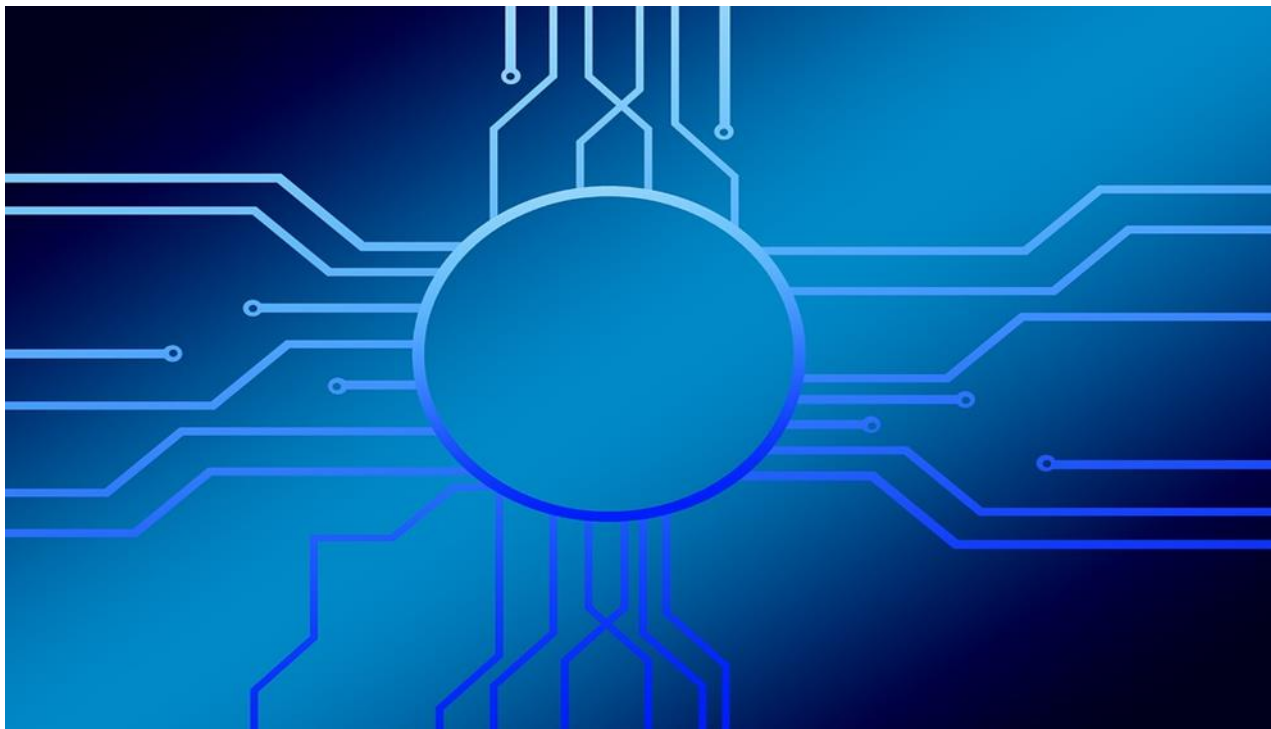


Revisjonsrapport for 2017 om Statens vegvesens styringssystem for drifts-, vedlikeholds- og investeringsvirksomheten



Mottaker: Samferdselsdepartementet

Revisjonen er en del av Riksrevisjonens kontroll av disposisjoner i henhold til *lov om Riksrevisjonen § 9 første ledd og instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 3b*. Revisjonen er gjennomført i samsvar med ISSAI 400/4000, INTOSAI's internasjonale prinsipper og standarder for etterlevelsesrevisjon.

Innhold

1	Sammendrag.....	4
2	Innledning	4
3	Revisjonens mål og problemstillinger	5
4	Metoder.....	5
5	Revisjonskriterier	7
6	Funn.....	8
7	Konklusjoner	10

1 Sammendrag

Statens vegvesen er et forvaltningsorgan underlagt Samferdselsdepartementet, som har et samlet ansvar for å følge opp de nasjonale målene for transportpolitikken i Norge. Dette innebærer å tilby et effektivt, tilgjengelig, sikkert og miljøvennlig transportsystem som dekker samfunnets behov for transport og fremmer regional utvikling. For å nå målene har Statens vegvesen utviklet et styringssystem som blant annet skal være et verktøy for å kunne jobbe målrettet og systematisk med valg av og kvalitet på tiltak. Denne revisjonen har kontrollert om styringssystemet for virksomhetsstyring fullt ut er implementert og etterleves i virksomheten som helhet med utgangspunkt i Riksrevisjonens tidligere merknader til drifts-, vedlikeholds- og investeringsvirksomheten.

