer.

Dersom det finnes krav og veiledere skal det også være en henvisning til disse.

Det er generelt liten detaljeringsgrad i hvem som skal gjøre hva i de forskjellige avdelingene som er involvert i prosessen.

I brevet «Oversendelse av informasjon som grunnlag for tilsyn» forklarer Vegdirektoratet følgende:

Beskrivelse av hva som ligger i prosessen «Vurdere avviksforklaring» i kvalitetssystemet» Det fremgår av kvalitetssystemet at denne prosessen ikke er beskrevet. Men det fremgår her: Kvalitetssystemet i Statens vegvesen -> Skaffe beslutningsunderlag for overordnet myndighet -> Følge opp resultatavtale -> Tertial rapportering -> Følge opp regionene at ansvaret for å vurdere avviksforklaring, økonomistatus og måloppnåelse er lagt til avdelingene, dvs Veg og transportavdelingen i Vegdirektoratet. VT skal spille dette inn til SOS som underlag til styringsmøtene. Styring og strategistaben mottar innspillene til hva man skal følge opp og styre regionene på, og gjennomfører en over-

ordnet vurdering av helheten for hvordan styringsmøtet skal gjennomføres. SOS har den formelle styringslinjen mot regionene og vil godkjenne og sende tilbakemelding til regionene. Rollene i prosessene er ikke oppdaterte til dagens organisasjon, men det er satt i gang et arbeid på Styring og strategistaben med å oppdatere styringsprosessene.

Styring og strategistaben opplyste i intervju at det blir gjennomført oppfølgingsmøte også ved årsrapportering, og at kvalitetssystemet ikke er oppdatert. Det ble før sommeren 2016 bestemt at prosessene «Skaffe beslutningsgrunnlag» og «Styring og ledelse» i kvalitetssystemet skal revideres. Det er tenkt at alle prosessene skal gjennomgås, men det er ikke klart hvordan arbeidet blir prioritert. Sannsynligvis blir prosessene for utarbeidelse av budsjett og resultatavtale revidert først, og prosessen for rapportering senere. Tidsperspektivet for å gå igjennom alle prosessene kan være 1–2 år. Kvalitetssystemet beskriver hvordan en skal gå fram på et overordnet nivå, men det har en del mangler. Dette er årsaken til den påbegynte revideringen. Styring og strategistaben mener at kvalitetssystemet i dag ivaretar de viktigste funksjonene som kvalitetssikring, kontroll av resultatavtalen og måloppnåelse.

Problemstilling 3: Følger Vegdirektoratet opp rapportert måloppnåelse for drift av vegnettet?

Vurderer vegdirektoratet måloppnåelse og avviksforklaringer?

Vegtilsynet har mottatt tertial- og årsrapporter, med vedlegg, som er levert fra regionene i perioden 2011 til og med 2015. Vegdirektoratets tilbakemelding på tertialrapporter er vedlagt hver enkelt tertialrapport, men det er ikke lagt frem referater fra oppfølgingsmøtene med regionene.

For å kunne si om det skulle vært gitt tilbakemelding til regionene på manglende måloppnåelse, har Vegtilsynet gått igjennom hvilke resultater regionene har rapportert til Vegdirektoratet i vedlegg til rapporten for perioden 2013–2015. Resultatet går fram av tabellen under.

Tabell 5.4: Rapportert resultat fra regionene på måleindikatorene i årene 2013–2015

		Region øst	Region sør	Region vest	Region midt	Region nord
		krav: 95/97				
2015	T1	75/98	69/100	79/99	120/100	77/100
2015	År	69/98	58/99	78/98	100/100	76/99
2014	T1	77/97	50/99	72/100	91/97	73/100
2014	År	72/97	50/99	62/100	99/100	70/99
2013	T1	79/99	49/99	59/99	134/99	85/99
2013	T2	74/99	42/99	56/99	*	72/99
2013	År	66/99	35/99	56/99	90/100	63/99

Forklaring til tabellen:

Tabellen viser resultat på måleindikatorene som er innrapportert fra regionene i perioden 2013 til 2015. I 2014 og 2015 har ikke regionene rapportert på måleindikatorene for drift i andre tertial. Tallene under hver region er resultatet som er oppnådd samlet for riksveg og riks gang- og sykkelveg i beskrevet periode. Kilde: Vedlegg til tertial- og årsrapporter fra regionene.

% andel gjennomførte stikkprøvekontroller/% andel stikkprøvekontroller uten mangler

* Ikke mottatt dokumentasjon fra Vegdirektoratet.

Regionene når i liten grad målet på 95% på gjennomførte kontroller av planlagt kontrollvirksomhet. Unntakene er Region midt som oppnår målet i tre av de syv rapporteringsperiodene som var undersøkt.

Målet om 97 % kontroller uten mangler blir i stor grad oppnådd i alle regionene.

I intervju med gruppe 1 forklarer styring og strategistaben at de ser utfordringer med hvordan kvalitetssikringen av regionenes resultater blir utført. De ser at det er store forskjeller på hvordan det blir rapportert, og stilte seg spørsmål om det ble rapportert likt mellom regionene. Styring og strategistaben mener de er tydelige når det gjelder hvordan det skal rapporteres, og hvordan tallene skal kvalitetssikres, men at de ikke kan være sikre på at det blir gjort som beskrevet.