Målet med revisjonen er å kontrollere om Statens vegvesen gjennom det etablerte styringssystemet sikrer at tidligere avdekkede mangler og svakheter ved drifts-, vedlikeholds- og investeringsvirksomheten blir korrigert og fulgt opp i samsvar med *lov om vegar* (vegloven) og *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet).

Regnskapsrevisjonens merknader til ulike sider ved Statens vegvesens styring av drifts-, vedlikeholds- og investeringsvirksomheten i perioden 2012–2015 tyder på en risiko for at videreformidlingen av styringssignaler fra Vegdirektoratet til resten av virksomheten ikke er ensartet. Drift, vedlikehold og investeringer er vesentlige områder for å nå målene om økt trafikksikkerhet og bidra til mer effektiv framkommelighet.

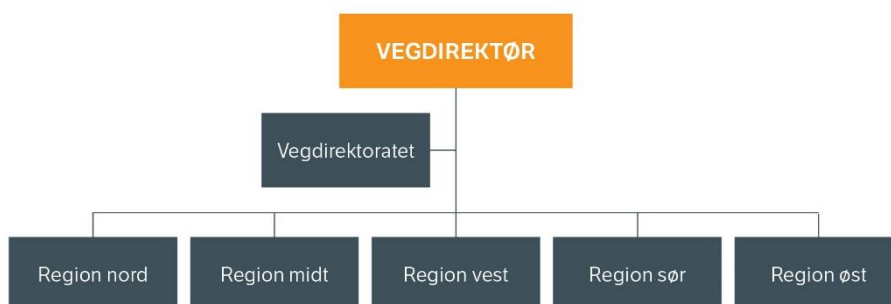
Vegloven, økonomireglementet og *instruks for Statens vegvesen* har vært sentrale revisjonskriterier som er brukt for å svare på problemstillingene. Dokumentanalyse og intervjuer har vært de viktigste metodene for å besvare problemstillingene og dermed målet med revisjonen.

Statens vegvesen har ikke benyttet det etablerte styringssystemet for å sikre at tidligere avdekkede mangler og svakheter ved drifts-, vedlikeholds- og investeringsvirksomheten blir korrigert og fulgt opp i samsvar med vegloven og økonomireglementet. Det er heller ikke tatt i bruk andre systemer som kompenserer for at styringssystemet ikke benyttes.

Utkast til rapport ble lagt fram for Samferdselsdepartementet i brev av 9. mars 2018. Departementet har i brev 18. april 2018 gitt kommentarer til rapportutkastet. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i den endelige rapport.

2 Innledning

Statens vegvesen er et statlig forvaltningsorgan som skal bidra til å følge opp nasjonal politikk på egne veger og der andre enn staten har myndighet. Statens vegvesen skal arbeide for et sikkert, miljøvennlig, effektivt og universelt utformet transportsystem for å dekke samfunnets behov for transport og fremme regional utvikling. Statens vegvesen er organisert i et direktorat som ledes av vegdirektøren, og fem regioner med tilhørende regionvegsjefer.



Figur 1 Organisasjonskart for Statens vegvesen. Statens vegvesens intranett.

Statens vegvesen har utviklet et styringssystem for virksomhetsstyring. Operasjonalisering av det årlige tildelingsbrevet skjer gjennom at vegdirektøren inngår årlig resultatavtale med hver enkelt avdelingsdirektør i direktoratet samt de fem regionvegsjefene. En resultatavtale skal gjengi virksomhetens kritiske oppgaver og inneholder resultat- og rapporteringskrav som samlet skal gi det nødvendige grunnlaget for å rapportere videre til Samferdselsdepartementet. Resultatavtalen inneholder også en risikovurdering av de viktigste oppgavene med

tilhørende risikoreduserende tiltak. Analysen resulterer i et sett måleindikatorer som synliggjør hva det er mest avgjørende å styre etter internt for å sikre å oppnå resultater.

Resultatbanken er et IKT-basert ledelses- og informasjonsverktøy og en vesentlig del av Statens vegvesens styringssystem. Denne brukes til rapportering og oppfølging av resultatavtalene og inneholder både prognoser og faktiske resultater fra avdelingene i direktoratet og hver enkelt region. Indikatorene fra resultatavtalene blir lagt inn, og rapporteringen gjør det mulig å kontrollere om avdelingene og regionene har nådd målet som er satt for hver enkelt indikator.