I rapportene fra regionene rapporteres det på prognoser. Disse gir et annet resultat enn det som framkommer i ELRAPP-vedlegget til rapporten.

Første tertial rapport 2015 for Region sør er vist som eksempel på lite samsvar mellom prognose og måloppnåelse. Tabell 5.5 viser hva som er vedlagt rapporten, og indikerer at målet vil bli nådd. ELRAPP-vedlegg som er vist i tabell 5.6, og Vegtilsynets utregninger, viser at oppnåelsen for første tertial er 68,8 % for gjennomførte stikkprøvekontroller.

SOPP sier i pkt 2.2 «Byggherrens kontrollplan» at «[...] Kontrollene gjennomføres i henhold til planen som er laget for aktuell måned. Dersom gjennomføringen i en måned avviker fra planen, **gjennomføres likevel neste måned i henhold til plan**» (vår utheving).

Dette innebærer at det ikke skal være mulig å oppfylle måltall ved å øke antall kontroller om sommeren for å ta igjen manglende kontroller på vinterprosessene.

Tabell 5.5: Første tertialrapport 2015 for Region sør, hentet fra resultatbanken

Utvikling og kvalitet - Resultatkrav	Mål 31.12	Prognose 31.12	Avvik	Status
U.1 Gode prosesser som blir fulgt				
UR.1.1 Oppfylging av krav i driftskontrakter - % gjennomførte kontroller	95,0 %	95,0%	-95,0 %	
UR.1.2 Oppfylging av krav i driftskontrakter - % gjennomførte kontroller uten mangler	97,0 %	97,0%	97,0 %	

Tabell 5.6: Vedlegg til ELRAPP, viser første tertialrapport 2015 for Region sør. Vegtilsynet har regnet ut måloppnåelse.

Sammendrag av kontroller i en region (driftskontrakter)

Regioner:	Sør				
Antall kontrakter i rapporten:	22	Dato:	08.05.2015		
Planlagt/gjennomført i periode:	01.01.2015 - 30.04.2015				
Timeforbruk fra Timereg:	4864	Dagsverk:	648,5		
Plantall antall dagsverk for perioden:	415,0				
	Riksveg	Riks- gs/veg	Fylkes- veg	Fylkes- gs/veg	Sum
Plantall for antall stikkprøvekontroller for perioden:	785	203	3 774	446	5 208
Antall gjennomførte stikkprøvekontroller	601	79	5 894	137	6 711
herav hovedprosess 9 vinterdrift	183	20	1 460	33	1 696
Antall egendefinerte kontroller	138	18	1 295	29	1 480
Sum antall gjennomførte kontroller	739	97	7 189	166	8 191
Stikkprøvekontroller uten mangler (kontroll med avvik som ikke er ferdigbehandlet, telles som kontroll uten mangel)					
Av de gjennomførte stikkprøvekontroller	598	79	5 849	137	6 663
herav hovedprosess 9 vinterdrift	183	20	1 444	33	1 680
Mangler					
Antall mangler i stikkprøvekontroller	3	0	48	0	51
Antall mangler i egendefinerte kontroller	22	8	168	12	210
Andre mangler					3
Sum antall mangler	25	8	216	12	264
herav mangler hovedprosess 9	17	6	134	9	166

Plantall for antall stikkprøvekontroller for perioden: $785 + 203 = 988$
 Antall gjennomførte stikkprøvekontroller: $601 + 79 = 680$
% andel gjennomførte stikkprøvekontroller: $(680/988) \times 100 = 68,8 \%$

Antall gjennomførte stikkprøvekontroller: $601 + 79 = 680$
 Stikkprøvekontroller uten mangler: $598 + 79 = 677$
% andel stikkprøvekontroller uten mangler: $(677/680) \times 100 = 99,6 \%$

Ved undersøkelse av de første tertialrapportene fra regionene, som er levert som dokumentasjon, framgår det at de rapporterer både på riks- og fylkesveg.

Byggherreseksjonen i Vegdirektoratet opplyser at prognosene ikke blir vurdert av dem, og at den heller ikke blir brukt til noe. Byggherreseksjonen mener at det er viktigere å finne ut hvordan de enkelte driftskontraktene ligger an, og hva regionene gjør for å følge dem opp.

Vegtilsynet har gjennomgått Vegdirektoratets tilbakemeldinger på tertial- og årsrapporter fra regionene, for perioden 2013 til 2015, for å se om Vegdirektoratet har fulgt opp manglende måloppnåelse. Resultatet er vist i vedlegg 3 og oppsummert i tabell 5.7.

Tabell 5.7: Vegdirektoratets tilbakemeldinger til regionene på tertial- og årsrapporter

	Region nord	Region midt	Region øst	Region vest	Region sør
T1	Rød	Rød	Rød	Rød	Rød
T2	Rød	Rød	Rød	Rød	Rød
2013	Rød	Rød	Rød	Rød	Rød
T1	Rød	Rød	Rød	Rød	Rød
2014	Rød	Grønn	Rød	Rød	Rød
T1	Rød	Rød	Rød	Rød	Rød
2015	Rød	Grønn	Rød	Rød	Rød

Rød = Ingen tilbakemelding selv om resultat ikke er i samsvar med måleindikatorene

Grønn= Resultat i samsvar med måleindikatorene

I perioden 2013–2015 har Vegdirektoratet gitt tilbakemeldinger på tertialrapportene til alle regionene, men manglende måloppnåelse er ikke omtalt. Tilbakemeldingene fra Vegdirektoratet gjelder økonomi. Vegtilsynet har ikke mottatt dokumentasjon som viser tilbakemelding på årsrapportene.