Merknader fra de seneste års etterlevelsesrevisjoner har gitt indikasjoner på at styringssystemet ikke fullt ut er tatt i bruk og fulgt opp i virksomheten som helhet. Det er en risiko for at styringssignaler fra direktoratet ikke blir ensartet viderefordlet til regionene, og at direktoratet ikke forsikrer seg om at signalene blir mottatt og oppfattet korrekt slik at arbeidet i regionene gir ønskede resultater.

Drift, vedlikehold og investeringer er vesentlige områder for å nå målene om økt trafiksikkerhet og mer effektiv framkommelighet. Statens vegvesen er en stor og geografisk spredt organisasjon, som er avhengig av et velfungerende styringssystem for å nå målene som er satt for virksomheten.

3 Revisjonens mål og problemstillinger

Målet med revisjonen er å kontrollere om Statens vegvesen gjennom det etablerte styringssystemet sikrer at tidligere avdekkede mangler og svakheter ved drifts-, vedlikeholds- og investeringsvirksomheten blir korrigert og fulgt opp i samsvar med vegloven og økonomireglementet.

Følgende problemstillinger er lagt til grunn for revisjonen:

Problemstilling 1

Har Vegdirektoratet sikret at tiltak de har besluttet iverksatt for å korrigere svakheter og mangler er kommunisert tydelig til regionene?

Problemstilling 2

Har regionene iverksatt de tiltak som Vegdirektoratet har besluttet skal gjennomføres for å korrigere svakheter og mangler?

Problemstilling 3

Har Vegdirektoratet fulgt opp at tiltakene som er besluttet gjennomført i regionene er iverksatt og har gitt resultater som forutsatt?

Avgrensning

Riksrevisjonen har ved flere anledninger i perioden 2012–2015 rapportert merknader til ulike sider ved Statens vegvesens drifts-, vedlikeholds- og investeringsvirksomhet. Som svar på Riksrevisjonens merknader har Statens vegvesen presentert en rekke tiltak de skulle iverksette for å rette på svakhetene. Ti av tiltakene¹ er valgt ut for å kontrollere om Statens vegvesen sikrer at tiltakene blir iverksatt og fulgt opp.

4 Metoder

4.1. Felles for alle problemstillingene

Revisjonen har undersøkt om Statens vegvesen gjennom det etablerte styringssystemet sikrer at tiltak for å rette avvik blir iverksatt og fulgt opp. For å svare på problemstillingene har revisjonen valgt ut ti tiltak. Som grunnlag for utvalget er det gjennomført dokumentanalyse av utvalgte interne styringsdokumenter² og Statens vegvesens

¹ Jf. kapittel 4.1.

² Tertialrapporteringer fra regionene til Vegdirektoratet og referat fra styringsdialog for årene 2014–2017.

skriftlige svar på revisjonens merknader for perioden 2012–2015. Revisjonen valgte ut følgende ti tiltak og ba Statens vegvesen redegjøre for statusen³:

- 1) Økt kvalitet og detaljering av plangrunnlagene forut for kostnadsestimering.
- 2) Styrket kvalitetssikring av konkurransegrunnlag gjennom bedre rutiner.
- 3) Innskjærpede rutiner for dokumentasjon i arkivsystemet Sveis.
- 4) Omfattende kursvirksomhet i revidert Håndbok 025 Prosesskoden
- 5) Omfattende opplæringstiltak i bruk av ny konsulentmal høsten 2014.
- 6) Ajourføring av oversiktene over gyldige og oppdaterte etatsrammeavtaler og rammeavtaler i direktoratet og regionene. En spesiell ressurs til vedlikehold av oversiktene, og en kontaktperson i hver region for vedlikehold av de regionale rammeavtalene.
- 7) Innføring av konkurransegjennomføringsverktøy (KGV) inkludert en modul for kontraktshåndtering.
- 8) Rolletilpasset opplæring for prosjektleder, byggeleder og kontrollingeniør. Starte med prosjektlederrollen, og senere vil det komme opplæring for de to øvrige rollene.
- 9) NA-Rundskriv 2011/16 om «Krav til kontroll av driftskontrakter» og vedlegg som beskriver system for oppfølging av driftskontrakter (SOPP), skal inngå som et vedlegg til håndbok R760. Denne delen vil bli omarbeidet og oppdatert slik at rutinene blir bedre klargjort.
- 10) Statens vegvesen skal følge spesielt opp om entreprenøren arbeider «rasjonelt og forsvarlig» siden enhetsprisene for det meste finnes i kontrakten.

Revisjonen mener utvalget er dekkende for å kunne si noe om hvordan Statens vegvesen sikrer at tiltak blir gjennomført.