Vegdirektoratet forklarer saksgangen slik:

Når Vegdirektoratet mottar en sammendragsrapport, vil Byggherreseksjonen i Veg- og transportavdelingen gå igjennom denne og gi kommentarer for hver region i en tilbakemelding, som sendes staben på VT-avdelingen¹⁵ som på vegne av VT-leder sender dette videre til Styring og strategistaben i Vegdirektoratet.

Avdelingsdirektør for byggherreseksjonen opplyste at veg- og transportavdelingen ved byggherreseksjonen kun har hatt anledning til å svare på direkte forespørslers fra styring og strategistaben. Årsaken er at byggherreseksjonen har for få ressurser i forhold til pålagte oppgaver, og at behandling av resultatene fra regionene derfor ikke har blitt prioritert. En vurdering forutsetter derfor at byggherreseksjonen får en forespørsel om å gjennomgå avviksforklaringene eller måloppnåelsen. Det blir ikke gjort en selvstendig vurdering av resultatene fra regionene, og avvik fra måleindikatorene følges i liten grad opp grunnet for liten bemanning.

Videre kom det frem at byggherreseksjonen tidligere leverte en analyse av resultatene for hver region. Imidlertid fikk de ikke tilbakemelding på disse, og sett i lys av ressursituasjonen sluttet byggherreseksjonen å utarbeide tilbakemeldinger. I møtene mellom styrings og strategistab og veg- og transportavdelingen i perioden 2013 til 2015 var drift og vedlikehold lite prioritert, og ingen etterspurte denne type vurderinger.

Det blir gjennomført et formøte i Vegdirektoratet før oppfølgingsmøtet med regionene. Til disse møtene melder regionene inn saker, i tillegg til de faste sakene som styring- og strategistaben har på dagsorden. Veg- og transportavdelingen får mulighet til muntlig å kommentere de fem tertialrapportene, men det er i all hovedsak risikovurderinger og økonomi som er vektlagt i formøtet. Selv om byggherreseksjonen i Vegdirektoratet prøver å fange opp utfordringene i regionene, og rapporterer dette videre til styring- og strategistaben, opplever seksjonen at lite av dette blir fulgt opp overfor regionene i ettertid.

¹⁵ Veg- og transportavdelingen

I intervju forklarer Vegdirektoratet at det blir gjennomført oppfølgingsmøter med regionene, men at det er varierende grad av referatføring fra møtene. Styling og strategistaben opplyser at det blir gjennomført oppfølgingsmøte også ved årsrapportering, og at prosessen derfor ikke fremstår korrekt i kvalitetssystemet. Videre vises det til at regionene tidligere har blitt tildelt ansvaret for å skrive referater, men at dette i liten grad er gjennomført. Denne praksis er for fremtiden endret, slik at Vegdirektoratet nå har ansvar for å skrive referater.

Vegtilsynet spurte intervjugruppe 1 hvorfor vi ikke har mottatt dokumentasjon som viser oppfølging av manglende måloppnåelsen i regionene, når det stilles krav om at det skal gis en dokumenterbar tilbakemelding. Til dette svarer avdelingsdirektøren for styling at oppfølgingen har vært av marginal karakter, og at mye som har blitt sagt som ikke er kommet med i referater.

6. Funn

Tilsynsfunnene blir delt inn i kategoriene avvik og observasjon:

- Avvik: Mangel på etterlevelse av krav.
- Observasjon: Tilsynsbevis sett opp mot tilsynskriteriene, der det er mulighet for forbedring. Uten forbedring kan det utvikle seg til et avvik.

Funn 1 – avvik

Rapportert måloppnåelse i årsrapporter fra Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet for 2014 og 2015 er ikke korrekt.

Tilsynskriterium¹⁶

Resultatavtalene mellom regionvegsjefene og vegdirektøren fastsetter måleindikatorer. Måleindikatorene (måloppnåelsen) angis i prosent og etter en nærmere angitt formel. Resultatavtalen beskriver også hva som inngår i måleindikatorene.

Det er motstrid mellom hva som er beskrevet i kravdokumentet SOPP og det som er beskrevet i resultatbanken om hvordan måleindikatorene skal utregnes. Vegdirektoratet opplyste at det er antall gjennomførte stikkprøvekontroller (planlagte kontroller) og ikke antall gjennomførte kontroller (planlagte + ikke-planlagte kontroller), som skal brukes for å regne ut måleindikatorene.

Tilsynsbevis

Det er ikke rapportert på måleindikator «Oppfylging av krav i driftskontrakter % Gjennomførte kontroller 95 %» i Statens vegvesens årsrapport 2015. Det er kun oppgitt antall kontroller som er gjennomført i løpet av året.

Gjennomgangen viser at det i årsrapporten for 2014 er rapportert feil på måleindikatorene for gjennomførte kontroller. Det vises nærmere til tabeller og utregninger med tilhørende tekst under kapittel 5, problemstilling 5.