Resultatbanken er også gjennomgått for å se i hvilken grad den er brukt som et verktøy i arbeidet med å sikre at tiltakene er blitt gjennomført og har gitt ønskede resultater.⁴

4.2. Felles for problemstilling 1 og problemstilling 3

Dokumentanalysen er fulgt opp med intervju av styrings- og strategistaben og vegavdelingen i Vegdirektoratet. Intervjuet ble gjennomført for å få utdypende informasjon om hvordan direktoratet formidler styringssignalene til regionene, arbeidsfordelingen mellom styrings- og strategistaben og vegavdelingen og hvordan resultatbanken skal brukes som styringsverktøy. I tillegg var det for å få informasjon om hvordan tiltak som følge av Riksrevisjonens merknader blir fulgt opp i styringssystemet, og hvordan direktoratet forsikrer seg om at tiltakene blir iverksatt i regionene, og påser at tiltakene gir ønskede resultater. Referatet fra intervjuet er verifisert.

4.3. Problemstilling 2

Som nevnt har Statens vegvesen skriftlig redegjort for hvordan de utvalgte tiltakene er operasjonalisert i virksomheten. Den skriftlige redegjørelsen er brukt som grunnlag for intervju med regionene. Intervjuene ble gjennomført for å kontrollere om direktoratet og regionene har felles forståelse for hvilke styringssignaler som er gitt. Det er blitt gjennomført enkeltvis intervjuer med alle fem regionene⁵. Ansatte ved styrings- og strategiavdelingene og vegavdelingene i regionene har deltatt. Formålet med intervjuene har vært å kontrollere om regionene har etablert et system for å ta ned styringssignalene fra direktoratet og videreføre signalene til regionenes avdelinger. I tillegg var formålet å få en eventuell beskrivelse av hvordan regionene har tatt i bruk resultatbanken i styringen, og hvilken funksjon kvalitetssystemet har for å sikre at regionene blir orientert om endringer i rutiner og arbeidsprosesser. I tillegg ble regionene spurt om de var kjent med de ti utvalgte tiltakene, eventuelt om tiltakene var implementert i regionene, og om det var blitt vurdert om tiltakene har hatt tiltenkt effekt. Referatene fra intervjuene er verifisert.

³ Brev fra Statens vegvesen av 27. oktober 2017.

⁴ Riksrevisjonen har en egen tilgang til Statens vegvesens resultatbank.

⁵ Region øst, region sør, region vest, region midt og region nord.

5 Revisjonskriterier

5.1. Felles for alle problemstillingene

I henhold til vegloven § 9 er Vegdirektoratet sentralmyndighet for riksveger. Kongen gir nærmere forskrift⁶ om hvordan Vegdirektoratet skal være organisert, hva formålet er og arbeidsoppgaver som er tillagt direktoratet. Det følger videre av § 11 b) at Statens vegvesen skal ha og bruke tilstrekkelige effektive styringssystemer for å sikre tryggheten i forbindelse med riksvegene.

Økonomireglementet har blant annet som formål å sikre at statlige midler brukes effektivt, og at fastsatte mål og resultatkrav blir nådd, jf. § 1. Det stilles krav i § 4 bokstav b og c om at alle virksomheter skal sikre at fastsatte mål og resultatkrav blir nådd, at virksomhetene drives i samsvar med gjeldende lover og regler og at det skal sikres tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag. Videre skal alle virksomheter i henhold til § 9 bokstavene b og c gjennomføre fastsatte planer og rapportere om måloppnåelse og resultater internt og til overordnet myndighet.

I § 14 b) er det stilt krav om at Statens vegvesen skal etablere systemer og rutiner som har innebygget intern kontroll, for å sikre at måloppnåelse og resultater står i et tilfredsstillende forhold til fastsatte mål og resultatkrav, og at eventuelle vesentlige avvik forebygges, avdekkes og korrigeres i nødvendig utstrekning. Videre skal virksomhetene i henhold til § 16 sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter.

Det følger av *bestemmelsene om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene) kapittel 2.2 at virksomhetens ledelse har ansvaret for å sørge for planlegging, gjennomføring og oppfølging samt å definere myndighet og ansvar og fastsette instruks innenfor eget ansvarsområde for å sikre reglementet og bestemmelsene blir fulgt, herunder ansvarsforhold mellom virksomhetslederen og øvrig ledelse. Videre har virksomhetens ledelse ansvar for å etablere internkontroll. I kapittel 2.3.1 presiseres det at virksomhetens ledelse skal planlegge og utarbeide strategier med ettårig og flerårig perspektiv tilpasset virksomhetens egenart. Planene skal dokumenteres gjennom interne styringsdokumenter. For å dokumentere virkningen av vesentlige forhold skal det settes styringsparametere som er mest mulig stabile over tid.

I kapittel 2.3.2 om gjennomføring og oppfølging er det videre presisert at virksomheten har ansvar for at mål og resultatkrav som er fastsatt i tildelingsbrev, andre vedtak og interne styringsdokumenter, blir fulgt opp og gjennomført innenfor rammen av tildelte ressurser. Virksomheten må også etablere løpende informasjons- og kommunikasjonsrutiner for rapportering og gjennomføring av planer. Den interne styringen skal være innrettet slik at virksomheten har nødvendig styringsinformasjon og beslutningsgrunnlag til å følge opp aktivitetene og resultatene.

I henhold til økonomibestemmelsene kapittel 2.4 om internkontroll har virksomhetens ledelse ansvaret for å påse at internkontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, at den fungerer på en tilfredsstillende måte og at den kan dokumenteres. Internkontroll skal primært være innebygd i virksomhetens interne styring. Internkontrollen skal videre forhindre styringssvikt, feil og mangler slik at måloppnåelse og resultater står i et tilfredsstillende forhold til fastsatte mål og resultatkrav, og at eventuelle vesentlige avvik blir forebygget, avdekket og korrigert i nødvendig utstrekning. For å kunne utøve nødvendig internkontroll skal virksomhetens ledelse etablere systemer, rutiner og tiltak med vekt på blant annet følgende faktorer:

- a) ledelsens og tilsattes kompetanse og holdning til resultatoppfølging og kontroll
- b) identifisering av risikofaktorer som kan medvirke til at virksomheten ikke når målene, og korrigerende tiltak som med rimelighet kan redusere sannsynligheten for at målene blir nådd
- c) sikring i kvaliteten i den interne styringen, herunder forsvarlig arbeidsdeling, og produktivitet i arbeidsprosessene
- d) informasjonsrutiner som sikrer at viktig og pålitelig informasjon av betydning for måloppnåelsen kommuniseres på en effektiv måte

5.2. Felles for problemstilling 1 og problemstilling 3

⁶ Instruks for Statens vegvesen av 15. mars 2011.

Vegdirektoratets ansvar er definert i *instruks for Statens vegvesen*. I kapittel 3 gis Vegdirektoratet instruks om blant annet å:

- utarbeide retningslinjer for utbygging, drift og vedlikehold av det offentlige vegnettet
- utrede behovet for systemer og tiltak på riksvegnettet
- sørge for at vedtak blir gjennomført som forutsatt

Vegdirektørens ansvar er beskrevet i instruksens kapittel 4. Vegdirektøren skal blant annet:

- påse at Statens vegvesen drives effektivt og brukerorientert i samsvar med lover, regler og god forvaltningsskikk ellers og i henhold til kravene som er fastsatt i styringsdialogen med Samferdselsdepartementet
- påse at nasjonale føringer og oppgaver på aktuelle områder blir fulgt opp både nasjonalt og regionalt
- sikre et effektivt styringssystem og tydelige styringslinjer som gir god styring av Statens vegvesen

Vegdirektøren har også ansvaret for at det finnes dokumenterbare systemer for internkontroll og risikostyring, og at egen effektivitet, måloppnåelse og resultater blir evaluert.

5.3. Problemstilling 2

Regionvegkontorenes ansvar er definert i *instruks for Statens vegvesen*. Ifølge kapittel 3 skal regionvegkontorene blant annet:

- sørge for at vedtak blir gjennomført som forutsatt
- holde overordnet myndighet orientert om saker av betydning

Regionvegsjefens ansvar er beskrevet i instruksens kapittel 4. Regionvegsjefen skal sørge for at regionen drives effektivt og i samsvar med gjeldende lover og regler og i henhold til kravene som er fastsatt sammen med overordnet myndighet.

6 Funn

6.1. Har Vegdirektoratet sikret at tiltak de har besluttet iverksatt for å korrigere svakheter og mangler er kommunisert tydelig til regionene?

Økonomireglementet § 4 bokstav b stiller krav om at alle virksomheter skal sikre at fastsatte mål og resultatkrav blir nådd, og at virksomhetene blir drevet i samsvar med gjeldende lover og regler. Vegdirektøren skal blant annet sørge for at nasjonale føringer og oppgaver på aktuelle områder blir fulgt opp både nasjonalt og regionalt, og sikre et effektivt styringssystem og tydelige styringslinjer som gir god styring av Statens vegvesen.⁷

Statens vegvesen har etablert et styringssystem for virksomhetsstyring. Det årlige tildelingsbrevet blir operasjonalisert gjennom at vegdirektøren inngår årlig resultatavtale med hver enkelt avdelingsdirektør i direktoratet samt de fem regionvegsjefene. Resultatbanken er en vesentlig del av styringssystemet. Indikatorene fra resultatavtalene blir lagt inn i resultatbanken som en bestilling til organisasjonen, og regionene rapporterer tilbake på indikatorene i resultatbanken. Vegdirektoratet har dermed mulighet for å kontrollere om regionene har nådd målet som er satt for den enkelte indikatoren.