¹⁶ Resultatavtalen mellom regionvegsjefene og vegdirektøren for 2014 og 2015.

Funn 2 – observasjon

Rapporterte resultater i årsrapporter fra Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet for 2013–2015 er ikke pålitelige.

Begrunnelse

Vegdirektoratet har rapportert andre tall enn det som fremkommer av ELRAPP for årene 2013–2015 for Region midt, uten at årsaken til dette er nærmere forklart.

Vegtilsynet påpekte feil i årsrapporteringen og Vegdirektoratet kunne ikke forklare avviket fullstendig. Se tabell 5.3.

Det er også feil i tallene som er brukt i årsrapporten fra Vegdirektoratet. Se figur 5.3 og 5.4.

Funn 3 – avvik

Krav og føringer for rapportering fra Vegdirektoratet til regionene er ikke tilstrekkelige til å sikre pålitelig data.

Tilsynskriterium¹⁷

Statens vegvesen har et prosessorientert kvalitetssystem, som ifølge *Vegvesenboka* «beskriver de viktigste arbeidsprosessene som skal til for å nå definerte mål». I systemet ligger også tilhørende krav- og hjelpedokument. I tillegg beskrives hvilke roller som skal gjennomføre de ulike aktivitetene. Ifølge *Vegvesenboka* skal prosessene «være tilstrekkelig detaljerte til at brukerne oppfatter dem som nyttige, og enhetlig arbeidspraksis oppnås».

Tilsynsbevis

Gjennomgått dokumentasjon viser at krav og føringer til rapportering gis gjennom kvalitetssystemet, SOPP og resultatavtalen mellom vegdirektøren og regionvegsjef. I tillegg er det oversendt to retningslinjer fra Vegdirektoratet til regionene hvor krav til rapportering fremgår.

Vegtilsynets gjennomgang av kvalitetssystemet har avdekket at det stilles krav til tertial- og årsrapportering og at retningslinjer for rapportering skal utarbeides. Det foreligger imidlertid ikke en nærmere beskrivelse av hvordan rapporteringen skal skje eller hvilke dokumenter krav til rapportering går frem av.

Ifølge retningslinjene skal det rapporteres på måleindikatorene i resultatavtalen og årsak til avvik på indikatorene skal begrunnes. Resultatet føres inn i skjema i resultatbanken. I skjemaet må regionene gi en prognose, noe som også er i samsvar med SOPP. SOPP sier imidlertid ingenting om hvordan prognosen skal rapporteres. I resultatavtalen vises det kun til måleindikatorene, ikke prognose. Likevel skal prognose rapporteres i skjemaet i resultatbanken. Under intervju med gruppe 2 ble det opplyst at prognosene ikke brukes til noe, til tross for at regionene rapporterer på de.

Av SOPP og resultatbanken fremgår det at for rapportering av prosent andel stikkprøvekontroller gjennomført og uten mangler, skal det kun tas med riks-

¹⁷ «Reglement for økonomistyring i staten», §§ 1, 4 og 9, *Vegvesenboka* kap. 3: «Mål- og resultatstyring i Statens vegvesen» og kap. 3.2.1: «Intern oppfølging og rapportering».

veger. Ved gjennomgangen av oversendt dokumentasjon blir det for prognoser likevel rapportert samlet for riksveg og fylkesveg.

Videre skal det ifølge SOPP også rapporteres på «% andel gjennomførte stikkprøvekontroller og % andel stikkprøvekontroller uten mangler» på riksveg. I resultatavtalen er imidlertid denne teksten endret og ordlyden *stikkprøvekontroller* er endret til *kontroller*. Denne endringen medfører at det kan misforstås hvilke resultater som skal brukes for å regne ut måleindikatorene.

Hvordan en eventuell avviksforklaring skal utarbeides er hverken beskrevet i SOPP eller i kvalitetssystemet. Avdelingene i Vegdirektoratet skal ifølge kvalitetssystemet gi innspill til regionenes rapport, herunder avviksforklaringen, og disse innspillene skal kvalitetssikres av rette fagavdeling. Imidlertid går det frem av undersøkelsen at slik kvalitetssikring i svært liten utstrekning blir gjennomført.

Styring og strategistaben uttalte i intervju at det er store forskjeller i hvordan regionene rapporterer, og at de har stilt spørsmål ved om rapporteringen blir gjort likt av regionene. I den sammenhengen vises det til undersøkelsen i kapittel 5, under problemstilling 1, der det går frem at det foreligger feil i årsrapporteringen for 2014 og 2015. I tillegg er det uoverenstemmelser mellom de forskjellige kravdokumentene og retningslinjene som ligger til grunn for rapporteringen fra regionene.

Vegtilsynets tidligere rapporter har avdekket at det er mangelfull planlegging og gjennomføring av stikkprøvekontroller og at det varierer hvordan de ulike driftskontraktene planlegger og gjennomfører sine kontroller. I tillegg vil en pålitelig vurdering av gjennomførte stikkprøvekontroller forutsette at de planlagte kontrollene er i samsvar med krav, noe Vegtilsynets rapporter har avdekket at ikke er tilfelle.

Vegtilsynets siste rapport¹⁸ viser også at det er mangelfull oppfølging av stikkprøvekontroller og registrering av mangler i ELRAPP. Ved rapportering på måleindikatoren «% gjennomførte kontroller uten mangler», er det registreringen i ELRAPP det tas utgangspunkt i, en registrering Vegtilsynet mener det foreligger store feil ved.

¹⁸ *Tilsynsrapport 2016-02 Oppfølging av stikkprøvekontrollar i driftskontraktar*

Funn 4 – avvik

Prosessen for oppfølging av måloppnåelse i kvalitetssystemet er ikke formålstjenlig.

Tilsynskriterium¹⁹

Statens vegvesen har et prosessorientert kvalitetssystem som beskriver de viktigste arbeidsprosessene som skal til for å nå definerte mål. Systemet inneholder prosesser og aktiviteter. I systemet ligger også tilhørende krav- og hjelpedokument. Kvalitetssystemet skal beskrive hvordan jobben skal gjøres og rekkefølgen på de ulike aktivitetene innenfor samme arbeidsprosess. I tillegg skal systemet beskrive hvilke roller som skal gjennomføre de ulike aktivitetene. Prosessene skal være tilstrekkelig detaljerte til at brukerne oppfatter dem som nyttige, og enhetlig arbeidspraksis oppnås.

Tilsynsbevis

Vegtilsynets undersøkelse av kvalitetssystemet viser at prosessene for oppfølging av måloppnåelse er beskrevet både for tertial- og årsrapportering. Beskrivelsen er imidlertid kun på et overordnet nivå.

I prosessen «Følge opp regionene» går det blant annet frem at avdelingene skal «Vurdere avviksforklaring og måloppnåelse». Det går ikke fram hvilken avdeling i Vegdirektoratet som har ansvar for denne vurderingen. Det er heller ikke opplistet hjelpedokumenter som kan brukes i prosessen med å kvalitetssikre innholdet i rapporteringen fra regionen. I tillegg er oppgavebeskrivelsen for hvordan vurderingen skal skje, lite detaljert. Det mangler en nærmere beskrivelse av hvilke prinsipper som ligger til grunn for de vurderingene som skal gjøres eller hva som er hensikten med prosessen. Det er heller ikke sagt noe om hvordan vurderingen av innrapporterte avviksforklaring/måloppnåelse skal skje for driftskontraktene spesielt. Manglende detaljeringsgrad hva gjelder beskrivelsen av de arbeidsprosessene som skal utføres, fører til at det ikke er mulig å lese ut fra kvalitetssystemet en entydig metode for kvalitetssikring av regionens rapporter. Kvalitetssystemet benytter fremdeles de gamle betegnelsene på avdelingen, som er utdatert.

¹⁹ Vegvesenboka pkt. 3.2.3: «Kvalitet»

Ifølge kvalitetssystemet skal det ikke gjennomføres oppfølgingsmøter med regionene ved årsrapportering. Under intervju med gruppe 1 kom det imidlertid frem at oppfølgingsmøter også skal skje ved årsrapportering, til tross for at dette ikke er beskrevet i kvalitetssystemet. Dette er et eksempel på hvordan arbeidsoppgavene som reelt blir utført ikke stemmer overens med beskrivelsen i kvalitetssystemet.

Vegdirektoratet bekrefter at kvalitetssystemet oppleves som noe mangelfullt og at det ikke gir et helt korrekt bilde av hvordan arbeidsprosessene blir utført i praksis.

Funn 5 – avvik

Vegdirektoratet følger ikke opp måloppnåelse for drift av vegnettet.

Tilsynskriterium²⁰

Vegdirektoratet skal følge opp regionenes tertialvise og årlige rapportering. Hensikten med rapporteringen er å få et sammenstilt styringsgrunnlag for intern styring i etaten.

Vegdirektoratet skal vurdere den måloppnåelsen og eventuelle avviksforklaringer som regionene har rapportert. Dette gjelder både for tertial- og årsrapportering. Vurderingen etterfølges av en skriftlig tilbakemelding som kvalitetssikres og godkjennes av styringsstaben før den oversendes til regionene. Ved tilbakemelding på årsrapporten skal det legges ved et nytt tildelingsskjema.

I forbindelse med vurderingen av tertialrapportene skal Vegdirektoratet gjennomføre oppfølgingsmøter med de enkelte regionene før endelig tilbakemelding blir gitt. Hensikten er å gjennomgå regionenes rapporter og gjøre nødvendige avklaringer.

Tilsynsbevis

Gjennomgått dokumentasjon i perioden 2013 til 2015 viser at det i svært liten grad blir gitt tilbakemelding til regionene til tross for at måloppnåelsen innenfor drift ikke er i samsvar med måleindikatorene. Av de 35 rapportene Vegtilsynet har gjennomgått er det ikke gitt noen tilbakemelding til regionene, til tross for at kun to av rapportene har et resultat som samsvarer med måleindikatorene.

Byggherreseksjonen i Vegdirektoratet gjør ikke en vurdering av regionens rapporterte måloppnåelse og avviksforklaring. Hver enkelt avviksforklaring får ikke en egen vurdering slik kvalitetssystemet beskriver.

Det blir gjennomført oppfølgingsmøter med regionene, men det kom fram at det i liten grad blir gjennomgått resultater fra drift i disse møtene.