Revisjonen viser at styringssignaler fra direktoratet ut over resultatavtalene ikke blir ensartet videreformidlet men kan komme fra ulike kilder, eksempelvis:

- dokumenter i arkivsystemet MIME
- referat fra etatsledelsesmøter
- på e-post fra Vegdirektoratet direkte til fagpersoner i regionene

⁷ Instruks for Statens vegvesen kapittel 3 og 4.

I intervju⁸ med regionene kommer det fram at det er utfordrende å fange opp løpende styringssignaler, og at det dermed er ønskelig at resultatbanken også brukes til styringssignaler fra direktoratet ut over resultatavtalene.

For å kontrollere om direktoratet sikrer at tiltak blir kommunisert tydelig til regionene, har revisjonen tatt utgangspunkt i ti utvalgte tiltak⁹:

- 1) Økt kvalitet og detaljering av plangrunnlagene forut for kostnadsestimering.
- 2) Styrket kvalitetssikring av konkurransegrunnlag gjennom bedre rutiner.
- 3) Innskjærpede rutiner for dokumentasjon i arkivsystemet Sveis.
- 4) Omfattende kursvirksomhet i revidert Håndbok 025 Prosesskoden.
- 5) Omfattende opplæringstiltak i bruk av ny konsulentmal høsten 2014.
- 6) Ajourføring av oversiktene over gyldige og oppdaterte etatsrammeavtaler og rammeavtaler i direktoratet og regionene. En spesiell ressurs til vedlikehold av oversiktene, og en kontaktperson i hver region for vedlikehold av de regionale rammeavtalene.
- 7) Innføring av konkurransegjennomføringsverktøy (KGV) inkludert en modul for kontraktshåndtering.
- 8) Rolletilpasset opplæring for prosjektleder, byggeleder og kontrollingeniør. Starte med prosjektlederrollen, og senere vil det komme opplæring for de to øvrige rollene.
- 9) NA-Rundskriv 2011/16 om «Krav til kontroll av driftskontrakter» og vedlegg som beskriver system for oppfølging av driftskontrakter (SOPP), skal inngå som et vedlegg til håndbok R760. Denne delen vil bli omarbeidet og oppdatert slik at rutinene blir bedre klargjort.
- 10) Statens vegvesen skal følge spesielt opp om entreprenøren arbeider "rasjonelt og forsvarlig" siden enhetsprisene for det meste finnes i kontrakten.

Revisjonen viser at tiltak 2, 3 og 8 ikke er iverksatt på revisjonstidspunktet. For tiltak 7 er konkurransegjennomføringsverktøyet tatt i bruk for vare- og tjenesteanskaffelser mens innføringen av prosjekthåndteringssystemet nylig er startet opp som et prosjekt i direktoratet. Gjennomgående for de resterende seks tiltakene er at det etablerte styringssystemet ikke er brukt for å sikre at tiltakene er kommunisert til regionene. Direktoratet har heller ikke på noen annen måte kommunisert tydelige bestillinger når det gjelder de utvalgte tiltakene, i sin styringsdialog med regionene.¹⁰

Flere av Riksrevisjonens merknader i perioden 2012–2015 omhandler kostnadsoverskridelser i drifts- og investeringsvirksomheten. Av tiltakene Vegdirektoratet har kommunisert i brev til Riksrevisjonen, er det flere som skulle rette på svakheter knyttet til dette, eksempelvis styrket kvalitetssikring av konkurransegrunnlag og rolletilpasset opplæring for prosjektleder, byggeleder og kontrollingeniør. Eksemplene er blant de tre tiltakene som ikke er iverksatt, jf. avsnittet over.

I Vegdirektoratets skriftlige redegjørelse¹¹ kommer det fram at direktoratet har gjennomført enkelte endringer som kan knyttes til Riksrevisjonens tidligere merknader. Interne rundskriv og maler er oppdatert, resultatindikatorer er revidert, og nye er etablert. Statens vegvesens kvalitetssystem beskriver hvordan arbeidsprosessene i virksomheten skal gjennomføres, og inneholder de interne rundskrivene og malene som skal bidra til at ansatte utfører arbeidsprosessene som forutsatt. Revisjonen viser imidlertid at det er et stort etterslep i oppdateringen av rundskriv og maler, og ifølge regionene¹² kan dette medføre en risiko for at ansatte bruker utdaterte dokumenter.