²⁰ Prosessene «Tertialrapportering» og «Årsrapportering», ligger under prosessen «Følge opp resultatavtale» i kvalitetssystemet. Prosessen «Følge opp regionene», ligger under prosessene «Tertialrapportering» og «Årsrapportering».

7. Vurderinger

Manglende måloppnåelse

For måleindikator «Gjennomførte kontroller», når ikke Statens vegvesen måltallet i de fem årene som er undersøkt.

Statens vegvesen økte i 2012 måleindikatorene til tross for at det tidligere måltallet ikke ble oppnådd.

I årsrapportene forklares manglende måloppnåelse med utfordringer knyttet til bemanning (2012); mye arbeid med flomskader, lav bemanning og sykdom (2013); og mer ressurskrevende enn antatt (2014). For 2015 er det ikke gitt forklaring.

Vegtilsynets vurdering er at det ikke har vært satt i verk tilstrekkelige tiltak for å nå målene, spesielt når det gjelder oppfølging overfor regionene.

Upålitelig informasjon

Det er funnet feil i årsrapportene for 2014–2015 som Statens vegvesen sender til Samferdselsdepartementet.

Det er for årsrapport 2015 ikke oppgitt måloppnåelse for den ene indikatoren i årsrapporten, men kun oppgitt antall gjennomførte kontroller.

Det fremgår av SOPP og resultatbanken at det er uoverensstemmelse i ordlyden for hvordan de omtales som gjennomførte kontroller. For 2014 kan dette ha vært medvirkende årsak til feil i rapportering i årsrapport, der kontroller og stikkprøvekontroller ble forvekslet i utregningen. Tilsynet viste at prognosene som ble rapportert i tertialrapportene var upålitelige, da det ble rapportert fylkesveg og riksveg samlet.

Dette burde vært oppdaget ved kvalitetskontroll.

Det er informert fra region til Vegdirektoratet at tall i årsrapport er justert i forhold til ELRAPP, men det er ikke lagt ved en avviksforklaring. Vegtilsynets mener det er uheldig med «sidesystem», og at eventuelle justeringer bør gjøres i ELRAPP og forklares.

Vegtilsynets tre tidligere rapporter²¹ viste mangelfull planlegging av kontroller og registrering av oppfølging av mangler i regionene. Dette gjør at Vegtilsynet ikke har tillit til at de gode resultatene som fremkommer i måleindikatoren gjennomførte kontroller uten mangler. Vegtilsynet mener at det er urealistisk at det ved over 99 % av de gjennomførte kontrollene ikke avdekkes mangler ved kontraktarbeidet.

Vegtilsynets vurdering er at rapporterte måleresultat for 2013–2015 innen drift ikke har vært tilstrekkelig pålitelig som styringsinformasjon.

Mangelfull kvalitetssikring og oppfølging

Det går ikke fram av kvalitetssystemet hvordan kvalitetssikring av regionens rapporter skal skje, hverken på regions- eller etatsnivå. Videre mangler det beskrivelse av hvordan vurderingen av innrapportert måloppnåelse skal gjøres. Det er generelt liten detaljeringsgrad i hvem som skal gjøre hva i de forskjellige avdelingene som er involvert i prosessen. Rollene er heller ikke oppdaterte til dagens organisasjon.

Manglende måloppnåelse innen drift er ikke omtalt i tilbakemeldingene fra Vegdirektoratet til regionene. Gjennomgått dokumentasjon i perioden 2013 til 2015 viser at det i svært liten grad blir gitt tilbakemelding til regionene til tross for at måloppnåelsen innenfor drift ikke er i samsvar med måleindikatorene. Av de 35 rapportene Vegtilsynet har gjennomgått er det ikke gitt noen tilbakemelding til regionene, til tross for at kun to av rapportene har et resultat som samsvarer med måleindikatorene. Vegtilsynets vurdering er at Vegdirektoratets oppfølging av regionene ikke er tilstrekkelig for å sikre pålitelige data og nå mål.

Vegtilsynets vurdering er at Vegdirektoratet ikke har sikret tilstrekkelig og pålitelig styringsinformasjon for å kunne vurdere og følge opp drift av vegnettet.

Dette kan ha som konsekvens at tiltak for å følge opp driftskontraktene ikke blir iverksatt, og at driftstilstanden på vegene ikke blir i samsvar med krav.

²¹ 2016-02 *Oppfølging av stikkprøvekontrollar i driftskontraktar.*
2015-06 *Oppfølging av driftskontraktar.*
2014-02 *Styring og oppfølging av driftskontraktar.*

8. Tilrådninger

Det blir vist til funn og vurderinger i kapittel 6 og 7. Vegtilsynet kommer med følgende tilrådninger:

Tilråding 2016-05 nr. 1

Tilsynet har vist at Vegdirektoratet ikke har et system som kvalitetssikrer og følger opp styringsinformasjon fra driftskontrakter, se avvik beskrevet i funn 1, 3, 4 og 5.

Vegtilsynet tilrår at Vegdirektoratet:

- gjennomgår og oppdaterer regelverk og føringer for rapportering på måleindikatorer
- gjennomfører revisjon av kvalitetssystemet med prosessen for «Følge opp resultatavtalene og Samferdselsdepartementet sine krav til rapportering» med «Følge opp regionene» og detaljerer nivået i prosessen med tilhørende krav – og hjelpedokumenter slik at den viser tydelig hvordan og hvem som skal gjøre hva
- kvalitetssikrer regionenes måloppnåelse og eventuelle avviksforklaring for 2016.

Oppfølging av tilrådingene

Statens vegvesen, Vegdirektoratet skal innen en fastsatt frist komme med tilbakemelding på hvordan tilrådingene vil bli behandlet, sammen med en tidsplan for gjennomføring av eventuelle tiltak. På bakgrunn av denne tilbakemeldingen vil Vegtilsynet vurdere videre oppfølging og lukking av tilrådingene.

Vedlegg 1:

Måleindikatorer for driftskontrakter

- **UR.1.1 Oppfylging av krav i driftskontrakter – % gjennomførte kontroller**

Måleindikatoren omfatter resultat av byggherrens kontroll av entreprenørens utførelse i funksjonskontraktene.

Måleindikatoren angir andel av gjennomførte kontroller av totalt antall planlagte kontroller. Det rapporteres for aktivitetene brøyting, rydding, strøing og annet. Rapporteringen fordeles på riksveg og riks- gang/sykkelveg.

Målemetode: Det vises til at rapportering skal skje i henhold til NA-rundskriv 2011/16 og SOPP versjon 5.

- **UR.1.2 Oppfylging av krav i driftskontrakter – % gjennomførte kontroller uten mangler**

Måleindikatoren omfatter resultat av byggherrens kontroll av entreprenørens utførelse i funksjonskontraktene.

Måleindikatoren angir andel av gjennomførte kontroller som er godkjent uten mangler. Det rapporteres for aktivitetene brøyting, rydding, strøing og annet. Rapporteringen fordeles på riksveg og riks- gang/sykkelveg.

Målemetode: Det vises til at rapportering skal skje i henhold til NA-rundskriv 2011/16 og *SOPP versjon 5*.

I dokumentasjonen ovenfor er det henvist til NA-rundskriv 2011/16 og SOPP versjon 5. Følgende går fram av dette dokumentet:

SOPP versjon 5:

Tall fra kontrollrapport produsert av ELRAPP skal brukes som grunnlag for beregning av utviklings- og måleindikatorer og rapportering til Samferdselsdepartementet. Det gjelder riksveger. Det som etterspørres for riksvegene er måleindikatorene: Andel gjennomførte stikkprøvekontroller og andel stikkprøvekontroller uten mangel som beskrevet foran. Ved å sette mål og følge opp disse over tid vil de også vise utvikling.

Vedlegg 2: Organisasjonskart for Vegdirektoratet



Vedlegg 3:

Oppsummering av Vegdirektoratets tilbakemelding til regionene på tertialrapporter

Region nord

2013- T1- tilbakemelding 28/6, ingen aktuelle punkt. Møte/dialog.

2013- T2- tilbakemelding 23/10, ingen aktuelle punkt. Møte 23/9.

2014- T1- tilbakemelding 30/6, ingen aktuelle punkt. Møte 21/5.

2014- T2- tilbakemelding 8/10, ingen aktuelle punkt. Møte 24/9.

2015 -T1- tilbakemelding 24/6, ingen aktuelle punkt. Møte 27/5.

2015 -T2- tilbakemelding 27/11, ingen aktuelle punkt. Møte 21/9.

Region midt

2013- T1- tilbakemelding 28/6, ingen aktuelle punkt. Møte/dialog.

2013- T2- tilbakemelding 23/10, ingen aktuelle punkt. Møte 23/9.

2014- T1- tilbakemelding 30/6, ingen aktuelle punkt. Møte 21/5.

2014- T2- tilbakemelding 8/10, ingen aktuelle punkt. Møte 24/9.

2015 -T1- tilbakemelding 24/6, ingen aktuelle punkt. Møte 26/5.

2015 -T2- tilbakemelding 27/11 (ikke underskrevet), ingen aktuelle punkt. Møte 24/9.

Region sør

2013- T1- tilbakemelding 28/6, ingen aktuelle punkt. Møte/dialog.

2013- T2- tilbakemelding 23/10. Møte 23/9.

post 23: Annet, Regionens avviksforklaring på mål må bli bedre. Det er ikke tilstrekkelig å omtale hva som er gjort.

2014- T1- tilbakemelding 30/6, ingen aktuelle punkt. Møte 26/5.

2014- T2- tilbakemelding 8/10, ingen aktuelle punkt. Møte 24/9.

Møtereferat fra 24/9:

2015 -T1- tilbakemelding 24/6, ingen aktuelle punkt. Møte 26/5.

2015 -T2- tilbakemelding 27/11, ingen aktuelle punkt. Møte 22/9.

Region vest

2013- T1- tilbakemelding 28/6, ingen aktuelle punkt. Møte/dialog.

2013- T2- tilbakemelding 25/10, ingen aktuelle punkter. Møte 23/9.

2014- T1- tilbakemelding 30/6, ingen aktuelle punkt. Møte 21/5.

2014- T2- tilbakemelding 8/10, ingen aktuelle punkt. Møte 24/9.

2015 -T1- tilbakemelding 24/6, ingen aktuelle punkt. Møte 27/5.

2015 -T2- tilbakemelding 27/11, ingen aktuelle punkt. Møte 22/9.