Videre har direktoratet¹³ arrangert kurs og holdt opplæring, som regionene har fått tilbud om å delta på. I intervju¹⁴ med regionene er det pekt på at tilbud om kurs er oppført i Statens vegvesens kurskalender og læringsportaler, men at det er uoversiktlig og dermed krevende å fange opp kurstilbud som blir lagt ut. I tillegg er det opp til hver region å sørge for deltakelse.

⁸ Intervjuer med region sør, region vest, region øst, region midt og region nord november 2017.

⁹ Jf. kapittel 4 Metode.

¹⁰ Intervju med alle regionene november 2017.

¹¹ Brev fra Statens vegvesen av 27. oktober 2017.

¹² Intervjuer med region sør, region vest, region øst, region midt og region nord november 2017.

¹³ Brev fra Statens vegvesen av 27. oktober 2017.

¹⁴ Intervjuer med region sør, region vest, region øst, region midt og region nord november 2017.

6.2. Har regionene iverksatt de tiltak som Vegdirektoratet har besluttet skal gjennomføres for å korrigere svakheter og mangler?

Ifølge *instruks for Statens vegvesen* kapittel 3 skal regionvegkontorene blant annet sørge for at vedtak blir gjennomført som forutsatt. Videre har regionvegdirektørene i henhold til instruksens kapittel 4 ansvaret for å påse at nasjonale føringer og oppgaver på aktuelle områder blir fulgt opp både nasjonalt og regionalt.

Revisjonen viser at Vegdirektoratet ikke har gitt konkrete føringer til regionene når det gjelder de utvalgte tiltakene, jf. punkt 6.1. Regionene har ikke iverksatt tiltakene.

I intervju¹⁵ med regionene kommer det fram at de gjennom blant annet arkivsystemet MIME, referater fra etatsledermøter og e-poster har blitt kjent med enkelte av endringene og opplæringstiltakene som direktoratet¹⁶ viser til.

6.3. Har Vegdirektoratet fulgt opp at tiltakene som er besluttet gjennomført i regionene er iverksatt og har gitt resultater som forutsatt?

Ifølge økonomireglementet § 14 bokstav b skal alle virksomheter etablere systemer og rutiner som har innebygget intern kontroll, for å sikre at måloppnåelsen og resultatene står i et tilfredsstillende forhold til fastsatte mål og resultatkrav, og forebygge, avdekke og korrigere eventuelle vesentlige avvik. *Instruks for Statens vegvesen* kapittel 4 fastslår at vegdirektøren har ansvar for at virksomhetens effektivitet, måloppnåelse og resultater blir evaluert.

Statens vegvesen bruker resultatbanken til rapportering og oppfølging av resultatavtalen. Rapporteringen i resultatbanken gjør det mulig for direktoratet å kontrollere om avdelingene og regionene har nådd målet som er satt.

Revisjonen viser at styringssignaler fra Vegdirektoratet utover resultatavtalen ikke blir formidlet gjennom det etablerte styringssystemet inkludert resultatbanken, jf. punkt 6.1.

Revisjonen viser videre at Vegdirektoratet ikke har gitt konkrete føringer til regionene når det gjelder de utvalgte tiltakene, og at tiltakene ikke er iverksatt i regionene, jf. punkt 6.2. Direktoratet har heller ikke fulgt opp om tiltakene er gjennomført i regionene.

Revisjonen viser at Vegdirektoratet ikke har rutiner eller systemer for å følge opp resultater av tiltak etter at de er gjennomført. Vegdirektoratet opplyser videre i intervju¹⁷ at det heller ikke er foretatt noen vurdering av om tiltak har hatt de ønskede effekter.

7 Konklusjoner

Statens vegvesen er et forvaltningsorgan underlagt Samferdselsdepartementet og har et samlet ansvar for å følge opp nasjonale oppgaver for hele vegtransportsystemet. Drift, vedlikehold og investeringer er vesentlige områder for å nå målene om økt trafiksikkerhet og bidra til mer effektiv framkommelighet. Statens vegvesen har etablert et styringssystem for virksomhetsstyring som skal bidra til bedre mål- og resultatstyring. Statens vegvesen er organisert i et direktorat som ledes av vegdirektøren, og fem regioner med tilhørende regionvegsjefer.

7.1. Har Vegdirektoratet sikret at tiltak de har besluttet iverksatt for å korrigere svakheter og mangler er kommunisert tydelig til regionene?