Region øst

2013- T1- tilbakemelding 28/6, ingen aktuelle punkter. Møte/dialog.

2013- T2- tilbakemelding 23/10, ingen aktuelle punkter. Møte 23/9.

2014- T1- tilbakemelding 30/6, ingen aktuelle punkt. Møte 2/6.

2014- T2- tilbakemelding 8/10, ingen aktuelle punkt. Møte 22/9.

2015 -T1- tilbakemelding 24/6, ingen aktuelle punkt. Møte 26/5.

2015 -T2- tilbakemelding 26/11, ingen aktuelle punkt. Møte 21/9.

Vedlegg 4:

Relevante utdrag fra kravdokumenter

Reglement for økonomistyring i staten (desember 2003, med endringer)

§ 1. Formål

Reglement for økonomistyring har som formål å sikre at:

- a) statlige midler brukes og inntekter oppnås i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger
- b) fastsatte mål og resultatkrav oppnås
- c) statlige midler brukes effektivt
- d) statens materielle verdier forvaltes på en forsvarlig måte.

§ 4. Grunnleggende styringsprinsipper

Alle virksomheter skal:

- a) fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet
- b) sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, ressursbruken er effektiv og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk adferd
- c) sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag.

Departementene skal i tillegg fastsette overordnede mål og styringsparametere for underliggende virksomheter, jf. § 7.

Styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet.

§ 9. Planlegging, gjennomføring og oppfølging

Alle virksomheter skal innenfor sitt ansvarsområde sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås på en effektiv måte. For å sikre dette skal virksomhetene:

- a) planlegge med både ettårig og flerårig perspektiv
- b) gjennomføre fastsatte planer
- c) rapportere om måloppnåelse og resultater internt og til overordnet myndighet.

Vegvesenboka – Ledelse, styring og organisering i Statens vegvesen (februar 2013)

Kap. 3 Mål- og resultatstyring i Statens vegvesen

Kap. 3.2.1 Balansert målstyring

[...]

Hver enkelt av de kritiske suksessfaktorene følges opp ved hjelp av én eller flere måle-indikatorer. Disse skal gi en indikasjon på om vi oppfyller de kritiske suksessfaktorene og dermed våre mål. En måleindikator i Statens vegvesen er et mål med krav til oppfølging fra departementet, eller et mål initiert av oss selv med begrunnelse i et behov for ledelsesinformasjon. For eksempel er de fleste indikatorene under fokusområdet samfunn bestemt gjennom Nasjonal transportplan og Handlingsprogrammet. Disse indikatorene har fastsatte langsiktige mål og de årlige målnivåer blir vedtatt i statsbudsjettet. Ambisjonsnivå for de enkelte måleindikatorer dokumenteres i resultatavtaler mellom den enkelte leder og lederens overordnede.

I tillegg til måleindikatorer har vi rapporteringskrav.

Disse representerer oppfølgingsinformasjon som vi eller andre trenger, men som ikke anses som så kritisk at vi trenger å følge med på dem i løpet av året. De er ikke målsatt og brukes ikke til styring gjennom året.

Omfanget av måleindikatorer og rapporteringskrav som vi selv har valgt, vurderer vi årlig ved hjelp av blant annet risikoanalyser.

[...]

Intern oppfølging og rapportering

Når det gjelder statlige oppgaver rapporterer regionene og avdelingene og stasjonene i Vegdirektoratet på målene i resultatavtalene.

Medarbeiderne som har vært involvert i arbeidet skal være med på å analysere og utarbeide forslag til tiltak dersom målene ikke nås. I tillegg bruker vi rapporteringen til å følge opp de langsiktige målene fra handlingsprogrammet og Nasjonal transportplan.

I forbindelse med at vi har rapportert til departementet, har regionvegsjefene og avdelingsdirektørene og stabslederne formelle oppfølgingsmøter med vegdirektøren hvor det blir gitt en skriftlig tilbakemelding.

Kap. 3.2.3 Kvalitet

[...]

Vårt kvalitetssystem

Statens vegvesens prosessorienterte kvalitetssystem beskriver de viktigste arbeidsprosessene som skal til for at vi skal nå våre mål. I dette systemet ligger også krav- og hjelpedokumentene som hører til.

Alle medarbeidere som utfører en arbeidsprosess har ansvar for å gjøre jobben riktig, og i samsvar med praksisen som er beskrevet i kvalitetssystemet. Slik sikrer vi enhetlige leveranser med rett kvalitet. Kvalitetssystemet beskriver hvordan jobben skal gjøres og rekkefølgen på de ulike aktivitetene innenfor samme arbeidsprosess. I tillegg beskriver systemet hvilke roller som skal gjennomføre de ulike aktivitetene. Hver arbeidsprosess har en prosesseier i Vegdirektoratet som har ansvaret for å holde den oppdatert.

Hovedregelen er at prosesseier har ansvaret for å utvikle felles prosesser i kvalitetssystemet. Prosessene skal være tilstrekkelig detaljerte til at brukerne oppfatter dem som nyttige, og enhetlig arbeidspraksis oppnås. Prosessene utvikles av prosessteam. [...]

Krav- og hjelpedokumenter

Alle dokumenter som beskriver arbeidspraksis, og krav til produkter og tjenester vi leverer, skal være tilgjengelige i kvalitetssystemet.