Det stilles krav i økonomireglementet § 4 bokstav b om at alle virksomheter skal sikre at fastsatte mål og resultatkrav blir nådd, og at virksomhetene blir drevet i samsvar med gjeldende lover og regler. Vegdirektøren skal

¹⁵ Intervjuer med region sør, region vest, region øst, region midt og region nord november 2017.

¹⁶ Brev fra Statens vegvesen av 27. oktober 2017.

¹⁷ Intervju med Vegdirektoratet 10. januar 2018.

blant annet påse at nasjonale føringer og oppgaver på aktuelle områder blir fulgt opp både nasjonalt og regionalt, og sikre et effektivt styringssystem og tydelige styringslinjer som gir god styring av Statens vegvesen.¹⁸

Styringssignaler fra Vegdirektoratet ut over resultatavtalene blir ikke ensartet videreformidlet. Konsekvensen er at det blir utfordrende for regionene å fange opp de ulike løpende styringssignalene.

Ingen av de utvalgte tiltakene er formidlet gjennom det etablerte styringssystemet. Direktoratet har heller ikke på annen måte formidlet tydelige bestillinger med tanke på tiltakene i styringsdialogen med regionene. Som følge av dette øker risikoen for at tiltak som er vedtatt å gjennomført i vegsektoren, ikke blir iverksatt.

7.2. Har regionene iverksatt de tiltak som Vegdirektoratet har besluttet skal gjennomføres for å korrigere svakheter og mangler?

Ifølge *instruks for Statens vegvesen* kapittel 3 skal regionvegkontorene blant annet sørge for at vedtak blir gjennomført som forutsatt. Videre har regionvegdirektørene i henhold til instruksens kapittel 4 ansvaret for å påse at nasjonale føringer og oppgaver på aktuelle områder følges opp både nasjonalt og regionalt.

Regionene har ikke iverksatt tiltak for å korrigere svakheter og mangler. Årsaken er at Vegdirektoratet ikke har orientert regionene om de utvalgte tiltakene verken gjennom det etablerte styringssystemet eller på annen måte.

7.3. Har Vegdirektoratet fulgt opp at tiltakene som er besluttet gjennomført i regionene er iverksatt og har gitt resultater som forutsatt?

I henhold til reglementet for økonomistyring i staten § 14 bokstav b skal alle virksomheter etablere systemer og rutiner som har innebygget intern kontroll, for å sikre at måloppnåelsen og resultatene står i et tilfredsstillende forhold til fastsatte mål og resultatkrav, og forebygge, avdekke og korrigere eventuelle vesentlige avvik i nødvendig utstrekning. Statens vegvesen bruker resultatbanken til rapportering og oppfølging av resultatavtalen. Rapporteringen i resultatbanken gjør det mulig for direktoratet å kontrollere om regionene har nådd målet som er satt.

Vegdirektoratet har ikke fulgt opp at tiltak for å korrigere svakheter og mangler er gjennomført i regionene. Direktoratet har ikke gitt konkrete føringer til regionene, og de utvalgte tiltakene er ikke iverksatt.

Videre har ikke Vegdirektoratet et system for å følge opp at tiltak som er gjennomført, har gitt ønskede resultater. Dette gir en mangelfull mål- og resultatstyring hvor det å sammenligne mål med resultater og bruke informasjonen til styring og læring er viktige elementer. Direktoratet synes å forutsette at regionene håndterer styringssignalene de gir og at ønskede resultater blir oppnådd.

7.4. Hovedkonklusjon

Statens vegvesen har ikke benyttet det etablerte styringssystemet for å sikre at tidligere avdekkede mangler og svakheter ved drifts-, vedlikeholds- og investeringsvirksomheten er iverksatt og fulgt opp i samsvar med vegloven og økonomireglementet. Det er heller ikke tatt i bruk andre systemer som kompenserer for at styringssystemet ikke er brukt.

I mange tilfeller er det regionene med underliggende vegavdelinger som har den operative rollen for å gjennomføre oppgavene som er tillagt Statens vegvesen. Det er derfor vesentlig at Vegdirektoratet legger til rette for tydelig kommunikasjon med regionene.

Konsekvensen av at Vegdirektoratet ikke gir tydelige styringssignaler ut over resultatavtalene, er at ressurser innen drift-, vedlikehold og investeringer i vegsektoren ikke blir utnyttet på en effektiv måte.

¹⁸ Instruks for Statens vegvesen kapittel 4.

Riksrevisjonen har ved flere anledninger i perioden 2012–2015 rapportert merknader til ulike sider ved Statens vegvesens drifts-, vedlikeholds- og investeringsvirksomhet. Manglende oppfølging av avdekkede svakheter og mangler innebærer at disse ikke er korrigert.